ORGANIZACION INTERNACIONAL
DEL TRABAJO
PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO

Documento de Trabajo
PREALC/148
Junio 1978
ORIGINAL: ESPAÑOL



PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
PREALC

# EMPLEO, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NECESIDADES BASICAS EN AMERICA LATINA

# PROLOGO

Este documento ha sido preparado por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) como contribución a la Memoria del Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a ser presentada a la Undécima Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización.

El objetivo del estudio es analizar las relaciones entre el empleo, la distribución del ingreso y el grado de satisfacción de las necesidades básicas de la población en América Latina.

En el primer capítulo, se establecen los parámetros fundamentales que caracterizan la situación de empleo y satisfacción de necesidades básicas en la región. Se intenta asimismo, analizar la evolución experimentada en los años más recientes. El análisis permite detectar con claridad la vinculación entre los problemas de empleo, distribución del ingreso e insatisfacción de necesidades básicas. Aquellos grupos poblacionales más afectados por el último problema, lo son como consecuencia de estar insertados de manera precaria en la estructura productiva, lo que, en esencia, define una situación de subempleo caracterizada por la baja productividad de sus ocupaciones, por los bajos ingresos percibidos y por ende, por una escasa participación en el ingreso generado. De hecho, la insatisfacción de necesidades básicas se liga entonces, a los problemas estructurales detectados en trabajos anteriores efectuados en la región y en definitiva, son los síntomas evidentes que caracterizan a los países en vías de desarrollo. El análisis permite observar con claridad que la región se ha caracterizado por un alto dinamismo en su producto, y quizás, en alguna mejora de los grupos más desfavorecidos; pero sin duda, la conclusión fundamental es que el ritmo al cual decrecen los problemas de empleo, se mejora la distribución del ingreso y por ende, se disminuyen los grupos que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas, es claramente insuficiente. Se argumenta en consecuencia, que la

satisfacción de las necesidades básicas debe necesariamente vincularse al reexamen de las estrategias de desarrollo con especial atención al efecto de las mismas sobre la situación de empleo y particularmente sobre el subempleo.

En el segundo capítulo, se destaca la necesidad de introducir la solución de los problemas mencionados anteriormente como objetivos prioritarios de las estrategias de desarrollo. Se establece que dichos objetivos, si bien constituyen un cambio fundamental en las ponderaciones de las prioridades establecidas, no son ajenos a las estrategias de desarrollo seguidas por los países de la región en el pasado. De una manera u otra, los distintos países de la región han seguido cursos de acción que en alguna medida han tenido presentes dichas realidades y han aspirado a su superación. Por ello, se opta por tratar de recuperar, a partir del análisis de las experiencias históricas de desarrollo de algunos países de la región, cuál es el grado de alcance de las medidas aplicadas y se trata de detectar cuáles serían los posibles elementos a introducir para tornarlas más efectivas.

Se analizan por vía de ejemplo, dos estrategias claramente diferentes en cuanto a su definición y con diversos resultados en materia de crecimiento, pero que en definitiva, presentan como característica común la insuficiencia en el ritmo de reducción de los problemas de empleo y de satisfacción de necesidades básicas. Resulta evidente que la América Latina es el resultado de un conjunto de diversidades de realidades nacionales que por lo tanto no puede pensarse en estrategias de desarrollo para la región en su conjunto. Son distintos los grados en que afectan los problemas a cada uno de los países así como son también distintas las capacidades que existen en los mismos para solucionarlos. No obstante, existen rasgos comunes que aun con diferentes magnitudes nacionales, determinan también la necesidad de introducir componentes básicos comunes que deberían incluirse en las diversas estrategias. América Latina constituye una región semi industrializada y por ello, el análisis del proceso de industrialización se efectúa con mayor detenimiento tratando de destacar cuáles fueron sus principales aciertos y limitaciones para en definitiva, poder diseñar algunos lineamientos generales de una estrategia de industrialización que desempeñe un papel fundamental en la creación de empleos productivos, disminución en las disparidades de ingreso y satisfacción de las necesidades básicas de la población. Se intenta asimismo, aunque de manera muy preliminar, estimar el monto de recursos que sería necesario reorientar para que hacia fines del siglo se superaran los problemas de subempleo e insatisfacción de las necesidades básicas en la región.

Dado que el diagnóstico permite identificar que los grupos más afectados por problemas de bajos ingresos son aquéllos que presentan características de inserción ocupacional más precaria, en el capítulo tercero se los analiza con mayor detenimiento y se trata de identificar las posibles vías directas para elevar su productividad y nivel de ingresos. Dichos grupos están compuestos por campesinos - principalmente minifundistas y trabajadores sin tierra - por ocupados en el estrato informal urbano tanto en la industria como en el comercio y en los servicios, así como se encuentran también grupos significativos de asalariados pobres y una alta concentración de mujeres en la misma situación. Dado que se considera imprescindible mejorar la situación ocupacional de los mismos como el vehículo más efectivo para proporcionar de manera permanente un mayor ingreso, una mayor participación en el ingreso total y una mayor posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de todas las familias de la región, se exploran algunas líneas de acción que se vinculen principalmente con facilitar el acceso restringido que hoy día tienen estos grupos a los recursos productivos complementarios especialmente la tierra - en el caso rural - el capital y la tecnología.

La acción directa dirigida a elevar la productividad de los grupos más afectados debe necesariamente ser complementada con la ampliación del alcance de las políticas públicas principalmente de la inversión y del gasto público, de las políticas crediticias y financieras. Las mismas se han caracterizado en el pasado por tener un efecto redistributivo restringido y en la mayoría de los casos, han tendido a reforzar la inequitativa distribución del ingreso vigente y por lo tanto, han servido en medida escasa a mejorar la distribución primaria del ingreso que se origina en un cuadro de inserción caracterizado por una alta desigualdad. Es evidente que la provisión por parte del sector público de algunos servicios básicos que constituyen elementos fundamentales de la canasta de satisfacción de necesidades básicas como la salud, la educación y la vivienda, son un aporte directo al consumo de los grupos afectados y también constituyen en sí mismos insumos necesarios para que los grupos puedan desarrollar su fuerza productiva en igualdad de condiciones e incorporarse plenamente a una sociedad que permita alcanzar niveles de ingreso satisfactorios.

Es evidente por otro lado, que dadas las condiciones de inserción externa en las economías latinoamericanas, el abordar estrategias tendientes a resolver los problemas de empleo y de satisfacción de necesidades básicas a nivel nacional tiene claras implicaciones en cuanto a sus relaciones internacionales. Por ello, el capítulo quinto dedica gran parte del análisis a tratar de esclarecer las vinculaciones entre los cambios estratégicos a nivel nacional y los cambios que se están discutiendo en el orden económico internacional. Se sostiene que las negociaciones internacionales si bien en definitiva

influyen la viabilidad de las estrategias nacionales no deben condicionarse mutuamente. Por el contrario, la América Latina, especialmente los países más avanzados de la región, de hecho están ya determinando un cambio en el orden económico internacional prevaleciente mediante la exportación de productos manufacturados que sin duda benefician la creación de empleo y generan un excedente que de ser aprovechado a nivel nacional permitiría alcanzar logros mayores que los registrados en el pasado en materia de necesidades básicas. Es evidente que la exportación de productos manufacturados comienza a confrontar problemas de acceso a mercados internacionales y a despertar tendencias proteccionistas que sólo pueden resultar en una disminución de la capacidad de los países en desarrollo para resolver sus propios problemas nacionales. Por ello, se argumenta que muy ligado al problema de satisfacción de necesidades básicas en los países en vías de desarrollo, está también la necesidad de reestructurar las economías de los países centrales la que necesariamente implicaría alterar la situación de empleo prevaleciente en los mismos.

Por último, se plantea que una estrategia tendiente a satisfacer las necesidades básicas involucra una revisión de las ponderaciones de las metas prioritarias y modificaciones en los instrumentos ya manejados en el pasado. Las políticas específicas sugeridas no implican inventar nuevos instrumentos sino por el contrario, el énfasis debería dedicarse a redefinir los actualmente en uso para aumentar su efectividad. Es evidente que la cooperación internacional puede contribuir significativamente al logro de los objetivos buscados. Por ello se presta atención al papel que puede desempeñar dicha cooperación y, en particular, al rol que la OIT puede continuar desempeñando en beneficio de los países que constituyen el sistema económico internacional.

Este documento fue escrito bajo la supervisión del Director del PREALC. El señor Jaime Mezzera elaboró los capítulos I, V y VI. El señor Norberto García elaboró el capítulo II; el señor Emilio Klein preparó los capítulos III y IV, a partir de insumos de todos los miembros del equipo del PREALC. No obstante lo anterior, el mismo trata de recoger los avances efectuados por el PREALC en su conjunto y son el fruto de la discusión permanente de los problemas de empleo, distribución del ingreso y satisfacción de las necesidades básicas.

Víctor E. Tokman
Director

# I N D I C E

Página

## Capítulo I

## EMPLEO, INGRESOS Y NECESIDADES BASICAS. SITUACION E INTERRELACIONES


A. La situación actual 1

1. Introducción 1
2. La vinculación entre empleo y satisfacción de las necesidades básicas 2
3. Algunos indicadores sobre la evolución 9

B. Algunas hipótesis sobre las causas de la pobreza 11

1. Pobreza rural 11
2. Migración interna, modernización y pobreza urbana 14


## Capítulo II

## ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, EMPLEO Y NECESIDADES BASICAS


A. Introducción 1

B. Estrategias de desarrollo vigentes y satisfacción de las necesidades básicas 3

C. Diversidad de realidades y componentes estratégicos comunes 11

Página

1. Diversidad de realidades nacionales 11
2. Componentes estratégicos básicos 16
3. Papel de la industrialización en la generación de empleos productivos y satisfacción de las necesidades básicas 19

D. Dimensión aproximada de los requerimientos de recursos 25

Anexo Metodológico

Capítulo III

POLITICAS DE EMPLEO E INGRESOS PARA LOS GRUPOS SOCIOECONOMICOS MAS AFECTADOS

A. Introducción 1

B. Los agricultores de bajos ingresos en el Nordeste del Brasil 2

C. Microindustrias no fabriles en el sector manufacturero de México 11

1. Niveles de ingreso 11
2. Acceso a recursos de las microindustrias 14
3. Microindustrias y políticas de desarrollo industrial 16
4. Difusión del progreso técnico y microindustrias 18

D. El comercio de alimentos en pequeña escala en algunas ciudades latinoamericanas 22

E. Los asalariados de bajos ingresos 29

F. El empleo femenino en América Latina 36

Página

Capítulo IV

POLITICAS PUBLICAS Y EMPLEO: ACCESO A LOS SERVICIOS DISTRIBUIDOS

A. Introducción 1

B. Políticas estatales, distribución del ingreso y empleo 1

1. Efectos del gasto público 1
2. Política financiera 4

C. Acceso de los grupos pobres a los servicios del Estado 7

1. Educación 7
2. Capacitación y formación profesional 9
3. Salud 11
4. Acceso a vivienda y servicios públicos 12
5. Una nota sobre empleo, participación y necesidades básicas 15

Capítulo V

LA INSERCION DE AMERICA LATINA EN LA NUEVA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

A. Necesidades básicas y nuevo orden económico internacional 1

B. Necesidades básicas y exportaciones de manufacturas 3

C. Exportaciones de manufacturas e industrialización 4

Página

1. Industrialización sustitutiva 4
2. Una segunda etapa de un proceso único 6
3. La evolución reciente de las exportaciones manufacturadas latinoamericanas 7

D. La situación internacional 9

1. La expansión del comercio con los países centrales 9
2. Expansiones alternativas 10

E. Asistencia para el reajuste 11

Capítulo VI

POLITICAS DE EMPLEO, COOPERACION INTERNACIONAL Y ACCION DE LA OIT

A. El carácter de las políticas sugeridas 1

B. Cooperación internacional y el papel de la OIT 3

1. Aspectos internacionales 3
2. Acciones nacionales de ámbito general 4
3. Acciones nacionales en campos específicos 5

## Capítulo I

## EMPLEO, INGRESOS Y NECESIDADES BASICAS. SITUACION E INTERRELACIONES

### A. La situación actual

#### 1. Introducción

Definiendo como pobres a todos aquéllos cuyo ingreso no les permite cubrir el costo de una canasta de bienes y servicios considerados esenciales que se ofrecen en el mercado 1/, hacia 1970 en América Latina la pobreza alcanzaba a más de 120 de los 264 millones de latinoamericanos (véase cuadro 1); de mantenerse las proporciones de pobreza por países, hacia 1978 unos 155 millones de personas no estarían satisfaciendo sus necesidades básicas. De ellos, las tres cuartas partes viven en áreas rurales, de cuyos habitantes casi 60 por ciento son pobres. La incidencia de la pobreza es menor aunque de todos modos significativa en áreas urbanas, donde cerca de 30 por ciento de los habitantes vive en hogares pobres.

Los porcentajes de pobreza a nivel nacional varían muy significativamente desde valores de seis por ciento en Argentina y diez por ciento en Uruguay hasta 73 por ciento en Honduras y 76 por ciento en Haití. De hecho, 12 de los 23 países para los cuales hay estimaciones más o menos confiables muestran que más de la mitad de la población no tiene ingresos suficientes como para adquirir una canasta de bienes y servicios de comercialización privada que se consideran esenciales para un nivel de bienestar mínimo.

Ello ocurría después de un largo período durante el cual las economías latinoamericanas crecieron a un ritmo fuerte: durante los 25 años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial en promedio el producto creció a razón de 5.1 por ciento cada año 2/.

---

1/ Es decir, excluyendo los bienes y servicios que son provistos en forma gratuita o subsidiada por el Estado, a los cuales se hace referencia en un capítulo posterior.

2/ Elaboración del PREALC basada en CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en el período de postguerra, Nueva York, Naciones Unidas, 1964 e Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina, Santiago, CEPAL, 1976.

Lo que es más, dicho ritmo de expansión económica no sólo fue satisfactorio según estándares internacionales - son pocos los países desarrollados que muestran tales índices durante períodos tan largos - sino que se fue acelerando desde menos de cinco por ciento anual entre 1945 y 1960 hasta los casi seis por ciento anual de 1965 a 1970. Por su parte, el crecimiento demográfico de ese cuarto de siglo fue de 2.7 por ciento anual 1/ lo cual supone que el producto por habitante estuvo aumentando a razón de casi 2.4 por ciento cada año - prácticamente igual a las metas de la Alianza para el Progreso y la Estrategia para el Desarrollo de las Naciones Unidas.

Ahora bien, el ingreso agregado y el ingreso medio no son sino cifras globales; la satisfacción de las necesidades básicas, en cambio, se vincula no sólo al crecimiento medio de una economía sino a la forma en que éste se genera y distribuye: así, según cifras de la CEPAL 2/ el ingreso medio del 20 por ciento más pobre de la población latinoamericana aumentó en apenas dos dólares durante los diez años comprendidos entre 1960 y 1970 3/. Como se ha dicho repetidamente, "el crecimiento económico no garantiza, por sí solo, un mayor nivel de empleo ni una mejor distribución del ingreso" 4/. En otras palabras, para que en América Latina los más pobres alcancen a satisfacer sus necesidades esenciales en el curso de una generación no sólo se requiere crecer sino que ese crecimiento tenga algunas características específicas, de las cuales la generación de suficientes empleos adecuadamente remunerados es la más importante.

## 2. La vinculación entre empleo y satisfacción de las necesidades básicas

Es intuitivamente claro que quienes no satisfacen adecuadamente sus necesidades básicas tienden a coincidir con aquéllos que tienen problemas de empleo.

---

1/ CELADE, Boletín Demográfico 11 (21), enero, 1978

2/ CEPAL, El desarrollo económico ... op. cit.; Indicadores del desarrollo ... op. cit.

3/ Aun si estas cifras contienen sesgos importantes, es difícil que los mismos expliquen todo el retraso de los pobres en la obtención de beneficios del crecimiento.

4/ PREALC, Políticas de empleo en América Latina, Santiago, PREALC, 1974.

Cuadro I-1

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE HOGARES Y NUMERO DE PERSONAS QUE NO SATISFACEN SUS NECESIDADES BASICAS, 1970

| Países | Población a/ (miles) | | | Hogares pobres b/ (porcientos) | | | Personas pobres | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Urbana | Rural | Total | Urbano | Rural | Total | Urbanas | Rurales |
| Total | 263 851 | 108 184 | 155 667 | 46 | 27 | 58 | 120 553 | 29 802 | 90 751 |
| Argentina | 23 364 | 15 479 | 7 885 | 6 | 5 | 8 | 1 405 | 774 | 631 |
| Brasil | 93 139 | 36 801 | 56 338 | 54 | 35 | 67 | 50 626 | 12 880 | 37 746 |
| Colombia | 21 069 | 9 737 | 11 332 | 42 | 32 | 50 | 8 782 | 3 116 | 5 666 |
| Costa Rica | 1 872 | 505 | 1 367 | 28 | 14 | 33 | 522 | 71 | 451 |
| Chile | 8 885 | 5 383 | 3 502 | 22 | 12 | 38 | 1 977 | 646 | 1 331 |
| Honduras | 2 654 | 536 | 2 118 | 73 | 45 | 80 | 1 935 | 241 | 1 694 |
| México | 48 225 | 16 970 | 31 255 | 45 | 31 | 53 | 21 826 | 5 261 | 16 565 |
| Perú | 13 568 | 5 473 | 8 095 | 52 | 35 | 63 | 7 016 | 1 916 | 5 100 |
| Uruguay | 2 764 | 1 788 | 976 | 10 | 8 | 13 | 270 | 143 | 127 |
| Venezuela | 10 722 | 6 364 | 4 358 | 25 | 20 | 32 | 2 668 | 1 273 | 1 395 |
| Resto | 37 589 | 9 148 | 28 441 | 63 | 38 | 71 | 23 526 | 3 481 | 20 045 |

a/ CELADE, Boletín Demográfico, 10 (19), enero 1977. La población urbana se define como la que vive en centros de 20 000 o más habitantes.

b/ Elaboración del PREALC sobre la base de datos de la CEPAL contenidos en O. Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Santiago, CEPAL, 1978 (en prensa).

En este aspecto, la vinculación más clara se da entre pobreza - que acarrea insatisfacción de aquellas necesidades básicas vinculadas al consumo privado - y subempleo. En efecto, está comprobado que la mayoría de los desocupados son mujeres casadas y personas jóvenes; en otras palabras, es raro que un jefe de hogar quede sin trabajo durante largo tiempo, porque su urgencia por tener algún ingreso le obliga a aceptar cualquier trabajo por lo cual su probabilidad de estar subempleado es alta. Como el ingreso familiar depende principalmente del ingreso del jefe, es el subempleo lo que más frecuentemente acarrea pobreza.

Más allá de lo intuitivo, esta vinculación ha sido demostrada en un conjunto de trabajos que cubren una variedad de países latinoamericanos.

La primera conclusión es que el grueso de la pobreza latinoamericana se concentra en áreas rurales. Como se decía al principio, tres cuartas partes de todos aquellos latinoamericanos que no satisfacen sus necesidades básicas viven en el campo.

Por otra parte, la pobreza es más intensa en las áreas rurales en el sentido de que es mayor la brecha entre el nivel actual y el adecuado de satisfacción de necesidades básicas: trabajando con ingresos reales, se calcula que los ingresos de los dos tercios más pobres de entre los habitantes urbanos son en promedio casi tres veces mayores que los del grupo correspondiente en el área rural 1/.

Dicho patrón medio tiende a repetirse en países individuales, como por ejemplo en Bolivia donde 75 por ciento de los pobres (definidos como todos aquéllos que forman los cinco deciles inferiores de la distribución del ingreso) son rurales 2/. Para el caso de Perú hay estimaciones recientes, según las cuales son rurales el 67 por ciento de quienes están en situación de pobreza y 78 por ciento de los que viven

---

1/ El 34% más pobre de la población latinoamericana vive en áreas rurales y percibe el 9% de todo el ingreso; otro 35% que ocupa los niveles más bajos entre los ingresos urbanos, capta 26% de todo el ingreso. Véase L. Dudley; N. García, "Estructura tecnológica, subempleo y pobreza en América Latina: Perfiles a largo plazo", en ILPES, La pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas, Santiago, ILPES, 1977.

2/ PREALC, Tipo de cambio, empleo y pobreza: El caso de Bolivia, Santiago, PREALC, 1978.

en estado de pobreza extrema 1/. De la misma forma, el ingreso real medio de los pobres en Lima es 5.4 veces superior al del grupo comparable en la Sierra 2/.

Las familias rurales cuyas necesidades básicas se satisfacen inadecuadamente suelen depender de ingresos provenientes ya sea de los salarios de trabajadores eventuales sin tierra, ya sea de minifundistas. Se estima que en Perú, 80 por ciento de estas familias son minifundistas en tanto el quinto restante pertenece a la categoría de los sin tierra 3/. En ambos casos el fenómeno puede englobarse bajo el concepto de un acceso insuficiente a la tierra. Así, la Sierra es la zona rural con una más alta proporción de pobres en la población total (65 por ciento)básicamente porque 78 por ciento de las unidades agropecuarias serranas disponía de menos de siete por ciento de la superficie correspondiente.

Una situación parecida se observa en el Nordeste del Brasil, donde 68 por ciento de las explotaciones agropecuarias controla seis por ciento de la tierra, en tanto uno por ciento de las explotaciones dispone del 40 por ciento de la tierra 4/. En consecuencia, alrededor de 90 por ciento de los trabajadores rurales nordestinos dispone de menos que el ingreso mínimo de la zona. Ello se agrega al hecho de que, incluso en términos medios, el consumo de calorías y proteínas es de 75 por ciento de los requerimientos adecuados 5/. En otras palabras quienes son relativamente pobres en el Nordeste del Brasil lo son al interior de un área - donde viven 30 millones de personas - que es sumamente pobre en promedio.

---

1/ PREALC, Perú: Estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas, Santiago, PREALC, 1978. Se define como pobreza extrema aquella situación en que una familia no alcanza a cubrir adecuadamente sus necesidades alimenticias.

2/ Ibid.

3/ Ibid.

4/ PREALC, Estructura agraria y empleo en el Nordeste del Brasil, Santiago, PREALC, 1978.

5/ BIRF, Rural Development Issues and Options in Northeast Brazil, Washington, BIRF, 1975.

Que los campesinos tengan escaso acceso a la tierra sólo ocasionalmente se debe a una insuficiente dotación media de ese recurso, y mucho más frecuente es observar que el fenómeno predominante es el de la desigual distribución de la tierra existente. En efecto, el latifundio concentra en unas pocas unidades generalmente más de la mitad toda la extensión agropecuaria disponible mientras entre 50 y 75 por ciento de las unidades son minifundios que rara vez disponen siquiera del diez por ciento de la tierra con la consecuencia de que no logran ocupar productivamente la capacidad de trabajo de la mano de obra familiar.

Como es fácil comprender, los campesinos no sólo tienen escaso acceso a la tierra sino también a otros factores que son complementarios en el proceso de generación de producto e ingreso.

Probablemente el más crítico de esos insumos es el capital. Dado el escaso ingreso de los minifundistas y su consecuentemente baja - o nula - capacidad de ahorro, su vía de acceso al capital es por la vía del crédito; más específicamente, acceso a créditos oficiales que no requieran solvencia financiera por parte del prestatario y que le lleguen en condiciones de subsidio en términos de plazos y tasas de interés.

Sin embargo, el crédito se suele conceder bajo condiciones de tipo comercial vinculadas a la solidez económica del prestatario; en consecuencia, aunque en el Nordeste del Brasil los predios pequeños son el 78 por ciento del total, captaron apenas el seis por ciento de todo el crédito concedido a la región 1/.

No por ello dejan de haber pobres en áreas urbanas. Al contrario, la misma pobreza rural y la posibilidad de mejorar ingresos aun insertándose en los estratos más bajos de la economía urbana, determinan un flujo migratorio interno de gran intensidad. Así, durante la década del sesenta, la tasa de crecimiento de la población activa urbana fue alrededor de 3.5 veces mayor que la rural 2/. Pero la economía urbana moderna es en la mayoría de los casos tan pequeña que de ningún modo podría ocupar productivamente al crecimiento "natural" de la PEA urbana, al que se agregan los migrantes para producir ritmos de crecimiento de la fuerza laboral que

---

1/ PREALC, Estructura agraria y ... op. cit.

2/ PREALC, El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, Santiago, PREALC 1976.

a menudo llegan a cinco y seis por ciento anual. Por otra parte, la expansión de esta economía moderna se ha caracterizado por una relación capital-trabajo fuertemente creciente y por destruir empleos tradicionales competitivos con lo cual su creación neta de empleos es generalmente escasa y ocasionalmente negativa. En consecuencia, un número creciente de trabajadores urbanos y en particular los jefes de hogar, deben optar por empleos de baja remuneración para evitar la cesantía, con lo cual se da lugar a la formación del sector informal. Una vez que esto ocurre, muchas de las políticas redistributivas tradicionales pierden buena parte del sentido que originalmente tuvieron. Por ejemplo, la política de salarios mínimos no logra beneficiar a los trabajadores por su cuenta que forman la mayoría del sector informal ni a aquéllos que, aun siendo asalariados, trabajan en unidades económicas pequeñas donde el control del cumplimiento de las normas legales es muy difícil. De hecho, la mayoría de estos establecimientos informales ni siquiera podrían subsistir si cumplieran escrupulosamente las leyes sociales 1/.

Las encuestas analizadas por el PREALC en varios países 2/ permiten establecer hasta qué punto es estrecha la relación entre sector informal y pobreza urbana. Por un lado, se encuentra que alrededor de 80 por ciento de los trabajadores que obtenían ingresos inferiores al mínimo legal pertenecen al sector informal; por otro, que según las ciudades, entre 70 y 92 por ciento de los trabajadores de bajos ingresos viven en hogares pobres o muy pobres en que no se logra satisfacer adecuadamente las necesidades básicas 3/. Ello se vincula al hecho de que trabajan en unidades pequeñas con escaso grado de organización interna y baja capitalización que funcionan en los segmentos menos remuneradores de los mercados correspondientes; por estas razones, el ingreso de los trabajadores informales rara vez supera el 70 por ciento de los que obtienen en el sector formal trabajadores de igual sexo y nivel de calificación; los ingresos obtenidos en el sector informal son entonces de un nivel intermedio entre los rurales y los urbano-modernos.

---

1/ P.R. Souza; V.E. Tokman, Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas, Santiago, PREALC, 1977.

2/ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; véase V.E. Tokman, Pobreza urbana y empleo en América Latina: Líneas de acción, Santiago, PREALC, 1977.

3/ P.R. Souza; V.E. Tokman, Distribución del ingreso ... op. cit.; V.E. Tokman Pobreza urbana y ... op. cit.

Cuadro I-2

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LOS OCUPADOS CON INGRESOS INFERIORES AL MINIMO LEGAL EN ALGUNAS AREAS URBANAS SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD Y POSICION OCUPACIONAL

(porcentajes)

| | Brasil a/ | México b/ | El Salvador c/ | Paraguay d/ |
|---|---|---|---|---|
| **Rama de actividad** | | | | |
| Industria manufacturera | 18 | 18 | 29 | 39 |
| Construcción | 15 | 14 | 31 | 18 |
| Comercio | 22 | 23 | 45 | 30 |
| Servicios personales | 42 | 32 | 78 | 63 |
| Servicios básicos | 8 | 8 | 20 | 16 |
| Servicios sociales | 10 | ... | 9 | 12 |
| Administración pública | 7 | 7 | | |
| Otros | 11 e/ | 29 f/ | 27 g/ | 32 g/ |
| **Posición ocupacional** | | | | |
| Participación de los ocupados por cuenta propia: | | | | |
| en total de ocupados | 18 | 21 | 19 | 33 |
| en ocupados con ingresos inferiores al mínimo legal | 18 | 23 | 30 | 45 |

Fuente: Elaboración del PREALC en base a cifras oficiales de encuestas de hogares. Las cifras de México son censales y provienen de S. Trejo, "La política de empleo y el crecimiento de la población", en Revista Mexicana del Trabajo 5 (1), enero-marzo, 1975.

a/ Estados de Río de Janeiro y San Paulo, 1972.
b/ Se refiere al total del país teniendo en cuenta el menor salario mínimo vigente en cada Estado, 1970.
c/ Area Metropolitana de San Salvador, 1974.
d/ Personas que percibían ingresos inferiores al equivalente de 35 dólares mensuales, 1973.
e/ Incluye profesionales.
f/ Incluye actividades no bien especificadas.
g/ Incluye servicios financieros.

Como lo muestra el cuadro 2, estos trabajadores tienden a concentrarse en los servicios personales y en el comercio - en particular el comercio no establecido - pero aparecen también en proporción importante en la industria, bajo la forma principal de pequeños talleres de reparaciones, etc. Por otra parte, en la mayoría de los casos se nota que los trabajadores por cuenta propia tienen una alta ponderación entre los ocupados de más bajos ingresos.

3. Algunos indicadores sobre la evolución

La evidencia empírica disponible sobre la evolución del grado de satisfacción de las necesidades básicas no sólo es pobre sino al menos parcialmente conflictiva. De una parte, las cifras ya citadas de la CEPAL 1/ no muestran mejorías significativas en el nivel de ingreso de los pobres: aparte de que entre 1960 y 1970 el 20 por ciento más pobre perdió la quinta parte de su participación en el ingreso, resulta que la mitad más pobre de la población apenas la incrementó de 13.4 a 13.9. Al mismo tiempo, como los deciles sexto, séptimo y décimo también perdieron participación durante la década, resulta que los mayores beneficios del crecimiento se concentraron en los profesionales, los trabajadores de "cuello blanco" y algunos trabajadores manuales de alta calificación que componen la mayoría de los deciles octavo y noveno de la distribución 2/. En efecto, este 20 por ciento de la población se apropió de más de 40 por ciento del incremento total del ingreso registrado durante la década. Junto al hecho de que el decil más rico - aun perdiendo participación - logró retener sobre 30 por ciento de dicho incremento total, ello determina que el ingreso per cápita del 50 por ciento más pobre de la población creciera en apenas 30 dólares a precios de 1960, en tanto el de los más ricos aumentaba en casi 300 dólares.

Ahora bien, en presencia de tales datos, un mejoramiento sustancial del nivel de satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres requeriría que se hubiera producido al menos uno de dos fenómenos posibles: que hubieran bajado significativamente los precios de los bienes y servicios

---

1/ CEPAL, Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, Santiago, CEPAL, 1977.

2/ Por cierto, también tuvieron progreso importante quienes emigraron desde áreas rurales, que componen buena parte de los deciles tercero a quinto.

básicos relativamente a los demás bienes y servicios 1/ o que los gobiernos hubieran procedido a distribuirlos en forma masiva y gratuita. La primera hipótesis se vincula a la fijación administrativa de precios de bienes de "primera necesidad", principalmente alimentos, que tuvo lugar en forma generalizada en países latinoamericanos ya desde antes de la década del sesenta; en algunos casos, esta compresión de los precios de alimentos generó distorsiones tales - tanto por el lado de la oferta como de la demanda - que obligaron al abandono de la política, pero tales casos son más frecuentes en la década presente que en la del sesenta. Por más que el real efecto distributivo de tales políticas es dudoso - porque puede afectar los ingresos de los minifundistas productores de alimentos - su vigencia durante los años sesenta puede estar explicando algún acceso de los pobres a alimentos más allá de lo que sugieren las cifras sobre ingresos.

La segunda hipótesis, en cambio, se vincula a la provisión gratuita de algunos otros satisfactores básicos del tipo de salud o educación. En efecto, la década del sesenta presenció esfuerzos importantes en materia de educación pública y, más relevante a nuestros efectos, en su extensión a áreas rurales; de la misma forma, aunque a un nivel menor, diversos indicios sugieren que hubo una tendencia a llevar programas de salud a los grupos de menores ingresos, particularmente, de nuevo, a las áreas rurales.

Ello permite alcanzar algún grado de compatibilidad entre la evolución de la distribución del ingreso ya señalada y datos más alentadores recopilados por la OIT 2/. Algunos de esos datos presentan valores medios no asignables a grupos, de donde podría argumentarse que un mayor consumo medio de calorías o una mayor expectativa de vida, por ejemplo, podría no haber beneficiado a quienes estaban inicialmente por debajo de los estándares aceptados. Así, las mejoras en acceso a nutrición podrían haberse generado principalmente por la baja relativa en los precios de los alimentos.

Otros datos contenidos en dicha publicación, en cambio, son susceptibles de asignación más directa a grupos pobres,

---

1/ Ello no tendría sentido si al hablar de "precios constantes de 1960" la expresión se usara en su sentido estricto; sí lo tiene en este contexto, donde por precios constantes de 1960 se entienden los corrientes de 1970 deflactados por el alza media de precios observada durante la década.

2/ G. Sheehan; M. Hopkins, Basic Needs Performance: An Analysis of some International Data, Ginebra, OIT, 1978, WEP Economic and Social Policy Synthesis Programme Nº 9.

como la caída en la mortalidad infantil y, particularmente, la mayor tasa de alfabetismo. Es plausible argumentar que, hacia 1960, el grueso de la mortalidad infantil y el analfabetismo se concentraban en los grupos más pobres, ya que los valores de dichas variables en América Latina son bajos comparativamente al resto del mundo en desarrollo, por lo cual no parece razonable arguir que en 1960 estos fenómenos hayan afectado significativamente a los miembros de los, digamos, cinco deciles superiores de la distribución; así, la mayor parte de los mejoramientos medios no pudieron sino beneficiar a los más pobres. Ello es particularmente claro en el caso de la tasa de alfabetismo que puede entenderse directamente como el grado de satisfacción de la necesidad básica de saber leer y escribir. Por ejemplo, la tasa de alfabetismo subió, en el promedio del continente en 13 por ciento de su valor hacia 1960, lo cual representa cerca de nueve puntos de por ciento en dicha tasa 1/; los países que registraban menor alfabetización al principio de la década a menudo muestran avances espectaculares como los 14 puntos porcentuales de México, los 15 de Nicaragua o los 12 de Venezuela. En los casos de México y Venezuela, que ya habían alfabetizado más del 60 por ciento de su población hacia 1960, esos avances deben haberse concentrado entre los grupos más pobres.

## B. Algunas hipótesis sobre las causas de la pobreza

### 1. Pobreza rural

Parece claro que la pobreza en general tiene su origen en las áreas rurales y que, por la vía de las migraciones, el problema se transfiere a las zonas urbanas.

Es corriente afirmar que la pobreza rural se apoya en tres causas básicas: el escaso acceso de los pobres a la tierra, el perfil tecnológico y las relaciones entre los precios de los bienes agropecuarios y los de origen urbano.

No sería correcto asimilar la escasez de tierra como factor de pobreza con una supuesta sobrepoblación absoluta y parejamente distribuida. En efecto, la relación tierra-hombre promedio no es baja en América Latina, si se la define como el número de hectáreas de tierra agrícola por trabajador activo en la agricultura. Según los datos de FAO 2/, hacia

---

1/ Elaboraciones del PREALC a partir de los datos de G. Sheehan; M. Hopkins, Basic Needs Performance ... op. cit.

2/ FAO, Anuario de producción, 1972, Roma, FAO, 1973.

1970 esa relación era de casi 16 hectáreas por activo, incluyendo las superficies destinadas a cultivos temporales y permanentes, junto a las pasturas y praderas permanentes pero excluyendo las áreas cubiertas por selvas y bosques, aun en los casos en que éstos están en explotación 1/.

La pobreza rural deriva, entonces, de las extremas diferencias en la dotación de tierra por trabajador; en otras palabras, de la distribución de la tierra agrícola disponible. La mayor parte de la tierra, a menudo más del 50 por ciento, es detentada por unos pocos productores que explotan grandes extensiones mientras que dos tercios de todos los productores son minifundistas que, en conjunto, controlan entre el cinco y diez por ciento de la superficie agrícola 2/.

Así, unos 20 millones de latinoamericanos trabajan en explotaciones agrícolas de tamaño subfamiliar que, en promedio, tienen de dos a tres hectáreas y no requieren más de 100 a 150 días anuales de trabajo, en circunstancias en que la dotación de trabajo en esas unidades, es en promedio, cercana a los 450 días por año. Estas pequeñas parcelas se explotan, naturalmente, con técnicas que descansan en la utilización de herramientas sencillas que componen un perfil tecnológico sumamente intensivo en trabajo; aunque se ha podido determinar que dichas técnicas suelen ser las más eficientes, dada la dotación relativa de factores en el minifundio, la pequeñez de los predios y los bajos precios de mercado de los bienes producidos determinan que los ingresos anuales rara vez superan los US$ 50 per cápita 3/.

Ahora bien, en la medida en que dichas explotaciones están - como suele ocurrir - a distancias razonables de unidades mayores, tiende a producirse algún balance por el cual el campesino ocupa una parte no despreciable de su tiempo excedente trabajando principalmente en las cosechas - pero también en otras actividades menores - de las explotaciones medianas y grandes; este esquema permite que el campesino, cuya producción se destina principalmente al autoconsumo y al trueque, tenga acceso al mercado monetario por la vía del trabajo asalariado.

---

1/ Esta dotación media esconde diferencias enormes que determinan que en muchos países y/o zonas - como El Salvador, la Sierra peruana o el Nordeste del Brasil - la relación tierra-hombre es muy baja.

2/ M. Bouvier; S. Maturana, El empleo agrícola en América Latina, Santiago, PREALC, 1973.

3/ Ibid.

Dicho equilibrio se rompe por la introducción del progreso técnico ahorrador de mano de obra en las explotaciones medianas y grandes. Datos de la FAO muestran que durante las dos décadas anteriores a 1970, el número de tractores utilizados en América Latina se multiplicó por cinco, el consumo de fertilizantes comerciales por diez y por cifras parecidas el uso de los demás insumos químicos y de las otras maquinarias agrícolas. Desde el punto de vista de la pobreza, este proceso tuvo al menos tres efectos: por una parte, aumenta la brecha entre los ingresos de las explotaciones grandes que modernizan y las pequeñas, que no pueden hacerlo al mismo ritmo, con lo cual se deteriora relativamente la posición de éstas 1/; por otra parte, como al modernizar la baja del coeficiente trabajo/producción parece ser sistemáticamente mayor que el alza de la producción por hectárea 2/, cae la demanda por trabajo de los predios modernizados, con lo cual se rompe el vínculo laboral entre el minifundista y las explotaciones comerciales; por último, la mayor producción por hectárea hace que la tierra sea más rentable y, por ende, más cara, lo cual lleva a una reducción considerable del acceso - aun restringido - a la tierra por parte de los minifundistas no propietarios, es decir, los arrendatarios, aparceros, medieros, etc.

Así, la modernización resulta, al ser aplicada en estructuras de tenencia muy desiguales, en un incremento de esa desigualdad. Ello implica trocar el subempleo de los minifundistas en desempleo abierto y/o convertirlos en trabajadores sin tierra - cuando los grandes propietarios reclaman las superficies dadas en aparcería o formas similares - a cambio

---

1/ Considérese que el uso subsidiado de maquinarias tiende a rebajar los costos en las unidades beneficiadas y, por ende, los precios reales de los bienes producidos; en la medida en que los campesinos producen los mismos bienes pero no tienen acceso a las maquinarias (subsidiadas o no) pierden por la baja de precios sin beneficiarse de la disminución de los costos.

2/ Pueden distinguirse 2 tipos de modernización: la mecanización - tipificada por el uso de cosechadoras - y el uso de insumos que ahorran tierra, que puede tipificarse con el riego. En el primer caso, que ha tendido a ser el más frecuente en América Latina, no necesariamente hay significativamente mayor producción y suele haber menos empleo. En el segundo, tiende a aumentar el empleo y crece la producción. Ambos tipos de modernización son a veces inseparables: usar riego puede aumentar la producción al punto que sólo sea posible levantar la cosecha en forma mecanizada.

de aumentos significativos en los ingresos del terrateniente/ capitalista así como también de los relativamente escasos trabajadores rurales calificados que retienen su empleo y cuya productividad aumenta pari passu con la mecanización y tecnificación de la empresa agrícola.

Los precios de los productos agrícolas deberían disminuir en forma coincidente con el aumento de la productividad de la tierra y el trabajo, fenómeno que, rebajando los costos de la alimentación, debería favorecer principalmente a los pobres que gastan en ese rubro la mayor parte de su ingreso. No debe olvidarse, sin embargo, que esos mismos precios influyen también en la determinación de los ingresos de los pobres en zonas rurales quienes en la medida que comercializan parte de su producción podrían verse afectados por tal reducción en los precios, sin beneficiarse por la disminución en el costo de su consumo.

Así la modernización aplicada al contexto rural latinoamericano ha agravado la subutilización del trabajo y generado un incremento en el proceso migratorio sin ofrecer la compensación al menos parcial de un abaratamiento en los costos de la alimentación.

## 2. Migración interna, modernización y pobreza urbana

En forma paralela, el proceso de modernización se ha manifestado con gran intensidad en las áreas urbanas. Como consecuencia durante los últimos 20 años se produjo un rápido crecimiento del producto industrial en la mayoría de los países latinoamericanos; este crecimiento industrial, realizado al amparo de las políticas de protección frente a la competencia externa, es responsable no sólo de las al menos aceptables tasas de crecimiento del producto nacional, sino también de la transformación de las economías en semi industrializadas, y de la consolidación del proceso industrial en aquellas economías - como las del Cono Sur, Brasil y México - que ya lo habían iniciado décadas atrás.

Dichos fenómenos positivos tienen, con todo, aspectos negativos de no poca importancia que pueden resumirse como una fuerte tendencia a la concentración de los frutos del progreso técnico 1/. Esta concentración se da en dos planos principales: por un lado, se concentra el efecto crecimiento

---

1/ A. Pinto, "La concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en El Trimestre Económico (125), enero-marzo, 1965.

de la adopción de tecnologías modernas de alta productividad en unas pocas empresas que generan la mayor parte del crecimiento económico; por otro, concentración del ingreso en manos de los empresarios, los capitalistas y, en menor medida, los trabajadores de ese estrato moderno. La contrapartida de esa concentración es, naturalmente, que una porción mayoritaria de los trabajadores urbanos queda excluida de los beneficios del progreso y, por tanto, reducida a laborar en un nuevo sector de subsistencia urbano 1/.

Este proceso de desarrollo divergente al interior de las áreas urbanas tiene una relevancia trascendental para el proceso migratorio en que los salarios más altos que paga el sector moderno compendian la atracción que la ciudad ejerce sobre los pobres rurales cuyo ingreso y nivel de empleo está erosionado por la modernización agrícola. Así se generan los fuertes ritmos migratorios que explican que, en varios casos, la fuerza de trabajo urbana crezca a ritmos de cinco y seis por ciento cada año.

Dado su pequeño tamaño inicial, no habría sido en ningún caso sencillo lograr que el sector moderno pudiera absorber la subutilización existente a principios del período, sumada al rápido crecimiento de la oferta laboral - a pesar de que ése era el supuesto básico de la mayoría de las estrategias de desarrollo de la región.

Tres factores han coadyuvado a que el proceso fuera concentrador: el patrón de la demanda interna, el proceso tecnológico y las medidas de política económica que componen la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

Dada la fuerte concentración del ingreso que caracterizó las etapas iniciales de la industrialización latinoamericana, era inevitable que el patrón de la demanda reflejara los gustos de los consumidores de alto ingreso, conformando un espectro de bienes similares a los consumidos masivamente en los países industriales. Los procesos de sustitución de importaciones, seguidos en la mayoría de los países de la región trasladaron esta característica de la demanda al patrón de producción 2/. A su vez, este proceso facilitó la adopción

---

1/ PREALC, El problema del ... op. cit.

2/ Esto no significa que la pobreza sea "causada" por la adopción de un determinado patrón de desarrollo: la pobreza podría existir igualmente en un contexto de economía abierta donde el crecimiento fuera escaso dadas la competencia externa, la escasez de ahorros y la persistencia de déficit comerciales.

de las tecnologías vigentes en países desarrollados en la producción de los bienes cuya importación se sustituía por producción nacional.

Este patrón de demanda se vincula a la diversificación imitativa de productos nuevos, creados en las economías centrales, con el fin de captar una proporción creciente del mercado respectivo. Ello significa que la búsqueda de adaptaciones tecnológicas en la producción involucraría el riesgo de perder el beneficio oligopólico de adelantarse a la competencia. Así, el lograr un alto precio de venta para un producto que ya ha probado ser capaz de penetrar el mercado en economías desarrolladas, bien puede justificar el uso de una combinación de factores ineficiente 1/ y explicar por qué - con raras excepciones como es el caso argentino 2/- los esfuerzos de investigación y desarrollo han sido escasos y frecuentemente han recibido escéptica reacción empresarial.

Por otro lado, la tendencia descripta se refuerza a su vez, por el carácter concentrador que han tenido muchas de las políticas de industrialización. De una parte, éstas han tendido a sesgar en favor del capital la relación de precios privados de factores, con lo cual eliminaron las consideraciones de eficiencia a precios sociales que habrían sido viables en los casos en que existían alternativas tecnológicas válidas. Rebajas artificiales en el costo privado del capital se encuentran con máxima frecuencia en la política arancelaria, en la política crediticia y en la política tributaria. Alzas en el costo privado de la mano de obra se han introducido por ejemplo, mediante la forma de financiamiento de la seguridad social.

Buena parte de las políticas reseñadas no sólo distorsionan los precios relativos de factores sino que, tal como fueron diseñadas y aplicadas, fomentan la concentración del ingreso. Ejemplos clásicos de ello lo dan la política de crédito basada en la solvencia del prestatario y la tributaria, con su alta ponderación de impuestos indirectos y sus facilidades para aprovechar o generar exenciones a los impuestos directos.

Dichas políticas concentradoras no son casuales, por cierto, sino que resultan de la influencia de grupos que concentran el poder económico y político, así como a una visión

---

1/ PREALC, Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo, Santiago, PREALC, 1978

2/ J. Katz, Creación de tecnología en el sector manufacturero argentino, Buenos Aires, Programa BID/CEPAL, 1976.

particular del desarrollo, donde para aumentar el coeficiente de ahorro, se supone indispensable concentrar ingresos en los grupos más ricos.

Otras políticas concentradoras se vinculan, por ejemplo, al gasto y la inversión públicas, centradas en áreas urbanas y sectores modernos, a las políticas educativas nuevamente ubicadas de preferencia en zonas urbanas y dotadas de curricula desvinculados de las realidades económicas, etc.

Por razones tanto endógenas como inducidas, entonces, se produce concentración - y, consecuentemente, exclusión - de los beneficios del innegable progreso técnico, que en promedio, han exhibido las economías latinoamericanas en las últimas décadas. Ello explica la permanencia del desempleo, del trabajo insuficientemente remunerado y, en consecuencia, de la insatisfacción de las necesidades esenciales de grupos mayoritarios de la población.

## Capítulo II

# ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, EMPLEO Y NECESIDADES BASICAS

## A. Introducción

El objeto de este capítulo no es establecer lineamientos normativos en materia de estrategias de empleo y necesidades básicas, sino desarrollar un conjunto de temas orientados a evaluar qué implicaciones supone, para las estrategias de desarrollo vigentes en América Latina, introducir la superación gradual del subempleo y la satisfacción de las necesidades básicas como objetivos prioritarios. En particular, qué reorientaciones de los patrones de desarrollo vigentes, serían necesarias para avanzar hacia dichos objetivos.

En la sección B, se analizan dos experiencias recientes de estrategias de desarrollo, con características muy distintas en cuanto a su enfoque y lineamientos esenciales: las seguidas por Perú y Brasil en el período 1968-1976. A pesar de las diferencias significativas de realidades nacionales y enfoques estratégicos, se destaca la presencia de problemas comunes - subempleo y pobreza - que enfrentaron ambos países, y se analiza en qué medida los objetivos de superación del subempleo y satisfacción de las necesidades esenciales fueron incorporados en ambas estrategias.

En la sección C, a partir de un análisis de la diversidad de situaciones nacionales de América Latina, se detectan problemas comunes presentes en la mayoría de sus países, y la capacidad diferenciada para articular respuestas adecuadas. Esto último determina la necesidad de introducir estrategias de desarrollo diferenciadas, pero con componentes básicos comunes. En la misma sección, por la importancia presente y futura para los lineamientos estratégicos nacionales, se analizan con mayor profundidad algunos aspectos del patrón de industrialización vigente y se sugieren posibles líneas de acción.

En la sección D, se analizan las implicaciones de una estrategia orientada a superar el subempleo y satisfacer las

necesidades básicas hacia fines de siglo en cuanto al monto de recursos que serían necesarios para tal fin. Una de las principales conclusiones de las estimaciones preliminares efectuadas, sugiere que dichos objetivos podrían ser alcanzados basándose en la movilización de los recursos internos de la región en su conjunto. En el anexo al presente capítulo, se incluye con mayor detalle la metodología utilizada.

## B. Estrategias de desarrollo vigentes y satisfacción de las necesidades básicas

El análisis de las distintas realidades nacionales que componen América Latina, señala la existencia de muy diversas estrategias de desarrollo implementadas en el último decenio. No obstante, a pesar de la diversidad de situaciones nacionales y estrategias en marcha, existen sin duda rasgos y problemáticas comunes en muchos de estos países.

A título de ejemplo, resulta de interés examinar dos experiencias recientes claramente diferentes: las seguidas por Perú y Brasil desde 1968 en adelante.

A partir de 1968, y en un proceso permanente durante los siete años subsiguientes, se implementan en Perú una serie de reformas estructurales de profunda significación, cuyos objetivos principales apuntaban al logro de una mayor integración social y nacional; una mejora de la distribución del ingreso y el control de los recursos básicos y/o estratégicos 1/. Entre las principales reformas llevadas a cabo, puede mencionarse la reforma agraria, la comunidad laboral en la industria, y un intenso proceso de nacionalizaciones en los estratos modernos de la minería, pesca, industrias básicas, intermediación comercial y financiera y servicios públicos. La participación del Estado en el proceso económico aumenta significativamente, tanto en su actividad reguladora como en sus funciones de inversionista y productor directo de bienes y servicios. En la medida que las principales reformas estructurales comprenden cambios de la estructura de la propiedad, el Estado peruano avanza significativamente en el control de la apropiación del excedente económico; un indicador de este hecho, es que un 54 por ciento del valor agregado de las actividades modernas de la agricultura, pesca, minería e industria manufacturera, pasan a ser generados por empresas del Estado y empresas asociativas creadas por la Reforma Agraria. No obstante, los cambios en el grado de control de recursos productivos no fueron acompañados por modificaciones substantivas en el uso y destino de dichos recursos, a pesar

---

1/ Para un análisis de la experiencia de Perú, véase PREALC, Perú: Estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas, Santiago, PREALC, 1978.

de que la participación del sector público en la inversión total crece desde un tercio hasta un 50 por ciento de la misma 1/.

Las funciones reguladoras de la actividad económica tendieron a enmarcarse alrededor de tres grandes directrices de política económica: i) la utilización de la inversión pública para mantener el nivel de actividad y superar escaseces de divisas - en esta última dirección, tal fue el caso de las inversiones en oleoductos y minería de exportación; ii) un fuerte estímulo a la continuación del proceso de industrialización, utilizando protección efectiva, inversión financiera e inversión en infraestructura; iii) un decidido esfuerzo de la política de corto plazo para otorgar prioridad a la estabilidad de precios, en una coyuntura interna y externa de fuertes tensiones económicas. Que el Perú haya logrado un crecimiento económico cercano al 6.0 por ciento anual en 1968-75, período en que se registran las reformas estructurales ya citadas, parece poner en evidencia lo importante de la decisión estratégica implícita de impedir que las eventuales tensiones internas y externas desatadas por el proceso de reformas estructurales impactara negativamente el funcionamiento de la economía peruana 2/.

No obstante, quizás por la misma razón, las políticas corrientes no evidenciaron criterios nuevos para reorientar el proceso productivo, cuyo destino final - particularmente en el sector industrial - siguió siendo guiado por las empresas líderes de cada sector, y en particular, por las empresas transnacionales en aquellas ramas en las que su liderazgo era más definido.

Para evaluar la incidencia de este modelo estratégico sobre la satisfacción de las necesidades básicas, (fuera de

---

1/ Conviene sin embargo señalar que tanto problemas de relacionamiento internacional como el escaso plazo transcurrido desde la implementación de las reformas, no permiten evaluar los posibles resultados efectivos en su totalidad.

2/ Basta recordar que dicha tasa es alcanzada a pesar de que el coeficiente de inversión, se reduce drásticamente desde un promedio de 18.0 en el trienio 1965-67, a niveles que oscilan entre un 13.0 y 14.5 por ciento en el período 1968-1972, para recuperarse rápidamente en 1973, 1974 y 1975, en que alcanza un valor de 16.0, 19.5 y 20.8, respectivamente.

recordar el corto plazo de tiempo transcurrido que impide juzgar el impacto de medidas cuya incidencia es de largo plazo) conviene destacar lo siguiente.

Hacia 1971-72, más del 50 por ciento de las familias de Perú no satisfacían necesidades básicas. Es importante señalar la estrecha asociación de esta estimación con otros indicadores; en particular, hacia la misma fecha, la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo (desempleo abierto y subempleo) afectaba a aproximadamente un 48.4 por ciento de la mano de obra. El problema de insatisfacción de necesidades básicas se concentraba esencialmente en áreas rurales. Es particularmente en el sector minifundista de la sierra peruana, donde dicho problema alcanzaba proporciones elevadísimas 1/. Para tener una idea aproximada de la dimensión de la brecha de pobreza, baste decir que la brecha de consumo básico - que no debe confundirse con la brecha de recursos -equivalía a aproximadamente un 14 por ciento del PIB del Perú en dicho período.

En la perspectiva brindada por el párrafo previo, es posible adelantar, tentativamente, algunos de los principales resultados alcanzados por el modelo estratégico peruano.

La reforma agraria, debido a la escasez de tierra cultivable, benefició a aproximadamente un 25 por ciento de la mano de obra agrícola - principalmente, a los ocupados en las unidades que fueron reformadas ya que para poder mantener los niveles de producción no se introdujeron cambios sustantivos en los tamaños de explotación. Quedaron excluidos de los beneficios de la reforma, los minifundistas y trabajadores eventuales - básicamente ubicados en la sierra peruana - a quienes tampoco alcanzaron las políticas de apoyo de infraestructura económica y social del paquete de políticas públicas respectivas.

También se vieron beneficiados aquéllos que obtuvieron ocupaciones y/o mejoraron sus remuneraciones en los estratos modernos de la economía peruana, que generó empleos a un ritmo aproximado de crecimiento de la PEA urbana: 4.0 por ciento

---

1/ Debe recordarse, no obstante, que el crecimiento poblacional de las ciudades de 20 000 habitantes o más, es de alrededor del 6% anual, expresión directa de las fuertes migraciones rural-urbanas. Lo elevado de dichas tasas impone altos requerimientos sobre las actividades urbanas - particularmente para los estratos modernos de las mismas - para evitar que, a largo plazo, el problema citado se traslade paulatinamente hacia áreas urbanas.

anual 1/. Dada la elevada presión implícita en esta última tasa, el sector informal urbano mantuvo durante el período una participación aproximadamente constante en la ocupación urbana.

Un aspecto adicional dice relación con las características del proceso de industrialización, registradas durante la experiencia peruana. El subsector fabril absorbió mano de obra a tasas muy elevadas, 4.1 por ciento anual, con sus consiguientes efectos indirectos, a pesar de lo cual, la dimensión de las presiones migracionales hizo que tan elevado esfuerzo alcanzara sólo para mantener, aproximadamente, la participación del subsector fabril en la ocupación total. Un segundo aspecto se relaciona con la composición de la producción industrial, que evidenció un aumento en la proporción de bienes de consumo durables producidos por las ramas metalmecánicas. El impacto fue claramente positivo en términos de efectos de arrastre y creación de empleos productivos, pero evidenció también una absorción de recursos considerables cuyo destino final, en materia de patrón de consumo, se concentró en el 30 por ciento de las familias de mayores ingresos de Lima y principales centros urbanos. Nuevamente aquí surge otro de los problemas de la industrialización latinoamericana: la dificultad de separar el dinamismo requerido por este tipo de producciones de condiciones indispensables por el lado de distribución del ingreso para mantener dicho dinamismo.

En esencia, las condiciones estructurales de partida acotaron, claramente, las posibilidades de mejorar significativamente la situación de los grupos más afectados por problemas de subempleo y bajos ingresos en un plazo como el que se viene analizando. Las reformas de base no podían alcanzar directamente a aquéllos que se encontraban en peor situación en materia de necesidades básicas - particularmente los minifundistas de la Sierra - y es prematuro en este sentido evaluar un elemento clave para el futuro: los resultados indirectos de la transformación agrícola sobre el modelo general de funcionamiento de la economía peruana.

No se intentará en esta sección analizar las características y repercusiones de la estrategia seguida por Brasil en el decenio pasado; la literatura ya existente, profusa y

---

1/ Este hecho es ratificado por la mejora registrada por los cuatro deciles de la distribución inmediatamente inferiores al decil más alto.

controversial, constituye una mejor referencia al respecto 1/. Sólo se desea poner de manifiesto ciertos aspectos relevantes para el objeto de esta sección.

En el decenio pasado, Brasil registra una significativa transformación de su estructura productiva y tasas de crecimiento económico de una magnitud no registradas previamente en otras experiencias de países en desarrollo (cercanas al diez por ciento anual, entre 1968 y 1977). El esfuerzo de acumulación de capital alcanza niveles sin precedentes en la región - el coeficiente de inversión bruta interna pa a de 22.0 por ciento en 1968 a la elevada cifra de 32.0 en 1977. Aun cuando no se dispone de estimaciones confiables respecto a la creación de empleos, pocas dudas caben de que la absorción de mano de obra en estratos modernos, asociada a tan elevadas tasas de crecimiento, ha sido de una magnitud muy elevada. A pesar de ello, la evidencia disponible sugiere la persistencia de bolsones de subempleo y pobreza - particularmente en áreas rurales del nordeste de Brasil - que a pesar de las presiones de expulsión y las altas tasas migratorias, retienen un porcentaje muy considerable de la población del país. Hacia 1970, alrededor de un 54 por ciento de los hogares se ubicaba por debajo de la línea de pobreza establecida a partir de una canasta de consumo básico 2/. No obstante, la brecha de consumo básico, expresada en términos del PIB, no superaba a una magnitud equivalente al siete a ocho por ciento del PIB en dicho año. No existe información disponible más cercana en el tiempo y, como se verá, la información indirecta es relativamente contradictoria.

¿Cuáles fueron algunas de las principales características presentes en la estrategia seguida por Brasil? En primer lugar, al amparo de una coyuntura histórica favorable en los mercados externos de capitales - particularmente eurodólares - una fuerte contribución del financiamiento externo y de la

---

1/ Véase, entre otros, P. Malan y R. Bonelli, "The Brazilian Economy in the Seventies" en World Development, 5 (1 y 2), enero-febrero 1977; E. Bacha, "Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth", en World Development, 5 (1 y 2) enero-febrero 1977; E. Bacha y L. Taylor, Brazilian Income Distribution: Facts, Model Results and the Controversy, (borrador), 1977.

2/ También aquí la concentración de la pobreza en áreas rurales es un rasgo distintivo.

inversión directa extranjera 1/. En segundo lugar, tanto o más importante que lo anterior, un aumento de la intervención del Estado, directa e indirecta, en la actividad económica.

La intervención directa del sector público tuvo su máxima expresión en el poderoso conjunto de empresas públicas que tendieron a operar con un grado de eficiencia productiva y capacidad de gestión muy elevado.

La intervención reguladora abarcó diversos planos, pero se concentró prioritariamente en mantener la aceleración de la tasa de acumulación de capital. Esto implicó un sistema bastante complejo de incentivos, que incluyó exenciones tributarias, exenciones tarifarias, sistemas de crédito preferencial, etc. Implicó además, y quizá éste sea uno de los aspectos claves, la intervención activa del sector público en las instituciones y políticas de intermediación financiera, para transferir recursos hacia, esencialmente, el sector industrial y la infraestructura productiva.

Por el lado de demanda, los cuatro elementos principales estuvieron dados por: i) la política de ingresos, que concentró ingresos en los cuatro deciles superiores, en forma funcional a las exigencias de dinamización de las ramas productoras de durables; ii) la expansión del crédito para bienes durables, cuyo consumo no es, durante el período a estudio, patrimonio exclusivo del diez por ciento más rico, sino que permea hacia abajo manifestándose aun con mayor fuerza en los tres deciles subsiguientes 2/; iii) la expansión del crédito para construcción residencial, con fuerte impacto sobre la generación de empleos y elevados efectos de encadenamientos sobre las industrias proveedoras; iv) toda esta expansión de demanda se ve reforzada por un agresivo sistema de promoción de exportaciones, que opera complementariamente, particularmente en el período 1968-73.

Cabe destacar un aspecto distintivo de la experiencia en discusión: las elevadísimas tasas de crecimiento de la

---

1/ La presencia de la inversión directa extranjera y, particularmente, el rol de las empresas multinacionales en la orientación del proceso productivo - diversificación de productos - y movilización de recursos internos, es muy significativa en el sector manufacturero: un tercio del capital invertido en dicho sector y más del 40% del invertido en las ramas productivas de bienes de capital, pertenece a empresas extranjeras.

2/ Y esto es lo que explica el alto dinamismo de las ramas productoras de los bienes respectivos.

inversión fueron alcanzadas en forma simultánea con ritmos muy altos del crecimiento del consumo privado (aproximadamente 14.0 y 8.4 por ciento anual, respectivamente, en el período 1968-77). Este proceso se tornó viable en parte por el aumento del endeudamiento externo, que de 3.3 billones de dólares en 1967, se eleva a 12.6 billones en 1976.

El proceso de concentración del ingreso en los cuatro deciles superiores, operó esencialmente a partir de la compresión relativa de las tasas de remuneraciones urbanas, y cumplió un rol no sólo en la dinámica de la demanda, sino que permitió actuar con mayor efectividad a las políticas de intervención estatal en el sector financiero. A partir de 1968 el grueso de los aumentos de la productividad fueron captados esencialmente por las empresas, el gobierno, y los tramos altos de perceptores de remuneraciones.

La pérdida de participación relativa de los ingresos en los tramos bajos se experimentó durante el primer quinquenio tanto en sectores urbanos como rurales. Entre 1960 y 1970 la participación del 50 por ciento más bajo se redujo del 17.7 al 14.9 por ciento 1/. A partir de 1973 la evidencia disponible sugiere que la reducción relativa se concentra en zonas urbanas, ya que la relación entre salarios rurales y el salario mínimo urbano más elevado 2/ que oscilaba entre 0.59 y 0.64 en el período 1968-1972, crece rápidamente hasta 0.77 en 1973 y valores aún más altos en años posteriores. Esta información sugiere una hipótesis de trabajo tentativa: en el período 1968-1976, el 40 por ciento más pobre - ubicado en áreas rurales - habría mejorado su ingreso monetario per cápita a un ritmo que oscilaría entre 1.8 y 2.0 por ciento anual. No obstante, esta estimación debe ser calificada por la imposibilidad de evaluar el comportamiento del ingreso no monetario de los más pobres en áreas rurales. Pero aun aceptando esta calificación, existen dos aspectos a tener en cuenta para comprender el significado de dicha estimación: i) el ingreso per cápita promedio del 40 por ciento más pobre era en 1970 de aproximadamente 110 dólares; ii) dicho promedio esconde diferencias regionales y por tipo de actividad sumamente pronunciadas, que afectan un elevado porcentaje de la población rural.

---

1/ La reducción relativa del 20 por ciento más bajo fue del 3.5% en 1960 al 3.1% en 1970 a la vez que el ingreso absoluto por persona de este grupo pasó de 59 a 76 dólares en 1970.

2/ Que corresponde a la ciudad de Río de Janeiro.

De hecho, el cuadro descrito sugiere que el modelo estratégico de mayor dinamismo que registra la experiencia de la región, a pesar del efecto de "rebalse" o de "chorreo" no alcanzó tampoco a incorporar plenamente a sus frutos a los sectores de la población que presentaban, originariamente, la situación más desventajosa en materia de empleo y satisfacción de necesidades esenciales. Al igual que en Perú, los más postergados siguieron siendo los relativamette más pobres entre los pobres.

Como se observa, un bosquejo de contrastación entre dos experiencias estratégicas tan diferentes como las sintetizadas en las páginas previas, introduce serios interrogantes respecto a los componentes esenciales de una estrategia de desarrollo que pretenda alcanzar resultados substantivos en materia de empleo y satisfacción de las necesidades básicas. En ambas experiencias, hay sin duda, legítimamente, la posibilidad de especular acerca de en qué medida la continuidad de los respectivos modelos estratégicos tenderá a resolver - y en qué plazos - la situación de los grupos más postergados. No obstante, la principal interrogante se centra en un hecho: hasta qué punto la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más postergados - y la creación de empleos productivos a tasas de remuneraciones adecuadas para acceder efectivamente a los bienes y servicios respectivos - estaba realmente presente en las decisiones de política económica que fueron configurando so sólo los respectivos modelos estratégicos sino además, los objetivos prioritarios de los mismos. No se trata aquí de cuestionar uno u otro modelo estratégico, sino de indagar qué posibilidades reales existieron y existen para incorporar los objetivos precitados con el nivel de prioridades que merecen. No se trata tampoco de señalar qué políticas instrumentales adicionales podrían ir operando, al interior de los respectivos modelos estratégicos, en la dirección deseada. Se trata sí de contribuir, esencialmente, por una parte a tomar conciencia de las dificultades que supone incorporar dichos objetivos, y por otra, de la perentoria necesidad de aceptarlos, legítimamente, como uno de los objetivos prioritarios de una estrategia de desarrollo.

## C. Diversidad de realidades y componentes estratégicos comunes

El objetivo de esta sección es discutir algunos de los componentes básicos de una reorientación estratégica que contemple, entre sus objetivos, la superación gradual del subempleo y la satisfacción de las necesidades básicas del grueso de la población en un plazo razonable. No se pretende con ello establecer pautas o criterios normativos, sino destacar áreas-problema relevantes para distintos enfoques estratégicos, consideradas prioritarias tanto en función de la experiencia histórica reciente como de los objetivos precitados.

La necesidad de aceptar variantes estratégicas surge de identificar el grado de diversidad de realidades nacionales presentes en la región y las distintas características y estadios de desarrollo que configuran dicha diversidad. Al mismo tiempo, gran parte de los países de la región enfrentan problemáticas comunes - tal es, precisamente, la necesidad de avanzar en la superación gradual del subempleo y satisfacción de las necesidades básicas. Esto último introduce la posibilidad de al menos reflexionar sobre componentes básicos comunes a diferentes estrategias de desarrollo.

### 1. Diversidad de realidades nacionales

En el cuadro 1 adjunto, se incluye un conjunto de indicadores que pone de manifiesto la diversidad de situaciones nacionales, particularmente en lo que hace a tamaño económico, dinamismo, grado de desarrollo, niveles de acumulación alcanzados, inserción en la economía internacional y perfil poblacional. Naturalmente, los indicadores citados sobre simplifican la identificación de las realidades nacionales, pero constituyen un punto de partida que permite algunas reflexiones.

Los países más grandes - Brasil, México y Argentina - registran coeficientes de industrialización relativamente elevados y coeficientes de exportaciones relativamente bajos. Presentan también una gravitación relativamente alta de la industria metalmecánica en la manufactura 1/ y un relativamente elevado componente de exportaciones manufactureras en el total de exportaciones. Los tres países se basaron principalmente en el mercado interno y en los procesos de industrialización sustitutiva para alimentar su crecimiento económico, aun cuando en el último decenio en los tres se registren esfuerzos significativos y exitosos en la dirección de promover exportaciones. No

---

1/ Excepto México, cuya estructura industrial se caracteriza por una menor gravitación de estas ramas.

Cuadro II-1

AMERICA LATINA: ALGUNOS INDICADORES ESCOGIDOS

| | PIB (a costo de factores) a/ 1976 | PIB por habitante a/ 1976 | Tasa de crecimiento del PIB 1966-1976 | Coeficiente de inversión | | Participación de la inversión pública en la inversión bruta fija (1973) | Participación de la industria manufacturera en el PIB | | Participación de la industria metalmecánica en la producción industrial (1974) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 1966 | 1976 | | 1950 | 1975 | |
| Brasil | 78 352.3 | 694 | 9.8 | 23.0 | 33.2 | 38.0 | 17.9 | 25.6 | 36.6 |
| México | 60 367.6 | 986 | 5.8 | 20.3 | 26.2 | 48.6 | 18.6 | 24.1 | 22.7 |
| Argentina | 33 546.7 | 1 304 | 3.7 | 16.6 | 18.1 | 27.8 | 23.2 | 32.2 | 42.0 |
| Venezuela | 10 163.0 | 1 346 | 5.2 | 25.6 | 37.0 | 34.5 | 6.9 | 13.4 | 18.3 |
| Colombia | 16 188.6 | 606 | 6.0 | 22.4 | 15.6 | 29.2 | 13.7 | 18.8 | 14.4 |
| Perú | 9 559.0 | 591 | 4.6 | 19.5 | 17.9 | 40.1 | 10.9 | 18.7 | 24.5 |
| Chile | 7 747.5 | 742 | 1.0 | 15.6 | 6.7 | 63.9 | 23.1 | 23.8 | 30.1 |
| Ecuador | 3 447.0 | 471 | 7.3 | 10.8 | 22.6 | 33.7 | 17.1 | 20.3 | 9.4 |
| Guatemala | 3 092.5 | 494 | 5.8 | 11.1 | 15.4 | 23.6 | 10.7 | 14.5 | 11.4 |
| Uruguay | 2 796.7 | 890 | 1.2 | 9.4 | 12.1 | 35.5 | 23.0 | 25.4 | 4.0 |
| República Dominicana | 2 527.8 | 478 | 7.7 | 14.4 | 24.8 | 35.4 | 12.5 | 17.5 | 8.3 |
| El Salvador | 1 864.5 | 437 | 4.5 | 18.6 | 16.2 | 27.6 | 12.9 | 18.1 | 15.4 |
| Panamá | 1 578.4 | 916 | 5.2 | 22.0 | 23.6 | 26.5 | 7.9 | 13.9 | 12.5 |
| Bolivia | 1 767.8 | 318 | 6.0 | 18.1 | 19.2 | 54.1 | 12.4 | 13.6 | ... |
| Costa Rica | 1 631.7 | 796 | 6.4 | 19.3 | 23.7 | 24.8 | 11.5 | 17.2 | 12.4 |
| Paraguay | 1 169.8 | 429 | 5.7 | 17.1 | 29.0 | 24.6 | 17.8 | 17.5 | 7.1 |
| Nicaragua | 1 078.4 | 450 | 5.0 | 21.4 | 17.4 | 40.5 | 10.0 | 17.8 | 9.3 |
| Honduras | 898.1 | 286 | 3.5 | 16.3 | 16.7 | 24.3 | 9.2 | 16.0 | 6.7 |
| Haití | 655.7 | 109 | 3.5 | 5.6 | 13.4 | 34.3 | 8.3 | 11.7 | ... |

Cuadro II-1 (conclusión)

| | Coeficiente de exportaciones | | Coeficiente de exportaciones en el total de exportaciones (1973) | Porcentaje de la población urbana en la población total b/ | | Tasa de crecimiento de la población total | | Porcentaje de hogares que no satisfacen necesidades básicas, 1970 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1966 | 1976 | | 1960 | 1970 | 1960-1965 | 1970-1975 | Total | Areas rurales |
| Brasil | 6.4 | 5.6 | 27.0 | 28.8 | 38.8 | 2.9 | 2.8 | 54.0 | 67.0 |
| México | 9.1 | 7.8 | 48.7 | 33.3 | 35.3 | 3.5 | 3.2 | 45.0 | 53.0 |
| Argentina | 9.0 | 7.7 | 32.0 | 59.9 | 67.4 | 1.6 | 1.3 | 6.0 | 8.0 |
| Venezuela | 28.1 | 18.8 | 1.3 | 45.3 | 57.9 | 3.3 | 2.9 | 25.0 | 32.0 |
| Colombia | 13.5 | 13.8 | 12.1 | 31.1 | 43.1 | 3.3 | 3.2 | 42.0 | 50.0 |
| Perú | 20.4 | 11.7 | 7.2 | 26.7 | 33.3 | 3.1 | 2.9 | 52.0 | 63.0 |
| Chile | 16.9 | 22.5 | 7.5 | 49.5 | 60.5 | 2.5 | 1.8 | 22.0 | 38.0 |
| Ecuador | 15.3 | 18.7 | 3.6 | 26.1 | 31.3 | 3.4 | 3.2 | ...c/ | ...c/ |
| Guatemala | 18.7 | 21.3 | ...d/ | 13.8 | 17.7 | 2.9 | 2.9 | ...c/ | ...c/ |
| Uruguay | 12.5 | 16.7 | 15.7 | 56.1 | 70.2 | 1.4 | 1.2 | 10.0 | 13.0 |
| República Dominicana | 15.3 | 17.7 | 1.8 | 18.7 | 30.2 | 3.3 | 3.3 | ...c/ | ...c/ |
| El Salvador | 25.8 | 27.0 | ...d/ | 17.4 | 18.6 | 3.0 | 3.1 | ...c/ | ...c/ |
| Panamá | 34.5 | 37.0 | 2.3 | 33.1 | 38.3 | 3.2 | 2.8 | ...c/ | ...c/ |
| Bolivia | 21.0 | 21.4 | 1.1 | 20.1 | 22.7 | 2.3 | 2.5 | ...c/ | ...c/ |
| Costa Rica | 22.4 | 29.4 | ...d/ | 23.5 | 32.2 | 3.7 | 2.8 | 28.0 | 33.0 |
| Paraguay | 13.2 | 11.4 | 37.8 | 15.8 | 17.5 | 3.2 | 3.1 | ...c/ | ...c/ |
| Nicaragua | 26.8 | 29.0 | ...d/ | 20.4 | 27.7 | 3.1 | 3.2 | ...c/ | ...c/ |
| Honduras | 26.7 | 24.8 | ...d/ | 11.0 | 15.6 | 3.4 | 3.5 | 73.0 | 80.0 |
| Haití | 11.6 | 10.3 | ...d/ | 6.1 | 7.0 | 2.3 | 2.5 | ...c/ | ...c/ |

Fuente: CEPAL y estimaciones de PREALC.

a/ Millones de dólares a precios constantes de 1970.

b/ Población urbana: que habita en ciudades de 20 000 habitantes o más.

c/ Las cifras globales para el conjunto de países no individualizados son de 63.0 y 71.0 por ciento, para totales nacionales y áreas rurales respectivamente.

d/ El coeficiente para América Central en su conjunto, alcanzaba aproximadamente 19.0.

obstante, existen diferencias sustantivas entre ellos en lo que se refiere a crecimiento poblacional y porcentaje de la población total ubicado en áreas urbanas. México y Brasil presentan no sólo tasas de crecimiento poblacional muy elevadas, sino además un menor grado de urbanización. México y particularmente Brasil exhiben también tasas de crecimiento económico significativamente más elevadas, mayores coeficientes de inversión y una elevación más rápida de dicho coeficiente en comparación con lo registrado por Argentina. No obstante, este último país, con un producto per cápita bastante superior al de México y Brasil, y un perfil distributivo más equitativo que el registrado por dichos países, presenta porcentajes de hogares pobres sustantivamente inferiores a los exhibidos por los dos países precitados.

Los cuatro países de tamaño intermedio, Venezuela, Colombia, Perú y Chile, registran coeficientes de industrialización intermedios 1/ - inferiores a los alcanzados por los países grandes - coeficientes de exportaciones significativamente más elevados que los registrados por dichos países y se caracterizan por un coeficiente de inversión intermedio. Con procesos de industrialización menos avanzados, descansaron también durante mucho tiempo en la industrialización sustitutiva 2/ para su crecimiento económico 3/, pero tanto durante el proceso de industrialización como aun con mayor énfasis en los últimos años, el papel de las exportaciones - principalmente de las no manufactureras - como fuente del crecimiento económico fue bastante más importante que en los países grandes. Con excepción de Chile, registran altas tasas de crecimiento poblacional - superiores al promedio de la región - y en el caso de Colombia y Perú, mantienen todavía niveles de urbanización relativamente bajos.

En los restantes países de la región, los de menor tamaño relativo, el cuadro de situación es bastante diverso. No obstante, es factible señalar los siguientes rasgos comunes: aun cuando presentan distinto grado de avance en el proceso de industrialización (que se expresa en un coeficiente de industrialización que oscila entre el 11.7 y el 25.4 por ciento) todos ellos - excepto Paraguay y Haití - registran coeficientes de exportaciones superiores al promedio de los cuatro países intermedios, y son sumamente dependientes de exportaciones no manufactureras. En todos ellos - excepto Uruguay - el proceso de industrialización es relativamente más

---

1/ 2/ Excepto Venezuela.

3/ Registran también - con la excepción de Colombia - una gravitación de la industria metalmecánica inferior a la exhibida por Brasil y Argentina pero significativamente superior al resto de los países más pequeños de la región.

incipiente que en los países intermedios, reflejado claramente en una menor gravitación promedio de la industria metalmecánica en la manufactura. Con la excepción de Uruguay, Bolivia y Haití, todos ellos registran tasas de crecimiento poblacional muy elevadas - superiores al promedio para la región - y, exceptuando nuevamente Uruguay, todos registran coeficientes de urbanización relativamente bajos, lo que sugiere para el futuro la presión adicional de migraciones rural-urbanas de magnitud importante. Con excepción de Uruguay y Costa Rica, todos registran un porcentaje de hogares pobres - particularmente en áreas rurales - muy superior al promedio para la región.

La síntesis esquemática planteada en los párrafos previos deja fuera del análisis un sinnúmero de elementos que sirven para introducir un grado de diversidad aun mayor. Baste mencionar, sólo a título de ejemplo, la gravitación de la población indígena y los rasgos impresos por la herencia colonial en México, Perú, Guatemala, Bolivia y Ecuador, en relación al resto de los países de la región; y, recíprocamente, el grado de asimilación de lo que implicó la inmigración europea en los principales países de destino. Pero aun cuando incompleta, la síntesis esbozada plantea un cuadro de realidades nacionales muy diversas, con claros elementos diferenciadores a ser considerados en el diseño e implementación de estrategias de desarrollo.

No obstante, a pesar de la diversidad de situaciones, la mayoría de los países enfrentan desafíos y problemas comunes presentes en casi todos ellos, aun cuando con diferente intensidad o grado de urgencia. Así, con la excepción de Argentina, todos los países de la región enfrentan, con mayor o menor grado, problemas de subempleo (más agudos en aquellas experiencias en que coexisten altas tasas de crecimiento poblacional y elevadas presiones migratorias rural-urbanas) y muy ligado a ello, problemas de distribución del ingreso y de pobreza, particularmente en áreas rurales, que afectan un porcentaje muy alto de los hogares. Por otro lado, en casi todos los países de la región - exceptuando los productores de petróleo - la generación de divisas y la posición del balance de pagos está presente, en forma recurrente o estructural, como una de las principales restricciones para la aceleración del crecimiento económico.

Lo anterior permite sugerir que las diferencias fundamentales no se ubican tanto a nivel de los principales problemas, sino en la capacidad interna para articular hacia el futuro una respuesta apropiada a dichos problemas. Las fuertes diferencias en materia de base productiva interna y grado de desarrollo del potencial productivo, sugieren claramente un problema de plazos distintos para alcanzar metas razonables en materia de empleo productivo, ingresos y necesidades básicas,

y apuntan también a la necesidad de estrategias o secuencias estratégicas diferenciadas. Es difícil ubicar en igual posición en materia de metas estratégicas, países con potencial y base material de recursos productivos tan distintos. No obstante, es factible reflexionar sobre la orientación de componentes básicos comunes a diferentes estrategias, aceptando el grado de diferenciación ya expuesto.

## 2. Componentes estratégicos básicos

No se pretende en esta sección un análisis exhaustivo de los componentes básicos comunes a distintos modelos estratégicos para diversas realidades nacionales, sino más bien discutir, a título de ejemplo, sólo aquéllos considerados como más relevantes para el propósito de este trabajo. Un primer aspecto a tener en cuenta - que será retomado en una sección posterior - es que, particularmente para los países de menor desarrollo de la región, la expansión y mayor aprovechamiento de su potencial productivo es una condición necesaria para tornar viables los objetivos de empleo productivo, distribución de ingresos y satisfacción de las necesidades básicas. Esto significa claramente tasas de crecimiento económico elevadas; pero implica, simultáneamente, centrar la atención en el patrón de crecimiento más consistente con las respectivas realidades y metas estratégicas.

En este sentido, conviene rescatar un elemento que surge de experiencias históricas muy diversas.

Tal como se expresara en informes previos 1/, la superación gradual del subempleo de la mano de obra no se contradice con la aceleración del crecimiento económico y el mayor aprovechamiento del potencial productivo. Por el contrario, la subutilización de la mano de obra implica un desaprovechamiento del potencial productivo del recurso más abundante con que cuentan los países de la región. En segundo lugar, superar gradualmente el subempleo, implica otorgar prioridad a la generación de empleos, a niveles de productividad y remuneraciones crecientes, con su consiguiente impacto sobre los niveles de ingreso de los sectores más postergados. En esta perspectiva, constituye una condición necesaria 2/ para garantizar el

---

1/ PREALC, El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, Santiago, PREALC, 1976 cap. V.

2/ No suficiente, ya que, naturalmente, existe un problema de existencia efectiva, por el lado de la oferta, de los flujos de bienes y servicios requeridos como satisfactores.

acceso - poder de compra - para la satisfacción de las necesidades básicas.

Por lo tanto, conviene enfatizar que la superación gradual del subempleo, como objetivo estratégico, opera simultáneamente en dos direcciones: i) desarrollando y aumentando el grado de aprovechamiento del potencial productivo y expandiendo hacia el futuro la base material de los recursos de un país; ii) generando mayores niveles de ingresos para los sectores más rezagados (que es donde se concentran las tasas de subempleo más elevadas) y, a través de ello, tornando viable su acceso a consumos esenciales.

Dicha prioridad tiene implicaciones para el patrón de asignación de recursos. A fin de simplificar el análisis que sigue, solo se abordan dos aspectos: la evolución del patrón de inversiones y la mezcla de tecnología que permita generar empleos a los mayores niveles de productividad e ingresos posibles.

El análisis efectuado por el PREALC para diversos países de la región, permite concluir que pese a las elevadas tasas de crecimiento económico y absorción de mano de obra registradas en los estratos modernos 1/ las mismas no alcanzan a incorporar (dentro de plazos razonables) a los sectores más postergados de la población. Cuanto más elevadas las tasas de crecimiento poblacional y mayores sean las presiones migratorias, mayor es la probabilidad de que el problema del subempleo y la pobreza sean gradualmente trasladados hacia los centros urbanos, lo que impone requerimientos de absorción sumamente elevados a los estratos modernos. Dada la magnitud de estas presiones - el crecimiento poblacional urbano, en muchos de los países de la región, supera el cinco por ciento anual - el desafío enfrentado es históricamente distinto al registrado en su momento por las economías hoy avanzadas. De ahí que el PREALC planteara ya en 1975 prioritariamente, la necesidad de orientar el diseño de políticas de desarrollo en dos direcciones simultáneas: i) modificación gradual del patrón de crecimiento prevaleciente en los estratos modernos, buscando a través de diversas variables, aumentar la capacidad de generación de empleos en dichos estratos 2/; ii) transformación productiva y modernización selectiva de los sectores rezagados - agrícola tradicional e informal urbano - buscando, a través de políticas directas, un permanente aumento de la productividad e ingresos de la mano de

---

1/ Elevadas bajo cualquier estándar de comparación internacional.

2/ Lo que a largo plazo implica aceptar la necesidad de transferir un porcentaje considerable de la población rural hacia centros urbanos.

obra allí ocupada 1/.

Estos componentes básicos siguen vigentes, en mayor o menor medida, cualquier sea la estrategia específica de desarrollo de una realidad nacional. Ya sea que se otorgue prioridad a la industrialización sustitutiva redefinida, ya sea que se trate de un modelo orientado por el crecimiento de las exportaciones - o más probablemente una mezcla de ambos - el dato básico y esencial sigue siendo la trayectoria de la composición de la producción, del patrón de inversiones y del perfil tecnológico asociado, que permita acortar los plazos necesarios para superar los problemas de subempleo, distribución de ingresos y necesidades básicas. Este dato básico, conviene reiterarlo, no es inconsistente con una aceleración del crecimiento económico; por el contrario, dicha reorientación sólo puede ser viable con tasas de crecimiento elevadas. Aun para aquellos países que han alcanzado coeficientes de inversión superiores al 25 por ciento - Brasil, México, Venezuela - reorientar gradualmente el patrón de inversiones hacia un perfil más absorbedor, significa mantener tasas de crecimiento elevadas en ciertas actividades - con los requerimientos de inversión respectivos - mientras, simultáneamente, se transfieren recursos hacia aquéllas que se trata de desarrollar prioritariamente. Esto impone exigencias mayores para el ritmo de aumento de la inversión y producto global. Como consecuencia, los requerimientos en cuanto a formación de ahorro interno y por ende, sus implicaciones para limitar la expansión del consumo no esencial adquieren prioridad adicional. En la perspectiva anterior, el objetivo estratégico de satisfacción de las necesidades básicas de los hogares más pobres, se inserta a través de los requerimientos de aumento de la capacidad productiva, del cambio en su composición y de la reorientación del patrón de inversiones. Significa de hecho, privilegiar y comprometer una porción de la reorientación de los recursos productivos, hacia este objetivo, lo cual constituye la contrapartida por el lado de la composición de la oferta, de los cambios en la composición del consumo 2/ (asociados a las modificaciones de la distribución del ingreso) que se

---

1/ Lo que implica suponer que el desarrollo de los estratos modernos, por sí sólo, no induce automáticamente la transformación productiva de los sectores rezagados, hecho por lo demás constatado en la mayoría de las experiencias nacionales.

2/ Lo que supone acotar el ritmo de crecimiento de consumos no esenciales para transferir recursos hacia consumos básicos. La intensidad de este proceso dependerá del grado de desarrollo y base material alcanzada por los respectivos países.

derivan del cambio en la estructura de la ocupación.

La reorientación de la utilización de recursos, pasa a ser un requerimiento instrumental de los dos objetivos: subempleo y satisfacción de las necesidades esenciales. La magnitud de los requerimientos adicionales en términos de crecimiento y compromiso de recursos que se derivan de una reorientación del patrón de utilización de recursos como el citado, dependerán de hecho del grado de desarrollo y dinamismo alcanzado por la economía nacional respectiva. Si se observa el problema en la perspectiva de lograr que los países vayan reorientando gradualmente sus estrategias de crecimiento y avanzando por lo tanto, en la dirección de acortar los plazos históricos requeridos para alcanzar dichas metas para la América Latina en su conjunto, el esfuerzo a realizar es significativo, pero viable 1/. Para ello se requerirían decisiones de política que trascienden el análisis técnico-económico y se trasladan al ámbito de las relaciones de poder y viabilidad sociopolítica de las políticas instrumentales respectivas, ámbito que en última instancia determinará el ritmo de avance en la dirección de los objetivos citados.

## 3. Papel de la industrialización en la generación de empleos productivos y satisfacción de las necesidades básicas

Si bien con distintas características, intensidad y dinamismo, como puede constatarse en el cuadro 1, la mayoría de los países de la región registran un avance sustantivo en el proceso de industrialización. Para los países grandes - y casi todos los medianos - la industrialización hacia el mercado interno constituyó el núcleo dinámico del proceso de transformación, modernización y desarrollo. Pero también para los países pequeños, aun cuando con menos ponderación, dicho proceso tuvo una significación similar. Naturalmente, las implicancias de dicho proceso para la paulatina transformación de las estructuras productivas internas, no se limita a lo acontecido dentro de los respectivos sectores manufactureros, sino que incluye la generación de efectos de encadenamiento - hacia atrás y hacia adelante - la irradiación de su dinamismo y las transformaciones inducidas en los restantes sectores de la actividad económica.

---

1/ La sección D de este capítulo ofrece una estimación de los recursos necesarios.

En general, los ritmos de crecimiento de la industria manufacturera, en la experiencia histórica de la región, son muy elevados y los ritmos de absorción de mano de obra muy significativos 1/. Este es un aspecto de importancia ya que este proceso es una de las principales vías directas para transferir mano de obra hacia sectores de mayor productividad e, indirectamente, por los efectos que genera en otros sectores del estrato moderno de la economía. No obstante, cabe señalar algunos aspectos para evaluar por qué a pesar de ello deben introducirse correcciones en el patrón de desarrollo industrial de muchos de los países de la región.

En primer lugar, conviene aclarar que los argumentos planteados no implican suponer un corte dualista o dicotómico de los distintos sectores (y, en particular, del sector industrial) sino aceptar que las características de la acumulación de capital industrial asociadas al proceso de modernización - en particular, las tendencias a la concentración industrial - van generando discontinuidades tecnológicas que afectan la absorción de mano de obra y generan segmentación en los mercados de trabajo 2/.

Diversos estudios muestran que, después de tres décadas - o más según los países - de industrialización, el porcentaje del empleo manufacturero retenido por el sector no fabril 3/ sigue siendo elevado (40 por ciento para México, 65 por ciento en Guatemala, 35 por ciento en Chile, 52 por ciento en El Salvador, 60 por ciento en Perú, sólo para citar algunos ejemplos). Ello implica que una fracción muy significativa del empleo industrial se encuentra ocupada a niveles de productividad e ingresos cuatro veces inferiores a los promedios respectivos para la industria en su conjunto. En otros términos, las elevadas tasas de creación de puestos de trabajo en la industria

---

1/ Para la industria manufacturera - fabril y no fabril - oscilan entre 2.5 y 4.1% anual, según los países, en el período 1965-76.

2/ N. García; L. Dudley, Estructura tecnológica, subempleo y pobreza en América Latina: Perfiles a largo plazo, trabajo presentado a la Reunión sobre Distribución del Ingreso en América Latina, CIEPLAN/CLACSO, Santiago, 1977; PREALC, México: La pequeña industria en una estrategia de empleo productivo, Santiago, PREALC, 1978; N. García, Microindustrias en el sector manufacturero de México, Santiago, PREALC, 1978 (en prensa); O. Muñoz, Dualismo, organización industrial y empleo, Santiago, PREALC/CIEPLAN, 1978; V.E. Tokman; N. García; J. Ramos, Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo, Santiago, PREALC, 1978.

3/ Compuesto por microindustrias, artesanías y en general, pequeños establecimientos con bajos niveles de productividad, muy débiles posibilidades de acumulación de capital y tasas de remuneraciones muy bajas.

manufacturera, deben evaluarse en función de que una parte significativa de los puestos de trabajo son generados por un subsector caracterizado por productividad y remuneraciones promedio muy inferiores a las registradas por el sector fabril.

Adicionalmente, aun cuando las tasas de creación de empleos son elevadas, en muchos países resultan insuficientes ante las tasas de crecimiento poblacional y la elevada migración hacia las ciudades. Al respecto, las tasas de crecimiento de la población urbana 1/ de América Latina alcanzan a 5.2 por ciento anual en el período 1950-75. En dicho período, el porcentaje de la población total de América Latina ubicada en centros urbanos 2/ pasa de 25.6 a 45 por ciento. Dado que muchos de los países de la región registran situaciones que sugieren para los próximos decenios la continuación de este proceso migratorio, lo expuesto no es sólo un problema de registro histórico, sino que plantea claros desafíos para las estrategias de industrialización de los próximos años. No se trata, obviamente, de que la industrialización absorba el grueso de la presión de la oferta de mano de obra en centros urbanos, sino que juegue un papel significativo en dicho proceso.

Algunas de las posibles líneas de acción a considerar sobre este aspecto, serían las siguientes:

a) La primera se refiere a la composición de la producción (características de la diversificación de productos) por tipo de producto, tamaño de establecimiento y características tecnológicas asociadas. En este sentido, el desafío consiste en cómo ir integrando, en forma balanceada, ramas industriales muy intensivas en capital - y otros recursos no abundantes - con ramas industriales menos intensivas en recursos no abundantes, buscando una composición de la estructura industrial que permita simultáneamente una mayor absorción de mano de obra y una productividad más alta del capital invertido. El fortalecimiento de las interrelaciones entre las industrias de diversos tamaños 3/ es uno de los aspectos a considerar especialmente 4/. Un segundo aspecto es la prioridad que debe otorgarse a la gran industria en aquellos tipos de productos donde se asegure una productividad de los recursos no abundantes más elevada, y una menor relación recursos no abundantes - mano de obra.

---

1/ 2/ En ciudades de 20 000 habitantes o más.

3/ Mayor aprovechamiento de la división técnica de la producción por tamaño de establecimiento.

4/ Tanto por el ahorro de recursos no abundantes y mayor capacidad de absorción que ello implica, como por los efectos dinamizadores - especialmente difusión de progreso técnico - hacia las unidades menores, proveedoras de insumos y piezas para las mayores.

b) La segunda es el destino y orientación de la estructura industrial. Sobre este aspecto el punto clave es cómo se integran en una estructura industrial, industrias orientadas prioritariamente hacia afuera, con industrias orientadas hacia el mercado interno - entre las que cabe incluir, las proveedoras de insumos para la industria exportadora. No existen dudas acerca de la prioridad que merece el objetivo de generación de divisas en todo diseño estratégico, y que en la etapa actual implica no sólo una reorientación del proceso sustitutivo en la dirección de ahorrar efectivamente divisas, sino, prioritariamente, esfuerzos que permitan ir avanzando en acrecentar las exportaciones manufactureras. Esta última prioridad, presente en los países grandes, se torna naturalmente - por razones de tamaño de mercado - una necesidad ineludible para los países medianos y más pequeños. Existe sí discusión respecto a cuáles serían las políticas instrumentales más apropiadas para lograr niveles de competitividad y para evitar el riesgo de destruir ventajas comparativas adquiridas - o en vías de serlo - en el proceso de industrialización que no suelen tenerse en cuenta cuando el diagnóstico se basa en analizar ventajas comparativas estáticas. El aspecto en discusión afecta la generación de empleo y cabe reflexionar sobre dos puntos en particular: i) el efecto empleo derivado del grado de apertura hacia el exterior dependerá, esencialmente, no sólo de la magnitud de las divisas netas generadas y de las funciones de producción de las actividades exportadoras, sino, esencialmente, del uso que se haga de las mismas; ii) el grado y características del proceso de apertura debe ser acompañado de políticas que eviten el riesgo de generar divisas a costa de una "destrucción neta" de puestos de trabajo.

c) Existe consenso en que el progreso tecnológico constituye un factor clave para alcanzar aumentos persistentes de la productividad de la mano de obra en un proceso de desarrollo industrial. No obstante, el punto principal consiste no sólo en aumentar el ritmo de crecimiento de la productividad sino además la estructura o composición de dicho aumento. Esto reintroduce, nuevamente, los argumentos desarrollados en el punto a) que en esta perspectiva implican buscar una composición de la producción, por rama y tamaño de establecimiento, que induzca una absorción del progreso técnico más balanceada de lo que registran la mayoría de las experiencias de industrialización. Adicionalmente, se requieren esfuerzos complementarios para adaptar creativamente la tecnología importada y difundir el progreso tecnológico hacia los estratos más rezagados de la economía.

Un punto complementario se refiere a la conveniencia - o inconveniencia - de producir bienes de equipo en los países de la región. Normalmente, suele evaluarse esta posibilidad en función de su contribución directa e indirecta al ahorro de divisas, a la generación de producto y empleo y al fortalecimiento del grado de integración del aparato productivo. El análisis de la forma en que se genera y difunde el progreso técnico, sugiere una perspectiva adicional para estos criterios de evaluación, ya que es en la producción de bienes de equipo donde se concentra las mayores posibilidades de generar endógenamente el progreso técnico, adaptarlo a los requerimientos nacionales y generar además un tipo de progreso técnico de más fácil difusión. Esto es particularmente cierto en las ramas productoras de máquinas-herramientas, donde la incorporación de progreso técnico y la irradiación del mismo hacia los sectores usuarios - con los consiguientes efectos de encadenamiento sobre nuevas innovaciones en estos últimos - es más clara. Naturalmente, este tipo de aproximación es más viable para los países más grandes y medianos de la región - que, dicho sea de paso, registran ya definidos avances en esta dirección. Existe sin duda un problema de escala requerido por la especialización, que exige tamaños de mercados mínimos. En este sentido aun para muchos de los países más pequeños de la región, la especialización selectiva en ciertas y determinadas ramas, orientadas hacia exportaciones, permitiría avances sustantivos en el plano en discusión, con importantes repercusiones, en la medida que los mismos vayan desarrollándose gradualmente en varios países simultáneamente 1/.

d) De lo anterior surgen ciertas implicaciones para la estructura de ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas. En primer lugar, los argumentos previos reubican el proceso de movilización de recursos internos asociado a un proceso de industrialización, en la perspectiva de aumentar la capacidad de generación de empleos a mayores niveles de productividad e ingresos (aceptando simultáneamente, con la prioridad que merecen, los objetivos instrumentales de generación de divisas y progreso técnico). En la medida que se logren avances significativos y permanentes en esta dirección, esto implica la posibilidad de aumentar significativamente la proporción de la fuerza de trabajo que es trasladada hacia actividades de mayor productividad e ingresos y/o acortar los plazos necesarios para dicho proceso 2/, teniendo en cuenta

---

1/ Es muy claro en este aspecto el potencial existente a través del comercio intrarregional, y del comercio con países de otras áreas en vías de desarrollo.

2/ Particularmente, el proceso de transferencia, a largo plazo, de mano de obra desde áreas rurales hacia actividades urbanas.

no sólo los efectos directos de la mayor capacidad de absorción en la industria, sino, más importante aún, los efectos indirectos sobre otros sectores de actividad. A largo plazo, esta ampliación del proceso de movilidad vertical ascendente, afecta positivamente la estructura de ingresos, lo que implica mayores niveles de ingreso para los que antes se encontraban ocupados a niveles de ingreso que no satisfacían una canasta de consumo básico, precondición para acceder a la misma.

En segundo lugar, la reorientación de la producción hacia bienes de consumo básico y, particularmente, insumos y equipos para producirlos - o de bienes para obtenerlos a través del intercambio comercial - constituye la contrapartida necesaria, por el lado de la oferta, para que se concrete el acceso efectivo a los mismos.

e) Es importante tener en cuenta que el análisis anterior debe ubicarse en un contexto: las interrelaciones entre desarrollo industrial y desarrollo de los restantes sectores de la economía. En esta perspectiva debe ponerse énfasis en la necesidad de acciones directas hacia los estratos más rezagados de los sectores productivos. En particular, la transformación productiva, modernización y aumento de la productividad en las actividades del sector rural tradicional 1/, constituyen un paso necesario para poder articular e integrar el proceso de industrialización y sus repercusiones, con los requerimientos que imponen los objetivos estratégicos a los restantes sectores de la economía.

---

1/ En particular, en actividades agropecuarias productoras de bienes básicos.

## D. Dimensión aproximada de los requerimientos de recursos

El objeto de esta sección es dar una idea aproximada de la magnitud de los recursos que deberían comprometerse si se intentara una orientación estratégica que incorpore, dentro de sus objetivos prioritarios, la superación gradual del subempleo y la satisfacción de las necesidades básicas de la población de América Latina, hacia fines de este siglo.

Conviene enfatizar el carácter preliminar y tentativo de las estimaciones, ya que las mismas surgen de distintos trabajos en proceso, todavía no finalizados. Las estimaciones se basan en información a nivel nacional, que permitieron establecer la distancia media - alrededor de los años setenta - entre el valor de una canasta de consumo básico para cada país - utilizada como línea de pobreza nacional - y el ingreso per cápita del porcentaje de la población cuyo ingreso estaba por debajo de dicho valor. En esta sección, sólo se analizan las estimaciones globales para la mayoría de los países de la región. Conocida la distancia media entre el valor de la canasta de satisfactores y el ingreso per cápita de los ubicados por debajo de la línea de pobreza, y conocido el número de personas afectadas, es posible expresar la brecha global como por ciento del producto interno bruto (PIB). A partir de este último dato, pueden evaluarse distintas alternativas de requerimientos de recursos (incluyendo recursos de inversión y otros tipos de gastos englobados como gastos recurrentes), distribuidos en un flujo anual en el período 1980-2000, para tener una idea aproximada del monto de los recursos comprometidos. El método de estimación utilizado y sus resultados preliminares están descritos en el anexo metodológico del presente capítulo.

Conviene recordar, que las estimaciones para la región en su conjunto no son representativas de la situación de cada uno de los países tomados aisladamente. Aun cuando puedan detectarse fenómenos y problemas comunes, los órdenes de magnitud envueltos, y las distintas situaciones nacionales en cuanto a su capacidad de articular una respuesta adecuada a dichos problemas difieren significativamente entre los países de la región 1/. No obstante, puede ser útil tener una idea aproximada de la magnitud de recursos que se verían teóricamente comprometidos a nivel regional, para evaluar hasta qué

---

1/ Lo que implica aceptar diferencias en materia de estrategias de desarrollo y plazos distintos para alcanzar metas de pleno empleo productivo y satisfacción de necesidades básicas.

punto una reorientación estratégica como la discutida, puede ser implementada en base al esfuerzo interno de la región en su conjunto. Adicionalmente, brinda la posibilidad de comparar los requerimientos de recursos que demandaría este tipo de estrategia en América Latina, con los que se requieren en otras regiones del mundo en vías de desarrollo.

Las principales conclusiones que surgen del ejercicio de proyección desarrollado en el anexo metodológico de este capítulo, son las siguientes.

Hacia 1970, tal como ya se mencionara en el capítulo I de este informe, alrededor de un 45 por ciento de la población de América Latina, no satisfacía el conjunto de necesidades básicas reflejadas en las canastas nacionales de satisfactores. Para tener una idea de lo que esto significa, las estimaciones sugieren que la cobertura e intensidad de dicha brecha, equivalía aproximadamente al diez por ciento del PIB de América Latina en 1970. 1/

Las estimaciones que surgen de las proyecciones efectuadas para el período 1977-2000, sugieren que dicha brecha equivaldría a aproximadamente un ocho por ciento del PIB de América Latina de fines de siglo 2/.

A partir de esta última cifra, es factible formarse una idea de la magnitud de los recursos comprometidos en una reorientación estratégica que trate de cerrar la precitada brecha del ocho por ciento, en un proceso gradual, desde la actualidad hasta fines de siglo, es decir, los recursos de inversión y otros gastos recurrentes que habría que comprometer para ir

---

1/ Esta cifra no es la brecha de recursos necesarios, sino el equivalente en términos del PIB de la brecha entre el valor de la canasta de satisfactores y el ingreso per cápita del 45% más pobre que no accede a dicha canasta, ponderada por el número de personas afectadas.

2/ Esta última cifra supone la aplicación de una línea de pobreza móvil en el período 1977-2000. Si se mantuviera constante la misma línea de pobreza asociada al valor de las canastas de satisfactores estimadas para 1970, dicha cifra sería equivalente a 1.2% del PIB de América Latina en el año 2000. Véase el anexo metodológico a este capítulo para una discusión del tema.

avanzando, durante el período 1980-2000, hacia el objetivo de superar el subempleo y satisfacer las necesidades básicas de la fracción más pobre de la población de América Latina. Las estimaciones y proyecciones efectuadas, sugieren que los recursos de inversión comprometidos serían equivalentes a un 6.5 a 7.5 por ciento de la inversión bruta interna de América Latina, promedio para el período 1977-2000. Incluyendo los gastos recurrentes, los recursos totales comprometidos serían equivalentes a un 5.0 a 6.3 por ciento del PIB de América Latina, promedio 1977-2000.

Es importante retener la perspectiva de las modificaciones, en materia de reorientación gradual de la composición de la producción, del patrón de inversiones, y perfil tecnológico asociado al mismo, y de la aceleración del crecimiento económico, que subyacen en la estimación de compromiso de recursos. Existe, en primer lugar, la necesidad de garantizar el acceso efectivo a una canasta de consumo básico, lo que implica empleos a niveles de productividad e ingresos adecuados. Luego, parte del ejercicio contempla la aceleración del ritmo de crecimiento y la reestructuración del uso de recursos necesarios para generar empleos a niveles de remuneraciones adecuadas. Simultáneamente, la reorientación de dichos recursos debe ser consistente, - en términos de composición de la oferta de bienes y servicios - con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Ambos factores implican, necesariamente, un proceso gradual de reorientación del uso de recursos, que implica una presión adicional sobre las tasas de crecimiento de la inversión, y producto bruto 1/.

Tomando en cuenta tanto la brecha de recursos - 6.5 a 7.5 por ciento de la inversión bruta y 5.0 a 6.3 por ciento del PIB, en ambos casos, sobre promedios del período 1977-2000 - como la presión adicional requerida para hacer viable la reestructuración gradual del uso de dichos recursos, el compromiso de recursos envueltos en una reorientación estratégica como la que se viene discutiendo, puede expresarse como puntos de por ciento adicionales sobre las tasas de crecimiento proyectadas de la inversión y producto bruto para el período 1977-2000.

Las estimaciones efectuadas, sugieren que la tasa de crecimiento de la inversión bruta interna de América Latina, debería

---

1/ Véase el anexo metodológico a este capítulo para una discusión de este tema.

acelerarse desde aproximadamente 7.0 por ciento anual 1/ a alrededor de un 8.7 por ciento anual, en el período 1980-2000, para solventar tanto la superación gradual del subempleo y cierre de la brecha de necesidades básicas, como las modificaciones en el patrón de asignación de recursos requeridos por los objetivos anteriores. Similarmente, la tasa de crecimiento del PIB debería acelerarse, en el mismo período, desde un 6.3 por ciento 1/ a un 7.5 por ciento, por las mismas razones. Estas cifras constituyen una expresión, aproximada, de la dimensión del esfuerzo envuelto en una reorientación estratégica como la que se viene discutiendo 2/.

Cabe señalar que, en esta perspectiva, la superación gradual del subempleo - generación de ocupaciones a niveles de productividad e ingresos adecuados - y el cierre gradual de la brecha de necesidades básicas, no son objetivos conflictivos con la aceleración del crecimiento económico. Por el contrario, esta última constituye una condición necesaria para tales objetivos. Adicionalmente, una reestructuración gradual en el patrón de utilización y destino de los recursos productivos, constituye también una condición necesaria para el logro de los objetivos mencionados. En este sentido, cabe enfatizar que dichos objetivos implican no sólo un esfuerzo substantivo en el plano de recursos de inversión y otros recursos reales y financieros, sino además una clara perspectiva de la movilización del potencial de recursos humanos de la región, destinatarios pero también actores de todo proceso que otorgue prioridad a la generación de empleo productivo, ingresos adecuados, y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

---

1/ Estas tasas reflejan proyecciones globales de tendencia que suponen la ausencia de una rereorientación estratégica.

2/ El lector podrá consultar otros indicadores de los recursos comprometidos en el anexo metodológico al presente capítulo.

## Anexo Metodológico

El presente anexo tiene por finalidad desarrollar un ejercicio de estimación de los recursos requeridos por una estrategia de crecimiento orientada a satisfacer las necesidades básicas de la población más pobre de América Latina en el período 1980-2000.

Dado que no se contó con estimaciones para todos los países, el ejercicio que sigue constituye un cálculo preliminar. El ejercicio numérico está planteado a nivel de la región en su conjunto; las cifras involucradas en el mismo provienen de estimaciones preliminares a nivel nacional, para la mayoría de los países de América Latina.

A continuación se describe el método y supuestos utilizados 1/.

1. De acuerdo a lo citado en el capítulo I de este informe, aproximadamente un 45 por ciento de la población total de América Latina en 1970 no satisfacía una canasta mínima de necesidades básicas. Esto equivale a 120 millones de personas en el año 1970.

2. Existen trabajos en curso en el PREALC y CEPAL, dirigidos a estimar la distancia (en términos de ingreso disponible para el gasto) entre el costo en dólares de 1970 de las canastas de consumo - en los distintos países - que permiten satisfacer las necesidades básicas y el ingreso disponible de aquéllos que no satisfacen dichas necesidades en cada país. Estos trabajos están siendo efectuados a nivel nacional, diferenciando entre situación urbana y rural y, en algunos casos, distinguiendo la brecha en términos de componentes específicos de cada canasta nacional, esto es, la brecha existente en alimentos, vivienda, educación, vestuario, salud, etc. 2/. Con los datos disponibles, es factible obtener una estimación media ponderada de la línea de

---

1/ Todas las cifras están expresadas en dólares a precios de 1970.

2/ O. Altimir, Dimensión de la pobreza en América Latina, Santiago, CEPAL, 1978 (en preparación).

pobreza 1/ para el conjunto de países de América Latina en términos de ingreso disponible para el gasto. Hacia 1970, dicha estimación se ubica en aproximadamente 170 dólares. Dicha cifra, por provenir de estimaciones nacionales basadas en encuestas de gastos compatibilizadas con cifras de cuentas nacionales, está expresada en términos de ingreso disponible para el gasto. Dado que el objeto del presente trabajo es estimar la dimensión aproximada de los recursos adicionales requeridos por una estrategia orientada hacia la satisfacción de las necesidades básicas, fue necesario ajustar dicha cifra a un equivalente de ingreso-producto bruto per cápita. Los principales ajustes se originan en dos causas principales:

a) dependiendo de los países, parte del déficit en materia de satisfactores está constituido por bienes y servicio prestados por el Estado a la comunidad 2/, que no implican un gasto adicional desde el punto de vista privado, pero que naturalmente representan un gasto en recursos a nivel nacional, desde el punto de vista social, y que deben por lo tanto adicionarse en los casos respectivos a la línea de pobreza anterior;

b) desde el punto de vista de los recursos, es necesario estimar el ingreso per cápita bruto que se corresponde al ingreso disponible para el gasto implícito en la línea de pobreza antes citada. Efectuados los dos ajustes, se obtuvo una línea de pobreza, expresada en términos de ingreso-producto bruto per cápita, de 250 dólares para el año 1970.

3. Basada en cifras de CEPAL se estimó un ingreso per cápita para América Latina en 1970 de 560 dólares. Se estimó además, que el ingreso per cápita del 45 por ciento más pobre de la población de América Latina en 1970 era alrededor de 130 dólares.

4. En base a las cifras citadas en los párrafos previos, se estimó una brecha promedio entre línea de pobreza - en términos de ingreso-producto - e ingreso per cápita del 45 por ciento más pobre, de 120 dólares per cápita en 1970, lo que, considerando los 120 millones de personas afectadas, implica una magnitud de aproximadamente 14 400 millones de dólares. Esta última cifra, equivale a aproximadamente un diez por ciento del producto interno bruto de América Latina en 1970.

---

1/ Por debajo de la cual se ubicarían todos aquéllos que no satisfacen el conjunto de necesidades básicas.

2/ Tal es el caso de educación y parcialmente salud, en varios países de la región, sólo para mencionar dos ejemplos.

5. Se supuso que la población total de América Latina crece a un ritmo promedio anual de 2.8 por ciento entre 1970 y 2000. Esto implica una población total de aproximadamente 610 millones de personas hacia fin de siglo.

6. Se efectuó un ejercicio de proyección que considera los siguientes órdenes de magnitud: (i) el ingreso per cápita de América Latina crece a un ritmo de 3.4 por ciento anual entre 1970 y 2000; (ii) dicha cifra es compatible con un crecimiento proyectado del producto interno bruto de 6.3 por ciento anual 1970-2000; (iii) se supuso un crecimiento del ingreso per cápita del 45 por ciento más pobre de la población, de 1.7 por ciento promedio anual (esta cifra es consistente con los ritmos de crecimiento citados en (i) y (ii) y compatible con el registro histórico 1960-70), lo que implica en el año 2000 un ingreso per cápita de aproximadamente 210 dólares para el 45 por ciento más pobre.

7. Se procedió a continuación a estimar la brecha en equivalentes de producto interno bruto en el año 2000, de la siguiente manera:

a) si aceptáramos la misma línea de pobreza vigente en 1970 (250 dólares) la brecha per cápita del 45 por ciento más pobre sería de 40 dólares; dado que esto afectaría a aproximadamente 275 millones de personas, la magnitud global de la misma sería de alrededor de 11 000 millones de dólares. Esta cifra sería equivalente a 1.2 por ciento del producto bruto interno de América Latina en 2000.

b) Existen, no obstante, diversas razones que sugieren rechazar la noción de una línea de pobreza constante durante el período 1970-2000. Basta mencionar tres: (i) el estándar de vida medio de la población habrá registrado, sin duda, importantes mejoras entre 1970 y 2000, lo que naturalmente implica, desde un punto de vista social, que muchos de los bienes que hoy puedan ser no incorporables en una canasta de satisfactores de necesidades básicas, estarán presentes en la misma canasta en el año 2000; (ii) la composición de la canasta tenderá a ampliarse no sólo por la razón antes citada, sino porque en los próximos 30 años cabe esperar la aparición e incorporación de nuevos bienes 1/ y nuevas necesidades socialmente legitimables; (iii) cabe recordar que durante el período 1970-2000, una elevada proporción de la población rural en América Latina será trasladada a centros urbanos por el propio proceso de desarrollo,

---

1/ No existentes en la actualidad.

con lo que ello implica en términos de cambios en la canasta de satisfactores para los incorporados al proceso migratorio y, en términos de cambios en los precios respectivos.

c) El punto b) introduce un problema de estimación sujeto a un alto grado de arbitrariedad, ya que aceptando la noción de una línea de pobreza móvil, el verdadero aspecto en discusión es ¿cuál sería, en términos de ingreso per cápita del año 2000, el valor de la canasta básica o línea de pobreza correspondiente a dicho año? ¿Qué criterios pueden aplicarse?

En este trabajo, se optó por suponer que la línea de pobreza crecía en el período 1970-2000 a un ritmo inferior al crecimiento del ingreso per cápita global 1/. Se efectuaron dos estimaciones:

i) la línea de pobreza en el año 2000 se fija en 560 dólares (cifra similar al ingreso per cápita de América Latina en 1970), lo que equivale a suponer un crecimiento de la línea de pobreza vigente en 1970 de 2.7 por ciento anual en el período 1970-2000;

ii) la línea de pobreza de 1970, crece a un ritmo similar al crecimiento del ingreso per cápita del 45 por ciento más pobre - como se recuerda, 1.7 por ciento anual - lo que implica una cifra de 415 dólares en 2000.

d) Los datos y estimaciones previas permiten establecer la brecha, en equivalentes del producto interno bruto, hacia el año 2000. Las dos estimaciones siguientes surgen de aplicar para las dos líneas de pobreza estimadas para el año 2000 en el punto anterior.

i) Admitiendo una línea de pobreza de 560 dólares en el año 2000 y 210 dólares de ingreso per cápita para el 45 por ciento más pobre (275 millones de personas) la brecha sería de una magnitud de 96 250 millones de dólares, cifra equivalente a aproximadamente un diez por ciento del producto interno bruto de América Latina en 2000 2/;

---

1/ Lo que supone una estimación implícita de una noción de pobreza relativa, cuyos alcances son fácilmente detectables si se compara el crecimiento medio del ingreso per cápita con los ritmos de crecimiento admitidos para la línea de pobreza.

2/ La estimación del PIB de América Latina en el año 2000 es consistente con el crecimiento proyectado al 6.3 por ciento anual citado en el punto 6) (ii).

ii) admitiendo una línea de pobreza de 415 dólares en el año 2000 y 210 dólares de ingreso per cápita para el 45 por ciento más pobre (275 millones de personas) la brecha sería de una magnitud de 56 250 millones de dólares, cifra equivalente al seis por ciento del producto interno bruto de América Latina en el año 2000 1/.

Las dos estimaciones anteriores sugieren que la brecha en equivalentes del PIB de América Latina en el año 2000, se ubicaría entre el seis y diez por ciento del PIB de dicho año. A fin de simplificar el ejercicio de estimación de requerimientos de recursos que sigue a continuación, se admitió una brecha de ocho por ciento del PIB en América Latina en el año 2000.

8. Estimación de los requerimientos de recursos: para efectuar esta estimación, se construyeron dos hipótesis basadas en las cifras y supuestos que se describen a continuación 2/.

a) Hipótesis I

i) PIB A. $Lat._{1977}$ = 230 301.4 millones de dólares de 1970

ii) IBI $A.Lat._{1977}$ = 60 608 millones de dólares de 1970

iii) Tasa de crecimiento del PIB = 6.3 por ciento 3/

iv) Tasa de crecimiento de la IBI = 7.0 por ciento 3/

v) Brecha admitida: equivalente al 8.0 por ciento del PIB de América Latina en 2000 (aproximadamente 75 000 millones de dólares).

vi) Relación incremental capital-producto admitida = 3.0 4/.

---

1/ La estimación del PIB de América Latina en el año 2000 es consistente con el crecimiento proyectado al 6.3 por ciento anual citado en el punto 6) (ii).

2/ Las cifras de PIB (producto interno bruto) e IBI (inversión bruta interna) de América Latina para 1977, provienen de CEPAL, División de Estadísticas.

3/ Estimaciones a través de un ejercicio de proyección efectuado por el PREALC.

4/ Estimaciones efectuadas a partir de datos para el grueso de los países de América Latina en el período

(Continúa en página siguiente)

vii) Los requerimientos adicionales de inversión necesarios para cerrar la brecha del 8.0 por ciento, dados los supuestos previos, ascenderían a 225 000 millones de dólares. Suponiendo que esta cifra se distribuye en un flujo anual constante durante 20 años a partir de 1980, significaría comprometer 11 250 millones de dólares anuales en inversión adicional para cerrar gradualmente la brecha de necesidades básicas. Para tener una idea de lo que esto significa, la cifra de 11 250 millones equivale a un 19 por ciento de la IBI de América Latina en 1977. Quizás una comparación más apropiada surge de estimar que 11 250 millones de dólares equivalen al 6.5 por ciento de la inversión bruta promedio de América Latina entre 1977 y 2000 1/.

viii) A lo anterior debe agregarse el monto de gastos en otros conceptos - fuera de gastos de capital - necesarios para desarrollar e implementar las producciones de bienes y servicios respectivos, englobados en el concepto de gastos recurrentes. Las estimaciones del Banco Mundial 2/para el conjunto de todos los países en vías de desarrollo, admiten un gasto recurrente adicional que oscila entre 1.5 y 2.0 veces la magnitud de los requerimientos de inversión. En esta hipótesis, se admitió un coeficiente de 1.4 veces, lo que equivale a un gasto recurrente total de 315 000 millones de dólares.

---

(de la página anterior)

1950-1977, arrojan una relación incremental de tendencia, promedio para la región, superior a 3.5. Aun suponiendo cambios moderados en la naturaleza del progreso técnico, cabe esperar que dicha relación se eleve en el período 1977-2000, principalmente por el aumento de la participación de los estratos modernos en la producción y producto total. Por otra parte, dado que se están estimando requerimientos de inversión para la producción de un conjunto de satisfactores básicos - que cambian en el tiempo - es factible suponer que las relaciones incrementales capital-producto asociadas a dicha producción, serían inferiores a la relación incremental de la economía en su conjunto. Considerando lo dicho, y con el fin de evitar la introducción de supuestos que sesgaran los resultados hacia una sobreestimación de los recursos requeridos, se admitió una relación incremental capital-producto de 3.0 en la hipótesis I y 3.5 en la hipótesis II.

1/ Esto es, el promedio de los flujos anuales de inversión entre 1977 y 2000.

2/ Shahid Javed Burki; Joris J.C. Voohoeve, Global Estimates for Meeting Basic Needs: Background Paper, Washington, BIRF, 1977.

ix) Sumando los requerimientos adicionales de inversión y los gastos recurrentes totales asociados, se obtiene la presión total sobre recursos derivada de cerrar la brecha de necesidades básicas: aproximadamente 540 000 millones de dólares, que distribuidos en un flujo anual constante en el período 1980-2000, implican 27 000 millones de dólares anuales. Esta última cifra sería equivalente al 12 por ciento del PIB de América Latina en 1977, y, para una comparación más apropiada representaría un 5.0 por ciento del PIB promedio de América Latina entre 1977 y 2000 1/.

b) Hipótesis II

i) La hipótesis II contempla el mismo conjunto de supuestos que la hipótesis I, con excepción de los siguientes:

- se admitió una relación incremental capital-producto de 3.5;

- se supuso que los gastos recurrentes totales equivalían a 1.8 veces los requerimientos adicionales de inversión bruta interna para cerrar la brecha.

ii) Con dichos supuestos, los requerimientos de inversión adicional para cerrar la brecha ascienden a 262 500 millones de dólares. Distribuidos en un flujo anual constante durante los 20 años del período 1980-2000, implican 13 125 millones de dólares por año. Esta cifra sería equivalente a un 22 por ciento de la inversión bruta interna de América Latina en 1977. Una comparación más apropiada, señala que representaría aproximadamente un 7.5 por ciento de la inversión bruta interna de América Latina, promedio del período 1977-2000.

iii) Los recursos adicionales por gastos recurrentes totales asociados a los supuestos de esta hipótesis, ascienden a 472 500.

iv) De lo anterior se obtiene el monto total de recursos totales comprometidos para cerrar la brecha de necesidades básicas: 735 000 millones de dólares. Distribuidos en un flujo anual constante durante los 20 años del período 1980-2000, implican 36 750 millones de dólares anuales. Esta última cifra equivale a un 16 por ciento del PIB de América Latina en 1977. Una comparación más apropiada, sugiere que la misma representaría aproximadamente un 6.3 por ciento del PIB de América Latina promedio entre 1977 y 2000.

---

1/ Esto es, el promedio de los flujos anuales del PIB entre 1977 y 2000.

9. El ejercicio anterior suministra sólo una aproximación preliminar, muy tentativa, de los requerimientos de recursos necesarios a ser comprometidos para cerrar la brecha de necesidades básicas hacia fines de siglo. Los órdenes de magnitud envueltos, si bien tentativos y dependientes de los supuestos utilizados, proveen de una idea aproximada del esfuerzo requerido para la región en su conjunto. Naturalmente, las cifras globales para la región en su conjunto, esconden situaciones nacionales muy diversas - y por lo tanto esfuerzos nacionales muy diferenciados 1/. Las estimaciones a nivel nacional, tal como se mencionara en páginas previas, se encuentran actualmente en vías de procesamiento. No obstante, en lo que hace a comparaciones con la situación de otras regiones del mundo en vías de desarrollo, las cifras globales suministran un orden de magnitud de requerimientos de recursos para América Latina, significativamente inferior al estimado para las mismas 2/, como cabe esperar. Esto último constituye un dato importante para evaluar hasta qué punto, considerada América Latina en su conjunto, está en condiciones de desarrollar acciones en la dirección de una estrategia de necesidades básicas, apoyándose prioritariamente en la movilización de los recursos internos de la región.

10. Del ejercicio anterior se concluye que una estrategia orientada hacia la satisfacción de las necesidades básicas, implicaría comprometer para dicho objetivo entre un 6.5 y 7.5 por ciento de la inversión bruta interna de América Latina, promedio 1977-2000. Como se viera, en términos de presión total sobre recursos, implicaría comprometer entre un 5.0 y 6.3 por ciento del PIB promedio 1977-2000.

11. ¿Cómo deben interpretarse los resultados citados en el punto anterior? Veamos a continuación algunas de sus implicancias.

a) Una primera aproximación podría simplemente basarse en estimar los puntos de porcentaje adicionales, en materia de tasa de crecimiento de la inversión y producto, que surgen directamente de los resultados del ejercicio.

---

1/ Sólo para tener una idea aproximada, las estimaciones preliminares disponibles señalan una brecha en porcentajes del PIB de 1970, que oscila entre un 1% para Argentina hasta aproximadamente un 15% para Perú, con cifras aún más elevadas para algunos países de América Central.

2/ Shahid Javed Burki; Joris J.C. Voorhoeve, ,Global Estimates for ... op. cit.

Así, esto supondría pasar del 7.0 y 6.3 por ciento de crecimiento anual en inversión y producto - proyectados originalmente - a tasas del orden de 7.7 y 6.8 1/ por ciento anual para las mismas variables, en el período 1977-2000.

b) Uno de los inconvenientes de la aproximación anterior es que omite considerar algunos elementos claves implícitos en una proyecci´n que debería recoger los resultados de una reorientación estratégica.

i) La reorientación estratégica implica una modificación gradual del patrón de inversiones, que tenderá a presionar sobre la tasa global de crecimiento de la inversión, por varias razones:

- en la medida que el proceso sea gradual, y no se desee afectar los ritmos de crecimiento de absorción de los sectores que tendrán menos gravitación en el nuevo patrón de inversiones, durante un período de transición, la existencia de rezagos en la maduración de las nuevas inversiones tenderá a exigir un doble esfuerzo: sostener los requerimientos de inversión exigidos por el mantenimiento de las tasas de absorción de mano de obra e inyectar recursos en la dirección requerida por la reorientación estratégica, cuyos efectos sobre producción y generación de empleos se concretaran después de un cierto rezago;

- si se acepta que el proceso redistributivo asociado a la reorientación estratégica es gradual y adopta la forma de redistribución incremental - tasas de crecimiento del consumo per cápita de los más pobres superiores a tasas de crecimientos positivas del consumo per cápita de los más ricos - tal como está implícito al destinar la brecha equivalente del PIB a satisfacer el consumo básico del 45 por ciento más pobre; surge nuevamente la presión adicional sobre recursos asociada a incrementar consumos para los más pobres sin afectar los niveles de consumo de los tramos altos;

- la reorientación estratégica implica cambios prolongados y significativos en el patrón de asignación de recursos, y es muy difícil esperar que este proceso se concrete sin fricciones y problemas que tenderán a manifestarse en presiones adicionales sobre recursos;

---

1/ Suponiendo que la distribución anual de los recursos adicionales en el período 1980-2000 es aproximadamente proporcional a la distribución anual de los respectivos flujos en la proyección de tendencia.

- las proyecciones globales fueron efectuadas para el conjunto de países de la región; en la medida que en la práctica se registren situaciones nacionales muy diferenciadas en materia de base productiva, coeficientes de inversión y dinamismo de la acumulación de capital, cabe esperar que algunos países deberán necesariamente enfrentar esfuerzos mayores que los reflejados implícitamente en la proyección global, para ir reorientando sus estrategias de crecimiento. Los cuatro puntos anteriores sugieren que las tasas globales de crecimiento de la inversión y producto necesarias para satisfacer necesidades básicas hacia fines de siglo, tenderán a ser superiores al 7.7 y 6.8 por ciento, respectivamente, que surgían del párrafo a) previo.

ii) La pregunta obvia que se deriva de las conclusiones del párrafo anterior es cuán superiores deberían ser dichas tasas. Existe un sinnúmero de factores que inciden en la respuesta, basta mencionar, a título de ejemplo lo siguiente:

- qué supuestos y políticas se postulen en cuanto a la evolución del perfil tecnólogico asociado al cambio en el patrón de inversiones;

- qué condicionantes y políticas se acepten en el plano del relacionamiento económico externo, que incidirán sobre el cambio en dicho patrón;

- qué supuestos se admitan en cuanto a intensidad del proceso de transferencia de mano de obra desde sectores rezagados hacia estratos modernos, y, particularmente, desde áreas rurales hacia centros urbanos, que también incidirán sobre el cambio en el patrón de inversiones. Cualquier respuesta, por lo tanto, gozará sin duda de un alto grado de arbitrariedad, pero no parece exagerado admitir una presión adicional de un punto de por ciento en la tasa de crecimiento de la inversión y 0.6 puntos de por ciento en la tasa de crecimiento del producto, sobre el nivel proyectado previamente. Tales son las cifras que surgen de una estimación muy preliminar efectuada para este trabajo. Esto implica aceptar una tasa de crecimiento anual del 8.7 y 7.5 por ciento para la inversión del producto, respectivamente 1/, para

---

1/ Es interesante señalar que dichas cifras son similares a las obtenidas a través de una metodología muy distinta, en un trabajo previo del PREALC, efectuado para detectar qué ritmo y estructura del crecimiento económico permitiría lograr en América Latina avances substantivos en la superación del subempleo. Véase PREALC, El problema del ... op. cit., capítulo V, Proyección estratégica, hipótesis B.

cerrar la brecha de necesidades básicas y subempleo, a nivel regional, en el período 1980-2000.

iii) Es importante destacar que si se planteara como meta la satisfacción de las necesidades básicas de la población de América Latina en el año 2000, manteniendo el patrón de crecimiento prevaleciente (esto es, manteniendo las actuales tendencias en materia de creciemiento relativo de sectores modernos y sectores rezagados, estructura de inversión, perfil tecnológico, estructura de empleo y distribución del ingreso), las tasas de crecimiento de la inversión y el producto requeridos serían significativamente superiores a las asociadas a la reorientación estratégica, citadas en el párrafo previo.

12. La discusión desarrollada en el punto anterior, permite arriesgar una hipótesis respecto a que implicaría, en términos de recursos, cerrar la brecha de necesidades básicas en América Latina hacia el año 2000. De acuerdo a las hipótesis sugeridas, implicaría pasar, en términos del crecimiento anual de la inversión, desde un 7.0 a un 8.7 por ciento, aproximadamente - 1.7 puntos de por ciento adicionales - en términos de crecimiento del PIB de la región, significaría pasar de un 6.3 a 7.5 por ciento anual - 1.2 puntos de por ciento adicionales - teniendo en cuenta el efecto del cambio en el patrón de utilización de recursos que dicho objetivo supone implícitamente.

Cabe destacar, por lo tanto, que una estrategia de crecimiento orientada hacia la satisfacción de las necesidades básicas no está reñida con una aceleración del crecimiento económico. Por el contrario, como se desprende de lo expuesto, la aceleración del crecimiento - y una reorientación en el patrón del mismo - constituye una condición necesaria para tal objetivo.

## Capítulo III

## POLITICAS DE EMPLEO E INGRESOS PARA LOS GRUPOS SOCIOECONOMICOS MAS AFECTADOS

### A. Introducción

En este capítulo se analizan políticas de empleo e ingresos para los grupos más afectados por ambos problemas en América Latina a partir de ejemplos que, si bien es cierto no pretenden ser representativos, ilustran de manera adecuada cómo el estudio de la forma de inserción en la estructura económica y social ayuda a comprender la situación en torno al empleo y los bajos ingresos. Los pequeños agricultores del Nordeste del Brasil, los trabajadores de microempresas no fabriles en México y los ocupados en el comercio minorista informal en Santiago y San Salvador constituyen dichos ejemplos. Se agrega a ello un análisis para dos grupos de la fuerza de trabajo que presentan características especiales: los asalariados pobres del sector urbano y las mujeres en cuanto partícipes en actividades productivas.

Hay algunas lecciones que emergen de todos los casos analizados. En una buena parte de los sectores rezagados se pueden encontrar indicadores de una operación eficiente en relación a las grandes empresas. Este es el caso de algunas ramas industriales o de algunos tipos de empresas comerciales. Asimismo, las pequeñas fincas hacen un uso muy eficiente de algunos recursos como ser la tierra o el crédito. Esta observación se refuerza en varios casos al observarse que las pequeñas empresas tienen un acceso muy desfavorable en relación a las grandes a varios recursos productivos (créditos, comercialización, transporte, etc.), lo que eleva enormemente sus costos privados.

Una conclusión apresurada y simplista de lo anterior llevaría a recomendar un aumento generalizado del acceso de las pequeñas unidades a los recursos productivos. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no todas las unidades son eficientes, o presentan potencialidad de serlo, y que varias de ellas no lo son en el uso de todos los recursos. La primera preocupación por lo tanto debe apuntar hacia la selectividad de las actividades y hacia la compatibilización entre objetivos e instrumentos de la política económica.

Una segunda conclusión es que no en todos los casos el grado de reforma necesario para incrementar los ingresos y mejorar el empleo es el mismo. Así, mientras en el caso del Nordeste del Brasil un cambio en la estructura de la propiedad de la tierra es una condición sine qua non para superar la pobreza, en el caso del comercio minorista, políticas económicas que no vayan en contra de sus intereses producirían por sí, importantes efectos en ese sentido. En otros casos, la acción de los Ministerios del Trabajo puede ser significativa para elevar los ingresos de los pobres. En fin, a partir de la forma de inserción de los grupos en la sociedad es posible planificar políticas en distintos niveles y en cuya implementación el grado de cambio socioeconómico varía de un caso a otro.

## B. Los agricultores de bajos ingresos en el Nordeste del Brasil

Todas las informaciones disponibles para el estudio de la estructura y funcionamiento del sector agrícola en el Nordeste apuntan a la conclusión de que existe un generalizado mal aprovechamiento de los recursos humanos y naturales disponibles, a pesar del cuantioso monto de recursos financieros que se destinan al sector privado y que ciertamente están concentrados en las grandes propiedades. Además, y como consecuencia de la estructura económica, es generalizada la pobreza, el analfabetismo, las malas condiciones de salud y de vivienda y como una de las consecuencias de ello, la expulsión de la mano de obra agrícola de la región.

En relación al porcentaje de tierra que controlan las grandes propiedades de más de 500 hectáreas, en comparación con el resto de las explotaciones, generan menos empleo, principalmente debido al uso de la tierra caracterizado por la pecuarización y la tierra no utilizada. Asimismo su aporte al producto bruto agrícola es insuficiente, de tal modo que aun cuando controlan casi la mitad de la tierra disponible en la región generan menos de un tercio de la producción total. En cambio las unidades de producción menores de diez hectáreas, controlando sólo el 1.4 por ciento de la tierra son responsables por un porcentaje del producto bruto agrícola cinco veces mayor que la proporción de tierra que controlan. Por lo demás, esta diferencia es usual en los demás países de la región.

Durante los últimos años se ha venido produciendo un importante cambio en el uso de la tierra que apunta a una mayor dedicación de tierra a pastos para la crianza de animales, en detrimento de una expansión de la tierra para cultivar alimentos. Uno de los principales efectos de este proceso, denominado "pecuarización", sobre el empleo es que ha disminuido el nivel de empleo asalariado en las grandes explotaciones de manera que la mano de obra está siendo desplazada a unidades de producción en condiciones precarias de tenencia y con superficies cada vez menores de tierra para su explotación.

Además, la evidencia disponible indica que los ingresos de los campesinos son extremadamente bajos. En efecto, para aquéllos que tienen acceso a la tierra, se anota que el 75 por ciento de las unidades de producción del Nordeste obtienen ingresos inferiores al salario mínimo vigente para la región en 1973 que era de 5 000 cruzeiros. Si se utilizan estimaciones del volumen de mano de obra, de los 5.7 millones de personas que componen la PEA, alrededor de dos millones tienen acceso a la tierra, siendo el resto mano de obra asalariada. Se agrega además, el antecedente de que en ninguna región del Nordeste ni en ningún tamaño de propiedad los asalariados perciben el salario mínimo, de modo que se llega a la conclusión de que el 90 por ciento de la población ocupada en la agricultura percibe menos del salario mínimo legal vigente. Esto implica 15 millones de personas viviendo en la miseria a niveles considerados bajo el mínimo de subsistencia.

Por todos los antecedentes de que se dispone a partir de los estudios realizados no es posible llegar sino a la conclusión que la extrema concentración de la tierra, dadas las características de funcionamiento del sector privado en las grandes explotaciones, es la piedra angular donde topará cualquier política de desarrollo que pretenda verdaderamente solucionar los problemas de ingreso y empleo de la gran mayoría de los nordestinos.

En este contexto, la reforma agraria es una condición necesaria para la región, aunque no será suficiente como se analizará más adelante. Aún cuando los programas de este tipo demandan cuantiosos recursos no parece ser éste un problema insoluble. En efecto, el subsidio anual implícito en la política crediticia que el sector agrícola privado en todo el país está recibiendo es del orden de los 45 mil millones de cruzeiros, o sea 4 000 millones de dólares 1/. Para dar una idea de la magnitud de este monto y a manera de ejemplo, basta señalar que calculando en forma ponderada el valor de mercado promedio de una hectárea de tierra en el Nordeste, que en 1974 era de aproximadamente 700 cruzeiros 2/, con un monto equivalente al subsidio anual que el gobierno está facilitando, se podrían comprar 65 millones de hectáreas en el Nordeste. Es decir, si el gobierno redefiniera su política frente al sector agrícola, se podría comprar con el monto anual del subsidio crediticio, más del 80 por ciento de la tierra agrícola del Nordeste en un año.

---

1/ Calculado para 1976 y al tipo de cambio vigente promedio de ese año de Cr$ 10.67 por dólar.

2/ La ponderación fue hecha por zonas fisiográficas y tamaño de las explotaciones.

Dos consideraciones surgen con este ejemplo: el costo y la cobertura de una reforma agraria. En primer lugar, en las reformas agrarias que se han aplicado en América Latina, normalmente el costo mayor de los programas ha sido el pago de la tierra por concepto de las expropiaciones. Además, en ningún país se han pagado al contado sino que en bonos de largo plazo. Si a ello se agrega que obviamente no se expropiaría el 80 por ciento de la tierra del Nordeste, es fácil percibir que desde el punto de vista del gasto que un programa así demandaría, no sólo no está fuera del alcance del gobierno sino que implica sólo una reasignación de fondos que ya se están utilizando, pero para subsidiar al sector privado agrícola de gran escala 1/.

Un segundo punto que hay que analizar, y que a menudo se usa como argumento en contra de la reforma agraria, es que en ningún caso la tierra disponible para ser repartida alcanzaría para toda la población que potencialmente se podría beneficiar directamente con la reforma agraria. Ello es absolutamente cierto. Se calcula que una reforma agraria que excluyera la zona del cacao y que dividiera toda la tierra en unidades de tamaño mínimo viable (generando empleo permanente a nivel de ingreso mínimo) alcanzaría a beneficiar al 50 por ciento de la población.

La primera constatación que hay que hacer es que en ningún país de América Latina, en los que se ha propuesto o llevado a cabo una reforma agraria, la simple subdivisión de la tierra podría teóricamente beneficiar a toda la población que trabaja en la actualidad en el sector rural. Ello es válido, aparte del caso especial del Nordeste, para otros países como por ejemplo El Salvador, la Sierra del Perú y de Ecuador, y Chile. Por lo tanto, las migraciones hacia las ciudades deben seguir, ya que en definitiva constituyen una solución en el largo plazo para mejorar las condiciones de ingreso y empleo de los pobres. Lo que está en discusión es la velocidad con que este proceso se llevará a cabo, por lo que parece en todo caso un precio demasiado alto de pagar "vaciar" de población una región por el sólo hecho de mantener incólume una estructura de concentración económica y social como la del Nordeste, considerando por sobre todo que ni siquiera es eficiente desde el punto de vista productivo. Las migraciones aceleradas trasladan

---

1/ Se podría argumentar que al encarecer el costo del crédito, se produciría un efecto negativo sobre la producción. Sin embargo, ello no sería demasiado importante pues tanto la productividad media del crédito en las grandes explotaciones, así como también la marginal, es baja.

la pobreza rural a las ciudades, en la medida en que la expansión del empleo urbano no se da a tasas tan altas como la del crecimiento de la oferta de trabajo. Aun cuando las migraciones desde el Nordeste hacia los centros urbanos de todo el país han disminuido, todavía son de un apreciable volumen.

¿Qué características esenciales debiera tener la reforma agraria en la región? En primer lugar, debe abarcar a todas las tierras del Nordeste. Ello por varias razones. Primero, porque en la medida en que la pobreza es generalizada, las políticas que se implementen deben tener una amplia cobertura de modo que alcancen a un número significativo de campesinos. Los proyectos pilotos y microrregionales tienen el doble inconveniente de ser por un lado extremadamente costosos y por otro, de beneficiar a un número limitado de familias. Segundo, si se piensa en redistribuir sólo las tierras de mala calidad y marginales, aparte de que su cobertura es pequeña, ello tiene efectos negativos sobre la producción pues inevitablemente, la reforma agraria produce un grado de conflicto que lleva a los grandes propietarios a adoptar un comportamiento productivo que tiende a bajar el nivel de empleo por el temor a la expropiación. Si la expropiación no se lleva a cabo, entonces los efectos son solamente negativos porque baja la producción y el empleo en las grandes propiedades y a la vez, los campesinos no se benefician sustancialmente si sólo tienen acceso a las tierras de peor calidad. Se agrega a ello que la estructura social y de concentración económica permanece intocada, que es precisamente una de las causas por las cuales se ha generado la pobreza en la región.

La forma precisa en que se puede efectuar la distribución de la tierra en cuanto a la forma de tenencia, debe ser objeto de estudios más profundos, tomando en consideración variables tales como el uso actual y potencial de la tierra, las diferenciaciones regionales existentes en cuanto a calidad del suelo, factores climáticos, etc. En todo caso, la propiedad privada de la tierra por parte de los campesinos parece tener ventajas sobre otros sistemas como norma general. Ello no quiere decir, que necesariamente deba ser propiedad privada individual, pues ciertamente se pueden considerar formas cooperativas o comunales de explotación de la tierra, especialmente en aquellas explotaciones en las que se derivan economías a escala por el tamaño de la unidad productiva, como por ejemplo, en las unidades dedicadas a la caña o a la ganadería.

La reforma agraria debe ir acompañada de un proceso de fomento a la organización campesina, puesto que el Estado necesita una base de apoyo rural para llevarla a cabo y los únicos que pueden proporcionar ese respaldo, son los campesinos organizados. En aquellos países en los cuales se ha tratado de

llevar a cabo una reforma agraria sin contar a la vez con una organización campesina fuerte, el Estado ha encontrado no sólo la obvia oposición de los dueños de la tierra, sino que también la apatía de los campesinos que, en la medida en que no participan del proceso de reforma, la consideran ajena a sus propios intereses. De este modo la acción del Estado al no contar con un apoyo activo de ningún grupo social en el sector agrícola, se hace extremadamente difícil de llevar a cabo. La organización campesina es importante no sólo por el apoyo que puede prestar al desarrollo de la política agraria, sino que también porque desde el punto de vista del uso de recursos facilita la implementación de las acciones estatales. Es difícil pensar que los organismos gubernamentales encargados de llevar adelante una reforma agraria, puedan ponerse en contacto con los campesinos individualmente considerados. Por ello, la organización cumple el rol de nexo de comunicación entre los campesinos y el Estado. Finalmente, es importante porque puede ser el inicio de una organización productiva que funcione una vez que se haya efectuado la distribución de la tierra, y así, los campesinos tendrán ya una experiencia organizacional previa.

¿Qué efectos tendría una reforma agraria en el Nordeste sobre la producción y el empleo? Se ha constatado que si los establecimientos de más de 500 hectáreas utilizaran los factores de producción en la misma proporción que las explotaciones pequeñas, en el Sertao Semi-Arido y en el Agreste, la producción subiría en un 26 por ciento y 70 por ciento respectivamente, y el nivel de empleo en un 51 por ciento y 34 por ciento respectivamente también. Aún más, si se aplicara una reforma agraria a través de la subdivisión y se formaran unidades de tamaño uniforme en cada zona, en el Sertao la producción sería el doble que en la alternativa anterior y el empleo subiría en un 50 por ciento más. En la zona de Mata, la producción sería tres veces superior a la alternativa anterior y el empleo aumentaría en un 200 por ciento. Finalmente, en el Agreste, la reforma agraria aumentaría la producción en 138 por ciento y el empleo en 54 por ciento. Como se desprende de este ejemplo, existe un margen de maniobra bastante amplio y los resultados posibles sobre la producción y el empleo son muy positivos, demostrando entre otras cosas, que la pobreza rural en el Nordeste no se debe exclusivamente a factores climáticos ni a la mala calidad de los suelos, sino que en buena medida a factores estructurales, y que puede ser aliviada sustancialmente con cambios en la forma de organización de la agricultura y en la estructura de la propiedad de la tierra.

Uno de los efectos que tendría el cambio en la estructura de propiedad, es pues un mejor uso de la tierra y en la medida en que la tierra sea trabajada en unidades de tamaño menor, con

toda seguridad se dedicaría una mayor superficie que en la actualidad al cultivo de alimentos que constituyen la dieta básica de la población. Aunque no se tienen los resultados de la encuesta del INAN sobre nutrición en el Nordeste, con los bajos niveles de ingreso no cabe sino esperar que los niveles de nutrición de los campesinos sean bajos en extremo 1/. En cuanto los agricultores pobres tengan mayores disponibilidades de tierra, podrán producir más alimentos y con ello mejorar su situación nutricional. Desde el punto de vista distributivo, parece una mala asignación de los recursos el que cada vez se esté dedicando más tierra a la ganadería para suplir mercados internacionales o nacionales de alto ingreso, mientras la población que vive en el sector rural del Nordeste tiene problemas alimenticios. Se podría argumentar que el dilema es falso por cuanto los ingresos generados en la explotación ganadera se invierten en la agricultura, mecanismo que a su vez genera mayores niveles de ingreso y empleo a los campesinos. Sin embargo, los datos disponibles sugieren precisamente que ello no ocurre, y que el efecto de derrame hacia abajo no se está dando porque hay transferencias de recursos fuera del sector agrícola o de la región misma, o por ineficiencia, o por falta de incentivos para invertir. Cualquiera sea la razón, el hecho es que los cuantiosos recursos que el gobierno está destinando a la agricultura del Nordeste, terminan favoreciendo a un grupo reducido de agricultores y los campesinos no están recibiendo beneficios de importancia con las medidas que se han adoptado hasta el momento, especialmente en lo que se refiere al crédito y a la extensión agrícola. Por ello es que la hipótesis con que se trabaja en este informe, es que la alteración de la estructura de propiedad vigente es un requisito, pues de lo contrario, los esfuerzos del gobierno en la materia para mejorar los niveles de ingreso y empleo, tenderán a reforzar esa misma estructura, dejando marginados de los beneficios a los agricultores pobres.

Ello no quiere decir que la sola implementación de la reforma en la estructura de la propiedad de la tierra será suficiente como para eliminar la pobreza. Deberá ser acompañada por un cambio en el sistema crediticio y la modernización del sector mediante la incorporación de tecnología.

En la medida en que el crédito de inversión rural en Brasil está fuertemente concentrado y subsidiado, la formación de capital en el sector privado se ha hecho en parte, con recursos públicos. A la vez, la política crediticia ha distorsionado

---

1/ En el Nordeste el promedio per cápita de consumo de proteínas y calorías corresponde a alrededor del 75% de los requerimientos considerados como adecuados para la población.

los precios relativos de los factores lo que ha tenido consecuencias nocivas para la distribución del ingreso, pues entre otras, induce un uso indiscriminado de maquinarias disminuyendo la demanda de mano de obra y bajando como consecuencia, la tasa de salarios reales en la agricultura.

Las políticas referidas al crédito, deben tener como propósito eliminar las distorsiones vigentes que discriminan en contra de una mayor absorción ocupacional en la agricultura y dificultan el acceso al crédito, por parte de los productores de bajo ingreso. En primer lugar, el crédito rural debería estar sometido a reglas similares a las del crédito no rural con lo cual, mediante un régimen de libertad en la fijación de las tasas de intereses, se terminaría con el subsidio generalizado que en la actualidad beneficia a los grandes agricultores. Dado que el objetivo de esta política sería corregir los precios relativos entre el capital y el trabajo, para evitar la mecanización excesiva de faenas, es necesario distinguir entre aquellas inversiones que efectivamente desplazan mano de obra de aquellas otras destinadas a mejorar la fertilidad de la tierra o a ampliar la cantidad de tierra cultivada y que pueden resultar en un aumento del empleo agropecuario. Hecha esta distinción, se puede sugerir que el costo del crédito sea diferente para uno y otro tipo de inversiones. Así, el primer tipo debería pagar el costo real del crédito, en tanto que el segundo podría estar, en algún grado, subsidiado. La misma distinción podría hacerse con respecto al crédito destinado a financiar operaciones.

El sistema crediticio vigente, en un afán de favorecer a los productores de bajo ingreso, ha establecido tasas de interés diferenciales según el volumen de la operación. Así por ejemplo, en el crédito de operación normal, las operaciones de hasta 50 MVR 1/ pagan un interés anual de 13 por ciento; las superiores a ese monto, pagan 15 por ciento. En el caso del crédito de inversión, la tasa es más progresiva: 13 por ciento hasta 50 MVR y 21 por ciento sobre 5 000 MVR, con escalones intermedios.

Lo más probable, es que esta política haya tenido efectos perjudiciales para los productores de bajo ingreso, al reducir el volumen de crédito disponible para ellos. En efecto, los datos sobre distribución del crédito, indican que se ha venido reduciendo el porcentaje recibido por operaciones menores a 50 MVR. Hay que considerar que el crédito rural es otorgado en

---

1/ Mayor valor de referencia, equivalente en 1977, a Cr$ 877.70 o sea, aproximadamente 63 dólares, lo cual pone el límite en 3 150 dólares.

Brasil en tres cuartas partes por bancos oficiales, especialmente por el Banco do Brasil, y en una cuarta parte por bancos privados. Para los bancos privados, el efecto del diferencial de intereses es claro: cruzeiro a cruzeiro, es más rentable prestar dinero a los agricultores grandes que a los pequeños. Para los bancos oficiales, el efecto es similar, dado que se manejan como entidades descentralizadas que de alguna manera deben proteger sus excedentes.

En consecuencia, si se quiere beneficiar a los productores de bajo ingreso con menores intereses, sin reducir la disponibilidad de fondos hacia ellos, se hace necesario subsidiar a los bancos por el diferencial de intereses existentes entre la tasa aplicable a grandes y pequeños productores.

Más aún, incluso a igualdad de tasas de interés recibidas, los bancos siempre preferirán, desde un punto de vista de rentabilidad, otorgar un crédito mayor que uno menor, debido a que el costo administrativo de la operación crediticia es prácticamente el mismo en ambos casos. Por lo tanto, por cada cruzeiro prestado, el costo administrativo es fuertemente decreciente en los préstamos grandes, los cuales generarán una mayor utilidad, y hacia ellos los bancos volcarán sus recursos.

En consecuencia, una política de tasas de interés para los créditos recibidos por los productores de bajo ingreso, debería en primer lugar apuntar a que los intereses recibidos por los bancos sean los mismos, independientemente del monto de la operación. En segundo lugar, los agricultores de bajo ingreso pagarían una fracción a determinar de dichos intereses, que sería menor cuanto menor sea el monto del préstamo. La diferencia entre esta cifra y el interés uniforme aplicable a la operación, sería aportada por el Estado, con cargo a un fondo especial presupuestario.

Finalmente, el Estado además subsidiaría a los bancos por cada cruzeiro prestado a productores de bajo ingreso, en un monto equivalente al diferencial de costo administrativo entre operaciones pequeñas y el promedio general 1/.

Las políticas para mejorar el nivel de empleo e ingresos de la población rural necesariamente implican aumentar la producción. Una de las medidas que a menudo se menciona, dice

---

1/ Supongamos que en promedio cada operación crediticia le cuesta al banco una suma tal, que representa el 1% del valor medio de los créditos concedidos, pero el 10% del valor medio de los créditos concedidos a productores de bajo ingreso. En consecuencia, el Estado debiera subsidiar a los bancos en 9% sobre el valor total de los crédito otorgados a dichos productores.

relación con la modernización de las explotaciones tradicionales, en especial en las unidades más pequeñas, arguyendo que poseen recursos que no utilizan (tierra en descanso), y que la tierra bajo cultivo no se trabaja en forma adecuada.

Aun cuando las pequeñas explotaciones poseen menor porcentaje de tierra que no utilizan que las grandes propiedades, tal subutilización se explica por el bajo nivel tecnológico que tienen. En efecto, en la medida en que prácticamente no usan ningún insumo moderno, como por ejemplo fertilizantes, deben necesariamente dejar en descanso la tierra para que ésta se recupere y por ello deben recurrir a la rotación de tierras, dejando anualmente parte de ella sin cultivar. Por lo tanto, si incorporaran tecnología probablemente podrían utilizar la tierra en su totalidad. Ello sin embargo, no es posible por una parte, por la falta de crédito para la compra de dichos insumos, por otra, por la inseguridad de tenencia en la que se encuentra un número importante de campesinos; ambas enmarcadas en el escaso tamaño de las unidades productivas. De ello se desprende que la modernización de las explotaciones de los agricultores de bajos ingresos, es posterior a la solución del acceso a recursos por parte de los campesinos. Mientras no se dé una solución a la falta de acceso a la tierra creando unidades viables, desde el punto de vista económico y a la falta de recursos financieros como para explotar las unidades, la modernización será obstaculizada por estos factores, y los planes para incorporar tecnología en las pequeñas explotaciones no pasarán más allá de ser planes pilotos como los que en algunos sectores del Nordeste se están llevando a cabo. Pero la magnitud de los problemas de la región requiere de soluciones masivas que beneficien a un número significativo de campesinos. Por ello es que se sugiere incrementar la producción mediante la ampliación del área cultivada y a través de un cambio en la estructura del uso de la tierra, lo que sólo se logrará cambiando el tamaño de las explotaciones. Entonces es posible pensar en la incorporación tecnológica.

Precisamente, debido a factores estructurales es que la oferta de tecnología no ha logrado alcanzar a los agricultores pobres. A pesar de la magnitud de los recursos que el gobierno está destinando, la adopción de tecnología no ha ocurrido en el sector de pequeños productores y es difícil pensar que la situación cambie a este respecto sin que se produzcan antes los cambios tanto en la estructura de la propiedad de la tierra, como en el sistema de crédito agrícola. Aún más, los 140 millones de dólares que el gobierno destinó en 1976 al desarrollo tecnológico de la región, no llegó en la medida deseada a los agricultores pobres, quienes por su condición, no tienen incentivos para modernizar su unidad productiva mediante la incorporación de tecnología.

Modernizar el sector agrícola del Nordeste es un imperativo para el desarrollo de la región, pero para ello es necesario adoptar medidas que den solución a los problemas estructurales que se han señalado.

## C. Microindustrias no fabriles en el sector manufacturero de México

### 1. Niveles de ingreso

El sector no fabril de pequeña escala, definido como el conjunto de microempresas de cinco o menos trabajadores, manufactureras y de servicios de reparaciones conexas, representaba en 1975 alrededor del ocho por ciento de la producción bruta del subsector y ocupaba a alrededor de 950 000 personas que representaban el 42 por ciento del empleo en ese sector. El análisis de las tendencias desde 1965 no muestra grandes cambios ni en la producción ni en el empleo confirmando con ello, que una magnitud significativa de la fuerza de trabajo manufacturera sigue ubicada en el sector no fabril, a pesar del dinamismo y de los cambios registrados en la estructura industrial de México en la década pasada.

La principal limitación para establecer la situación de ingresos de los ocupados en el sector no fabril, proviene de que los datos censales de remuneraciones para establecimientos de cinco ocupados o menos, cubren sólo una porción del total de ocupados en dicho sector: sólo aquéllos ubicados en establecimientos registrados por los censos económicos y que ocupaban personal remunerado. A nivel de hipótesis, las remuneraciones por persona ocupada de esta franja dentro del sector no fabril, tenderían a sobreestimar las remuneraciones medias del mismo, ya que los establecimientos no registrados y sin personal remunerado serían precisamente los de menor tamaño, menor productividad y menores remuneraciones medias dentro del sector no fabril. Si se acepta la hipótesis anterior, las estimaciones que se presentan en el siguiente cuadro, tenderían a sobreestimar la posición relativa de los ocupados en el sector no fabril.

Del cuadro 1 se desprende que, en forma similar a lo registrado por los indicadores de productividad, los diferenciales de remuneraciones entre el sector fabril y no fabril eran muy significativos en el año 1965 (3.8 veces) y además han tendido a ampliarse, de acuerdo a los datos del año terminal (4.3 veces).

Comparando con la evolución de los salarios mínimos urbanos, se observa que las remuneraciones medias en el sector no fabril se han mantenido sistemáticamente por debajo de los mismos, en una magnitud muy apreciable. En el año terminal, dichas remuneraciones medias eran un 26 por ciento inferiores al promedio de los salarios mínimos urbanos.

Cuadro III-1

MEXICO: INDICES DE REMUNERACIONES ANUALES POR PERSONA OCUPADA EN EL SECTOR NO FABRIL EN RELACION A OTROS INDICADORES DE REMUNERACIONES

(remuneraciones medias sector no fabril = 100)

| | 1965 | 1970 | 1975 |
|---|---|---|---|
| Remuneraciones medias sector no fabril a/ | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Remuneraciones medias sector fabril | 377.0 | 354.6 | 432.6 |
| Salario mínimo urbano b/ | 146.4 | 122.7 | 135.9 |
| Remuneraciones medias agrícolas c/ | n.d. | 55.2 | n.d. |
| Remuneraciones medias en la construcción d/ | 189.6 | 176.6 | n.d. |

Fuente: Elaboración del PREALC.

a/ Las remuneraciones medias del sector no fabril incluyen sólo a los establecimientos registrados por los censos económicos y con personal remunerado.

b/ Promedio ponderado de los salarios mínimos urbanos por entidad federativa (estimación del PREALC).

c/ Estimación para 1970 efectuada por el PREALC, sobre la base de datos de Banco de México, Encuesta de ingresos y gastos de las familias, 1968, México, Banco de México, 1972.

d/ Estimación del PREALC, sobre los datos de OIT, Anuario de Estadísticas del Trabajo, 1975, Ginebra, OIT, 1976, suponiendo una ocupación media de 44 semanas por año, y un número de horas trabajadas por semana similar al promedio de la industria de construcción para cada año.

Se escogió como indicador de referencia, las remuneraciones medias en la construcción, por considerarlo un típico "sector de entrada" en actividades urbanas. Como se observa, también aquí se notan diferenciales muy apreciables, lo que explica por qué las microindustrias operan aún con mayor fuerza como sector de entrada.

El único dato disponible en materia de remuneraciones medias del sector agrícola, confirma la existencia de un diferencial muy elevado respecto a remuneraciones urbanas, en particular, remuneraciones medias en el sector no fabril, lo que explica por qué el flujo de mano de obra hacia dicho sector es tan elevado a pesar de que las mismas se ubiquen casi un 30 por ciento por debajo del salario mínimo urbano para el período. En 1970, las remuneraciones medias del sector no fabril eran un 80 por ciento mayor a las correspondientes al sector agrícola. Nótese que esta última comparación incluye a los ocupados con mayores remuneraciones en el sector agropecuario, lo que implica subestimar el diferencial de ingreso percibido como estímulo para migrar. Naturalmente, esto confirma un sinnúmero de análisis que identifican a los grandes bolsones dentro del sector agrícola como los de situación más crítica en materia de ingresos y pobreza, a nivel nacional.

No obstante, hasta aquí las comparaciones aludidas se basaban en datos de remuneraciones de las microempresas registradas por los censos económicos y con personal remunerado. Si se acepta como hipótesis de trabajo, que los diferenciales de ingreso entre microempresas registradas con personal remunerado y microempresas no registradas y/o sin personal remunerado se corresponden, aproximadamente, con las estimaciones de los diferenciales de productividad existentes entre ambos tipos de establecimientos, los ingresos de los ocupados en microindustrias - y microservicios conexos - no registradas y/o sin personal remunerado no superarían el 60 ó 70 por ciento de las remuneraciones medias en las microempresas con personal remunerado. Dado que el grueso de la ocupación no fabril se ubica en la primera categoría de microempresas precitadas - alrededor de un 80 por ciento de la ocupación no fabril en 1970 - esto significa que el grueso de los ocupados en el sector no fabril están aún más distanciados del salario mínimo urbano de lo que revelan las cifras del cuadro, y que el diferencial de remuneraciones efectivo respecto al grueso de los ocupados agrícolas con menores remuneraciones, sería de entre un 30 y 40 por ciento, lo que confirma una vez más la existencia de un diferencial suficientemente motivador como para explicar el fuerte flujo de mano de obra hacia este tipo de microindustrias y microservicios conexos.

En lo que hace a la evolución temporal de las remuneraciones medias en términos reales 1/, las correspondientes a microempresas registradas con personal remunerado crecen a un ritmo de aproximadamente 1.7 por ciento anual en el decenio 2/, comparado a un 4.1 por ciento de crecimiento anual registrado por las remuneraciones medias del sector fabril y 3.3 por ciento anual de crecimiento en el ingreso per cápita del país. Las estimaciones preliminares disponibles, apuntan hacia un crecimiento aún más lento para el ingreso de los ocupados en microindustrias no registradas y/o sin personal remunerado.

## 2. Acceso a recursos de las microindustrias

Los elementos del diagnóstico de situación planteados en la sección anterior, deben necesariamente completarse con la escasa información disponible en cuanto a grado de acceso a recursos de la microindustria.

Quizás uno de los aspectos más vitales es que su acceso a financiamiento - en particular crédito - es aún más restringido que el de la pequeña industria fabril, que de por sí es sumamente limitado 3/. La mayor parte de su crédito proviene de fuentes extrabancarias, y el grueso de la microindustria queda fuera del ámbito de atención de los distintos esquemas estatales de crédito selectivo y/o de apoyo existentes en México. Las condiciones en que obtiene financiamiento, suelen implicar plazos más cortos y tasas de interés más elevadas que las vigentes en los mercados de crédito formales. De hecho, estimaciones preliminares sugieren que el costo del crédito para la microindustria suele alcanzar un valor ocho veces superior al costo medio del crédito en operaciones formales 4/.

Pero el problema no es sólo un problema de costo. Es también un problema de barreras de acceso. Así, el FOGAIN, Fondo creado específicamente para la pequeña y mediana industria, no atiende en la práctica a empresas con menos de cinco ocupados, debido a los límites de capital con que opera. El número de microindustrias atendidas por FOGAIN en el transcurso

---

1/ Adoptando como deflactor el índice de precios al consumidor.

2/ El crecimiento de la productividad en esta categoría de microindustrias es de 1.8% anual para el mismo período.

3/ PREALC, México: La pequeña industria en una estrategia de empleo productivo, Santiago, PREALC, 1978, capítulo III.

4/ Ibid., pág. 177.

de 1975 fue de aproximadamente 500 - lo que constituye un porcentaje bajísimo del número de microindustrias, registradas y no registradas, existentes en México 1/.

El conjunto de los restantes fideicomisos que operan en financiamiento para el sector industrial, no aportan a la pequeña industria (0 a 50 ocupados) más de un 1.2 por ciento del crédito recibido por la industria manufacturera en su conjunto en 1976. Una estimación basada en dicha cifra, sugiere que las microindustrias no recibirían más de un 0.05 por ciento del crédito a la industria, como máximo.

Una segunda área de restricciones de acceso que conviene citar, es el acceso a tecnología. Es difícil esperar que con el limitado monto de recursos reales y financieros que efectivamente maneja, pueda la microindustria organizarse y tener acceso a nueva tecnología. Pues además, los programas de asistencia técnica prácticamente no contemplan una acción decisiva hacia la pequeña industria en general y microindustria en particular. Las metas oficiales del Gobierno de México se sitúan en este plano, en alrededor del uno por ciento del PNB 2/. La pequeña y microindustria generan un aporte al PNB equivalente a 4 000 millones de dólares anuales - aproximadamente - la institución más grande de asistencia técnica, CENAPRO, no alcanza a gastar tres millones de dólares anuales para todo el sector industrial, el grueso de estos recursos son canalizados hacia la mediana y gran empresa. Similarmente, la acción del Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas (IMIT) en el plano de la asistencia técnica vía evaluación de proyectos que solicitan financiamiento, está dirigida hacia empresas medianas y grandes. En el área de difusión tecnológica, INFOTEC centra sus servicios en ramas y empresas con procesos técnicos sofisticados y de tamaño medio o grande.

En situación similar, se encuentran las microindustrias en relación a las acciones desarrolladas en materia de capacitación de la mano de obra. Programas como ARMO - quizás uno de los principales instrumentos en esta área - cubren menos del uno por ciento de la fuerza de trabajo industrial, y se encuentra orientado hacia la mediana y gran empresa.

En líneas generales, puede decirse entonces que el acceso de las microindustrias a los principales recursos reales y financieros, es restringido e insuficiente, y que, además, no están contempladas en la práctica dentro de los grupos-objetivo de las principales políticas de apoyo.

---

1/ Estimaciones preliminares señalan que en dicha fecha, entre registradas y no registradas, existían más de 550 000 microindustrias en México.

2/ CONACYT, National Indicative Plan for Science and Technology, México, CONACYT, 1976.

## 3. Microindustrias y políticas de desarrollo industrial

Las páginas previas nos brindan el marco general en que debe ubicarse la proposición de políticas hacia la microindustria.

Un primer aspecto a considerar, es que en los restantes sectores de la economía pueden también constatarse, en grados diversos, tendencias hacia un desarrollo poco homogéneo, en que el avance del proceso de modernización no consigue incorporar e integrar a la velocidad requerida, vastas secciones de la fuerza de trabajo. En este sentido, cualquier proposición de políticas hacia las microindustrias, debería necesariamente integrarse dentro del marco de la programación industrial del país, pero además, debería ser definida a partir de las concepciones de una estrategia general de desarrollo, que contemple explícitamente el rol atribuible a los subsectores más rezagados de la economía y su interrelación con los subsectores más dinámicos.

Un segundo aspecto es la dimensión y heterogeneidad del universo de las microindustrias - y servicios de reparaciones conexos. Una estimación conservadora sugiere que en 1975 existían más de 550 000 establecimientos en esta franja - incluyendo registrados y no registrados en censos económicos. Desde el punto de vista de las ventajas de definir políticas de apoyo directas, la situación de ese elevado número de establecimientos era sumamente heterogénea, ya que incluye desde microindustrias que ya exhiben potencial dinámico - por tratarse de microunidades con una favorable inserción por el lado de demanda; ya organizadas internamente; con cierto nivel de eficiencia productiva, etc. - hasta actividades de maquila, o industria familiar domiciliaria, que se mantienen por el bajo nivel de remuneraciones asociado a las mismas.

Por lo tanto, parece difícil alcanzar incidencia en términos de políticas a través de programas específicos cuando se enfrenta un universo o grupo-objetivo de tales dimensiones, y, por otra parte, es dudoso que las políticas globales tengan la incidencia deseada en grupos-objetivo tan heterogéneos como el que nos preocupa. Aún más, si los recursos para políticas de apoyo son limitados, esto implica necesariamente seleccionar con criterios específicos dentro del universo en discusión, aquellos conjuntos de microindustrias que se estimen prioritarios para la recepción de políticas de apoyo. Todo esto sugiere la necesidad de ir aproximándose al grupo-objetivo con un criterio selectivo: concentrar las políticas de apoyo sobre aquellas unidades que realmente estén en condiciones de absorber recursos, reorganizarse e insertarse productivamente. Similarmente, sugiere

la necesidad de operar simultáneamente, en forma selectiva, en dos planos: a) políticas globales, redefiniendo muchos criterios instrumentales vigentes; b) programas específicos, en particular, tratando de incorporar a aquellas microunidades con mayor potencial dinámico de expansión, a un programa integral de apoyo a la pequeña industria, como el que fuera ya propuesto en estudios previos 1/, que priorice el acceso a recursos para las mismas en forma acorde al rol que se les atribuye dentro de la programación industrial.

Uno de los aspectos ya desarrollados en la propuesta de programa integral de apoyo citada previamente, que es de particular importancia para las microindustrias es lo relativo a formas asociativas y nucleamiento para recepción de políticas. Tanto en el plano de acciones específicas de un programa de apoyo, como con más razón, en la redefinición de criterios en el plano de las políticas instrumentales globales 2/, surge como crucial la necesidad de nuclear a los establecimientos, a través de formas asociativas diversas 3/, que permitan en la práctica un mayor nivel de acceso a las políticas de apoyo. De otra manera, es difícil esperar una capacidad operacional en el manejo de políticas que incidan efectivamente en la dirección deseada.

Pero quizás el aspecto más importante, es tomar conciencia de la dimensión y características del problema enfrentado por el tipo de desarrollo industrial registrado. La existencia de un subsector que ocupa alrededor de un 40 por ciento del empleo manufacturero - y servicios conexos - que registra un crecimiento ocupacional superior al promedio de la industria y cuya productividad e ingresos se distancia cada vez más de los niveles y ritmos exhibidos por el subsector fabril, es un dato cuyas implicancias no pueden ignorarse. A muy largo plazo, cabe esperar sin duda que el problema sea superado a través de las políticas que incidan sobre los estratos más modernos del subsector fabril, en particular, sobre la capacidad de absorción del mismo. Pero mientras ello ocurra, es indudable la necesidad de implementar políticas orientadas a promover una mayor integración de franjas seleccionadas de las microindustrias al desarrollo industrial y, a través de ello, mejorar la situación de los allí ocupados.

---

1/ Véase PREALC, México: La pequeña ... op. cit., capítulo I, págs. 63 y siguientes, para una descripción detallada de dichas propuestas.

2/ Por ejemplo, rebajar el criterio de garantía en la política crediticia para el subconjunto de microindustrias seleccionadas como grupo-objetivo de un programa de apoyo.

3/ PREALC, México: La pequeña ... op. cit., capítulo I, pág. 71.

## 4. Difusión del progreso técnico y microindustrias

Uno de los puntos cruciales de todo proceso que pretenda fortalecer la integración de un subconjunto seleccionado de formas asociativas diversas de microindustrias en el desarrollo industrial, es la activación del ritmo de difusión de nueva tecnología hacia las mismas.

En esta sección, sólo se pretende discutir un conjunto de criterios susceptibles de ser tenidos en cuenta para el diseño de políticas dirigidas a acelerar la difusión de nueva tecnología, hacia agrupaciones seleccionadas de microindustrias.

### a) Naturaleza del producto y evolución futura de su demanda

Un primer aspecto dice relación con las actividades proveedoras de bienes de consumo.

En gran parte de las economías de la región, los productos con mayor grado de modernidad suelen tener mejor "imagen", para los consumidores, que los productos tradicionales. Esta es una de las características inherentes a un proceso de modernización, que debe ser necesariamente contemplada, si se desea tener éxito en el proceso de modernización de microindustrias. Un punto que surge de esta característica, es que no se lograría mucho reorientando recursos y ampliando el acceso a nueva tecnología, si no se promueve simultáneamente una modernización del tipo de productos (diseños, etc.) a ser producidos en las microindustrias. Esta es una de las condiciones para que estos estratos puedan insertarse, con éxito, en la evolución de la demanda futura del resto de la economía.

Un segundo aspecto, se relaciona con actividades productoras de insumos para establecimientos mayores. En este sentido, dentro de la división de la producción por tamaño de establecimiento, cabe distinguir aquélla que surge por razones técnicas de aquélla que se desarrolla como forma de evitar el pago de niveles de remuneraciones habituales. En ambos casos se enfrenta una subcontratación de actividades, pero es en el primero que existe un amplio campo de acción para promover políticas - transferencia de equipos, normalización de calidad, calificación de mano de obra, estándares de productividad, etc. - de mayor aprovechamiento de la división técnica de la producción por tamaño del establecimiento, con fuerte incidencia sobre difusión de nueva tecnología.

b) El riesgo de los costos crecientes de la tecnología difundida

Si se considera el problema de la difusión tecnológica hacia microindustrias en una perspectiva dinámica de largo plazo, hay algunos aspectos ligados a los costos de operación de la tecnología difundida que deben tenerse en cuenta. A continuación se mencionan - a título ilustrativo - dos de ellos.

i) Si se pretende elevar el ingreso de los grupos menos favorecidos, existirá una tendencia al aumento de los ingresos medios en estos estratos, que repercutirá en forma creciente sobre los costos de aquellas actividades más intensivas en mano de obra. De ahí que las tecnologías difundidas, deben efectivamente contribuir a un rápido aumento de la productividad en dichas actividades, para impedir que se vean en el futuro enfrentadas a un problema de agotamiento gradual.

ii) Los costos de operación de largo plazo de la nueva tecnología, son bastante sensibles a la forma y manera en que se difunda la misma, y no sólo a sus características intrínsecas.

En los estratos fabriles más tecnificados, los costos por unidad de producción, son reflejo no sólo de la cantidad producida anualmente, sino además, de la producción acumulada a lo largo de muchos años, por la influencia del mejor conocimiento en la producción que se logra con el transcurso del tiempo. El fenómeno citado puede operar con mucho menos intensidad, si la manera en que se difunde la nueva tecnología descansa en estimular numerosos esfuerzos aislados de autoproducción de las mismas. Supongamos el caso de tecnologías para pequeños artesanos industriales, adecuadas a pequeña escala. Si se elije como vía, estimular la autoproducción de las mismas - para lo cual se provee a los pequeños productores de insumos y conocimiento técnico adecuado - el resultado será distinto a establecer una planta proveedora y un programa de asistencia específico. En la segunda alternativa los efectos del conocimiento acumulado tenderán a influir positivamente sobre los costos de producción a largo plazo de la nueva tecnología, y por lo tanto sobre los costos de operación de los pequeños artesanos industriales.

c) El factor riesgo

Toda innovación supone riesgo. Pero el riesgo será mayor cuanto más pobres los receptores potenciales de recursos para incorporar nueva tecnología, y cuanto más "innovadora" 1/ sea la tecnología que se trate de difundir.

La minimización del riesgo debería ser uno de los criterios utilizados para producir y difundir nueva tecnología, y promover los servicios de apoyo necesarios. Esto no es sólo un problema de riesgo inherente a la nueva tecnología, sino, principalmente, del riesgo asociado a como encaja la nueva tecnología con las formas de producción vigentes en las microindustrias con los servicios de apoyo disponibles y con los patrones culturales prevalecientes en dichas actividades 2/. Estos aspectos son sumamente cruciales cuando se trata de situaciones en que se intenta promover, en forma simultánea, todo un conjunto interrelacionado de distintas innovaciones. En estas situaciones, el factor riesgo es amplificado y puede generar obstáculos acumulativos que traben por completo un proceso de este tipo, ya que en la medida que el conjunto sea interdependiente, la falla en una innovación acarreará la de las restantes, afectando así la velocidad de difusión.

d) El dinamismo implícito en la tecnología difundida

Una de las características de la tecnología tradicional, es su relativa estabilidad e impermeabilidad a futuras mejoras. Si se acepta que en los estratos modernos, la absorción de tecnología es un fenómeno que se reproduce constantemente en el tiempo, esto define indirectamente otro criterio para la difusión de nueva tecnología en microindustrias: su potencial para asimilar nuevas innovaciones con el transcurso del tiempo. De otra manera, se correría el riesgo de difundir hoy tecnologías que hacia el futuro, repetirían la tendencia a una brecha creciente entre los ocupados en estratos modernos y los ocupados

---

1/ En el sentido de tecnologías no probadas previamente en economías avanzadas.

2/ Minimizar los costos de acceso y operación de equipos para pequeños productores, puede requerir que los mismos compartan - vía formas asociativas diversas - el uso de dicho equipo. Pero impulsar este tipo de acciones, no es sólo un problema de factibilidad técnico-económica, sino también de verificar si existen motivaciones culturales apropiadas o, de no existir, si hay posibilidades de inducirlas en plazos razonables.

en las actividades que utilizan la tecnología difundida. Este criterio señala la necesidad de que tanto la tecnología difundida como el método utilizado para su difusión, deben tener en cuenta la capacidad de evolucionar constantemente hacia innovaciones cada vez más complejas, y más demandantes de recursos "hoy" no abundantes, pero que a largo plazo, son fruto mismo del proceso de desarrollo.

e) Los requerimientos de actividades de apoyo

Aún cuando la nueva tecnología que se trate de difundir sea poco requeridora de recursos no abundantes en sí misma, puede ser altamente intensiva en actividades de apoyo que sí los requieran. Luego, su difusión pasa a estar acotada por la actual disponibilidad de recursos para estas actividades de apoyo.

El criterio que puede derivarse de este hecho, es la conveniencia de concentrar los esfuerzos de difusión, al menos en una primera etapa, en las tecnologías que sean menos dependientes de actividades de apoyo que a su vez sean muy intensivas en recursos no abundantes.

Los cinco criterios expuestos previamente a título de ejemplo, señalan el tipo y dimensión de los problemas que enfrenta la definición de políticas públicas orientadas a acelerar la difusión del progreso técnico en áreas seleccionadas de la microindustria. Difícil es pensar en una racionalidad total que cumpla con todos los criterios en forma simultánea; pero es importante identificar las posibles implicancias, a la luz de los criterios expuestos, para ir desarrollando, en forma gradual y sistemática, acciones conducentes a lo que constituye uno de los principales objetivos que debería ser tenido en cuenta por las políticas de desarrollo.

## D. El comercio de alimentos en pequeña escala en algunas ciudades latinoamericanas

El objetivo principal de la política para el sector informal debería ser el aumento de la producción, productividad e ingresos de los ocupados en actividades informales. Dadas las limitaciones que prevalecen para la transferencia de trabajo fuera del sector, estas finalidades implican una generación creciente de oportunidades de empleo productivo dentro del mismo. Como se ha mencionado anteriormente, el sector informal comprende diferentes grupos de actividades en relación al comportamiento que se espera de ellas frente a una expansión económica global. Por esta razón, el determinar cuáles actividades informales deberían promoverse, es requisito de la formulación de políticas.

Existe un grupo de actividades dentro del sector informal que son marginales y con tendencia a desaparecer a largo plazo. Para aquellas actividades informales que son claramente disfuncionales, el objetivo debería ser reabsorber aquellas personas en unidades más productivas, ya sea dentro del sector, o si es posible, fuera de él. Los vendedores ambulantes de productos no alimenticios, los sirvientes domésticos, lustrabotas, cuidadores de auto, etc., constituyen ejemplos de este tipo de actividades y en promedio representan alrededor del 41 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal en la región.

El resto de las actividades informales presenta diferentes grados de funcionalidad y, en consecuencia, implican diferentes "trade offs" en comparación a la promoción de actividades similares fuera del sector. El crecimiento esperado de las actividades informales dependerá del crecimiento de la rama en general y de su participación en tal crecimiento. Esto, a su vez, es función de las condiciones de producción prevalecientes y de la estructura de mercados para cada tipo de bien y de servicio producido.

Se puede determinar un primer grupo para el cual no se necesitará cambio significativo alguno en la organización de la producción, ya que su posición competitiva, presente y potencial está asegurada y no se anticipan cambios sustanciales en la tecnología. Servicios personales y de reparación, comercio establecido de pequeña escala, artesanía artística, sastres y modistas que constituyen un 33 por ciento del empleo informal, son ejemplos de actividades que pueden incluirse en este grupo. El principal objetivo de la política para este grupo sería aumentar sus niveles de ingreso mediante reducción de costos e incremento de la eficiencia.

La existencia de tecnologías alternativas eficientes contribuirá a minimizar los "trade offs" entre crecimiento y empleo. Tales alternativas existen ciertamente en algunos casos, lo que se puede ilustrar mediante algunos ejemplos de actividades informales que operan en mercados concentrados con posibilidades de sobrevivir.

Un primer ejemplo se refiere al pequeño comercio establecido de productos alimenticios, que en el caso de Chile demuestra ser una alternativa tecnológica eficiente en relación a los supermercados, dada la predominante concentración de ingreso y las escasas oportunidades de empleos más productivos. Tales establecimientos pueden competir en algunas circunstancias con éxito con los supermercados generando una tasa más alta de ganancias debido, por una parte, a que pueden operar dentro de las limitaciones impuestas por una demanda caracterizada por su escaso poder adquisitivo y dispersión geográfica, que requiere una limitada diversificación en la variedad de productos y gran divisibilidad de los productos; por otra parte están organizados en base familiar, utilizando el trabajo familiar y el capital (en su mayor parte construcción y transporte) con propósito dual, sirviendo simultáneamente como un medio de producción y de bienestar. Así, efectivamente su tasa de utilidad permitió cierta expansión. Esto, sin embargo, funciona hasta una cierta escala de demanda, ya que después de un determinado promedio de ingreso los requisitos de la demanda varían, se requiere una mayor diversificación de productos y la divisibilidad de productos resulta menos importante, reduciéndose así sus ventajas comparativas.

El comercio ambulante presenta características similares al comercio establecido en pequeña escala en lo que respecta a la forma de inserción en el sistema económico. Dadas sus dimensiones más reducidas y el mayor grado de facilidad de entrada dichos rasgos asumen sin embargo, una dimensión mucho más grave. En varias ciudades de América Latina, un alto porcentaje de la fuerza de trabajo se ocupaba en el comercio ambulante. En Lima por ejemplo, un censo realizado entre estos vendedores en 1976 permitió estimar su número en 75 000 para una población total del orden de los cuatro millones de habitantes. En San Salvador a su vez, el número de comerciantes ambulantes y de los mercados ascendía a 14 000 aproximadamente en 1974, para una población total de 400 000 habitantes. En Quito, un censo para los comerciantes de la vía pública, fijos y ambulantes arrojó un total de poco más de 10 000 personas sobre una población total de 100 000 personas.

En San Salvador, casi el 90 por ciento de los ocupados eran mujeres con un promedio de edad mayor que el de la fuerza de trabajo de San Salvador. El nivel educativo era extremadamente bajo, especialmente entre los jóvenes y recién ingresados al sector.

El monto de inversión en mercadería era extremadamente reducido en San Salvador. Más del 50 por ciento de ellos operaba con un "capital" de menos de diez dólares. Ello es compatible con un monto de ventas diario inferior: el 75 por ciento de los vendedores operaba ventas diarias inferiores a esa cifra.

La estructura de costos de esos pequeños negocios era muy peculiar. El 70 por ciento de ellos pagaba un arriendo por su puesto de venta y el 50 por ciento de ellos operaba en base a crédito pagando elevadísimas tasas de interés. En buena parte de los casos, la tasa diaria alcanzaba al diez por ciento. Asimismo, los costos de comercialización en la compra de mercaderías eran muy elevados por la intervención de un gran número de intermediarios. El 57 por ciento de los vendedores tenía como fuente de abastecimiento al "segundo mayorista" u "otros detallistas". En Chile también los costos de comercialización de los pequeños comerciantes establecidos eran similares, pues sólo un 13 por ciento de ellos compraba directamente a los productores.

Los trabajadores en comercio ambulante en San Salvador representan alrededor del 20 por ciento del empleo en el sector informal no doméstico de esa ciudad, mientras que en Quito el porcentaje era de alrededor del 30 por ciento del mismo sector. El tipo de política dirigida a un sector específico del mercado de trabajo en el contexto de un conjunto más amplio de medidas tendientes a mejorar la situación ocupacional global, debe tener en cuenta en primer lugar si es que hay potencialidad económica de este sector. Ello permitirá distinguir si la política debe tratar de fomentar dicho sector o más bien debe buscar otra ocupación para los que actualmente allí trabajan.

Seguramente, ante la indagación sobre las perspectivas económicas de los vendedores, se encontrarán respuestas muy distintas dependiendo en gran medida de qué rubro de comercio se trate.

En términos generales, se puede suponer que el sector de los vendedores en pequeña escala en su conjunto, es la base de la pirámide de un mercado tipo oligopolio concentrado, en cuya cúspide están los grandes "supermercados",

siendo el estrato intermedio constituido por los almacenes y tiendas de mediano porte dedicados al comercio en general. No hay elementos en el presente trabajo como para discutir las condiciones determinantes de la estructura de oferta frente a la expansión de la demanda en un mercado como éste 1/. Lo único que interesa destacar es que, dadas las reglas de expansión de un mercado oligopólico del tipo señalado, la demanda que enfrentan los vendedores no tiene perspectivas de expandirse a largo plazo en condiciones de libre juego de las fuerzas económicas.

En este contexto, la definición de los objetivos de la política de empleo hacia el sector de los comerciantes tendrá como consecuencia la definición del tipo de medidas que se deberán adoptar. Si se busca maximizar el número de ocupados y a la vez mejorar sus niveles de ingreso, la política a ser adoptada necesariamente deberá intervenir en las condiciones determinantes de la expansión de la oferta, tratando de "proteger" la expansión de los vendedores en detrimento de los establecimientos comerciales de mayor porte.

En caso contrario, el aumento del nivel de ingreso por ocupado se lograría con el traslado hacia otras actividades de un grupo significativo de los vendedores y la aplicación de algunas medidas de apoyo que traten de elevar la eficiencia económica del sector. En otros términos, los niveles actuales de ventas e ingresos son lo suficientemente bajos como para destacar la imposibilidad de mejorar la situación de los ocupados sin eliminar del mercado a un grupo importante de los mismos.

El Consejo de Mercados de San Salvador (COMERSAN) viene ejecutando un plan de construcción de nuevos mercados con financiamiento del Banco Interamericano para el Desarrollo. La idea inicial era de ubicar a un cierto número de vendedores en el "Nuevo Sistema de Mercados", lo que significa construir algunos nuevos mercados y eliminar algunos de los antiguos.

Las estimaciones de este organismo señalan la existencia de 13 500 vendedores en la ciudad de San Salvador en 1973. El plan de construcción de mercados prevé que el nuevo sistema tendrá una capacidad para 8 200 vendedores, quedando más de 5 000 personas que actualmente se desempeñan como vendedores sin ubicación en los mercados. Si este excedente sigue ejerciendo la misma actividad en las calles u otros

---

1/ Ello supondría realizar un estudio mucho más profundo sobre este sector en que se partiera por determinar, entre otras cosas, si la situación actual es de equilibrio o no.

locales, es obvio que competirán con los que se instalen en los nuevos mercados, haciendo que baje el nivel de ingreso proyectado. Así, la única solución consiste en tratar de encontrar otra ocupación a este excedente de personas, o en aumentar la demanda que enfrenta el sector.

Una de las maneras de incrementar el nivel de empleo por sobre lo proyectado sería establecer entonces medidas para que el sector informal pase a ocupar partes del mercado normalmente abastecidas por el sector formal.

Con el objeto de ilustrar lo señalado, se puede proceder a estimar qué proporción del mercado era abastecida por el sector informal y por el estrato más moderno del sector formal en este tipo de mercado; o sea, los supermercados. Los más grandes de éstos, según estimaciones del PREALC, tuvieron en 1973 un volumen de ventas en conjunto cercano a los 40 millones de colones.

Por otra parte, suponiendo que los 13 500 vendedores tengan un volumen de ventas diario promedio de 15 colones 1/ y que trabajan 330 días al año, el volumen de ventas anual de los mercados y de los comerciantes callejeros sería de 67 millones de colones. Un cálculo aritmético simple nos diría que si la parte del mercado abastecido por aquellos grandes establecimientos lo fuera por los vendedores, podrían estar ocupados en esta actividad 8 000 personas adicionales según los actuales niveles de ventas e ingresos promedios. Por otra parte, el número de vendedores en el futuro sistema de mercados podría ser similar al actual con niveles de ingreso idénticos a los proyectados.

Sin embargo, este cálculo es meramente ilustrativo. Nadie propone que se cierren los actuales supermercados para que se pueda incrementar el número de los vendedores. El sentido de ello es mostrar los errores que se cometen al permitir la modernización exagerada en sectores en donde ello no es imprescindible para el desarrollo y señalar la necesidad de, en el futuro, regular la instalación de nuevos supermercados.

Sin embargo, no se trata simplemente de prohibir nuevos supermercados, los que son la condición sine qua non para la existencia de varias ramas industriales que necesitan un esquema de distribución masivo. Sin embargo, se debería estudiar cuántos nuevos supermercados se deberían instalar y en qué plazo, de manera de compatibilizar este tipo de necesidades con las de expansión del sector informal. Por otra

---

1/ Como se recuerda, el 74% de ellos vende menos de 25 colones diarios.

parte, se puede pensar en restringir algunos giros a los supermercados. Este podría ser el caso de algunos alimentos frescos en donde el sector informal tiene óptimas condiciones de competir. Además, se podrán crear nuevas formas de distribución, como ferias de productores de hortalizas y frutas, autoservicios, etc. 1/.

En esta misma línea estarían todas las medidas que se podrían adoptar para reforzar la capacidad de competir del sector informal. Así se podría pensar en la construcción de algunos nuevos mercados en los barrios residenciales de clase media y alta para sacar provecho de las ventajas comparativas de los mercados en algunos rubros del comercio de alimentos.

Hay otros campos de acción muy evidentes si se trata de implementar medidas que aumenten los niveles de ingreso de los ocupados en el sector. Así se pueden mencionar las áreas de crédito, comercialización, asistencia técnica y capacitación, cada una de las cuales tiene posibilidades y limitaciones propias. Sin embargo, se debe tener muy en claro que se está trabajando con un conjunto muy grande de personas que trabajan por cuenta propia y que es muy difícil o costoso diseñar medidas que lleguen a todas las personas.

En este sentido es importante notar la total ausencia de formas de organización o asociación entre ellos. En otra encuesta realizada por COMERSAN y referida a 237 comerciantes mayoristas de los mercados, se pudo comprobar que sólo el seis por ciento de ellos declaró estar afiliado a algún gremio o asociación. Ello, pese a que se trata de un grupo mucho más "selecto" de comerciantes que emplean en promedio 2.5 personas por establecimiento y donde las ventas mensuales fluctúan de un promedio de 6 800 colones en el caso de frutas y verduras, hasta 25 000 colones en el caso del mayoreo en carne. En otros términos, ello muestra claramente que las asociaciones existentes de pequeños comerciantes, en verdad agrupan a un estrato superior al de los vendedores por su cuenta o de los comerciantes mayoristas de los mercados.

Por ende parece aconsejable en primer término establecer medidas de fomento a la organización económica de los vendedores. Ello es la condición para que las demás medidas de apoyo puedan producir todos sus beneficios.

---

1/ En general, en ellos se observan precios inferiores en un 30% promedio a los que rigen en los supermercados en el rubro frutas y verduras.

Así, por ejemplo, las líneas de crédito especiales para el sector podrían ser canalizadas a través de las respectivas cooperativas o asociaciones. Asimismo tales entidades deberían actuar como "centrales de compras" de los vendedores y podrían coordinar las labores de entrenamiento y asistencia técnica a los vendedores. Se debe subrayar empero que COMERSAN viene actuando ya en el sentido de promover la organización de los vendedores en los nuevos mercados en la forma de cooperativas de crédito.

En el campo de las medidas específicas para incrementar los niveles de ingreso en el sector, aparecen como prioritarias las áreas de crédito y comercialización. Así, en la primera, se impone la creación de un fondo lo suficientemente grande y flexible como para atender a la gran mayoría de los vendedores. Ello significa el diseño de normas financieras totalmente distintas a las hoy practicadas en el sistema bancario, como se mencionó anteriormente. Especialmente se deben revisar los procedimientos relativos á la garantía y requisitos para la obtención del préstamo. En alguna medida se están implementando acciones en este sentido en los nuevos mercados y las recomendaciones en este caso serían profundizar dicha política, hasta extenderla al mayor número posible de vendedores y buscar formas aún más ágiles de actuación.

En lo que respecta a la comercialización, se debe observar que el 57 por ciento de los vendedores en el empadronamiento realizado por COMERSAN declaró como fuente de abastecimiento al "segundo mayorista" u "otros detallistas". Las centrales de compra, en este caso, podrían jugar un rol fundamental en el aumento de los niveles de ingreso de los vendedores e incluso en la mejoría de sus condiciones de competir con beneficios a toda la población en términos de reducción de precios.

Finalmente, se podrían esperar beneficios también de algunas medidas en materia de adiestramiento de los vendedores y de asistencia técnica. En el primer caso, por ejemplo, la acción conjunta de COMERSAN y la Administración Municipal de Mercados de San Salvador se ha estado desarrollando en el sentido de preparar a los vendedores que van a ocupar los puestos creados en el Nuevo Sistema de Mercados, en materias tales como administración, técnicas de mercados, principios de higiene, principios de relaciones humanas, etc. Esta labor ha empezado con muchos frutos positivos, algunos negativos, y se cuenta ya con experiencia para avanzar en el sentido de corregir los errores.

Dadas las magras perspectivas económicas del sector dentro del actual patrón de desarrollo, y la saturación del número de vendedores en relación con las posibilidades del mercado, el aumento en los niveles de ingreso por hombre ocupado debería necesariamente pasar también por la reducción del número de vendedores.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, es necesario promover la mayor ocupación en todas aquellas actividades en donde el sector informal presenta perspectivas de crecer. La situación del comercio parece ser privilegiada a este respecto, por lo que cobran mayor importancia las políticas de aumento en la demanda del sector.

Con el objeto de poder ilustrar el posible efecto de las distintas políticas de empleo hacia el sector, se elaboraron algunas alternativas de política. En ellas se observa que el efecto de adecuadas políticas de comercialización y crédito podría ser la duplicación de los actuales niveles de ingreso por ocupado en el sector, manteniéndose el número actual de vendedores. Si a esta política se agrega la reubicación sectorial de los vendedores según las proyecciones del plan del nuevo sistema de mercados, el ingreso actual se multiplicaría por tres pero sólo para el 60 por ciento de los actuales vendedores.

Finalmente, se estimó un crecimiento de la demanda que enfrentan los vendedores del orden de cinco por ciento anual en un período de diez años. Para un mismo nivel de ingreso de la alternativa anterior (tres veces el actual) se podría ocupar un número de vendedores similar al actual.

Desde luego, la proyección del crecimiento de las ventas de los vendedores a una tasa similar a la de crecimiento de la población urbana de San Salvador significa sencillamente mantener la participación del sector en la oferta total. Si se supone que la política de aumento en la demanda del sector va a obtener mayores logros, ello significaría aumentar el número de ocupados con idénticos niveles de ingreso medio.

## E. Los asalariados de bajos ingresos

Los asalariados en América Latina representan un elevado porcentaje de la fuerza de trabajo no agrícola, variando en un rango que va desde el 60 al 80 por ciento del total en todos los países. Representan alrededor de 35 millones de personas. Dentro de ese grupo de ocupados son muy significativos los porcentajes de los que perciben menos que el salario mínimo legal a pesar de las legislaciones laborales y a pesar

de los bajísimos niveles que éstos registran en relación a países más desarrollados.

Es muy difícil medir con exactitud el porcentaje de asalariados por debajo del mínimo debido a la no coincidencia entre los tramos de ingreso en que se encuentra disponible la información y el valor de los salarios mínimos y debido a las disparidades de salario mínimo dentro de un mismo país entre regiones y actividades. Es factible no obstante, tener una visión general muy adecuada. Los países con más bajo porcentaje de asalariados con menos del mínimo son Argentina y Uruguay con porcentajes del orden del 20 por ciento y que tradicionalmente presentan una estructura ocupacional más homogénea que los demás países. Les siguen Brasil, Costa Rica, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú y Venezuela con porcentajes que fluctúan en 20 y 30 por ciento y Ecuador, El Salvador y Paraguay con cifras más altas. Sumando todos los países mencionados, son un poco más de siete millones de asalariados, cuya remuneración es inferior al salario mínimo legal vigente.

El siguiente cuadro estima la relación que existe entre el salario mínimo y el ingreso necesario para cubrir las necesidades mínimas esenciales per cápita y por hogar. Los rangos de variación se refieren a los distintos salarios mínimos vigentes en los países y las necesidades mínimas de ingreso se estimaron partiendo del costo de una canasta básica de alimentos y estimándose el costo de los demás rubros de consumo. Como se puede observar, en general para que un hogar pueda tener lo esencial para su consumo se requiere que el mismo esté integrado por más de un perceptor en todos los países con excepción de Argentina y de México. Esta relación es superior a dos para algunos de los países y alcanza valores máximos en Colombia y Ecuador.

En términos de sus características personales, hay datos para países seleccionados y no hay una realidad homogénea. En efecto, mientras que los asalariados con ingresos inferiores al mínimo son en mayor porcentaje mujeres en Argentina, Costa Rica, Chile y Panamá, lo inverso ocurre en Venezuela, Ecuador y Colombia. En relación a la edad, en su mayor parte están en el grupo de 20 a 64 años; en Argentina 66 por ciento, en Costa Rica 64 por ciento y en Venezuela 59 por ciento.

En términos de nivel educacional, sobre el 80 por ciento de los asalariados de bajos ingresos tenía menos que educación primaria completa en todos los países considerados con excepción de Argentina donde este porcentaje era de 75 por ciento.

Cuadro III-2

AMERICA LATINA: SALARIO MINIMO Y NECESIDADES BASICAS

(Areas metropolitanas-promedio 1970)

| País | | Gasto mínimo total, anual a/ | | Tamaño medio del hogar b/ | Salario mínimo anual c/ | Salario mínimo en relación al gasto mínimo total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | per cápita | por hogar | | | per cápita | por hogar |
| Argentina | ($) | 942 | 2 355 | 2.5 | 2 860 | 3.04 | 1.21 |
| Brasil | (Cr$) | 890 | 3 471 | 3.9 | 2 219 | 2.49 | 0.64 |
| Colombia | ($) | 3 226 | 18 066 | 5.6 | 5 655 | 1.75 | 0.31 |
| Costa Rica | (₡) | 1 292 | 5 943 | 4.6 | 4 667 | 3.61 | 0.79 |
| Chile | (E°) | 2 920 | 10 512 | 3.6 | 8 021 | 2.75 | 0.76 |
| Ecuador | (S/.) | 4 220 | 21 100 | 5.0 | 7 800 | 1.84 | 0.37 |
| México | ($) | 2 314 | 10 413 | 4.5 | 12 400 | 5.36 | 1.19 |
| Perú | (Soles) | 7 016 | 38 588 | 5.5 | 24 180 | 3.45 | 0.63 |
| Uruguay | ($) | 56 984 | 182 350 | 3.2 | 135 200 | 2.37 | 0.74 |
| Venezuela | (Bs) | 1 292 | 6 202 | 4.8 | 4 888 | 3.78 | 0.79 |

Fuente: P. Tejo, Un método para estimar consumos mínimos de alimentos, Santiago, CEPAL 1976 (borrador). Los datos de gastos y el tamaño medio de los hogares se recalcularon, según nueva información facilitada por la División de Estadística de la CEPAL, febrero 1978.

a/ El gasto total se estima en el doble del gasto en alimentos. Este es el valor de un conjunto de alimentos que satisface requerimientos energéticos básicos y a un costo mínimo.

b/ Tamaño medio de la familia de los 3 primeros deciles de ingreso más bajos. En los países donde existen 2 o más estimaciones próximas, se tomó un promedio simple.

c/ Salarios mensuales, ponderados por los meses en vigencia, multiplicados por 13. Para Venezuela se consideró un salario de Bs 376. Para Uruguay la fijación del 1.12.69 ($ 10 000) fue incrementada en un 8% a mediados del año. Ambos ajustes tienden a compensar el aumento del IPC.

Este último país constituye la excepción también en relación al número de horas trabajadas por semana por ese grupo de personas. Sólo el 60 por ciento de los asalariados de bajos ingresos trabajaba más que 35 horas semanales. En cambio este porcentaje era superior al 80 por ciento en todos los demás países considerados lo que revela que el trabajo a jornada parcial no es la explicación para los bajos salarios.

A pesar que la gran mayoría de los asalariados con bajos ingresos no son jefes de hogar, éstos representaban una proporción no despreciable del total: entre 20 y 30 por ciento en cuatro países considerados (Argentina, Costa Rica, Uruguay y Venezuela). Sin embargo, en los casos de Costa Rica y El Salvador para los cuales se dispuso de información adicional se pudo observar que en su inmensa mayoría dicha fuerza de trabajo secundaria pertenecía a hogares muy pobres. Lo contrario sucedía en Argentina revelando que en ese país en buena medida los bajos salarios se podrían explicar por el trabajo a jornada parcial de integrantes de los hogares de estratos medios.

Los bajos salarios se pueden asociar con algunas características estructurales vinculadas al funcionamiento de la economía. En el cuadro a continuación se anotan los porcentajes de asalariados con ingresos inferiores al mínimo según actividades económicas. Es claro en la mayoría de los países que el porcentaje de asalariados en esa situación es superior en los servicios que en las demás ramas 1/. Llama la atención sin embargo la significativa proporción de ocupados en la industria con salarios bajos.

Existe una fuerte relación entre el tamaño de los establecimientos y la incidencia de bajos salarios. Así en la industria mexicana el salario medio de los ocupados en los establecimientos de hasta cinco ocupados era inferior al menor salario mínimo del país y en Panamá era igualmente inferior. En Asunción, San Salvador y Santo Domingo ocurría lo mismo tomándose un promedio para todas las actividades. Como prueba de ello en Asunción y San Salvador el porcentaje de obreros percibiendo menos que el mínimo caía de 60 a algo más de 30 por ciento al considerar empresas de hasta cinco, y cinco y más ocupados respectivamente. Tomándose a los empleados las variaciones eran aún más notables: 60 a 25 por ciento en Asunción y 43 a diez por ciento en San Salvador.

---

1/ Debe existir una sobreestimación pues se incluyen las empleadas domésticas que reciben una parte de su salario en especies.

Cuadro III-3

ASALARIADOS NO AGRICOLAS DE MUY BAJOS INGRESOS: DISTRIBUCION POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(porcentajes)

| Rama de actividad económica | Argentina | | Brasil | | | Colombia | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Area metropolitana 1970 | | Nacional 1972 | | | Area urbana 1970 a/ | | Cuatro ciudades 1974 | |
| | Total | Yb | Total | Yb A | Yb B | Total | Yb | Total | Yb |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1. Minas y canteras | - | - | 1.1 | 0.8 | 1.2 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | - |
| 2. Industria manufacturera | 39.4 | 31.8 | 29.9 | 20.4 | 27.8 | 23.9 | 27.8 | 26.6 | 12.6 |
| 3. Construcciones | 6.7 | 4.4 | 11.1 | 6.5 | 11.5 | 6.3 | 5.5 | 7.1 | 3.3 |
| 4. Servicios básicos b/ | 9.5 | 2.2 | 9.4 | 2.9 | 4.6 | 7.8 | 4.3 | 8.6 | 1.9 |
| 5. Comercio | 10.4 | 10.5 | 11.6 | 12.0 | 13.0 | 21.5 | 24.7 | 15.5 | 14.3 |
| 6. Establecimientos financieros | 3.1 | 0.1 | - | - | - | 3.1 | 0.5 | 6.1 | 0.7 |
| 7. Servicios | 30.8 | 50.9 | 36.8 | 57.4 | 41.8 | 37.0 | 36.7 | 35.5 | 66.9 |
| i) Públicos | 10.9 | 4.7 | 9.6 | 3.2 | 4.5 | - | - | - | - |
| ii) Privados | 19.9 | 46.2 | 27.2 | 54.2 | 37.3 | - | - | - | - |

(Concluye en página siguiente)

(conclusión cuadro III-3)

| Rama de actividad económica | Costa Rica | | Chile c/ | | México | | Venezuela | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Area urbana 1971 | | Nacional 1967-1968 | | Nacional 1969 | | Nacional 1971 | | |
| | Total | Yb | Total | Yb | Total | Yb | Total | Yb A | Yb B |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1. Minas y canteras | 0.1 | 0.4 | 3.0 | 2.0 | 3.2 | 1.6 | 2.9 | 0.8 | 0.8 |
| 2. Industria manufacturera | 22.3 | 20.0 | 28.7 | 25.4 | 32.7 | 24.9 | 25.0 | 16.7 | 20.1 |
| 3. Construcciones | 7.9 | 3.3 | 9,4 | 8.6 | 8.7 | 7.6 | 6.5 | 4.7 | 5.5 |
| 4. Servicios básicos b/ | 9.4 | 4.0 | 9.7 | 6.4 | 6.1 | 2.7 | 9.9 | 4.2 | 5.2 |
| 5. Comercio | 14.7 | 11.2 | 11.9 | 10.2 | 11.1 | 11.7 | 16.5 | 23.3 | 21.2 |
| 6. Establecimientos financieros | 2.6 | 0.4 | | | | | | | |
| 7. Servicios | 43.0 | 60.7 | 37.3 | 47.4 | 38.1 | 51.6 | 39.1 | 50.1 | 47.2 |
| i) Públicos | - | - | - | - | 8.0 | 3.0 | - | - | - |
| ii) Privados | - | - | - | - | 30.1 | 48.6 | - | - | - |

Fuente: Encuestas de hogares y censos de población de cada país.

a/ Perceptores ocupados urbanos, incluidos los que ganan el salario mínimo más alto.
b/ Incluye electricidad, agua y gas, y transporte, comunicaciones y almacenamiento.
c/ Incluye obreros que ganan hasta E° 256 y empleados hasta E° 300.

Yb: Perceptores de ingresos muy bajos.

Nota: 1) En México y Brasil se prorratearon los ocupados en "otros" (alrededor del 6% en el total en ambos países). En el último país los servicios privados incluyen "prestación de servicios" y "servicio social".

2) En Brasil y Colombia A y B representan alternativas que excluyen e incluyen respectivamente a aquellos trabajadores que perciben el mínimo legal.

Las conclusiones de políticas que se pueden derivar del análisis precedente son varias. En primer lugar, la importancia que debe adquirir la acción de los Ministerios del Trabajo en este campo. Es preciso que éstos cuenten con mayores recursos de modo que puedan fiscalizar, en todos los niveles, el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de salarios mínimos para los asalariados. Ello a su vez depende en gran medida de decisiones políticas que deben tomar los gobiernos de la región, en el sentido de lograr que los salarios mínimos sean respetados por los empleadores. El salario mínimo es uno de los avances más importantes de la legislación laboral en el mundo moderno y constituye un legítimo derecho de todos los asalariados a cambio del esfuerzo productivo que desarrollan.

Las leyes de salarios mínimos también juegan un papel en la determinación del nivel de empleo. Como se describió anteriormente, en algunos países, tales como Colombia y Ecuador, el salario mínimo es extraordinariamente bajo en relación al gasto mínimo total de una familia. Ahora bien, una de las políticas que se puede sugerir es elevar el salario mínimo de modo que el promedio de ocupados por familia (1.5 personas por hogar), pueda alcanzar el monto mínimo requerido para el gasto de una familia promedio. Sin embargo, el efecto de esta política puede ser bajar el nivel de empleo pues en cuanto eleva el costo de la mano de obra puede inducir a los empresarios a reemplazar mano de obra por maquinaria. Debido a ello es que el salario mínimo debe considerarse sólo como una parte del ingreso familiar y bien puede pensarse en elevarlo mediante asignaciones familiares o modificando el financiamiento de las imposiciones previsionales, de modo que su pago no sea identificado a nivel de empresa en función del número y características de los trabajadores, sino que su financiamiento provenga del Estado con fondos de los impuestos generales de las empresas.

Otro instrumento de política adecuado para lograr un aumento de los ingresos de los asalariados es la promoción de los sindicatos urbanos. La actividad sindical pasa en estos momentos por un período difícil en la mayoría de los países de América Latina. En muchos casos es una actividad controlada por el Estado tanto en lo que se refiere a la generación del poder de las organizaciones como en cuanto a la libertad que poseen para desarrollar negociaciones colectivas, que es la forma por excelencia mediante la cual los asalariados pueden conseguir mejoramientos en sus ingresos. A ello se debe agregar que la modalidad de organización sindical es muy importante en cuanto a la cobertura que implica una u otra forma. En efecto, en la medida en que la legislación permita los sindicatos por empresa entonces usualmente los

obreros que trabajan en empresas pequeñas, que en gran parte corresponden al sector informal, no están afiliados a organizaciones sindicales y como se analizó anteriormente, estos asalariados son precisamente los que, en relación al total, mayoritariamente obtienen ingresos inferiores al mínimo legal. En este sentido pues, los sindicatos por ramas de actividad o por tipo de industria tienen mayores posibilidades de llegar a los asalariados pobres. Finalmente, debe recordarse que los sindicatos cumplen de hecho una acción fiscalizadora de la legislación laboral y desde este punto de vista pueden constituir contrapartes importantes de las acciones de los Ministerios del Trabajo en estas materias.

## F. El empleo femenino en América Latina

Sin duda la mayor participación de las mujeres en la actividad económica se lleva a cabo en el sector rural, particularmente en las áreas donde predomina la economía campesina. A pesar de que su actividad no aparece en las estadísticas oficiales debido a la inaplicabilidad del concepto de trabajo y de empleo al sector agrícola, su rol económico forma parte de la división del trabajo al interior de la familia campesina y es indivisible de las labores del hogar.

En las ciudades, el 50 por ciento de las mujeres se ocupa en los servicios y en ellos la mayoría lo hace como empleadas domésticas. A continuación se ubican en el comercio y luego en la industria, pero en ambos casos la evidencia disponible sugiere que se emplean en empresas informales. Ello explica en parte por qué las mujeres obtienen remuneraciones más bajas que los hombres en los países de América Latina.

Sin embargo, controlando variables de ocupación, edad y educación, los ingresos siguen siendo más bajos, por lo que se puede afirmar que efectivamente existe una discriminación hacia la mujer en el mercado del trabajo. Ello no obstante es el resultado de la concepción sociocultural que se tiene del rol de la mujer en la sociedad y por lo tanto su modificación no depende de políticas que se implementen exclusivamente en el campo del empleo.

Hay sin embargo algunas áreas en las cuales se pueden sugerir políticas para disminuir la discriminación hacia las mujeres, particularmente desde el punto de vista de su ingreso al mercado laboral en las áreas urbanas. En primer lugar, hay de hecho restricciones desde el punto de vista del nivel de la oferta de la mano de obra femenina como resultado del

rol adscrito que tienen las mujeres en el hogar. Así, la creación de instituciones que faciliten la salida de la mujer del hogar, como por ejemplo las guarderías infantiles, pueden proporcionar mayores oportunidades a aquellas personas que deseen buscar empleo. Un segundo problema es que la estructura del financiamiento de la seguridad social en la legislación que atañe a las mujeres, discrimina en contra del empleo femenino. En efecto, en el caso de las mujeres embarazadas por ejemplo, los permisos pre y postnatales implican costos que deben financiar las empresas y ante la igualdad en el desempeño de las funciones las empresas preferirán contratar hombres. Obviamente la legislación es absolutamente necesaria y justa, pero si el financiamiento proviniera del Estado, por ejemplo cargando con el costo de un reemplazante para la empresa durante el período de ausencia no habría justificación para discriminar en este aspecto.

Con todo, no parece justificable determinar políticas de empleo en función del sexo de los trabajadores, sino que más bien en función de la forma de inserción en la estructura económica. Por lo tanto políticas diseñadas para mejorar el ingreso de los ocupados en el sector rural tradicional y en el informal urbano tendrán un efecto positivo en el ingreso de las mujeres por cuanto un componente importante de la mano de obra en esos sectores está constituido por trabajadores del sexo femenino. Desde este punto de vista el instrumental de políticas que se ha analizado en la parte anterior de este capítulo es válido para este grupo de la fuerza de trabajo en cuanto está referido a las empresas y su productividad antes que a la diferenciación sexual.

## Capítulo IV

## POLITICAS PUBLICAS Y EMPLEO: ACCESO A LOS SERVICIOS DISTRIBUIDOS

### A. Introducción

En este capítulo se desarrolla una evaluación de políticas económicas y sociales en torno a la cobertura que tienen sobre los grupos de menores ingresos y se analiza de qué forma ello tiene implicaciones sobre el empleo. En la sección B se describe el alcance de algunas políticas gubernamentales como el gasto público y la política financiera en algunas áreas, que son dos instrumentos con efectos muy significativos sobre el empleo tanto a nivel macro como al de las empresas productoras. En la sección C se estudia de qué manera los pobres tanto urbanos como rurales, quedan usualmente marginados de la acción pública en materia de salud, educación y vivienda y cómo ello contribuye a definir las características de su participación productiva y laboral.

### B. Políticas estatales, distribución del ingreso y empleo

#### 1. Efectos del gasto público

La participación económica del Estado en el proceso de desarrollo de los países de la región es de importancia, por cuanto en ellos un volumen apreciable de las inversiones las realizan directamente entidades públicas y/o dependen de las decisiones de políticas que el Estado adopte. Así, a través del gasto público se puede lograr desarrollar un sector de la economía más rápidamente que otro, subsidiar precios, etc. Sobre todo y tal vez lo más importante, es que la estructura y el monto global del gasto puede dirigirse con más énfasis a un sector que a otro. Se puede gastar más en educación y salud que en armamento o viceversa, y ello depende de decisiones de orden político del más alto nivel. Es decir, el efecto del gasto público depende tanto de su nivel como de su composición.

Las investigaciones que se han realizado para estudiar el efecto del gasto público sobre el ingreso y el empleo de las personas sugieren que en muchos casos él beneficia a ciertos grupos en mayor medida que otros, que a algunos sectores

se les ha dado un tratamiento preferencial y que no siempre se considera como objetivo el aumentar el nivel del empleo.

En la medida en que una parte de la satisfacción de las necesidades básicas depende del ingreso de las familias, entonces el análisis de quienes se benefician con el gasto público es de relevancia, pues puede ser uno de los instrumentos de política necesario para aumentar el ingreso de los pobres. El gasto público juega varios roles a este respecto. En primer lugar, proporciona servicios a la población tales como la salud y la educación. En segundo lugar, otorga beneficios en el caso de inversiones en infraestructura tales como los caminos, la electricidad y el riego para la agricultura. Estos dos tipos de gasto fiscal son importantes porque elevan directamente el ingreso y/o la productividad y el empleo de los grupos y personas receptoras de estas políticas. Finalmente, el gasto público puede destinarse a inversiones directamente productivas como en el caso de las empresas estatales (estaño, acero, cobre, petróleo), en los cuales se crea empleo permanente y se generan excedentes que son reinvertidos en el mismo u otros sectores de la economía.

Lo que interesa analizar es el efecto redistributivo neto que la aplicación de éstas puede tener y para ello hay que tomar en cuenta no solamente cómo se distribuye el gasto por grupos de niveles de ingreso sino que también la distribución de la carga tributaria. En general, se puede señalar que el gasto público en educación tiene un efecto redistributivo neto en casi todos los países de la región, aunque esta afirmación requiere ser calificada según sean los distintos niveles que se están analizando.

En Colombia, donde se han realizado estudios detallados sobre este aspecto, el financiamiento público de la educación contribuye a redistribuir el ingreso hacia los pobres pero sólo en la educación primaria. En los otros niveles educativos, el secundario y especialmente en la educación universitaria, la clase media es subvencionada por los estratos pobres y ricos de la sociedad. Ahora bien, como la educación primaria es más importante en términos del volumen de los recursos destinados, el efecto neto global del gasto público en educación es redistributivo hacia los grupos más pobres. Ello es válido para casi todos los países de la región.

En el caso de la distribución de los beneficios de la salud, estudios realizados para Chile a fines de la década pasada sugieren que los estratos de menores ingresos obtenían

por familia un beneficio superior al promedio nacional. La incidencia que tenían estos beneficios en el presupuesto familiar era muy importante, pues en este caso los hogares pobres vieron incrementado su ingreso en un 16 por ciento por el sólo concepto de los servicios de la salud que el Estado les proporcionaba gratuita o subsidiadamente.

No ocurre, sin embargo, lo mismo con el gasto público en obras de infraestructura pues éste beneficia en mayor medida a los sectores formales de la economía. En efecto, el gasto público tiende necesariamente a distribuir sus beneficios en proporción a la tierra y al capital que las personas o empresas poseen. Por ejemplo, usualmente los beneficiarios de obras de riego son los dueños de la tierra y como en la mayoría de los países latinoamericanos este recurso está concentrado, la distribución del beneficio tiende a reproducir el patrón de concentración. La inversión en ciertos caminos beneficia mayormente a la minoría más pudiente de la población, la que posee vehículos motorizados. La inversión en redes eléctricas favorece de manera predominante a los sectores mecanizados, con mayor dotación de equipo y capital.

En cuanto al efecto empleo que el gasto público tiene y por lo tanto sobre el ingreso de los ocupados, es preciso distinguir entre el empleo directo que las inversiones generan (mientras se construye la obra) de la ocupación permanente que surge con un proyecto. Análisis realizados en Ecuador demuestran que si se considera el empleo directo, los proyectos de edificación ocupan el primer lugar en cuanto al empleo generado por sucre de inversión; el riego ocupa un puesto intermedio y finalmente, con requerimientos similares de inversión por empleo generado en la etapa de construcción, están los proyectos de electrificación, obras viales en general e industrias. Sin embargo, este orden se altera significativamente al tomar en cuenta el empleo permanente generado por sucre de inversión: vivienda pasa del primer lugar al último, junto con electrificación. En cambio el riego, las carreteras de desarrollo y los caminos vecinales generan los requerimientos más altos debido al fuerte estímulo que representan para la producción agrícola. A pesar de que los proyectos recién mencionados generan beneficios distribuidos de manera desigual, no hay que olvidar que benefician también a los grupos más pobres de la sociedad, en la medida en que los puestos de trabajo generados son ocupados por las personas de menores ingresos en calidad de obreros.

Finalmente hay que considerar el gasto público destinado a financiar la iniciación de empresas estatales, usualmente en los rubros de producción de materias primas básicas

para el país tales como el estaño en Bolivia, el cobre en Chile, el petróleo en Ecuador y Venezuela, etc. En estos casos, hay un efecto empleo importante pues crea puestos de trabajo permanentes, aunque usualmente no en gran volumen debido a que son industrias intensivas en capital y con tecnología avanzada. Sin embargo, en la medida en que existan excedentes generados (en divisas o en moneda nacional) por la venta de los productos, ellos pueden ser reinvertidos en otros programas económicos que tengan efectos redistributivos importantes.

Hay que mencionar también las disparidades regionales, en especial la diferenciación entre el sector urbano y rural, que se observan en el gasto público en los países de la región. En general, tanto a nivel del gasto global como al de programas específicos, los sectores urbanos benefician en mayor proporción a la población que representan que el sector rural. Este aspecto será analizado en mayor detalle más adelante.

De manera general puede señalarse que hay bastante margen como para orientar el gasto público para, mediante él, por un lado aumentar el nivel de empleo y, por otro, mejorar el ingreso de los más pobres. En este sentido hay dos niveles de análisis que es preciso distinguir. En primer lugar, la estructura de la distribución del gasto tiene efectos sobre el nivel global de empleo pues dentro de los programas gubernamentales algunos de ellos absorben más mano de obra que otros y en este sentido se pueden propiciar políticas que aumenten el nivel de empleo. En segundo lugar, definida una estructura del gasto público, también hay flexibilidad para la elección de programas específicos. Así, se puede beneficiar a un grupo o a otro, y a la vez en la modalidad de ejecutarlos tener como objetivo la máxima creación de puestos de trabajo posible.

## 2. Política financiera

Dentro de las políticas financieras, una de las más comúnmente usadas por lo gobiernos latinoamericanos son las que dicen relación con el tipo de cambio y la devaluación de sus monedas. Se ha señalado, correctamente en el caso general, que los beneficios tienden a concentrarse en un pequeño número de unidades económicas privadas que monopolizan las exportaciones, y que ello implica una regresión en la distribución del ingreso a la vez que se elevan los costos de los bienes de consumo importados, especialmente los alimenticios.

Sin embargo, el argumento no es aplicable de manera uniforme en todos los casos. En algunos países como Bolivia, donde el Estado es responsable directo por la mayoría de las exportaciones y donde el consumo de los grupos más pobres no implica demandar bienes importados ni fabricados con componentes importados los efectos serían diferentes. El efecto directo que tendría una devaluación sobre la distribución del ingreso en este caso particular sería neutro y su resultado final dependería en definitiva de otras políticas que se adopten entre las cuales el gasto público es especialmente importante de acuerdo a los criterios señalados anteriormente.

Un segundo tipo de acción del Estado en el área financiera se refiere al crédito. El efecto que pueden tener estas políticas sobre los grupos de menores ingresos es muy diverso. En primer lugar, hay que distinguir entre el crédito otorgado al sector urbano de aquél que se da para el sector agrícola. A ello debe agregarse que, como se señala en el capítulo I, la mayoría de los pobres de América Latina viven en el sector rural. Igual discriminación en contra de los grupos de menores ingresos se observa en la distribución regional del crédito agrícola en el sentido de que a las zonas más desarrolladas se les destinan mayores montos crediticios. En Brasil, la región sudeste disponía en 1969 del 50 por ciento del crédito agrícola y aportaba el 38 por ciento del producto agrícola del país. En cambio, el Nordeste recibió sólo el 14 por ciento del crédito, en tanto que aportaba el 23 por ciento del producto.

En términos de concentración del ingreso no puede omitirse un problema que es estructuralmente propio de las economías latinoamericanas en las cuales la desigual distribución del ingreso y de la riqueza determina que las empresas mayores puedan ofrecer las mayores garantías de solidez bancaria y como ése es el criterio que se usa para conceder el crédito, se reproduce entonces la estructura de concentración económica. Ello es válido tanto para el sector urbano como para el rural. En Bolivia, del total de créditos oficiales otorgados a empresas privadas en 1977, sólo el 26 por ciento se canalizó hacia los sectores rezagados de la agricultura tradicional y a pequeñas empresas industriales de carácter artesanal. En Ecuador, el grueso del crédito industrial se ha concentrado en la gran y mediana empresa fabril. En Brasil, como ya se mencionó, los pequeños productores agrícolas

están prácticamente al margen del sistema crediticio oficial. En el caso agrícola ello es reforzado por las líneas de crédito, pues a la vez la mayor cantidad se entrega para productos que son cultivados en las grandes explotaciones. La falta de acceso al crédito por parte de las pequeñas empresas es una de las causas de baja productividad y del subempleo de la mano de obra que las caracteriza. Se trata, por lo tanto, de un instrumento que puede tener un impacto sobre el nivel de empleo en la medida que se hagan programas que faciliten el acceso a recursos financieros, ya que ello puede permitir por ejemplo un mejor uso de los factores productivos y con ello aumentar la productividad de las empresas.

Finalmente, hay que mencionar que en muchos países de la región el crédito está subvencionado tanto para la industria como para la agricultura centrándose fundamentalmente en gastos de capital. Ello tiene efectos negativos sobre el empleo, pues en la medida en que se baja el costo de la maquinaria, los empresarios reciben incentivos adicionales para usar tecnología ahorradora de mano de obra.

La reorientación del crédito puede convertirse entonces en una política que beneficie a los grupos de menores ingresos y que aumente la demanda de mano de obra, cosa que no ocurre en la actualidad pues de hecho refuerza la concentración existente.

## C. Acceso de los grupos pobres a los servicios del Estado

Una de las características del proceso de distribución de los beneficios del Estado es el escaso acceso que los grupos de menores ingresos en la sociedad tienen a ellos. En la sección anterior se analizó la cobertura de algunas políticas públicas y a quiénes beneficiaba. En esta sección se describe el anverso de la medalla, es decir, la falta de acceso desde el punto de vista de los pobres de la región.

### 1. Educación

El problema del acceso a la educación tiene dos ángulos distintos pero complementarios: el factor cuantitativo en cuanto a la cobertura de los programas y el cualitativo que se refiere al tipo de educación que se recibe. Ambos tienen efectos sobre el empleo.

Desde el punto de vista del acceso a la educación, es indudable que en América Latina ha habido grandes avances durante las últimas décadas. Sin embargo, las mejoras sustanciales que se observan en los promedios a nivel de la región y de los países, esconden disparidades importantes en cuanto al acceso diferenciado por grupos sociales. La más importante es sin duda la que se observa entre los sectores urbano y rural en casi la mayoría de los países. En Ecuador, por ejemplo, el 25 por ciento de los niños que viven en el sector rural nunca llega a la escuela y la deserción de los que entran es tan significativa que en realidad se puede afirmar que para la mitad de los niños en las áreas rurales el sistema escolar no les entrega nada, si se considera que un niño que asiste solamente dos años a ella probablemente se convierte en un analfabeto por desuso. En El Salvador, en 1971 se atendía al 70 por ciento de la población en edad escolar y el porcentaje que no tenía acceso a la educación era principalmente población rural. En cuanto a la retención del sistema, en República Dominicana en 1971-1972, la matrícula en el último grado de la escuela primaria representaba el 52 por ciento de la matrícula del grado 1 registrada cinco años antes en las escuelas urbanas, pero sólo el 9.5 por ciento de la observada en las escuelas rurales. Asimismo, la posibilidad de los niños que viven en áreas rurales de terminar la escuela primaria era muy reducida si se considera, por ejemplo, que en ese mismo país sólo el 13 por ciento de las escuelas rurales ofrecía los seis grados de la educación primaria. De este modo, si los padres desean que sus hijos finalicen sus estudios primarios, no les queda otro camino que continuar migrando hacia centros urbanos, en los que pueden tener mayor acceso al sistema educacional. De todo lo anterior se desprende que obviamente el nivel medio de la educación se concentra casi exclusivamente en el sector urbano.

La falta de educación en el medio rural tiene dos efectos sobre el empleo. En primer lugar es probable que la contribución productiva de personas menos educadas no sea la que potencialmente podrían hacer. En segundo lugar, en cuanto el tener acceso a la educación constituye uno de los motivos que tienen las personas para migrar hacia los centros urbanos, ello tiene influencias sobre el mercado de trabajo tanto rural como urbano. En el primer sector tiene un efecto negativo porque los más educados salen en busca de más educación, dejando en el sector rural la población menos educada. En el sector urbano constituyen la sobreoferta que se produce por la incapacidad de la economía de producir puestos de trabajo al ritmo requerido por el aumento de los activos.

Aparte de la escasa cobertura de la educación en las áreas rurales, hay que considerar la calidad de la enseñanza. Nuevamente los datos indican que en el sector rural la falta de recursos de todo tipo hace que lo que el sistema educacional entrega a la población es mínimo y sin duda se puede sugerir que ello es una de las causas principales de la deserción escolar. Aparte de la inadecuación de los curricula que es un factor en el que se ha venido insistiendo desde hace algún tiempo, otros elementos también apuntan en la misma dirección. En Ecuador, en 1971, el 60 por ciento de las escuelas rurales tenía un solo maestro, lo que implica niños en distintos grados de primaria en una misma sala con el mismo profesor para todos. Como por supuesto los maestros se dedican preferentemente a los menores para así enseñarles a leer y a escribir, los mayores quedan prácticamente abandonados. Una encuesta por muestreo a escuelas rurales en la República Dominicana describe también claramente la pobreza en la que se desenvuelve la educación en estas áreas. En el 45 por ciento de las escuelas estudiadas, no había escritorio para el maestro; en el 57 por ciento no había silla; en el 23 por ciento no había pizarra; en el 83 por ciento no había un mapa del país y en el 96 por ciento no había un mapa del mundo.

En la medida en que el desarrollo de la educación en América Latina es reciente, los niveles de instrucción son diferenciados también por grupos de edad de modo que las personas de mayor edad y que están en la población económicamente activa tienen menores niveles de instrucción que la población joven. Ello es a menudo un obstáculo para los planes de capacitación y formación profesional los cuales, en algunas ocasiones, deben contemplar como primera etapa la alfabetización de los potenciales alumnos. Para tomar nuevamente el caso de Ecuador, estimaciones del PREALC realizadas para el Plan de Recursos Humanos de ese país en el que se propuso la creación de un Instituto de Capacitación Rural, señalaron que antes de comenzar la capacitación había que alfabetizar al 34 por ciento de la PEA rural que es analfabeta.

## 2. Capacitación y formación profesional

La mayor parte de los países de la región cuenta con organismos especializados para la formación profesional de la mano de obra, área en la cual la OIT ha venido colaborando desde sus inicios. Es innegable que los avances y éxitos en este campo han sido significativos pero sin embargo, ello no implica desconocer que en la mayoría de los casos el acceso de los grupos más pobres a estos programas es limitado. Esto se debe por un lado, a que los cursos ofrecidos no se adecúan a la estructura ocupacional de los países y por otro, a que existen barreras institucionales para la entrada de estos trabajadores. De hecho, los principales interlocutores de los institutos de capacitación son los empresarios del sector formal y las empresas a menudo financian, al menos en parte, los cursos que les interesan específicamente. Entonces la capacitación ofrecida suele depender mucho de las calificaciones que éstas consideran necesarias y como generalmente existe una correlación entre empresas grandes y tecnología moderna, las calificaciones requeridas por las personas ocupadas en los sectores rezagados reciben escasa atención.

Además, muchos institutos de capacitación solicitan ciertos requisitos a los postulantes y cuando ellos pertenecen a los grupos más pobres no pueden cumplirlos. Por ejemplo, se solicita a veces certificado de finalización de enseñanza primaria; son de dedicación exclusiva o los cursos se desarrollan durante el día en horas normales de trabajo, de modo que aquellas personas que no provienen de empresas que pueden efectuar convenios, quedan imposibilitadas de asistir pues deben trabajar en su ocupación normal. Así pues los grupos más pobres quedan generalmente al margen de los programas de capacitación y formación profesional.

A menudo se sostiene que dar capacitación no resuelve el problema del empleo en la medida en que haya escasez de puestos de trabajo. De este modo, la capacitación sólo tendería a resolver el problema al micronivel del egresado, mientras que a un nivel más amplio la ocupación de un egresado implicaría el desempleo de otro: por lo tanto, se crearían desempleados más calificados o se elevaría el nivel medio de calificaciones de los ocupados, cuyo volumen no es afectado por una política de capacitación 1/. Dicho enfoque es correcto cuando el mercado

---

1/ Naturalmente, ésta no es una crítica a los programas de capacitación de marginados, sino más generalmente al manido concepto de que "el desempleo se debe a la escasa preparación de los trabajadores", de donde se infiere que la solución al problema del empleo debe venir por la vía de la instrucción. En el caso específico de la capacitación para marginados existe el argumento adicional - que se explicita más adelante - de la justa distribución de los costos del excedente de trabajo.

laboral es visto como un todo homogéneo formado principalmente por asalariados respecto de quienes existe exceso de oferta a casi todos los niveles de capacitación relevantes; deja de serlo, en cambio, cuando buena parte del empleo se sitúa en el sector informal y está representada por trabajadores por cuenta propia y asalariados en pequeñas empresas.

Dada esta óptica, puede plantearse que la capacitación de los trabajadores del sector informal es importante como mecanismo para reducir el desempleo global, o al menos para repartir el peso del desempleo y el subempleo de una manera más justa.

La capacitación puede disminuir el excedente de oferta laboral en forma indirecta, en la medida en que permita ahorrar capital. En efecto, si bien la mano de obra más calificada puede desplazar mano de obra menos calificada con efectos negativos sobre el empleo, aquélla puede también sustituir o ahorrar capital en al menos dos sentidos importantes, incluso dentro de los oficios del sector informal. En primer término, una mano de obra mejor adiestrada puede ahorrar capital dentro del mismo sector, ya sea aprovechando mejor la maquinaria y herramientas disponibles, trabajándolas según sus posibilidades y capacidad de rendimiento, ya sea conservando y cuidando mejor los equipos, o haciendo mejor uso de materiales e insumos. En segundo término, muchos de los oficios que integran este sector permiten ahorrar capital, sustituyendo la fabricación de equipos por una mayor y mejor reparación y manutención de éstos; campo en el que el efecto ocupacional del ahorro de capital y materiales por parte de una mano de obra más calificada en el sector informal puede ser de mayor importancia que la eliminación de mano de obra menos calificada.

Por otra parte, aun suponiendo constante la tasa de desempleo - en otras palabras, que el "efecto ahorro" y el "efecto sustitución" antes discutidos se compensen exactamente - la capacitación de marginados se justifica en términos de la igualación de las probabilidades de que un trabajador sufra desempleo o subempleo. En efecto, en la actualidad, el desempleo y el subempleo en conjunto afectan con mayor intensidad al trabajador del sector informal que al del sector formal. Por ejemplo, en Chile, en 1976 la tasa de desempleo de los obreros era dos veces y media la de los empleados 1/. Si los obreros obtuvieran el mismo nivel de capacitación que los empleados - aún en el supuesto de que el desempleo global se mantuviera - debería reducirse el desempleo

---

1/ Si bien las dicotomías empleado/obrero y formal/informal no son coincidentes, el ejemplo vale como analogía.

entre los obreros y aumentar el de los empleados, tendiendo a la igualación. Aún si sólo fuera por esto, la capacitación preferente del marginado se justificaría para hacer más igualitario el peso del desempleo y el subempleo.

Para implementar una política de capacitación y formación profesional hay que en primer lugar, crear un marco institucional adecuado que esté definido y orientado en función de los grupos de menores ingresos dentro de la fuerza de trabajo. Ello probablemente implica un rearreglo de las entidades que en la actualidad efectúan estos programas o bien simplemente la creación de organismos especializados que tengan este propósito. A partir de allí, ciertos proyectos aparecen como prioritarios tales como los de infraestructura y equipamiento de modo que los planes se puedan implementar, los de formación de promotores e instructores que estén al tanto de las modalidades de trabajo en el sector informal y en el rural tradicional y finalmente, proyectos de investigación y aplicación de tecnologías educacionales masivas.

3. Salud

En el área de la salud ocurre algo parecido a lo descrito con respecto a la educación. En efecto, los trabajadores del sector informal urbano y los del sector rural tradicional tienen un difícil acceso a los servicios de salud que proporciona el Estado. Para los primeros, porque en el sector tienen algún sistema de seguridad social y por lo tanto cubre a los trabajadores del sector formal. Un ejemplo típico lo constituye el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social que presta sus atenciones a los trabajadores y empleados del sector formal y que tiene recursos diez veces mayores por persona de su responsabilidad que el Ministerio de Salud que debe atender al resto de la población. Para los segundos, los trabajadores en el área rural, porque en general hay una distribución muy desigual de los servicios de salud en detrimento de las áreas rurales. En ese mismo país, el 70 por ciento de los médicos y estudiantes en servicio social vivía en el Departamento de San Salvador.

La cobertura de los servicios de salud en casi todos los países puede ser ampliada, pues si la cobertura no es total, meta difícil de alcanzar, son los pobres y en especial los que viven en el sector rural, los que no tienen acceso a los servicios de salud. En El Salvador, el 80 por ciento de las muertes en el país tuvo lugar sin certificado médico, mientras que en Ecuador el 70 por ciento de los nacimientos registrados en 1970 se produjo sin ninguna forma de asistencia médica. Asimismo, en este país las metas en medicina preventiva para 1977 indicaban que las clínicas prenatales en las áreas rurales atenderían al 37 por ciento de las mujeres embarazadas, al 57 por ciento de los menores de un año, al 17 por ciento de los niños entre uno y cinco años y al 35 por ciento de la población escolar.

En relación a los niveles de higiene, nutrición y esperanza de vida al nacer, también hay una diferencia apreciable entre los sectores urbano y rural. En efecto, en el caso de Perú y comparando la situación en Lima Metropolitana con respecto a la Sierra, se ha encontrado que mientras en Lima el 40 por ciento de las viviendas no tiene agua potable, en la Sierra el porcentaje correspondiente es 93 por ciento. El porcentaje de niños menores de seis años malnutridos de acuerdo a su peso es de 19 por ciento en el primer caso y de 56 por ciento en el segundo. Finalmente, la esperanza de vida al nacer es de 54.8 años en Lima y sólo 46.6 en la Sierra. Como se observa, la desigual distribución de la salud tiene importantes efectos sobre el nivel de vida de los pobres que no tienen acceso a los servicios que el Estado otorga.

Existe una relación estrecha entre los niveles de salud y nutrición y el empleo. Efectivamente, un pueblo mal alimentado, con deficiencias nutricionales y con salud precaria es un pueblo que no puede trabajar en la medida de sus potencialidades. ¿Cómo es posible esperar un rendimiento adecuado en el trabajo de una persona que consume menos calorías y proteínas que las consideradas mínimas necesarias? ¿Cómo desconocer los efectos de la desnutrición infantil en la capacidad de que esas mismas personas realicen un aporte productivo a la sociedad en el futuro? El problema es que las deficiencias nutricionales y la debilidad de la salud de las personas tiene efectos invisibles sobre el empleo, ya que cuando un trabajador, por causa de ello, tiene baja productividad, o bien pasa desapercibido o se atribuye, fundamentadamente en muchos casos, a otras causas que ciertamente pueden ser complementarias.

## 4. Acceso a vivienda y servicios públicos

La mayoría de los países en la región continúa operando programas sociales o populares de construcción. Un análisis del alcance de estas medidas en relación a los grupos más pobres de la sociedad sugiere que los programas oficiales de construcción de viviendas benefician escasamente al 50 por ciento más pobre de la población en los centros urbanos y no llegan a la casi totalidad de los trabajadores del sector rural.

En términos formales, los pobres tienen derecho a postular como candidatos a ser beneficiados por los programas de construcción pero raramente lo son, por una parte, porque la provisión de viviendas es escasa y por otra, porque cuando existe, los que las reciben son los que están en el escalafón superior del estrato de potenciales beneficiarios. Así por ejemplo, en Brasil en 1977 alrededor del 60 por ciento de los obreros asalariados en Río y Sao Paulo estarían excluidos de estos programas porque no cumplían con los requisitos del ingreso mínimo necesario como para ser beneficiarios.

Ello, agregado a lo limitado de los programas (en Sao Paulo la agencia municipal de viviendas vendió sólo 6 000 casas entre 1966 y 1975), termina por marginar en la práctica a casi la totalidad de los pobres de los programas oficiales de vivienda.

En Venezuela, el Instituto Nacional de Vivienda ha tratado de establecer un sistema de selección basado no tanto en los niveles de ingreso de los postulantes, sino que más bien en función de sus necesidades. Sin embargo, ante la magnitud de la demanda ha debido introducir una cantidad de criterios adicionales que permitan discriminar en el proceso de selección de los postulantes, en especial porque el programa de viviendas populares para Caracas se ha reducido a tan sólo 2 000 viviendas anuales, como parte de un programa de descentralización que el gobierno está implementando en todos los frentes. Por ello, se ha debido establecer necesariamente un sistema de racionamiento y así, el margen para los potenciales candidatos se ha visto reducido por criterios estandarizados que en la práctica actúan con un efecto excluyente similar a los criterios de ingreso. Típicamente, se requiere un matrimonio con niños, trabajando en un empleo permanente, que sean residentes desde hace algunos años en la ciudad y que sean lo suficientemente jóvenes como para que puedan pagar la deuda contraída con el Estado. Obviamente, muchas familias de bajos ingresos no cumplen con estos requisitos.

A ello se agrega que muchas veces las instancias cruciales de la selección son no planificadas e informales, de modo tal que la información sobre los programas existentes es restringida, hay dificultades burocráticas para el proceso mismo de postulación en cuanto al establecimiento de complicados trámites, colas, papeleos, etc. Finalmente, muchos de los candidatos exitosos logran obtener una vivienda porque tienen canales informales como para presentar un caso, tales como partidos políticos, contactos con la burocracia o a través de la empresa en la cual trabaja que si es suficientemente grande (formal) puede solicitar una cuota para sus obreros.

Frente al problema del exceso de demanda los gobiernos han actuado de dos maneras. Por una parte, haciendo más exigentes los requisitos para obtener el acceso, en especial el ingreso mínimo necesario de las familias, y por la otra abaratando el producto que se entrega. La primera forma de lograrlo es bajando la calidad de la vivienda que se proporciona, como por ejemplo en el caso de los programas de emergencia. Aunque estos planes rara vez con considerados como programas formales de vivienda, de hecho tanto en Sao Paulo como en Caracas se han convertido en los únicos programas genuinos de construcción de viviendas para la población de bajos ingresos. En la primera ciudad, alrededor de 12 000 personas han tenido acceso a este

tipo de vivienda, mientras que en Caracas cerca de 50 000. Aun cuando estos programas tienen en principio un carácter transitorio, de hecho las viviendas se tornan permanentes para sus ocupantes ante la falta de alternativas. La segunda forma de abaratar el producto es ofrecer paquetes menos comprehensivos - núcleos básicos, mejoramiento de barrios, lotes con servicios.

La discriminación a base de criterios individuales es superada en los programas de gobierno que proveen servicios básicos de urbanización para las áreas donde habitan grupos de bajos ingresos pues en estos casos el criterio de selección es territorial. Formalmente estos programas proveen de agua potable, alcantarillado, electricidad y pavimentación en áreas de autoconstrucción y poblaciones marginales en tierras urbanas ocupadas ilegalmente. Por cierto la magnitud no es despreciable, ya que se puede estimar que entre el 30 y el 40 por ciento de las viviendas en Caracas y en Lima están en sitios ocupados. Pero incluso en estos programas territoriales de mayor cobertura, hay una etapa de reconocimiento formal de su existencia y otra de priorización de las áreas en las que se llevarán a cabo las mejoras en los servicios. Los procedimientos de selección tienden a favorecer en primer lugar a aquellas áreas que están más cercanas a otras ya existentes y que tienen los servicios, y aquéllas que son más fáciles de consolidar. En segundo lugar, la definición de las áreas está influida por la capacidad de presión que los pobladores organizados pueden ejercer sobre los centros de decisión, sean municipales, estaduales o nacionales.

Por cierto, los programas de construcción de viviendas tienen un efecto ocupacional importante. Ello porque los programas de construcción usualmente son intensivos en mano de obra y ello es válido tanto para las viviendas construidas para los grupos de ingresos medios y altos como aquéllas que se destinan a los grupos más pobres. En estos últimos, los programas de autoconstrucción en algunas experiencias han constituido programa importante tanto desde el punto de vista ocupacional como de la provisión de beneficios a los pobres de las áreas urbanas. Desgraciadamente su extensión hacia los sectores rurales aún no se ha llevado a cabo en una escala lo suficientemente significativa como para tener algún impacto. Lo importante de estos programas es que junto con elevar el nivel de empleo cumplen con un objetivo social como es el de proveer de viviendas a los grupos pobres.

## 5. Una nota sobre empleo, participación y necesidades básicas

Se ha señalado anteriormente que la distribución de los beneficios que se otorgan como resultado de la aplicación de las políticas estatales puede llegar a tener un impacto importante sobre el nivel de vida de los grupos más pobres de la sociedad. Al mismo tiempo, se ha constatado que desde el punto de vista del acceso de estos mismos grupos a servicios esenciales, él es a menudo limitado.

Una de las razones que se puede sugerir para la existencia de estas disparidades es la desigual distribución del poder en las sociedades latinoamericanas. En efecto, si se considera que la definición de cuáles grupos serán beneficiados con una determinada política, está influida por la capacidad de estos mismos grupos para actuar en defensa de sus intereses; entonces se comprende que en la medida que los pobres no puedan actuar como grupos de presión ello refuerza su posición marginal en la sociedad vis a vis los grupos más organizados.

Es desde este punto de vista que la participación popular tiene una incidencia directa sobre la satisfacción de necesidades esenciales. En la medida en que existan organizaciones que agrupen a los sectores menos favorecidos de la sociedad, ello permitirá que puedan actuar en defensa de sus intereses y con ello conseguir una mayor porción de los beneficios que la acción pública otorga a los distintos grupos sociales, mejorando así sus ingresos. Este es, por ejemplo, el caso de las juntas de vecinos que se han organizado en algunos países y que al actuar como intermediarias entre las entidades públicas y la población que representan, han podido conseguir acceso a servicios públicos antes inexistentes tales como escuelas en poblaciones marginales, programas de autoconstrucción, postas de salud, electrificación, agua potable y otras medidas que indirectamente aumentan los ingresos.

Un segundo tipo de organizaciones cuya acción genera mayores ingresos son los sindicatos de trabajadores los cuales, mediante mecanismos de negociación colectiva, pueden elevar directamente los salarios de sus asociados. Igual fenómeno ocurre con las cooperativas de producción, por cuanto pueden aumentar los márgenes de ganancia de los cooperados, por un lado bajando los costos de los insumos necesarios para la

producción y por otro, obteniendo mejores condiciones de comercialización al efectuar este proceso en forma colectiva.

Como se aprecia, la participación depende en gran medida de la capacidad de organización de los trabajadores y ello a su vez permite un mayor acceso en el proceso de repartición de bienes y servicios que se lleva a cabo en la sociedad. Sin embargo, en muchos países la participación libre y organizada de ciertos grupos de trabajadores no es permitida, lo que es particularmente generalizado en el caso de los trabajadores agrícolas quienes, como se ha señalado, constituyen el grupo que en menor grado satisface sus necesidades esenciales.

La participación organizada de la fuerza de trabajo no responde sólo a cuestiones de orden social y/o político, sino que también puede tener un impacto importante desde el punto de vista económico. Uno de los problemas que enfrentan las microempresas tanto en el sector rural como en el informal urbano es la pequeña escala de sus operaciones y la atomización de sus actividades económicas. Ello tiene efectos significativos sobre sus costos de producción y como consecuencia de ello, sobre la productividad. Si la participación se puede convertir en un vehículo para racionalizar por ejemplo las operaciones de compra de insumos y/o de venta de productos a través de la organización económica de las empresas, entonces es posible pensar en un aumento en el nivel de ingreso de los participantes como resultado directo de incrementos en la productividad.

Asimismo y también desde este punto de vista, la participación de los trabajadores en organizaciones económicas facilita el proceso de entrega de bienes y servicios por parte del Estado a estas empresas (piénsese por ejemplo, en el crédito cooperativo), por cuanto ellas cumplen la función de nexo entre las entidades gubernamentales y las microempresas que forman parte de tales organizaciones. Es evidente que el Estado no tiene los recursos humanos ni financieros como para alcanzar a los grupos de menores ingresos en su actividad productiva a no ser que de alguna manera exista un proceso de agregación de las diferentes partes.

Finalmente, la participación debe considerarse no sólo como un medio para satisfacer necesidades esenciales sino que también constituye una necesidad básica en sí misma, toda vez que permite una mayor integración de los distintos grupos a la estructura social de un país y una mayor participación en el proceso de toma de decisiones, generando así una sociedad más igualitaria desde el punto de vista de la distribución del poder.

## Capítulo V

## LA INSERCION DE AMERICA LATINA EN LA NUEVA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

### A. Necesidades básicas y nuevo orden económico internacional

Desde su lanzamiento en 1976, la estrategia enfocada a la satisfacción de las necesidades básicas provocó un amplio debate, una de cuyas áreas es la del tipo de inserción en mercados externos que implica la implementación de esa estrategia.

Cabe recordar que ésta "entraña la expansión comercial - y otras medidas para favorecer las relaciones económicas internacionales convenidas en el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Naciones Unidas - como instrumento para hacer frente a las necesidades en materia de importación, sin una dependencia excesiva o permanente de la asistencia extranjera" 1/.

Así enfocada, la estrategia de necesidades básicas está estrechamente vinculada con las discusiones del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Parece existir algún conflicto entre ambos conceptos y, de hecho, muchas voces latinoamericanas han manifestado temer que NB pueda ser un sucedáneo, una versión menor del NOEI - para ponerlo brutalmente, se dice que NB significa que los países latinoamericanos deberían producir alimentos y vestidos para sus pobres en lugar de reclamar acceso para sus manufacturas en los mercados de países centrales.

Obviamente, ésa es una deformación de los planteos sobre NB ya que éstos en buena medida requieren una modificación del orden económico internacional vigente para hacer

---

1/ OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema mundial, Memoria del Director General presentada a la Conferencia Mundial Triparti a sobre el Empleo, la Distribución de los Ingresos, el Progreso Social y la División Internacional del Trabajo, Ginebra, OIT.

viable la estrategia de necesidades básicas en muchos países. En efecto, la mayoría de los países en desarrollo no podrían producir internamente toda la gama de bienes que satisfacen NB salvo a costos económicos muy altos, vinculados tanto a cuestiones geográficas y climáticas como a problemas económicos de ventajas comparativas así como de escala de producción excesiva en comparación con mercados internos relativamente pequeños.

A la inversa, si el NOEI se encara en forma separada de NB, se corre el riesgo de que sus objetivos de más justa distribución de los beneficios del comercio internacional y del progreso técnico queden a medio camino. En primer lugar, porque al centrarse casi exclusivamente en abrir posibilidades comerciales de los países en vías de desarrollo con vistas a acelerar su crecimiento, el NOEI es compatible con los procesos de expansión económica concentrada en la pequeña franja superior de la distribución del ingreso, es decir, en el pequeño núcleo de las empresas modernas - nacionales o extranjeras - que están en la mejor situación para captar los beneficios de una liberalización del comercio. Tampoco sería el NOEI necesariamente incompatible con medidas que pueden inducir redistribución regresiva del ingreso como subsidios a algunas exportaciones, subsidio estatal de la calificación de la mano de obra requerida por las grandes empresas, provisión de infraestructura para esas empresas, etc.

Este riesgo de concentrar los beneficios nacionales del NOEI en unos pocos grupos al interior de cada país tiene su contrapartida internacional en el riesgo de concentrar sus beneficios en unos pocos países. En efecto, parece obvio que, en América Latina, el NOEI podría ser compatible con ganancias de comercio proporcionalmente mucho mayores para los países semi industrializados como Argentina, Brasil o México que para los países que menos han avanzado en sus procesos de industrialización interna como Bolivia, Ecuador, Haití y la mayoría de los centroamericanos.

Así, tanto NB como NOEI están necesariamente interrelacionados si se persigue mejorar los niveles de empleo e ingresos de los grupos más afectados - países y grupos de trabajadores dentro de ellos. Por ello, el objetivo central debería consistir en tratar de asegurar que los esfuerzos nacionales se dirijan a asegurar satisfacción de las necesidades básicas de toda su población, a la vez que en la medida de lo posible, la restructuración del orden económico internacional vigente conlleve no sólo a beneficiar a un determinado número de países en desarrollo, sino a la mayoría de ellos lo que de hecho facilitaría la aplicación exitosa de la estrategia perseguida a nivel nacional.

## B. Necesidades básicas y exportaciones de manufacturas

El mero hecho de que un país semi industrializado exporte manufacturas bajo un nuevo orden económico internacional no implica necesariamente una mejoría significativa en el nivel de vida de sus habitantes de menos ingresos. En efecto, parece poco probable que los minifundistas y trabajadores sin tierra, los vendedores ambulantes y otros trabajadores informales - que componen una mayoría abrumadora de los pobres en la generalidad de los países - reciban beneficios directos de una mejor inserción de América Latina en los mercados internacionales.

Sin embargo, esta mejor inserción es básica para el proceso de creación de empleo productivo y satisfacción de las necesidades básicas en al menos tres sentidos:

a) porque, como se menciona anteriormente, en la mayoría de los casos los países no podrán producir sino a costos altos la totalidad de los bienes que satisfacen las NB por lo cual buen número de ellos serán "producidos indirectamente" por las divisas que es necesario generar para poder importar tales bienes;

b) porque una reorientación del crecimiento hacia una mayor apertura exportadora debería llevar a un más alto ritmo de expansión en aquellos sectores que presentan ventajas comparativas, en otras palabras, debería producirse una más eficiente asignación de recursos productivos que llevaría consigo una aceleración en el ritmo de crecimiento del producto, del empleo y del excedente que podría destinarse a cerrar la brecha de pobreza que se discute en el capítulo II, y

c) porque, en la medida en que las ventajas comparativas de los países latinoamericanos suele estar más cerca del extremo trabajo intensivo del espectro de producción debería producirse una baja (o un más lento crecimiento) de la relación capital-trabajo media de toda la economía por cambio en la mezcla de productos - aún si no se alterara la mezcla de factores al interior de cada uno de los sectores productivos.

El efecto sobre el crecimiento económico y el efecto sobre el patrón tecnológico medio serían entonces acumulativamente favorables a una mayor creación de empleos en sectores modernos - lo cual es la mejor fórmula hasta ahora conocida para asegurar que los resultados del "trickle-down effect" lleguen realmente a beneficiar a los más pobres,

hasta entonces excluidos de los frutos del progreso técnico. Como se decía antes, una aceleración del crecimiento facilita, por la vía de una más rápida acumulación, que parte de los excedentes del sector moderno sean reorientados en beneficio de los pobres sin por ello plantear restricciones demasiado fuertes al incremento del consumo de los ocupados en el sector moderno.

## C. Exportaciones de manufacturas e industrialización

### 1. Industrialización sustitutiva

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta alrededor de 1970 la participación de América Latina en el total del comercio mundial cayó bastante fuertemente como lo muestra el cuadro V-1.

En su mayor medida ello se debió a la muy rápida expansión del comercio de manufacturas entre países industriales; pero, aún así, entre 1960 y 1975 los flujos comerciales de la región crecieron a tasas menores que las de cualquier otra área, incluyendo a los demás miembros del Tercer Mundo.

Fue esa la época del "crecimiento hacia adentro", vale decir de la industrialización fundada en la sustitución de importaciones (ISI). Basado en la necesidad de industrializar - lo cual requeriría un fuerte aumento de la capacidad de importar para hacer frente a la importación de equipos productivos - y en la tendencia a la baja secular de los términos de intercambio de los países exportadores de materias primas y alimentos primarios, el modelo ISI plantea la necesidad de la baja en el coeficiente de apertura de la economía, es decir de la relación entre importaciones (y consecuentemente, exportaciones) y producto, de manera de permitir que el sector industrial crezca más rápidamente que el producto, las exportaciones y el sector primario de donde ellas provienen. Ello plantea la llamada "contradicción básica" 1/ de nuestras economías, consistente en que el sector dinámico - la industria - usa divisas pero no las genera porque no exporta.

En efecto, sustituir importaciones no significó eliminarlas, sino que "... el proceso de desarrollo hacia

---

1/ A. Pinto, "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina", en El Trimestre Económico 38 (150), abril-junio, 1971.

Cuadro V-1

EVOLUCION DEL COMERCIO MUNDIAL POR REGIONES PRINCIPALES

| | Exportaciones | | | Importaciones | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Participación en el total (porcentajes) | | Tasa de crecimiento medio anual del período | Participación en el total (porcentajes) | | Tasa de crecimiento medio anual del período |
| | 1950 | 1975 | | 1950 | 1975 | |
| Países desarrollados de economía de mercado | 60.2 | 66.3 | 11.7 | 65.0 | 66.3 | 11.4 |
| Estados Unidos | 16.6 | 12.2 | 9.9 | 14.6 | 10.7 | 10.0 |
| Canadá | 4.7 | 3.7 | 10.1 | 4.6 | 3.5 | 10.2 |
| CEE (9) | 26.5 | 33.9 | 12.3 | 31.7 | 33.1 | 11.5 |
| AELI (8 países) | 5.6 | 6.1 | 11.7 | 6.1 | 7.0 | 11.9 |
| Japón | 1.3 | 6.4 | 18.4 | 1.6 | 5.9 | 17.2 |
| Otros | 5.6 | 3.8 | 9.5 | 5.9 | 6.1 | 11.0 |
| Países de economía centralmente planificada | 8.1 | 9.8 | 12.1 | 7.9 | 10.4 | 12.5 |
| Europa Oriental | 6.8 | 9.0 | 12.5 | 6.3 | 9.4 | 13.1 |
| Asia | 1.3 | 0.8 | 9.3 | 1.6 | 1.0 | 9.0 |
| Países en desarrollo | 31.7 | 23.9 | 10.0 | 27.1 | 22.6 | 10.5 |
| Exportadores de petróleo | 7.3 | 13.4 | 13.9 | 4.2 | 6.5 | 13.3 |
| No exportadores de petróleo | 24.4 | 10.5 | 7.6 | 22.9 | 16.1 | 9.7 |
| Africa | 4.0 | 1.8 | 7.7 | 4.4 | 2.7 | 9.1 |
| América Latina | 10.4 | 3.9 | 6.8 | 9.0 | 5.7 | 8.2 |
| Asia | 9.1 | 4.3 | 7.9 | 8.3 | 5.7 | 9.6 |
| Medio Oriente | 0.8 | 0.4 | 7.8 | 1.0 | 1.7 | 13.8 |

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina, Santiago, CEPAL, 1977.

adentro, por sus efectos expansivos sobre el ingreso y sus necesidades crecientes de materiales, estimuló importaciones" 1/.

## 2. Una segunda etapa de un proceso único

En la medida en que el proceso sustituidor no se complemente con exportaciones industriales, entonces, la sustitución debe hacerse más y más profunda, ingresando cada vez más a los procesos iniciales de la cadena productiva de que resultan los bienes finales; en otras palabras, el hecho de sustituir la importación de un bien de consumo termina llevando a producir internamente los bienes intermedios que lo componen y los bienes de capital con que aquél - y éstos - se fabrican. Como la sustitución inicial fue bastante amplia 2/ este proceso debía llevar a que cada economía nacional tendiera a una especie de autarquía, camino por el cual quedaba perdida la noción misma de las ventajas comparativas: en consecuencia, el proceso sustituidor comienza a presentar rendimientos decrecientes. Por ello, se requirió ser complementado con una política de promoción de exportaciones industriales que permita superar aquella "contradicción básica". No se trata entonces, de plantear opciones entre sustitución y promoción sino de ver estas etapas como pertenecientes a un proceso único de industrialización, del cual la etapa inicial sustituidora crea, bajo fuerte protección arancelaria, una estructura industrial que posibilita la posterior complementación entre ambos tipos de actividades.

Como ha ocurrido otras veces, los países latinoamericanos se han adelantado a la teoría y, desde la segunda mitad de la década del sesenta han iniciado un proceso de diversificación de exportaciones que hoy muestra una solidez y dinamismo notorios. Este es quizás el síntoma más claro que el orden internacional de hecho, ya esté cambiando.

---

1/ A. Pinto, "Industrialización sustitutiva y comercio exterior: En torno a las ideas de la CEPAL" en El Trimestre Económico 42 (167), julio-septiembre, 1975.

2/ "Las industrias livianas ... han avanzado demasiado: en estos sectores se ha sustituido 'de todo' sin ningún criterio de especialización"; N. González, Comentarios a A. Monti, "Las exportaciones manufactureras de América Latina: Experiencias y problemas", en CEPAL, Políticas de promoción de exportaciones, Santiago, CEPAL, 1977.

## 3. La evolución reciente de las exportaciones manufacturadas latinoamericanas

En efecto, son varios los países que han adoptado una posición "aperturista" con los resultados que se muestran en el cuadro V-2. Aparte de resultados espectaculares como los de Chile (a partir de un año anormal), Ecuador y Uruguay, casi todos los demás muestran tasas de crecimiento de al menos 15 por ciento en sus exportaciones no tradicionales, con seis de 24 países alcanzando cifras del orden del 20 por ciento anual. Aun descontando una inflación mundial media del orden del 13 por ciento 1/, estos resultados muestran que varios países latinoamericanos lograron incrementar sus ingresos reales por exportaciones manufactureras aun en medio de la peor crisis económica de los países centrales de los últimos 40 años.

Tampoco es éste un fenómeno de los últimos años: al contrario, entre 1964 y 1974, las exportaciones manufactureras de los países de la región aumentaron en 18 por ciento cada año - medidos los valores a precios constantes - para alcanzar, al fin de esa década, a 7.4 miles de millones de dólares - que representan cerca de un cuarto de todas las exportaciones de la región, si bien fuertemente concentradas en los países más grandes de la misma 2/.

Adicionalmente, durante la fuerte recesión mundial de 1974-75 las exportaciones manufactureras latinoamericanas negaron su condición de "golondrina" que algunos les adjudican, ya que si bien disminuyeron como era inevitable, lo hicieron en proporción menor que las exportaciones tradicionales de materias primas 3/. Como consecuencia de ese comportamiento dinámico, los nuevos sectores exportadores tendieron a crear empleos en proporciones que se sitúan entre tres y cuatro por ciento de la fuerza laboral, según

---

1/ Según datos contenidos en Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics 30 (5), mayo, 1977, los precios al consumidor aumentaron en 13.1% anual entre 1973 y 1976.

2/ A. Monti, "Las exportaciones manufactureras ..." op. cit. Se utiliza la clasificación UNCTAD, que incluye algunas semi manufacturas.

3/ B. de Vries, "Las exportaciones en el nuevo escenario internacional", en CEPAL, Políticas de promoción ... op. cit.

Cuadro V-2

AMERICA LATINA: EVOLUCION RECIENTE DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN ALGUNOS PAISES

| Países | 1973 | | 1976 | | Tasa anual de crecimiento |
|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | % | Valor | % | |
| Argentina[a/] | 647 | 19.8 | 731 | 23.2 | 14.6 |
| Bolivia[b/] | 40 | 14.8 | 60 | 11.6 | 14.9 |
| Brasil[c/] | 1 941 | 31.3 | 3 615 | 35.7 | 23.0 |
| Colombia[c/d/] | 171 | 11.4 | 143 | 7.7 | -8.5 |
| Costa Rica[c/] | 87 | 25.3 | 190 | 32.1 | 29.7 |
| Chile | 71 | 5.7 | 471 | 22.6 | 87.9 |
| Ecuador | 60 | 11.1 | 149 | 13.2 | 35.4 |
| El Salvador | 147 | 40.8 | 253 | 33.0 | 19.8 |
| Haití[e/] | 14 | 26.6 | 25 | 21.2 | 21.9 |
| Honduras[f/] | 44 | 16.1 | 84 | 22.2 | 24.2 |
| Nicaragua[f/] | 95 | 34.2 | 173 | 32.8 | 22.1 |
| Panamá[f/g/] | 22 | 13.4 | 23 | 6.9 | 2.2 |
| Paraguay | 62 | 48.2 | 103 | 66.9 | 18.4 |
| Uruguay | 81 | 24.7 | 285 | 52.3 | 52.1 |

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1976, Santiago, CEPAL, 1977.

a/ Productos industriales de base no agropecuaria. Las cifras de 1976 son para el período de enero a octubre, extrapoladas linealmente para calcular la fase anual de crecimiento.

b/ Excluye exportaciones ilegales.

c/ Productos manufacturados.

d/ 1974-76

e/ Artículos de la pequeña industria.

f/ Excluye los productos principales.

g/ 1973 y 1975.

trabajos del PREALC referidos a Colombia, Chile, México y Uruguay. En otras palabras, las políticas de promoción de exportaciones industriales pueden absorber una proporción considerable del desempleo abierto urbano.

## D. La situación internacional

### 1. La expansión del comercio con los países centrales

Los éxitos logrados por un grupo importante de países no pueden hacer olvidar la posibilidad de que las exportaciones manufactureras encuentren obstáculos crecientes y por ende que sus efectos beneficiosos sobre el empleo se debiliten.

Una primera razón de ese temor está en la concentración de las exportaciones manufactureras de países en desarrollo en un conjunto de bienes que suelen compartir dos características: una, el hecho de ser, en general, bienes de consumo básico - para los niveles de ingreso de los países centrales - cuya elasticidad-ingreso es baja y otra, su relativamente alta intensidad de uso de trabajo.

La primera característica hace que la demanda internacional por estos bienes en países industriales crezca en forma relativamente lenta; en otras palabras, que gran parte de la expansión de las exportaciones de los países en vía de desarrollo se logra a expensas de la producción local en los países desarrollados. La segunda característica hace que, en ausencia de una decidida política de asistencia para el reajuste en esas economías, tanto los empresarios como los sindicatos más afectados hayan reaccionado - y, debe temerse, seguirán reaccionando - solicitando la imposición de barreras arancelarias al ingreso de estas importaciones. Ello se vincula a dos hechos: primero, que los países en vía de desarrollo tienden a especializarse masivamente en manufacturas intensivas en trabajo porque en ellas suele ubicarse su ventaja comparativa; y segundo, que es justamente en esta área de productos donde en las economías desarrolladas se ubica la mayoría de las industrias deprimidas y los factores de producción menos dinámicos y más difíciles de reubicar.

Una segunda razón por la cual es de temerse que las exportaciones manufactureras latinoamericanas encuentren dificultades crecientes viene dada por la propia estructura arancelaria de los países desarrollados, que grava más fuertemente aquellos productos más elaborados. Por ejemplo, según datos del Banco Mundial, la protección media frente a alimentos

elaborados es más de tres veces superior a la que soportan las materias primas que los componen, mientras que las prendas de vestir de algodón soportan tarifas 25 veces superiores a las del algodón en bruto y cinco veces más altas que las del algodón peinado 1/.

Una tercera razón se vincula al predominio de las empresas transnacionales (ETN) en el comercio mundial y al hecho de que éstas tienden a excluir a los países en vías de desarrollo de sus procesos de internalización del comercio. Hay que tener presente que hoy el 25 por ciento del comercio mundial lo realizan las ETN entre las casas matrices y sus subsidiarias 2/.

Un obstáculo adicional viene dado por la aplicación creciente de derechos compensatorios por parte de Estados Unidos, a partir de la aprobación de la Ley de Comercio de 1974; el argumento es que los países en vía de desarrollo subsidian sus exportaciones, con lo cual no se tiene en cuenta que dichos subsidios suelen ser no más que compensatorios de las distorsiones internas de precios, especialmente las de origen arancelario.

Por último, cabe recordar que las proyecciones del crecimiento de los países centrales para los próximos años sugieren que el mismo no será muy intenso, con lo cual la demanda mundial por bienes industriales puede no crecer a los altos ritmos del pasado reciente.

## 2. Expansiones alternativas

Una alternativa a lo anterior es un fuerte incremento del comercio entre los países en vía de desarrollo, es decir, lo que ha dado en llamarse flujos comerciales Sur-Sur. Las ventajas principales de este enfoque deberían ser de dos tipos: el primero, que en negociaciones Sur-Sur no existiría - por lo menos en tan alto grado - la relación entre

---

1/ BIRF, Trade Liberalization and Export Promotion, Washington, BIRF, 1977, citado en G. Perry, Mercados mundiales de manufacturas y la industrialización de los países en desarrollo, 1978, trabajo presentado al Seminario sobre Areas Prioritarias de Investigación - Economía Internacional y Países en Desarrollo, organizado por CIEPLAN en Santiago de Chile, mayo de 1978.

2/ F. Fajnzylber;y T. Martínez T., Las empresas trasnacionales, México, Fondo de Cultura Económico, 1976, pág. 76.

socios comerciales de poder económico desigual; la segunda, que entre los países en vía de desarrollo no debería ser tan fuerte la restricción debido a la baja elasticidad-ingreso de la demanda por los productos que ellos pueden intercambiar.

Ahora bien, la "solución Sur-Sur" tampoco puede considerarse la panacea, en cuanto, siendo prometedora, enfrenta diversos obstáculos: el primero viene dado por la virtual inexistencia de canales comerciales - en sentido amplio, incluyendo transportes, financiamiento, etc. - entre la mayoría de los países en vía de desarrollo, con el agravante de que el canal de comercialización dominante - las ETN - se especializa precisamente en los flujos Sur-Norte; el segundo, la coincidencia entre los productos - bienes-salario de tecnología intensiva en trabajo - en que se concentra la capacidad exportadora de los países en vías de desarrollo.

Si bien se presentan los obstáculos relativos a canales de comercialización, las exportaciones desde los países en vías de desarrollo a países socialistas están en expansión a partir de niveles bajos: entre 1963 y 1968 ellas constituían alrededor del cinco por ciento de todas las exportaciones latinoamericanas, para pasar a alrededor del ocho por ciento en 1975-76.

La otra vía alternativa que los países latinoamericanos en particular están transitando hace ya casi dos décadas es la integración económica regional o subregional. De hecho, aun cuando la mayoría de los mecanismos de integración latinoamericanos están pasando por crisis muy agudas, el comercio intra latinoamericano ha seguido creciendo a ritmos parecidos a los de los períodos más florecientes: así por ejemplo, las exportaciones entre ALALC aumentaron de un 76 por ciento del total de exportaciones de la zona en 1962-64 a un 12.3 por ciento en 1975. Si se excluye Venezuela, los porcentajes son 8.6 que aumenta a 17.4 1/.

## E. Asistencia para el reajuste

Con todo, la principal vía para seguir expandiendo vigorosamente las exportaciones manufactureras latinoamericanas sigue siendo el acceso a los mercados de los países industriales, ya que ellos efectúan dos tercios de todas las importaciones y una proporción aún mayor de las importaciones de bienes manufacturados.

---

1/ Banco Interamericano de Desarrollo, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1976, Washington, BID, s.f.

Como hemos visto, el obstáculo principal para ello viene dado por la resistencia que presentan los empresarios y sindicatos de aquellos sectores donde las exportaciones de los países en vías de desarrollo comienzan a captar proporciones significativas de esos mercados. Esos grupos presionan a sus gobiernos - particularmente en el caso de los Estados Unidos - para que impongan aranceles más altos y/o cuotas más estrictas para estas importaciones. El problema se torna serio porque suele tratarse de sectores de por sí relativamente estancados en los países desarrollados, tanto por las características tecnológicas como por el escaso dinamismo de la demanda.

La dificultad principal de reasignar recursos desde esos sectores hacia otros más acordes con las ventajas comparativas de los países industriales es el de encontrar empleos para la mano de obra que sería desplazada de continuar creciendo las exportaciones desde los países en vías de desarrollo. En efecto, en una buena mayoría de los casos, las instalaciones y bienes de capital de las industrias amenazadas están cerca si no más allá de la obsolescencia total, lo cual es un efecto necesario de la escasa renovación tecnológica y limitada expansión en estos sectores.

Reasignar a los trabajadores de esas industrias implica principalmente un esfuerzo de reciclaje de las capacidades de los mismos para ubicarlos en otras actividades - un esfuerzo similar, aunque cualitativamente diferenciable del y cuantitativamente menor que el que deben realizar los países en vías de desarrollo respecto de los estratos disfuncionales de su sector informal.

Está entonces en el interés de los países en vías de desarrollo colaborar en ese reciclaje bajo una acción general de lo que la OIT llamó asistencia para el reajuste, en la forma de esfuerzos nacionales de los países industriales coordinados y apoyados por la asistencia técnica y financiera internacional.

Ese interés se refuerza por el hecho de que, como la reciente experiencia (particularmente en Europa Occidental) lo demuestra, los migrantes originarios de los países en vías de desarrollo suelen ser los primeros en sufrir las consecuencias de recesiones en países industrializados; ello hace que esas recesiones repercutan sobre los países en vías de desarrollo por al menos tres vías: la reducción o cierre de la inmigración a países industriales, la disminución de las remesas que hacen los migrantes a sus países de origen y, eventualmente, el retorno de ellos a sus países cuando - como suele ocurrir - su estadía en el país de destino depende de la tenencia de un empleo.

## Capítulo VI

## POLITICAS DE EMPLEO, COOPERACION INTERNACIONAL Y ACCION DE LA OIT

### A. El carácter de las políticas sugeridas

A lo largo de este informe se ha argumentado repetidamente que la instauración de una política de empleo implica la necesidad de reorientar fundamentalmente la estrategia de desarrollo; también se ha enfatizado el rol concentrador de muchas de las políticas económicas que componen la estrategia orientada al crecimiento. Ambas ideas pueden conjugarse para crear la imagen de que se está proponiendo abandonar las "viejas" políticas económicas para sustituirlas por otras "nuevas" a definir. De existir esa impresión, sería errónea. Al contrario, se propone usar principalmente instrumentos bien conocidos.

Las diversas sugerencias de políticas que componen la estrategia esbozada en este informe pueden agruparse en tres grandes conjuntos: las que apuntan a alterar la estructura económica, principalmente en lo que hace a la distribución de los activos de producción y la posibilidad de acceso a y control de los mismos; las que se dirigen a manipular las políticas económicas corrientes para lograr un mejor equilibrio entre crecimiento, empleo, distribución del ingreso y satisfacción de las necesidades básicas; y las que apuntan a promover directamente un mejor nivel de satisfacción de esas necesidades al nivel de algunos grupos-objetivo que se identifican como los más pobres, las que además de constituir objetivos por sí mismas, pueden implicar una mejora en la situación de empleo.

En el área de la redistribución de activos productivos, medidas como la reforma agraria tienen una historia larga de aplicación en América Latina; si bien se reconoce que ellas no tienen como objetivo principal aliviar la pobreza de los minifundistas - que a menudo son el mayor de los grupos-objetivo identificados - parece claro que sí inducen redistribución de tierras, facilitando el acceso a este recurso a los grupos más afectados y permiten una modernización agrícola

importante al costo - evitable según, por ejemplo, la reciente experiencia peruana - de bajas coyunturales en la producción agropecuaria.

Al nivel de las políticas económicas generales, no existen sustitutos para la política de inversiones, la política arancelaria, la crediticia, la tributaria, etc. Lo que aquí se sugiere es que para evitar el carácter concentrador de, por ejemplo, la política de inversiones públicas no es necesario (ni posible) prescindir de ella, sino reorientarla, redefiniéndola de forma de que incorpore la creación de empleo productivo como uno de sus objetivos y al menos, actúe en forma neutral respecto de la distribución de los ingresos. Tampoco sería tarea técnicamente difícil para las administraciones latinoamericanas lograr que las políticas económicas superen el rol neutral para tomar uno francamente redistribuidor - por ejemplo, es claro que ello se ha logrado al menos al nivel primario de la educación básica en la mayoría de los países, como asimismo en buena parte de las experiencias de servicios de salud pública.

En el caso de las políticas específicas, es decir aquéllas que apuntan a beneficiar directamente a un grupo-objetivo, la situación es similar aunque no idéntica. En efecto, a diferencia de las políticas económicas generales, éstas no son de uso universal; pero tampoco podría decirse que la mayoría de las aquí sugeridas constituyen novedades en el ámbito latinoamericano. Todo el arsenal de acciones orientadas a favorecer a la pequeña industria y la artesanía es aplicable al sector informal; favorecer a éste mediante restricciones al acceso de empresas formales a ciertos mercados no es sino trasladar experiencias de legislación comercial ya de antiguo utilizadas aunque generalmente en beneficio de los grupos de mayor poder; orientar los servicios de capacitación profesional en beneficio de una clientela dada no es fenómeno nuevo, aunque hasta ahora ello se ha solido hacer en favor de las empresas mayores.

Los cambios en el uso tradicional de los instrumentos pueden considerarse innovadores en dos sentidos: primero, por el foco que orienta el conjunto de las sugerencias hacia incrementar el empleo, redistribuir el ingreso y fomentar la satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres en forma compatible con - al menos - mantener el ritmo de crecimiento económico. El segundo rasgo distintivo es que será necesario un esfuerzo de imaginación en el diseño de

algunos instrumentos: por ejemplo, para establecer canales eficientes por los cuales fluya el crédito hacia los pequeños productores, para implementar sistemas eficaces de evaluación social de proyectos de inversión o para aplicar políticas de ingresos que sean simultáneamente compatibles con redistribuir ingresos al interior del sector formal y con evitar una aceleración de migraciones rural-urbanas masivas. Creemos, sin embargo, que ese esfuerzo de imaginación no es mayor que el que cumplieron las economías latinoamericanas que promovieron la industrialización utilizando mecanismos que no aparecieron en la literatura económica sino muchos años más tarde; esta nueva incursión en la definición de instrumentos de política no debería, por tanto, ser menos factible.

## B. Cooperación internacional y el papel de la OIT

El papel de la cooperación internacional y, en particular, el de la OIT no puede ser otro que de apoyo a las iniciativas nacionales, subregionales o regionales de adopción de una estrategia apuntada a satisfacer las necesidades básicas de los más pobres.

Esa acción de apoyo puede instrumentalizarse en varios planos:

- la acción internacional
- la adopción de una estrategia interna
- el diseño e implementación de políticas.

### 1. Aspectos internacionales

Si una mejorada inserción de América Latina en los mercados internacionales, principalmente de manufacturas es, como se argumentó en el capítulo V, de gran importancia para generar empleos productivos (y consecuentemente redistribuir ingresos y satisfacer necesidades básicas) en el marco de una nueva división internacional del trabajo, el sistema de cooperación internacional puede jugar un rol básico en llevar adelante el NOEI y particularmente cuatro de sus elementos esenciales:

a) el Sistema Generalizado de Preferencias, a través del cual los países en desarrollo pueden ver facilitado su acceso a los mercados más ricos del mundo;

b) la asistencia internacional para el reajuste de las economías industriales de tal modo que los esfuerzos destinados

al SGP no se vean frustrados por los empresarios y sindicatos de los sectores amenazados por las exportaciones de países en desarrollo;

c) la regulación de las actividades de las ETN en términos de su impacto ocupacional directo e indirecto de forma de asegurar que los beneficios del comercio incrementado lleguen a los países en desarrollo en lugar de ser captados íntegramente por aquéllas;

d) el problema de las migraciones, particularmente las internacionales, tanto en el sentido de canalizarlas de la forma más conveniente desde el punto de vista de los países involucrados, como en la línea de minimizar los problemas de inserción laboral de los migrantes en el lugar de destino.

En otras palabras, el sistema internacional liderado por las Naciones Unidas puede ayudar a los países en desarrollo a exportar más manufacturas, a no ser detenidos en su empuje exportador, a captar los beneficios de ese esfuerzo y a superar los problemas de la movilidad internacional del trabajo.

Como se decía en el capítulo V, estas acciones quizá no beneficien sino a los países más adelantados del mundo en desarrollo: el rol adicional del sistema de cooperación internacional debería entonces ser el de reorientar la ayuda externa hacia aquellas naciones cuya estructura económica no les permite beneficiarse de la apertura comercial conexa al NOEI.

La OIT no puede sólo considerarse parte del sistema de las Naciones Unidas en este aspecto porque de hecho ha asumido un rol protagónico con el lanzamiento del Programa Mundial del Empleo en 1969 y con la Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, la Distribución de los Ingresos, el Progreso Social y la División Internacional del Trabajo que se reunió en 1976, además de haber promovido y llevado a cabo infinidad de trabajos que constituyeron la producción del PME y el soporte técnico de la CME. Así, la clara vinculación entre NB y NOEI que se analiza en el capítulo V lleva a que la OIT deba mantener ese rol central que ha asumido dentro del Sistema.

## 2. Acciones nacionales de ámbito general

En el plano interno, la cooperación internacional - y en este plano la OIT cree poder jugar un rol particularmente sólido - puede en primer término ayudar a los países a cuantificar las ventajas de adoptar una estrategia como la aquí descrita. La OIT ha estado dedicada a efectuar una serie de estudios orientados a conocer mejor las relaciones entre

crecimiento, empleo, distribución del ingreso y necesidades básicas y está en condiciones de volcar esa experiencia en beneficio de los países que decidan seguir esa senda.

Por otra parte, la Oficina está organizando actualmente con el Institute of Social Studies (ISS) un Seminario sobre Empleo y Necesidades Básicas que se reunirá en Santiago de Chile y está colaborando con el Seminario de Estudio sobre Políticas de Empleo y Planeación y Desarrollo de los Recursos Humanos que organizan en México el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo y el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex. Este tipo de acciones, en que la OIT tiene una fecunda trayectoria, está destinado a aclarar conceptualmente la relación entre desarrollo y necesidades básicas así como a operacionalizar los instrumentos adecuados para llevar adelante estrategias así orientadas.

Dos componentes principales de la estrategia al nivel de las políticas generales son la reorientación de la inversión pública y de otras políticas económicas, y la política tecnológica. Estos son dos campos de principal preocupación de la OIT, que les ha dedicado atención preferente. La Oficina puede colaborar con los países en la estimación de los efectos que las distintas versiones de las políticas económicas pueden tener sobre las variables relevantes, de modo de colaborar en el diseño de ellas a fin de maximizar su eficacia. En materia de tecnología, la OIT ha llevado a cabo gran número de estudios microeconómicos de la eficiencia comparativa de distintas alternativas tecnológicas, tanto en el área agrícola como en actividades urbanas. Asimismo, se han realizado análisis del efecto macroeconómico de cambiar la composición del producto en favor de aquellas actividades que crean un mayor volumen de empleo productivo por unidad de recursos escasos utilizados.

## 3. Acciones nacionales en campos específicos

Un prerrequisito principal del diseño e implementación de políticas económicas es la tenencia de datos adecuados sobre las variables económicas, ocupacionales y distributivas así como las que se refieren a la pobreza. De nuevo, la OIT ha acumulado experiencia no sólo en el área de la medición misma de los fenómenos sino también en lo que hace a la transmisión de esa experiencia a los países.

Las acciones directas orientadas a los grupos pobres pasan inevitablemente por la organización de dichos grupos,

tanto en áreas rurales como urbanas. La Convención Nº 141 y la Recomendación Nº 149 de la OIT proveen el mandato a la Oficina para proceder en el campo de la organización de los pobres rurales. Una actividad de primera importancia está en el intercambio de informaciones sobre la materia, así como la cooperación técnica entre países en desarrollo. La aplicabilidad de la CTPD parece más evidente en este campo que en casi ningún otro debido a las especificidades que al respecto introducen la herencia cultural común de los países latinoamericanos y las similitudes que, en materia de estructura agraria, exhibe la mayoría de ellos.

También es bastante lo que se ha avanzado en el área de la organización de los pobres urbanos, en particular en lo que hace a la promoción de cooperativas de producción para artesanos y en la creación y desarrollo de los sindicatos.

Nadie podría discutir la experiencia de la OIT en materia de capacitación para los trabajadores, ni tampoco el hecho de que la Oficina, por sus trabajos pioneros en el área de la segmentación de mercados laborales, está en condiciones inmejorables para colaborar con los países en reorientar los actuales institutos de capacitación de tal modo que sus beneficios alcancen realmente a los ocupados en el sector tradicional rural y el sector informal urbano.