

NACIONES UNIDAS  
CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO  
CEPAL/MEX/SEM.4/3  
5 de febrero de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las  
Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano

México, D. F., 31 de marzo al 2 de abril de 1981

SITUACION OCUPACIONAL DE LOS POBRES

Una aproximación metodológica para su medición,  
análisis y diseño de políticas



**ORGANIZACION INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO**

**PROGRAMA MUNDIAL DEL EMPLEO**



Documento técnico de trabajo.  
Borrador para discusión.  
Punto focal para Centroamérica y  
Panamá.

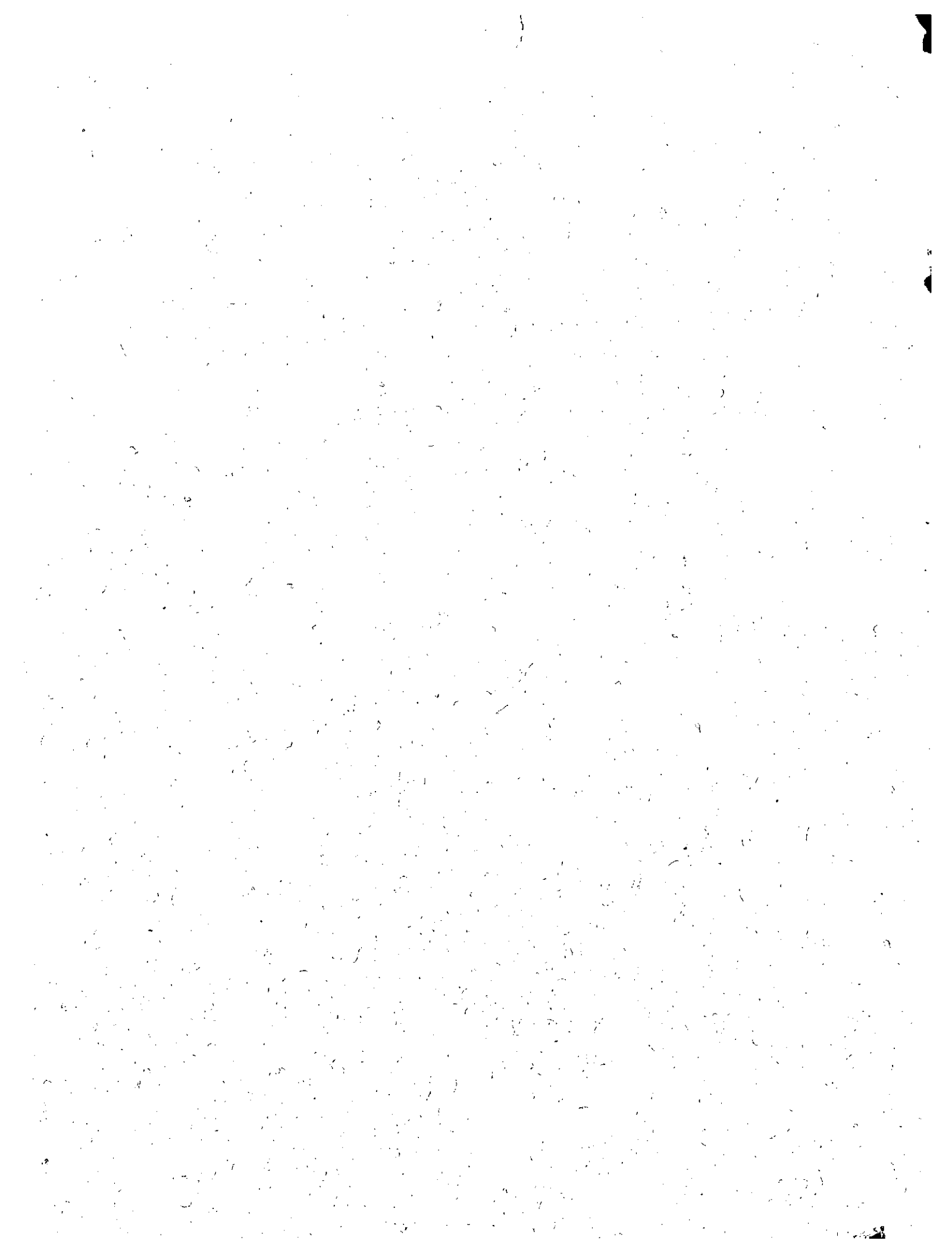
Guatemala, septiembre 1980.

---

**PROGRAMA REGIONAL DEL EMPLEO  
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
PREALC**

**SITUACION OCUPACIONAL DE LOS POBRES**

Una aproximación metodológica para su medición, análisis  
y diseño de políticas.



INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
I. Introducción	1
II. Heterogeneidad estructural, problema del empleo y pobreza	4
A. Evolución reciente	4
B. Crecimiento económico heterogéneo	4
C. Segmentación del mercado de trabajo	6
D. Funcionamiento del mercado de trabajo y pobreza	7
III. Caracterización del problema ocupacional de los pobres	10
A. Características de los hogares	11
B. Características personales de los ocupados	11
C. Características ocupacionales de los jefes de hogar	12
D. Puestos de trabajo requeridos	14
E. Condiciones de producción de los satisfactores básicos	15
Apéndice: Situación ocupacional de los pobres. Plan de tabulados	17
IV. Lineamientos de política de empleo hacia los pobres	35
A. Hacia una estrategia de empleo balanceada	35
1. Crecimiento	37
2. Inversión	37
3. Cambio del patrón tecnológico en los sectores modernos	38
4. Cambio del patrón de producción en favor de los bienes esenciales	38
5. Grado de apertura de la economía hacia el exterior	38
6. Redistribución del ingreso	39
B. Políticas de empleo rural	39
C. Políticas de empleo urbano	40
D. Articulación de las políticas de empleo en el tiempo	43
Bibliografía	45



## PRESENTACION

El presente documento ha sido preparado por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) como contribución al Proyecto sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano que realizan los países del área con el apoyo de la subsección de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en México.

El problema de la insatisfacción de las necesidades básicas, que afecta actualmente a una alta proporción de la población latinoamericana, ha sido objeto de estudio en diversos trabajos realizados anteriormente por la CEPAL y el PREALC a nivel de la región en su conjunto.

A través de esos estudios se ha constatado que existe una clara vinculación entre la pobreza y el subempleo. En esta etapa se ha considerado conveniente desarrollar una metodología de medición del problema ocupacional de los pobres que recoja la experiencia de los análisis y resultados de esas investigaciones y que a la vez sea útil para el diseño de políticas.

Con ese propósito en mente, el presente documento intenta sugerir un marco conceptual útil para la evaluación empírica y análisis económico de la situación ocupacional de los pobres del Istmo Centroamericano teniendo presente las características estructurales de las economías centroamericanas y las limitaciones de la información estadística disponible sobre el tema. Sobre este último particular cabe señalar que se ha evitado de manera consciente recomendar el establecimiento de nuevos instrumentos de producción estadística. En cambio, las

recomendaciones aquí contenidas se refieren a los instrumentos disponibles en la actualidad en la subregión tales como censos de población, censos económicos, encuestas de hogares, encuestas de sectores productivos, etc... Asimismo el plan de tabulados básicos que se propone en este documento intenta organizar la información disponible sobre empleo, pobreza de una manera tal que permita tanto evaluar la situación actual, la evolución reciente, como dar luces para el diseño de políticas.

El documento ha sido dividido en cuatro capítulos. En el primero se introduce el tema con una breve descripción sobre la situación actual en materia de satisfacción de necesidades básicas en América Latina.

En el segundo capítulo se analizan las relaciones existentes entre la insatisfacción de necesidades básicas y los problemas de índole estructural que presentan las economías de la región, especialmente desde el punto de vista del empleo. Enseguida, en el capítulo tercero, se pasa a estudiar el problema ocupacional de los pobres, analizando las características familiares de los hogares pobres, las características personales de sus miembros, y las características ocupacionales de sus jefes de hogar. Finalmente, en el capítulo cuarto, se adelantan algunos lineamientos generales de políticas de empleo susceptibles de dirigir hacia los pobres.

La preparación del documento estuvo a cargo del Representante del PREALC para Centro América y Panamá, señor Guillermo García-Huidobro.

---



## CAPÍTULO I INTRODUCCION

La experiencia reciente de desarrollo de América Latina ha confirmado que el crecimiento económico no garantiza, por sí solo, un mayor nivel de empleo ni una mejor distribución del ingreso 1/. En efecto, mientras, entre 1960 y 1976 el producto medio por habitante creció a una tasa del 3 por ciento anual, se estima que a fines de la década de los setenta, cerca de 135 millones de personas, vale decir, el 42 por ciento de la población de la región no satisfacían sus necesidades básicas 2/.

De esa población, tres cuartas partes vivían en el área rural, donde la pobreza además de afectar al 60 por ciento de los hogares rurales, era mucho más intensa que en las áreas urbanas 3/. El acceso insuficiente a la tierra, el capital, y el crédito surgen como factores determinantes de la pobreza rural, lo cual al manifestarse de manera más intensa que en el área urbana, particularmente entre asalariados temporales sin tierra y minifundistas, determinan un fuerte flujo migratorio

---

1/ Véase al respecto PREALC, Políticas de empleo en América Latina, Santiago, PREALC, 1974

2/ V. E. Tokman, Dinámica de los mercados de trabajo y distribución del ingreso en América Latina, Santiago, 1980.

Por su parte el crecimiento del producto per cápita latinoamericano entre 1945 y 1970 fue de 2.4 por ciento acumulativo anual.

3/ PREALC, Empleo, distribución del ingreso y necesidades básicas en América Latina, Santiago, 1978.

interno desde las áreas rurales hacia las urbanas. Así por ejemplo, durante la década del sesenta, la tasa de crecimiento de la población activa urbana fue alrededor de 3.5 veces mayor que la rural 1/.

Por su parte, en las áreas urbanas, la pobreza afecta a cerca del 26 por ciento de la población. Asimismo, desde un punto de vista comparativo internacional el porcentaje de población en situación de pobreza, a nivel nacional, varía significativamente de país a país desde valores de ocho por ciento en Argentina hasta sesenta y cinco por ciento en Honduras. 2/.

Diversos estudios sobre el problema del empleo y la distribución de ingresos demuestran que la pobreza, en general, tiene su origen en la elevada subutilización de la fuerza de trabajo en las áreas rurales y por la vía de las migraciones el problema es transferido a las zonas urbanas. A su vez la modernización del agro al haberse aplicado sobre estructuras de tenencia de tierras muy desiguales ha tendido por una parte a agravar esa desigualdad y, por otra, ha transformado el subempleo de los minifundistas en desempleo abierto, o incluso les ha convertido en trabajadores sin tierra 3/. Así, se establece que existe una estrecha asociación entre subempleo y pobreza. En efecto, los grupos poblacionales más afectados por el problema de la insatis

1/ PREALC, El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas, Santiago, PREALC, 1976

2/ V. E. Tokman, (1980)

3/ PREALC, (1978)

facción de necesidades básicas, lo son como consecuencia de estar insertos de manera precaria en la estructura productiva. Esto, 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 entonces, la insatisfacción de las necesidades básicas de la población se liga a los problemas de heterogeneidad estructural en el aparato productivo y segmentación en el mercado de trabajo. Por estas razones, la satisfacción de las necesidades básicas debe necesariamente vincularse al re examen de las estrategias de desarrollo y prestar atención al efecto de las mismas sobre la situación del empleo y particularmente sobre el subempleo 1/.

1/ PREALC, (1978)

## CAPITULO II

### HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, PROBLEMA DEL EMPLEO Y POBREZA

#### A. Evolución reciente

A pesar de haber demostrado América Latina un relativo éxito en cuanto al crecimiento económico experimentado durante las últimas tres décadas, los problemas de empleo y pobreza se han aliviado tan sólo ligeramente. En efecto, la tasa de desocupación abierta para la región en su conjunto se ha mantenido en torno al 6 por ciento entre 1969 y 1977, en tanto que alrededor de un 27 por ciento de la fuerza de trabajo se encuentra subutilizada 1/. En cuanto a la pobreza, estimaciones recientes de la CEPAL, señalan que el número absoluto de indigentes 2/ se mantuvo en alrededor de 56 millones a lo largo de toda la década de los años sesenta, y sus ingresos per cápita permanecieron prácticamente inalterados durante esos mismos años 3/.

#### B. Crecimiento económico heterogéneo

Las causas por las que el crecimiento del producto ha sido incapaz de generar la cantidad requerida de nuevos puestos de trabajo y de elevar los niveles de ingreso de los grupos más necesitados deri-

---

1/ Tokman, (1980)

2/ Personas que no satisfacen sus necesidades básicas alimentarias.

3/ S. Molina y S. Piñera, La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de política, Santiago, CEPAL, 1979.

van principalmente del tipo de crecimiento experimentado 1/. Este ha tenido un carácter heterogéneo, vale decir, ha tendido a concentrarse en las franjas modernas del aparato productivo y se ha localizado geográficamente en torno a los grandes centros urbanos donde los mercados son más dinámicos. Uno de los factores más importantes que ha causado este crecimiento heterogéneo es la incorporación del progreso técnico 2/ el cual ha sido absorbido de manera muy desigual entre las actividades de tipo moderno y las tradicionales, determinando un crecimiento de la productividad altamente diferenciado. Así, se han conformado economías en cuyo interior operan diversos segmentos claramente diferenciables en términos tecnológicos y organizativos y que funcionan bajo condiciones de interrelación mutua 3/. Las franjas tradicionales donde se encuentra normalmente alrededor de un 40 por ciento de la fuerza de trabajo operan bajo condiciones de relativa subordinación a los sectores modernos debido a la falta de acceso de éstas tanto a recursos (insumos, crédito, asistencia técnica) como a mercados, lo cual limita su capacidad de generación de excedentes para la acumulación, y por lo tanto inhibe sus posibilidades de crecimiento. Bajo tales circunstancias ese segmento de la fuerza de trabajo queda sumido prácticamente de forma permanente en una situación de subempleo, baja productividad, y por ende de pobreza.

1/ PREALC, Sector informal: funcionamiento y políticas, Santiago, PREALC, 1978 p. 8

2/ A. Pinto, Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, El Trimestre Económico, enero/marzo, 1965

3/ V. E. Tokman, Las relaciones entre los sectores formal e informal, Santiago, CEPAL, 1978.

C. Segmentación del mercado de trabajo

La heterogeneidad de la estructura económica a su vez se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo, que se manifiesta en segmentos claramente identificables en el mercado de trabajo. De una parte está la fuerza de trabajo ocupada en las franjas modernas de la economía, que en ciertos países centroamericanos no representa más de un 40 por ciento del empleo total pero en cambio genera cerca de un 85 por ciento de la producción total, y, de otro, los ocupados en actividades de tipo tradicional en donde se concentra casi el 60 por ciento de la fuerza de trabajo y que aportan un escaso 15 por ciento de la producción total 1/. Entre los primeros están los profesionales, técnicos, empleados de oficina, patronos y obreros asalariados de establecimientos de tamaño medio y grande; entre los segundos se ubican los trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, y operarios en establecimientos de pequeña escala. Entre estos últimos se concentra un alto porcentaje de individuos que constituyen la periferia del mercado de trabajo, tales como: la fuerza de trabajo más joven y más vieja, las mujeres, los analfabetos, los migrantes recientes a áreas urbanas, etc. No obstante median marcadas diferencias personales entre los ocupados en distintos segmentos del mercado de trabajo 2/, se comprueba que personas con iguales aptitudes

1/ R. Infante, Heterogeneidad estructural, empleo, y distribución del ingreso, Guatemala, 1980

2/ R. Loweridge, A. L. Nok, Theories of labour market segmentation, Martinus Nijhoff, Londres, 1979

perciben ingresos diferenciados dependiendo del estrato en que se insertan las unidades productivas que los ocupan 1/.

D. Funcionamiento del mercado de trabajo y pobreza

Como se ha ya adelantado existe una estrecha asociación entre el subempleo y pobreza. Se sabe asimismo que la subutilización de la fuerza de trabajo tiende a ser mayor en volúmen e intensidad en las áreas rurales, particularmente entre los trabajadores temporales sin tierra y minifundistas que deben complementar sus ingresos mediante el trabajo asalariado en las franjas modernas rurales durante los períodos de cosecha. Estos son seguidos en orden de subutilización y grado de pobreza por la fuerza de trabajo inserta en ocupaciones urbanas de tipo informal, que constituyen un estrato intermedio respecto de la subutilización de la mano de obra entre los sectores modernos y el sector tradicional rural, y constituyen en muchos casos la puerta de entrada de los migrantes rurales recién llegados al área urbana. Finalmente, al otro extremo del abanico ocupacional, se ubican los asalariados que desempeñan ocupaciones plenas de tipo profesional, técnico y administrativo en establecimientos productivos modernos. Por otra parte si las diversas ocupaciones que conforman los distintos segmentos diferenciados del mercado de trabajo se ordenaran en función del nivel de ingresos percibidos por los trabajadores en ellos ocupados se comenza---

---

1/ P. R. Souza y V. E. Tokman, Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas, El Trimestre Económico Julio/Septiembre, 1976.

ría con la fuerza de trabajo inserta en ocupaciones del sector tradicional rural 1/, le seguirían los ocupados en actividades informales urbanas 2/, luego aparecerían los trabajadores del sector moderno rural, y por último estarían los empleados en el sector moderno urbano 3/. Lo significativo de este ordenamiento es que en distintos países tiende a coincidir con el ranking de la intensidad de la subutilización de la fuerza de trabajo, según segmentos del mercado de trabajo. De allí la asociación entre subempleo y pobreza. En efecto, la existencia del mayor excedente relativo de mano de obra en el sector tradicional rural hace que en ese segmento del mercado de trabajo los salarios tiendan a fijarse en torno al nivel de ingresos de los trabajadores independientes el cual es de subsistencia (de indigencia de acuerdo a la nomenclatura de CEPAL); en el sector informal urbano, el excedente relativo de mano de obra es menor, y por lo tanto los niveles de ingreso y salarios se fijan a niveles medios más altos que el anterior. El excedente relativo de mano de obra de los sectores tradicionales (urbanos y rurales) permite a los sectores modernos (urbanos y rurales) operar bajo condiciones de virtual oferta ilimitada de mano de obra no calificada.

---

1/ Este tiende a confundirse con el 60 por ciento de las familias pobres del área rural, sólo restan en ella los asalariados permanentes del sector moderno que perciben salarios inferiores al mínimo legal. Véase al respecto PREALC, Los asalariados de bajos ingresos en América Latina, Santiago, PREALC, 1979

2/ Entre éstos un número significativo ha migrado desde áreas rurales, particularmente del sector tradicional rural.

3/ R. Infante (1980).



Esto último constituye uno de los elementos fundamentales en la determinación de los salarios de entrada de los establecimientos de las -- franjas modernas, y por ende influye en la fijación de los salarios mí nimos legales. En el otro extremo del abanico salarial, en que se ubi can las ocupaciones de las empresas de punta de las franjas modernas urbanas y del sector público, los salarios se determinan bajo condicio nes de una relativa escasez de mano de obra, y dadas las característi-- cas personales i/ de los trabajadores allí insertos y de la posición de esas empresas en el mercado, consiguen niveles salariales que vie nen a constituir su techo máximo. Finalmente cabe hacer una aclaración respecto de los trabajadores por cuenta propia, éstos se pueden ver afectados por la pobreza doblemente; por una parte por estar sub- ocupados, y por otra a través del mecanismo de determinación de los ingresos por ellos percibidos, es decir, se pueden ver afectados por la formación de los precios de sus productos que enfrentan normalmen te mercados altamente competitivos.

i/ Nivel de instrucción, calificación, experiencia, antigüedad, etc.

### CAPITULO III

#### CARACTERIZACION DEL PROBLEMA OCUPACIONAL DE LOS POBRES

La identificación de los grupos pobres de una sociedad se hace normalmente a partir de los hogares que hayan sido previamente clasificados como pobres en función del grado efectivo de satisfacción de sus necesidades básicas a partir de su ingreso familiar. Vale decir, en los estudios sobre la pobreza la unidad de análisis es el hogar, dada la propia naturaleza del problema de la insatisfacción de las necesidades básicas. Ahora bien, las razones por las cuales una familia determinada puede ser clasificada entre el grupo de los hogares pobres puede deberse a diversos factores, los cuales son susceptibles de agruparse en tres grandes categorías a saber:

- a) las características de los hogares propiamente tales
- b) las características personales de la población en edad de trabajar incluida en éstos y en particular las de sus jefes; y
- c) las características ocupacionales del jefe de hogar.

En efecto, una familia quedará clasificada como pobre, no obstante el jefe de hogar perciba un ingreso adecuado respecto del promedio, si su tamaño es grande y la tasa de dependencia es muy elevada, y por lo tanto el ingreso del jefe de hogar resulta insuficiente para satisfacer las necesidades básicas del grupo familiar en su conjunto.

En otros casos, factores de índole personal, tales como el sexo, la edad y el nivel de instrucción, pueden conducir a que una familia se vea imposibilitada de satisfacer sus necesidades básicas aunque su tamaño no sea grande y la tasa de dependencia sea baja.

Por último, como sucede en la mayoría de los casos, las familias po-

bres sufren tal condición debido a las características ocupacionales del jefe de hogar, por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia en actividades de baja productividad.

A. Características de los hogares

Entre las distintas características que pueden ser objeto de análisis en los hogares, desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades básicas y del empleo, merecen especial estudio su tamaño, el número de activos e inactivos, el número de ocupados, y naturalmente el ingreso familiar.

Una visión completa, y resumida sobre estas características y su relación con los diferentes estratos respecto del grado de satisfacción de las necesidades básicas puede ser obtenida por medio de un tabulado como el que se presenta en el Cuadro I.

Un cuadro de esta naturaleza permite conocer la distribución de las familias, de los activos y ocupados por estratos de pobreza; y las características de los hogares respecto de las tasas de participación, ocupación y desempleo por niveles de ingreso.

B. Características personales de los ocupados

Además de las características de los hogares recién señalados en el acápite anterior, otros factores, que dicen relación con los atributos personales de los ocupados, también sirven para explicar las diferencias de ingreso entre las familias y por lo tanto la insatisfacción de sus necesidades básicas. Es común, por ejemplo, encontrar en los países desarrollados una estrecha asociación entre las familias pobres y aquellas en que los jefes de hogar son perso

nas mayores, particularmente jubilados 1/. Una asociación similar tiende a ocurrir entre familias cuyos jefes son mujeres, jóvenes o trabajadores en general que han migrado recientemente, o que posean un bajo nivel de instrucción. Así, por ejemplo, se sabe que en el caso de América Latina, mientras las mujeres asalariadas representan cerca de un tercio de la fuerza de trabajo, ellas constituyen la mitad de los grupos de bajos salarios. Asimismo, los jóvenes de hasta 19 años de edad tienen una participación entre esos estamentos superiores a más del doble de la que tienen en el total de asalariados 2/.

Estas y otras características, de índole personal, de la fuerza de trabajo perteneciente a familias pobres, son indagadas en los Cuadros 2 al 5.

C. Características ocupacionales de los jefes de hogar

Si bien las características de los hogares y de la fuerza de trabajo perteneciente a las familias pobres son factores importantes para explicar sus bajos ingresos e insatisfacción de sus necesidades básicas, la inserción ocupacional de sus jefes es un factor de enorme relevancia. Este constituye, en la práctica, el nexo de la fami-

- 
- 1/ Véase al respecto, W. Beckerman, The impact of income maintenance programmes on poverty in Britain, WEP, ILO, Ginebra, diciembre 1977.
- 2/ PREALC, Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina, PREALC, Santiago, Mayo 1979.

lia con el aparato productivo. Ahora bien, si este último es heterogéneo, la situación económica de la familia dependerá entonces, en gran medida, de las posibilidades que el jefe del hogar tenga para insertarse en ocupaciones pertenecientes a las franjas modernas. Si bien, en este respecto, sus características personales son indudablemente relevantes, las condiciones ocupacionales del mercado de trabajo son determinantes, vale decir, es indispensable que existan puestos de trabajo disponibles y adecuadamente remunerados <sup>1/</sup> en los sectores modernos.

En cuanto a la relación existente entre pobreza y la situación ocupacional de los jefes de hogar, en diversos trabajos realizados por el PREALC en distintos países de América Latina, se ha podido apreciar sistemáticamente que la tasa de desocupación abierta entre las personas de edades comprendidas entre los 25 y 54 años y de cuyo ingreso depende principalmente el núcleo familiar (fuerza de trabajo primaria), representa la cuarta parte de la tasa registrada para los jóvenes y mujeres no jefes de hogar, que componen la fuerza de trabajo secundaria. Entre los jefes de hogar, (especialmente la fuerza de trabajo primaria), por lo tanto, el problema principal no es la desocupación abierta y la carencia absoluta de ingresos, sino la situación de subempleo resultante del bajo grado de utilización de su capacidad laboral y, por ende,

---

<sup>1/</sup> En un reciente estudio del PREALC sobre los asalariados de bajos ingresos, y salarios mínimos en América Latina, se estableció para un conjunto de 13 países, que más del 25 por ciento del total de los asalariados no agrícolas, como promedio, pertenecía al estrato de más bajos ingresos (ingresos inferiores al salario mínimo legal).

los ingresos insuficientes que están con frecuencia forzados - por sus obligaciones familiares- a aceptar al enrolarse en el primer trabajo que se les presente 1/.

En los Cuadros 6 al 9 se sintetiza la información estadística mínima necesaria para efectuar análisis sobre la situación ocupacional de los jefes de hogar de las familias pobres. A través del Cuadro 6 se puede apreciar el grado de asociación existente entre los distintos grados de pobreza y la situación ocupacional de los jefes de hogar. Así se podrá observar una relativa concentración por una parte de subempleados invisibles en el estrato de extrema pobreza, y por otra parte, de desocupados y desempleados ocultos en los estratos no pobres y de altos ingresos.

Los Cuadros 7 al 10 permiten la identificación de las ramas de actividad, categorías y grupos ocupacionales, y segmentos del mercado de trabajo donde tiende a incidir con mayor fuerza la pobreza.

D. Puestos de trabajo requeridos

Dada la estrecha asociación que existe entre la pobreza y el problema del subempleo en las familias que no satisfacen sus necesidades esenciales, para los efectos del diseño de una política económica de "ataque frontal a la pobreza" 2/ resulta indispensable actuar sobre la generación de nuevos puestos de trabajo 3/. Sobre este particular, inte

1/ PREALC, Sector informal: funcionamiento y políticas, PREALC, Santiago, 1979.

2/ Tal como lo define la OIT.

3/ OIT, Empleo, Crecimiento, ibid.

resará, especialmente, cuantificar el volumen total de empleos que serían necesarios crear para la eliminación del problema del empleo 1/, su distribución respecto de las diferentes formas bajo las cuales se manifiesta 2/ y su comparación según ramas de actividad económica, categorías de ocupación, y nivel de calificación.

Se sugiere organizar la información estadística sobre estas variables de acuerdo a la estructura de los Cuadros 11 al 13.

#### E. Condiciones de producción de los satisfactores básicos

Finalmente es imprescindible conocer las condiciones técnicas de producción y de costos de las actividades ligadas a la producción de satisfactores básicos, a objeto de actuar sobre ellos con miras a elevar su productividad y creación de nuevos empleos.

En los Cuadros 14 y 15, a modo de ilustración, se presenta un esquema para tratar la producción de alimentos, con especial referencia a las actividades agropecuarias.

- 
- 1/ En la práctica no sería realista plantear esto como una meta política, ya que en toda sociedad tenderá a subsistir un cierto grado de subutilización de la fuerza de trabajo. Empero, sí conviene determinar tal volumen como techo al objetivo empleo, y como punto de referencia.
- 2/ Desempleo abierto, subempleo visible, subempleo invisible y desempleo oculto.





Apéndics

SITUACION OCUPACIONAL DE LOS POBRES

Plan de tabulados



CUADRO 1

Características de los hogares por estratos de pobreza  
en \_\_\_\_\_

Indicadores	Estratos de pobreza de los hogares							
	Extrema pobreza		No satisfacen necesidades básicas		No pobres		10% de hogares con mayores ingresos	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural

- % de las familias
- % del ingreso que se apropian
- Ingreso familiar (B/mes)
- Ingreso per capita (B/mes)
- % del total de activos
- % del total de ocupados
- % del total de desocupados
  - Cesantes
  - Nuevos trabajadores
- % del total de inactivos
- Tasa de participación
- Tasa de ocupación
- Tasa de desempleo
  - Cesantía
  - Nuevos trabajadores
- Nº de personas por familia
- Nº de personas en edad activa/familia
- Nº de activos/familia
- Nº de ocupados/familia
- Nº de desocupados/familia
  - Cesantes
  - Nuevos trabajadores
- Nº de inactivos/familia

NOTA: Se sugiere un cuadro para la República y uno para cada provincia. En el espacio dejado libre en el título del cuadro debe anotarse el área a que se refiere el mismo.

CUADRO 2

Población económicamente activa según sexo y edad, por estratos de pobreza de los hogares a que pertenecen

Sexo y edad	Estratos de pobreza de los hogares							
	Extrema pobreza		No satisfacen necesidades básicas		No pobres		10% de hogares con mayores ingresos	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural

Total hombres

15 - 19  
 20 - 24  
 25 - 39  
 40 - 59  
 60 y más

Total mujeres

15 - 19  
 20 - 24  
 25 - 39  
 40 - 59  
 60 y más

NOTA: Debe hacerse otro cuadro con la distribución porcentual, donde el total del país para cada columna corresponda al 100% de la distribución.  
 Se sugiere hacer un cuadro similar para los jefes de hogar.

CUADRO 3

Población económicamente activa, según tasas de participación y ocupación, por estratos de pobreza de los hogares a que pertenecen

Tasas de participación y de ocupación	Estratos de pobreza de los hogares					
	Extrema pobreza		No satisfacen necesidades básicas		No pobres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
						10% de hogares con mayores ingresos
						Urbano Rural Urbano Rural Urbano Rural

A. Tasas de participación a/

1. Total hombres

15-19  
20-24  
25-39  
40-59  
60 y más

2. Total mujeres

15-19  
20-24  
25-39  
40-59  
60 y más

B. Tasas de ocupación b/

1. Total hombres  
2. Total mujeres

a/ Se puede utilizar la tasa bruta de participación; razón entre los activos y la población total; o la tasa global de participación; razón entre los activos y la población en edad de trabajar.

b/ Tasa de ocupación es la razón entre los ocupados y la población en edad de trabajar.

CUADRO 4

Características personales de los jefes de hogar, según nivel de instrucción y estrato de pobreza de los hogares a que pertenecen

Nivel de instrucción	Estratos de pobreza de los hogares							
	Extrema pobreza		No satisfacen necesidades básicas		No pobres		10% de hogares con mayores ingresos	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural

Total jefes de hogar

Sin instrucción

1 - 3 primaria

4 - 6 primaria

1 - 3 secundaria

4 - 6 secundaria

1 o más de universidad

NOTA: Debe hacerse otro cuadro con la distribución porcentual, donde el total del país para cada columna corresponde al 100% de la distribución.

Se sugiere hacer otros cuadros similares para los no jefes de hogar.

CUADRO 5.

Condición migratoria de los jefes de hogar, por estratos de pobreza en \_\_\_\_\_

Condición migratoria	Estratos de pobreza de los hogares							
	Extrema pobreza		No satisfacen necesidades básicas		No pobres		10% de hogares con mayores ingresos	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural

No migrante:

Migrante 0 - 1 año

Migrante 2 - 5 años

Migrante 6 - 10 años

Migrante más de 10 años

Acompaña a migrante a/

NOTA: Se desea un cuadro para el país y para cada provincia. En el espacio del título anotar la provincia a que se refiere el cuadro.

a/ Se refiere a las personas que tenían menos de 15 años al momento en que migraron, acompañando a un migrante adulto.

CUADRO 6

Características ocupacionales de los jefes de hogar, según situación ocupacional, por estratos de pobreza de los hogares a que pertenecen

Situación ocupacional	Estratos de pobreza de los hogares					
	Extrema pobreza		No satisfacer necesi- dades básicas		No pobres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
						10% de hogares con mayores ingresos
						Urbano Rural

A. Total jefes de hogar

B. Activos

1. Ocupados

- a) Subempleados visibles a/
- b) Subempleados invisibles b/

2. Desocupados

- a) Cesantes
- b) Trabajadores nuevos

C. Inactivos

- 1. Amas de casa
- 2. Estudiantes
- 3. Jubilados, pensionados y retirados
- 4. Desempleados ocultos c/

NOTA: Debe hacerse otro cuadro con la distribución porcentual, donde el total del país para cada columna corresponde al 100% de la distribución. Se sugiere hacer otros cuadros similares para los no jefes de hogar.

a/ Subempleados visibles: personas que trabajan involuntariamente un tiempo inferior a la jornada normal de trabajo.

b/ Subempleados invisibles: personas que, no obstante trabajan una jornada normal, están ocupadas en actividades cuyos ingresos y/o productividad son escasos o que no les permite utilizar adecuadamente sus calificaciones.

c/ Desempleados ocultos: inactivos que desean trabajar pero que no buscan empleo activamente (trabajador desalentado).



CUADRO 7

Características ocupacionales de los jefes de hogar, según rama de actividad y categoría ocupacional, por estratos de pobreza

Rama de actividad y categoría ocupacional	Estratos de pobreza de los hogares							
	Extrema pobreza		No satisfacen necesidades básicas		No pobres		10% de hogares con mayores ingresos	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural

Total jefes de hogar

Empleados del Gobierno  
 Empleados de la empresa privada  
 Por cuenta propia  
 Patrones  
 Trabajadores familiares

Agricultura

Empleados del Gobierno  
 Empleados de la empresa privada  
 Por cuenta propia  
 Patrones  
 Trabajadores familiares

Industria

Empleados del Gobierno  
 Empleados de la empresa privada  
 Por cuenta propia  
 Patrones  
 Trabajadores familiares

NOTA: Se sugiere hacer otro cuadro familiar para los no jefes de hogar.

CUADRO 8

Características ocupacionales de los jefes de hogar, según grupo ocupacional y estratos de pobreza

Grupo ocupacional	Estratos de pobreza de los hogares					
	Extrema		No satisfacen necesi- dades básicas		No pobres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
						10% de hogares con mayores ingresos

Total jefes de hogar

- 0) Profesionales y técnicos
- 1) Gerentes, Administradores, Directores
- 2) Empleados de oficina
- 3) Vendedores
- 4) Agricultores
- 5) Artesanos y Operarios
- 6) Otros artesanos y operarios
- 7) Obreros y Jornaleros
- 8) Trabajadores en servicios personales

NOTA: Se utilizó, para efectos de homogeneización de la información, la clasificación ocupacional de la Dirección de Estadística y Censo.

Se sugiere hacer otro cuadro similar para los no jefes de hogar.

Características ocupacionales de los jefes de hogar, en situación de extrema pobreza, según segmentos del mercado de trabajo

Concepto	STR a/	SUR b/	SUV c/	SMU d/
----------	-----------	-----------	-----------	-----------

A. Total jefes de hogar

B. Categoría ocupacional

1. Asalariados en pequeños establecimientos:
2. Propietarios propietarios
3. Asalariados en establecimientos medianos y grandes
4. Patronos de establecimientos medianos y grandes

C. Ramas de actividad

1. Agricultura
2. Minería
3. Industria
  - a) Alimentos
  - b) Vestimenta, cuero y calzado
  - c) Muebles
  - d) Artesanía artesanal
4. Electricidad, gas, agua
5. Construcción
6. Comercio
  - a) Vendedores independientes
  - b) Vendedores asalariados
7. Transporte
8. Servicios financieros
9. Servicios
  - a) Servicios de reparación (electricidad, plomería, mecánica)
  - b) Restaurantes
  - c) Repetidas domésticas
  - d) Porteros y vigilantes

N. Grupos de ocupación

1. Profesionales y técnicos
2. Gerentes, administradores
3. Empleados
4. Vendedores y comerciantes
5. Artesanos y operarios

NOTA: Se sugiere un cuadro para cada estrato de pobreza: extrema pobreza; no satisfacción de necesidades básicas; no pobres; y 10% de los hogares con mayores ingresos. Y un juego similar para los no jefes de hogar.

- a/ STR: sector tradicional rural, conformado por asalariados en pequeñas propiedades, pequeños propietarios y minifundistas, trabajadores familiares no remunerados; y otros trabajadores por cuenta propia del área rural.
- b/ SUR: sector moderno rural, conformado por asalariados en medianos y grandes propiedades, y patronos.
- c/ SUV: sector informal urbano, conformado por trabajadores por cuenta propia del área urbana y operarios en establecimientos de mano de obra ocupados, y trabajadores familiares no remunerados.
- d/ SMU: sector moderno urbano, conformado por patronos y asalariados de establecimientos de más de cinco trabajadores.

Cuadro 10

Perfil educativo de la fuerza laboral,\* según situación ocupacional

en

Situación ocupacional	Nivel de instrucción					Total
	Ninguno	0-3	4-6	7-9	10-12	
<u>Permanentes</u>						
Empleados						
Cuenta propia						
<u>Ocasionales</u>						
Empleados						
Cuenta propia						
<u>Desempleados</u>						
<u>Total PEA</u>						

NOTA: Se sugiere distinguir según segmentos del mercado de trabajo: sector tradicional rural (STR); sector moderno rural (SMR); sector informal urbano (SIU); y sector moderno urbano (SMU).

\* PEA de 10 (15) años y más.

CUADRO 11

Puestos de trabajo necesarios a ser creados para eliminar el problema del empleo, según estrato de pobreza en \_\_\_\_\_

	Estratos de pobreza de los hogares							
	Extrema pobreza		No satisfacen necesidades básicas		No pobres		10% de hogares con mayores ingresos	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural

A. Total puestos de trabajo requeridos

B. Desocupación abierta

1. Cesantes
2. Trabajadores nuevos

C. Subempleo

1. Subempleo equivalente visible
2. Subempleo equivalente invisible

D. Desempleo oculto

Desempleo oculto entre inactivos

NOTA: Se sugiere un cuadro para la República y uno para cada provincia.

En el espacio dejado libre en el título debe anotarse el área a que se refiere el cuadro.

También se sugiere hacer tabulados a nivel de la República en su conjunto para los diferentes segmentos del mercado de trabajo: STR, SMR, SIU y SMU; distinguiendo por sexo y entre fuerza de trabajo primaria y secundaria.

Cuadro 12

Puestos de trabajo necesarios a ser creados para eliminar el problema del empleo, por ramas de actividad y categoría ocupacional en \_\_\_\_\_

Rama de actividad y categoría ocupacional	Desocupación abierta	Subempleo equivalente		Desempleo oculto entre los inactivos
		Visible	Invisible	

Total puestos de trabajo requeridos

- a) Empleados del Gobierno
- b) Empleados de empresa privada
- c) Por cuenta propia
- d) Patronos
- e) Trabajadores familiares

1. Agricultura

- a) Empleados del Gobierno
- b) Empleados de empresa privada
- c) Por cuenta propia
- d) Patronos
- e) Trabajadores familiares

2. Industria

- a) Empleados del Gobierno
- b) Empleados de empresa privada
- c) Por cuenta propia
- d) Patronos
- e) Trabajadores familiares

3. Etc.

NOTA: Se sugiere un cuadro para la República, uno para cada provincia y estrato de pobreza (extrema pobreza; no satisfacción necesidades básicas; etc.). En el espacio dejado libre en el título debe anotarse el área a que se refiere el cuadro. También se sugiere hacer tabulados a nivel de la República en su conjunto para los diferentes segmentos del mercado de trabajo.

Cuadro 13

Puestos de trabajo necesarios a ser creados para eliminar el problema del empleo, según clasificación ocupacional en

Nivel de calificación	Desocupación abierta	Subempleo equivalente Visible Invisible	Desempleo oculto entre los inactivos
-----------------------	----------------------	---	--------------------------------------

Total puestos de trabajo requeridos

Profesionales

Técnicos

Administradores y gerentes

Empleados y vendedores

Operarios y artesanos calificados

Operarios y artesanos semicalificados

Operarios y artesanos no calificados

Personal de Servicio

NOTA: Se sugiere un cuadro para la República, uno para cada provincia y estrato de pobreza (extrema pobreza; no satis-  
 fección necesidades básicas, etc.). En el espacio dejado libre en el título debe anotarse el área a que se re-  
 fiere el cuadro. También se sugiere hacer tabulados a nivel de la República en su conjunto para los diferentes  
 segmentos del mercado de trabajo.

Cuadro 14

Costos de producción de un grupo seleccionado de bienes de la canasta básica familiar de alimentos  
(E/por unidad de producción)

Estructura de costos de producción	Bien A			Bien B			Etc.
	Tec. I	Tec. II	Tec. III	Tec. I	Tec. II	Tec. III	
		a/					

I. Producción por hectárea

Volumen

Valor

Precio unitario

II. Costo variable

A. Insumos

- Semillas

- Abono, fertilizante

- Combustible

- Transporte

- Pilado o desgrene

B. Salario (mano de obra)

C. Renta tierra

III. Costos en capital fijo

Animales

Herramientas y utensilios

Maquinaria

IV. Otros costos

V. Costo unitario

a/ Se sugiere clasificar como Tecnología I a las pequeñas explotaciones agrícolas que utilizan sistemas de producción no mecanizadas; como Tecnología II a las medianas explotaciones, con o sin métodos mecanizados y grandes explotaciones no mecanizadas; y Tecnología III a las grandes explotaciones mecanizadas.



Cuadro 15

Condiciones técnicas de producción de un grupo seleccionado de bienes de la canasta familiar de alimentos  
(% de la producción total de cada bien)

	Bien A			Bien B			Etc.
	Tec. I	Tec. II	Tec. III	Tec. I	Tec. II	Tec. III	

No' mecanizada

Fuerza humana  
Fuerza animal (mixto)

Mecanizada

Tractor  
Sembradora  
Cosechadora  
Otro

Asistencia técnica

Financiamiento

Propio  
Bancario  
Comercial.  
Estatal  
Otro



## CAPITULO IV

### LINEAMIENTOS DE POLITICA DE EMPLEO HACIA LOS POBRES

El propósito de este Capítulo es sólo señalar a grandes rasgos los elementos básicos que deben conformar una política de empleo hacia los pobres para con ello ilustrar el uso que se le debe dar a la información estadística contenida en el plan de tabulados propuesto en el capítulo anterior.

#### A. Hacia una estrategia de empleo balanceada

Como se señalara los problemas del empleo y la pobreza en América Latina obedecen a factores de índole estructural que son el producto del funcionamiento del sistema económico, y por lo tanto su solución exige de un re examen del propio estilo de desarrollo implícito en las estrategias de desarrollo seguidas durante las últimas décadas. En efecto; el modelo de crecimiento seguido ha conducido a que exista un alto porcentaje de mano de obra subempleada con una elevada intensidad de subutilización media. En caso de seguir creciendo América Latina bajo este mismo estilo de desarrollo, la situación de empleo y pobreza hacia el año 2000 será aún más grave. Ante tal situación se podría pensar en la opción de intensificar el ritmo de crecimiento y de modernización a objeto de absorber el subempleo y aliviar la pobreza, empero tal alternativa no es viable económicamente para los países de la región ya que requeriría niveles tales de importaciones que serían imposibles de financiar. Asimismo, se podría pensar en una opción opuesta que consistiera en apoyarse en la expansión de los sectores tradi-

cionales y en la incorporación de tecnologías apropiadas, para absorber el subempleo y reducir la pobreza; sin embargo tal estilo de desarrollo conduciría a que el crecimiento de la productividad media de la región se rezagara demasiado respecto al resto del mundo, y además plantearía la necesidad de un desarrollo tecnológico propio para una amplia gama de actividades, lo cual es una posibilidad muy dudosa de ser alcanzada. En la práctica, ninguna de estas opciones extremas sería viable, sin embargo, una combinación de ellas, bajo la forma de una estrategia balanceada con objetivos específicos hacia cada uno de los segmentos de la estructura económica heterogénea permitiría replantear, de una manera factible, las estrategias de desarrollo pasadas.

Tal estrategia de desarrollo debería proponerse, como imagen objetivo, asegurar lo antes posible a los grupos rezagados de la sociedad, un estándar de vida capaz de permitirles satisfacer sus necesidades básicas y reducir significativamente la subutilización de la fuerza de trabajo. Para asegurar el logro de esos objetivos sería indispensable reducir la heterogeneidad estructural del sistema productivo y promover el desarrollo de una economía más integrada. Será preciso redefinir la política de desarrollo de tal manera que el empleo y la distribución del ingreso sean incorporados como objetivos que tengan tanta prioridad como el crecimiento económico. Sería además necesario dirigir la atención prioritaria y directa hacia los sectores económicos rezagados: el sector tradicionalmente rural (STR) y el sector informal urbano (SIU). Finalmente, se trataría no sólo de reasignar recursos sino dedicar--

los principalmente a elevar los niveles de productividad e ingresos de los sectores tradicional rural e informal urbano 1/.

Antes de proceder a delinear las políticas de empleo específicas respecto de las áreas rural y urbana, con especial referencia a los grupos pobres, es conveniente señalar los criterios generales que deban orientar una estrategia de empleo balanceada.

### 1. Crecimiento

Se debe postular el crecimiento económico en todos los segmentos del aparato productivo, con potencialidades de expansión: sector tradicional rural (STR); sector moderno rural (SMR); sector informal urbano (SIU); y sector moderno urbano (SMU). A diferencia del patrón de desarrollo seguido, en que el crecimiento económico ha tendido a concentrarse sólo en las franjas modernas de la economía, en una estrategia de desarrollo balanceada cada segmento de la estructura debería contribuir de acuerdo a sus potencialidades y teniendo en cuenta los objetivos empleo e ingresos de los grupos rezagados.

### 2. Inversión

Es necesario desplazar parte del esfuerzo de inversión hacia el STR y SIU. Para ello es preciso actuar sobre el ahorro, la inversión, y la incorporación tecnológica. En cuanto al ahorro, deben transferirse recursos desde el sector integrado (SMR y SMU) hacia

---

1/ Véase al respecto PREALC, Políticas de empleo en América Latina, PREALC, Santiago, 1974; y PREALC, El Problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas, PREALC, Santiago, 1976.

el STR y SIU hasta que estos últimos logren desarrollar su propia capacidad de ahorro. Las políticas de precios, ingresos y financiamiento serían los instrumentos más adecuados para efectuar tales transferencias. Respecto de aquella porción de la inversión que debería orientarse hacia los sectores productivos tradicionales, se le utilizaría en la reorganización de las unidades productivas del STR y SIU, y en fortalecer la inversión pública en infraestructura útil a estos sectores. Por último, en lo que respecta a la incorporación tecnológica, debería regularse teniendo presente la necesidad de minimizar el uso de capital e importaciones por unidad de producción.

3. Cambio del patrón tecnológico en los sectores modernos

Correspondería promover la incorporación de tecnologías que permitan compatibilizar los objetivos de crecimiento acelerado y alta absorción de empleo productivo en las franjas modernas del sistema económico.

4. Cambio del patrón de producción en favor de los bienes esenciales

El cambio del patrón de producción en la dirección señalada garantizaría por una parte una mayor producción de satisfactores básicos y la utilización de técnicas de producción más adecuadas a los objetivos empleo y alivio de pobreza.

5. Grado de apertura de la economía hacia el exterior

El crecimiento económico más acelerado y la transformación de la estructura productiva implícitas en la estrategia de desarrollo balanceada demandan mayores niveles de importación, los cuales deben financiarse por medio de un aumento gradual pero selectivo del

grado de apertura de la economía hacia el exterior 1/.

#### 6. Redistribución del ingreso

La redistribución del ingreso asume en la estrategia de desarrollo balanceado un doble papel: de una parte, es un instrumento para orientar el perfil de la demanda agregada hacia el nuevo patrón de oferta; y de otra, es un objetivo, en cuanto se propone asegurar la satisfacción de un nivel mínimo de consumo a los grupos más pobres.

#### B. Políticas de empleo rural

Como se señalara en la introducción de este documento, los problemas del empleo y la pobreza se originan en el área rural, y se concentran, por lo tanto, en el STR. La política de empleo específica que cabe, pues, orientar hacia el STR debe contemplar elevar sus niveles de producción, de productividad, de ingresos y de empleo. Para ello, en ausencia de frontera agrícola, es necesario modificar la estructura de tenencia de tierra. Es además indispensable mejorar la infraestructura y los servicios rurales. Dada la magnitud del problema de las áreas rurales, debe preverse la transferencia de parte de la fuerza de trabajo hacia otras ramas de actividad económica y - en caso de ser factible - hacia áreas de colonización. Empero, al inicio de la aplicación de la estrategia debe asimismo intentarse desalentar los flujos migratorios rural-urbano.

1/ Respecto del flujo de bienes y servicios: promover exportaciones mano de obra intensivas, regular importaciones que pueden afectar industrias nacies, y la sustitución de ciertas importaciones cuya tecnología no es conveniente para los objetivos de empleo y alivio de pobreza. Respecto de los factores de producción: evitar la fuga de profesionales y fuerza de trabajo calificada, evitar excesivo endeudamiento externo, evitar incorporación tecnológica no adecuada, ya sea por el tipo de bienes que produce, la proporción de factores productivos que utiliza, o porque exige de escalas de producción superiores a las posibles en el mercado interno.

El sector moderno rural también tiene un papel de gran importancia en la estrategia balanceada. Normalmente este sector tiene fuertes vinculaciones con el sector externo, y es a menudo no sólo el mayor originador de divisas, sino además del excedente económico. Como tal, su expansión es altamente prioritaria para la generación de nuevos puestos de trabajo en otros sectores de la economía. Cabe por lo tanto promover activamente su crecimiento y aumento de su productividad. Estos objetivos podrían incluso ser compatibles con una mayor generación de empleos en su interior, en la medida que el aumento de sus niveles de productividad se deriven de un crecimiento de la productividad de la tierra, superiores al aumento de la productividad de la mano de obra. Tal objetivo es susceptible de ser logrado por medio de la introducción de semillas mejoradas, aplicación de fertilizantes, y de una regulación selectiva de la mecanización, por ejemplo, ahorrando mano de obra sólo en aquellas etapas de la producción, tales como la cosecha, en que exista verdadera escasez de mano de obra.

C. Políticas de empleo urbano

El problema del empleo urbano, radica en la incapacidad relativa de sus actividades económicas para absorber el crecimiento vegetativo de su fuerza de trabajo más la de los flujos migratorios rural-urbanos. Las franjas modernas, donde se concentra el crecimiento acelerado, ocupan sólo de un quinto a un tercio (en el caso de los países más desarrollados de la región) de la fuerza de trabajo total, y como tales, su contribución al alivio del problema del empleo y la pobreza, si



bien es importante por otras razones que se expondrán más adelante, es limitado por su pequeño tamaño relativo.

Al igual que en el área rural, las actividades informales de tipo tradicional, son el mayor receptáculo de los problemas de empleo y pobreza. Es precisamente por ello, que debe orientarse hacia esas actividades políticas de empleo específicas con miras a aliviar sus problemas ocupacionales y de ingresos. La política de empleo hacia esos sectores debe basarse, por lo tanto, en promover la elevación de sus niveles de producción, productividad, ingresos y empleo. En aquellas actividades de tipo informal con potencial económico de expansión, es posible incrementar sustantivamente sus niveles de producción a través de facilitar su acceso a los mercados de bienes e insumos, al crédito, a la capacitación, y a los mecanismos de comercialización. Sin embargo, para implementar tal política es indispensable promover además una estructuración y organización del sector. Respecto de las actividades informales sin potencial de expansión 1/, la política a aplicarse sería más bien administrar los mecanismos existentes con el objeto de elevar sus ingresos, proteger a los ocupados, y fundamentalmente movilizar esa fuerza de trabajo hacia otras actividades ya sean pertenecientes al mismo SLU, pero con mayores niveles de productividad e ingresos, o incluso hacia las franjas modernas del área urbana. Para que la movilización sea efectiva será necesario previamente capa

---

1/ En general, todas aquellas en que el costo de su apoyo supera los beneficios de su funcionamiento.

citar esa fuerza de trabajo, cuidando de concentrar los esfuerzos en la población más joven ya que ellos ofrecerán una mayor capacidad de readaptación. Por último, dependiendo de las magnitudes de la fuerza de trabajo inserta en actividades sin potencial de expansión del SIU, es necesario impulsar programas de creación de empleos para su reubicación ocupacional.

Las franjas modernas de las actividades económicas urbanas, no obstante son poco importantes en cuanto a la proporción del empleo total, son de enorme importancia en determinados mercados, y por ello debe aplicárseles una política de empleo que contemple su heterogeneidad interna. Así, por ejemplo, convendrá promover una rápida absorción del progreso tecnológico en aquellas actividades que operan en los mercados externos y en la producción de insumos de uso difundido (tales como energía, químicos, metalurgia básica, comunicaciones, etc.), ya que fortaleciendo sus niveles de competitividad y eficiencia se podrán obtener más divisas, en un caso, y reducir los costos de producción, en el otro. En el resto de las actividades, cabe promover su desarrollo en base a un perfil tecnológico más mano de obra intensivo. Entre los instrumentos de política económica susceptibles de utilizar en este sector, cabe destacar, a modo de ejemplo: alargar la vida útil de los equipos; elevar el nivel de utilización de la capacidad instalada; la selección adecuada de la tecnología importada; la adaptación y creación de tecnología apropiada, etc.

En síntesis, las recomendaciones de política serían expandir rápidamente la producción de bienes y servicios modernos, pero regulando la tasa de crecimiento de la productividad, a través de la selección de bienes consumidos, de cambios en los procesos productivos y de la producción interna de bienes intermedios y de capital más adecuado a la dotación de recursos.

D. Articulación de las políticas de empleo en el tiempo

1. En una primera etapa corresponde elevar la generación de empleo en las áreas rurales, particularmente entre el STR, y en el SMR, por medio de la modificación de la tenencia del latifundio.
2. Paralelamente a lo anterior, se debe hacer un esfuerzo por aumentar la absorción de empleo en las franjas modernas del aparato productivo (SMR y SMU), a través de la incorporación de tecnologías apropiadas.
3. Asimismo, es preciso incrementar el empleo productivo en el SIU.
4. Durante esta primera etapa, es necesario reducir los desplazamientos de fuerza de trabajo entre el STR y el SIU.
5. Enseguida, en una segunda etapa, una vez que haya madurado la política de empleo hacia el sector integrado (SMR y SMU) en cuanto a la incorporación de tecnologías apropiadas, será posible comenzar a desplazar excedentes de mano de obra desde los sectores tradicionales (STR y SIU) hacia las franjas modernas del aparato productivo (SMR y SMU).

6. Finalmente, conviene recordar que la aplicación de la política de empleo en el tiempo recién señalada debe ir acompañada de una política de ingresos coherente. En la primera fase, los ingresos del área rural, particularmente los del STR, deben crecer por sobre los del área urbana, especialmente los del SIR. Durante la segunda fase, esa política debe revertirse gradualmente, y en función del volumen de los flujos de excedente de mano de obra.

BIBLIOGRAFIA

1. Altimir, O. Dimensión de la pobreza en América Latina, Santiago, CEPAL, 1978.
2. Beckerman, W. The impact of income maintenance programmes on poverty in Britain, WEP, ILO, Ginebra, diciembre 1977.
3. CEPAL/México, Antecedentes para el estudio sobre pobreza, satisfacción de necesidades básicas y distribución del ingreso en el Istmo Centroamericano: una aproximación inicial, Ciudad de México, 1980.
4. CEPAL/México, Informe del seminario sobre el programa de trabajo del estudio regional sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, Ciudad de México, 1980.
5. CEPAL/México, Propuesta para realizar una investigación sobre pobreza crítica en los países del Istmo Centroamericano, Ciudad de México, 1978.
6. CEPAL, México, Notas para realizar una investigación sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en los países del Istmo Centroamericano, Ciudad de México, 1980.
7. Cherrey, H. Structural change and development policy, Oxford University Press, Washington, 1979.
8. Infante, R. Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso, Guatemala, 1980.
9. Infante, R. Modelo de simulación multisectorial, con segmentación estructural para compatibilización de políticas de satisfacción de necesidades básicas, Guatemala, 1979.
10. Loveridge, R. y A.L.Mok Theories of labour market segmentation, Martinus Nijhoff, Londres, 1979.
11. S. Molina y S. Piñera La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de política, Santiago, CEPAL, 1979.

12. OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales, Ginebra, 1976.
13. Pinto, A. Concentración del progreso técnico, y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, El Trimestre Económico, enero/marzo, 1965.
14. PREALC, Diagnóstico, políticas y planificación del empleo y las necesidades básicas, Santiago, 1978.
15. PREALC, El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas, Santiago, 1976.
16. PREALC, Empleo, distribución del ingreso y necesidades básicas en América Latina, Santiago, 1978.
17. PREALC, Los asalariados de bajos ingresos en América Latina: Santiago, PREALC, 1979.
18. PREALC-CIEPLAN Necesidades básicas y extrema pobreza, Santiago, 1977.
19. PREALC-CIEPLAN Necesidades básicas y políticas contra la pobreza: la experiencia de Chile, Santiago, 1978.
20. PREALC, Perú: estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas, Santiago, 1978.
21. PREALC, Políticas de empleo en América Latina, Santiago, PREALC, 1974.
22. PREALC, Sector informal: funcionamiento y políticas, Santiago, PREALC, 1978.
23. Souza, P.R. y V.E. Tokman Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas, El Trimestre económico, julio/ septiembre, 1978.
24. Tokman, V. E., Dinámica de los mercados de trabajo y distribución del ingreso en América Latina, Santiago, 1980.
25. Tokman, V. E., Las relaciones entre los sectores formal e informal, CEPAL, Santiago, 1978.



