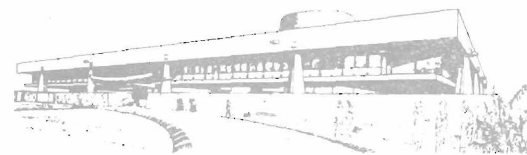


notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina



Preparadas por los Servicios Informativos de la CEPAL N° 41 Abril - 1970

EL PENSAMIENTO DE LA CEPAL

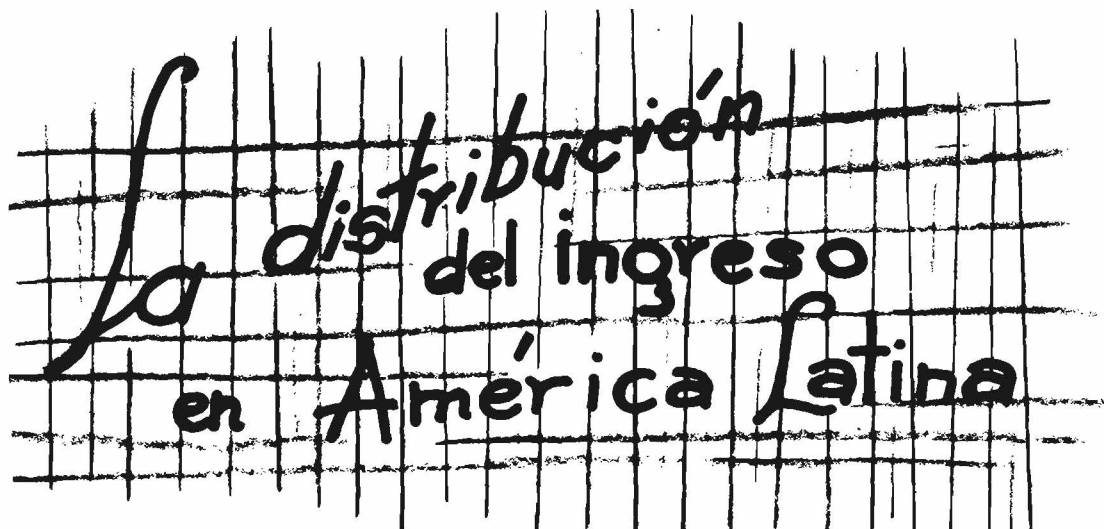
TEMAS TRATADOS

- I El papel del comercio exterior en el desarrollo latinoamericano.
- II Los problemas, perspectivas y resultados del proceso de industrialización.
- III Los planes de desarrollo y las metas de crecimiento.
- IV Problemas del financiamiento y la inversión extranjeros. Función del empresario latinoamericano.
- V Necesidad de la integración económica, y su empleo como elemento para el desarrollo.
- VI Problemas de la inflación y la inestabilidad monetaria.
- VII La realidad social en el Desarrollo. El Desarrollo y la estructura del Empleo.
- VIII Problemas y políticas en relación con el Comercio Mundial.
- IX Las transformaciones estructurales como cauce para dinamizar el desarrollo.

Con el título "AMÉRICA LATINA: EL PENSAMIENTO DE LA CEPAL" la Editorial Universitaria, S.A. de Santiago de Chile, acaba de poner en circulación un volumen que incluye algunas de las principales ideas y tesis formuladas en más de dos décadas por la Secretaría de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina, respecto de los problemas socio-económicos de la región. El volumen, de la colección "Tiempo Latinoamericano", reúne algunos estudios completos, y fragmentos de otros, en los que se abordan las principales cuestiones que han preocupado a la CEPAL a lo largo de su existencia.

En el prólogo del libro, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Sr. Carlos Quintana, expresa que "es bien clara la necesidad que enfrenta América Latina de encontrar caminos propios para resolver sus problemas de desarrollo y de cambio social". "Y también lo es - agrega - que para ello, antes que nada son necesarios el cabal conocimiento de la realidad y la formulación creativa de ideas que la interpretan y que pueden servir de guías eficaces para la acción." "Tales son los principios - declara - que inspiraron el esfuerzo analítico y la obra de la CEPAL a lo largo de más de veinte años de existencia, y que continúan inspirándola ante los nuevos problemas y tareas de la hora presente".

"El Pensamiento de la CEPAL" pasa revista a la influencia que esta ha tenido en el desarrollo de América Latina; en su industrialización, y en la aceptación de conceptos y experiencias sobre aspectos tan importantes como planificación, financiamiento e inversión extranjeros; integración económica, inflación, efectos sociales del desarrollo y participación en el comercio mundial. Mayores detalles sobre el contenido del volumen aparecen en la nota incluida al respecto en la parte izquierda superior de esta misma página.



Al comparar las características de la distribución personal del ingreso en América Latina con la de algunos países capitalistas desarrollados, se observa que la desigualdad es apreciablemente mayor en la primera que en los segundos.

En lo que toca a la posición relativa, por tramos, la distribución del ingreso en América Latina se distingue por una participación mucho mayor del grupo de ingresos más altos en el ingreso total y una correspondiente más pequeña del grueso de la población que se encuentra en los tramos intermedios de la distribución.

Otras indicaciones sobre la mayor regresividad de la distribución del ingreso de América Latina indican que el grueso de la población (70 a 80 por ciento) tiene un ingreso inferior al promedio nacional, mientras en los países desarrollados esa proporción oscila entre el 55 y el 65 por ciento.

Al relacionar el ingreso medio con la distribución del ingreso, se pone de manifiesto la limitación del primer concepto como expresión del ingreso "típico" por lo menos en el caso de América Latina. El ingreso medio por habitante de la región en 1965 era de unos 385 dólares, pero ni esta cifra ni las correspondientes a los distintos países, expresan claramente el hecho de que la mitad más pobre de la

población latinoamericana tenía, en 1965, un ingreso medio por habitante de menos de 110 dólares. La cifra correspondiente al límite superior del grupo no pasaba de 180 dólares por habitante.

En términos cualitativos, existen diferencias sustanciales entre los grupos "más pobres" de América Latina y de los países capitalistas desarrollados. En éstos, esos grupos están formados por lo que podría llamarse "casos especiales" (ancianos, desempleados transitorios, enfermos, trabajadores muy jóvenes, etc.). En América Latina, los tramos de población que reciben menos ingresos, están constituidos por miembros activos de la fuerza de trabajo.

De lo anterior se derivan por lo menos dos consecuencias: i) en los países capitalistas desarrollados la percepción de un ingreso muy bajo no es como en América Latina una situación permanente, tanto para el individuo como probablemente para sus hijos; ii) a los grupos de bajos ingresos en los países capitalistas desarrollados les es más fácil usufructuar de programas de bienestar social o de seguridad social, en virtud de su condición de casos especiales en economías cuyo producto por habitante es relativamente muy alto. No ocurre lo mismo en América Latina, en donde los pobres no son generalmente casos especiales, y el producto por habitante es considerablemente menor.

Al tratar de relacionar la estructura distributiva latinoamericana con la estructura productiva (sectores moderno, intermedio y primitivo) puede observarse que el bajo ingreso que prevalece en la mitad inferior de la distribución (equivalente al 13.4 por ciento del ingreso personal total), refleja sobre todo las entradas del "sector primitivo", el cual reúne aproximadamente un 40 por ciento de la fuerza de trabajo de la región que, a su vez, produce tal vez menos de un 10 por ciento del producto bruto total. Al llamado sector "intermedio" están vinculados los grupos comprendidos aproximadamente en el sexto, séptimo y octavo deciles que, a pesar de tener niveles de ingreso considerablemente superiores a los de los 5 primeros deciles, perciben entradas relativamente bajas. El ingreso por habitante de este grupo únicamente comienza a estar por encima del promedio regional en su extremo superior, en tanto que para la totalidad del grupo el ingreso sólo es de un 80 por ciento de ese promedio.

Los dos grupos de ingresos más elevados - correspondientes a los dos últimos deciles - abarcan el sector "moderno" y los sectores estrechamente relacionados con él. Una gran parte del ingreso personal total se concentra en manos de esos dos grupos.

- Causas que determinan la mayor desigualdad distributiva -

La gran heterogeneidad relativa de la estructura productiva latinoamericana se traduce en el hecho de que la tecnología moderna sólo es accesible a una pequeña parte de la fuerza de trabajo que, en consecuencia, presenta altos niveles de productividad. Por otro lado, una proporción considerable de la fuerza de trabajo sigue en actividades que utilizan técnicas atrasadas, de escasa productividad.

Puesto que a la tecnología más avanzada se asocia una retención en el sector moderno de los frutos derivados de la mayor productividad del trabajo, las diferencias de productividad entre los sectores que se señalaron explican en gran medida las diferencias de ingreso. En cambio, en los países capitalistas desarrollados, el sector primitivo es muy reducido, y una proporción mucho más alta de la fuerza de trabajo está incorporada plenamente al sector moderno.

El otro factor que explica la diferencia del perfil distributivo latinoamericano se refiere a la distinta composición del grupo de ingresos altos y a las diferentes condiciones en que este grupo funciona. A nivel de hipótesis, se puede afirmar que en América Latina la concentración de la propiedad privada es mayor que en los países capitalistas desarrollados. Además, predomina en los países desarrollados una gestión empresarial distinta en la que los gerentes profesionales asalariados y no los empresarios individuales tienden a asumir el control de mayor parte de las decisiones tomadas en las empresas. Entre otras, esta situación tiene las siguientes derivaciones: i) los gerentes profesionales suelen percibir ingresos más bajos que los empresarios independientes; ii) la gerencia impersonal supone la mantención de registros más completos lo cual facilita la aplicación de impuestos directos; iii) puesto que su prestigio está ligado al tamaño de la sociedad que dirigen, quizá les interesa más financiar su crecimiento pagando dividendos menores y reteniendo una proporción mayor de las utilidades para reinvertirlas en la empresa.

Todo esto tiende a reducir el ingreso personal de los que se hallan en la cumbre de la escala y por lo tanto, a disminuir la concentración del ingreso en las manos de ese grupo.

- consecuencias de la estructura distributiva -

Tras las diferencias concretas entre América Latina y los países desarrollados, se halla todo un patrón diferente de desarrollo que condiciona y es condicionado por la distribución del ingreso. En los países latinoamericanos la producción no se orienta primordialmente a mercados masivos, sino a satisfacer las necesidades de un mercado diferencia-

do que abarca menos de un tercio de la población y se encuentra en la parte superior de la escala. De ahí que la expansión industrial en alguna medida se asienta en una distribución regresiva del ingreso. Por otro lado, los precios unitarios son relativamente altos, no sólo como reflejo de la escala de producción relativamente pequeña sino también de utilidades por unidad de producto relativamente grandes, hecho que se combina con una reducida participación de los asalariados en el ingreso total.

En cambio los países desarrollados han roto este círculo en distintos grados: producción principalmente orientada a mercados masivos, altas escalas de producción, menores utilidades unitarias, mayor participación de los sueldos y salarios, etc.

- aspectos más específicos de la estructura -

En general, mientras mayor sea la proporción de utilidades, más probabilidades hay de una concentración extrema del ingreso en la cumbre de la escala y esto es lo que ocurre en América Latina, en donde la participación de los asalariados no alcanza en ningún país a los niveles prevalecientes en países desarrollados.

El menor porcentaje de los asalariados de América Latina refleja en parte la gran magnitud del sector primitivo de su economía, así como la incapacidad de los sectores modernos para ofrecer suficientes oportunidades de empleo. Por otra parte, el hecho de que una parte apreciable de los que trabajan por cuenta propia sean personas que poseen escaso o nulo capital y se dedican a actividades marginales porque no han podido obtener un empleo más remunerativo, disminuye el número de los asalariados a la vez que estimula la desigualdad de la distribución dentro del sector de los no asalariados. Lo anterior tiene importancia sobre todo en la agricultura en donde los trabajadores independientes representan entre una cuarta parte y la mitad de la fuerza de trabajo.

En el examen de la distribución funcional resaltan las desigualdades entre los propios asalariados, que tienden en América Latina a ser mayores que en los países desarrollados. Esto se debe fundamentalmente a la diferencia general entre los ingresos de los asalariados del sector moderno y del sector no moderno.

No obstante, la mayor desigualdad se observa en la distribución del ingreso proveniente de utilidades. Esta desigualdad combinada con la gran proporción del ingreso total que va a manos de los perceptores de utilidades, explica en gran medida la concentración del ingreso en la cumbre de la escala, concentración que, a su vez es el factor principal de la mayor desigualdad que se observa en la región.

En general, las diferencias en cuanto a productividad e ingreso medio entre los sectores modernos y no modernos parece reflejarse en la diferencia entre las áreas urbanas y rurales. Lo primero que se observa son las grandes diferencias en los ingresos medios, ya que los correspondientes a las ciudades suelen duplicar con creces el promedio rural (con las excepciones de Argentina y Uruguay).

Esto se asocia al hecho de que la mitad de la población agrícola latinoamericana pertenece al sector primitivo. De este modo, la población agrícola predomina absolutamente en las partes inferiores de la escala de ingresos, y en todos los países, del 80 al 90 por ciento de los grupos de ingresos más altos es urbano.

Asimismo, en las zonas rurales latinoamericanas el perfil distributivo suele ser más desigual que en las urbanas.

Las medidas convencionalmente consideradas como el medio más importante para mejorar la situación del grupo de ingresos bajos, favorecen casi exclusivamente a las zonas

urbanas. Como ejemplo, cabe citar los programas de seguridad social y los programas de fijación de precios o de subsidios para los alimentos básicos o los servicios públicos; las políticas destinadas a mantener bajos precios agrícolas pueden incluso tener efectos adversos para los grupos de bajo ingreso en las zonas rurales.

Al hacer comparaciones regionales es preciso tener en cuenta que el margen de variación real en los niveles de ingreso, será mucho mayor que el aparente puesto que la combinación de unidades promedia los extremos. En América Latina las diferencias regionales de ingreso tienen mayor importancia en los países de mayor espacio económico, en los cuales quizá toda una región puede caracterizarse por un desarrollo de tipo moderno, de modo que tanto los ingresos urbanos como los rurales son mucho más altos que en otras regiones, aunque es probable que subsista una diferencia entre los ingresos rurales y urbanos dentro de cada región.

Cualquier programa destinado a reducir las disparidades distributivas debe tener en cuenta las desigualdades urbano-rurales y regionales, cuya existencia es fundamental en la configuración de las desigualdades globales.

- Características en algunos países -

La Argentina es el país latinoamericano cuya distribución en los puntos inferiores e intermedios de la escala de ingreso es menos dispareja y más semejante a la de los países desarrollados, aunque en la cumbre de la escala exista una concentración similar a la que prevalece en América Latina. Esto se explica por los factores siguientes:

- a) El sector primitivo argentino es muy pequeño; menos del 20 por ciento de la fuerza de trabajo se dedica a las labores agrícolas; casi no existen actividades agrícolas primitivas y la productividad del trabajo en la agricultura llega a ser el por ciento mayor que en las actividades no agrícolas; en las zonas urbanas el excedente estructural de mano de obra es reducido.
- b) La forma de expansión del sector moderno argentino en años recientes provocó problemas menores de ajuste en la estructura económica, puesto que no sólo el ritmo de expansión ha sido relativamente lento sino que se ha partido de una base económica ya relativamente avanzada e integrada.
- c) Por último, la generalización de la organización de las diversas agrupaciones de trabajadores tiende a impedir la existencia de grandes diferencias de ingreso, lo cual es facilitado por la ausencia de problemas más serios de desempleo o subempleo.

El hecho de que en la Argentina la concentración del ingreso en la cumbre de la escala sea tan grande como en el resto de América Latina, parece deberse fundamentalmente a la concentración de la propiedad, no sólo en la agricultura, sino también en el sector urbano, que es responsable de cuatro quintos de los ingresos del tramo superior del 5 por ciento de la cumbre. Sin embargo, dados el mayor nivel de ingreso medio global y la distribución más igualitaria en las partes intermedias e inferiores de la escala de ingresos, la alta concentración en la cumbre no impide a la economía argentina contar con una amplia base para los mercados masivos, al contrario de lo que ocurre en otros países latinoamericanos. Además, el ingreso medio anual del 5 por ciento de ingresos más altos en la Argentina se calcula en más de 10 000 dólares, y el 1 por ciento más alto, en más de 27 000 dólares (1961), igualándose en términos absolutos al de sus correspondientes europeos. Son niveles muy superiores a los prevalecientes en otros países latinoamericanos y, entre otras consecuencias permiten que los fondos disponibles para el ahorro en la Argentina sean satisfactorios aunque los patrones de consumo del grupo más alto sean similares a los correspondientes en los países desarrollados.

Los patrones distributivos de Venezuela y México tienen importantes rasgos comunes entre sí, al mismo tiempo que

son, en muchos sentidos, inversos al argentino. Con relación al conjunto de América Latina se observan dos peculiaridades: primero, la mitad más pobre de la población percibe una proporción menor del ingreso total que en los demás países de la región; segundo, la desigualdad de la distribución se debe en mayor medida a las disparidades en toda la escala de ingresos y menos a la concentración en la cumbre de la escala.

Los factores que explican estos rasgos deben buscarse fundamentalmente en las características y ritmo de expansión del sector moderno de ambos países. Esa expansión se ha basado en una utilización intensiva del capital - en Venezuela en mayor grado - de modo que las necesidades de mano de obra adicional han sido pequeñas en relación con la tasa de crecimiento. Lo anterior, combinado con un fuerte ritmo de expansión demográfica - 3.4 por ciento anual en ambos países - ha permitido que el sector primitivo, aunque pequeño en Venezuela en comparación con otros países y México, mantuviera su dimensión y su gran influencia en los tramos intermedios y bajos de la distribución.

En México, el mayor arraigo de las tradiciones rurales, reforzadas con medidas vinculadas a la reforma agraria, hizo menos rápida la afluencia a las ciudades, de modo que el problema del subempleo se ha confinado principalmente a las zonas rurales. En consecuencia, más de la mitad de las personas empleadas en el sector agrícola trabajan en una agricultura de tipo primitivo.

En México como en Venezuela, el ingreso mínimo no pasa del 15 por ciento del promedio nacional, y el 20 por ciento más pobre percibe en estos países respectivamente 3.6 y 3 por ciento del ingreso personal total. Pero la situación de este grupo en México es más desfavorable en cuanto a niveles absolutos: el promedio por persona es de sólo 60 dólares.

En la mitad superior de la distribución de los dos países, también hay gran desigualdad, que es menor en México; primero porque su sector primitivo, siendo mayor que el venezolano, presiona más hacia abajo los ingresos en una mayor parte de la distribución; segundo, porque el sector industrial y el de la construcción mexicanos han ofrecido relativamente más oportunidades de empleo y han mostrado variaciones menos extremas en los niveles de productividad, pese a que tanto en un país como en el otro las disponibilidades de divisas (mayores en Venezuela) han posibilitado una política de importaciones que ha contribuido bastante para que el crecimiento industrial se basara en métodos de gran densidad de capital.

En Venezuela, otro elemento que contribuye a explicar la mayor desigualdad en favor de la mitad superior, se vincula con las características del sector petrolero. Su alta productividad permite altos salarios que, por lo demás, son estimulados, pues representan un medio de retener en el país parte de los ingresos del sector, que es controlado por capitales externos. De ese modo, por paralelismo, se generan patrones salariales altos en otras actividades modernas, cuya productividad lo permite.

En México, la concentración en la cumbre de la escala, siendo mayor que en Venezuela, es menor que en otros países latinoamericanos; parece explicarse por el hecho de que el 5 por ciento de ingresos más altos incluye dos grupos muy diferentes: la élite económica establecida, cuya participación en el ingreso total está declinando con la ampliación rápida del sector moderno y un grupo que, como el 15 por ciento inferior del tramo más alto, está formado por los beneficiarios de esa ampliación, y cuya participación en el total está creciendo. En ese sentido, tienden a ser menos grandes las diferencias entre el grupo de 5 por ciento y el inmediatamente anterior del 15 por ciento.

La distribución del ingreso en el Brasil es más desigual que en otros países latinoamericanos. El rasgo más nota-

ble es que, en la escala de ingresos, el 5 por ciento más alto absorbe cerca del 40 por ciento del ingreso total, siendo su ingreso medio casi 8 veces superior a la media nacional.

El grupo correspondiente al noveno y mitad del décimo decil, que expresaría en principio a la "clase media", percibe una remuneración equivalente a dos veces la del tramo anterior y a 1.5 veces la media nacional - niveles relativos muy inferiores a otros países, como México y Venezuela. En consecuencia, la verdadera base para la diversificación del consumo, de acuerdo con las pautas de una sociedad moderna desarrollada, la constituye el grupo que está reducido al 5 por ciento de la población.

Aunque la magnitud del "sector" rural brasileño sea muy importante, el "sector" urbano tiene mayor significado para explicar las peculiaridades del perfil distributivo global. La diferencia de ingresos medios entre las áreas urbanas y rurales es superior a la de los demás países latinoamericanos estudiados: la población urbana recibe un ingreso medio 2.7 veces mayor que la población rural.

También desde el punto de vista espacial, Brasil ofrece los mayores desequilibrios y contrastes. En 1960, São Paulo y Guanabara, con 23 por ciento de la población total, concentraban el 46 por ciento del ingreso nacional, el 60 por ciento del empleo industrial y más del 70 por ciento de la producción industrial. Las regiones Norte, Nordeste y Este (con excepción de Guanabara y Estado de Río) tienen un ingreso medio dos veces menor que el del Brasil, de tal modo que cerca del 60 por ciento de la población total genera alrededor del 30 por ciento del ingreso.

Datos referentes a la industria manufacturera, en 1966, indican una gran concentración de los ingresos del trabajo, sobre todo en el pequeño grupo de mayores remuneraciones: el 5 por ciento más alto recibe el 30 por ciento del ingreso total y tiene una remuneración que es en media 22 veces mayor que la del 5 por ciento más bajo. El último 1 por ciento recibe casi 20 por ciento del ingreso del sector, con un promedio que es 36 veces el salario mínimo y cerca de 20 veces el salario medio de la industria manufacturera.

En la configuración de este esquema de distribución del ingreso, gravita decisivamente el excedente estructural de mano de obra vinculado al sector primitivo. Este excedente se manifiesta en el alto porcentaje de trabajadores por cuenta propia, en su mayoría constituido por estratos rurales y urbanos de trabajadores semicocupados y con bajísimos niveles de remuneración, que ejerce continua presión depresiva sobre los niveles salariales de los trabajadores.

La distribución del ingreso de El Salvador puede considerarse representativa de la de varios de los países más pequeños de la región. Los grupos de ingresos más bajos reciben una mayor proporción del ingreso total que los grupos correspondientes de la generalidad de la región pero la amplia zona media del 60 por ciento recibe una proporción menor. El 20 por ciento más alto recibe en conjunto una proporción mayor del total que en ningún otro país. De tal modo, la desigualdad general resulta muy grande, y se debe sobre todo, a la fuerte concentración en la parte superior de la escala.

Esas peculiaridades se explican principalmente por la gran magnitud del sector primitivo (que en 1960 reunía 60 por ciento de la fuerza de trabajo), lo que se relaciona con la pequeña magnitud de la economía y el hecho de que no ha sido posible llevar a cabo muchas de las actividades de tipo moderno, orientadas hacia el mercado interno, como en países más grandes. El sector moderno se organiza, en gran medida, en torno del sector externo, circunstancia que podría explicar en parte la discontinuidad que se manifiesta en el perfil de distribución a partir del noveno decil. Esto porque las actividades de exportación tienden a estar estructuralmente menos vinculadas con el conjunto de la economía que las actividades orientadas hacia el mercado interno, siendo por lo tanto más concentrados y restringidos sus efectos irradiadores sobre los niveles de ingreso.

La consecuencia fundamental del esquema distributivo salvadoreño es que la masa de la población carece de acceso al mercado, ni siquiera en modesta escala, para adquirir productos de tipo moderno. Precisamente en una economía como la de El Salvador, en la que el mercado potencial de masas sería en todo caso muy reducido, la distribución del ingreso agrega una limitación mayor.



NACIONES UNIDAS

Notas sobre la Economía y el
Desarrollo de América Latina

Preparadas por los Servicios
Informativos de la CEPAL.
Casilla 179-D. Santiago, Chile