

Boletín Económico de América Latina



NACIONES UNIDAS

Vol. XVIII, Nos. 1 y 2, 1973

Sumario: Desarrollo: Imágenes, conceptos, criterios, agentes, opciones, por Marshall Wolfe, pág. 1 ■ Distribución comparada del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos, pág. 13 ■ El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina, por Henry Kirsch, pág. 45 ■ Las tendencias de la población en el decenio de 1960 y sus repercusiones sobre el desarrollo, por César Peláez y George Martine, pág. 88 ■ Población, tecnología, recursos naturales y medio ambiente, por Ignacy Sachs, pág. 117 ■ Los efectos de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), pág. 130 ■ Coordinación del transporte vital con los demás medios de transporte internacional en Sudamérica, pág. 142.

El *Boletín Económico de América Latina* se publica por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina dos veces al año desde 1956. Su propósito esencial es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complemente y actualice la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas.

El *Boletín* se publica bajo la entera responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y su contenido —que se destina al uso de los gobiernos y del público en general— no ha sido sometido a la consideración de los Estados Miembros antes de ser impreso.

Desde octubre de 1958, incluyó el *Boletín* con regularidad un suplemento estadístico que llegó a adquirir una extensión que aconsejó su publicación separada. Se publicaron así suplementos estadísticos, en edición bilingüe, los años 1960, 1961 y 1962. Desde 1964, se publica dos veces al año el *Boletín Estadístico de América Latina* donde el público puede encontrar con regularidad datos estadísticos sobre la actividad económica.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubren los años inicial y final.

El término "tonelada" se refiere a la tonelada métrica, y "dólar" al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Las iniciales "CEPAL" se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

Precio del *Boletín Económico de América Latina* (Vol. XVIII Nos. 1 y 2), 6.00 dól. o su equivalencia en otras monedas. El *Boletín* puede adquirirse en todas las agencias de ventas de las publicaciones de las Naciones Unidas.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA



Volumen XVIII



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1973

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: S.73.II.G.3

Las publicaciones de las Naciones Unidas pueden obtenerse en librerías y distribuidores de todo el mundo. Consulte a su librería o escriba a UNITED NATIONS PUBLICATIONS, Nueva York o Ginebra.

Las suscripciones deben solicitarse a:

United Nations Publications
United Nations
Room 1059
New York, N. Y. 10017
U.S.A.

United Nations Publications
Palais des Nations
Geneve
Switzerland

Índice

	<i>Página</i>
Desarrollo: Imágenes, conceptos, criterios, agentes, opciones, por <i>Marshall Wolfe</i> . .	1
Distribución comparada del ingreso en algunas grandes ciudades de América Latina y en los países respectivos	13
El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina, por <i>Henry Kirsch</i>	45
Las tendencias de la población en el decenio de 1960 y sus repercusiones sobre el desarrollo, por <i>César Peláez</i> y <i>George Martine</i>	88
Población, tecnología, recursos naturales y medio ambiente, por <i>Ignacy Sachs</i> . .	117
Los efectos de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA)	130
Coordinación del transporte vial con los demás medios de transporte internacional en Sudamérica	142

El *Boletín Económico de América Latina* se publica por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina dos veces al año desde 1956. Su propósito esencial es ofrecer una reseña de la situación latinoamericana que complemente y actualice la que recogen los estudios económicos anuales de la Comisión. Aparte de esa reseña, que constituye una sección fija del *Boletín*, aparecen en él artículos especiales sobre distintos temas relacionados con la economía latinoamericana, así como notas informativas y metodológicas.

El *Boletín* se publica bajo la entera responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión y su contenido —que se destina al uso de los gobiernos y del público en general— no ha sido sometido a la consideración de los Estados Miembros antes de ser impreso.

Desde octubre de 1958, incluyó el *Boletín* con regularidad un suplemento estadístico que llegó a adquirir una extensión que aconsejó su publicación separada. Se publicaron así suplementos estadísticos, en edición bilingüe, los años 1960, 1961 y 1962. Desde 1964, se publica dos veces al año el *Boletín Estadístico de América Latina* donde el público puede encontrar con regularidad datos estadísticos sobre la actividad económica.

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.

Un espacio en blanco () en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.

El punto (.) se usa para indicar decimales.

Un espacio se usa para separar los millares y los millones (3 123 425).

La diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1955/56).

El uso de un guión entre fechas de años (1948-53) indica normalmente un promedio del período completo de años civiles que cubren los años inicial y final.

El término “tonelada” se refiere a la tonelada métrica, y “dólar” al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique otra cosa.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Las iniciales “CEPAL” se refieren a la Comisión Económica para América Latina.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago, Chile

BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Vol. XVIII, Nos. 1 y 2, 1973

NACIONES UNIDAS, Nueva York, 1973



DESARROLLO: IMÁGENES, CONCEPCIONES, CRITERIOS, AGENTES, OPCIONES ¹

por *Marshall Wolfe* *

I. IMÁGENES DEL DESARROLLO

Hace más de 25 años que los dirigentes políticos de la mayoría de los pueblos vienen apoyando la idea del “desarrollo” como tema central de la política gubernamental, y afirmando que todos los pueblos tienen el derecho a desarrollarse y también la capacidad para hacerlo. Teóricos y prácticos, de los orígenes más variados, han explorado las bases y repercusiones de esta posición, que se ha popularizado por diversos medios. Miles de especialistas han llegado a derivar del “desarrollo” su medio de vida.

Esta prolongada preocupación por el desarrollo no ha acercado el mundo a un consenso definitivo sobre qué es el desarrollo ni sobre cómo debe alcanzarse; sorprende que diferentes concep-

ciones y enfoques sigan coexistiendo e interpenetrándose, sin verse afectados por las demostraciones que, de su mutua incompatibilidad o de su incongruencia con la experiencia, se hacen en numerosas publicaciones polémicas y críticas. Casi ninguna de las ideas sobre el desarrollo que estaban en boga hace 25 años ha sido desacreditada definitivamente —a juzgar por la frecuencia con que aparecen en las declaraciones de política— pero junto a ellas han surgido ideas muy diferentes, muchas de las cuales se derivan de interpretaciones del cambio societal vigentes mucho antes de que la expresión “desarrollo” saltara al primer plano. Las circunstancias en que se realiza el debate internacional en torno al desarrollo promueven el eclecticismo, la fácil aceptación de novedades superficiales, la indecisión ante opciones definidas y el olvido de la experiencia pasada. De hecho, el debate consiste en gran medida en afirmaciones rituales o en un diálogo de sordos.

De este debate pueden deducirse varias concepciones del desarrollo y enfoques radicalmente diferentes. Las diferencias se centran en torno a las cuestiones siguientes: *a*) imágenes del orden internacional y de su papel en el desarrollo nacional; *b*) imágenes de las estructuras sociales nacionales existentes y de las relaciones de poder; *c*) imágenes teñidas de apreciaciones valorativas sobre la sociedad futura que se espera que surja del proceso de desarrollo; *d*) naturaleza de los agentes en que se confiará para que dirijan o impulsen el desarrollo; *e*) opciones que tienen los agentes al tratar de avanzar desde el presente insatisfactorio hacia el futuro preferido. Lógicamente, las concepciones y enfoques adoptados respecto de estas dos últimas cuestiones deben derivar de los adoptados en relación con las mis-

* El autor es actualmente Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina.

¹ Este trabajo se preparó para contribuir al debate de las cuestiones que han de confrontarse en un intento por definir un “enfoque unificado del análisis y la planificación del desarrollo”. Desde 1971, la Comisión Económica para América Latina ha estado colaborando con el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas en exploraciones multidisciplinarias de este tema. La información sobre las iniciativas de las Naciones Unidas que condujeron al proyecto conjunto, y sobre diversos estudios acerca de temas conexos, figura en “La planificación y el desarrollo socioeconómico unificado: nuevos horizontes”, *Revista internacional de desarrollo social*, No. 3 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.71.IV.9). Las conclusiones preliminares del grupo investigador se reprodujeron en un informe preliminar del Secretario General titulado “Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo” (E/CN.5/477, 25 de octubre de 1972). También se ha publicado el informe de una reunión de un grupo de expertos sobre esta cuestión, realizada en Estocolmo del 6 al 10 de noviembre de 1972 (E/CN.5/490, 23 de enero de 1973).

mas. En la práctica pueden no corresponder muy estrechamente.

La primera cuestión sugiere tres imágenes posibles de las relaciones internacionales en cuanto al desarrollo: una procesión, una pirámide viviente y una carrera hacia un pozo sin fondo.

La primera imagen ha presidido las actividades de los organismos burocráticos y de investigación internacionales; de asesores y promotores profesionales; de los informes, resoluciones y recomendaciones dedicados a la proposición de que los gobiernos son entidades racionales, benévolas y consecuentes, ansiosas de progresar hacia el "desarrollo", la "modernización" y la "justicia social" sólo con que se les diga cómo hacerlo; y de que en algún lugar existe la Verdadera Senda, que se les puede señalar. Que los manuales producidos por los mecanismos internacionales aparentemente no los hayan puesto en esa buena senda todavía, significa que debe haber faltado alguna instrucción esencial. De esta manera los manuales para el desarrollo se vuelven cada vez más complicados y "generales". Se magnifica la "planificación" como una entidad mística que resolverá todos los problemas una vez que se la conciba correctamente: "la planificación debe prestar más atención a..."; "la planificación debe ser general..."; "la planificación establece... permite... dispone...", como lo expresan las fórmulas de los informes internacionales. La suposición de racionalidad y benevolencia efectiva o potencial de los gobiernos vincula a los países de altos ingresos con los de bajos ingresos en la búsqueda del desarrollo. Si aquéllos no han hecho todavía lo suficiente por ayudar a éstos, lo harán tan pronto como se les demuestre en forma convincente que tanto su deber como su interés lo aconsejan.

La concepción del desarrollo es lineal. Se resume en la consigna de "cerrar la brecha". Imaginemos una procesión desordenada de países. Los primeros avanzan cómoda y confiadamente, ya dentro de las fronteras de la Tierra Prometida. Unos pocos países en el medio marchan rápidamente, intentando vencer la fatiga y hacer caso omiso del hambre y los pies adoloridos, viendo cómo comienza a estrecharse la distancia que los separa de los primeros. Un mayor número de países, más pequeños y más débiles, se distancian cada vez más de la vanguardia, mientras envían desesperados mensajes hacia la cabeza de la columna: "Cumplan con su deber: ayúdenos a marchar más rápidamente". Algunos gritan y se desgarran la piel de frustración; unos pocos se han detenido en una apatía desesperada. Los manuales generalmente critican algunas de las medidas tomadas por los primeros en el pasado; el "costo humano" fue innecesariamen-

te elevado. Sugieren atajos basados en esta experiencia, pero en lo principal suponen no sólo que la dirección tomada por la vanguardia era la correcta para sus propios intereses, sino también que es conveniente y posible para los seguidores.

Sugieren la segunda imagen las opiniones de muchos sociólogos y estudiosos de la ciencia política, y de algunos economistas, que rechazan o desestiman el clamor por manuales de desarrollo universalmente aplicables, y que ponen en duda la capacidad de la mayoría de los gobiernos nacionales, y del propio orden internacional, para generar procesos que justifiquen las esperanzas que se han puesto en la expresión "desarrollo". Desde este punto de vista, los procesos de desarrollo seguidos por los países que actualmente tienen altos ingresos no son válidos hoy para el resto del mundo, salvo muy contadas excepciones. En realidad, los países de altos ingresos han podido "desarrollarse" en gran medida gracias a su capacidad para explotar y dominar a los demás, y con distintas apariencias esto sigue siendo verdad hoy día. Mientras perduren sus actuales estructuras económicas y políticas, son incapaces por naturaleza de ayudar a los demás países a que los alcancen. Los modelos que ofrecen atraen al resto del mundo a un callejón sin salida, debilitando la capacidad nacional de tomar las decisiones necesarias para un desarrollo auténtico y autónomo.

Por tanto, el sistema mundial está representado por una pirámide viviente, en vez de una procesión: los países que están en la cima son capaces de subir cada vez más porque descansan sobre los hombros de los que están debajo. Como la pirámide es una estructura viviente, se halla en continuo movimiento: los que están abajo intentan encaramarse o escapar, y los que están arriba intentan maniatarlos en su lugar mediante combinaciones cambiantes de fuerza y engaño, amenazas e incentivos. Los que están arriba se apoyan unos en otros, pero al mismo tiempo cada uno trata de levantarse sobre los hombros de los demás. De vez en cuando una gran convulsión estremece toda la pirámide, cuando la competencia en la cima se vuelve violenta y aumentan las oportunidades que tienen los de abajo de subir o escapar. Para los que ahora están cerca de la base de la pirámide, el "desarrollo" presupone la destrucción de toda la estructura y su reemplazo por relaciones igualitarias y cooperativas entre las unidades. Esta imagen piramidal del sistema internacional suele acompañar a una imagen semejante de las estructuras de poder dentro de las unidades. Puede o no concluirse que los patrones de consumo y producción de los países que están ahora en la parte superior de la pirámide son inalcanzables o inconvenien-

tes para el resto; en todo caso, se busca un mayor énfasis en el control gubernamental de la producción, en formas colectivas de consumo y en la distribución equitativa de bienes y servicios para continuar la transformación de las estructuras piramidales nacionales e internacionales.

Cobra rápidamente importancia una tercera imagen que niega premisas fundamentales comunes a las otras dos respecto de la viabilidad y conveniencia del aumento a largo plazo de la producción y el consumo y de la capacidad ilimitada de la innovación tecnológica para resolver problemas. Los recursos naturales son finitos; la alteración del medio ambiente que es inseparable de cualquier esfuerzo prolongado por aumentar los niveles de producción y consumo de una población mundial que crece cada vez más lleva al desastre ecológico; la esperanza de que las sociedades de bajos ingresos tengan alguna vez recursos y capacidad productiva suficientes para alcanzar los niveles actuales de bienestar material de las sociedades de altos ingresos es absurda; éstas perecerán y arrastrarán al resto de la humanidad con ellas si no transforman sus propias expectativas y modos de vida. Esta imagen, planteada primeramente por especialistas en demografía y en ecología, se está difundiendo entre la opinión pública informada con gran rapidez, ayudada por la notoriedad cada vez mayor de subproductos no deseados del crecimiento económico y demográfico. En otros medios, especialmente en la opinión pública de las sociedades que más pugnan por “cerrar la brecha” o encaramarse en la pirámide, crea, como es natural, frustración y rechazo intensos.

Según este diagnóstico, la procesión se dirige no hacia la Tierra Prometida, sino hacia un pozo sin fondo. La lucha piramidal tiene lugar sobre arena movediza, la que tragará a todos los participantes tanto más rápidamente cuanto más se esfuerzan por subir. La única esperanza es detener la procesión o la lucha, estableciendo prioridades completamente diferentes para la actividad humana, logrando que el crecimiento demográfico sea de cero, cuidando los recursos y subordinando la producción y el consumo a la mantención de un equilibrio ecológico que sea viable a largo plazo.

Estas tres imágenes resumen una gran variedad de corrientes de opinión, muchas de ellas antagónicas entre sí. El primer bando cuenta con partidarios que van desde los creyentes fervorosos en la planificación econométrica y en la elevación al máximo de la inversión productiva, hasta profetas y promotores del “desarrollo de los recursos humanos”, “el desarrollo de la comunidad”, “la motivación por los logros”, etc.

El mínimo común denominador es la fe en la racionalidad y benevolencia potenciales de los gobiernos nacionales y del orden internacional. En el segundo bando forman desde varias escuelas de marxistas revolucionarios —que aspiran a la transformación simultánea del orden internacional y del control nacional de los medios de producción como requisitos previos para el desarrollo equitativo a escala mundial— hasta “realistas” preocupados por las posibilidades de supervivencia, de maniobra y de aumento de la capacidad de negociación nacionales o de clase, dentro de estructuras de dominación y dependencia que se consideran inherente y permanentemente paralizantes e inequitativas. El mínimo común denominador es la preocupación por cuestiones de poder y por la identificación de fuerzas sociales capaces de dirigir el “desarrollo”. En el tercer bando militan desde quienes creen que pueden surgir y surgirán sociedades humanas más felices y más creadoras sobre la base de una transformación de los valores actuales, hasta profetas de la hecatombe inevitable de toda la raza humana. El mínimo común denominador es el rechazo de la viabilidad y de la conveniencia de continuar aumentando indefinidamente la población y la producción.

Aún predomina el primer bando en el campo internacional, pero con muchos indicios de estar perdiendo confianza en sí mismo y de estar contaminándose cada vez más con preocupaciones emanadas de los otros dos bandos. El eclecticismo y el ansia de satisfacer todos los intereses capaces de hacerse oír en las reuniones internacionales, característicos de este campo, lo hacen vulnerable a esa contaminación. Cada vez se insta más a los gobiernos a hacer cosas diferentes y a hacerlas mejor que en el pasado. Los portavoces oficiales denuncian la corrupción, el burocratismo, la distribución desigual y la dependencia externa, y prometen que sus respectivos gobiernos enmendarán rumbos. Las declaraciones sobre la necesidad de hacer frente a las realidades de poder internacionales y nacionales, de buscar apoyo sobre la base de los intereses de determinadas clases y en determinadas políticas de desarrollo, aparecen incluso en los preámbulos de los planes de desarrollo económico. Comienza a reconocerse oficialmente y expresamente, por mucho que este reconocimiento sea a regañadientes, lo indispensable de limitar la población y conservar los recursos, así como los peligros y la futilidad de producir por producir.

Hay límites claros a la capacidad de las organizaciones intergubernamentales o de los gobiernos nacionales para determinar lógicamente y objetivamente las consecuencias de las muchas variantes de las tres imágenes y escoger en consecuencia

un marco político armónico. Es tarea difícil para los especialistas en estudios sobre el desarrollo, cuyo *status* depende de la realidad de algo identificable como “desarrollo”, sobre el cual puedan aconsejar útilmente a los gobiernos, y efectuar investigaciones orientadas a la formulación de políticas. Es tarea aún más difícil para los dirigentes políticos y para los administradores. ¿Qué sucederá si el Estado, tal como está constituido ahora en los países ricos y en los pobres, es incapaz por naturaleza de llevar adelante el “desarrollo” de los países pobres mediante la acción racional, benévola y planifica-

ble, o si lo que hasta ahora se ha considerado “desarrollo” lleva al desastre? ¿Qué función le quedará al teórico y al asesor del desarrollo? ¿A quién deberá asesorar, si ha de hacerlo? ¿Puede abrigar la esperanza de formular concepciones o criterios de desarrollo que correspondan a procesos de cambio reales, viables y convenientes; que sean susceptibles de intervención gubernamental racional en pro del bienestar humano, y que sean inteligibles, por lo menos como base para discutir posibles líneas de acción, para personas cuyo punto de vista sufre la influencia de alguna de las tres imágenes?

II. CONCEPCIONES, VALORES Y CRITERIOS PARA ESTILOS DE DESARROLLO

En los primeros años de la preocupación internacional por el “desarrollo” sus proponentes daban por supuesto casi universalmente, con diversos grados de énfasis y de disposición a admitir la importancia de otros factores, que su elemento central consistía en elevar la producción por habitante, principalmente mediante la industrialización, y que esto requería la elevación al máximo de la tasa de inversión “productiva”. Este punto de vista suponía explícita o implícitamente que los países industrializados de altos ingresos del mundo son “desarrollados”, que ésta es una situación envidiable, y que el resto del mundo puede alcanzarla. Los proponentes del “desarrollo” podían tener dudas respecto de la capacidad de los países menos favorecidos para “desarrollarse” mediante la industrialización, pero como la única otra posibilidad parecía ser que siguieran siendo pobres y atrasados, estas dudas, en la atmósfera de consenso sobre el derecho universal a desarrollarse, se excluían del debate público intergubernamental.

En la actualidad esta concepción del desarrollo ha sido criticada tan repetidamente y desde tantos puntos de vista que prestarle mayor atención sería como hacer leña del árbol caído. Pese a todo, sigue porfiadamente vigente en los puntos de vista de muchos dirigentes políticos, planificadores y empresarios y el considerarla como una opción real que debe refutarse condiciona la forma en que otras corrientes de opinión buscan concepciones más satisfactorias de desarrollo. Su argumento consiste en que la búsqueda exclusiva de un objetivo de crecimiento económico ha resultado contraproducente. En realidad, los últimos 25 años ofrecen muy pocos ejemplos convincentes de países que hayan sido capaces de una búsqueda exclusiva del crecimiento económico durante cualquier extensión de tiempo, aunque puede haber habido muchos dirigentes políticos y planificadores que

creyeron estar intentándolo. Una búsqueda exclusiva de este tipo requiere una combinación excepcional de fuerza y continuidad del régimen político, de dotación de recursos y de una coyuntura internacional favorable. En los pocos casos en que estos requisitos han estado presentes, la búsqueda exclusiva del crecimiento económico no ha sido contraproducente en sus propios términos, ni en el de los intereses de los grupos que controlan el proceso, aunque los resultados estén abiertos a la crítica desde el punto de vista del bienestar humano y de los valores de equidad y pese también a que cabe dudar de la capacidad de manejar a largo plazo las tensiones resultantes.

En los ataques contra la identificación del desarrollo con el crecimiento económico se mezclan comúnmente varios tipos de argumentos: los costos humanos son demasiado altos; los resultados son inevitablemente inequitativos; el tipo de “sociedad de consumo” a que conduce es indeseable por naturaleza, aunque se alivien las inequidades; las resistencias societales y las incompatibilidades estructurales obstaculizarán o perturbarán el propio crecimiento económico a menos que en el modelo de desarrollo se sitúe en primer plano el cambio de la sociedad; las relaciones internacionales son incompatibles con la industrialización acabada de los países ahora atrasados. A veces los proponentes de enfoques optativos del desarrollo dan la impresión de estar inspirados por premisas de valor al rechazar como criterio exclusivo el del “crecimiento económico” pero a la vez parecen estar recurriendo a argumentos “prácticos” para tratar de convencer a los dirigentes políticos y a los planificadores de que no dará resultado. A veces los propios planificadores parten de un intento por comprender y evitar los “obstáculos sociales” prácticos que se suponen responsables de la frustración de sus estrategias de crecimiento económico, y entonces introducen premisas de valor para reforzar sus

argumentos en favor de los cambios estructurales necesarios.

Las reuniones internacionales recientes dan la impresión de que los argumentos sólo han penetrado superficialmente en el pensamiento de los dirigentes políticos y en la opinión pública de la mayoría de los países. Persiste la suposición de que todos los países enfrentan una opción real entre “concentrarse en el crecimiento económico” (imitando las primeras “etapas” de los países ahora “desarrollados”) o equilibrar el crecimiento económico (que se supone esencial en todo caso) con grandes asignaciones de recursos a servicios sociales y con medidas de redistribución del ingreso (imitando las etapas posteriores de los países ahora “desarrollados”). Estas suposiciones son compatibles con cualquiera de las dos primeras imágenes antes descritas, aunque los agentes y las estrategias serían diferentes. Desde luego que son radicalmente incompatibles con la tercera imagen, aunque puede observarse una división semejante, todavía embrionaria, entre las políticas propuestas que hacen hincapié en impedir un mayor crecimiento económico y las que hacen hincapié en las exigencias de distribución y bienestar de una sociedad que se despreocupe del desarrollo económico.

En la búsqueda de concepciones más adecuadas de lo que es el desarrollo y por qué se lo quiere, parece esencial insistir en una distinción clara entre dos usos legítimos de la expresión “desarrollo”, pero también es necesario mantener en contacto permanente entre sí las interpretaciones derivadas de estos dos usos:

a) El “desarrollo” consiste en procesos de crecimiento y de cambio relacionados sistemáticamente entre sí en las sociedades humanas, delimitadas por las fronteras de los Estados nacionales, pero además interdependientes en alto grado a escala mundial. Estos procesos tienen muchas uniformidades y secuencias previsibles, pero también tienen características únicas en cada país o sociedad, derivadas de su historia, sus características y valores culturales, el tamaño de su territorio y el volumen de su población, su dotación de recursos, su estructura de clases y las relaciones internas de poder, su lugar en el sistema internacional, etc. Cada sociedad tiene una variedad más o menos limitada de opciones que le están abiertas y una capacidad más o menos limitada de escoger entre las opciones. En cualquier momento la capacidad política de escoger entre las opciones puede o no ser compatible con las posibilidades reales de desarrollo, y tanto la capacidad de escoger como la variedad de posibilidades están cambiando permanentemente. En este sentido, la única alternativa general al “desarrollo” es estancamiento o decadencia. En

diferentes momentos el “desarrollo” puede llegar a ser más o menos espontáneo o sujeto a decisiones de políticas racionales y a la planificación; más o menos conflictivo o pacífico; más o menos equitativo o inequitativo; más o menos orientado a la inversión o al consumo; más o menos autónomo o dependiente en el plano nacional. También puede ser más o menos susceptible de fracasar a causa de contradicciones internas, o viable a largo plazo, pero no parece haber ninguna razón adecuada para suponer que cualquier patrón nacional de desarrollo pueda continuar indefinidamente sin agotar sus potencialidades y enfrentar el fracaso o la transformación. En este sentido el desarrollo es inevitablemente desarrollo societal; con fines analíticos pueden tratarse por separado los aspectos económicos, sociales, políticos y de otro orden, pero conduce a error considerarlos como diferentes clases de desarrollo. En principio, los componentes del desarrollo como sistema pueden determinarse empíricamente, mediante el estudio de sus interacciones, aunque tal vez no sea plenamente posible en la práctica. En este sentido, podría justificarse sentar la norma de que ciertas cosas que acontecen en una sociedad determinada, y ciertas medidas gubernamentales, quedan fuera del sistema de interacciones del desarrollo, o no están relacionadas con ellas de ninguna manera que afecte en medida importante al futuro proceso de cambio del desarrollo.

b) El “desarrollo” expresa una aspiración por una sociedad mejor. En este sentido, implica opciones derivadas de juicios de valor con respecto al contenido y las características de una sociedad mejor. También implica juicios de valor respecto del derecho de la sociedad existente a escoger entre esas opciones y a llevar a cabo su decisión mediante una política de desarrollo, por intermedio del consenso general o por intermedio de agentes que afirman representar los mejores intereses de la sociedad. Puede suponerse asimismo que las opciones se consideran viables en vez de utópicas; para cada sociedad, deben estar dentro de los límites fijados por los procesos y la capacidad de “desarrollo” en el primer sentido. La concepción del desarrollo como una aspiración orientada por valores brinda un marco de referencia para aclarar lo que cada sociedad quiere hacer, lo que puede hacer y cuáles pueden ser las consecuencias y requisitos a corto, mediano y largo plazo. También en este sentido el desarrollo es societal y constituye un sistema de interacciones, pero el contenido del sistema está determinado por los valores y preferencias de las fuerzas dominantes en la sociedad. Todo aquello a lo que estas fuerzas asignan gran prioridad es parte de su estilo preferido de desarrollo.

lo, puedan o no advertirse interacciones importantes con otros componentes del estilo.

Desde un punto de vista internacional, de la distinción anterior entre dos usos de la expresión "desarrollo" es posible pasar a las siguientes proposiciones: *i*) Los estilos nacionales de desarrollo diferentes son legítimos, posibles y, en realidad, inevitables; *ii*) Todos los países tienen la posibilidad de escoger entre ciertos estilos, pero la variedad de opciones factibles es diferente de un país a otro; *iii*) Desde el punto de vista de los valores aceptados internacionalmente, el estilo escogido debe ser compatible con un criterio mínimo: aumento de la capacidad de la sociedad para funcionar a largo plazo en favor del bienestar de todos sus miembros; *iv*) Cada sociedad enfrenta el desafío de elaborar un estilo de desarrollo que corresponda a este criterio, mediante la investigación permanente, cada vez más realista e informada, de las opciones de que dispone, y mediante la elaboración de los principios y técnicas correspondientes para la toma de decisiones; *v*) La definición de un estilo de desarrollo societal no puede estar limitada a complementar los objetivos relativos al ingreso nacional con un conjunto de objetivos "sociales" convencionales y sectoriales cuantificados, aunque estos objetivos tienen un lugar legítimo en la definición; *vi*) No es necesario que las opciones que lleven a un estilo de desarrollo se estiren para ser "amplias", en el sentido de asignar un lugar a toda forma concebible de acción pública y "tomar en cuenta" las interrelaciones de todo con todo el resto; el logro de un estilo viable de desarrollo puede requerir una capacidad para concentrarse en ciertos objetivos claves en cada etapa, reduciendo al mínimo la distracción de recursos y de la atención pública hacia otros objetivos que son deseables en sí. Estas opciones no pueden regirse por "derechos" aplicables universalmente; *vii*) El acento en una racionalidad cada vez mayor en el diagnóstico y en la toma de decisiones no significa que toda sociedad pueda esperar alcanzar un estilo "tecnocrático" de desarrollo completamente armónico; la opción siempre será un proceso político; el debate y el conflicto respecto de las opciones tienen un lugar legítimo en cualquier estilo de desarrollo aceptable. El resultado puede ser un estilo armónico impuesto por un grupo dominante único, o un estilo semiarmónico surgido de la negociación y transacción entre grupos cuyos objetivos sean fundamentalmente compatibles, o un callejón sin salida en los casos en que ningún grupo sea capaz de dominar y las posiciones se hallen demasiado alejadas entre sí para llegar a una transacción viable desde el punto de vista del desarrollo.

La demostración de la necesidad de escoger

un estilo armónico de desarrollo y la argumentación en favor de estrategias para la acción acordes con el estilo escogido suponen la presencia de uno o más agentes capaces de comprender la demostración y de actuar como se les aconseja. En la práctica, se encuentran múltiples agentes posibles con diverso grado de permeabilidad ante esas demostraciones y argumentación, sobre la base de sus valores, de sus preconcepciones del desarrollo y de sus intereses inmediatos, y capaces en diversa medida de emprender la acción pertinente. Estos agentes posibles tienen razones diferentes para querer el "desarrollo", como lo conciben, y asignan a éste diferentes prioridades dentro de toda su amplia gama de objetivos. Una demostración que sea convincente para uno de estos posibles agentes puede ser inteligible para otro e inaceptable para un tercero. Estas notas han insistido en lo absurdo que es dar consejos sobre el desarrollo a una inexistente entidad armónica, benévola, racional y poderosa, interesada exclusivamente en la manera más eficaz de impulsar el desarrollo para aumentar el bienestar humano. Para disipar esta noción bastaría que el lector pensara un momento en el juego de diferentes intereses, rigideces, irracionalidades y propensiones a eludir las opciones y a preferir la acción ritual a la acción efectiva en cualquier actividad organizada en la que haya ingresado.

Los especialistas en ciencias sociales y los planificadores no pueden monopolizar ni controlar la búsqueda de estilos de desarrollo nacional más auténticos y viables orientados por ciertos valores, pero tampoco pueden limitarse a papeles instrumentales y aceptar como dadas las directrices para el desarrollo emanadas del liderazgo político o del consenso popular. Estas directrices jamás serán suficientemente armónicas. En coyunturas relativamente favorables al desarrollo, el liderazgo político que represente los elementos más dinámicos de una sociedad determinada ocupará el centro de la escena e intentará actuar sobre la base de alguna estrategia de desarrollo explícita o implícita. Sin embargo, no puede esperarse que se preocupe sólo del desarrollo; su primera preocupación ha de ser la de asegurar su propia supervivencia y reforzar su control del poder, y esto requerirá una combinación de acciones que desde el punto de vista estricto del desarrollo son en parte no atinentes, derrochadoras o dañinas. El liderazgo político puede dejarse seducir por falsas ilusiones de omnipotencia y estar muy mal informado sobre su verdadera capacidad. Más aún, el dirigente político y el administrador enfrentan una sucesión de opciones limitadas, en que la elección está en parte predeterminada por los precedentes o por presiones inmediatas, cuyas consecuencias para un

estilo de desarrollo, aunque se hayan definido las líneas principales del estilo preferido, son oscuras o ambiguas. Las consecuencias de estas opciones limitadas no pueden comprenderse en forma adecuada mediante la experiencia o la intuición, y son pocas las decisiones que cuentan con aprobación unánime ni siquiera dentro de la esfera de liderazgo político.

Por tanto, la labor del especialista en ciencias sociales y del planificador es ayudar a los dirigentes políticos —y a todos los interesados en la política gubernamental— a tomar las decisiones más racionales, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, en busca de un estilo de desarrollo que sea viable y aceptable en sus líneas principales en opinión de ambas partes, y ayudar a reducir la proporción de decisiones que son contraproducentes en relación con el estilo, sin aspirar a una compatibilidad irrealmente rígida. Dificilmente puede llevarse a cabo parte importante de esta tarea mientras la monopolicen especialistas que se comunican mediante una jerga técnica. Progresará en la medida en que la práctica de pensar en estilos de desarrollo, en las opciones que de ellos derivan y en técnicas racionales de toma de decisiones, se difundan entre la dirección política, la administración pública y la población en general.

Las técnicas de planificación del desarrollo usadas hasta ahora han hecho importantes contribuciones en este sentido, pero ellas han sido menores y más erráticas de lo que cabría haber esperado de la importancia que se atribuyó a la planificación durante los decenios de 1950 y 1960. No es necesario analizar ahora las razones, pero sin duda incluyen la despreocupación por investigar otros posibles estilos de desarrollo. A falta de esa investigación, los intentos por ampliar el contenido y los procedimientos de la planificación mediante la incorporación de “objetivos sociales” y el establecimiento de mecanismos de participación y de organismos locales y sectoriales de planificación, complicaron el proceso de planificación sin generar mucha participación auténtica en la toma de decisiones ni hacer que los planes influyesen en forma más consecuente en los acontecimientos. Más recientemente, se han propuesto y experimentado varias vías para iniciar la investigación de estilos de desarrollo, aunque ninguna de ellas haya tenido aún gran influencia sobre la política:

a) Deducción del estilo preferido de desarrollo a partir de lo que la sociedad (o el Estado) hace en efecto o sostiene estar haciendo, seguida de demostraciones del grado de factibilidad y coherencia del estilo, las ventajas y riesgos que entraña, los requisitos para su búsqueda y las contradicciones o incompatibilidades entre elementos.

b) Definición de varios estilos optativos de desarrollo, que pueden deducirse de las tendencias existentes en la sociedad nacional o en otras sociedades, sobre la base de los objetivos declarados del Estado, o de preferencias de valor de las personas que emprenden el experimento; cuantificación de los componentes y requisitos de estos estilos; demostraciones de su viabilidad o no viabilidad en plazos determinados (teniendo en cuenta las necesidades de recursos, los requisitos de calificación de la mano de obra, los requisitos financieros, las necesidades de importaciones, los requisitos de apoyo político consensual, etc.) y la experimentación con variaciones de cada estilo para aumentar el grado de viabilidad. Las posibilidades de experimentación con esta técnica dependen de la disponibilidad de computadoras capaces de hacer gran cantidad de cálculos complicados en forma barata y rápida.² Esta técnica debería ser especialmente eficaz para demostrar en forma cuantitativa y convincente lo que *no puede* hacerse, y que algunos estilos de desarrollo que atraen la opinión oficial y la popular llevan a un atolladero o al fracaso;

c) Evaluación del potencial nacional para el desarrollo por intermedio de tipologías y “perfiles” de las situaciones nacionales. Esto representa inicialmente un intento por ir más allá de la identificación simplista de “nivel de desarrollo” con “nivel de ingreso por habitante”, suponiendo además que todos los países, ya sean grandes o pequeños, bien o mal dotados, son capaces de desarrollarse económicamente pasando por una serie de etapas previsible. Esta técnica puede llevar a dos clases de indicaciones muy diferentes que hacen a la política:

i) Respecto del equilibrio o desequilibrio interno entre los niveles y tasas de crecimiento de la producción, el bienestar y las medidas gubernamentales en diferentes sectores;

ii) Respecto de la viabilidad de ciertas líneas de desarrollo, en especial la industrialización, en relación con los recursos naturales, los recursos humanos, el tamaño del mercado interno, etc. Los resultados de esta técnica sólo pueden ser indicativos: pueden *sugerir* que un país debe prestar más atención a algunos sectores de la actividad gubernamental o descartar ciertas líneas de desarrollo, e indicar cuestiones que es necesario investigar con otras técnicas;³

² Véase “Estilos de desarrollo” en Oscar Varsavski y otros, *Modelos Matemáticos*, Editorial Universitaria, S. A., Santiago de Chile, 1971.

³ Entre los organismos que han hecho trabajos en este sentido están el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y el Centro de Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina.

d) Evaluación de todos los proyectos que requieren asignaciones de recursos públicos u otras acciones gubernamentales en relación con una lista ponderada de objetivos que se supone representan el estilo preferido de desarrollo, y ordenamiento prioritario de los proyectos según la importancia y el número de objetivos a que contribuyen. Esta técnica permite hacer evaluaciones optativas, asignando ponderación diferente a los objetivos, para ayudar a los políticos que toman las decisiones a tener en claro lo que es más importante para ellos; los ayuda a superar la desacreditada división tradicional entre los objetivos y medidas "económicos" y los sociales, y supone que todos los proyectos tienen importancia tanto para los objetivos sociales como para los económicos (y políticos) en la medida en que formen parte del estilo preferido.

Debe reconocerse que cualquiera de estas técnicas o de otras encaminadas al mismo fin, si es aplicada objetivamente, llevará a conclusiones profundamente inquietantes para casi cualquier

dirección política nacional, así como para los intereses internacionales comprometidos en el "desarrollo". Parte del arte de gobernar consiste en impedir que las opciones y limitaciones aparezcan demasiado descarnadamente. Es improbable que sea bien recibida una demostración de que algunas políticas en que está comprometida la dirección política son incompatibles entre sí o con las prioridades generales sugeridas por el estilo preferido de desarrollo o por las fuentes de respaldo político del régimen. Menos aún lo sería la demostración de que el estilo preferido de desarrollo, al que la dirección política presume que su país tiene tanto derecho como cualquier otro, no es viable por naturaleza, dadas las características de ese país. Es probable que la dirección política y la opinión pública reaccionen rechazando todo el razonamiento e insistiendo en que el especialista en ciencias sociales y el planificador den consejos "prácticos" que indiquen cómo hacer lo que la dirección política quiere hacer.

III. UNA DIGRESIÓN SOBRE LO "PRÁCTICO"

Esta insistencia en propuestas "prácticas", contraponiéndolas con frecuencia a la "teorización" como una actividad de mucha menos importancia, cuando no como una franca pérdida de tiempo, ha sido uno de los temas que más reaparecen en los debates que sobre el desarrollo tienen lugar en los organismos intergubernamentales. La exigencia de proposiciones prácticas ha venido de representantes de todo tipo de países, aunque presumiblemente con connotaciones diferentes. En parte ha reflejado una comprensible impaciencia ante las discusiones aún más repetidas sobre los "derechos humanos" universales, divorciadas de toda consideración "práctica" de la capacidad humana y de la voluntad de transformar los derechos en realidades. Para algunos, la suposición implícita parece haber sido que ciertos países ya saben lo que es "práctico" sobre la base de su propio éxito y están listos para compartir recetas "prácticas" sobre Cómo Desarrollarse. El problema consistiría por tanto en dar a las recetas un sello internacional de aprobación y presentarlas al resto del mundo para que se lleven a cabo bajo la dirección de "expertos" apropiados. En otros círculos, "práctico" parece sinónimo de "mágico"; hay una suposición implícita de que en alguna parte del mundo existen soluciones baratas, sencillas e infalibles para todos los problemas, en espera de que se las descubra.

Los resultados de esta reiteración de lo "práctico" en la labor de las secretarías internacionales

han sido impresionantes en cuanto al volumen de documentos que pretenden dar asesoramiento "práctico", y en cuanto a la variedad de programas que se ofrecen como soluciones, pero han sido bastante precarios, precisamente en efectos "prácticos" de desarrollo, lo que ha originado un coro de nuevas exigencias de propuestas "más prácticas", y frenéticas carreras, en círculo, de los funcionarios a quienes se pide que demuestren su pragmatismo. Grandes temas han surgido y se han inflado y pasado a segundo plano sólo para resurgir con nuevos nombres siguiendo ciclos de esperanza y desilusión en la prestación de asesoramiento "práctico", y cada uno de ellos adquiere su propio aparato de promoción e intereses creados: el desarrollo equilibrado, el desarrollo de la comunidad, la educación fundamental, la cooperación, el bienestar social, la política de ocupación, la política de urbanización, la política demográfica, la ciencia y la tecnología, etc.⁴

⁴ La siguiente cita da una idea del efecto de este celo "práctico" en el plano nacional: "Cada mes, casi cada semana, donantes y organismos internacionales sugieren proyectos, envían expertos, piden información, reuniones, medios, viajes y demostraciones que la administración local debe manejar de alguna manera. Los pocos hombres decisivos se ven abrumados por una carga triple: servir a sus ministros en la serie constante de crisis políticas que tienen tendencia a sufrir los gobiernos nuevos; ocuparse de los contactos y visitantes internacionales, y en alguna forma dirigir y llevar adelante las tareas rutinarias de un ministerio que tendrá un programa más abultado que el que puede manejar su personal superior. Los retrasos, los errores y los pro-

Lo superficial de la preocupación por lo "práctico" resulta especialmente claro en el destino de los estudios internacionales a los que se han impuesto finalidades "prácticas". Hay una desproporción constante y notoria entre la importancia que formalmente se ha atribuido a sus temas, los recursos que se les han asignado, y la atención que se presta a sus resultados. Un organismo intergubernamental pide a su secretaria que elabore un informe sobre la forma de satisfacer todas las necesidades humanas y que se lo presente en su próxima reunión; media docena de funcionarios se esfuerza por hacerlo, y el resultado, que cabría esperar que tuviera un recibimiento equivalente al brindado a los grandes hitos documentales de la historia humana, se aprueba o critica tibiamente, y desaparece sin dejar rastros en los archivos de los gobiernos y de la organización que lo ha preparado; es recordado rara vez incluso por otros especialistas que preparan informes "prácticos" posteriores. Quizás se mencione brevemente en los periódicos más concienzudos cuando aparezca, sin que las publicaciones académicas se tomen la molestia de criticarlo; sólo si contiene estadísticas nuevas es probable que lo citen.

yectos a medio estudiar no reflejan sólo la ineficacia de los mandos medios, sino también un mecanismo gubernamental enormemente recargado con su propio programa y con los agregados que le imponen donantes llenos de buenas intenciones" (Guy Hunter, *"Modernizing Peasant Societies"*, Oxford University Press, Londres, 1969).

IV. OPCIONES CONDUCENTES A UN ESTILO ACEPTABLE Y VIABLE DE DESARROLLO

Las principales esferas interdependientes de opción que conforman un estilo de desarrollo se relacionan con la autonomía, la participación, la producción, el consumo y la distribución. Si las decisiones en estas esferas se contradicen mutuamente el estilo no será viable; si las decisiones se toman aisladamente es probable que se contradigan entre sí. Desgraciadamente es lo que parece estar sucediendo en diversos países cuyos dirigentes buscan ahora deliberadamente elaborar estilos originales de desarrollo.

La decisión de buscar un estilo autónomo de desarrollo condiciona la posibilidad de optar en todas las demás esferas. Si el país acepta simplemente su lugar en el orden internacional existente puede, en circunstancias favorables, experimentar un tipo de "desarrollo" dependiente por un período prolongado, pero las decisiones relativas a las principales líneas de producción y consumo escapan a su control, y será incapaz de tolerar formas de participación que podrían amenazar los patrones de distribución que se asocian

Si el estudio de un "enfoque unificado del análisis y de la planificación del desarrollo" ha de ser algo más que otra etapa de esta interminable búsqueda de lo "práctico", debe incorporar una comprensión clara de que lo "práctico" depende de las concepciones teóricas, de los juicios de valor y de la comprensión diagnóstica del fenómeno al que se aplicará la acción "práctica". Respecto de un tema tan confuso y polémico como el "desarrollo" no puede haber nada práctico en emitir recetas universalmente aplicables. En algunas circunstancias, las soluciones pretendidamente "prácticas" pueden no venir al caso o resultar contraproducentes; más común incluso es que sean inaplicables ante la ausencia de cambios en la estructura societal, en las relaciones de poder y en los valores reales que se eluden o mencionan tímidamente en los intentos "prácticos" de asesoramiento internacional. Todos los temas anteriormente enumerados representan esferas de opción y decisión que deben formar parte de todo estilo de desarrollo viable y aceptable, y tal vez hasta sería posible llegar a un estilo de desarrollo de esa índole explorando *todas* las consecuencias de cualquiera de ellos. Una visión irónica de sus altibajos internacionales no significa una negación de su importancia fundamental. Sin embargo, mientras se les considere un recetario "práctico", esta importancia potencial no se hará realidad, y los reconocimientos rituales de que todo está interrelacionado con todo lo demás tampoco servirán de nada.

con esas líneas de producción y consumo. Al mismo tiempo, ningún país puede elegir la autonomía completa en forma realista. Debe manobrar sobre la base de su situación real dentro del sistema internacional y estar preparado a sacrificar algunas ventajas concretas si desea aumentar su autonomía. Es probable que su estilo de desarrollo no sea viable si intenta combinar un alto grado de autonomía con un alto grado de dependencia del financiamiento externo y un alto grado de apertura a modelos externos de cultura y consumo.

La participación es una de las esferas de opción más complejas. Plantea las cuestiones —difíciles de enfrentar con franqueza por los dirigentes políticos y planificadores— de *quién* está estudiando, *cómo* se imponen las opciones y de *si* el estilo de desarrollo mira la participación principalmente como un medio o como un fin, como un componente esencial. Cuando se impone la participación desde arriba, se convierte en movilización, en un medio para lograr que se hagan

cosas. Cuando surge desde abajo generalmente se centra en la distribución, transformándose también para los grupos capaces de participar en un medio de obtener una mayor parte inmediata de los frutos del desarrollo. La auténtica participación creadora, la que intensifica la conciencia que los participantes tienen de los valores, de los problemas y de la posibilidad de escoger entre opciones, la que influye en el contenido del desarrollo, la que genera formas nuevas de hacer las cosas, y que además protege el derecho de los participantes a una parte equitativa de los frutos del desarrollo, sigue siendo una aspiración escurridiza. Pero la transformación de esta aspiración en realidad puede muy bien resultar en definitiva el requisito esencial para un estilo de desarrollo que aumente la capacidad de la sociedad para funcionar a largo plazo en favor del bienestar de todos sus miembros.

Hasta ahora la preocupación por el desarrollo se ha centrado en gran medida en la producción. La aseveración que de la producción máxima de bienes y servicios equivale al desarrollo, interpretada como una aspiración humana digna, sin que importe lo que se produce o cómo se usa, parece absurda cuando se expresa tan escuetamente. Sin embargo, no es tan distinta la hipótesis implícita en la mayor parte de la teoría acerca de las opciones de desarrollo, con su empleo del producto por habitante como indicador principal y su fe en los mecanismos del mercado para garantizar a la postre un final feliz. Aun antes de que los ambientalistas comenzasen a demostrar que este tipo de enfoque puede llevar al desastre a toda la raza humana, había sido atacado desde diversos puntos de vista, como se dijo anteriormente. En consecuencia, las cuestiones relativas a la distribución y el consumo han pasado a ocupar un lugar todavía más prominente en los enfoques más tradicionales del desarrollo económico.

Escoger lo que se va a producir obliga a decidir de manera consecuente cómo se distribuirá y quién lo consumirá. En los países que han preferido concentrarse en la producción de bienes de capital y que han podido imponer su decisión, las demás opciones han sido relativamente sencillas, o han podido posponerse: había que mantener el consumo particular bajo y relativamente igualitario, con una expansión parcialmente compensadora de algunos servicios públicos, sobre todo de aquéllos que se suponía podían aumentar la capacidad productiva de la población. Sin embargo, en la mayoría de los países que luchan por desarrollarse las decisiones no han sido consecuentes, y las contradicciones se han vuelto más agudas al avanzar la industrialización sustitutiva de importaciones y adquirir mayor

importancia la política de deliberada redistribución del ingreso.

El deseo de reducir la diferencia entre los ingresos de las masas de la población y el de las minorías previamente beneficiadas por el crecimiento económico ha demostrado ser incompatible con la naturaleza de los bienes y servicios que se estaban produciendo y con el funcionamiento actual de las sociedades y economías. Las contradicciones han aparecido en forma más aguda en relación con los bienes duraderos de consumo, la vivienda y la educación, aunque afectan a todos los bienes y servicios; tal vez valga la pena examinar más detenidamente estos tres ejemplos en este momento.

Se sabe que las etapas más recientes de la industrialización de bienes de consumo, luego de una etapa inicial de producción de textiles, alimentos elaborados, etc., que antes se importaban, han estado encaminadas en muchos países a un mercado de altos ingresos para los bienes duraderos y suntuarios.⁵ En la medida en que se establecen industrias que producen automóviles y artefactos eléctricos, aumentan las presiones para mantener una distribución del ingreso que conserve el mercado para estos productos. Puede ampliarse este mercado en alguna medida reduciendo los costos de producción (generalmente mucho más altos que en los países industrializados), produciendo modelos más pequeños y sencillos, ofreciendo créditos liberales y medios para pagar a plazo, etc. También puede ampliarse aumentando los ingresos de los sectores medios y de los trabajadores mejor organizados, pero, con la posible excepción de países con escasa población y una gran producción de petróleo, no hay ninguna posibilidad previsible de ampliar el mercado de los bienes duraderos más caros de manera que incluya a la mayoría de la población. Mientras tanto, especialmente en el caso del automóvil, la capacidad gubernamental para controlar la distribución de divisas y recursos públicos internos se ve disminuida por la demanda creciente de insumos importados para las industrias y de gastos cada vez mayores en carreteras. En la medida en que se haga un esfuerzo serio por reducir el deterioro ambiental, la contaminación del aire urbano y la alta proporción de accidentes en las carreteras que acarrea el uso masivo del automóvil, la demanda de recursos públicos crecerá aún más. La disyuntiva resultante es más irreductible para los regímenes que dependen del apoyo popular, empeñados en un estilo de desarrollo que se centra en la distribución equitativa. Entre las fuentes de apoyo a estos

⁵ Véase Aníbal Pinto, "El modelo de desarrollo reciente de América Latina", *Revista de economía latinoamericana*, 32, Caracas, 1971.

gobiernos se encuentran precisamente las capas urbanas que ahora aspiran a formar parte del mercado de bienes duraderos de consumo, y entre esas capas urbanas se encuentran los trabajadores organizados que producen los bienes, cuyo medio de vida se vería amenazado por cualquier cambio radical de los patrones de consumo.⁶ Más aún, los propios dirigentes políticos y planificadores, por claro que vean el problema, generalmente están habituados a un estilo de vida "moderno" que incluye el automóvil y que les hace difícil imponer una política de austeridad. Las capas de la población que podrían beneficiarse con un cambio en el patrón productivo (bicicletas baratas en lugar de automóviles, artefactos eléctricos baratos en lugar de refrigeradores y equipos de aire acondicionado) están relativamente desorganizadas y no tienen conciencia de los problemas.

En el caso de la vivienda, las contradicciones han sido evidentes desde hace más tiempo. Se ejerce cada vez más presión sobre el Estado para que amortice el déficit de viviendas urbanas y financie la diferencia entre los costos de la vivienda y las posibilidades económicas de las familias que la necesitan. Incluso regímenes que no se preocupan demasiado de la desigual distribución del ingreso, han reaccionado y han justificado sus políticas señalando el angustioso problema de vivienda que afecta a los sectores urbanos de bajos ingresos. También se ha ejercido presión sobre el Estado para que promueva la construcción de viviendas otorgando subsidios o contratos a firmas constructoras que utilizan métodos tradicionales de construcción regidos por los estándares de vivienda imperantes en los países de más altos ingresos, y ofreciendo créditos baratos a las familias capaces de amortizar sus costos de vivienda a largo plazo.

En la práctica, sin embargo, al Estado le es imposible extender los programas de vivienda de este tipo más allá de los sectores urbanos de ingresos medianos. Toda la población contribuye a subvencionar la vivienda de estos sectores, además de la infraestructura que la acompaña. Cuando se emprenden programas de vivienda para la población urbana de bajos ingresos y para la población rural, se hace a costos muy inferiores por unidad, y generalmente se limitan al suministro de solares, materiales, viviendas prefabricadas mínimas, etc. Todo régimen

⁶ Este problema es objeto de una viva discusión política en Chile en este momento. Véase Eugenio Silva y Eduardo Moyano, "¿Hacia dónde nos conduce el automóvil?", en *Panorama económico*, N. 206, enero-febrero de 1972, y Sergio Bitar y Eduardo Moyano, "Redistribución del consumo y transición al socialismo", en *Cuadernos de la realidad nacional*, N. 11, enero de 1972.

que dependa del apoyo popular y que se proponga distribuir los recursos para la vivienda sobre la base de la necesidad y a costos unitarios que permitan mejorar las condiciones de vivienda de la mayoría de la población, enfrenta la misma encrucijada que en el caso de los bienes duraderos de consumo: una política de ese tipo chocaría con las expectativas de sus partidarios mejor organizados y también con los intereses inmediatos de las empresas de la construcción y de sus obreros. En el caso de la vivienda, la población urbana de bajos ingresos ejerce una demanda vigorosa y bastante unificada que puede transformarse en una fuente de contrapresión eficaz en favor de una política más equitativa.

La promesa de vivienda es uno de los medios más efectivos de movilizar apoyo político pero esto mismo hace más difícil para la dirección política actuar en consonancia con su estilo preferido de desarrollo, dentro de los límites fijados por los recursos de que puede disponer. Incluso la ubicación de las nuevas viviendas, por ejemplo, entraña opciones que influirán en el estilo del desarrollo a largo plazo: ¿Se tolerará la segregación residencial, por grupos de ingresos o en otros sentidos? ¿Se favorecerá el crecimiento indefinido de los grandes conglomerados metropolitanos? ¿Se aceptarán la dispersión suburbana y la congestión central asociadas al transporte en automóvil particular? Casi todas las direcciones políticas prefieren evitar decisiones de este tipo.

En la educación los problemas de distribución y del contenido de lo que se distribuye están relacionados de manera aún más compleja y conflictiva con el estilo preferido de desarrollo, por una parte, y con la estructura actual de la sociedad, por la otra. Hasta las concepciones más estrechas de "desarrollo económico" consideran que la expansión de la enseñanza es un medio esencial de hacer que los "recursos humanos" correspondan más estrechamente a las necesidades del desarrollo y como uno de los medios más convenientes de usar los frutos del desarrollo para aumentar el bienestar y la equidad. Otras concepciones del desarrollo valoran aún más la educación como un medio de lograr el cambio cultural y una mayor capacidad creadora, e insisten en asignar recursos mucho mayores a la educación que al consumo particular no esencial. La expansión de los sistemas educativos existentes es una reacción ante las demandas de los consumidores que procuran mejorar la situación de sus hijos dentro de los sistemas existentes de recompensa y *status*. Las demandas más enérgicas provienen de los sectores medios y de los grupos de menor capacidad para participar en la sociedad de consumo "moderna". Los resultados

incluyen un crecimiento cuantitativo particularmente rápido de las enseñanzas secundaria y superior, una reducción de la calidad de esas enseñanzas a causa de la insuficiencia de profesores calificados y la incapacidad de solventar los costos, un aumento que no se justifica desde el punto de vista económico de los sectores ocupacionales pertinentes, y la aparición de cada vez más "cesantes titulados" y frustrados. Este tipo de expansión educacional reduce la posibilidad de un estilo de desarrollo aceptable y viable, tanto por los recursos que absorbe como por las expectativas que alienta. Por rápidamente que se expandan la enseñanza secundaria y superior en las líneas actuales, no pueden alcanzar a las grandes mayorías de la población. Estas siguen en situación tan desventajosa como antes desde el punto de vista educacional, aunque logren acceso a una enseñanza elemental de baja calidad; en algunos casos la sola enseñanza superior absorbe la mitad de los recursos públicos asignados a la educación, y el gasto por niño que no pasa de la enseñanza elemental es necesariamente ínfimo en comparación con el gasto por cada miembro de las minorías favorecidas, por inadecuados que sean estos últimos gastos para ofrecer una enseñanza superior de buena calidad. En estas circunstancias, una política educacional compatible con un estilo aceptable y viable de desarrollo implica un choque frontal con los estratos de la población que tienen motivaciones más vigorosas para buscar educación y que son más capaces de hacer efectiva una demanda organizada, en favor de estratos, que carecen de obje-

tivos educacionales claramente definidos y que cuentan con una fuerza relativamente poco organizada. Las contradicciones internas de las actuales tendencias educacionales, al afectar a los jóvenes que pasan por el sistema educacional, están generando en realidad demandas de una revolución educacional, pero estas demandas no se traducen con facilidad en opciones políticas viables respecto a su contenido y distribución.

En resumen, pueden definirse sin gran dificultad las opciones de producción, distribución y consumo que son la consecuencia lógica de un estilo preferido de desarrollo. Para obtener un estilo de desarrollo que aumente la capacidad a largo plazo de una sociedad que contribuya al bienestar de todos sus miembros, las opciones de producción habrán de conceder mayor importancia a los bienes que puedan hacerse accesibles al grueso de la población a niveles previsibles de ingreso; las opciones de consumo deberán dar mayor importancia a los bienes y servicios colectivos, y las opciones de producción y consumo encaminarse a aumentar la participación y la capacidad creadora en lugar de la aceptación pasiva (por ejemplo, nuevas formas de educación combinadas con el trabajo; nuevos tipos de comunidades creadas por sus miembros tanto física como orgánicamente). ¿Puede esperarse que un régimen se decida por estas opciones en condiciones de ingreso ilimitado de influencias y presiones externas, y de una participación interna que está distribuida muy desigualmente y centrada en el consumo?

DISTRIBUCIÓN COMPARADA DEL INGRESO EN ALGUNAS GRANDES CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EN LOS PAÍSES RESPECTIVOS

I. EL PROCESO DE CONCENTRACIÓN DEMOGRÁFICA Y ECONÓMICA EN LAS GRANDES CIUDADES LATINOAMERICANAS

El proceso de concentración de la población y de la actividad económica en las grandes ciudades es un rasgo típico del desarrollo latinoamericano. El origen de ese fenómeno sigue siendo objeto de discusión. No obstante, hay consenso en que se gastó en buena medida durante la época colonial. Casi todas las grandes ciudades se fundaron en ese tiempo, cuando les correspondió ser puntos de enlace con las metrópolis europeas. Allí se inició el proceso de desarrollo racional sustentado al comienzo por la expansión del sector terciario, ligado a los principales organismos públicos y los gastos correspondientes y a la minoría socioeconómica que detentaba el poder. Esas urbes estaban generalmente bien conectadas con el interior de los países respectivos y con el exterior, siendo los principales centros consumidores y usuarios de bienes nacionales e importados.

Con la independencia de esos países, el patrón anterior de distribución geográfica de la población y de la actividad económica se modificó poco. No obstante el traslado de algunas capitales hacia otras ciudades, ya bien establecidas o en auge en la época anterior, como ocurrió en Costa Rica y Venezuela, persistían las condiciones originales del fenómeno, a saber, la distribución regresiva de la propiedad agraria, la pobreza de las masas rurales y la concentración de las principales funciones urbanas en dos o tres grandes ciudades.

Durante la llamada etapa de "crecimiento hacia afuera", en que la ubicación de los recursos naturales pasó a ser factor decisivo de la localización de las actividades económicas, surgieron otros centros urbanos estrechamente vinculados con el exterior. En la medida que éstos absorbían los beneficios de la expansión, atraían población y actividades económicas; pero su desarrollo posterior dependía naturalmente del grado y forma de articulación o de integración con el exterior y de su capacidad de adaptación a los vaivenes del intercambio. Así, mientras en ciertas ciudades "prendió" o se sostuvo el movimiento inicial de expansión económica y demográfica, en otras se extinguió con el tiempo.

Aunque sea a título de hipótesis puede imaginarse que la irradiación de los impulsos iniciales fue menor en los focos de la minería de exportación, actividad donde dominaron empresas extranjeras que empleaban técnicas relativamente avanzadas y que obtenían sus insumos y equipos fuera de los países, aparte de que buena parte del ingreso generado se encauzaba hacia el exterior en la forma de utilidades y otros pagos a factores extranjeros. Los centros urbanos que surgieron sobre esa base, habitualmente se estancaron o declinaron después de cierto auge; otros mantuvieron su expansión inicial, pero ninguno (ni siquiera Maracaibo en relación con Caracas) llegó a competir seriamente con la capital como centro de actividad general.

En cambio, se aprecia como más sostenido el desarrollo de los centros urbanos enlazados con el exterior que estaban ubicados en zonas agropecuarias o en que se combinaba esta actividad con la explotación minera. El núcleo exportador de la agricultura se encontraba casi siempre en manos de empresarios nacionales, presentaba relaciones de trabajo a capital relativamente altas y los progresos técnicos se difundían con alguna amplitud entre las unidades vinculadas al comercio exterior. Como la mayor parte del ingreso generado se retenía en el país, los centros urbanos constituían un mercado de cierta importancia y ofrecían ventajas para la localización de actividades ligadas a los servicios y a las manufacturas más simples. En algunos casos, esos centros llegaron a adquirir una importancia comparable o superior a la de las capitales, como Guayaquil y São Paulo, por ejemplo.

Las tendencias a la concentración, como es lógico, se reforzaron en la fase de expansión hacia adentro, pues los principales centros urbanos contaban con los servicios básicos y otras obras de infraestructura condicionantes de las llamadas "economías externas". En efecto, los antecedentes disponibles muestran cierta correlación entre el grado de desarrollo socioeconómico de esas urbes y el de concentración de los servicios. Para considerar una situación más reciente, pero de todos modos ilustrativa, baste señalar que en

todos los países más del 40% de la capacidad instalada del servicio público de electricidad se concentra en la capital o en las dos principales ciudades. Asimismo, en los centros metropolitanos tienen índice 2 a 12 veces superiores al promedio nacional en cuanto a densidad de la red ferroviaria o vial.¹

La industria sustitutiva de importaciones se orientó principalmente hacia el mercado de manufacturas de consumo corriente que ya existía, para aprovechar la creciente demanda de consumo de las aglomeraciones urbanas, reprimidas por las rigideces de la capacidad para importar. En consecuencia, esta industria trató de instalarse cerca de los centros de consumo. En esos puntos se creó una concentración industrial que seguía atrayendo nuevos capitales y población. Sólo en la medida en que se agotaban las posibilidades de sustitución, se impusieron otras localidades más cercanas a determinados recursos naturales, pero, aún en esos casos, la administración y muchas veces las etapas finales de transformación siguieron radicadas en los polos tradicionales.² Así, a mediados del decenio de 1960, se estimaba que más de la tercera parte del valor de la producción industrial latinoamericana, proveniente de las áreas metropolitanas de Buenos Aires, São Paulo y ciudad de México y que en varios países los dos o tres centros industriales más importantes reunían una proporción significativa del total nacional: en Argentina, los dos tercios, sumando el Gran Buenos Aires y Rosario; en Brasil, el 80% en el triángulo que incluye a São Paulo, Guanabara y Belo Horizonte; en

¹ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S70.II.G.1., pág. 47.

² *Ibid.*, pág. 42.

Chile, el 66% en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en México el 45% en el Distrito Federal y Monterrey; en Perú el 56% en Lima y Callao; en Venezuela el 40% en el Distrito Federal y por último, en Costa Rica, un poco más del 59% en el área metropolitana de San José.³

A lo anterior, se superpuso una concentración aún mayor del sector terciario. Las necesidades directas de la industrialización, el nivel y el tipo de la demanda, así como una población que crecía en forma acelerada y clamaba por la ampliación de los servicios públicos en el campo educacional, sanitario y habitacional, dieron un impulso extraordinario al sector que, a mediados del decenio de 1960, representaba en los centros metropolitanos como la mitad del producto y del empleo total de esa actividad al nivel nacional.

Estos y otros factores conformaron el gran desequilibrio territorial del desarrollo latinoamericano. Por una parte, las áreas metropolitanas concentran altas proporciones de la población y de la actividad económica, constituyen los polos dinámicos de los cuales depende el ritmo de desarrollo nacional y van cobrando, por lo tanto, cada vez mayor fuerza. Por la otra, las regiones del "hinterland" o del resto del país parecen estancarse absoluta o relativamente, pasando a desempeñar un papel similar al de las zonas periféricas a nivel mundial. Por eso mismo, ha llegado a constituir un problema grave la incorporación plena de los recursos naturales y humanos de estas regiones al proceso productivo con miras a atenuar las tensiones resultantes del desequilibrio señalado.

³ CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 66.II.G.4., págs. 100 a 103.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

1. Las fuentes de información

Los desniveles socioeconómicos entre las grandes ciudades de América Latina y el resto de cada país constituyen una característica sobresaliente del proceso de desarrollo de la región. La determinación de sus causas tiene gran interés, tanto desde el punto de vista de la teoría del desarrollo como en el terreno práctico de la planificación espacial. Sin embargo, los estudios de esa índole, tropiezan hasta el presente con la falta o escasez de estadísticas adecuadas, sea por su inexistencia o por su excesivo grado de agregación. Este defecto se hace sentir aun respecto a un análisis tan limitado como éste, que propone comparar la distribución del ingreso en algunas

grandes ciudades latinoamericanas con la del conjunto de los países de que forman parte.

Las ciudades o áreas metropolitanas sobre las cuales versará este trabajo son Caracas (Venezuela), el Distrito Federal (México), el Gran Santiago (Chile), Río de Janeiro y São Paulo (Brasil) y San José (Costa Rica).

Aun en los casos en que, comparativamente, se dispone de mejor información sobre la distribución del ingreso ésta es fragmentaria y su utilización está sujeta a constantes reservas y redefiniciones. En general, las informaciones pertinentes provienen de investigaciones nacionales que, inicialmente, respondieron a diversos propósitos. Así, los datos sobre el Distrito Federal de México y San José de Costa Rica, provienen

de encuestas directas; en el caso del Gran Santiago, son un subproducto de investigaciones sobre la demanda de bienes duraderos, y para las ciudades de Brasil y Venezuela consideradas, provienen de investigaciones relacionadas con la elaboración de índices de precios al consumidor. Como es lógico, esas distintas finalidades se traducen en heterogeneidad, tanto de la metodología como de los conceptos empleados (unidad perceptora, ingreso) lo que debe tenerse presente si se comparan ciudades o países. Asimismo, diferirá el concepto de "área metropolitana", según predominen en su definición los aspectos de orden geográfico, administrativo o socioeconómicos. Es evidente, por ejemplo, que los datos correspondientes a una ciudad variarán según se incluyan o no en su definición las zonas periféricas, donde suelen encontrarse los grupos de más bajos ingresos.

No obstante estos defectos e insuficiencias, las informaciones disponibles sobre las áreas metropolitanas parecen suficientes para caracterizar —conforme al propósito limitado de este estudio— el perfil de la distribución del ingreso en ellas, y para deducir algunas observaciones generales sobre las relaciones con los esquemas globales de los países respectivos.

2. La situación general

En una primera aproximación, se observa que la distribución del ingreso en las ciudades con-

sideradas presenta características específicas que la distinguen de las distribuciones nacionales respectivas (véanse los cuadros 1 a 3) Así, la participación de la primera mitad de las familias en el ingreso es mucho mayor en las grandes ciudades que en el conjunto nacional. Ello se debe a que los ingresos mínimos (correspondientes al primer decil) son generalmente más altos y a que en los deciles siguientes, hasta llegar a la mediana (es decir, el ingreso en el punto central de la distribución), experimentan mayores incrementos en forma sostenida. Esas dos características dan a la primera mitad de las familias metropolitanas una mejor posición en la escala del ingreso que en la estructura global. A su vez, en la segunda mitad de la distribución se observan diferencias no menos significativas. Ante ellas, cabe destacar que el grupo comprendido entre la mediana y el 5% superior de las grandes ciudades tiene mayor participación y, al mismo tiempo, sus integrantes muestran menores diferencias socioeconómicas. Esto implica, a la vez, menor concentración en la cumbre de la distribución (el 5% más alto) y, por lo tanto, menor desigualdad socioeconómica entre los grupos extremos en la metrópolis que en el país.

El análisis anterior tiene, sin embargo, alcance muy limitado. Más aún, podría inducir a error si dejara la impresión de equivalencia entre determinado tamaño relativo de una población metropolitana y el porcentaje similar de la del país,

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: ESTIMACIONES SOBRE PRODUCTO E INGRESO PERSONAL POR HABITANTE EN ALGUNOS PAÍSES Y GRANDES CIUDADES, 1965

<i>País y ciudad</i>	<i>Producto interno bruto por habitante^a</i>	<i>Ingreso personal por habitante</i>
1. Brasil	295	255
Guanabara		805 ^b
São Paulo		755 ^b
2. Costa Rica	465	286
San José		500 ^c
3. Chile	560	480
Gran Santiago	710 ^c	660 ^c
4. México	570	475
Distrito Federal	1 385 ^c	1 050 ^c
5. Venezuela	730	530
Área metropolitana de Caracas	1 219 ^c	870 ^c

FUENTES: Estimaciones de la CEPAL a base de datos oficiales.

^a Para los países véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1968*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70.II.G.1.

^b Fundação Getulio Vargas, IBG, *Pesquisa sobre orçamentos familiares, 1961-1962*

^c Calculado a partir de índices suministrados por las estadísticas nacionales.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES EN ALGUNOS PAÍSES Y SUS RESPECTIVAS ÁREAS METROPOLITANAS

Sector de actividad económica	Brasil 1960		Chile 1964		México 1963	
	País	Guanabara	País	Zona metropolitana	País	Distrito Federal
Primario	28.2	1.1	23.3	6.2	28.1	0.1
Secundario	25.7	25.7	28.6	38.7	23.3	26.1
Terciario	46.1	63.2	48.1	55.1	48.6	73.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTES: Brasil y Guanabara: Fundación Getulio Vargas, *Revista Brasileira de Economia*, marzo de 1962, año 16, N° 1. Chile y Zona metropolitana: ODEPLAN, *Efectos regionales del crecimiento económico periodo 1961-1965*, Santiago, 1968.

México y Distrito Federal: Se trata del ingreso personal por sectores, Banco de México, S. A., *Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México, D. F.*, 1966.

siguiendo un determinado orden. En verdad, la similitud entre esas categorías de igual tamaño relativo es sólo aparente ya que ellas pertenecen a estructuras socioeconómicas cuantitativa y cualitativamente distintas, según la zona considerada. Tales diferencias parecerían ser más acentuadas en el primer 50 ó 60% de la población, ya que las restantes categorías de ambas distribuciones presentan ciertos rasgos comunes, derivados de su origen predominantemente urbano.

Los aspectos cuantitativos de las diferencias antes señaladas aparecen claramente cuando se intenta ordenar las categorías de ambas áreas según sus niveles absolutos de ingreso, o su grado de participación en los bienes y servicios disponibles. Se advierte entonces que el mayor ingreso medio absoluto de las áreas metropolitanas supera frecuentemente en una cuarta parte o más a los promedios nacionales respectivos, lo que resta validez a las apreciaciones sugeridas por la comparación de los términos relativos. Con igual participación relativa, un estrato socioeconómico metropolitano dispone de un ingreso absoluto muy superior al de la categoría similar del esquema nacional respectivo y por lo tanto se sitúa en un nivel socioeconómico un poco más elevado. Aún se dan casos en que el nivel de ingreso medio absoluto de la categoría más baja (el 20% más pobre) de ciertas áreas metropolitanas (Río de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal de México) aventaja al de grupos ubicados por encima de la mediana en las distribuciones nacionales respectivas.

A lo anterior, se superponen otras diferencias cualitativas no menos importantes, relacionadas con la estructura del consumo y los aspectos culturales.

Por otro lado, la estructura de la distribución

del ingreso en las grandes ciudades examinadas se acerca a la vigente en los países desarrollados, en especial los de Europa occidental.⁴ En este sentido, la participación de la primera mitad de las familias en el ingreso tiende frecuentemente a ser menor en el caso latinoamericano que en el europeo; ello se debe, en gran medida, a que parte de los ingresos mínimos en las ciudades latinoamericanas muestra mayor participación relativa, pero su progresividad es menor en los deciles siguientes hasta la mediana. Asimismo se advierten ciertos contrastes en la segunda mitad de la distribución. En especial, la proporción de la población con un ingreso medio igual o superior al promedio total es menor en las ciudades en consideración, lo que implica una concentración algo más elevada en la cúspide de la distribución que la observada en los referidos países europeos. De este modo, la desigualdad socioeconómica es, en general, un poco mayor que en estos últimos y se traduce en nivel de vida más bajo para amplios sectores de la población urbana, menor tamaño de los estratos intermedios o de las "clases medias" y mayor concentración de la capacidad de gastos.

Aun así, las diferencias en los esquemas distributivos de esas ciudades y de aquellos países desarrollados se moderan y resultan menos pronunciadas que las observadas entre las metrópolis latinoamericanas y los países respectivos. Diversos factores que varían en cada una influyen en esos contrastes y se relacionan con las distintas etapas de su desarrollo socioeconómico y sus proyecciones en los aspectos institucionales. Entre ellos sobresalen la distribución y las características de la actividad económica y de la población y la acción del sector público.

⁴ Véase Naciones Unidas, *Income in postwar Europe: A study of policies, growth and distribution*. Ginebra, 1967.

Cuadro 7

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR SECTORES EN ALGUNOS PAÍSES Y SUS RESPECTIVAS ÁREAS METROPOLITANAS

Sectores de actividad económica	Brasil 1960			Chile 1964		Costa Rica 1963		México 1960		Venezuela 1963	
	País (1960)	Guana- bara	São Paulo	País	Gran Santiago	País	Provincia de San José	País	Distri- to Fe- deral	País	Zona metropolitana de Caracas
Primario	54.1	2	2	30	2	50	28	55	4	37	1
Secundario	22.2	30	47	27	35	18	26	18	41	20	31
Terciario	24.7	68	51	43	63	32	46	27	55	43	68
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

FUENTES: Brasil: País: Censo de 1960; Ciudades: UNESCO: *La urbanización en América Latina*, edición preparada por Philip M. Hauser, 1962.

Chile: ODEPLAN, Análisis del crecimiento regional de Chile en el período 1952-1960, Santiago, 1968. Gran Santiago: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Ocupación y desocupación en el Gran Santiago, Santiago, 1964.

Costa Rica: Dirección General de Estadística y Censos, *Censo de Población, 1963*, abril de 1966.

México: Dirección General de Estadísticas, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1966-1967*, México, 1969.

Venezuela: M. Zavala, *Condiciones generales del área metropolitana de Caracas para su industrialización*, Caracas 1966.

III. LA ESTRUCTURA ECONÓMICA Y OCUPACIONAL EN LAS GRANDES CIUDADES

1. *La estructura sectorial*

a) *Rasgos generales*

La desigual distribución territorial de la población y de la actividad económica en cada país se traduce en desniveles interregionales de ingreso, asociados con determinados niveles y composición de los gastos y vinculados con distintas estructuras productivas y ocupacionales en las áreas metropolitanas y en el resto del país.

Las informaciones de que se dispone sobre la distribución del producto por sectores en las grandes ciudades son fragmentarias —con excepción de las correspondientes al Gran Santiago— y se refieren generalmente al estado o provincia donde se localiza la ciudad. Pero aún así, muestran suficientemente que la estructura sectorial de la actividad económica en esos centros urbanos difiere bastante de la del resto del país.

En primer término, se advierte el predominio del sector terciario, que representa entre el 55% y los dos tercios aproximadamente tanto del empleo total como del producto. En contraste, en los países correspondientes, ese porcentaje suele ser inferior a la mitad de los totales respectivos. Asimismo, se notan diferencias similares respecto al sector secundario que en los centros urbanos ocupa el segundo lugar de importancia, ya que absorbe hasta un 37% del empleo total y contribuye al producto en magnitud algo superior. La contribución de esa actividad al empleo y al producto en el ámbito nacional es menor, pues no excede el 28% de los totales respectivos.

La diferencia es mucho mayor si se comparan las actividades primarias, que en los grandes centros urbanos no representan más del 5% de la ocupación y del producto, al tiempo que a escala nacional tiene una importancia casi preponderante; así, en el Brasil, Costa Rica y México absorbe alrededor de la mitad del empleo total, si bien su aporte al producto no pasa del 25%.

b) *Las diferencias en la composición sectorial*

Las diferencias señaladas en la estructura sectorial de ambas áreas se originan en el proceso mismo de concentración de la población y de la actividad económica en las grandes ciudades (véanse nuevamente los cuadros 2 y 3).

La mayor importancia del sector secundario en las áreas metropolitanas, se vincula con las características del proceso de industrialización, principalmente durante la etapa de "crecimiento hacia adentro". En esa época la actividad manufacturera tendió a localizarse en los grandes cen-

tros consumidores constituidos principalmente por las aglomeraciones metropolitanas. Además de responder a las necesidades de consumo de esas ciudades y, para asegurarse posiciones monopolíticas en el mercado, esas industrias sustitutivas de importaciones —y en especial las establecidas en la postguerra— estaban equipadas con la tecnología de los centros avanzados que antes abastecían a la región. De tal modo, su eficiencia y su capacidad productiva les permitieron ir desplazando a la artesanía local y concentrar paulatinamente el proceso de crecimiento de toda la rama o sector de su actividad. Como consecuencia de éste y otros factores, a fines del decenio de 1960 una proporción importante de la producción industrial nacional —que oscila entre un 40% (Caracas) y 60% (San José)— se generaba en sus ciudades capitales o áreas metropolitanas. Paralelamente, la construcción y la generación y consumo de energía refuerzan la importancia del sector secundario en las economías metropolitanas. La construcción toma su impulso tanto en la tendencia del sector público a dotar a la gran ciudad de una infraestructura similar a la de los centros urbanos de los países desarrollados, como en el mayor ingreso de las poblaciones metropolitanas y su más rápido ritmo de crecimiento. Además, el sector público vuelca crecientes recursos para abastecer adecuadamente a esas ciudades de agua y energía eléctrica.

El marcado predominio del sector terciario en su actividad económica distingue a estas grandes ciudades del resto del país. La prestación de servicios, que en los comienzos sustentó su desarrollo y atrajo a las principales industrias, se fue ampliando en respuesta a la evolución socio-económica y a la presión de la clase media urbana sobre el sector público. En particular, se expandieron notablemente y se modernizaron los servicios comerciales y financieros. Por lo común, el mercado de esos servicios desbordó los límites metropolitanos y cubrió, en gran parte, las necesidades del resto del país. Tal es el caso, por ejemplo, de los servicios ligados a la actividad petrolera de Venezuela que están localizados en Caracas y que, en 1963, comprendían el 12% de la ocupación en el sector petrolero, aunque la extracción y refinación se realizan en los estados de Zulia, Anzoátegui, Moragán y Barinas. Otro ejemplo es el de la industria automotriz, que suele localizarse fuera del área metropolitana, pero cuyos servicios (en especial de dirección, distribución y reparación) se ubican en el lugar de mayor demanda, es decir en las grandes ciudades.

Por último, la importancia y la expansión de las actividades terciarias no pueden disociarse de la influencia creciente de las masas urbanas en el proceso político. Así, la consideración de los cargos públicos como canal de movilidad socioeconómica, la atención parcial a las reivindicaciones de los estratos populares urbanos organizados —en materia de salud, educación, vivienda, previsión social, etc.—, constituyen aspectos fundamentales para la comprensión del proceso de expansión de los servicios públicos y del funcionamiento de la burocracia en esos centros urbanos.

En general, y con distinto grado de absorción socioeconómica de la población urbana, parecería que la concentración de la actividad económica y el centralismo administrativo contribuyeron a que los sectores organizados de las grandes ciudades fueran los principales beneficiarios del proceso de modernización de la economía. Precisamente esa participación de los grupos intermedios entre la mediana y el estrato superior constituye la principal diferencia entre el módulo de distribución del ingreso en las grandes ciudades y en el orden nacional.

2. Formas de organización de la actividad económica en las áreas metropolitanas

En la sección anterior se señalaron algunas diferencias existentes entre las grandes ciudades y el resto del país, en cuanto a la distribución del ingreso global y el empleo por sectores. Estas disparidades tienden naturalmente a reflejarse en los patrones de distribución del ingreso entre factores y entre personas, habida cuenta, desde luego, de la variación entre otros aspectos, de la cantidad y calidad de los factores comprometidos, de los precios relativos, y del régimen de mercado.

De acuerdo con los indicadores disponibles sobre la materia, las características de las empresas que integran los sectores de actividad en esas áreas metropolitanas difieren significativamente de las del resto del país. Su organización en unidades grandes, en relación con el tamaño medio de las empresas nacionales, así como su nivel tecnológico superior a los promedios nacionales respectivos, las dotó de una capacidad de producción superior; de tal modo, concentraron el proceso de crecimiento de las ramas o sectores a que pertenecen. Dados los cuantiosos recursos que requieren su instalación y funcionamiento, adoptan generalmente la forma de sociedades de capital.

Las características oligopólicas asociadas a esa concentración de la producción y del empleo permiten a esas empresas controlar o desplazar

las actividades menos eficientes del ramo. Implican también una diferenciación de la productividad media entre y dentro de los sectores, menor en esos centros urbanos que en el resto de las economías respectivas donde coexisten actividades de distinto nivel tecnológico y se producen fuertes variaciones en los rendimientos por persona ocupada entre los sectores (por ejemplo, entre la agricultura y el sector secundario) y dentro de un mismo sector (como por ejemplo, entre las actividades agropecuarias de tipo moderno, y las de subsistencia).

Las disparidades entre esas estructuras económicas que llevan implícitos distintos niveles de organización y participación de la población según su ubicación espacial, se reflejan en los esquemas distributivos. En especial se traducen en contrastes socioeconómicos menos fuertes dentro de las áreas metropolitanas que en el resto de los países respectivos. Así, a mediados del decenio de 1960, más de la mitad de las sociedades existentes en Chile, Costa Rica y México, funcionaban en las respectivas ciudades capitales.⁵ Un proceso similar de concentración geográfica se observa en Guanabara, São Paulo y Caracas. En esta última ciudad, las sociedades industriales representan alrededor del 40% del capital suscrito en las compañías anónimas que operan en todo el sector. Además, muchas empresas que funcionan fuera de las áreas metropolitanas tienen en ellas su sede legal, con lo que influyen sobre la distribución del ingreso en esa zona a través de los sueldos pagados al personal administrativo superior o gerencial allí radicado.

La concentración de tales empresas en las zonas metropolitanas confiere rasgos predominantemente modernos a sus sectores de actividad. Pero esta fisonomía resulta no tanto del número de empresas eficientes en relación con las estándares internacionales, sino más bien de la concentración de la mayor parte del ingreso y del empleo en un número reducido de grandes unidades de alta productividad. En Guanabara, por ejemplo, sólo el 6% de los establecimientos industriales representaba en 1960 alrededor de los dos tercios del producto y del empleo total del sector.⁶

Tal concentración del producto y del empleo en grandes empresas modernas ha determinado, entre otras cosas, el desplazamiento de las actividades poco eficientes; a su vez, supone para las áreas metropolitanas una distribución de la productividad media dentro y entre los sectores menos desigual que en el resto del país, donde coexisten actividades de distinto nivel tecnoló-

⁵ En el Distrito Federal de México el 58% de las sociedades existentes en el país; en San José, el 56.4% de las sociedades industriales.

⁶ Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, *Censo industrial de 1960*.

gico y se producen fuertes variaciones en los rendimientos por persona ocupada (por ejemplo entre la agricultura y el sector secundario). Ese hecho tiene especial repercusión en la remuneración de los factores, ya que los salarios de quienes trabajan en sectores ineficientes suelen ser extremadamente bajos.

3. La asignación del producto generado

Entre las consecuencias que sobre la distribución del ingreso tiene la tendencia de las actividades de tipo moderno a concentrarse en las áreas metropolitanas, sobresalen las vinculadas con la asignación del producto generado y con la estructura ocupacional.

El primer tipo de influencia se deriva de los métodos de administración de esas empresas, ya que la multiplicidad de las tareas, el volumen de sus operaciones y las necesidades de información exigen la aplicación de sistemas relativamente modernos de organización administrativa y contable. Además, la acción fiscalizadora de los accionistas o socios y el control fiscal exigen una adecuada gestión contable. De tal modo, las deducciones por concepto de depreciación, de impuestos directos a las empresas, de ahorro y las provenientes de otras previsiones, reducen la parte del ingreso generado que se distribuye entre las personas. Así, de acuerdo con estimaciones referidas a 1965, el ingreso personal representaría entre un 70% (el área metropolitana de Caracas) y un 76% (Distrito Federal de México) del producto bruto interno total de esas grandes ciudades, proporción más o menos comparable con la observada en algunas economías desarrolladas.

En contraste, esos porcentajes parecerían ser mucho mayores en los países latinoamericanos considerados.⁷ Probablemente influya en ello la importancia en el resto del país de las pequeñas empresas no sometidas a adecuado control contable y fiscal, principalmente aquéllas donde no aparece clara la separación entre las cuentas de la empresa y la del propietario. Además las menores deducciones efectuadas por uno o varios de los conceptos antes señalados, contribuyen a que el ingreso personal represente en ellas una alta proporción del producto, lo que influye sobre el promedio nacional; de tal modo, esa proporción en los países considerados alcanza en promedio el 85% del producto interno bruto.

⁷ Con excepción, tal vez, de Venezuela, donde las asignaciones por concepto de depreciación y pagos a factores extranjeros del sector petrolero representan fuertes proporciones del producto bruto generado tanto en las zonas correspondientes como en el país (alrededor del 13% del ingreso nacional en 1964. Véase *Memoria del Banco Central*, 1968).

Como se puede apreciar, esa distinta participación del ingreso personal en el producto según se trate de las grandes ciudades o del conjunto del país, tiene importantes consecuencias, pues tiende a imponer pautas diferentes a la distribución en una y otra zona.

Si se considera la asignación del producto bruto entre los factores correspondientes del sector privado, la distribución tanto en las grandes ciudades como en los países respectivos presentaría posiblemente un grado similar de concentración. En efecto, no se efectuarán las deducciones anteriores, lo que haría aumentar en forma proporcional la participación de los empresarios-proprietarios que integran el estrato superior de la distribución en una y otra zona. En cambio, si se la analiza desde el punto de vista estricto del ingreso, la distribución en las grandes ciudades muestra menor concentración en su estrato superior que en el país; ello es así porque las partidas deducidas del producto bruto y que constituyen, en buena parte, remuneración del capital, no forman parte del ingreso de los dueños de ese factor. Estas variaciones en la participación del ingreso personal en el producto bruto generado parecerían indicar que el proceso de formación de ahorro dependería más de las empresas en las grandes ciudades y más de las personas en el resto del país; pero no existen antecedentes para demostrar esta hipótesis.

4. La estructura funcional del empleo

Las diferencias entre las grandes ciudades y el conjunto nacional, que se refieren tanto a la estructura sectorial como a las formas de organización de las respectivas economías, tienden a traducirse en distintas estructuras del empleo. De tal modo, la distribución de la fuerza de trabajo por categorías funcionales muestra en las ciudades —con respecto al total nacional— mayor representación de empresarios-proprietarios y de empleados y menor proporción de trabajadores por cuenta propia y de obreros (véase el cuadro 4).

En este resultado influye, evidentemente, la estructura sectorial de las economías respectivas, pero más decisiva parece ser la influencia de las formas de organización de las empresas. En las áreas metropolitanas, en efecto, el predominio de las grandes empresas implica paralelamente la eliminación progresiva de los productores pequeños o individuales. Al mismo tiempo, su organización en forma de sociedades por acciones amplía la demanda de cuadros empresariales, estimula la incorporación de ciertos grupos de la población a la categoría de socios, accionistas o poseedores de títulos, y por último favorece la

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL EMPLEO EN ALGUNOS PAÍSES Y ÁREAS METROPOLITANAS

	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>		<i>Costa Rica 1963</i>		<i>México 1963</i>		<i>Venezuela 1961</i>	
	<i>País 1960</i>	<i>País 1965</i>	<i>Gran Santiago 1964</i>	<i>País</i>	<i>San José</i>	<i>País</i>	<i>Distrito Federal</i>	<i>País</i>	<i>Distrito Federal</i>
Obreros	} 50.0	{ 53.1	44.2	} 66.1	71.6	{ 48.2	40.7	} 60.1	79.5
Empleados		{ 23.2	32.6			{ 14.3	34.6		
Trabajadores por cuenta propia	28.1	22.3	18.5	17.4	15.4	32.8	18.3	31.0	15.3
Empresarios	3.6	1.4	2.8	3.4	3.1	2.2	2.7	2.7	3.1
Trabajadores familiares no remunerados	16.8	—	1.9	10.4	7.2	} 2.5	3.7	{ 4.5	0.3
Otros (rentistas)	1.5	—	—	2.7	2.7			{ 1.7	1.8
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

FUENTES: Instituto Interamericano de Estadística, *América en cifras* y los Censos Nacionales, excepto Chile y México.

Chile: Estimación de ODEPLAN: *Análisis del crecimiento regional de Chile en el período 1952-1960*, Santiago, 1968.

Gran Santiago: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, *Ocupación y desocupación — Gran Santiago*, Santiago, 1965.

México y el Distrito Federal: Banco de México, S. A. *Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México 1963*, México, D. F., 1966.

especialización en las actividades afines o complementarias, lo que a su vez también redundó en mayores necesidades de empresarios. Los antecedentes fragmentarios disponibles ilustrarían suficientemente ese aspecto. Según ellos, mientras en las grandes ciudades consideradas la proporción de trabajadores independientes fluctuaba entre 15.3% (Caracas) y 18.5% (Gran Santiago), ese porcentaje se elevaba para la totalidad del país a 22.3 (Chile) y a 34.0 (México); la diferencia era mayor aún en lo que respecta a la proporción de empresarios-propietarios (entre 1.7 y 3.1% en las ciudades y entre 0.8 y 2.7% en el conjunto nacional).

Asimismo, existe distinta participación de los empleados y obreros en las fuerzas de trabajo de ambas áreas. Así, el tamaño y el nivel tecnológico de las empresas metropolitanas más representativas han determinado que la racionalización de la actividad en ella sea mayor que la del promedio del país. Esta tiende a traducirse en mayor especialización y jerarquización de las funciones no sólo entre la gerencia y los organismos de ejecución dentro de las empresas, sino también entre éstas y los consumidores o usuarios. Esta creciente división del trabajo constituye un rasgo importante del sector moderno, y deriva en influencias distintas sobre el empleo según se trate de empleados u obreros. La multiplicación de las funciones de planificación, de administración y de control así como la alta ponderación del sector terciario, que son propias de las grandes ciudades, favorecen a los empleados. De acuerdo con las informaciones disponibles, entre los años 1950 y 1961 se duplicó con creces en Caracas el número de empleados de oficina y afines, con lo cual se elevó su proporción en la población activa de un 9 a un 14.3%; y en igual proporción aumentó el número de técnicos y profesionales. Fenómeno análogo se observó en la industria de São Paulo, donde los técnicos, ingenieros y administradores fueron los grupos que más acrecentaron su participación en el empleo de ese sector. En 1963, el índice de ocupación de los mismos en la industria manufacturera triplicaba el de 1951 y aun lo sextuplicaba en las industrias de bienes de capital en circunstancias en que el empleo total industrial en dicha ciudad aumentó sólo en un 55% en el mismo lapso.⁸ Como con-

⁸ Véase J. B. Brandao López, *Desenvolvimento e mudança social*, Universidad de São Paulo, 1968.

secuencia, la participación de los empleados en la ocupación total tiende en las grandes ciudades consideradas a ser mayor (un tercio aproximadamente) que en el conjunto de cada país (entre un 13 y un 23%).

En contraste, el grado más avanzado de racionalización y de mecanización de la actividad en las ciudades parece haber tenido efectos adversos para la ocupación obrera. La proporción de ésta en el empleo total no pasa de 45% en comparación con el 50% o más en el país; más aún, tiende a mostrar una tendencia decreciente. En Caracas, por ejemplo, entre 1950 y 1961 disminuyó del 27.7% al 24.5% la proporción de artesanos, operarios de fábricas y afines en la población ocupada; y un fenómeno análogo se observó en el sector industrial de São Paulo.

Pero la tendencia a la racionalización y la mecanización no sólo influye sobre el volumen del empleo obrero; además —y lo que sería más importante— parece que tiende a nivelar en un mismo plano de semicalificación la demanda de trabajo manual. Las informaciones disponibles al respecto muestran los efectos contrapuestos de esos procesos tecnológicos. Así, mientras por una parte requieren en forma creciente cuadros técnicos altamente calificados, por la otra, al simplificar las tareas, dirigen su demanda hacia el sector no calificado de la oferta de trabajo manual. De tal modo, los antecedentes sobre el empleo industrial de São Paulo muestran que entre 1951 y 1963 se triplicó el índice de ocupación de los técnicos e ingenieros, mientras que el de operarios sólo aumentó en un 56%. En este último caso fue decisivo el aumento del índice para los no calificados (164 en 1963, con base 1951 = 100) y de los semicalificados (183); en el mismo lapso, el índice para los obreros calificados se mantuvo en 106, gracias al aumento de ese grupo en las industrias de bienes de capital, los que giraron al parecer sobre la fracción de ese grupo ocupado en las industrias tradicionales. Esa tendencia ha facilitado la contratación a bajo nivel de remuneración del sector obrero escasamente calificado y no organizado. Así se explicaría, entre otras razones, la alta proporción de mujeres en el empleo metropolitano (un tercio aproximadamente), en comparación con su participación en el ámbito nacional (menos de un 25%).

IV. LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL INGRESO MEDIO

1. *Diferencias interregionales*

La fuerte desigualdad en la distribución del ingreso medio entre las diversas zonas de los paí-

ses y principalmente entre sus áreas metropolitanas y el "hinterland" constituye una de las manifestaciones más claras del fenómeno comentado. De acuerdo con estimaciones realizadas a

mediados del decenio de 1960 entre el 15 y 35% de la población total de Chile, México y Venezuela, concentrada en sus respectivas áreas metropolitanas, generaba entre el 35 y 44% del producto total. La relación entre ambas magnitudes indica que la población de esas áreas disponía de un ingreso por habitante superior entre un tercio y una vez y media a los promedios nacionales respectivos. Diferencias similares se registran entre Río de Janeiro, São Paulo y San José con respecto a los países correspondientes. Expresado en dólares a precios de 1960, mientras el producto bruto por habitante en los países aludidos oscilaba en 1965 entre unos 300 y 730 dólares, en sus grandes ciudades fluctuaba entre 600 y 1 385 dólares.⁹ Digno de destacarse parece ser el caso de Brasil y de México, pues si el ingreso por habitante de esos países (de 300 y 570 dólares respectivamente) los situaría en las áreas en desarrollo, sus principales ciudades, con un ingreso medio de 700 y 1 385 dólares, respectivamente, podrían considerarse como económicamente avanzadas.

Las diferencias antes señaladas son aún más fuertes cuando se comparan tales centros con el resto del país o con determinadas regiones en ellos. En Chile, donde por diversas razones de orden geográfico e histórico, los problemas regionales son relativamente menos graves, el ingreso medio del Gran Santiago en 1965 superaba en alrededor de 60% al promedio del resto del país y equivalía a unas 2.4 veces el ingreso por habitante de la zona de menor desarrollo relativo (Cautín). Lo anterior hace suponer que deben ser mucho mayores esas diferencias en países como México o el Brasil, donde revisten más gravedad los problemas regionales. Así, a mediados del decenio de 1960, el ingreso bruto por habitante en Guanabara equivalía a 3.4 veces el correspondiente al resto de Brasil (excluido el Estado de São Paulo) y cerca de 6 veces el promedio de la vasta región del Nordeste. Los mismos múltiplos se encuentran cuando se compara el Distrito Federal con el resto de México (excluido el estado de Nuevo León) y con la región Pacífico Sur del país.

Para apreciar la magnitud de esas diferencias y las características específicas que reviste el proceso de metropolización de América Latina es conveniente comparar esas situaciones con las observadas en países desarrollados, si bien debe tenerse presente la influencia de los distintos grados y tipos de desarrollo sobre los resultados de la comparación.

En general, la distribución geográfica del ingreso medio presenta una menor desigualdad en

las economías industrializadas. En los Estados Unidos,¹⁰ por ejemplo, el ingreso medio familiar más alto registrado en un área metropolitana (Washington, D.C.), en 1960, superaba sólo en un tercio aproximadamente al promedio nacional, y este último variaba respecto de los ingresos medios regionales extremos entre -13 y +37%.

Como se puede apreciar, esas diferencias son menores que las observadas en los países latinoamericanos y aunque pudieran ser comparables con las registradas en un país de menor ingreso como Chile, tienen distintas proyecciones socioeconómicas y plantean problemas menos graves. Desde luego deben tenerse en cuenta los niveles de ingreso. En este aspecto, el menor ingreso personal registrado en una área metropolitana de los Estados Unidos en 1960 era igual a alrededor de 2 veces el correspondiente a la ciudad similar de mayor ingreso en América Latina en 1965. De este modo, el alto nivel de ingreso y las menores diferencias interregionales hacen que la distribución espacial del ingreso no desempeñe un papel tan decisivo en el proceso de localización de la población y de la actividad económica, como en el caso de América Latina. La variedad de opciones o la elasticidad de distribución territorial de la población y de la actividad económica resulta mucho mayor que en América Latina y así, en aquel país, el proceso de aglomeración demográfica y económica pudo realizarse simultáneamente y con reducidos desniveles en múltiples centros urbanos.

La situación ha sido muy diferente en América Latina. Por una parte, el proceso de industrialización tuvo lugar sin el apoyo anterior de la transformación agraria. Por otro lado, ese rezago y el de otros factores llevaron a la concentración de la actividad industrial y de las principales funciones urbanas en unas dos o tres grandes ciudades en cada país, estableciendo fuertes y aun crecientes desequilibrios socioeconómicos entre ellas y el resto del país respectivo. En consecuencia disminuye considerablemente la variedad de opciones para la localización de la población y de la actividad económica. Asimismo, el ingreso muy bajo de la mayor parte de la población de las localidades rurales y urbanas menores impulsó la emigración hacia las áreas metropolitanas donde el ingreso es más elevado.

Esas diferencias de ingreso entre ambas zonas determinan en medida decisiva la fuerte desigualdad de los patrones distributivos de los países de la región. Ellos, en verdad, resultan de la

⁹ El ingreso bruto interno por habitante en 1965, de acuerdo con estimaciones de la CEPAL.

¹⁰ Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Census of population 1960*, vol. 1, Parte 1, "United States Summary", pág. 1-286.

combinación o, más bien, de la yuxtaposición de sistemas de repartición correspondientes a áreas de muy disímil estructura socioeconómica. A causa del mayor ingreso de los grupos radicados en los centros metropolitanos, ellos se concentran en los tramos altos del sistema nacional; en cambio, es mayor la representación del resto del país en los estratos bajos. Ese contraste, como es obvio, tiende a acentuar la desigualdad. En efecto, como los ingresos de las poblaciones metropolitanas son elevados en relación con el promedio nacional, determinan una concentración mayor en la cumbre de la que aparecería si se tomaran solamente los promedios urbanos o, a la inversa, si se considerara nada más que la situación del resto del país.

2. Incidencia sobre la homogeneidad de las regiones

Además de sus efectos sobre la distribución del ingreso entre las regiones y entre las personas, la concentración de la actividad económica y de la población en unas pocas grandes ciudades tiene otras proyecciones. Entre ellas, destaca la que afecta el concepto mismo de región en América Latina, ya que las economías metropolitanas constituyen frecuentemente verdaderas "islas" dentro de su misma región. Así, la población y la actividad económica de toda una zona se concentran en una ciudad, mientras los vastos territorios circundantes presentan reducidísima densidad de población y se sumergen en los modos de vida tradicional. Ello se traduce en discontinuidades o desniveles en el desarrollo socioeconómico de distintas áreas de la misma región, y la desigualdad de ingreso que se deriva de esa situación resulta a veces tan grande o mayor que la registrada entre regiones distintas. De tal modo, si se consideran zonas contiguas al área metropolitana y las comprendidas generalmente en la misma región, se advierte que el ingreso por habitante en el Distrito Federal de México equivalía en 1965 a 2.6 veces el correspondiente al estado de México y a poco más de 10 veces el ingreso medio en Tlaxcala. Esa relación era entre 3 y 4 veces superior a la existente entre las regiones económicamente más opuestas del país.

Por su parte, en el Brasil, en 1965, el ingreso por habitante en la ciudad de Río de Janeiro equivalía a cerca de 3 veces el promedio del estado del mismo nombre y esa diferencia era si-

milar a la registrada entre la región de mayor ingreso (Sur) y la más pobre (Nordeste).

En el caso de México, el índice del producto por habitante de la región Norte fue en 1965 algo superior al promedio nacional; pero caería significativamente por debajo de éste (sólo llegaría al 83%), si se excluyera al estado de Nuevo León, cuyo producto por habitante triplica el promedio del resto de la misma región. De modo análogo, en el caso del Brasil, las diferencias entre los ingresos medios prácticamente desaparecerían, si se excluyera de la comparación entre áreas pobres y ricas, el triángulo formado por los tres centros industriales de Belo Horizonte, Guanabara y São Paulo. En particular, si se eliminara la influencia de esas dos últimas áreas urbanas, el ingreso medio del país que duplicaba el promedio del Nordeste, lo superaría en sólo un tercio. Asimismo, si se excluyera el estado de São Paulo, el ingreso medio de la región Sur que equivale a tres veces el del Nordeste, quedaría bastante próximo a éste.

De lo expuesto se desprende que los efectos de la metropolización sobre la distribución territorial del ingreso son en América Latina bastante diferentes de los que se producen en los países desarrollados. En esos últimos, la región constituye una unidad relativamente homogénea,¹¹ y las diferencias entre regiones distintas (aunque mucho menores que en América Latina) son generalmente mayores que las existentes entre las áreas que integran una misma región.

Estas diferencias se reflejan en la elaboración de las políticas regionales. Así, en los países desarrollados, dada la relativa homogeneidad de las áreas integrantes de una misma región, se trataría preferentemente de corregir los desequilibrios entre regiones distintas. En cambio, en América Latina, el problema sería más complejo, pues los desniveles entre regiones se superponen a otros tanto o más grandes dentro de una misma región y que derivan del fuerte contraste entre uno o dos de sus centros urbanos y el resto de la misma región.

¹¹ En los Estados Unidos, por ejemplo, las mayores diferencias de ingreso entre regiones (lejano oeste y sudeste) alcanzaban en 1960 a un 63% y eran significativamente más elevadas que las más altas registradas entre áreas de una misma región (Florida y Mississippi en la región sudeste). Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *Survey of Current Business*, abril de 1969, vol. 49, No. 4.

V. ASPECTOS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR CATEGORÍAS FUNCIONALES

1. Consideraciones generales

Un análisis preciso de la distribución del ingreso entre categorías funcionales debería en-

cuadrarse en el contexto específico de cada país o ciudad, dadas las particularidades de cada caso, en cuanto a etapas de desarrollo y a estructuras socioeconómicas e institucionales. Sin embargo,

ello no se intentará en esta sección en la que sólo se pretende calificar a grandes rasgos la situación global existente y analizar los hechos que rigen la distribución del ingreso por categorías funcionales.

En lo referente al primer punto, se advierte que el único rasgo común a esos países lo constituye la elevada tasa de crecimiento de la población que, en el decenio de 1960, llegó a un promedio anual de alrededor de 3%. Ésta tasa ha implicado fuertes presiones sobre la capacidad ocupacional. De todos modos, su impacto sobre la oposición relativa de las categorías funcionales en la escala de las remuneraciones varió según el ritmo de desarrollo económico, las características de la fuerza de trabajo incluido el grado de organización y el poder de negociación de sus diversos segmentos y la estructura económica.

En México y Venezuela, las altas tasas de crecimiento logradas en los años de la posguerra se tradujeron en una demanda rápidamente creciente de técnicos, administradores y ciertos empleados con altos sueldos. Se diversificó así la composición funcional de los estratos altos que tradicionalmente estaban integrados casi exclusivamente por empresarios propietarios, y se amplió la de los grupos cercanos, a los cuales se fueron incorporando rápidamente los empleados medianos, oficinistas y obreros especializados. Por su parte, la situación de los obreros en ambos países fue distinta. En México, el deterioro de la participación global obrera en el ingreso entre 1950 y 1965 reflejó la situación de la gran masa rural, y el reajuste frecuentemente rezagado de los salarios respecto de la alta tasa de expansión de la economía.¹² En Venezuela, los asalariados rurales tienen menor peso en el empleo y los obreros urbanos tienden a equipar sus salarios con los tipos altos vigentes en el sector petrolero y minero; por ello, lograron mantener la participación del trabajo en el ingreso y resistieron los efectos adversos de la coyuntura de 1960-1962.

Al igual que en esos dos países, la actividad económica experimentó ritmos satisfactorios de crecimiento en Costa Rica y el Brasil, si bien difirió su repercusión sobre los niveles de ingreso medio de las diversas categorías funcionales. En Costa Rica el sector dominante fue el agropecuario, y la política de remuneraciones, si bien mejoró los salarios mínimos de la gran masa de los trabajadores rurales, fue limitada por la rigidez de determinadas estructuras agrarias y la escasa influencia de los grupos urbanos organi-

¹² A precios de 1960, el incremento medio anual de los salarios fue de un 2.2%, en comparación con la tasa media de crecimiento del producto nacional bruto de 6.3%. Véase Banco de México, *Comercio exterior*, septiembre de 1969, México, D. F.

zados en un esquema predominantemente rural. Por su parte, en el Brasil, las diferencias socio-económicas crecientes entre diferentes categorías funcionales reflejaron la escasa organización de los asalariados —una proporción significativa de los cuales tiene muy baja calificación— y las características de la política de ingresos que favoreció especialmente a los empresarios-propietarios. La categoría de empleados técnicos con altos ingresos fue de escasa significación en el total nacional y se concentró en las grandes ciudades y en particular en Río de Janeiro y São Paulo.

Por último, en Chile, el bajo ritmo de incremento económico fue adverso para los asalariados y particularmente los agropecuarios. No obstante estar relativamente bien organizados, la mayor parte de los obreros —con excepción de los ocupados en las empresas extranjeras del sector exportador y ciertos servicios públicos (electricidad, gas)—, no pudo resistir la presión ejercida sobre el empleo y las remuneraciones, por el incremento anual de la fuerza de trabajo. Su lucha se limitó entonces a la defensa de los salarios reales progresivamente determinados por la elevada tasa de inflación. En posición más ventajosa se encontraron los empleados y cuadros técnicos de los grandes centros urbanos, que mantuvieron su participación en el ingreso e incluso aventajaron en la cumbre de la distribución a ciertos estratos de empresarios-propietarios medianos.

De los hechos reseñados resulta una gran variedad de situaciones nacionales que presentan como rasgo general que la remuneración media de las diversas categorías funcionales es más alta en las áreas metropolitanas que los promedios respectivos de los países.

2. *Las remuneraciones medias por categorías funcionales*

Las diferencias de ingreso medio entre las áreas metropolitanas y el conjunto de cada país tienden a reflejarse en las categorías ocupacionales. El análisis de la remuneración media por grupos funcionales en las metrópolis muestra que el salario medio equivale a la mitad o a poco más del promedio total por persona ocupada en ellas. En orden creciente, lo sigue la remuneración media de los trabajadores independientes, que fluctúa alrededor de dicho promedio. Por su parte, el sueldo medio supera ese promedio entre un 40 y un 90%, mientras la remuneración media del empresario-propietario lo duplica con exceso. El mismo orden siguen las categorías funcionales del conjunto del país en la escala de las remuneraciones medias, con un índice más bajo para los obreros y uno aún más alto para

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA: INGRESO MEDIO DE LAS CATEGORÍAS FUNCIONALES EN ALGUNOS PAÍSES Y SUS RESPECTIVAS ÁREAS METROPOLITANAS
(Índice del ingreso medio total = 100)

	Brasil ^a	Chile 1960 ^b		México 1963 ^c	
	São Paulo 1961-1962	País	Gran Santiago	País	Distrito Federal
Obreros	53	56	58	62	95
Trabajadores por cuenta propia		27 ^a	—	101	244
Empleados	120	170	187	194	283
Empresarios-propietarios	220 ^b	237 ^c	276	244	534
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>138</i>	<i>100</i>	<i>205</i>

FUENTES: Brasil: *Pesquisa sobre orçamentos familiares, 1961-1962, op. cit.*; Chile: estimaciones basadas en ODEPLAN, *Evolución del Gran Santiago hasta 1990*, Santiago, julio de 1967; México: *Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México, 1963, op. cit.*

^a Trabajadores independientes del sector agropecuario.

^b Patrones, empresarios y trabajadores por cuenta propia.

^c Se incluyen los trabajadores por cuenta propia no agropecuarios.

los empresarios-propietarios. En términos absolutos, las remuneraciones medias para las diversas categorías son generalmente más bajas que las de los grupos respectivos en las grandes ciudades (véase el cuadro 5).

En las diferencias antes señaladas influyen varios factores. Entre ellos se distinguen aquellos que gravitan sobre la posición socioeconómica de todas las categorías en ambas áreas —metropolitana y el conjunto del país— y los que actúan directamente sobre determinados grupos, aunque puedan tener repercusiones indirectas sobre la posición de los demás.

Entre los primeros figura la propiedad de activos. Aparte de los sueldos cuya magnitud obedece a factores más complejos, la distribución de las remuneraciones medias muestra una relación directa con la propiedad de los recursos. La menor remuneración media corresponde a los obreros, que sólo disponen de su fuerza de trabajo, y la más alta a los empresarios-propietarios. En una posición intermedia se encuentran los trabajadores por cuenta propia, cuyo volumen de recursos es generalmente menor que el de los empresarios-propietarios.

Ahora bien, respecto de la influencia de la propiedad sobre las diferencias geográficas de ingreso a favor de las categorías metropolitanas, convendría considerar no sólo el tamaño del activo, sino también las formas y la intensidad de su explotación, que influyen sobre su rendimiento. En este último aspecto, se hallarían en posición ventajosa los empresarios-propietarios radicados en las áreas metropolitanas. Allí, el tamaño del mercado, la mayor difusión de la tecnología moderna y el predominio de las grandes empresas, relativamente más eficientes que las del

resto del país, ofrecen mejores oportunidades a los inversionistas metropolitanos, cuya influencia sobre la orientación de la política económica suele ser además significativa.

Una relación similar a la anterior, aunque modificada por la influencia de otros factores, parece existir entre el nivel de educación y de ingreso, evolucionando ambas variables en el mismo sentido, aunque con distinta intensidad según las categorías socioeconómicas. Ello es así por la estrecha relación que suele existir en esos países entre las posibilidades de acceso a la educación, en sus distintos niveles, por una parte, y el *status* socioeconómico familiar de los eventuales beneficiarios, por la otra. Las reformas introducidas en esta materia en algunos de esos países son demasiado recientes como para restar urgencia a la situación prevaleciente con anterioridad caracterizada por la transmisión de una generación a otra del *status* socioeconómico y educacional. A comienzos del decenio de 1960, aun en países de mayor desarrollo social relativo de la región, como Chile, tenían acceso a la educación secundaria sólo un 14% de los hijos de obreros contra el 73% de los procedentes del 20% más pudiente de la población. Esa situación era aún más llamativa en lo referente al nivel universitario, ya que en 1964, sólo un 1% aproximadamente de los estudiantes de esa categoría pertenecían a familias obreras.

Atendiendo al modo de presentación de los datos, la relación antes descrita parece también circular, en el sentido de que, a su vez, los niveles de educación se reflejan en el ingreso medio. Así para México, en 1964-1965, el valor modal o sea el punto de mayor concentración de las frecuencias en la distribución de la población

Cuadro 6

MÉXICO: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR NIVELES DE EDUCACIÓN Y DE INGRESO, 1964-1965

Categorías socioeconómicas (porcentajes de la población)	Porcentajes de las personas en cada nivel de educación			
	Sin instrucción	Pri- maria	Secun- daria	Supe- rior
20% más pobre	} 75	} 65	} 65	} 86
30%				
30%				
15%				
5%				

FUENTE: Secretaría de Industria y Comercio, *La población económicamente activa de México en 1964-1965*, tomo VII, México, D. F., 1965.

económicamente activa por niveles de educación y de ingreso, correspondía para los analfabetos al ingreso medio del 20% más pobre de la población; para las personas que completan sus estudios primarios y secundarios, a los promedios respectivos de las dos mitades del 60% siguiente de la población; y por último, los egresados de escuelas especiales y universitarias, al ingreso medio del 20% superior de la distribución (véase el cuadro 6).

Igual conclusión podría derivarse de los antecedentes sobre Río de Janeiro para 1962. Refe-rido al ingreso medio de un jefe de familia analfabeto, el índice se duplicaba para los jefes de familia con educación primaria, en tanto se cuadruplicaba y sextuplicaba para aquellos con educación secundaria y superior, respectivamente.¹³

¹³ Fundação Getulio Vargas, *Pesquisa sobre orçamentos familiares*, 1961-1962, op. cit.

La relación antes señalada explica en gran medida la posición de las diversas categorías funcionales en la escala de las remuneraciones, según sean sus niveles respectivos de educación. Pero aún así, las modalidades de presentación de las informaciones disponibles, no permiten abordar otros aspectos no menos importantes como los relacionados con las variaciones de ingreso entre categorías funcionales distribuidas según niveles similares de educación. Son ilustrativos al respecto los antecedentes sobre el Gran Santiago (véase el cuadro 7).

Los datos sobre educación expuestos explican ciertas diferencias de ingreso entre las categorías funcionales respectivas, según se trate de áreas metropolitanas o del resto del país. En efecto, la concentración de los servicios educacionales —principalmente en los niveles intermedios y universitarios— se traduce en un mayor grado de difusión en la educación en esas áreas y en una más alta capacitación relativa de la mano de obra. En casi todos los países considerados, el porcentaje de analfabetos en la población en edad escolar en las capitales y otras grandes ciudades similares era inferior a la mitad de los promedios nacionales respectivos; y, paralelamente, la calificación de la mano de obra, en términos de escolaridad, era también más alta.

Además de la propiedad y la educación, influyen otros factores en los niveles de remuneración de las categorías funcionales y sus respectivas diferencias geográficas. Sin embargo, su gravitación parecería ser más limitada, pues se circunscribe en lo inmediato a ciertos grupos, aunque pueda tener efectos indirectos sobre la posición relativa de otros. Dentro de estos factores quedarían comprendidos la política oficial de remuneraciones, ciertas características institucionales, incluidas la capacidad de organi-

Cuadro 7

GRAN SANTIAGO: NIVELES DE EDUCACIÓN Y DE INGRESO MEDIO POR CATEGORÍAS FUNCIONALES, 1958

Categorías funcionales	Índice de remuneración media (total = 100)	Sin instrucción	Educación (porcentajes de la población de cada categoría)			Total
			Primaria	Secundaria	Especial universitaria	
Empleadores	298	1	12	61	26	100
Empleados	155	—	20	56	24	100
Independientes	97	6	52	31	10	100
Obreros	53	5	75	14	1	100
Total	100					

FUENTE: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, *La población del Gran Santiago*, Santiago, 1959.

zación y de resistencia de los grupos y su cuota de poder político, la productividad y por último, las diferencias en la composición de las diversas categorías funcionales.

La política oficial de remuneraciones tiende, por lo general, a colocar a los asalariados de las grandes ciudades en posición ventajosa respecto a los del resto del país. Por una parte, se les fija ingresos mínimos más elevados, y por la otra la aplicación de esas escalas es más generalizada. Ello se debe, sobre todo, a la mayor información de las masas metropolitanas y a su mejor organización; a veces, el porcentaje de los afiliados urbanos a las organizaciones gremiales duplica la proporción registrada en el resto del país. A consecuencia de ello, se observa que en el Distrito Federal de México, por ejemplo, en 1965 el salario medio en el sector secundario superaba en un 13% al promedio nacional, y en más de 45% al de muchas otras ciudades menores. Lo mismo sucede en Venezuela, donde el salario medio mensual pagado en Caracas en 1963 equivalía a cerca del doble del vigente en el resto del país. Paralelamente, aunque con menores variaciones, la fijación del sueldo medio o vital tiende a favorecer a los empleados metropolitanos en relación con los del resto del país.

Asimismo, el nivel absoluto y relativo más alto de la remuneración del trabajo en los grandes centros urbanos, está influido por la concentración en ellas de las empresas de gran tamaño, cuya productividad por persona ocupada es mayor que la media del país. En la obtención de esa remuneración relativa más elevada, influye no sólo la mejor organización de los asalariados —a causa, precisamente, de su concentración en grandes unidades productivas— sino también la mayor productividad de esas empresas. En efecto, aunque los incrementos de productividad tiendan

a reflejarse menos que proporcionalmente en la remuneración del trabajo y en especial en la de los obreros, los incrementos más elevados de los sueldos y salarios en las áreas metropolitanas los colocan en mejor posición que los del resto del país, que trabajan en empresas de más reducido tamaño medio y de menor productividad. Al respecto, es significativa la evolución comparada del producto por persona ocupada, así como de los sueldos y salarios medios en la industria de São Paulo, según el tamaño de las empresas (véase el cuadro 8).

Como lo muestran los datos señalados, el salario medio crece mucho más lentamente que los sueldos en relación con la productividad; no obstante, se advierte que en 1968 el 33% de los obreros industriales mejor remunerados del país trabajaba en el área metropolitana de São Paulo.¹⁴

Por último, otro factor de diferenciación geográfica de las remuneraciones radica en la variación en la composición de una misma categoría funcional entre las dos áreas consideradas. Desde este punto de vista, las diferencias en la estructura ocupacional son a la vez cuantitativas y cualitativas.

En el conjunto del país —excluida el área metropolitana—, con la organización en gran parte artesanal de la economía y el bajo nivel tecnológico, la población activa tiende a presentar una estructura ocupacional relativamente simple. Por una parte, existe una fuerte masa de trabajadores manuales, en gran parte agropecuaria, de baja calificación y remuneración, y por la otra un grupo reducido de empresarios-propietarios; entre ambos, la parte mediana tiene escasa significación, tanto por la baja ponderación de los cuadros técnicos y administrativos, como por el bajo nivel de ingreso y de calificación de los trabajadores independientes que la integran.

En cambio, en las metrópolis la estructura de la población ocupada es más diversificada y compleja y corresponde a un mayor desarrollo socio-económico. Con la concentración del progreso tecnológico, los estratos intermedios que desempeñan las funciones de planeación, administración, control y demás tareas especializadas, adquieren importancia creciente con relación a los propietarios y los trabajadores manuales no calificados. Asimismo, los obreros tienen mayor educación y existen más cuadros especializados o semicalificados, como consecuencia de la demanda de las ramas dinámicas del sector secundario, y de la prestación de ciertos servicios especializados. Así, en ciudades como Santiago de Chile se concentra más de la mitad de los obreros del país que han egresado de las escuelas técnicas. Debido a los mayores salarios que perciben esos gru-

Cuadro 8

SÃO PAULO: PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA, SUELDOS Y SALARIOS MEDIOS, 1960
(Índices)

Establecimientos industriales (número de operarios)	Índices (establecimientos 1-4 operarios = 100)		
	Producto por persona ocupada	Sueldos medios	Salarios medios
1-4	100	100	100
20-49	143	373	124
50-99	154	392	131
500-999	190	456	141
1 000 y más	198	562	150
Promedio total	160	376	126

FUENTE: IBGE, *Recensamento geral do Brasil*, 1960.

¹⁴ IBGE, *Anuario estatístico do Brasil*, 1968.

pos especializados, la categoría a que pertenecen mantiene en las grandes ciudades una participación en el ingreso similar al total nacional, que incluye sin embargo un porcentaje mucho más alto de obreros. Asimismo, puede establecerse una diferencia análoga entre la categoría de empleados del total del país y la de las áreas metropolitanas. La concentración en estas últimas de las actividades económicas modernas, de los organismos centrales de la administración pública y de los principales servicios de salud, educación e investigación ha requerido gran cantidad de cuadros especializados de empleados. Dentro de esa categoría, como ya se dijo, parece haber crecido más rápidamente la demanda de profesionales y de técnicos de alta calificación para desempeñar las tareas de planificación y administración de la actividad económica urbana. De acuerdo con estimaciones basadas en informaciones fragmentarias, parecería que alrededor de dos terceras partes de los profesionales y técnicos de los países latinoamericanos trabajan en sus principales centros metropolitanos. En este aspecto, la escasez relativa de esos grupos, y su poder político, como base gerencial o administrativa del sector público y privado, junto con la influencia de los patrones internacionales sobre la remuneración de esos grupos explican a la vez la gran frecuencia de los altos sueldos en la escala del ingreso metropolitano, y en general el nivel más alto del promedio para toda la categoría. De tal modo, en 1968 trabajaban en la ciudad de São Paulo los dos tercios de los empleados industriales con mayor ingreso del Brasil.

La misma interpretación es válida para explicar la mayor remuneración media que perciben en las ciudades los trabajadores por cuenta propia. En ellas, esa categoría está integrada en gran proporción por profesionales incorporados principalmente al sector terciario (médicos, abogados, contadores, etc.), y por trabajadores capacitados. En contraste, las distintas condiciones prevalecientes en el resto del país en cuanto a la menor intensidad de la demanda, a la escasez de centros de capacitación y también a la estructura económica, hacen que sea reducida la proporción de los cuadros especializados en esa categoría; en particular, está constituida fundamentalmente por productores agropecuarios a escala reducida y por dueños de pequeñas empresas comerciales, manejadas en general de manera ineficiente.

Por último, en lo referente a los empresarios-propietarios, ya se analizó la influencia que sobre las diferencias geográficas de sus ingresos ejercen las distintas formas de organización de la ac-

tividad económica y el tamaño de las empresas. A este respecto, convendría señalar algunas características del comportamiento de esa categoría, las que combinadas con la estructura ocupacional total se traducen en distinta estructura distributiva del ingreso nacional según las zonas.

Mientras en el resto del país, el tamaño medio de las empresas permite en general su manejo directo por parte de los propietarios, en las grandes empresas ubicadas en las áreas metropolitanas la administración está confiada, en la mayoría de las veces, a un directorio o consejo de administración, integrado fundamentalmente por los socios mayoritarios y por algunos técnicos. El distinto comportamiento de los empresarios propietarios y la diferente ponderación de los empleados según el área considerada, determinan significativas variaciones de la estructura distributiva del ingreso nacional entre los factores. En el resto del país, la participación global de los ingresos mixtos y de capital en el total tiende a ser muy alta. En cambio, en las áreas metropolitanas es mayor la participación del trabajo dada la mayor ponderación de los obreros calificados y empleados en la ocupación total y especialmente los altos sueldos percibidos por los directores y administradores.¹⁵

El análisis funcional pone de relieve algunos rasgos fundamentales de la distribución del ingreso entre las personas, según sea el área considerada. Así, de acuerdo con su estructura ocupacional, la distribución del ingreso en las áreas metropolitanas tiende a ser menos desigual debido al peso de los estratos intermedios (entre otros, obreros calificados, empleados y administradores). En cambio, la estructura ocupacional menos diversificada del resto del país tiende a traducirse en fuertes desigualdades entre la gran masa de los obreros, por una parte, y el reducido estrato de los empresarios-propietarios, por la otra. Asimismo, este tipo de análisis es muy importante en la medida que permite identificar y calificar los grupos y su modo de incorporación en la actividad económica y, en ciertos casos, su nivel de participación en el poder político. Estos aspectos constituyen elementos fundamentales que deberían informar las políticas de ingreso encaminadas a modificar la situación existente.

¹⁵ Cabe señalar que estas remuneraciones en gran medida no constituyen una remuneración típica del trabajo porque generalmente están influidas por la posición de socios de esos directores o administradores o por alguna otra forma de participación en el capital de esas empresas. Este hecho explica la alta elasticidad de esos sueldos respecto a la productividad, como se puede apreciar a través de las informaciones mencionadas sobre la industria de São Paulo.

VI. ALGUNOS RASCOS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

En esta sección se considerarán algunos rasgos generales de la distribución del ingreso familiar en las áreas metropolitanas, en comparación con los patrones nacionales. Para esos fines, se dividirán en cinco grupos las categorías perceptoras, por orden creciente de ingreso; sucesivamente, están constituidos por el 20% más pobre de las unidades perceptoras, el 30% siguiente hasta la mediana, el 30% por encima de la mediana, por el 15% ubicado debajo del grupo más alto y, finalmente, por el 5% más alto (véanse los cuadros 9 y 10). Esa clasificación no responde a criterios de homogeneidad o de estructura de tipo "clasista" variando la composición interna de cada grupo según las áreas o países considerados.

1. El 20% más pobre

El 20% más pobre de la población percibe en promedio un 5% del ingreso en las áreas metropolitanas, mientras ese porcentaje es de 3.1% en el país. Expresado en términos absolutos, ello significa un ingreso personal que oscila entre 130 y 300 dólares en las ciudades frente a promedios nacionales que varían entre 50 y 110 dólares.¹⁶ En términos relativos y absolutos, ese grupo goza —con respecto al total nacional— de una situación ventajosa en todas las ciudades consideradas salvo en San José; en esta ciudad, su posición relativa aparece por debajo de la categoría similar en la distribución nacional, si bien su ingreso medio absoluto sigue siendo un poco más elevado (unos 125 dólares contra 110).¹⁷ Tales diferencias geográficas en el ingreso medio de esa categoría reflejan en gran parte las variaciones que se registran en su estructura sectorial y ocupacional en cada área considerada.

En los países, no obstante la variedad de las situaciones nacionales, puede decirse que el grupo considerado está integrado hasta en un 90% por trabajadores ocupados en las actividades de tipo primitivo del sector agropecuario. El resto está constituido por trabajadores no calificados, o analfabetos de los servicios personales y de la

construcción en las localidades rurales o urbanas menores. En países como México, por ejemplo, alrededor de la mitad de los pensionados y jubilados pertenecen a este grupo.

La composición de esta categoría varía en las áreas metropolitanas en las que es menor el empleo en el sector primitivo, cuya influencia no excede del primer decil. De tal modo resulta menor su presión sobre los niveles de ingreso de los deciles siguientes. Asimismo, sobre ese grupo ejerce escasa influencia el sector agropecuario, que en las grandes ciudades consideradas (salvo San José) no representa más del 4% del empleo total y muestra mayor eficiencia que al nivel nacional; ello se debe al alto valor de la tierra y al mayor nivel de educación de las poblaciones urbanas dedicadas a esa actividad. Por otra parte, y excepto en los casos en que el tamaño excesivamente reducido de las exportaciones constituye un factor limitativo —lo que es particularmente válido para las zonas periféricas de San José— esa actividad produce ingresos generalmente superiores al promedio de ese grupo.

En las áreas metropolitanas su posición socio-económica estaría más influida por ciertas características institucionales que por el origen sectorial, o el nivel de eficiencia de ciertas actividades. Las informaciones relativas a esas ciudades indicarían que con excepción de algunas familias de pensionados y de trabajadores en los servicios personales, una proporción considerable de esa categoría estaría constituida por familias encabezadas por mujeres. Estas, como los menores de edad, suelen percibir por el desempeño de tareas similares una remuneración más baja que la correspondiente al hombre, que en ciertos casos llega a una cuarta parte (en la industria de San José) y en otros a la mitad. Ello se debe en gran parte a la escasa organización de ese grupo y al hecho de que su remuneración se considera a menudo como complemento del ingreso familiar. Por ello, en las diversas áreas metropolitanas, las mujeres, que representan cerca de un tercio de la población remunerada, tienden cuando son jefes de familia a concentrarse en el tramo inferior del ingreso. En Caracas, la mitad de ellas percibía en 1963 una remuneración inferior al salario mínimo; y en el Distrito Federal de México, representaban el 83% de la población remunerada de más bajos ingresos. No obstante su reducida cuantía, cuando esa remuneración representa sólo un aporte parcial contribuye a mejorar la posición de la familia en la escala del ingreso; ello explicaría en gran parte la mayor participación del primer 20% en las áreas metropolitanas, don-

¹⁶ Estimaciones de la CEPAL que se refieren al ingreso medio por países en 1965, expresado en dólares de 1960.

¹⁷ Dado el menor nivel de urbanización del área metropolitana de San José en relación con las demás ciudades consideradas, y la importancia relativa en ella de las actividades agropecuarias a escala reducida, es probable que los ingresos en especie queden subestimados "para muchas familias que viven en las zonas periféricas y se autoabastecen en muchos casos de algunos productos de su dieta". Véase ESAPAC, *Algunas características demográficas del área metropolitana de San José*, San José, 1957.

Cuadro 9

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL EN ALGUNAS ÁREAS METROPOLITANAS
(Porcentajes del ingreso total)

Unidades perceptoras		Familias												Promedio total (familias)		
		Brasil, 1961-1962 ^a						Chile Gran Santiago		Costa Rica 1961 San José		México 1957 Distrito Federal			Venezuela 1962 Caracas	
		Río de Janeiro		São Paulo		Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado	Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado	Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado	Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado		Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado
10		2.0		2.3										1.5		
10		3.0		3.5		2.8		3.0		3.1		3.5				
	20		5.0		5.8		4.3		5.0		5.3		5.7	5.0		
10		4.0		4.2		4.1		4.0		3.9		4.6				
10		5.0		5.1		4.2		5.0		4.8		5.8				
10		6.1		5.9		6.0		5.5		5.5		6.9				
	30		15.1		15.2		14.3		14.5		14.2		17.3	14.8		
10		7.6		7.0		7.6		6.8		6.3		7.8				
10		9.3		8.3		9.5		8.7		8.7		9.5				
10		12.3		10.9		12.1		10.0		11.7		12.0				
	30		29.2		26.2		29.2		25.5		26.7		29.3	28.4		
10		15.7		14.3		17.3		17.0		16.3		16.5				
10		35.0		28.5		34.9		38.0		37.5		31.2				
	15		26.6		24.8		29.2		29.0		27.8		27.7	27.5		
	5		24.1		28.0		23.0		26.0		26.0		20.0	24.3		
100	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

FUENTE: Brasil: *Pesquisa sobre orçamentos familiares, 1961-1962*, op. cit.

Chile: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, *Demanda de bienes durables, Gran Santiago, junio de 1964*, Santiago, 1965.

Costa Rica: Carlos Quintana Ruiz, *Análisis del ingreso familiar en el área metropolitana de San José*. Universidad de Costa Rica, 1962.

México: 1957: Dirección General de Estadística, *Ingresos y egresos de la población de México; mes de octubre de 1956*, México, 1958.

Venezuela: Dirección General de Estadística y Censos, *Primera encuesta nacional sobre ingresos y egresos familiares*, Documento 5, Caracas, 1964.

^a El empleo de conceptos distintos de "unidades básicas perceptoras" según se trate del país (cuadro 10) o de las áreas metropolitanas de Río de Janeiro o São Paulo, influye evidentemente sobre la participación de las poblaciones respectivas en los ingresos correspondientes, sobre todo cuando más de un miembro de la familia percibe ingreso.

Cuadro 10

AMÉRICA LATINA: ESTIMACIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(Porcentajes del ingreso total)

Unidades perceptoras		Brasil, 1960 ^a Población remunerada		Familias								Prome- dio
				Chile 1965 ^b		Costa Rica 1961 ^a		México 1963 ^a		Venezuela 1962 ^a		
Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado	Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado	Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado	Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado	Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado	Porcen- taje	Porcen- taje acumu- lado	
10		1.5		1.2		2.6		1.5		1.4		
10		2.0		2.3		3.4		2.1		1.6		
	20		3.5		3.5		6.0		3.6		3.0	3.1
10		3.0		3.0		3.8		3.1		3.0		
10		3.5		4.1		4.0		3.8		3.7		
10		5.0		5.4		4.4		4.9		4.6		
	30		11.5		12.5		12.2		11.8		11.3	10.3
10		6.5		6.5		5.4		6.0		6.0		
10		7.3		8.5		7.1		8.1		8.3		
10		9.7		10.7		9.3		12.0		13.4		
	30		23.5		25.7		21.8		26.1		27.7	24.1
10		12.0		15.3		14.0		17.0		17.3		
10		49.5		43.0		46.0		41.5		40.7		
	15		22.0		27.8		25.0		29.5		31.5	29.2
	5		39.5		30.5		35.0		29.0		26.5	33.4
100	100	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTES: ^a CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1968*.

^b CORFO, *Geografía Económica de Chile* (primer apéndice), Santiago, 1966.

Familias equivalentes a jefes de hogar en los censos de la vivienda.

de la proporción de mujeres en la población remunerada es mayor que en los países. Pero las familias que encabezan o las unidades perceptoras individuales que ellas constituyen, suelen ser las de menor ingreso. Un ejemplo de esa situación lo proporcionaría San José, en donde la alta ponderación de esas familias en el 20% más pobre explicaría en buena medida que, entre las ciudades consideradas, esa capital haya constituido el único caso en que la categoría aludida tenga menor participación en el ingreso que el grupo similar al nivel nacional. En efecto, como lo establece una investigación llevada a cabo en dicha capital, el 21.3% de las familias entrevistadas en el cantón Central tenían una mujer como jefe, y esa proporción era aún mayor en ciertas zonas periféricas (cerca de un tercio de las familias).¹⁸ Esas familias compuestas por las madres solas y los hijos eran las más pobres y se estimó que su existencia constituía una de las principales causas de la aparición de los tugurios.

Además de la diferencia anterior respecto a la composición de este grupo en los países y en las áreas metropolitanas, existe otra relacionada con su estructura funcional. En el conjunto del país, está integrado en un 80% o más por obreros, y en especial por los ocupados en la agricultura y en los servicios. En cambio, en las áreas metropolitanas su posición ocupacional es más variada. En Caracas, por ejemplo, los obreros representarían un 60% de ese primer 20%, mientras el resto está integrado en proporción casi igual por trabajadores independientes y modestos empleados de los servicios personales.¹⁹ En otras ciudades (São Paulo y el Gran Santiago, por ejemplo) los empleados representan una fracción aún más reducida, en tanto los pensionados y jubilados tienen mayor representación.

2. El 30% que sigue al estrato inferior

Como es lógico, la estructura descrita experimenta importantes cambios a medida que aumenta el ingreso. Estas variaciones pueden apreciarse al comparar la segunda categoría, constituida por el 30% siguiente de las unidades perceptoras, con el 20% más bajo. Desde luego, la intensidad de esos cambios varía según se trate de países o de ciudades.

En algunos países —como el Brasil, Costa Rica y México— la población agropecuaria sigue ejerciendo influencia casi determinante sobre ese 30%, aunque en menor proporción que la alcanzada en la composición del primer 20%. Poco

más de la mitad de sus integrantes provienen de ese sector, y el resto está ocupado en la construcción, las industrias tradicionales —en especial las textiles— y los servicios. En contraste, en los demás países se invierten significativamente esas proporciones a favor de los últimos sectores mencionados.

De todos modos, parecería que para explicar el nivel de ingresos es menos importante el origen sectorial de una categoría determinada que las variables que configuran su posición ocupacional (tales como la educación, la propiedad, y la capacidad empresarial) y las que determinan su poder de negociación.

Desde ese ángulo, se advierten claras diferencias en las estructuras ocupacionales de los países entre el 20% más bajo y el 30% siguiente. Así, a diferencia del primer grupo, que está constituido casi exclusivamente por trabajadores apenas alfabetizados, ocupados en las actividades de tipo primitivo del sector agropecuario y de los servicios personales, los integrantes del 30% siguiente tienen mayor instrucción y presentan una estructura funcional más variada. Junto con los trabajadores semicalificados incorporados a las actividades antes mencionadas, esa categoría incluye otros grupos funcionales cuya remuneración más alta que el salario medio influye sobre el promedio total de la misma. Se trata de los pequeños propietarios de la agricultura y del comercio, de los artesanos y de algunos oficinistas.

La influencia decisiva de la posición ocupacional sobre los niveles de ingreso queda comprobada, en forma especial, en los grandes centros urbanos, donde la transición del primer 20% al 30% siguiente no implica cambios apreciables en el origen sectorial, pero trae aparejado un aumento sustancial del ingreso medio. Esa categoría incluye alrededor de la mitad de la población obrera, en particular a aquellos con cierto entrenamiento ocupados en las industrias tradicionales, los servicios y los grupos semicalificados de las grandes empresas; a ellos se suman algunos oficinistas, artesanos y vendedores independientes. De tal modo el mayor ingreso medio de ese 30% con respecto a la categoría anterior debe vincularse sobre todo a su estructura ocupacional más diversificada.

En cambio, en el ámbito nacional, los ingresos de sus integrantes crecen lentamente y están escasamente diferenciados. En ello influyen la abundancia de la mano de obra no calificada, principalmente la del sector agropecuario y de los servicios, que sigue presionando sobre las remuneraciones de los integrantes del tercio inferior de esa categoría. La escasa diversificación de los ingresos resultante de ese hecho se advierte en todos los países considerados; en especial en Costa

¹⁸ Universidad de Costa Rica, *Barrio Sagrada Familia, estudio socioeconómico*, San José, 1958.

¹⁹ Universidad Central de Venezuela, "Estratificación social y familia", *Estudio de Caracas*, volumen IV.

Rica aparecen insignificantes las diferencias entre el tramo superior y del 20% inferior, por una parte, y por la otra, entre los dos tercios inferiores de la segunda categoría. Como consecuencia, la participación de esta última en el ingreso, aunque es más alta que la del grupo anterior, varía muy poco entre los países. En términos relativos, oscila entre 11 y 12.5% del ingreso total y como ingreso medio absoluto significa entre 100 (Brasil) y 200 (Chile y Venezuela).

En las áreas metropolitanas es mayor la proporción del ingreso recibida por esa categoría, por ser menor la influencia del sector primitivo y más diversificada su estructura funcional. En particular, incorpora a sectores de la fuerza de trabajo generalmente más calificados y mejor organizados que los asalariados agropecuarios, que siguen presionando sobre la categoría similar en los esquemas nacionales. En atención a esa mayor diversificación, cuyo grupo depende del nivel de desarrollo socioeconómico de cada ciudad, la participación de ese grupo en el ingreso metropolitano es más alta y muestra mayores variaciones entre las diferentes ciudades. Así, oscila entre el 14.2 y el 17.3%, lo que implica un ingreso personal medio que fluctúa alrededor del promedio total de la región, o sea entre unos 240 y 500 dólares.

Como se puede apreciar, las dos categorías anteriores, que en conjunto constituyen la primera mitad de las unidades remuneradas, pertenecen a estructuras socioeconómicas distintas. En el ámbito nacional están fuertemente influidos por la masa rural, y su menor nivel de ingresos en comparación con el de los grupos metropolitanos similares traduce diferencias urbano-rurales más complejas. En la mitad más elevada de la distribución se reduce apreciablemente la influencia de las áreas rurales sobre el conjunto nacional. La procedencia fundamentalmente urbana de esa porción de la población determina cierta similitud entre los dos esquemas, la que se hace más evidente a medida que se va acercando a la cúspide de la distribución nacional, ya que en esa parte de la curva tiende a ser decisiva la influencia de los grupos metropolitanos.

Como es obvio, la procedencia geográfica de la población influye sobre el nivel de ingreso, dadas las grandes diferencias socioeconómicas interzonales y especialmente urbano-rurales. En general, la urbanización forma parte de una estructura compleja, configurada por el grado de modernización de la actividad económica, los niveles de educación y de organización de la población y su grado de participación en el proceso político, social y económico. En el caso de los países considerados, se observa que el porcentaje de población urbana en el total es directamente proporcio-

nal al empleo de las actividades modernas e inversa al tamaño del sector primitivo en las economías respectivas.²⁰

3. El 30% por encima de la mediana

La distinta situación de países predominantemente urbanos o rurales sobre los niveles de ingreso, puede apreciarse al comparar la participación del 30% de las unidades receptoras que se ubican inmediatamente por encima de la mediana. En los países como el Brasil y Costa Rica, con preponderancia rural, resulta menor la participación de esa categoría, la cual, al percibir entre el 21.8 y el 23.5% del total respectivo, dispone de un ingreso por habitante que fluctúa entre 200 y 300 dólares. Esa proporción es significativamente mayor en Chile, México y Venezuela y corresponde a grupos más urbanizados, mejor organizados y que tienden a equiparar sus ingresos con los de estratos más altos. En esos países ese 30% percibe entre 25.7 y 27.7% del ingreso total y, por habitante, oscila entre unos 400 y 500 dólares.

A través de estos hechos se advierte cómo el predominio de la población rural en grupos vecinos o la incorporación de una reducida fracción de ella a los estratos inferiores de una categoría fundamentalmente urbana (como ese 30% superior), ejerce influencia negativa sobre el poder de negociación y la participación global de esa última en el ingreso.

En el ámbito nacional y desde el punto de vista funcional, esta categoría incluye, en proporción que varía según los países, empresarios medianos de la agricultura y de ciertos servicios no especificados, así como obreros especializados de las industrias tradicionales y de las grandes explotaciones agropecuarias, y una alta proporción de oficinistas y de independientes, principalmente vendedores y similares.

La estructura es relativamente distinta en las grandes ciudades, donde el núcleo fundamental de esa categoría está constituido por empleados medianos, públicos y privados, a los cuales se suman estratos de obreros calificados y organizados de las empresas de cierto tamaño, empresarios agropecuarios medianos y, en el tercio superior, una fracción reducida de profesionales, técnicos y afines. En comparación con los países, la participación de ese grupo en el ingreso varía menos entre las diversas ciudades en consideración. Oscila, en términos relativos, entre 25.5 y 29.3% del ingreso total, lo que significa, en términos absolutos por habitante, entre 400 y 900 dólares. En el caso particular de San José de Costa Rica, ese estrato recibe menor proporción del ingreso

²⁰ A base de las estimaciones de la CEPAL sobre la importancia de esos sectores.

total, probablemente dada la menor cantidad de obreros y empleados de ese nivel y la ubicación de los cuadros especializados en estratos más altos.

Asimismo, la tendencia a la disminución del porcentaje de obreros y al aumento en la proporción de las personas que poseen ciertos recursos (en especial educación y propiedad) se mantiene en el resto de la distribución, tanto para los países como para las ciudades.

4. *El 15% por debajo del estrato superior*

En el 15% de las unidades perceptoras que está por debajo del estrato superior, no figura más que un 6% de obreros. En su mayoría, se compone de cuadros urbanos ocupados en las grandes empresas y, en especial, las controladas por el gobierno o al capital extranjero (minería, electricidad, transporte y comunicaciones). Además, participan empleados de categoría ejecutiva y profesionales y, en proporción algo menor, los empresarios y propietarios medianos de la industria y de los servicios. Los antecedentes disponibles sobre México ilustran acerca del origen sectorial y la estructura funcional de esa categoría.²¹ Las personas con nivel de ingreso similar representaban en 1964-1965 una proporción mayor del empleo en los sectores industria, energía, transporte, comercio y servicios (entre 19 y 23% de los totales respectivos) que en las actividades agropecuarias y mineras (un 9%). Asimismo, desde el punto de vista de su composición funcional, esa categoría incluía un 7% de la población obrera, un 18% respectivamente de los vendedores y de los trabajadores "no ocupados directamente en producción" y una fuerte proporción (entre 38 y 45%) de los empleados, gerentes, profesionales y técnicos.

Como se puede apreciar, ese 15% de la población está integrado en su mayoría por grupos muy calificados, generalmente ocupados en actividades eficientes vinculadas o integradas al sector moderno. Por lo tanto, su participación en el ingreso dependerá del tamaño del empleo en ese sector, así como de su grado de influencia sobre la remuneración de los grupos cercanos a la cúspide de la distribución. En particular, esa influencia es menor en los casos del Brasil y de Costa Rica, donde el sector moderno representa sólo 10% aproximadamente del empleo. Este hecho parece explicar en esos países la menor participación de la categoría considerada en el ingreso, que oscila entre 22 y 25% del total, con un monto por habitante que fluctúa entre 300 y 640 dólares. En cambio, es mayor su participación en

el ingreso de países como Chile (27.8%), México (29.5%) y Venezuela (31.5%). En ellos la influencia del sector moderno —al que se incorpora entre el 15 y 22.3% del empleo total— rebasa los límites del 5% superior, se ejerce sobre el ingreso de más de los dos tercios superiores de ese 15%, y en el caso de Venezuela, se extiende a los estratos superiores del grupo anterior constituido por el 30% por encima de la mediana. El mayor tamaño del empleo en ese sector parece ser la causa de que la participación de ese 15% en el ingreso sea en los mismos mayor que en los otros países y también más alto su ingreso medio absoluto por habitante, que oscila entre 900 y 1 200 dólares.

La posición de este grupo en la escala del ingreso de las grandes ciudades es similar a la observada en estos últimos países, por cuanto el empleo en el sector moderno de las ciudades consideradas incorpora probablemente a no menos del 20% superior de la población. Los antecedentes relativos a Caracas indican que la participación obrera en este grupo es casi nula y que lo integran en forma casi exclusiva los propietarios y patrones medios de las actividades agropecuarias, industriales y terciarias, y sus gerentes, los empleados superiores de las grandes empresas y cierta categoría de profesionales. Se trata de grupos que poseen recursos relativamente escasos en las áreas en desarrollo (capital y calificación), y cuya remuneración suele basarse en las pautas internacionales. Además, se advierte que en esas ciudades su participación en el ingreso varía dentro de límites estrechos ya que oscila entre un 25 y un 29% del total.

5. *El 5% superior de la distribución*

La tendencia señalada acerca de la estructura ocupacional de las categorías socioeconómicas alcanza su máxima expresión en el 5% superior de la distribución. En los países, los integrantes de esa categoría superior son fundamentalmente los altos profesionales, los cuadros superiores de los sectores público y privado, los gerentes y administradores de las grandes empresas, y los grandes empresarios-propietarios a los que se suma en ciertos países una fracción reducida de jubilados, pensionados o rentistas; la excepción la constituye una fracción insignificante (entre 0.1 y 0.6%) de la élite obrera urbana muy calificada, ocupada en las grandes empresas públicas o extranjerías, y cuyo nivel de remuneración está influido en alto grado por factores institucionales. La estructura funcional de ese grupo no varía globalmente entre países o entre ciudades, aunque se modifica la proporción de sus integrantes. Por ejemplo, en México, en los años 1964-1965 for-

²¹ Véase Secretaría de Industria y Comercio, *La población económicamente activa de México, 1964-1965*, México, D. F., 1965.

maban parte de este estrato el 25.4% de los propietarios y gerentes, un 31% de los profesionales y técnicos, asalariados o independientes, y por último un 1% de las personas que viven de pensiones.²²

Como se puede apreciar, a esta categoría acceden cuadros superiores asalariados o independientes (altos profesionales y empleados ejecutivos) por una parte, y por la otra los grandes empresarios-propietarios. La proporción en que esos grupos entran en ese 5% varía con las características socioeconómicas e institucionales de cada país y ciudad. Por ejemplo, en 1961-1962, en Río de Janeiro, que había sido hasta entonces sede oficial de la administración pública y de las principales compañías y sociedades que funcionan en el país, los cuadros superiores de asalariados y profesionales independientes superaban en proporción (alrededor de 49%) a los empresarios-propietarios (un 45%) en esa categoría.²³ En cambio, la situación era distinta en la ciudad de São Paulo, donde se concentran las actividades más dinámicas del país y donde los ingresos de capital tienden a ser muy altos en relación con los mejores sueldos; en este caso, los perceptores de ingresos, provenientes principalmente del capital, representaban el 55% de los integrantes del 5% superior.²⁴

Cabe señalar que no obstante las variaciones en la proporción, todos los integrantes de esa categoría pertenecen al sector moderno de la economía, tanto en los países como en las ciudades. Por lo tanto, su participación en el ingreso depende del tamaño de ese sector; y cuanto más reducido es éste, tanto más se concentra el ingreso.²⁵ Tal parece ser el caso del Brasil y de Costa Rica, donde el 5% más alto concentra una fuerte proporción del ingreso, que oscila entre un 35 y 40% del total. En contraste, a medida que se amplía ese sector, sus altos rendimientos tienden a repartirse entre grupos cada vez mayores, vinculados o integrados a él, o sea entre los estratos más cercanos a la cumbre. Por lo tanto, va disminuyendo la concentración del ingreso en ésta. Este hecho puede observarse en países como Chile,

²² Secretaría de Industria y Comercio, *La población económicamente activa de México, 1964-1965*, op. cit.

²³ El resto está integrado por jubilados, pensionados y rentistas.

²⁴ Fundação Getulio Vargas, *Pesquisa sobre orçamentos familiares, 1961-1962*, op. cit.

²⁵ Este hecho depende, desde luego, del sistema económico e institucional, del grado de intervención del Estado en la economía y de su política de ingresos.

México y Venezuela, donde el sector moderno es más amplio que en el Brasil y Costa Rica. En ellos, el ingreso generado en ese sector se reparte entre aproximadamente 20% de la población ocupada. Por eso tiende a ser menor su concentración en el 5% superior, que percibe entre un 27 y 31% del ingreso total. Por las mismas razones, la proporción de ese ingreso percibida por ese mismo estrato en las grandes ciudades es generalmente menor y fluctúa entre 20 y 28% del total.

6. Algunas conclusiones

En conclusión, la distribución del ingreso en las grandes ciudades tiende a caracterizarse por su menor grado de desigualdad que en el conjunto del país respectivo. En esa menor desigualdad influye el menor tamaño del sector primitivo —que explica la mayor participación de los estratos bajos en el ingreso— y el carácter “administrativo” de esas grandes ciudades, donde la concentración de los empleados, profesionales y técnicos contribuye a ampliar los estratos intermedios. Estos hechos, combinados con el mayor tamaño del sector moderno en las ciudades, que a su vez implica la participación en sus beneficios de un grupo más amplio de la población, determina la menor concentración del ingreso en el estrato superior. Esa menor desigualdad socioeconómica en las ciudades en relación con la del conjunto nacional, podría apreciarse en la proporción del ingreso que se tendría que redistribuir para lograr la igualdad dentro de cada área. Tal proporción aparece menor en las ciudades (entre 30 y 35% del ingreso total) que en los países correspondientes (entre 39 y 42%). Sin embargo, ambas distribuciones tienen en común una característica esencial. Ellas muestran que la participación de las distintas categorías socioeconómicas en el ingreso está determinada fundamentalmente por la cantidad y calidad de su aporte al proceso de producción lo que en esos países suele a su vez condicionar en gran medida el nivel de esa participación en la generación del poder político. Desde este ángulo se perciben limitaciones a la movilidad socioeconómica, que resulta más fácil dentro de la misma categoría porque depende de determinados aumentos de ingresos; en cambio, el pasaje de una categoría a otra superior parece encontrar mayores obstáculos ya que implica cambios cuantitativos o cualitativos en la posición funcional.

VII. ESTIMACIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MEDIO ABSOLUTO

El análisis de la distribución del ingreso en términos relativos tiene indudable importancia. En especial, constituye una base para la compara-

ción espacial de la posición de los grupos sociales en la escala de ingreso, ya que supera los obstáculos constituidos por las diferencias en los pa-

trones de medios de vida y en el poder adquisitivo de la moneda entre las diversas áreas, lo que suele afectar a la comparación interzonal de los valores absolutos. Eso no resta, sin embargo, toda importancia a la distribución concebida en esos últimos términos. La indicación del ingreso medio absoluto correspondiente a cada categoría socio-económica en un esquema distributivo dado, ofrece una visión inmediata —aunque sólo aproximada—, de su capacidad para disponer de los bienes y servicios, o en términos generales, de su nivel de vida. Para esos fines se reúnen estimaciones muy provisionales sobre el ingreso personal por habitante en 1965²⁶ por países, ciudades y categorías socioeconómicas (véase el cuadro 11).

Ante todo, salta a la vista el gran desnivel socioeconómico entre los países y sus áreas metropolitanas respectivas. El ingreso medio de algunas de ellas, como Río de Janeiro, São Paulo, Caracas y el Distrito Federal de México, es muy elevado, y equivalente hasta tres veces el ingreso por habitante de los países respectivos; incluso sostiene la comparación con el promedio de ciertas zonas desarrolladas de Europa occidental. Es nor-

mal, entonces, que esas diferencias se reflejen en las categorías perceptoras de ingreso según su ubicación geográfica.

En las áreas metropolitanas, el 20% más pobre de las familias dispone de un ingreso medio nominal que equivale hasta 5 veces en ciertos casos (como el de São Paulo) al promedio de la categoría en los países respectivos, y es equiparable con el ingreso por habitante del grupo correspondiente de determinados países desarrollados. La diferencia entre ese ingreso percibido en las ciudades por los integrantes escasamente calificados de esa categoría y al bajo salario medio agropecuario, constituye un poderoso factor de atracción hacia las ciudades de la mano de obra abundante del resto del país, y especialmente de la rural. En tal sentido, los antecedentes disponibles muestran que alrededor de la mitad de esa categoría está constituida por personas provenientes de las áreas rurales. No obstante su situación de marginalidad en esas ciudades, los integrantes de esa categoría tienen un nivel de ingreso más cercano o igual al promedio de los países respectivos y, en ciertos casos, se acercan al nivel económico de la “clase media” baja en el marco nacional.

²⁶ Expresado en dólares constantes de 1960.

Cuadro 11

ESTIMACIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PERSONAL MEDIO
POR HABITANTE POR TRAMOS, 1965^a
(Dólares de 1960)

	Ingreso personal medio por habitante	Ingreso medio por tramos				
		20% más pobre	30% inferior	30% superior	15% inferior	5% superior
Brasil	260	45	100	200	380	2 055
Río de Janeiro	805	200	405	780	1 425	3 880
São Paulo	775	225	390	675	1 280	4 340
Chile	480	85	200	410	890	2 930
Gran Santiago	660	140	315	640	1 285	3 035
Costa Rica	385	115	155	280	640	2 695
San José	500	125	240	425	965	2 600
México	475	85	185	415	935	2 755
Distrito Federal	1 050	280	495	935	1 940	5 460
Venezuela	530	80	200	490	1 115	2 810
Área metropolitana de Caracas	870	250	500	850	1 610	3 480
Noruega ^b	930	210	640	1 070	1 560	2 870
Reino Unido ^b	1 400	360	825	1 540	2 335	5 375

^a Estimaciones provisionales basadas en antecedentes fragmentarios. El ingreso personal medio en dólares se calcula a partir de los niveles de producto por habitante calculados por la CEPAL. Véase *Estudio Económico de América Latina, 1968, op. cit.*

^b Esos niveles de ingreso para los países europeos corresponden a los de 1960. Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1969*, publicación de las Naciones Unidas: N° de venta: S 71.II.G.1.

La segunda categoría socioeconómica considerada está constituida por el 30% siguiente de la población ubicada por debajo de la mediana; este grupo percibe en las ciudades un ingreso medio que fluctúa alrededor de la mitad del promedio en ellas y que es prácticamente igual o superior a los promedios nacionales respectivos. Su posición en la escala de ingreso lo ubicaría en la clase media baja de las ciudades, mientras en el ámbito nacional representaría la típica clase media. Desde este punto de vista, se advierte que la categoría similar en los esquemas nacionales seguiría con un ingreso muy bajo.

A su vez, el grupo de ingresos ubicado en el 30% por encima de la mediana, que constituiría la clase media en las grandes ciudades, se colocaría en posición más elevada en el panorama nacional, equivalente a la clase media alta. En cambio, el grupo similar en la distribución nacional apenas llega al nivel económico de la clase media. En realidad, el grupo que en los esquemas nacionales tendría una posición económica comparable con la de las clases medias metropolitanas sería el 15% ubicado por debajo de la cumbre. En las ciudades, este grupo tendría una situación de clase media alta.

Por último, la comparación de la posición del 5% superior de la distribución entre países y ciudades sugiere dos órdenes de consideraciones. Por una parte, las altas diferencias de ingreso medio entre los países se reflejan escasamente en esos grupos, que en los diferentes países tienen un ingreso medio absoluto muy parecido. Por la otra, en comparación con el grupo similar en los países respectivos, en las grandes ciudades esta categoría dispone de un nivel de ingreso más alto,²⁷

²⁷ Salvo en Costa Rica donde los ingresos altos generados en la agricultura de exportación practicada en el resto del país superarían, de acuerdo con esas informaciones, los de los sectores modernos que operan en el área metropolitana de San José.

así, en ciertas ciudades como São Paulo y México, D. F., equivale al doble del promedio correspondiente a la categoría similar en las distribuciones nacionales. Este hecho indicaría que la *élite* económica de esos países se concentra fundamentalmente en sus áreas metropolitanas.

De los datos expuestos se desprende que tanto por su nivel de ingreso como por la distribución menos desigual, las grandes ciudades consideradas tienden a ser más comparables con las regiones desarrolladas que con los países a que ellas pertenecen. Las informaciones disponibles muestran que las diferencias entre aquellas y los países desarrollados radican esencialmente en la posición del 60% intermedio de la población, grupo que en los países industriales tiene mayor participación en el ingreso, a expensas de los grupos más altos. Al respecto, es ilustrativa la comparación entre áreas con niveles de ingreso medio parecidos, como por ejemplo, Noruega por una parte y ciudades latinoamericanas, como el Distrito Federal de México y el área metropolitana de Caracas, por la otra. Mientras en Noruega el 80% de la población dispone de un ingreso por habitante igual o superior a los 600 dólares, la proporción correspondiente en las ciudades latinoamericanas es de un 50%, aproximadamente. A su vez, en las distribuciones nacionales respectivas, sólo tendría ese ingreso alrededor del 20% de la población.

Se advierte, pues, que el ingreso es significativamente más alto en las áreas metropolitanas, así como que es menos desigual su distribución. Pero esa población representa sólo alrededor de la cuarta parte del total de esos países y, como se ha visto, apenas la mitad de esa proporción tiene acceso a niveles de ingreso comparables a los alcanzados ya desde la segunda categoría socioeconómica (o sea el 30% inferior de la población) en los países desarrollados de Europa occidental.

VIII. NIVELES DE VIDA, AHORRO Y PRODUCCIÓN EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

1. Niveles de vida

Los niveles de vida en las áreas metropolitanas tienden a ser más altos que en el resto de los países respectivos. En ellas la población dispone de mayor ingreso y, además, se beneficia con la mayor extensión de los medios crediticios y la concentración de los servicios públicos. Ello se traduce en mayor capacidad de gasto y, al mismo tiempo, en una estructura de consumo más diversificada.

La comparación de los niveles de gasto medio entre ambas áreas muestra diferencias similares a las registradas en las respectivas categorías de

ingreso. El gasto medio en las grandes ciudades supera en un tercio o más a los promedios nacionales y en ciertos casos duplica con exceso el promedio del resto de la población. Por lo tanto, tienden a constituir los principales centros consumidores o el mercado de mayor tamaño en esos países y, en ciertos casos, llegan a concentrar la casi totalidad de la demanda nacional de algunos bienes. Es ilustrativa al respecto la distribución geográfica de las ventas comerciales en los diversos países. Así, el área metropolitana de Caracas concentra en promedio más del 40% del total de las ventas comerciales que se efectúan en el país, lo

que significa casi triplicar el promedio por habitante del resto del país.²⁸

Las diferencias entre ambas áreas en el monto de los gastos se superponen a otras referentes a su estructura o composición. En efecto, el nivel más alto de ingreso de la población metropolitana facilita la mayor diversificación de sus gastos, ya que le permite satisfacer necesidades más amplias que las constituidas por el consumo de primera necesidad. Así, la alimentación representa en ellas una menor proporción de los gastos totales (entre 30 y 40%) que en los países respectivos (un 50% o más), el vestuario una proporción similar (alrededor de un 12%); por último, la vivienda, los bienes de consumo duraderos y los servicios, una fracción mucho mayor del total de los desembolsos. Para el caso de Venezuela se dispone de datos que ilustran este hecho. Así, la composición geográfica de las ventas comerciales muestra que los bienes de consumo no duraderos representan menor proporción en el área metropolitana (74.4%) que en el país (82%), aunque el gasto absoluto por habitante en los mismos equivale en esa ciudad a 2.6 veces el promedio registrado en el resto del país.²⁹ Esa menor representación del consumo de bienes no duraderos en el área metropolitana, se debe a la menor ponderación de los artículos alimenticios (33%) y el vestuario (12%) en relación con los promedios nacionales respectivos (52 y 53%), si bien los gastos por habitante en esos rubros equivalen en Caracas a 1.6 y 2.6 veces respectivamente los registrados en el resto del país. En cambio, los productos farmacéuticos, los combustibles y otros tienen mayor representación en las ventas efectuadas en dicha ciudad (19%) que en el país (17%).

Como se puede apreciar, el mayor ingreso de que se dispone en el área metropolitana permite que los gastos en alimentación, vestuario y otros bienes de consumos no duraderos, si bien son altos en valores absolutos, representen una fracción del ingreso o del gasto menor que la media nacional. De tal modo, se dispone de mayor excedente para la adquisición de bienes duraderos y servicios. En los diversos países en consideración, el mayor mercado para ese último tipo de bienes lo constituyen los centros metropolitanos. Por ejemplo, la población de Caracas dedica 26% del total de sus gastos, contra un promedio nacional de 18%; además, absorbe el 56% de las ventas de esos rubros y hasta el 82% en ciertos renglones como los automóviles y repuestos. Esa característica es común a todas las ciudades en consideración donde las ventas de esos productos re-

presentan en el total una proporción muy superior a la media nacional. Por ello, en esas áreas los índices de disponibilidad de bienes de consumo duraderos son bastante altos. En 1967, San José concentraba los dos tercios de los automóviles existentes en el país; y en años recientes, entre el 50 y 75% de la población del área metropolitana de Caracas poseía varios o todos los artefactos domésticos como radios, refrigeradores, televisores, lavadoras, etc., mientras en el resto del país los porcentajes correspondientes eran mucho más bajos.

Como se verá más adelante al analizar el proceso de formación de ahorro, el nivel de ingreso no puede explicar por sí solo los montos ni la diversificación de los gastos para una gran mayoría de la población en esas áreas metropolitanas. Una influencia comparable con la del ingreso parecen ejercer otras variables, como la mayor difusión de las pautas de consumo de centros más desarrollados, así como los sistemas de ventas a plazos y otras facilidades crediticias. Esos factores han contribuido a incorporar al mercado de ciertos bienes, especialmente los duraderos y los servicios afines, a fuertes contingentes de la población, incluso a aquellos con niveles de ingreso inferiores o parecidos a los de determinados grupos del resto del país, que, sin embargo, quedan al margen del mismo. Los antecedentes disponibles sobre el Brasil indican que en 1962 las familias de São Paulo empezaban a adquirir automóviles cuando llegaban a un nivel de ingreso igual a la cuarta parte del ingreso a partir del cual las familias de Recife empezaban a hacer lo mismo. Eso explica en buena parte la frecuencia con que, en esas áreas metropolitanas, se dan los casos llamativos —por el contraste que implican— de instalación de flamantes televisores, lavadoras, refrigeradores o radioreceptores en chozas a veces desprovistas de servicios sanitarios. De cualquier modo, la sola adquisición de esos bienes hasta por los estratos más bajos establece en esas áreas la existencia de una demanda bastante generalizada.

Además de los bienes antes señalados, el mayor ingreso de la población en las áreas metropolitanas permite que ellas constituyan también los principales centros consumidores o usuarios de servicios en esos países. No obstante las variaciones en los criterios de clasificación de este tipo de gastos entre países y ciudades, se advierte que, en esas últimas, ese rubro representa en promedio una proporción de los gastos totales (un tercio o más) superior a los promedios nacionales respectivos. El mayor gasto medio en ese renglón, unido a los beneficios derivados de la concentración de los servicios públicos en esas grandes ciudades, contribuye a que su población tenga los mejores índices de aprovechamiento de esos ser-

²⁸ Banco Central de Venezuela, *Memoria*, 1962.

²⁹ La información se refiere únicamente al área metropolitana de Caracas, salvo en el rubro "enseres domésticos" que incluye ventas en el interior del país.

vicios. Este hecho es particularmente visible en el campo de los servicios educacionales, habitacionales y sanitarios.

En el terreno educacional, junto con un bajo porcentaje de analfabetismo —cuya tasa en ciertos países, tales como Chile y México, representa menos de la mitad del promedio nacional—, se observa en las áreas metropolitanas mayor capacitación de la mano de obra. Tal es el caso de Río de Janeiro y São Paulo, donde en 1962 la media de años de instrucción se situaba alrededor de los siete años, mientras el promedio nacional equivalía aproximadamente a la mitad. Ese mayor nivel de capacitación profesional, unido a las mayores oportunidades de ocupación, contribuye a que la promoción o la movilidad socioeconómica sea mayor en los grandes centros que en los países. Las encuestas realizadas en diversos países coinciden en señalar que los hijos de inmigrantes rurales a las grandes ciudades tenían generalmente mejor educación y posición ocupacional que sus padres. En especial en México, la proporción de la población económica activa que logró progresar en su posición ocupacional y económica en 1964-1965 duplicaba también en el Distrito Federal (7.6%) la media nacional (3.7%).³⁰

A las diferencias anteriores entre ambas áreas se suman las observadas en las condiciones habitacionales y sanitarias. Es mucho más baja la proporción de las viviendas deficientes en las áreas metropolitanas (un 17% del total en las ciudades capitales de Chile y México) que en los países respectivos (alrededor de un tercio del total). Al mismo tiempo, esas viviendas en las primeras zonas ofrecen mayores comodidades; en las ciudades de México y Caracas, por ejemplo, ya en la primera mitad del decenio de 1960, las tres cuartas partes de ellas estaban dotadas de servicios de agua, y la proporción que contaba con servicios de electricidad duplicaba los promedios nacionales respectivos.

Igual ventaja lleva la población de las áreas metropolitanas a la del resto del país en materia de salud. En ese aspecto, se favorece no sólo por sus mayores gastos sino también por las mejores condiciones ambientales, la concentración de los servicios sanitarios públicos en esas grandes ciudades y el mayor tamaño de la población con seguro médico (un 35% del total en São Paulo y ciudad de México). Uno de los indicadores significativos al respecto lo constituye la tasa de mortalidad infantil, que en esas ciudades resulta mucho más baja (entre 6 y 8%) que en los países respectivos (entre 8 y 11%).

³⁰ Secretaría de Industria y Comercio, *La población económicamente activa de México, 1964-1965*, op. cit.

2. Comparación entre las categorías socioeconómicas metropolitanas

Las diferencias de niveles de vida entre las áreas metropolitanas y el resto del país reflejan la desigual distribución geográfica del ingreso. A ellas se superponen también otras entre las categorías socioeconómicas de una misma zona, que se vinculan con el reparto desigual del ingreso de ella. A consecuencia de ello, se advierte que si bien las áreas metropolitanas presentan en término medio los mejores índices del país en los diversos aspectos que configuran el nivel de vida, esa situación ventajosa no se refleja uniformemente en todos los estratos de su población. Es ilustrativo al respecto el análisis del nivel y la estructura del consumo por categorías socioeconómicas en las áreas metropolitanas en consideración. Se notan, desde luego, ciertas variaciones en ese aspecto entre los centros mencionados, las que reflejan las diferencias en el grado de desarrollo socioeconómico y las características propias de cada uno. Dentro de esa diversidad de situaciones locales, se perfilan, sin embargo, ciertas tendencias generales comunes.

La proporción de los gastos en alimentación en el total decrece a medida que aumenta el ingreso. De tal modo, para el 20% más pobre es comparable con los promedios nacionales (entre el 44 y el 55% en Caracas y São Paulo) aunque es menor que la fracción gastada en ese rubro por la categoría similar al nivel nacional (más del 60%). Esa proporción va disminuyendo en los estratos de ingresos más altos; así, las familias que integran el 5% superior de la distribución dedican a la alimentación menos de un 30% de sus gastos, si bien su gasto medio familiar en ese renglón supera en 10 o más veces al de una familia perteneciente al 20% más pobre. Las deficiencias dietéticas que envuelve ese bajo gasto medio en alimentación para el grupo de menor ingreso, aparecen aún más notables, al considerarlo por habitante, ya que esas familias suelen ser las más numerosas. En particular, los antecedentes relativos a Caracas muestran que el 79% de las familias con siete hijos o más pertenecía a ese estrato más pobre y que sólo 2% de ellas integraba el 5% superior.³¹

La tendencia es menos definida en el caso de los gastos en vestuario, cuya proporción crece con el ingreso entre los estratos que integran el primer 80% de la población y se estabiliza en el 20% superior, aunque a veces tiende a decrecer el 15 y 5% más alto.

Por otra parte, llama la atención el elevado porcentaje de gastos dedicado a la vivienda en las grandes ciudades y su tendencia creciente. Dicho

³¹ Universidad Central de Venezuela, *Estratificación social y familia*, Vol. IV, Caracas, 1970.

gasto representa no menos del 20% del total para la categoría de menor ingreso y alcanza hasta 37.7% en el estrato más alto. En el alto costo de la vivienda en las grandes ciudades influye evidentemente la especulación sobre los terrenos urbanos. Los antecedentes disponibles indican que el valor del metro cuadrado de terreno en Caracas equivalía en 1962 a entre 4 y 10 veces el promedio correspondiente pagado en Valencia y Maracaibo. Por su parte, el costo del metro cuadrado de construcción en la capital superaba en no menos de 50% el promedio vigente en las demás ciudades del interior.³² Como consecuencia de éste y de otros factores, una proporción apreciable de las familias vive en ranchos en las zonas periféricas de esas ciudades (el 30% en Caracas en 1966); en esa situación se encuentra la casi totalidad (el 92%) de las familias que integran el 50% más pobre de la población.

Como en el caso de la vivienda, los diversos servicios representan una proporción elevada y creciente de los gastos en esas ciudades. Los desembolsos por ese concepto fluctúan entre 17 (Río de Janeiro) y 22% (Caracas) del total para el 20% más pobre de la población, y alcanzan hasta 36% del mismo en el 5% superior. Esos distintos porcentajes significan una relación de gasto medio absoluto en esos rubros de 1 a 42 entre los grupos extremos considerados, lo que da una idea acerca de los contrastes existentes en materia de cuidado personal, salud, educación y recreo.

Además de los gastos monetarios en servicios, es conveniente agregar los beneficios de la concentración de los servicios públicos en las áreas metropolitanas, que son aprovechados por los estratos bajos. A ello podría atribuirse tal vez el hecho de que, no obstante los bajísimos gastos del 50% más pobre de las familias, ellas tengan, por ejemplo en São Paulo y Río de Janeiro, un promedio de años de instrucción cercano al promedio total de la población económica activa del país. Sin embargo, faltan antecedentes para determinar el grado de utilización de esos servicios por parte de determinados estratos socioeconómicos, en especial de los más necesitados.

A la desigualdad en los niveles de vida entre esas categorías socioeconómicas metropolitanas dentro de una misma ciudad se superponen otras de carácter territorial. Estas se derivan de la tendencia de las personas con nivel de ingreso similar a vivir cerca o a agruparse en determinadas zonas, comunas o barrios de esas ciudades. De este modo el solo hecho de radicarse en cierta área constituye generalmente un indicador de la posición de la familia en la escala socioeconómica. Así, suele hablarse de las áreas (comunas, barrios) populares o bajas, medianas y altas de una

ciudad según el predominio en ellas de los estratos correspondientes de ingreso. Esos tipos de corte geográfico de las grandes ciudades muestran que las diferencias socioeconómicas existentes entre sus barrios o comunas son parecidas en el fondo (aunque más llamativas) a las antes observadas entre sus categorías de ingreso.³³

3. *Algunas consideraciones sobre los niveles de ahorro en las áreas metropolitanas*

Son escasos los antecedentes estadísticos que permitirían establecer alguna relación entre el mayor ingreso de las poblaciones metropolitanas y su contribución al financiamiento del desarrollo nacional. Salvo en los aspectos relacionados con la distribución de los gastos familiares por niveles de ingreso, las cuentas de la región no recogen generalmente las características globales de la actividad económica en las grandes ciudades, no obstante el peso socioeconómico de éstas en los diversos países.

Las informaciones sobre la distribución de los gastos por niveles de ingreso muestran que las pautas de consumo de los grupos metropolitanos, apoyadas generalmente en las facilidades crediticias, influirían negativamente sobre su capacidad para ahorrar. Con las debidas reservas que insinúan las estadísticas pertinentes y las variaciones en la ponderación de los ingresos en especie según las zonas, la comparación entre las categorías metropolitanas y las radicadas en las localidades rurales o urbanas menores, indica que es muy reducida la proporción de las primeras que ahorran. En efecto, ese proceso para aquéllas empieza a partir de niveles de ingreso mucho más altos que para las otras. Al respecto son ilustrativos los antecedentes relativos a Venezuela, que se refieren al año 1962. De acuerdo con ellos, mientras en las grandes ciudades las familias empezaban a ahorrar a partir de un ingreso medio de unos 2 000 bolívares mensuales, en las localidades urbanas menores y las rurales lo hacían respectivamente a partir de 500 y 400 bolívares. De ese modo la proporción de las familias con déficit era sólo de un 22% del total en áreas rurales o urbanas pequeñas, en tanto alcanzaba a los dos tercios en las grandes ciudades y hasta el 80% en Caracas. Cabe señalar además lo ocurrido con el balance final entre ingresos y gastos, o sea, la medida en que los superávit de determinados grupos logran compensar los déficit de otros. La encuesta aludida muestra que mientras los gastos totales superaban a los ingresos en 10% en las grandes ciudades y aun en un 16.5% en

³² Dirección General de Estadística, *Boletín Mensual de Estadística No. 20*, septiembre-diciembre de 1964.

³³ Universidad Católica de Chile, "La morfología social de una capital latinoamericana: Santiago de Chile", *Cuadernos de Economía*, No. 11, abril de 1967.

Caracas, la situación era inversa en las localidades rurales donde se ahorraba 10% del ingreso mensual.

Una tendencia similar muestra la comparación de los antecedentes sobre ciudades del Brasil de distinto grado de desarrollo socioeconómico.³⁴ Así, en São Paulo, el ahorro familiar empezaba con un ingreso medio igual a poco más de tres veces el nivel a partir del cual ya se registraba superávit en Belem (Pará). Ello significaba que sólo el 3% de las familias ahorraban en el primer caso, contra cerca del 70% en el segundo. En total, la relación entre ingreso medio anual y el gasto correspondiente arroja un ahorro claramente positivo en Belem, mientras la inclusión de rubros tales como la adquisición de automóviles, que tienen alta ponderación en los gastos, plantea dudas acerca del signo del ahorro medio total en São Paulo. Estos hechos —que se repiten en otras ciudades— parecen indicar que la influencia positiva que debería ejercer el mayor ingreso personal medio en las áreas metropolitanas sobre la formación de capital, quedaría contrarrestada por el elevado nivel de consumo.

No obstante la tendencia que señalan los acontecimientos mencionados, no podría concluirse que el ahorro familiar en las grandes ciudades sea nulo o negativo. Es probable que esos datos no recojan suficientemente las informaciones sobre las diversas formas de ahorro, o incluyan en los gastos corrientes ciertos rubros que no lo sean. En especial la concentración en esas grandes ciudades de los principales organismos de captación de ahorros (cajas de construcción de viviendas, bolsas, bancos, sociedades económicas) hace pensar que no puede ser nula la participación de su población en ellos. Así, una encuesta llevada a cabo en México establece que en términos del valor de los bonos, acciones y títulos de ahorro adquiridos por las familias, en el Distrito Federal se ahorraba un 14% del ingreso medio familiar.³⁵

Desde otro punto de vista, convendría evaluar el aporte neto de las grandes ciudades consideradas al financiamiento del desarrollo del resto del país a través de las finanzas públicas. Ese tema es objeto de controversia. Por una parte, se sostiene que las mayores contribuciones de las grandes ciudades al financiamiento del sector público —en comparación con lo que reciben— implicaría un aporte neto que favorecería a las regiones más pobres. Pero por la otra se argumenta que aunque ese aporte fuera positivo, quedaría compensado con exceso a través de los saldos y relaciones de intercambio regional, que siempre

favorece a los centros dinámicos de la economía que exportan manufacturas, o sea, a las grandes ciudades.

En los países considerados no existen estadísticas que permitan resolver la cuestión. La escasez de informaciones pertinentes se manifiesta aun en el sector público por falta de una cuenta consolidada de los ingresos y gastos públicos de las grandes ciudades. Por ejemplo, la contribución a los ingresos fiscales de Guanabara y São Paulo, que representa un 20 y un 44%, parecería alta en relación con su participación en el producto total. En cambio, podría prevalecer la impresión contraria si se considera el nivel relativamente bajo de la carga tributaria y elasticidad de traslación a otras zonas de los impuestos indirectos de mayor ponderación.

En definitiva, el principal aporte de las áreas metropolitanas a la inversión total parece efectuarse a través de sus empresas, que tienden a invertir preferentemente en el mismo lugar. Acerca de la magnitud de ese ahorro no existen informaciones directas. Sin embargo, para realizar una estimación burda puede considerarse que el ingreso personal representa en las grandes ciudades una proporción del producto geográfico correspondiente menor (un 75% en promedio) que en los países (un 85%). El mayor excedente realizado en la primera zona permite suponer que, aun con una deducción por impuestos y pagos netos a factores extranjeros mayor que los promedios nacionales respectivos, el ahorro bruto de las empresas consideradas sería de alrededor de un 15% del producto generado en los centros metropolitanos.³⁶

4. La estructura productiva en las áreas metropolitanas

En secciones anteriores se ha visto que la alta capacidad de gastos de las poblaciones metropolitanas las convierte en el principal centro consumidor en los países considerados. En especial, el análisis de la estructura de esos gastos muestran que una fuerte proporción se dedica a los bienes elaborados duraderos y no duraderos y a los servicios. La actividad económica, como es lógico, tiende a reflejar esas características de la demanda y muestra tanto un alto grado de concentración en esos centros como una estructura sectorial fundamentalmente secundaria y terciaria.

Como se ha visto, para satisfacer los requisitos de calidad de una demanda antes abastecida por las importaciones y para asegurar en cuanto a

³⁴ Fundação Getulio Vargas, *Pesquisa sobre orçamentos familiares 1961-1962*, op. cit.

³⁵ Secretaría de Industria y Comercio, *Ingresos y egresos de la población mexicana*, México, D. F., 1960.

³⁶ Este porcentaje representaría alrededor de un tercio de la inversión interna bruta media de América Latina (un 17% del producto bruto interno) en los últimos años.

escala de producción una posición monopólica en el mercado, las principales empresas de los centros metropolitanos y en especial las establecidas en los años de posguerra han utilizado tecnología moderna importada.

En los países con industrialización incipiente las actividades industriales modernas y los servicios afines han mostrado gran dinamismo y el ritmo de desarrollo nacional parece estrechamente vinculado a los centros urbanos donde han tendido a concentrarse.

En cambio, la situación parece ser diferente en los países de mayor desarrollo relativo de la región. En efecto, se trata de un sector moderno de alta productividad, que favorece la concentración de ingresos en un reducido sector de la población, que tiene una limitada capacidad ocupacional y que satisface una demanda urbana. Por lo tanto, dada su gran capacidad productiva, esas empresas modernas han ido encontrando limitaciones crecientes de mercado en los países de mayor desarrollo relativo a medida que se va agotando la demanda concentrada en sus grandes ciudades.

Son ilustrativos al respecto los altos márgenes de capacidad ociosa observados en la gran mayoría de esas actividades, incluso en países como México y Venezuela que han experimentado, en

forma sostenida, tasas elevadas de desarrollo. Esa situación afecta incluso a las manufacturas tradicionales (alimentos y textiles), cuya participación en el producto industrial tiende ya a decrecer (prematuramente) debido fundamentalmente a la falta de dinamismo de su demanda, a la que apenas se ha incorporado un vasto sector de la población, particularmente la rural.

Los problemas señalados, que se derivan especialmente de la orientación de las actividades dinámicas de la economía hacia la satisfacción casi exclusiva de la demanda interna de consumo —y en proporción que varía según los países— de ciertos bienes de capital, tienen proyecciones tanto en el plano interno como en el externo. Así, por una parte, mientras esas actividades una vez satisfecha la demanda concentrada principalmente en los grandes centros urbanos de la región se enfrentan con serios problemas de mercado y mantienen altos márgenes de capacidad ociosa, quedan insatisfechas las necesidades de amplios sectores de la población en esos países. Y por la otra, han contribuido escasamente a la expansión de las exportaciones, que siguen dependiendo de los sectores tradicionales; y además, su funcionamiento ha exigido crecientes importaciones de insumos y de bienes de capital.

CONCLUSIONES

Los fuertes desniveles de ingreso entre las áreas metropolitanas y el resto de los países respectivos plantean a la planificación espacial del desarrollo en la región tareas específicas muy complejas. Especial importancia reviste entre las consecuencias de esas fuertes diferencias el proceso de concentración demográfica en las áreas metropolitanas. Durante el decenio de 1960, la tasa de crecimiento anual de la población en esas áreas llega casi a triplicar la media nacional.³⁷

En esa corriente inmigratoria destaca el desplazamiento acelerado de las poblaciones rurales a los grandes centros urbanos que se efectúa en condiciones distintas de las que prevalecieron en los países desarrollados. En el caso de la región, este proceso no resulta de la incorporación más o menos generalizada del progreso técnico al sector agropecuario, ni de la demanda de mano de obra en las grandes ciudades. Se realiza más bien en condiciones de atraso de la economía rural y de incapacidad de los polos dinámicos fundamentalmente urbanos para absorber esos contingentes

de población. Lo anterior tiene vastas implicaciones. Por un lado, mientras no se realicen profundas transformaciones en el sector agropecuario difícilmente podrá llevarse a cabo el proceso de metropolización de la población por lo que respecta a la corriente rural atraída por las perspectivas de participar en los niveles de vida más altos de las grandes ciudades. Por el otro, tienden a ruralizarse o marginarse las zonas periféricas de esas ciudades al concentrarse generalmente en ellas la mayor parte de la mano de obra escasamente calificada de procedencia rural, la que suele encontrar serias dificultades para incorporarse socioeconómicamente al sistema metropolitano. En efecto, si bien la concentración de la actividad económica en unos grandes centros urbanos parece considerable, ella resulta generalmente insuficiente para ocupar económicamente a la población local, absorber la corriente de inmigrantes o para actuar como base de fuerzas de expansión que comuniquen su dinamismo a las zonas periféricas y al resto del país a través de la demanda de nuevos mercados y de nuevas fuentes de abastecimiento.

Como se puede apreciar, el proceso de metropolización de la población y de la actividad económica en América Latina obedece a la influen-

³⁷ El 8.8% en las ciudades de Río de Janeiro y São Paulo contra un promedio anual de 3% para el Brasil; el 9% en Caracas contra un promedio de 3.5% para Venezuela.

cia compleja de una serie de factores que le dan una fisonomía propia. De no modificarse la influencia de esos factores mediante la formulación de políticas que aborden el problema en sus múltiples dimensiones y en sus proyecciones futuras,

resultará cada vez más difícil atenuar las graves repercusiones de los aspectos nocivos de este proceso de metropolización sobre la distribución espacial de la población y de la actividad económica.

EL EMPLEO Y EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

por *Henry Kirsch**

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años del decenio de 1960 los organismos internacionales de la región y algunos gobiernos latinoamericanos revelaron tener profunda conciencia de que el empleo es problema fundamental del desarrollo. A comienzos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo la mayoría de los países de la región ya reconocen expresamente que uno de los principales obstáculos para aliviar la pobreza de sus pueblos es la existencia de una crisis de empleo de dimensiones constantes o crecientes. Como resultado, hoy casi todos los gobiernos consideran la promoción del empleo como uno de los principales objetivos del desarrollo, y varios de ellos han fijado metas cuantitativas de ocupación.

Sin embargo, sorprende comprobar que mucho del interés reciente por el empleo se basa en generalizaciones ligeras que no tienen en cuenta

la variedad de situaciones y problemas relativos al empleo que se observan en los diversos países entre sí y dentro de ellos. Esto, que deriva en gran parte de falta de conocimientos tanto teóricos como empíricos, así como de las realidades políticas, no hace más que confirmar que el empleo sigue siendo un objetivo secundario y no integrado de la planificación. Mucho de lo que se ha escrito últimamente sobre el tema sigue encuadrado en un marco global. Todavía se hacen estimaciones cuantitativas del desempleo, el subempleo y el "desempleo equivalente" para América Latina en su conjunto sobre bases empíricas que sólo tienen valor decorativo, y en el mejor de los casos, ilustrativo. Esto indica simplemente que el empleo es todavía el hijastro de los programas de desarrollo de la región.

II. TENDENCIAS Y ESTRUCTURA DEL EMPLEO

1. *Tendencias globales*

¿Qué puede decirse fundadamente acerca de las tendencias del empleo en el decenio de 1960? En general, el crecimiento de la fuerza de trabajo superó la expansión del empleo en la mayoría de los países para los cuales se dispone de datos. (Véase el cuadro 1.) Sin embargo, no fue así en todos ellos, y el empleo global creció con cierto dinamismo en algunas países, particularmente Costa Rica y Venezuela.¹ Lamentablemente, el censo de 1960 del Brasil no proporciona datos su-

ficientes al respecto y sería aventurado dar una aproximación del número de personas ocupadas a comienzos del decenio. No obstante, datos relativos a 1968-1970 revelan que como la población económicamente activa de más de 14 años de edad creció aproximadamente en 500 000 personas por año, el empleo aumentó en 675 000 ocupaciones por año.

La tasa de crecimiento de la población total en edad activa (entre 15 y 64 años de edad) confirma el patrón global descrito con la excepción de Venezuela, cuya posición, aunque positiva, resulta mucho menos favorable si se considera el mayor número de familiares a cargo que tiene su población ocupada.²

* El autor es actualmente funcionario de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina.

¹ La población económicamente activa abarca a todas las personas que constituyen la fuerza de trabajo disponible para la producción de bienes y servicios económicos; incluye tanto las personas ocupadas como las desocupadas que están buscando trabajo en el período de referencia establecido por el país. Para los fines de este estudio es sinónimo de fuerza de trabajo. La población ocupada abarca los trabajadores con jornada completa y los trabajadores con jornada parcial —siempre

que estos últimos trabajen un período mínimo (generalmente fijado por los países en 15 horas semanales, es decir, la tercera parte de la semana normal de trabajo)— así como los trabajadores familiares no remunerados.

² La situación bien podría tornarse adversa en términos dinámicos si fuese posible incluir series cronológicas precisas sobre los patrones migratorios internacionales desde la región hacia Venezuela. Del mismo modo no suele considerarse debidamente la importan-

Estos indicadores globales están señalando por sí solos que el empleo se presenta como un problema cada día mayor para muchos países. Y respecto a los demás, sólo se puede llegar con ciertas reservas a la conclusión de que, en los términos cuantitativos más generales, muestran cierto mejoramiento en la generación de oportunidades de empleo, pero sin que sea posible inferir que el comportamiento de estos países en la utilización de los recursos humanos haya sido satisfactorio. En las regiones en desarrollo no es raro que la expansión en el número de empleos vaya acompañada de mayor subempleo. En realidad, como se verá más adelante, parte considerable del incremento del empleo se logró a expensas de uno o varios de los siguientes componentes del empleo pleno: jornada normal de trabajo, productividad normal, utilización adecuada de la preparación y la capacidad del individuo y nivel de ingreso adecuado a las necesidades básicas del trabajador y de su familia.

2. Tendencias de la distribución sectorial y regional del empleo

El patrón de crecimiento global de la población económicamente activa y del empleo no revela

cia de la emigración de colombianos a Venezuela como factor "autónomo" de la reducción de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo colombiana y de sus niveles de desempleo. Véase CEPAL, *Tendencias y estructuras de la economía de Colombia en el último decenio*, E/CN.12/915, septiembre de 1971, pág. 29.

adecuadamente uno de los aspectos más críticos del problema del empleo, que se está haciendo cada vez más evidente en los centros urbanos de América Latina. La evolución de la distribución sectorial del empleo a lo largo del decenio refle-

Cuadro 1

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN TOTAL EN EDAD ACTIVA, DE LA ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y DE LA OCUPADA, POR PAÍSES, 1960-1970

País	Tasa de crecimiento (porcentajes)		
	Población total en edad activa (15-64)	Población económicamente activa	Población ocupada
Argentina	1.5	2.2	1.4
Bolivia	2.2	2.6	2.2
Brasil	2.9	2.7	—
Colombia	3.2	2.6	—
Chile	2.5	2.5	2.6
Ecuador	3.1	3.1	2.2
Perú	3.1	3.0	2.5
Venezuela	3.3	2.7	3.4
Costa Rica	3.8	3.9 ^a	4.1 ^a
Panamá	3.0	3.8	3.7
México	3.3	3.4	3.2

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y fuentes nacionales.

^a Corresponde a 1963 y 1970. Estimación basada en Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), "La situación y perspectivas del empleo en Costa Rica", PREALC/52 (Rev. 1), agosto de 1972, cuadro 1-2, hipótesis I.

Cuadro

ESTRUCTURA Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN OCUPADA

País	Agricultura			Minas y canteras			Industria manufacturera			Construcción		
	Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento
	1960	1970		1960	1970		1960	1970		1960	1970	
Argentina	19.1	15.2	-0.8	0.5	0.7	5.0	23.9	22.2	0.7	5.6	6.6	3.1
Bolivia	67.1	56.5	0.5	3.3	3.8	3.7	9.0	14.6	7.3	2.0	3.7	8.6
Brasil ^b	53.7	44.2	0.7				17.9 ^c	22.1 ^c	4.9			
Colombia	49.6	42.7	1.1	1.5	1.3	1.1	15.4	15.7	2.8	4.5	4.8	3.1
Chile	30.7	24.6	0.3	4.0	3.3	0.6	17.8	18.8	3.1	5.6	5.9	3.2
Ecuador	57.7	56.7	2.1	0.3	0.2	0.1	14.0	12.1	0.8	3.1	4.2	5.2
Perú ^d	51.0	47.1	1.9	2.2	2.0	1.6	13.4	14.5	3.8	3.3	3.1	2.2
Venezuela	36.0	21.4	-1.8	2.3	1.9	1.2	12.0	18.7	8.1	4.1	4.8	5.2
Panamá	50.0	36.6	0.5	—	0.2	—	8.1	11.1	7.2	3.3	5.3	8.7
México ^e	52.1	43.5	1.5	1.3	1.4	4.2	14.4	16.7	5.1	3.7	4.4	5.3
<i>Total</i>	<i>46.7</i>	<i>39.2</i>	<i>0.9</i>				<i>23.5</i>	<i>26.2</i>	<i>3.8</i>			

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Incluye el comercio.

^b Corresponde a la población económicamente activa (PEA).

^c Incluye minas y canteras, industria manufacturera, construcción y servicios básicos.

^d Corresponde a 1961-1970.

^e Corresponde a 1960-1970 (nueve años y medio).

ja esta tendencia. (Véase el cuadro 2.) En todos los países bajó el porcentaje de la fuerza de trabajo ocupado en la agricultura. Esto no quiere decir que el sector agrícola no haya confrontado la necesidad de crear nuevos empleos, ya que en la mayoría de los países la fuerza de trabajo continuó acrecentándose en términos absolutos. Sólo en la Argentina y el Uruguay desde hace mucho tiempo y en Venezuela, últimamente ha disminuido en términos absolutos la población realmente ocupada en la agricultura. En Chile ha permanecido estancada.

Estrechamente vinculada al desplazamiento fuera de la agricultura y en el meollo del problema del empleo de la región se halla la migración en gran escala hacia las zonas urbanas. Esto no significa que exista una transferencia directa de los desocupados rurales a las ciudades más grandes, pues todo parece indicar que en las zonas metropolitanas sólo minorías relativamente pequeñas de migrantes son de origen rural-agrícola reciente. Pero sí muestra que el factor que "empuja" a los trabajadores agrícolas, ha iniciado un movimiento hacia actividades predominantemente urbanas.³ La búsqueda de empleo es, además, la razón que aducen con más frecuencia los migrantes para explicar su traslado.⁴ Sin em-

³ Evidentemente, también hay una combinación de factores que "atraen" a los migrantes a las ciudades. Entre los más citados están las grandes diferencias entre los salarios urbanos y rurales, y la disponibilidad de servicios de educación y de una amplia variedad de servicios sociales en las ciudades.

⁴ Véase el cuadro A del anexo.

bargo, cabe notar que el trabajador rural percibe la falta de oportunidades de empleo no tanto como desempleo abierto, sino más bien por su evaluación de las diferencias existentes entre las oportunidades de trabajo que ofrecen el mercado rural y el urbano, y en relación con las múltiples condiciones que definen la *intensidad* de la utilización de la mano de obra.⁵

Las zonas urbanas han proporcionado empleo a estos trabajadores primordialmente en el comercio, la construcción y los servicios. El crecimiento de los servicios fue particularmente vigoroso en México (7.2% anual) y en todos los países considerados. La participación de este sector en la absorción de la fuerza de trabajo total fue alta. En los diez países examinados la participación del sector secundario en la absorción de la fuerza de trabajo total aumentó sólo moderadamente, de 23.5 a 26.2%,⁶ mientras que en el sector terciario se elevaba de 29.8% en 1960 a 34.6% en 1970. La tendencia evidente de la mayoría de los países a absorber el incremento de la mano de obra a través del comercio y los servicios se muestra en el

⁵ Al analizar una encuesta realizada en 1962 entre los migrantes al Gran Santiago, el CELADE encontró que de los varones que dieron como razón principal para migrar la búsqueda de trabajo, 76% había estado ocupado —y no desocupado— en su lugar de origen. Véase CELADE, *Encuesta sobre inmigración en el Gran Santiago*, Serie A. No. 15 pág. 177.

⁶ Si se excluye la construcción, el incremento será considerablemente menor, pero esto no es posible para el Brasil, cuya participación en el total es importante.

2

POR RAMAS DE ACTIVIDAD, SEGÚN PAÍSES, 1960-1970

Servicios básicos			Comercio			Servicios			Total		
Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento
1960	1970		1960	1970		1960	1970		1960	1970	
8.0	7.6	0.9	15.0	15.5	1.7	27.9	32.2	2.9	100.0	100.0	1.4
2.3	3.5	6.4				16.3 ^a	17.9 ^a	3.2	100.0	100.0	2.2
			6.7	8.9	5.6	21.7	24.8	4.1	100.0	100.0	2.7
4.5	5.0	3.6				24.3 ^a	30.5 ^a	5.0	100.0	100.0	2.6
5.7	6.3	3.5	11.2	15.1	5.7	25.0	26.0	3.0	100.0	100.0	2.6
3.1	3.4	3.3				21.8 ^a	23.4 ^a	3.0	100.0	100.0	2.2
3.7	4.2	4.2	9.1	11.2	5.3	17.3	17.9	2.8	100.0	100.0	2.5
5.5	8.1	7.5	12.7	18.6	7.5	27.4	26.5	3.1	100.0	100.0	3.4
3.3	4.6	7.2	9.3	13.0	7.2	26.0	29.2	4.9	100.0	100.0	3.7
3.7	3.2	1.9	9.4	9.2	3.2	15.4	21.6	7.2	100.0	100.0	3.2
						29.8	34.6	4.1	100.0	100.0	2.6

Cuadro 3
CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA OCUPACIÓN ENTRE 1960 Y 1970
(Porcentajes)

	<i>Diferencia de la participación de la mano de obra agrícola en la ocupación total entre 1960 y 1970</i>	<i>Absorción, por los sectores comercio y servicios, de la disminución de la participación de la mano de obra agrícola en la ocupación total^a</i>
Ecuador	— 1.0	160
Argentina	— 3.9	123
Chile	— 6.1	80
México ^b	— 8.6	72
Perú ^c	— 3.9	69
Brasil ^b	— 9.5	56
Panamá	—13.4	51
Venezuela	—14.6	34
Colombia	— 3.9	18
Bolivia	—10.6	15
<i>Total</i>	<i>— 7.2</i>	<i>61</i>

FUENTE: CEPAL, sobre la base del cuadro 2.

^a Índice calculado relacionando el aumento de la participación de los servicios con la disminución de la participación en la agricultura, y multiplicado por 100.

^b Corresponde a población económicamente activa (PEA).

^c Corresponde a 1969-1970.

cuadro 3, que relaciona el aumento del empleo en estos sectores con la menor participación del empleo agrícola. Además, se observa que en algunos países la disminución relativa del empleo agrícola fue acompañada de un descenso en la proporción correspondiente al sector manufacturero y de servicios básicos.⁷ En estos casos, los servicios y el comercio absorbieron la mano de obra liberada por la declinación en esos dos sectores.

Los datos sobre el empleo industrial y los servicios básicos no muestran una tendencia clara. En varios países, principalmente Venezuela y Panamá, estos sectores aumentaron significativamente su participación en el empleo; en otros, de manera relativamente moderada e incluso insignificante.

Al respecto, no puede haber una correlación estrecha entre los desplazamientos del empleo en todo el sector secundario y el avance de la industrialización. Se ha observado un aparente dinamismo en la absorción de mano de obra en las industrias y los servicios básicos del Brasil, donde las cifras para el período 1968-1971 indican que la absorción en la manufactura fue vigorosa, ya que el empleo en este sector creció aproximadamente en 200 000 plazas anuales. Sin embargo, no

⁷ Según datos de la encuesta industrial de 1963 y del censo industrial de 1968, el Uruguay parece experimentar también esta tendencia. La información de 1963 señala que había 109 298 personas ocupadas en la manufactura, mientras que según el censo de 1968 esa cifra había bajado a 100 601.

Cuadro
PRODUCTIVIDAD SECTORIAL
(Promedio de la

<i>País</i>	<i>Agricultura</i>		<i>Minas y canteras</i>		<i>Industria manufacturera</i>		<i>Construcción</i>	
	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>
Argentina	86.96	88.25	218.51	244.24	130.62	161.05	71.37	66.79
Bolivia	45.57	39.92	317.56	355.55	131.39	89.75	191.63	122.77
Brasil ^b	41.15	43.23			189.42	171.14		
Colombia	68.78	69.63	260.71	257.06	112.17	117.73	79.00	97.93
Chile	39.47	39.13	248.13	315.57	130.19	132.65	79.55	72.65
Ecuador	63.80	55.40	814.50	826.26	112.10	143.01	124.45	132.86
Perú	46.13	38.86	359.08	327.00	135.87	157.76	138.39	110.36
Venezuela	19.78	31.24	1 181.73	1 104.19	87.80	62.20	93.71	51.51
Panamá	49.70	54.17	—	118.36	160.16	154.50	179.20	135.58
México ^b	31.79	28.46	357.59	314.28	135.04	139.17	114.45	111.25

FUENTE: Cuadro B del anexo

^a Dólares de 1960.

^b Calculado sobre la base de la población económicamente activa.

se deben sobrestimar los efectos futuros de esta situación, ya que la elasticidad del empleo en relación con la producción en la manufactura brasileña fue de sólo 0.32 en 1968-1970. Además, aunque el empleo en la industria aumentó apreciablemente en 1971, había estado estancado en 1970, y los planes del Gobierno del Brasil prevén cuantiosas inversiones de capital y uso más intensivo de capital en la producción.⁸ Así el ritmo recientemente acrecentado del empleo industrial en varios países no basta para refutar la observación general que suele hacerse respecto a la limitada capacidad de absorción de mano de obra de la industria latinoamericana.

Se necesita un estudio más detallado de la estructura interna del empleo en el sector industrial y de los cambios en esta estructura a diferentes niveles de productividad para explicar el comportamiento de este sector con respecto a su acción en el empleo. Se sabe que existen patrones diferentes que reflejan la heterogeneidad del sector (característica también de la estructura interna de los demás sectores). Ilustra lo anterior el hecho de que en 1969 el subsector artesanal de la industria venezolana retuvo casi 50% de la fuerza de trabajo de todo el sector, aunque contribuyó con menos de 6% a la producción manu-

⁸ Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), *El esfuerzo doméstico y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo del Brasil*, CIAP/533, 6 de julio de 1972, págs. 24 y 25; República Federal del Brasil, *Primer Plan Nacional de Desarrollo 1972-1974*, págs. 14 a 15 y 66 a 67.

facturera.⁹ Parecería que mucha de la rápida absorción de mano de obra por empleos industriales en ese país, que se anota en el cuadro 2, se debió a una expansión del número de plazas de baja productividad en este sector.

3. Productividad sectorial: Tendencia hacia una mayor heterogeneidad estructural

La estructura del empleo analizada en la sección anterior se relaciona con las grandes disparidades presentes en la productividad sectorial de la fuerza de trabajo, incluso miradas desde cierto nivel de agregación. (Véase el cuadro 4.) Tanto en 1960 como en 1970 la productividad media del trabajador agrícola era aproximadamente de sólo 40% de la productividad media de la mayoría de los países examinados, y en algunos países como México, Venezuela y el Perú, se acercaba al tercio. Aun en una economía relativamente homogénea, como la de la Argentina, el desequilibrio estructural es evidente, en particular respecto del sector de los servicios. El examen de sólo los sectores que son predominantemente urbanos (manufactura, construcción, servicios básicos, comercio y otros servicios) subestima los desequilibrios evidentes en el decenio. Los siguientes son ejemplos de tales disparidades, extraídas del cuadro 5 que mide el crecimiento sectorial de la productividad en 1960-1970:

⁹ CEPAL, *Tendencias y estructura de la economía de Venezuela en el último decenio*, E/CN.12/930, julio de 1972, pág. 14.

4

POR PAÍSES, 1960-1970
(economía = 100)

Servicios básicos		Comercio		Servicios		Producto por trabajador ^a	
1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970
113.83	127.67	129.18	138.30	66.65	42.33	2 102.81	2 743.20
437.10	285.85			203.69	203.07	436.25	597.29
		310.77	231.97	106.70	90.67	832.89	1 132.03
162.90	168.93			138.09	115.60	1 110.62	1 431.05
147.84	192.90	158.99	124.14	96.18	76.59	1 651.48	1 989.61
174.46	151.90			164.07	164.90	837.93	1 122.52
149.07	139.94	159.38	130.19	148.69	159.01	1 076.15	1 230.77
98.48	84.15	108.33	71.91	116.27	145.19	2 409.34	2 976.95
216.14	192.80	127.02	103.16	142.32	113.92	1 462.00	2 196.52
115.99	149.48	325.97	338.52	130.84	88.63	1 756.41	2 339.54

	<i>Tasa de crecimiento de la productividad nacional</i>	<i>Sector con la tasa más baja de crecimiento de la productividad</i>	<i>Sector con la tasa más alta de crecimiento de la productividad</i>
Argentina	2.7	-1.9 (servicios)	4.9 (manufactura)
Colombia	2.6	0.8 (comercio y servicios)	4.8 (construcción)
Chile	1.9	-0.6 (comercio)	4.8 (servicios básicos)
México	3.3	-1.1 (servicios)	6.2 (servicios básicos)
Panamá	4.2	1.3 (construcción)	3.8 (manufactura)
Perú	1.5	1.0 (construcción)	3.2 (manufactura)

Los desequilibrios de la productividad sectorial que se muestran en los cuadros 4 y 5, aunque son grandes, sólo reflejan débilmente las diferencias intrasectoriales existentes. La evolución del empleo fabril en México sugiere la importancia de este problema. En el decenio de 1960 se observó cierto dinamismo en la absorción de mano de obra, la porción de la fuerza de trabajo ocupada en ese sector aumentó de 14.4 a 16.7% lo que representa un incremento anual de 5.1%. Es importante destacar que ello ocurrió pese a que grandes empresas y las industrias de mayor densidad de capital aumentaron su participación en la producción de ese sector. La explicación parece estar en las características de ciertas líneas de producción como la elaboración de metales, que en México —a diferencia de otros países—, se hace en muchas fábricas pequeñas de gran densidad de mano de obra, que coexisten con grandes

industrias modernas, como la automotriz. Esas fábricas y talleres pequeños (que producen bienes y prestan servicios industriales) parecen haber absorbido el grueso del incremento de la fuerza de trabajo industrial.¹⁰

Así, parece justificarse una leve modificación de la interpretación convencional de la incapacidad de la industria para absorber la afluencia de mano de obra hacia las zonas urbanas. Es preciso hacer distinciones. Las esferas con posibilidades de generar empleo no se hallan en los sectores modernos de la industria (definidos según la tecnología que aplican y no según el producto que fabrican, ya que se ha visto que en algunos países

¹⁰ CEPAL, Subse de México, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, CEPAL/Mex/71/11/Rev. 1 agosto de 1971, pág. 50 a 59.

Cuadro 5
CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD SECTORIAL POR PAÍSES, 1960-1970
(Porcentajes)

<i>País</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Minas y canteras</i>	<i>Industria manufacturera</i>	<i>Construcción</i>	<i>Servicios básicos</i>	<i>Comercio</i>	<i>Servicios</i>	<i>Total</i>
Argentina	2.8	3.8	4.9	2.0	3.9	3.4	-1.9	2.7
Bolivia	1.8	4.4	-0.7	-1.3	-1.1	3.2		3.2
Brasil	3.5	2.1				0.1	1.4	3.1
Colombia	2.7	2.4	3.1	4.8	2.9	0.8		2.6
Chile	1.8	4.4	2.1	1.0	4.6	-0.6	-0.4	1.9
Ecuador	1.5	3.1	5.5	3.6	1.5	3.0		3.0
Perú ^a	-0.4	0.5	3.2	-1.0	0.8	-0.7	2.3	1.5
Venezuela	6.9	1.4	-1.3	-3.8	0.5	-1.9	4.4	2.1
Panamá	5.0	—	3.8	1.3	3.0	2.0	1.9	4.2
México ^b	2.0	1.8	3.6	2.9	6.2	3.7	-1.1	3.3

FUENTE: Cuadro B del anexo.

^a Corresponde a 1961-1970.

^b Corresponde a 1960-1969.

las técnicas que hacen uso intensivo de capital se utilizan más en la producción de bienes de consumo tradicionales que en las industrias intermedias o aun de bienes de capital).¹¹ Pero estas artesanías y pequeños talleres e industrias que no influyen mucho ni en la producción ni en la productividad global del sector, merecen considera-

¹¹ Este problema fue destacado también por la misión de la OIT en Colombia. Véase OIT, *Hacia el pleno empleo*, Ginebra, 1970, cap. 8.

ble atención en cualquier programa orientado a acrecentar el empleo.¹²

¹² Estudios recientes sobre la tecnología y el empleo han informado de la multiplicidad de técnicas de producción existentes en América Latina, donde es frecuente que los mismos bienes se produzcan en condiciones tecnológicas muy dispares. Véase Victor E. Tokman, "Tecnología y empleo en el sector industrial del Perú", ILPES, documento de trabajo mimeografiado, marzo de 1972, y A. C. Sochaczewski, "Consideraciones sobre la reciente evolución industrial del Brasil", tesis para optar el grado de Magister en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, Santiago, 1970.

III. LA SUBUTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

1. Desempleo en América Latina

a) Desempleo global

Si se comparan las tasas de desempleo abierto a comienzos y a finales del decenio de 1960, parecería a primera vista que en muchos países se han logrado avances considerables, en tanto que en otros las tasas han permanecido relativamente bajas. (Véanse el cuadro 6 y el cuadro G del anexo.) Las tasas de desempleo bajaron en Argentina, Colombia, Chile y Venezuela. Sin embargo, debe destacarse que éste es el indicador más restrictivo y a la vez más crítico de la sub-

utilización de los recursos humanos. El grado de subutilización es absoluto y sus efectos en el individuo que se halla en esta situación, así como en la sociedad, son deplorables, especialmente cuando afectan a jefes de familia. La esencia de este problema de empleo fue bien expresada en el informe de la OIT sobre Colombia que indicó que "la verdadera tragedia de quienes no tienen trabajo es la miseria hacia la que se deslizan y que comparten con cuantos tienen ingresos muy bajos".¹³ Así, una tasa de desempleo abierto de sólo 3.5% en 1970 en un país como el Brasil sig-

¹³ OIT, *Hacia el pleno empleo*, op. cit., pág. 15.

Cuadro 6

DESOCUPACIÓN ABIERTA POR PAÍSES EN LAS ZONAS URBANAS Y RURALES, 1960-1970
(Cifras en miles)

País	1960						1970					
	Total		Zonas urbanas		Zonas rurales		Total		Zonas urbanas		Zonas rurales	
	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa	Número	Tasa
Argentina	778	9.4 ^a	...	...	...	...	514	5.6	...	4.8 ^b	...	...
Bolivia	461 ^c	20.3	...	...	...	...	229 ^d	10.7	...	15.0	...	...
Brasil	...	...	...	...	...	...	1 034	3.5	...	3.8	...	0.4
Colombia	484	10.1	...	...	...	...	459	7.5	353	10.0	106	3.9
Chile	160	6.7	...	...	...	...	162	6.2	143	7.2	19	3.1
Ecuador	62	4.5	...	...	...	...	97	5.1	...	...	...	...
Perú	84 ^e	2.6 ^e	...	1.1 ^{e f}	...	0.3 ^{e g}	201	4.7	...	2.9 ^t	...	0.3 ^g
Venezuela	309	13.1 ^e	278	17.1 ^e	31	4.3 ^e	194	6.0	159	6.7	35	4.2
Panamá	38	11.2	...	...	...	...	47	9.7	...	...	...	...
México	182	1.6	...	...	...	...	485	3.8	...	...	...	...

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de fuentes nacionales

^a Corresponde a 1963.

^b Corresponde a nueve ciudades principales.

^c Corresponde a 1967.

^d 15 años de edad y más.

^e Corresponde a 1961.

^f Se refiere a desempleo no agrícola.

^g Se refiere a desempleo agrícola.

Cuadro 7
DESOCUPADOS SEGÚN DURACIÓN DE LA DESOCUPACIÓN, 1970
(Cifras en miles)

País y ciudad	Total	Duración de la desocupación			
		Menos de 3 meses		3 meses y más	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Brasil	725	544	75.0	181	25.0
Panamá	33	11	33.0	22	66.7
Venezuela	194	123	63.4	71	36.6
Departamento de Montevideo ^a	35	8	22.9	27	77.1
Caracas	65	30	46.2	35	53.8

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Corresponde a 1969 y no incluye personas que estaban suspendidas en su trabajo o bajo seguro de paro, que declararon no estar buscando trabajo.

nifica que más de un millón de personas están involuntariamente sin trabajo en una economía en que la subutilización de los recursos humanos se manifiesta predominantemente en forma de subempleo.¹⁴ De esas personas casi el 30% pertenecían a la fuerza de trabajo primaria; es decir, 280 000 eran varones de 20 a 54 años. A fines del decenio de 1960 en los cinco países del Pacto Andino estaban sin trabajo 1 147 000 personas.

La estrecha relación entre el desempleo y la pobreza masiva se hace más evidente cuando se considera la duración del desempleo, pues con frecuencia la desocupación de largo plazo significa miseria. Hay pocos datos al respecto, pero existe suficiente material empírico como para comprender la magnitud del problema. El cuadro 7 muestra que el desempleo de largo plazo afecta a una porción considerable de la fuerza de trabajo desocupada. En 1970 el 25% de los desocupados del Brasil habían estado cesantes por más de tres meses, y el censo de población de 1970 indica que, del total de la fuerza de trabajo agrícola, el 25% había trabajado menos de nueve meses el año anterior.¹⁵ En Panamá y Venezuela la situación era aún peor, ya que del total de desocupados el 66.7 y 36.6% respectiva-

mente, habían estado cesantes más de tres meses. El desempleo de largo plazo aparece especialmente crítico en las zonas urbanas. De los 35 000 desocupados que existían en Montevideo en 1969, más del 77% había estado sin trabajo por más de tres meses; en Caracas la cifra era de 53.8% en 1970.

Aún más crítico es el desempleo de largo plazo entre la fuerza de trabajo primaria compuesta por varones de 25 a 54 años de edad, ya que éstos suelen ser jefes de familia. Por lo tanto, el desempleo crónico en este grupo tiene consecuencias particularmente graves para el bienestar de otras muchas más personas, especialmente niños. Los datos disponibles muestran la existencia de este tipo de desempleo en proporciones considerables. En 1970, los varones de 25 a 54 años que habían estado más de tres meses sin trabajo llegaban a 36.5% de todos los desocupados en Venezuela; a 30.9% en el Brasil (20 a 54 años de edad); a 29.2% en Panamá (20 a 50 años de edad), y a 28.6% en el Departamento de Montevideo en 1969 (varones de 25 a 44 años).¹⁶ Además, una encuesta experimental efectuada en 1972 por el PREALC en las zonas marginales de Managua indica una tasa de desempleo abierto de 30.5%; que entre los jefes de hogar varones la tasa era de 19.2%, y que 45.5% de todos los desocupados habían estado sin trabajo por más de tres meses. Es este núcleo irreductible de desempleo el que debe considerarse con urgencia en los programas de empleo como asunto de primera prioridad.

¹⁴ Véase Allan Broehl, "Aspectos da Força de Trabalho no Brasil", Instituto de Pesquisa Económico-Social Aplicada (IPEA), Centro Nacional de Recursos Humanos, CNRH/Ser.MO/DT, Doc. 113, Río de Janeiro, 1970, pág. 24; F. S. O'Brien y Claudio L. Salm, "Desempleo e Subempleo no Brasil", IPEA, Centro Nacional de Recursos Humanos, Río de Janeiro, 1969.

¹⁵ Departamento de Censos, *Tabulações Avançadas do Censo Demográfico, VIII Recenseamento Geral 1970, Resultados preliminares*, pág. 7. En México se registró una situación similar: en 1969 el 19% de la población económicamente activa trabajó menos de diez meses; 22% de la fuerza de trabajo agrícola trabajó menos de diez meses y 14.7% trabajó seis meses o menos. (Dirección General de Estadística, *IX Censo General de Población 1970*, pág. 277).

¹⁶ Los datos provienen de las encuestas nacionales de hogares de los países respectivos. Datos adicionales de Venezuela muestran que en 1970 más del 27% de todos los desocupados eran jefes de familia varones. Lamentablemente estas variables no se han cruzado con la duración del desempleo. Véase Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, *Encuesta de hogares por muestreo*, documento REH-11, diciembre de 1970, pág. 168.

Cuadro 8

CESANTÍA GENERADA, POR SECTORES ECONÓMICOS, 1970
(Porcentajes)

Sector	Brasil	Chile	Colombia	Perú	Venezuela
Agrícola	10.0	12.6	17.9	4.0	13.3
No agrícola	90.0	87.4	82.1	96.0	86.7
Bienes	...	51.6	30.4	21.3	41.5
Minería	...	2.0	0.7	0.2	2.8
Manufactura	...	25.5	20.4	19.7	20.2
Construcción	...	24.1	9.3	1.4	18.5
Servicios	...	35.8	51.7	74.7	45.2
Comercio	...	11.2	18.9	6.6	14.4
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	...	0.7	1.4	68.1 ^a	{ 1.5 9.1 20.2
Transporte y comunicaciones	...	10.0	6.4		
Otros servicios	...	13.9	25.0		

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y fuentes nacionales.

^a Incluye "electricidad, gas, agua y servicios sanitarios, transporte y comunicaciones y otros servicios".

b) *Desempleo sectorial*

La mayor parte del desempleo registrado se generó en actividades no agrícolas, especialmente en los sectores que producen bienes no agrícolas.¹⁷ (Véase el cuadro 8.) El bajo desempleo registrado en la agricultura y en los servicios puede explicarse en la mayoría de los casos por la naturaleza de la subutilización de la fuerza de trabajo en estos sectores, que favorece el subempleo más que el desempleo abierto. El problema del desempleo en la construcción fue particularmente grave en Chile y Venezuela. Este sector es muy sensible a los cambios en el ritmo del crecimiento económico y a las fluctuaciones del gasto público. Hacia él gravita la mano de obra urbana sin calificación que no ha podido encontrar trabajo en otra actividad, y su fuerza de trabajo no es absorbida fácilmente por otras actividades económicas cuando baja el gasto en construcción. También es evidente en el cuadro 8 que el desempleo abierto es de carácter urbano. En Chile la manufactura, la construcción y los servicios básicos, que en conjunto absorben 31% de la población ocupada, registraron 61% del desempleo abierto total.

c) *Desempleo abierto urbano y regional*

Entre las características más notables del desempleo abierto en América Latina se halla su carácter marcadamente diferente dentro de cada país. Es mucho mayor en los centros urbanos que en el plano nacional y varía ampliamente entre

¹⁷ Se hace referencia aquí al desempleo sectorial que no incluye a los que buscan trabajo por primera vez, ya que no pertenecen aún a ninguna rama de la actividad económica.

diferentes zonas de cada país. Así, en 1970 la tasa de desempleo nacional en Bolivia era de 10.7% y la urbana de 15%; en Colombia, de 7.5 y 10.0%, respectivamente, y en Chile de 6.2 y 7.2%.

Las grandes zonas metropolitanas de América Latina también mostraron altos niveles de desempleo. La diferencia con el promedio nacional varía, lo que se muestra en las cifras relativas a siete grandes zonas metropolitanas (véase el cuadro 9), donde la naturaleza crítica del problema de empleo se hace mucho más evidente; cabe señalar particularmente el caso de Bogotá, con 13.1% de desempleo abierto en 1970.

Es de particular interés destacar las diferencias en las cifras de desempleo entre las principales zonas urbanas y las ciudades medianas y pequeñas, ya que reflejan hasta cierto punto la capacidad para absorber mano de obra del sector no agrícola en las regiones internas. Al respecto, datos sobre Argentina, Colombia y Chile indican que el desempleo es mayor en otras ciudades que

Cuadro 9

TASA DE DESOCUPACIÓN ABIERTA EN ALGUNAS ÁREAS METROPOLITANAS, 1970

	Tasa
Gran Buenos Aires	4.7
Bogotá	13.1
Gran Santiago	6.7
Lima-Callao	7.0
Departamento de Montevideo	7.3
Caracas	8.0
México, D. F. ^a	5.5

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Corresponde a 1969.

en la capital, modalidad que se ha mantenido durante gran parte del decenio.¹⁸

La explicación podría estar en que las ciudades menores no ofrecen las variadas posibilidades que brindan los centros metropolitanos para absorber mano de obra en actividades no productivas, como servicios, comercio y construcción. Por lo tanto, en ellas el problema de empleo toma más fácilmente la forma de desempleo abierto, con lo cual estas ciudades se transforman en grandes focos de irradiación de migraciones internas. Venezuela, que exhibe el proceso de urbanización más rápido de América Latina, ilustra adecuadamente este punto. En 1970 las diez ciudades más grandes del país, cada una con más de 100 000 habitantes, tenían más de 40% de la población nacional y 35% habitaba la importante zona demarcada por Caracas, Valencia y Puerto Cabello; sin embargo, mientras la tasa de desempleo en Caracas era de 8% de su fuerza de trabajo, en la ciudad de Guayana, que experimentaba una intensa inmigración como consecuencia de su reciente y rápido desarrollo industrial, se elevaba a 15%.¹⁹

Evidentemente esta hipótesis, así como las características de la absorción de fuerza de trabajo por razones geográficas, requiere investigación detallada y análisis por países, ya que las circunstancias condicionantes varían mucho dentro de la región. No está claro en modo alguno qué dirección toma la migración en busca de empleo, aunque parece ser que las grandes ciudades continúan atrayendo a la mayoría de los migrantes.

En síntesis, puede decirse que aunque el desempleo vinculado a los patrones de migración

¹⁸ Véanse los cuadros D a F del anexo.

¹⁹ Entre 1961 y 1970, la población de Caracas creció a una tasa anual de 5.5%, pasando de 1 366 000 a 2 168 000 habitantes. En el mismo período, Ciudad Guayana aumentó su población de 39 000 a 136 000, con una tasa anual de crecimiento de 14.7%.

interna dista mucho de ser leve en los grandes centros urbanos, los datos disponibles indican que puede ser mayor aún en las ciudades pequeñas y medianas. Esto se observa en cierto grado en el cuadro 10, que muestra la situación de desempleo en las zonas marginales de tres ciudades colombianas de distintos tamaños de 1971: Cali, con unos 870 000 habitantes; Santa Marta, con 125 000, y Villavicencio, con 64 000. La tasa de desempleo abierto en este grupo socioeconómico más bajo no sólo es excepcionalmente elevada (19.8%), sino que la duración del desempleo es bastante larga. En los cuatro barrios marginales examinados, entre 26.3 y 42.6% de los jefes de familia había estado sin trabajo por más de tres meses el año anterior.²⁰

d) Desempleo, juventud y educación

Otro foco de desempleo en América Latina está en la juventud. En 1970, el 60.8% de todos los desocupados del Perú tenía entre 14 y 24 años, y en nueve de las ciudades principales de ese país dos de cada tres desocupados se hallaban en este mismo grupo de edad.²¹ Condiciones bastante similares rigen también para la juventud de Colombia, Chile, México y Venezuela, así como en las ciudades capitales. (Véase el cuadro 11.) El problema del desempleo entre la juventud no puede considerarse como una esfera de desarrollo que corresponde exclusivamente al dominio de los programas de educación. Evidentemente, la expansión de los sistemas educativos demora la incorporación de los jóvenes a la fuerza de trabajo, pero lo más probable es que los resultados sólo sean limitados, por la intervención de nu-

²⁰ Cabe recordar que en 1970 la tasa de desempleo abierto en Bogotá fue de 13.1%.

²¹ Servicio del Empleo y Recursos Humanos (SERH), *Informe sobre la situación ocupacional del Perú, 1970*, Lima, 1971, pág. II-17.

Cuadro 10

DESEMPLEO ABIERTO Y REGULARIDAD EN EL TRABAJO EN BARRIOS MARGINALES DE TRES CIUDADES COLOMBIANAS, 1971

(Porcentajes)

Ciudad	Barrio	Tasa de desempleo ^a	Meses trabajados en el año por el jefe del hogar		Total
			Menos de 9 meses	9 meses y más	
Cali	Lleras Restrepo	17.7	29.5	70.5	100.0
Santa Marta	Perehuetano y Ondas del Caribe	19.8	42.6	57.4	100.0
Villavicencio	El Embudo	13.6	26.3	73.7	100.0

FUENTE: Colombia, Instituto de Crédito Territorial.

^a Corresponde al desempleo abierto en la población activa de 15 años y más.

Cuadro 11

DESEMPLEO ABIERTO ENTRE LA JUVENTUD, 1970
(Porcentajes)

<i>País y ciudad</i>	<i>Edad</i>	<i>Porcentaje sobre el total de desempleados</i>	<i>Cesantes</i>	<i>Buscan trabajo por primera vez</i>	<i>Total</i>
Colombia	12-24	58.8	45.3	54.7	100.0
Chile	12-24	46.6	70.2	29.8	100.0
México	12-29	57.7	85.1	14.9	100.0
	12-19	28.5	80.0	20.0	100.0
	20-29	29.2	90.1	9.9	100.0
Perú	14-24	60.8	60.9	39.1	100.0
Venezuela ^a	15-24	53.0	60.0	40.0	100.0
Bogotá	12-24	54.9	43.9	56.1	100.0
Distrito Federal (México)	12-29	68.4	82.5	17.5	100.0
	12-19	35.3	75.3	24.7	100.0
	20-29	33.1	90.2	9.8	100.0

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Corresponde a 1969.

merosas variables económicas y no económicas.

La estructura de edades de la juventud desocupada revela, por ejemplo, que la vasta mayoría de los desocupados jóvenes no se halla entre los adolescentes de 12 a 19 años. En los centros urbanos del Perú, el 51% de los desocupados menores de 24 años tenían entre 20 y 24 años, y en México 50.6% de ellos tenían entre 20 y 29 años.²² La situación es particularmente compleja entre los pobres, donde la decisión del adolescente entre estudiar con jornada completa o ingresar a la fuerza de trabajo depende de muchos otros factores además de la disponibilidad de escuelas. En la decisión de los jóvenes de los tugurios urbanos influyen con fuerza el nivel de ingreso del jefe de hogar, el desempleo del jefe de hogar, las actitudes prevalecientes y la diferencia de incentivos derivada de la relación entre el joven y su madre o su padre.²³

Las interrelaciones de la educación y la utilización de la fuerza de trabajo no son tan simples como se pensó en el pasado. Anteriormente era creencia casi unánime que el desempleo afectaba primordialmente a las personas con poca o ninguna educación. Lo que se plantea en el presente estudio es que si ello es así, los datos disponibles no lo confirman. Esto no quiere decir que la hipótesis sea falsa, sino más bien que no ha sido examinada adecuadamente y que seguramente

está sujeta a ciertas reservas en circunstancias concretas que tienen importancia para los planificadores de los distintos países.

¿En qué medida el mayor acceso a la educación en el último decenio ha correspondido a la apertura de nuevas oportunidades de empleo para los egresados del sistema educativo? Hay poca información sobre este punto, pero el cuadro 12 permite aventurar ciertas conjeturas. En primer lugar, tanto en Chile como en Venezuela la porción de la fuerza de trabajo con menos de cuatro años de escolaridad (incluidos los analfabetos) registró tasas de desempleo abierto inferiores al promedio nacional. Aunque en 1970 la tasa de desempleo en Chile fue de 6.2%, para los analfabetos fue 4.6%; para las personas alfabetas sin educación sistemática alguna, 3.6%, y para las que habían completado tres años de educación básica, 48%. En Venezuela se observa lo mismo.

En ambos países la tasa de desempleo es más alta que el promedio nacional sólo entre aquellos con más de cuatro años de enseñanza y con alguna educación secundaria. Para los que tienen más de cuatro años de educación secundaria pero que no han pasado a la universidad, las tasas de desempleo son más altas que entre aquellos con la preparación más baja. Sólo entre las personas con niveles educativos superiores las tasas de desempleo descienden apreciablemente.²⁴

²² SERH, *Informe sobre la situación ocupacional del Perú, 1970, op. cit.*, cuadro 9; y cuadro 11 del presente trabajo.

²³ John Paul Walter, *The Economics of Labour Force Participation of Urban Slum-barrio Youth in Cali, Colombia: A Case Study*, tesis para optar al grado de Doctor en Filosofía de la Universidad de Notre Dame, 1970.

²⁴ Datos del Perú para 1969 y 1970 muestran también tasas de desempleo más altas para las personas con educación secundaria incompleta, seguidas por las con educación secundaria completa. Por otra parte, en ambos años las tasas de desempleo más bajas correspondieron a la población económicamente activa con menos educación sistemática. Véase el cuadro G del anexo y SERH, *op. cit.*, pág. II-12.

Cuadro 12

PORCENTAJE Y TASA DE DESEMPLEO SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN

Chile 1970			Venezuela 1970		
Nivel de instrucción	Porcentaje	Tasa	Nivel de instrucción	Porcentaje	Tasa
Analfabetos	7.4	4.6	Sin instrucción	22.5	5.6
Alfabetos sin ninguna clase de educación	0.5	3.6	Primaria	57.1	6.2
De 1 a 3 años de educación básica	15.1	4.8	De 1er. a 3er. grado	(15.2)	5.4
De 4 a 8 años de educación básica	44.0	4.9	De 4o. a 6o. grado	(41.9)	6.5
Menos de 4 años de educación media	20.2	7.1	Secundaria	17.1	7.0
Más de 4 años de educación media	11.9	4.7	Técnica y normal	1.6	4.0
Educación universitaria	0.9	1.5	Superior	1.7	2.9
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>6.2</i>	<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>6.0</i>

FUENTE: Para Chile: CEPAL, sobre la base de datos tomados de Luz Elena Cornejo, Olga Guarda y Boris Chacón "El balance de mano de obra", en *Nueva Economía*, No. 1 (Revista de la Oficina de Planificación Nacional, 1971), cuadro 4, y cifras oficiales. Para Venezuela: Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, *Encuesta de hogares por muestreo*, diciembre de 1970.

Lo anterior no quiere decir que la educación no sea un elemento más positivo que el analfabetismo para obtener empleo de algún tipo. Si los cesantes se clasifican no sólo según su nivel de instrucción sino también según pertenezcan a zonas rurales o urbanas y a la actividad agrícola o no agrícola, probablemente los de las zonas urbanas con no menos de tres años de instrucción se hallarían en posición más favorable que los carentes de toda educación sistemática. Esto no se desprende claramente de los datos nacionales globales, pero parece muy plausible dado que la gran mayoría de los analfabetos se halla en el campo, donde el desempleo como tal es muy bajo.

Otra cosa muy distinta, sin embargo, es la duración del desempleo. Datos sobre Venezuela, Caracas y Santiago sugieren que los niveles educativos y la duración del desempleo están directamente relacionados. (Véase el cuadro 13.) En Venezuela sólo 16.1% de los desocupados con menos de tres años de instrucción permanecieron sin trabajo durante 27 semanas o más, en tanto que

entre aquellos con más de siete años de educación el porcentaje fue de 29.2%. La explicación más probable reside en que las personas con bajos niveles educativos se hallan en los grupos de ingresos más bajos y no pueden estar mucho tiempo sin trabajar, especialmente dadas las deficiencias de los sistemas de seguridad social de la región. Por otra parte, los individuos con niveles educativos superiores que se hallan desempleados, generalmente necesitan averiguar mucho más sobre las oportunidades de trabajo disponibles para poder lograr posiciones compatibles con sus expectativas, basadas en muchos años de estudio y en las costumbres sociales prevaletentes.

Aunque es bastante plausible que un nivel bajo de educación aumente las probabilidades de desempleo, no está claro el papel completo de la educación en una política de desarrollo orientada al empleo, pues se requieren más análisis y fundamentos conceptuales mucho más amplios. Además de la información sobre el nivel educativo y la situación ocupacional, es preciso preparar datos

Cuadro 13

DESOCUPADOS SEGÚN DURACIÓN DE LA DESOCUPACIÓN, POR NIVEL EDUCATIVO

Nivel de instrucción	Venezuela ^a		Caracas ^a		Santiago ^b	
	Menos de 15 semanas	27 o más semanas	Menos de 15 semanas	27 o más semanas	20 semanas o menos	Más de 20 semanas
0 a 3 años	71.6	16.1	49.1	36.2	...	...
0 a 6 años	65.3	20.5	47.7	32.5	58.0	25.0
7 años y más	54.7	29.2	42.9	35.4	44.0	37.0

FUENTE: Venezuela y Caracas: *Encuesta de hogares 1970*. Santiago: Joseph Ramos, *Tres ensayos sobre desocupación*. Instituto de Economía y Planificación de la Universidad de Chile, 1971, cuadro 14.

^a Corresponde a 1970.

^b Corresponde a 1967.

según las edades y la capacitación no sistemática, ya que el desempleo es más intenso entre los jóvenes, pese a que han tenido más acceso a la educación dada la ampliación del sistema educativo latinoamericano en el decenio de 1960.

Uno de los elementos fundamentales para evaluaciones futuras será sin duda el examen del grado en que los países están relacionando la expansión de la educación vocacional, técnica y superior con las necesidades de fuerza de trabajo que dictan sus estrategias de empleo.

2. Subempleo en América Latina

a) Algunas observaciones sobre el fenómeno

En general el desempleo abierto no arroja mucha luz sobre la subutilización de recursos humanos en América Latina. Aunque en algunos países las cifras de desempleo son de por sí alarmantes, especialmente en zonas urbanas o sectores específicos de la población, el desempleo no es la manifestación principal de la subutilización de recursos humanos en América Latina. No es de extrañar que en países como el Brasil y el Perú el nivel de desempleo aparezca bajo, ya que por definición sólo se consideran desocupadas las personas dedicadas exclusivamente a buscar empleo. A falta de seguro de cesantía o de ahorros previos, la mayoría de las personas se ven obligadas a trabajar en cualquier actividad para sobrevivir, aunque se halle por debajo de su nivel normal de remuneración. En general se estima que el subempleo es particularmente marcado en el sector de los servicios, al cual los migrantes pueden ingresar con relativa facilidad, ya que en él las exigencias de capital, productividad, etc., son mucho menores que en los sectores que producen bienes.

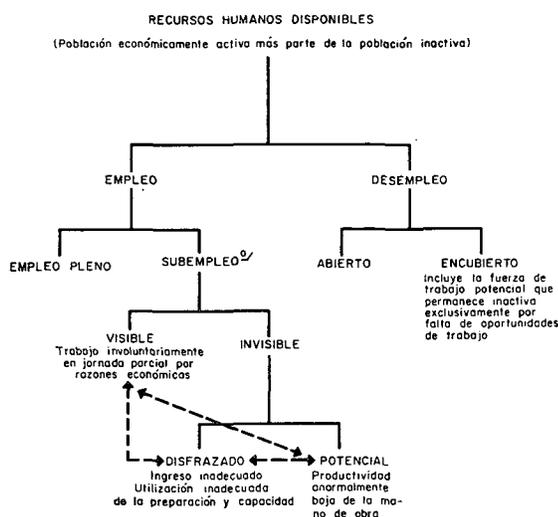
El subempleo es más difícil de cuantificar que el desempleo, ya que toma diferentes formas cuya medición suele depender de supuestos más o menos arbitrarios referentes a las normas. El gráfico I da alguna idea de la complejidad de este problema, al mostrar en forma esquemática y simplificada las distinciones que pueden hacerse en la manipulación de las estadísticas de empleo.

Ellas se basan primordialmente en las resoluciones de la Conferencia Internacional de Estadígrafos²⁵ y no incluyen algunos nuevos conceptos surgidos en la región, como "tasa total de desempleo abierto", "desempleo equivalente" y "desempleo total". Estos últimos son más bien

²⁵ Principalmente la Novena y Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (1957 y 1966). Véase Undécima Conferencia de Estadígrafos del Trabajo, *Medicina del Subempleo: Conceptos y Métodos* (OIT, 1966).

Gráfico I

MARCO CONCEPTUAL DE LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS



a) Cabe destacar que los diferentes conceptos de subempleo no son mutuamente excluyentes. En efecto existe un continuo que dificulta aún más la medición, aunque en realidad no hace más que reflejar el conjunto de condiciones que configuran el subdesarrollo.

artificios estadísticos que suman las diferentes formas de desempleo y subempleo para dar una sola indicación cuantitativa de las dimensiones de la subutilización de los recursos humanos. El "desempleo equivalente" del subempleo no representa un número concreto de trabajadores desempleados, sino más bien el número de plazas plenamente productivas que se necesitarían para emplear plenamente a todos los trabajadores subempleados. La utilidad real de estos porcentajes globales para los programas de empleo concretos puede merecer reparos, ya que los cálculos consideran en conjunto formas de desempleo y subutilización con repercusiones muy diferentes para las sociedades. Sin embargo, con ayuda de distinciones adecuadas y de datos complementarios, estos conceptos tal vez puedan brindar un indicador útil para medir la tendencia global de la situación de empleo en un país dado.²⁶

En el gráfico I el término subempleo y sus va-

²⁶ Véanse explicaciones detalladas de estos conceptos y sus aplicaciones en Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación, *Ocupación y desocupación, Gran Santiago*, marzo de 1971; OIT, *Hacia el pleno empleo*, op. cit., cap. I, y PREALC, *Employment and unemployment in Jamaica*, PREALC/54, mayo de 1972, págs. 58 a 63 y "La situación y perspectivas del empleo en Costa Rica", PREALC/52 (Rev. 1), agosto de 1972, cap. IV.

riantes —visible, invisible, disfrazado y potencial— pretenden expresar el hecho de que una porción de la fuerza de trabajo se gana la vida en forma que se desvía en cierta medida de lo normal, según los criterios aplicados. En el gráfico se observa también que hay relaciones recíprocas entre las diversas categorías de subempleo y que el mismo grupo de personas puede estar afectado por más de una categoría. Así, un individuo cuya productividad es anormalmente baja bien puede tener un ingreso inadecuado, y ciertamente lo contrario suele ser efectivo; o una persona que trabaja con jornada parcial contra su voluntad por motivos económicos bien puede ser un ejemplo de desaprovechamiento de su preparación y capacidad.

La dificultad surge del hecho de que, salvo en el nivel más etéreo, los expertos en recursos humanos, los organismos internacionales y los gobiernos no han logrado ponerse de acuerdo sobre qué es exactamente lo que hay que medir, ni sobre la naturaleza de los datos necesarios para cuantificar los fenómenos que se consideran de interés. Las prácticas de recopilación y presentación de datos varían mucho de un país a otro. Por lo tanto, las organizaciones nacionales e internacionales deberían avanzar hacia la evaluación y mejoramiento de los instrumentos de análisis en dos planos: conceptual y de elaboración estadística.²⁷ En el presente estudio se intentará indicar las dimensiones probables del problema en la región, dentro de las limitaciones impuestas por la falta de datos y la dificultad de comparar los de distintos países.

b) Subempleo visible

Como se observa en el cuadro 14, la porción de la fuerza de trabajo no agrícola que está trabajando en jornada parcial contra su voluntad varía ampliamente entre los países considerados. Esto refleja en gran parte las diferentes prácticas nacionales de recopilación de datos sobre este fenómeno.²⁸ El cuadro sólo incluye los países que registraron las preferencias de trabajo de los que laboraban menos de la jornada normal. Pero estas cifras no pretenden definir la magnitud del subempleo visible, pues se han elegido más bien con fines ilustrativos entre los diversos datos disponi-

²⁷ La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio en realidad exhorta a los países a mejorar las estadísticas del trabajo (párrafo 66). Un estudio reciente que contiene un análisis crítico detallado de los conceptos básicos es OIT, *Concepts of labour force under-utilization*, Ginebra, 1971.

²⁸ Sólo Venezuela ha cruzado las variables jornada normal de trabajo, motivos del trabajo con jornada parcial (divididos en económicos y no económicos) y deseo de trabajar más, en el mismo cuadro.

Cuadro 14

SUBEMPLEO VISIBLE EN ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS^a (Porcentajes de la PEA)

	Año	Subempleo
Brasil	1970	5.7
Colombia	1971	3.2
Chile	1970	8.3
Perú ^b	1971	3.4
Venezuela	1971	1.5
Bogotá, D.E. ^b	1970	4.4
Caracas	1970	1.2

FUENTE: CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales de hogares.

^a Se han considerado las definiciones de jornada normal de trabajo a la semana vigentes en cada país.

^b Corresponde a zonas urbanas.

bles. Un ejemplo de la magnitud probable de esta forma de subempleo en el sector agrícola lo da el Brasil. Existen datos suficientes sobre las horas semanales de trabajo para mostrar que, cualquiera que sea el criterio que se aplique, hay un alto nivel de subempleo en la fuerza de trabajo agrícola de ese país. En el primer trimestre de 1970, según la encuesta nacional de hogares, 14.0% de la fuerza de trabajo agrícola trabajó menos de 35 horas a la semana.²⁹ En Chile la cifra correspondiente al primer semestre de 1971 fue de 5.4%.³⁰

c) Subempleo y pobreza: formas marginales de subsistencia

Puesto que una de las principales funciones del empleo es proporcionar una fuente segura de ingreso que permita satisfacer las necesidades básicas tanto del trabajador como de quienes dependen de él, el subempleo puede definirse en función de un nivel anormalmente bajo de ingreso. Surge así un enfoque estadístico que vincula directamente el problema de empleo con el de la pobreza generalizada. Lamentablemente, el material empírico recolectado sobre este tema es aún más insuficiente que el reunido sobre empleo y desempleo, cuya magnitud es imposible de evaluar con precisión en muchos países. No obstante, hay varios países que recopilan datos sobre las remuneraciones provenientes del empleo, lo que

²⁹ Fundación IBGE, Instituto Brasileño de Estadísticas, *Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios* (primer trimestre de 1970). En el tercer trimestre de 1968, la cifra comparable fue de 13.8%. Cabe recordar también que 25% de la fuerza de trabajo agrícola trabajó menos de nueve meses en el año anterior al censo de 1970.

³⁰ Instituto Nacional de Estadística, *Muestra nacional de hogares, A 12. Encuesta continua de mano de obra* (enero a julio de 1971).

proporciona una indicación del subempleo cuando éstas se comparan con el ingreso que cada país considera mínimo para no caer en niveles inadecuados o marginales (generalmente el salario mínimo establecido por la ley).³¹

Este enfoque da resultados alarmantes en términos de potencialidades humanas desaprovechadas y de pobreza. (Véase el cuadro 15.) En Colombia (1970) más de 2 138 000 trabajadores con jornada completa (29.3% de la fuerza de trabajo urbana total) ganaban menos de 500 pesos mensuales; la situación, aunque grave, era mucho menos severa en Bogotá. En el Perú (1971), el 23.9% de la fuerza de trabajo urbana puede considerarse dedicada a formas marginales de ganarse la vida y esta cifra probablemente subestima fuertemente las verdaderas dimensiones del problema, ya que excluye a quienes trabajan en el servicio doméstico. La situación era relativamente menos crítica en Chile (1968), pero incluso allí 256 000 trabajadores no agrícolas no percibían un ingreso considerado suficiente para cubrir el costo de una canasta básica de bienes

³¹ Todos estos países aplican el salario mínimo legal, salvo Venezuela, donde no existe legislación sobre este punto; sin embargo, en 1970 el Banco Obrero de Venezuela consideraba marginal un ingreso familiar mensual de menos de 500 bolívares, por lo que para 1971 se usó esta cifra y el 60% de ella (300 bolívares). En Colombia se utilizó un ingreso de menos de 500 pesos, ya que ésta es la categoría de ingreso más baja sobre la cual se dan datos y se aproxima al salario mínimo legal. Los datos sobre Colombia, el Perú y Venezuela se refieren a trabajadores con jornada completa; los del Brasil y Chile abarcan todos los trabajadores, ya que el material empírico existente no permite distinguir entre trabajadores con jornada completa y con jornada parcial.

Cuadro 15

EMPLEO MARGINAL EN ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS
(Porcentajes de la población económicamente activa)

<i>País y ciudad</i>	<i>Año</i>	<i>Empleo marginal</i>
Brasil	1970	19.5 ^a
Colombia	1970	29.3
Chile	1968	12.3
Perú ^b ^c	1971	23.9
Venezuela	1971	21.5 ^d
	1971	25.8 ^e
Bogotá, D.E. ^b	1970	12.7
Caracas	1970	11.1 ^d
	1970	16.2 ^e

FUENTE: CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales de hogares.

^a Se refiere a asalariados y el porcentaje está calculado sobre el total de asalariados.

^b Corresponde al área urbana.

^c Excluye actividades domésticas.

^d Se considera como ingreso marginal meenos de 300 bolívares.

^e Se considera como ingreso marginal meenos de 500 bolívares.

de consumo para satisfacer las necesidades esenciales de una familia de la clase trabajadora.

A fines del decenio de 1960 el 19.5% de los asalariados no agrícolas del Brasil ganaba menos que el salario mínimo. Aunque el margen de error en esta cifra es sin duda considerable, ya que por falta de datos separados incluye a todos los asalariados, tanto con jornada completa como con jornada parcial, hay motivos para pensar que no

Cuadro 16

BRASIL: SUBEMPLEO VISIBLE^a Y EMPLEO MARGINAL EN ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS, POR REGIONES, 1970

<i>Región</i>	<i>Subempleo visible^a</i>	<i>Empleo marginal^b</i>
Región I: Guanabara, Río de Janeiro	2.1	9.4
Región II: São Paulo	4.2	10.7
Región III: Paraná, Santa Catarina, Río Grande do Sul	5.4	13.4
Región IV: Minas Gerais, Espírito Santo	4.5	32.8
Región V: Maranhao, Piauí, Ceará, Río Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahía	11.2	42.4
<i>Total país</i>	<i>5.7</i>	<i>19.5</i>

FUENTE: CEPAL, sobre la base de Fundación IBGE, Instituto Brasileño de Estadística, *Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios* (primer trimestre de 1970).

NOTA: Las dos mediciones no son mutuamente excluyentes y no pueden sumarse, aunque en gran medida se refieren a distintos grupos.

^a Como porcentaje de la PEA.

^b Entre asalariados ocupados.

exagera grandemente las condiciones de empleo en ese país en 1970. El cuadro 16 arroja más luz sobre la situación del Brasil y las grandes disparidades regionales que allí se observan. Como la mayoría de las facetas de la estructura socioeconómica brasileña, el empleo tiene características decididamente regionales. En términos de desempleo visible o de ingreso, en los nueve estados del Nordeste la situación es mucho más crítica que en el resto del país. Pese a que el atraso y pobreza de esa región viene de muy atrás y ha causado considerable emigración hacia la zona Centro-Sur, persisten allí vastos problemas de empleo.

La manifestación más aguda del empleo con remuneración anormalmente baja es evidentemente la pobreza generalizada que provoca y que es más visible, aunque no más grave, en los grandes centros urbanos. Datos sobre el Perú indican que en 1967 la gran mayoría de los migrantes a Lima metropolitana creía que su situación era mucho mejor allí que en su lugar de origen. Pese a que en términos relativos en las zonas metropolitanas había más personas subempleadas entre los migrantes que entre los nativos, aproximadamente 75% de los migrantes dieron como motivo de su traslado razones económicas y de empleo.³²

³² Ana Rivera Salcedo, *Migración a Lima metropolitana*, SERH, documento preparado utilizando datos de la encuesta de hogares de 1967 y presentado al Seminario de Migración Interna realizado en Huayacucho del 25

El caso de Panamá ayuda a conocer mejor la magnitud e interrelación del empleo marginal denotado por el ingreso, y la pobreza generalizada. En 1970, aproximadamente 22% de los asalariados que trabajaban 35 horas semanales o más ganaba menos de 15 balboas a la semana, es decir, sólo 60% del salario mínimo legal.³³ La situación es algo menos grave entre los jefes de hogar, por lo menos en la esfera nacional y en las zonas urbanas. (Véase el cuadro 17.) Pero aun así, 14.4% de los jefes de hogar de las ciudades de Panamá y Colón gana menos que el salario mínimo y casi 5% gana sólo 60% de él. Sin embargo, en el resto del país, fuera de la esfera de influencia de estas dos ciudades, las condiciones marginales de empleo de los jefes de hogar afectan al 20.5% de ellos, que gana considerablemente menos que el salario mínimo.

al 28 de noviembre de 1970. Véase también SERH, *Informe sobre la situación ocupacional del Perú, 1970*, pág. II-15. Cabe señalar también que el informe de 1970 del SERH registró menos desempleo y más subempleo entre los migrantes que entre los nativos, tanto en 1969 como en 1970.

³³ Esto incluye tanto el sector agrícola como el no agrícola, pero excluye la población indígena que habita viviendas colectivas, así como los empleados que perciben ingresos por comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie. Esto deja fuera a trabajadores independientes y otros, entre los cuales los niveles de subempleo son reconocidamente altos. Véase *Estadística Panameña. Estadística del Trabajo*, Encuestas de mano de obra, Serie 0, 1970, cuadro 17.

Cuadro 17

PANAMÁ: MEDIANA DEL SALARIO SEMANAL DE LOS JEFES DE HOGAR Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS FAMILIAS SEGÚN SALARIO DEL JEFE, 1970^a
(Población de 15 y más años de edad)

Detalle	Total	Área metropolitana ^b			Resto de la República
		Total	Ciudades de Panamá y Colón	Resto del área metropolitana	
Número de jefes de hogar	98 400	78 300	68 700	9 600	20 100
Mediana del salario (en balboas)	37.42	42.35	43.60	32.95	22.77
Distribución porcentual de las familias según salario semanal (en balboas)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Menos de 15	8.5	5.5	4.9	9.7	20.5
15 a 24	16.2	10.7	9.5	18.9	38.0
25 a 34	21.9	23.3	22.8	26.9	16.7
35 a 49	20.4	21.6	22.3	16.6	15.4
50 y más	33.0	38.9	40.5	27.9	9.4

FUENTE: *Estadística panameña serie "O"*, encuestas de mano de obra, 1970, cuadro 28.

^a Excluye la población indígena, las personas que habitan las viviendas colectivas, la población agrícola y los empleados que reciben remuneración por comisión o propina, pagos a destajo o pagos en especie. Los porcentajes se obtuvieron de las cifras no redondeadas.

^b El área metropolitana se extiende a ambos lados de la Zona del Canal de Panamá, teniendo como centro de influencia las ciudades de Panamá y Colón. En su determinación ha privado el criterio establecido por la Dirección General de Administración de la Presidencia de la República; comprende los distritos de Arraiján, La Chorrera, Capira, Panamá, distrito especial de San Miguelito, Chepo (Corregimiento Cabecera y de Santa Cruz de Chimina), Colón, Chagres, Portobelo y Santa Isabel.

Cuadro 18

CONTRIBUCIÓN RELATIVA DEL SUBSUELO VISIBLE Y DEL EMPLEO MARGINAL A LA SUBUTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS^a

(En porcentajes de la población económicamente activa)

	Sub- empleo visible	Empleo marginal	Sub- empleo total
Bogotá D.E. (1970) ^b	4.4	12.7	17.1
Caracas (1970)	1.2	11.2 ^c	12.4
	1.2	16.1 ^d	17.3
Lima metropolitana (1971) ^e	3.3	29.4	32.7

FUENTE: CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales de hogares.

^a Se aplicaron los mismos criterios utilizados en los cuadros 14 y 15.^b Sólo zona urbana.^c Ingreso inferior a 300 bolívares.^d Ingreso inferior a 500 bolívares.^e Excluye el servicio doméstico.

En la mayoría de los casos no hay datos suficientes para juzgar la contribución relativa al subempleo total de la subutilización visible e invisible, medida por los ingresos. Pero informaciones de Bogotá, Caracas y Lima metropolitana muestran claramente que el problema principal se refiere a los ingresos percibidos más que a la duración de la jornada trabajada. (Véase el cuadro 18.) El empleo marginal gravita pesadamente en el total: 74.3% en Bogotá, 90 a 93% en Caracas y 90% en Lima. Cabe señalar que aquí no hay una doble computación. Las categorías se excluyen mutuamente, pues el subempleo visible se refiere sólo a los que trabajan con jornada parcial contra su voluntad y el empleo marginal a aquellos cuyo ingreso es inferior a un mínimo dado por semana completa de trabajo.

Cuadro 19

VENEZUELA: EMPLEO MARGINAL POR RAMA DE ACTIVIDAD NO AGRÍCOLA

(Porcentaje de la población asalariada ocupada)

Rama	1971 ^a
Minas y canteras	3.2
Industria manufacturera	15.0
Construcción	15.1
Electricidad	7.4
Comercio	24.0
Transporte	13.2
Servicios	27.0
<i>Total</i>	<i>20.6</i>

FUENTE: CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales de hogares.

^a Se considera como ingreso marginal menos de 300 bolívares.

La composición sectorial del empleo marginal en las actividades no agrícolas para Venezuela (1971), confirma la creencia general y arroja mayor luz sobre el fenómeno. (Véase el cuadro 19.) El empleo marginal es más común en los sectores de los servicios y el comercio, pero también existe bastante extensivamente en la manufactura y la construcción, reflejando así la heterogeneidad de estos últimos sectores.

Mientras no se disponga de series cronológicas fidedignas, será imposible medir las fluctuaciones en la magnitud del subempleo ni determinar los sectores de la población a los que más afecta. Como se ha visto, el fenómeno sigue siendo considerable a comienzos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y particularmente conspicuo en las ciudades, aunque sin duda es por lo menos igualmente grave o probablemente peor en las zonas rurales.³⁴

Por otra parte, también hay indicaciones de que lejos de haber disminuido, el subempleo ha aumentado, o en el mejor de los casos, ha permanecido constante.³⁵ Si los que determinan las políticas están seriamente dispuestos a contribuir con la política de empleo al alivio de la pobreza generalizada, es evidente que esa política debe formar parte integral de las estrategias de desarrollo que actualmente se están elaborando en la región, y que las actividades nacionales de planificación deben tener por lo menos coherencia interna y continuidad, aun cuando sólo respondan a recomendaciones de carácter más limitado en materia de empleo.

³⁴ El SERH, aplicando otra técnica de medición basada en niveles de productividad sectorial, observó que en 1970 el 64% de todo el subempleo del Perú se encontraba en el sector agrícola, y que 46% de la fuerza de trabajo total se hallaba subempleada. Véase SERH, *Informe sobre la situación ocupacional del Perú, 1970, op. cit.*, cuadros A-11 y A-12.

³⁵ Los datos sobre el Perú muestran que el subempleo total, medido por la productividad sectorial, fue de 45.1% de la fuerza de trabajo en 1969, de 46% en 1970 y de 44.4% en 1971. Sin embargo, la técnica basada en el ingreso percibido por los trabajadores de jornada completa da los siguientes resultados para Lima-Callao: 27% de su fuerza de trabajo en 1969, aproximadamente 30% en 1970 y 33% en 1971. Esta última cifra sin duda subestima ampliamente la situación actual, ya que excluye las actividades de servicio doméstico. La importancia de este aspecto del problema de empleo puede apreciarse a través del siguiente análisis de la encuesta de hogares de Lima de 1967: los servidores domésticos representaban 11% de la fuerza de trabajo total de Lima metropolitana y 80% de ellos estaban subempleados tanto desde el punto de vista de las horas trabajadas como del ingreso. La gran mayoría de los servidores domésticos eran mujeres migrantes de 15 a 35 años de edad y este tipo de empleo absorbía 29% de la fuerza de trabajo femenina de Lima. Fuentes: SERH, *Encuesta de hogares, 1971, op. cit.*, y Jaime Gianella, *Marginalidad en Lima metropolitana*, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Cuadernos DESCO, diciembre de 1970, págs. 45 y 55.

IV. TENDENCIAS Y CARACTERÍSTICAS DE LA FUERZA DE TRABAJO

1. Evolución de la fuerza de trabajo, 1960-1970

En los países que contienen la mayor parte de la población latinoamericana y cuyas tendencias demográficas son más representativas de la región, la población en edad económicamente activa está aumentando alrededor de 3% anual.³⁶ Los datos censales para la primera parte del decenio de 1960 revelaron que esta fuerza de trabajo potencial era predominantemente joven, particularmente en las zonas urbanas. También mostraron que la población joven constituía una proporción mucho más alta del total en América Latina que en otras regiones más desarrolladas.³⁷ La situación seguía siendo la misma a fines del Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La población en edad de trabajar era todavía un porcentaje relativamente bajo de la población total. En la mayoría de los países se acercaba al 50%, en tanto que en Europa oriental y occidental, en los Estados Unidos y el Canadá las personas entre 15 y 64 años constituyen aproximadamente el 60 a 65% de la población. Además, datos recientes de varios países indican una tendencia hacia relaciones de dependencia más altas para la población económicamente activa en los años venideros. (Véase el cuadro 20.)

³⁶ Véanse las estadísticas por países en el cuadro 20.

³⁷ Véase Naciones Unidas, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 70.II.G.3, capítulo IV.

2. Actividad económica por edad y sexo

En el decenio de 1960 se produjeron algunos cambios notables en la composición por edad y sexo de la fuerza de trabajo. Estas modificaciones son significativas porque reflejan importantes tendencias demográficas, económicas y sociales, que influyen en la estructura de la población económicamente activa de la región. Lamentablemente, la falta de datos empíricos confiables impide estudiar a fondo la población económicamente activa de América Latina; los censos de 1970 que se han levantado no han mostrado hasta ahora mejoramiento sobre los de 1960, y en algunos casos su calidad es incluso inferior. Sin embargo, sobre la base de los datos existentes cabe hacer algunos comentarios que tal vez sirvan para mostrar las principales corrientes del decenio.

Las tasas de participación experimentaron una declinación general entre 1960 y 1970, particularmente entre los varones. Esto tiene importancia porque estas tasas miden de por sí la relación entre el número de personas económicamente activas de determinados grupos de edad y la población total de la misma categoría. La tasa resultante es un indicador del grado en que un segmento dado de la población se está incorporando al mercado laboral. En México, las tasas globales de participación de la población de 12 años y más aumentaron de 45.2% en 1960 a 46.2% en 1970, pero se debió principalmente al incremento de la actividad femenina, que se elevó de 16.1 a

Cuadro 20

ÍNDICES GLOBALES DE DEPENDENCIA PARA ALGUNOS PAÍSES

Relación de dependencia		Chile		Venezuela		México		Nicaragua	
		1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1971
<u>Población total</u>	× 100	325.41	338.14	388.74	348.49	346.16	353.34	345.85	413.28
Población económicamente activa (15 a 64 años)									
<u>Población total</u>	× 100	308.06	371.54	314.89	329.52	313.47	317.66	308.85	375.75
Población económicamente activa de todos los grupos de edad									
<u>Población total</u>	× 100	179.30	177.17	191.63	197.94	195.51	198.94	199.34	205.03
Población en edad de trabajar									

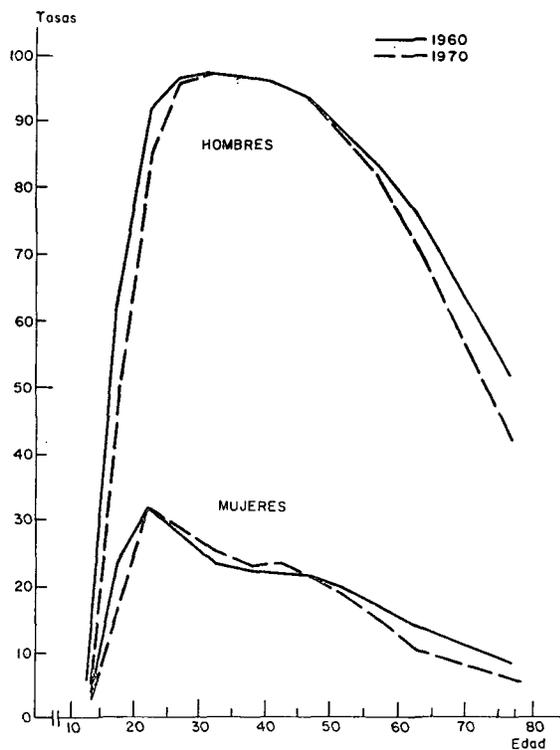
FUENTE: CEPAL, sobre la base de los censos nacionales y de las encuestas de hogares.

19.5%. Cabe señalar que en el mismo período las tasas de actividad entre los varones descendieron de 75.3 a 73.7%. Debido a errores en el censo chileno de 1970, se pueden calcular tasas de participación con diferentes niveles absolutos según los factores de corrección que se apliquen; sin embargo, todos los resultados indican una declinación de aproximadamente 10% en la tasa de actividad global de la población de 12 años y más.

En los gráficos II a V se observa que las tasas de participación de los varones menores de 25 años descendieron durante los años sesenta en Costa Rica, Chile, México y Venezuela, países que son representativos de los diferentes tipos de situaciones nacionales que se presentan en América Latina. Las declinaciones más marcadas se registraron en los grupos de 12 a 14 y de 15 a 19 años. Los grupos de edad más avanzada también registraron descensos, especialmente los de 60 años y más. En Costa Rica la participación de los varones de 12 a 14 años descendió un 50% entre 1950 y 1967. Para aquellos que se hallaban

Gráfico II

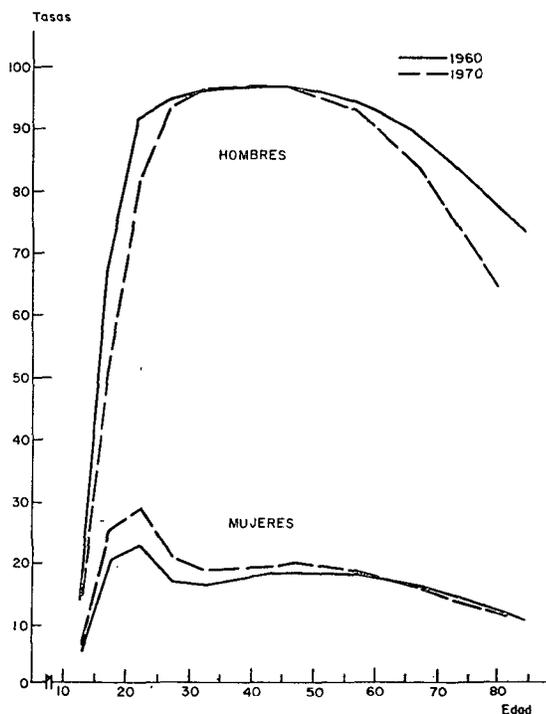
CHILE: TASAS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA POBLACIÓN TOTAL, POR SEXO Y EDAD, 1960 y 1970



FUENTE: Cuadro H del anexo.

Gráfico III

MÉXICO: TASAS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA POBLACIÓN TOTAL, POR SEXO Y EDAD, 1960 y 1970



FUENTE: Cuadro I del anexo.

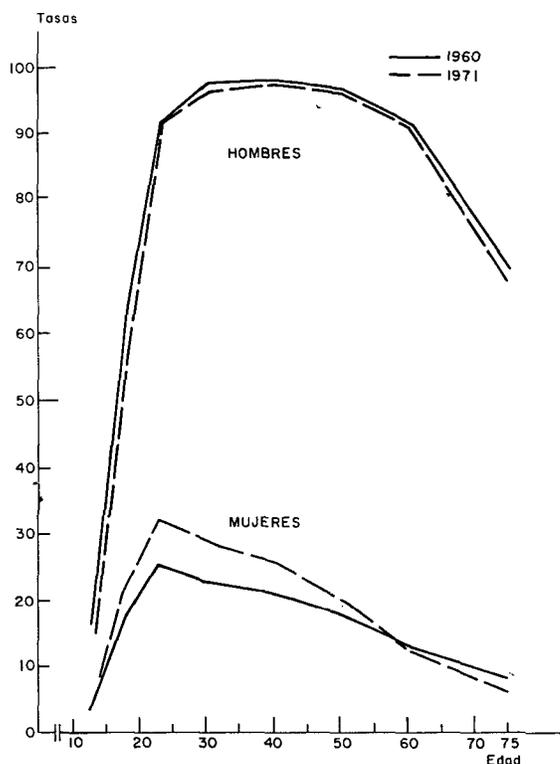
entre los 15 y los 19 años, la disminución fue superior a 20% y para los de 65 años y más, la reducción fue superior al 25%.³⁸

Hay variadas razones que pueden explicar estos descensos, particularmente entre los jóvenes y los grupos de más edad. Van desde la considerable expansión del sistema educativo en el decenio —que aplazó la entrada de los jóvenes al mercado de trabajo— y la extensión simultánea de los servicios de seguridad social, hasta una evaluación negativa de las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo por parte de personas que comúnmente se declararían económicamente activas. Esto último, que suele denominarse desempleo disfrazado o desempleo entre la población potencial activa que se declara económicamente inactiva, ha mostrado tener particular importancia en Colombia, Chile y el Perú. En 1970 este grupo afectaba al 5% de la población inactiva en

³⁸ PREALC, "La situación y perspectivas del empleo en Costa Rica", *op. cit.* cap. VI.

Gráfico IV

VENEZUELA: TASAS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA POBLACIÓN TOTAL, POR SEXO Y EDAD, 1960 y 1971



FUENTE: Cuadro J del anexo.

Lima metropolitana y aproximadamente el 8% en Santiago.³⁹

Merecen considerarse también los significativos cambios en la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Aunque la participación femenina global en la mayor parte de América Latina sigue estando por debajo del 20%, y sube a 25% en países con bajas relaciones de dependencia, la actividad económica femenina se ha acrecentado apreciablemente en varios países. Costa Rica es un ejemplo particularmente ilustrativo: hasta 1963 la participación de la mujer bajaba del 16%, pero al avanzar el decenio la situación cam-

³⁹ Ministerio del Trabajo, Servicio del Empleo y Recursos Humanos, *Informe sobre la situación ocupacional del Perú, 1970*, pág. 1 a 18. La cifra para Santiago tiene en cuenta sólo a aquellos que respondieron que deseaban trabajar por lo menos 20 horas a la semana durante el año, en la encuesta trimestral de hogares del Instituto de Economía y Planificación de la Universidad de Chile. Para datos sobre Colombia, véase OIT, *Hacia el pleno empleo*, op. cit., cap. I.

bió y según la encuesta de hogares de 1967 la actividad femenina global se había elevado por entonces al 21%. El incremento se observó en todos los grupos de edad, pero llegó a un máximo de 31% entre las mujeres de 20 a 24 años.⁴⁰

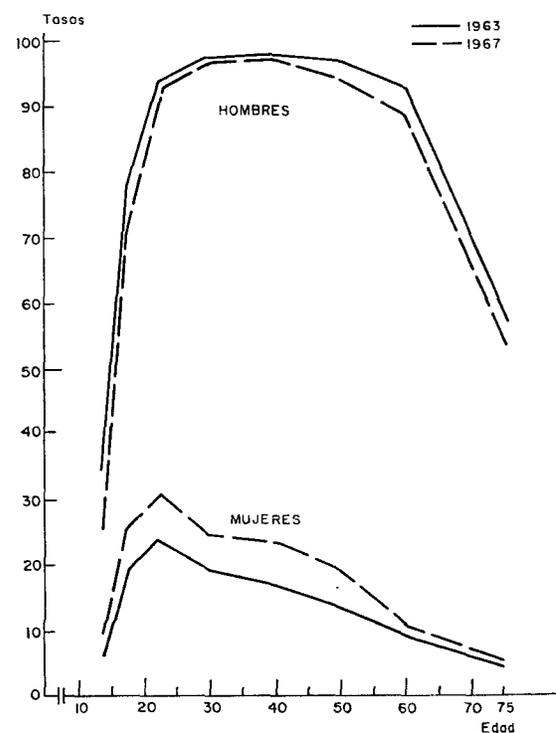
Incrementos similares se hicieron sentir en Chile, México y Venezuela, aunque los patrones de actividad económica femenina en los diferentes grupos de edad varían entre estos países. En Chile las mujeres de 25 a 45 años acrecentaron apreciablemente su participación durante el decenio, aunque no superaron el porcentaje máximo logrado en 1960 por el grupo de 20 a 24 años. Este grupo de edad registró importantes incrementos de actividad económica en México, sin embargo, donde el aumento alcanzó a todos los grupos de mujeres en edad de procrear.

Estos cambios responden a diversas variables, ya que los factores que impulsan a las mujeres a incorporarse a la fuerza de trabajo son muy com-

⁴⁰ PREALC, "La situación y perspectivas del empleo en Costa Rica", op. cit.

Gráfico V

COSTA RICA: TASAS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA POBLACIÓN TOTAL, POR SEXO Y EDAD, 1963 y 1967



FUENTE: Cuadro K del anexo.

plejos. Sin embargo, cabe inferir por lo menos algunas causas principales: *i*) una declinación considerable de la fecundidad (bastante marcada en Costa Rica y Chile); *ii*) cambio de actitudes sociales hacia las esposas que trabajan, junto con más servicios para las madres que trabajan; *iii*) migración en gran escala de mujeres jóvenes a los centros metropolitanos; *iv*) salarios más bajos para el trabajo femenino y *v*) modernización de los sistemas económicos, especialmente en los centros urbanos.⁴¹

Cabe destacar que la mayor actividad económica de la mujer no indica utilización más cabal de los recursos humanos. Por el contrario, puede suceder en períodos de desempleo global creciente que mujeres que normalmente permanecerían inactivas ingresen a la fuerza de trabajo para complementar el menguado ingreso familiar. En los países del Caribe las tasas de participación femenina son significativamente más altas (36% en Trinidad y Tabago y 58.8% de "mano de obra femenina disponible" en Jamaica, en 1968)⁴² y se están elevando en situaciones de considerable desempleo abierto. El Gobierno de Trinidad y Tabago ha expresado preocupación porque los varones están siendo sustituidos por mano de obra femenina, más barata, de manera que la mayor participación de la mujer va acompañada de mayor desempleo masculino.⁴³

Un análisis más detallado de la expansión de la actividad económica femenina también revelaría la utilización insatisfactoria de esta reserva laboral. Esto es aún más cierto cuando las calificaciones y los niveles educacionales de la población femenina se relacionan con el nivel de participación y el tipo de oportunidades de empleo que se ofrecen a los que ingresan a la fuerza de trabajo. En 1971, por ejemplo, sólo 40% de las mujeres venezolanas con educación superior eran

⁴¹ Pese a que datos comparables sobre la actividad económica femenina en la ciudad de México indican la coexistencia de dos sistemas económicos, desde 1950 en adelante se ha tendido al predominio cada vez mayor de técnicas modernas de producción y distribución, que favorecen el empleo de la generación joven. Véase Henry Kirsch, "Development Strategy Implications of Population Growth and Labour Force Absorption in Latin America", CEPAL, noviembre de 1971, págs. 40 a 42.

⁴² El concepto de "mano de obra disponible" surgió en el PREALC para aplicarlo en Jamaica en lugar del concepto más convencional de fuerza de trabajo definida como los ocupados más los que buscan trabajo activamente, ya que dados los datos disponibles, esta definición daría por resultado una marcada subestimación del problema de empleo de ese país. El concepto de disponibilidad de mano de obra incluye "empleo durante el año más desempleo visible y encubierto, con experiencia anterior de trabajo, más desempleo sin experiencia de trabajo". Véase PREALC, "Employment and unemployment in Jamaica", PREALC/54, mayo de 1972, apéndice 1, pág. 151.

⁴³ *Third Five Year Plan, 1969-1973*, cap. XII.

económicamente activas. El prejuicio cultural que deben enfrentar todavía las mujeres más calificadas para encontrar trabajo compatible con su preparación era manifiesto en Chile. Estudios basados en entrevistas con personal supervisor industrial de diferentes ciudades chilenas, muestran la enorme renuencia de estos hombres a contratar mujeres graduadas en escuelas técnicas secundarias, para desempeñar labores técnicas o supervisoras de nivel inferior concordantes con sus calificaciones. Estas son sólo ilustraciones de la apreciable pérdida de recursos humanos altamente calificados que persiste en las economías latinoamericanas como resultado de prejuicios sociales y de patrones de comportamiento familiar.⁴⁴

3. Estructura de la fuerza de trabajo por sector, región y ocupación

Los cambios en la estructura de la población económicamente activa por sectores económicos siguen las tendencias descritas en estudios anteriores de la fuerza de trabajo latinoamericana. No se dispone de datos satisfactorios sobre la población activa (distinta de la que está efectivamente empleada) de toda la región. Sin embargo, el cuadro 21 informa sobre ocho países que proporcionan un perfil de la variedad de situaciones nacionales que presenta la región. Se observa allí que la participación de la mano de obra agrícola en la fuerza de trabajo ha declinado mucho, lo que se ha visto compensado por el incremento relativo de los sectores predominantemente urbanos, como el comercio, la construcción, los servicios y la manufactura. Como se mencionó en la sección dedicada a la estructura del empleo, la tasa relativamente alta de absorción de mano de obra en la manufactura que registran algunos países (Venezuela y Panamá, por ejemplo) no debe considerarse prueba suficiente para refutar la opinión corriente de que este sector se muestra en general incapaz de proporcionar suficientes oportunidades de empleo y de aliviar las distorsiones estructurales de la fuerza de trabajo.

En realidad, el fenómeno es mucho más complejo. En gran medida esta tendencia proviene de la falta de oportunidades de empleo productivo en las zonas de América Latina, que emana a su vez de la evolución del sector agrícola de la región. Este sector se caracteriza por un relativo estanca-

⁴⁴ Oficina Central de Coordinación y Planificación, *La planificación y la situación actual de los recursos humanos en Venezuela*, julio de 1972, pág. 16. Alicja Ivansko, *Final Report from the Mission: Pilot Project on the Access of Women to Technological Careers*, UNESCO, Reg./CH/LSOC/1, junio de 1970; M. Terecita de Barbieri, *Acceso de la mujer a las carreras y ocupaciones tecnológicas de nivel medio*, ELAS/UNESCO, enero de 1972.

ESTRUCTURA Y CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
ACTIVIDAD EN ALGUNOS PAÍSES

País	Agricultura			Minas y canteras			Industria manufacturera			Construcción		
	Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento
	1960	1970		1960	1970		1960	1970		1960	1970	
Argentina	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil ^a	53.7	44.2	0.7	...	...	...	17.9	22.1	4.9	...	...	...
Colombia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile ^a	29.5	20.8	-0.9	4.1	2.2	-3.2	19.1	22.6	4.3	6.1	8.0	5.6
Ecuador	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Perú ^{a b}	50.4	45.6	1.9	2.2	1.9	1.6	13.3	14.7	4.2	3.4	3.0	1.8
Venezuela ^{a b}	32.6	21.0	-1.4	2.3	1.9	1.3	12.3	18.8	8.4	5.6	5.5	3.3
Panamá ^a	47.3	35.0	0.3	0.0	0.2	—	7.9	11.2	7.0	4.2	5.7	6.4
México ^a	52.1	43.5	1.5	1.3	1.4	4.2	14.4	16.7	5.1	3.7	4.4	5.3
Nicaragua ^a	62.0	52.5	1.1	0.9	0.7	0.1	11.5	13.2	4.2	3.2	3.9	5.1
Honduras ^{a c}	66.6	65.2	3.0	0.3	0.2	0.1	7.9	8.4	3.8	2.1	2.2	4.2

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Excluye las personas que buscan trabajo por primera vez.^b Corresponde a 1961-1970.^c Corresponde a 1961-1971.

miento de la producción, así como por un cambio en la composición de la fuerza de trabajo en los últimos años. Casi sin excepción, la producción agrícola ha crecido a tasas mucho más bajas que el resto de la economía, y en algunos países estas tasas son apenas una cuarta parte de las de crecimiento del producto interno bruto.⁴⁵ Aún más, la información disponible, en su mayor parte de carácter cualitativo, indica que últimamente la composición de la fuerza de trabajo agrícola ha tendido a cambiar en muchos países. Como resultado de una combinación de mecanización, salario mínimo y leyes de seguridad social y, en algunos casos, de nuevos reglamentos relativos a la aparcería, en algunas zonas los grandes predios han tendido a reducir su fuerza de trabajo permanente. Al mismo tiempo, la creciente mecanización ha tendido a aminorar las necesidades estacionales de mano de obra ocasional, y el efecto neto ha sido probablemente el de concentrar la mano de obra disponible en un número menor de empleos.⁴⁶

Los cambios registrados en la distribución sectorial de la fuerza de trabajo también responden

⁴⁵ Una excepción digna de destacarse es Costa Rica, donde el PREALC informa que la rápida expansión de la producción agrícola probablemente ha sido la causa de los altos niveles de retención de la fuerza de trabajo rural. Véase PREALC, "La situación y perspectivas del empleo en Costa Rica", *op. cit.*, cap. VII.

⁴⁶ *Perspective Study of Agricultural Development in South America*, documento mimeografiado, agosto de 1972, cap. I.

a variables que acentúan los comportamientos diferentes del mercado laboral, no sólo entre un sector y otro, sino dentro también de cada uno de ellos, que suelen tener carácter coyuntural. Así, tal vez bastaría un auge de las exportaciones tradicionales para acrecentar apreciablemente el ingreso fiscal y permitir un mayor gasto del sector público en construcción urbana y en proyectos de infraestructura. Además de sus efectos directos en el empleo, el mayor gasto público podría estimular también un importante elemento multiplicador del empleo; la mayor demanda global de los bienes o servicios básicos producidos internamente. Por otra parte, los empresarios privados podrían estimar que esta demanda ampliada es un fenómeno de corto plazo y optar por aprovechar el exceso de capacidad mediante más horas de trabajo de los trabajadores actuales, en lugar de contratar más mano de obra.⁴⁷ La tecnología y la mano de obra varían tanto de un sector a otro, la escasez relativa de los insumos de factores entre los diferentes niveles sectoriales difieren tanto (los créditos accesibles a un almacén pequeño son muy distintos de los que puede obtener una gran cadena de supermercados) y la movilidad ocupacional desde los estratos de baja productividad hacia los de alta productividad es tan difícil, que para fines de análisis y planificación es más adecuado hablar en plural, en tér-

⁴⁷ Las disposiciones de los códigos del trabajo relativas al despido de trabajadores condicionarían su respuesta.

ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR RAMAS DE
LATINOAMERICANOS, 1960-1970

Servicios básicos			Comercio			Servicios			Total		
Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento	Porcentaje		Tasa de crecimiento
1960	1970		1960	1970		1960	1970		1960	1970	
...	...	...	...	...	...	...	...	...	100.0	100.0	2.2
...	...	...	...	...	...	...	...	...	100.0	100.0	2.6
			6.7	8.9	5.6	21.7	24.8	4.1	100.0	100.0	2.7
...	...	...	...	...	...	...	...	...	100.0	100.0	2.6
6.1	8.9	6.6	10.8	13.6	5.1	24.3	23.8	2.4	100.0	100.0	2.6
...	...	...	...	...	...	...	...	...	100.0	100.0	3.1
3.7	4.1	4.3	9.0	11.1	5.4	18.0	19.6	4.1	100.0	100.0	3.1
6.1	8.2	7.1	12.8	18.4	7.8	28.3	26.2	2.6	100.0	100.0	3.5
3.6	4.8	6.2	9.4	12.9	6.6	27.6	30.2	4.3	100.0	100.0	3.3
3.7	3.2	1.9	9.4	9.2	3.2	15.4	21.6	7.2	100.0	100.0	3.2
2.5	3.3	5.6	6.6	8.8	5.8	13.3	17.6	5.6	100.0	100.0	2.8
1.5	2.4	7.8				21.6	21.6	3.2	100.0	100.0	3.2

minos de mercados de trabajo. Este enfoque suele frustrarse por la falta de datos adecuados y estudios empíricos. Pero por lo menos tiene el mérito de dar orientaciones que pueden estimular la producción de los datos necesarios por parte de los gobiernos, al destruir el mito del mercado de trabajo homogéneo y casi monolítico que sigue inspirando mucha de la investigación y planificación.

Dada la naturaleza heterogénea de todos los sectores, el crecimiento de la fuerza de trabajo fabril o minera no puede considerarse *a priori* como un indicador válido de desarrollo ni puede la expansión del comercio y los servicios identificarse sólo con los aspectos disfuncionales de la urbanización. Aunque esto bien puede ser efectivo, se necesitan más datos pormenorizados y análisis detallados para poder comprender bien los procesos que relacionan la distribución sectorial de la población económicamente activa y el problema del empleo. Por ahora, sin embargo, cabe suponer que la expansión de la fuerza de trabajo en el comercio, los servicios y aun la construcción, ha ido acompañada en gran medida por un incremento del subempleo traducido en ocupaciones como las de vendedores ambulantes, jardineros con jornada parcial, sirvientes domésticos y trabajadores de la construcción no sindicados contratados por "maestros de primera" como sucede en Colombia.⁴⁸

⁴⁸ Las declinaciones relativas de la productividad de estos sectores en varios países sugiere la expansión de ocupaciones en las que prevalece el subempleo. (Véanse

Lamentablemente, no existen datos suficientes sobre la mayoría de los países para efectuar un análisis detallado por categorías y grupos ocupacionales durante el decenio de 1960. Existe una necesidad apremiante de que los censos de 1960 y 1970, así como las encuestas permanentes de hogares, se procesen de acuerdo con planes uniformes de tabulación que concuerden con las definiciones apropiadas.⁴⁹

Chile, uno de los países más avanzados en materia de datos empíricos es un caso ilustrativo. Como puede apreciarse en el cuadro 22, las fuentes disponibles muestran resultados muy dispares en la estructura de la fuerza de trabajo por categorías ocupacionales. Por lo tanto, las posibilidades analíticas se ven severamente limitadas. Según estimaciones del PREALC, la categoría de los empleadores parece hallarse muy exagerada y posiblemente inflada por una cantidad de trabajadores por cuenta propia registrados erróneamente como empleadores.

los cuadros 4 y 5.) Generalmente se reconoce que los "maestros de primera" que subcontratan las firmas constructoras no pagan los salarios mínimos. Véase OIT, *Hacia el pleno empleo*, op. cit., pág. 135.

⁴⁹ Una vez más la heterogeneidad de las clasificaciones convencionales es un obstáculo grave. Por ejemplo, la categoría de ejecutivos, gerentes y empleados, y la de vendedores, encubren grandes diferencias de productividad e ingreso por las cuales pueda medirse el subempleo. La primera categoría abarca desde los que trabajan en la verdulería del barrio o en el puesto de periódicos hasta los que laboran en las grandes empresas; y entre los vendedores se hallan los que venden cacahuates y los representantes de firmas electrónicas.

Cuadro 22

CHILE: ESTRUCTURA DE LA FUERZA DE TRABAJO SEGÚN CATEGORÍAS
OCUPACIONALES, 1960-1970
(Porcentajes)

	1960 ^a	1967 ^b	1968 ^c	1969 ^d	1970 ^e	1971 ^f
Empleadores	1.4	2.1	1.6	1.5	1.2	3.1
Trabajadores por cuenta propia	18.8	21.2	21.9	21.9	22.7	19.2
Empleados ^g	29.0	23.4	23.2	23.6	24.9	34.6
Obreros	44.9	46.9	46.1	46.7	46.4	35.5
Otros ^h	5.9	6.4	7.2	6.3	4.8	7.6
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Elaboración del PREALC sobre la base de datos de la Dirección de Estadística y Censos, *XIII Censo de Población*; Instituto Nacional de Estadísticas, *Evolución de la mano de obra chilena*, marzo de 1972 a diciembre de 1970 (documento mimeografiado), Santiago, 1971, cuadro III-5; Instituto Nacional de Estadísticas, *XIV Censo Nacional de Población, Muestra de adelanto de cifras censales, total del país*, (documento mimeografiado), Santiago, mayo de 1971.

^a Dirección de Estadística y Censos, *XIII Censo de población, op cit.* cuadro 3.

^b Promedio de los resultados de marzo-junio y julio-octubre de 1967 de la encuesta del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

^c Promedio de los resultados de noviembre 1967- febrero 1968, marzo-junio y septiembre-diciembre de la encuesta del INE.

^d Promedio de los resultados de enero-junio y julio-diciembre de 1969 de la encuesta del INE.

^e Promedio de los resultados de enero-agosto y septiembre-diciembre de 1970 de la encuesta del INE.

^f XIV Censo, *op. cit.*, cuadro 17.

^g Incluye empleados domésticos, que sólo figuran desagregados en los censos.

^h Incluye familiares no remunerados, personas que buscan trabajo por primera vez y no bien especificados.

Sin embargo, de los datos se desprende cierta tendencia al aumento de los trabajadores por cuenta propia, lo que confirmaría la impresión de que una importante característica del empleo en el decenio de 1960, y particularmente en sus últimos años, ha sido una expansión del subempleo, ya que generalmente se reconoce que éste

es especialmente frecuente entre los trabajadores por cuenta propia.

La absorción mayor de mano de obra por el sector de los servicios que por los sectores productivos de bienes también se traduce en un incremento pronunciado de los empleados y una marcada declinación de los obreros. En parte éste es

Cuadro 23

GRAN SANTIAGO: FUERZA DE TRABAJO SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 1960-1970
(Porcentajes)

Categoría ocupacional	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Empleadores	3.2	3.3	3.3	2.9	2.3	2.1	2.2	2.2	2.5	2.4	1.9
Trabajadores por cuenta propia	19.0	17.4	18.8	18.3	17.7	17.9	18.6	17.6	17.7	18.3	17.6
Empleados	28.2	30.8	30.3	30.9	30.6	31.3	31.8	32.5	34.2	35.3	37.7
Obreros	46.6	45.6	44.5	44.5	46.5	45.5	44.5	45.1	42.8	40.6	39.3
Familiares no remunerados	1.9	1.8	2.2	2.5	2.0	2.2	1.9	1.7	1.7	2.1	2.1
Sin datos		0.1	0.0	0.0	—	—	—	0.0	0.0	0.0	0.0
Buscan trabajo por primera vez	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9	1.1	1.3	1.4
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración del PREALC sobre la base de las encuestas de ocupación y desocupación del Instituto de Economía y Planificación de la Universidad de Chile.

el resultado de un artificio legal: el traspaso de ciertas ocupaciones desde la categoría de obreros a la de empleados. Pero la coherencia del patrón que emerge tanto de los censos como de las encuestas de hogares, y especialmente de las series cronológicas del Gran Santiago (véase el cuadro 23) confirman que la mano de obra, particularmente la que ingresa al mercado urbano de trabajo, está gravitando más hacia actividades de servicio que hacia las de producción, donde la proporción de empleados en relación con los obreros es mucho menor.

Algo más o menos similar se observa en el Perú. El cuadro 24 muestra la evolución de la fuerza de trabajo peruana, por grupos ocupacionales. Sin duda el cambio más espectacular es la marcada declinación de las ocupaciones agrícolas. Pero entre las ocupaciones predominantemente urbanas, el rasgo más significativo quizá sea el incremento de los vendedores, tendencia que según las autoridades que se ocupan de los recursos humanos en el Perú, refleja el crecimiento de las actividades marginales en el decenio de 1960.⁵⁰

4. Estructura educativa de la fuerza de trabajo

Tanto el grado como el significado real de los cambios en el nivel educativo de la fuerza de trabajo latinoamericana son particularmente difíciles de medir, no sólo por la falta de datos básicos sino también por la dificultad de interpretar tendencias globales de educación en función de su adecuación a las exigencias legítimas del mercado de trabajo y a las necesidades de la sociedad. Esta cuestión se analizará en otro lugar, de modo que no se tratará aquí en detalle. Sin em-

⁵⁰ Servicio de Empleo y Recursos Humanos, *Informe sobre la situación ocupacional del Perú*, págs. 1 a 21.

Cuadro 24

PERÚ: ESTRUCTURA DE LA FUERZA DE TRABAJO SEGÚN GRUPOS OCUPACIONALES, 1961 Y 1970
(Porcentajes)

Grupos ocupacionales	1961	1970
Profesionales y técnicos	3.4	4.7
Gerentes, administradores y directivos	1.5	1.8
Empleados de oficina	4.5	5.8
Vendedores	7.6	9.4
Agricultores, ganaderos y pescadores	51.6	46.9
Mineros y canteros	1.2	0.2
Conductores de medios de transporte	2.4	3.0
Artesanos, operarios, obreros y jornaleros	18.4	19.4
Trabajadores de los servicios	9.4	8.8
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Servicio del Empleo y Recursos Humanos, *Informe sobre la situación ocupacional del Perú, 1970*, cuadro 10.

bargo, a continuación se ofrecen algunos datos, principalmente con fines ilustrativos, para esbozar lo ocurrido en los años sesenta.

En 1960, casi 16% de la fuerza de trabajo chilena era analfabeta, mientras que en 1961 casi la mitad de la población económicamente activa de Venezuela y 33% de la del Perú se hallaba en esta situación. (Véase el cuadro 25.) Hacia 1970 esta tasa había bajado aproximadamente a 8% en Chile y a 20% en Venezuela y 24% en el Perú.⁵¹ Aunque sin duda se han hecho avances,

⁵¹ En 1970, más del 35% de la fuerza de trabajo brasileña era analfabeta y más del 28% tenía no más de tres años de escolaridad; en Panamá sólo 4% de la población no agrícola ocupada estaba clasificada como analfabeta, pero 54% de ella sólo tenía tres años de educación primaria o menos (incluida educación primaria incompleta que no está segregada). *Anuario estadístico do Brasil 1971; Estadística panameña. Serie O. Encuesta de mano de obra, 1970.*

Cuadro 25

ESTRUCTURA EDUCACIONAL DE LA FUERZA DE TRABAJO, EN ALGUNOS PAÍSES
(Porcentajes)

Nivel de instrucción	Chile		Perú		Venezuela	
	1960	1970	1961	1970	1961	1970
Ninguno	15.7	8.3	33.0	24.2	47.8	20.2
Primario	56.4	52.2	52.6	52.7	43.9	55.6
1 a 3 años	(20.9)	(15.5)	...	...	(18.8)	(16.9)
4 a 6 años	(35.5)	(36.7)	...	...	(25.1)	(38.7)
Secundario	22.4	31.5	11.2	17.8	6.5	17.0
7 a 9 años	(12.0)	(13.6)	...	...	...	...
10 a 12 años	(10.4)	(17.9)	...	...	...	...
Universitario	2.6	3.3	2.3	5.3	1.8	3.5
No especificado	2.9 ^a	4.7 ^a	—	—	—	3.7 ^a

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Incluye estudios especiales.

Cuadro 26

PERÚ: PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN GRUPO OCUPACIONAL, 1961-1970
(Porcentajes)

Nivel de educación	Grupos ocupacionales															
	Profesionales técnicos		Gerentes		Empleados de oficina		Vendedores		Agricultores		Conductores		Artesanos y obreros		Trabajadores de servicio	
	1961	1970	1961	1970	1961	1970	1961	1970	1961	1970	1961	1970	1961	1970	1961	1970
Sin instrucción	—	—	—	—	1.7	0.5	17.1	16.0	49.0	39.2	3.3	0.9	18.9	14.2	35.8	15.9
Primaria	18.2	13.6	33.5	27.5	26.4	16.0	59.7	54.0	49.1	55.7	75.3	70.3	68.7	60.2	55.4	59.9
Secundaria	34.4	28.1	49.8	47.1	64.0	64.4	21.6	25.2	1.8	4.8	20.9	28.3	12.2	24.7	8.0	16.3
Superior	47.4	58.3	16.7	25.4	7.9	19.1	1.6	4.8	0.1	0.3	0.5	0.5	0.2	0.9	0.8	7.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: SERH, Informe sobre la situación ocupacional del Perú, op. cit., cuadro AI-3.

un análisis más detallado de los datos revela que persisten severas deficiencias.

En 1970 sólo poco más de la tercera parte de la fuerza de trabajo de Chile había terminado la escuela primaria; similar situación existía en Venezuela, aunque la notable expansión de la enseñanza sistemática en todos los niveles del sistema educativo proyecta una tendencia más favorable para la fuerza de trabajo de ese país.⁵² El alto porcentaje de la población económicamente activa con no más de tres años de escolaridad (casi 17% en Venezuela y 15% en Chile) continúa siendo un problema importante, ya que probablemente muchos de los que se hallan en esta situación volverán a ser analfabetos.

Un efecto de la expansión educativa lograda en el decenio de 1960 que puede afectar a los que se incorporen a la fuerza de trabajo en los años venideros, son las mayores exigencias de educación en todos los niveles ocupacionales, salvo los más bajos. Como resultado, los jóvenes de los estratos sociales inferiores no han visto traducirse su mayor nivel educativo (en relación con niveles anteriores de estos estratos) en mejores oportunidades de empleo. En la medida en que la oferta de mano de obra ha superado la demanda, las exigencias de educación en el mercado del trabajo "se han elevado más rápidamente que los niveles educacionales, a manera de mecanismo depurador y como medio de restringir los empleos más convenientes a los estratos sociales que antes los monopolizaban".⁵³

Por otra parte, la estructura tradicional de los sistemas educativos en muchos países (hincapié en las disciplinas humanísticas y relativamente

⁵² Evidentemente, esto no dice nada acerca de la utilidad del sistema educativo venezolano para el mercado de trabajo, problema que se trata en un reciente estudio de ese país efectuado por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso. Véase CIAP, "El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de Venezuela". (CIAP/568, agosto de 1972.)

⁵³ *Informe sobre la situación social en el mundo, 1970*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.71.IV.13, pág. 47.

poca preparación técnica y científica) sugiere que la rápida expansión de la matrícula secundaria y universitaria en los años sesenta bien puede estar creando una élite a la que le será difícil aplicar sus conocimientos en el mercado del trabajo. Son sintomáticos el desempleo educado y la presión cada vez mayor para aceptar empleos de menos *status*. Lo primero se discutió en la sección dedicada al desempleo. Sobre lo último arrojan alguna luz los cambios en los niveles educativos de los grupos ocupacionales peruanos entre 1961 y 1970. (Véase el cuadro 26.) Cabe destacar aquí el apreciable incremento de la preparación universitaria entre los vendedores (del 1.6 al 4.8% entre 1961 y 1970) y las personas que se desempeñan en ocupaciones de servicio (de 0.8 a 7.9%). No menos notable es el incremento de conductores de vehículos de transporte con educación secundaria (de 20.9 a 28.3%).

Habría que explorar la posibilidad de modificar los sistemas de educación secundaria y superior para proporcionar a los estudiantes opciones orientadas a una participación más diversificada en la fuerza de trabajo, ofrecer más educación técnica y vocacional y ampliar la enseñanza de adultos y la orientación vocacional en niveles más bajos para dar a conocer a los estudiantes una variedad más amplia de ocupaciones. Cada etapa del proceso educativo debería preocuparse más de preparar al estudiante para el mercado del trabajo y no sólo de condicionarlo para la próxima etapa del mismo proceso.⁵⁴

⁵⁴ Hay indicios de que algunos países están comenzando a tomar conciencia de este problema. En el Perú, por ejemplo, la reforma educativa de 1972 afirma lo siguiente: "Respondiendo a ese espíritu, la Ley cancela la tradicional separación entre educación común o general y educación vocacional técnica, separación de dudosa base teórica y de nulos efectos prácticos, como lo prueba la experiencia educacional en nuestro país. Introduce, en cambio, el principio de la necesaria integración de la educación general y de la capacitación para el trabajo en los diferentes niveles y etapas del proceso educativo y para todos los educandos." (*Ley General de Educación. Decreto Ley N° 19326*, marzo de 1972, pág. 2.)

V. ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE EMPLEO

1. *Las políticas de empleo y las estrategias de desarrollo en el pasado*

Durante la mayor parte del decenio de 1960 los planes nacionales de la región carecieron de políticas de empleo explícitas. No sólo el empleo no era elemento principal, sino que con frecuencia ni siquiera se le mencionaba en los programas de desarrollo; y cuando se analizaba, era siempre

en relación con tendencias de la situación económica global. Sólo a fines del decenio y en los planes formulados después se ha mencionado como objetivo concreto de la planificación la obtención de niveles de empleo pleno, o por lo menos más altos que los existentes. La raíz de esta situación era la creencia de que lo que faltaba era demanda de productos. Incluso cuando el empleo comenzó a ser considerado con más aten-

ción por los organismos internacionales y por los especialistas en desarrollo, los supuestos subyacentes siguieron siendo muy semejantes; tampoco el mucho mayor interés por la redistribución del ingreso ha hecho mucho por apartar el marco conceptual de su excesiva confianza neoclásica en las notables propiedades terapéuticas del mecanicismo de mercado.

Aunque la mayoría de los autores ha dejado de equiparar el desarrollo al crecimiento económico, y ahora destacan la importancia de la distribución del ingreso, se ha hecho poco por demostrar empíricamente la hipótesis implícita en mucha de la literatura y de las estrategias de desarrollo: que para eliminar el desempleo y el subempleo en todas sus formas, es indispensable y suficiente elevar la demanda efectiva total de mano de obra, que a su vez es función de la demanda global de capital y de bienes de consumo y servicios. Pero aun tomando en cuenta los posibles efectos de la distribución del ingreso en la estructura de la demanda, el problema no es tan simple, entre otras cosas porque la elasticidad de la sustitución entre capital y mano de obra suele ser poca, las opciones tecnológicas no están bien definidas, y por lo tanto el bien producido (aunque sea de consumo popular) no determina el proceso productivo.

2. Estrategias y posiciones recientes. Tres niveles: el académico, el planificador y el ejecutor

En marcado contraste con la situación observada en la mayor parte del decenio pasado, el empleo ha llegado ahora a ocupar un lugar central en casi todos los planes nacionales y documentos generados por organismos internacionales. Sin embargo, día a día crece la sensación de que el problema se está manipulando en tres niveles distintos, por diferentes grupos carentes de comunicación recíproca real y significativa que están erigiendo barreras de modelos, estrategias, planes y documentos para fijar posiciones, cuyas posibilidades de traducirse en acción efectiva son discutibles. En gran medida esta situación de monólogos múltiples y simultáneos ha surgido de la particular perspectiva con que cada grupo ha llegado a convertir el empleo en uno de los temas más importantes del desarrollo. En pocas palabras, puede decirse que estos puntos de vista reflejan las opiniones del académico, del planificador y de quien toma o ejecuta las decisiones. Cada uno de ellos plantea diferentes marcos de referencia respecto al alcance y las dimensiones del problema de empleo, los plazos y la interacción de la política de empleo y otros problemas básicos del desarrollo dentro de las actividades globales de planificación.

En el mejor de los casos, el enfoque académico (llamado así sólo por la disparidad que suele existir entre sus proposiciones y las opciones que consideran viables quienes toman las decisiones) procura configurar una teoría del empleo orgánica y multidisciplinaria, en la cual puedan especificarse las diferentes funciones del empleo —económicas, sociológicas, psicológicas y políticas— en sociedades con distintos estilos de desarrollo.⁵⁵ Las recomendaciones de política derivadas de este enfoque tratan el empleo pleno no como un fin en sí sino como un medio de lograr una combinación definida de las funciones de acuerdo con medidas coherentes delineadas dentro de una estrategia de desarrollo completa, como lo demuestra la reciente misión de la OIT a Colombia.⁵⁶

Las proposiciones de esta misión, aunque no se refieren a las múltiples funciones del empleo que influyen en el bienestar humano, proporcionan una estrategia que entraña un programa global de desarrollo orientado a la expansión de las oportunidades de empleo productivo.⁵⁷ La estrategia define tres sectores no agrícolas elegidos por su densidad relativa de capital o de mano de obra. Entraña modificar la estructura productiva de la economía hacia la producción de bienes y servicios cuyo insumo de factores incluye relativamente mayor densidad de mano de obra junto con aplicar tecnología con menor densidad de capital en el sector no agrícola. En este sector se proyecta una reducción de la tasa de crecimiento de la productividad de la mano de obra, aunque no del valor agregado. Por otra parte, la agricultura se beneficiaría con el mayor incremento de la productividad de la mano de obra derivado del riego, del uso de semillas, fertilizantes y pesticidas, y de la mecanización selectiva.

Parte integral de la estrategia propuesta por la OIT son los cambios estructurales profundos, así como otras medidas de corto y largo plazo destinadas a reducir las distorsiones y rigideces del mercado de factores. Estas medidas incluyen: reforma agraria, reducción de las distorsiones artificiales de los precios de los factores, reformas fiscales, redistribución del ingreso, cambios en los patrones de consumo de bienes y servicios, téc-

⁵⁵ Véase Naciones Unidas, "Preliminary Report on Unified Approach to Development Analysis and Planning", UNRISD/72/C.66, octubre de 1972; *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, op. cit., cap. VIII; Albert Lanterbach, "Employment, Unemployment and Underemployment in Developing Areas: A Conceptual Re-examination", PREALC/51, octubre de 1971.

⁵⁶ Cabe destacar de paso que no existe una definición clara de "empleo pleno" en el compendio de resoluciones internacionales.

⁵⁷ OIT, *Hacia el pleno empleo*, op. cit.

nicas de producción más apropiadas, una estructura educativa modificada, cambio en la legislación del trabajo, mejores servicios de crédito y asistencia técnica para las empresas pequeñas, mayor hincapié en la planificación regional, expansión de las exportaciones no tradicionales y de la integración regional, mejores servicios de empleo para sistematizar y difundir información sobre el mercado del trabajo, servicios de salud adecuados, especialmente en las zonas rurales, y por último, la necesidad de que Colombia ahonde en materia de política de población.

Puede apreciarse que más que un plan concreto y detallado de empleo, las recomendaciones y problemas contenidos en el estudio de la OIT ofrecen un conjunto de directrices generales que marcan un cambio de importancia en la estrategia global de desarrollo. Existen innumerables obstáculos para llevar esta fórmula a la práctica. Muchos son de carácter técnico; por ejemplo, la información sobre opciones tecnológicas y los datos sobre la fuerza de trabajo y los recursos nacionales siguen siendo limitados aunque, el alcance del problema se defina claramente en un momento dado. Además, incluso cuando en el plano nacional encuentra expresión cierto número de medidas útiles extraídas de una estrategia global, una inspección detenida suele revelar que lo planteado no es más que una síntesis de proyectos mal integrados que se podrán o deberán realizar sin un examen adecuado de su relación con esfuerzos anteriores, de su coherencia o de su posición ante los objetivos globales nacionales. Los planificadores ciertamente se sentirán abrumados por la magnitud y complejidad de las medidas necesarias para llevar a cabo las recomendaciones de efectuar un diagnóstico profundo como el de la OIT en Colombia o uno similar en Ceilán.⁵⁸

Es también en este punto donde los planificadores y los ejecutores suelen tomar distintos rumbos. La combinación de medidas mejor concebida está sujeta a lo que los dirigentes consideren viable de acuerdo con la base de poder existente y las realidades políticas. Con frecuencia las declaraciones generales en pro de medidas para elevar el bienestar del hombre formuladas en términos que reflejan las inquietudes tanto del académico como del planificador, están dissociadas de lo que el gobierno realmente hace. Este es un grave obstáculo, para formular no sólo la política de empleo sino también la de desarrollo en general. Los programas de empleo destinados a reducir las distorsiones de los precios de los factores chocarán así inevitablemente con ciertos intereses creados. La aplicación de precios de

cuenta para determinar el costo social del capital, por ejemplo, tal vez requiera cambios apreciables en los tipos de interés, la estructura del arancel aduanero y el sistema cambiario. Esto despertará sin duda la inmediata resistencia de los empresarios que se benefician con el sistema existente. Sin embargo, si las condiciones no son apropiadas para efectuar una modificación profunda de la política de desarrollo, lo único que cabe esperar es que los que forjan las políticas actúen de acuerdo con aquellas recomendaciones de carácter más limitado que no exigen grandes cambios estructurales o que significan modificaciones de la distribución del poder y del ingreso.

3. *Los planes nacionales y los principales aspectos de la política de empleo*

Si se examinan las declaraciones relativas al empleo que aparecen en los planes nacionales de los diferentes países se observa una variedad de posiciones frente a los problemas principales en este campo. Casi todos los países se refieren en esos planes a la necesidad de ampliar las oportunidades de empleo, pero a veces lo hacen en términos tan vagos que ni siquiera se fijan una meta para la tasa de crecimiento global del empleo. (Véase el cuadro 27.) En otros planes se planifican tasas globales, pero sin especificar la composición sectorial correspondiente.

Cuando se desciende de estos niveles globales a un examen más detallado de la coherencia entre las declaraciones de política, los cambios propuestos efectivamente en política fiscal, gasto público, etc., y las opciones pragmáticas que se presentan, las diferencias entre las posiciones de algunos países se van esfumando a medida que pasan a primer plano los elementos principales requeridos inexorablemente por un programa coherente de empleo.

Entre los primeros componentes básicos de las políticas de empleo formuladas en la región se hallan los niveles elevados y sostenidos de crecimiento económico. En todos los países este incremento se postula ahora como la tasa compatible con los objetivos tanto de crecimiento como de empleo pleno. Algunos países estiman adecuada una tasa de 6 a 6.5%; muchos consideran necesaria una tasa de 7 a 8%, y el Brasil se ha fijado como meta un 8 a 10% anual. Entre los especialistas en políticas de empleo hay consenso en que debe mantenerse cierto dinamismo en el crecimiento económico, pero casi siempre con la advertencia de que esta es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar niveles de empleo más altos. Sin embargo, pese a las muchas buenas intenciones contenidas en los planes nacionales respecto

⁵⁸ OIT, *Matching Employment Opportunities and Expectations — A Programme of Action for Ceylon*, Ginebra, 1971.

Cuadro 27

RITMO DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN TOTAL DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y DEL EMPLEO, SEGÚN LOS PLANES NACIONALES

País	Población		Empleo			Total
	Total	Económicamente activa	Agropecuario	Industrial	Minero	
Argentina	1.52	1.39	-0.23 ^a	2.75	...	2.17
Brasil	2.80	3.1	1.2	3.5	...	3.1
Costa Rica	2.79	3.02	...	5.3	...	3.4
Chile	1.67	...	...	...	...	4.9
Ecuador	3.41	3.4	2.1 ^b	5.2 ^b	...	6.2 ^b
Guatemala	2.88	...	...	...	...	...
Haití	2.64	...	...	...	...	...
Paraguay	3.61	...	...	...	...	...
Perú	3.16	3.6	4.3	8.4	...	6.7
República Dominicana	3.58	3.2	4.7	5.9 ^c	12.7	4.8
Trinidad y Tabago	1.6	2.5	1.7	2.5	-1.6	2.9
Venezuela	3.44	2.3	1.0	4.6	1.4	4.0

FUENTE: CEPAL, sobre la base de planes nacionales.

^a Incluye pesca y minería.

^b Obtenido por diferencia entre los ritmos de incremento del producto y de la productividad.

^c Sector azucarero 3.5%, manufacturas 9.4%.

^d Hidrocarburos 0.9%, minería 2.1%.

a dar importancia a la expansión de las oportunidades de empleo productivo, sigue habiendo escepticismo respecto a la viabilidad de las cifras proyectadas de crecimiento y empleo.⁵⁹ Sigue en pie el interrogante de hasta qué punto el crecimiento del producto nacional bruto ha sido desmontado como meta principal de la planificación del desarrollo en las mentes de los planificadores y políticos que actúan en el plano central.⁶⁰

El segundo elemento es una tasa de crecimiento sectorial equilibrada o adecuadamente estructurada. Este punto no se halla bien definido ya que se relaciona estrechamente con las opciones tecnológicas abiertas a la región y con consideraciones relativas a cambios en los patrones de consumo y producción, así como en la distribución del ingreso. Sobre estas cuestiones las políticas de los países difieren considerablemente, pero los análisis detallados de los planes y de documentos gubernamentales complementarios revela un conjunto de problemas, preguntas sin respuesta e in-

coherencias no superadas que desvían la atención de las declaraciones de política divergentes hacia la esfera más mundana de las posibilidades de que los gobiernos logren lo que declaran ambicionar. Las políticas de empleo, como en el Perú, pueden parecer bastante coherentes en términos globales, pero desde un punto de vista operacional suelen abundar en excesivas generalidades. Más que planes concretos, lo que parece plantearse en muchos casos son lineamientos esquemáticos de una estrategia de mediano o largo plazo que se desdibuja frente a lo inmediato y al plazo corto.

El problema de decidir la combinación adecuada de productos para el crecimiento sectorial equilibrado origina enormes problemas políticos y burocráticos, ya que cada uno de los grupos de intereses afectados lucha por establecer su derecho a una "participación equitativa" de los recursos para el desarrollo. Este problema no puede desestimarse en el Plan Nacional del Perú 1971-1975, que establece como meta principal la creación de aproximadamente 1 164 000 empleos plenamente productivos para fines de ese período, lo que significa que en cinco años el país deberá acrecentar su fuerza de trabajo plenamente ocupada en más de 38%. Y sin embargo, se persigue realizar esta magna tarea de acuerdo con una política de inversión que no parece hacer uso intensivo de mano de obra. (Véase el cuadro 28.) La mayoría de los incrementos de la inversión pública irán a la minería, las industrias básicas y

⁵⁹ Esto es particularmente evidente en recientes estudios por países del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del CIAP. Al respecto conviene recordar que las tasas elevadas de crecimiento económico a menudo han ido acompañadas por niveles altos de desempleo, como lo ilustran los ejemplos de Jamaica, Panamá y Trinidad y Tabago.

⁶⁰ Véase John P. Lewis, *La construcción de obras públicas como medio para abordar los problemas de la pobreza extrema: Nuevas posibilidades de una solución vieja*, E/AC.54/L.42, Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo (octavo período de sesiones, Ginebra, 10 al 12 de abril de 1972), págs. 4 a 6.

los sectores de exportación que no parecen propicios para la aplicación de procesos tecnológicos con gran densidad de mano de obra. Por otra parte, los sectores que hacen uso más intensivo de ella, como la agricultura, el transporte y la construcción, recibirán una proporción menor del gasto público.

El optimismo gubernamental nacido de los efectos favorables de los cambios estructurales puede ser justificado, pero por ahora es imposible evaluarlo con validez. Además, medidas como la reforma agraria (iniciada en 1969), los programas de colonización, la formación de más cooperativas, una "congelación" tecnológica poco definida y la política de redistribución del ingreso, generalmente son de largo plazo, y sus frutos en términos de absorción ocupacional sólo comenzarán a hacerse sentir cinco a diez años después.

Sin embargo, conviene subrayar que la política de empleo del Perú incluye medidas de corto plazo relacionadas con una aplicación mayor de técnicas de construcción que hagan uso intensivo de mano de obra, con la mecanización agrícola selectiva de las unidades que producen para el mercado interno y con una proposición de estudiar la posibilidad de elevar la productividad y los niveles de ingreso en el comercio y los servicios. Estos aspectos parecen promisorios, pero lo insuficiente de la información impide pronunciarse válidamente sobre su contribución relativa al logro de los objetivos de empleo establecidos para 1975. Ciertamente la capacidad de la burocracia para trabajar con imaginación, con eficiencia y al unísono, así como la capacidad de los líderes gubernamentales para obtener apoyo popular y crear espíritu de sacrificio, será lo que ponga a prueba las bondades del plan.

El desarrollo regional y las corrientes migratorias son otros componentes básicos de una estrategia de desarrollo orientada al empleo. Al respecto, la experiencia brasileña arroja algunas lu-

ces interesantes. Se estableció allí un sistema de incentivos tributarios a la inversión privada para atraer capital al Nordeste, conocido generalmente como el sistema 34/18 por los números de los decretos que rigen el funcionamiento de la SUDENE, el organismo de desarrollo para esa zona. Su finalidad era estimular el desarrollo del misérrimo Nordeste. Todo intento de medir el efecto del sistema 34/18 debe tener en cuenta que según los últimos datos disponibles, una porción considerable de los proyectos no se había completado.⁶¹ Sin embargo, la mayoría de las inversiones se hicieron en la industria química, y luego en la textil y las metálicas.

La forma de abordar el problema ha sido muy criticada porque al poner capital a disposición de los inversionistas privados, se alentó el desarrollo de técnicas de producción que hacían uso intensivo de capital. Además, el sistema de calificación utilizado para determinar la proporción de la inversión total requerida por cada proyecto que puede financiarse con fondos 34/18 favorece también las técnicas de gran densidad de capital. Así, se estima que el costo de la creación de empleo industrial en los años recientes ha sido de 16 000 dólares por trabajador, frente a 13 000 dólares de promedio nacional.⁶² En consecuencia, los efectos de este sistema en el empleo pueden considerarse insuficientes, dadas las grandes deficiencias que en esta materia presenta la región.

El actual Plan Nacional de Desarrollo 1972-1974 anuncia una serie de nuevas realizaciones orientadas a utilizar más cabalmente los recursos humanos mediante proyectos de desarrollo regional y, en particular, a través de la construcción de carreteras y de programas de colonización de la Amazonia que prevén el establecimiento de 100 000 familias a lo largo de la Carretera Transamazónica hacia 1974. Sería prematuro aventurar juicios sobre los efectos de estos programas en el empleo; sin embargo, ni los supuestos más optimistas sugieren la probabilidad de crear oportunidades de empleo productivo para esos asentados en magnitud suficiente como para enfrentar el creciente déficit nacional.⁶³

Uno de los problemas más polémicos en los pro-

⁶¹ A fines de 1970 sólo se había terminado el 35% de los proyectos aprobados.

⁶² Esta cifra puede compararse con 12 000 dólares aproximadamente en Colombia y 42 000 dólares para los nuevos asentamientos y 15 000 dólares para la expansión de los existentes, en Chile. Cabe destacar que estas cifras reflejan la densidad de capital relativamente elevada de la industria en la región, ya que los informes del BIRF indican que el costo de crear empleo industrial ha sido mucho más bajo en territorios asiáticos como Corea y Taiwán.

⁶³ El Banco do Nordeste do Brasil estima que el número acumulado de personas abiertamente desempleadas es de 1 700 000. Esta cifra se proyecta a 1 300 000 per-

Cuadro 28

PERÚ: INVERSIÓN PÚBLICA SECTORIAL,
1960-1967 Y 1971-1975
(Porcentajes)

	1960-1967	1971-1975
Agricultura	8.0	7.6
Transporte	30.2	16.4
Minería	— 1.0	16.4
Manufactura	14.2	25.1
Pesca	— 1.0	4.2
Otros	47.6	30.3
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: *Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975*, vol. I, cuadro 4.

gramas de desarrollo regional es el de la relación existente entre la distribución del ingreso, la promoción del empleo y el ataque a la pobreza masiva. Recientes declaraciones de organismos internacionales subrayan la necesidad de considerar los programas de empleo como un medio de acelerar el crecimiento y a la vez como medio de redistribuir el ingreso y el consumo.⁶⁴ Sin embargo, esta posición sugiere varias preguntas fundamentales, cuyas respuestas no son tan claras como podría parecer a primera vista: ¿Cuál es la naturaleza de las relaciones e influjos recíprocos de la redistribución del ingreso, los patrones de consumo, las técnicas de producción y el empleo? ¿En qué grado la redistribución del ingreso modificará el consumo global? ¿Puede considerarse la tecnología como un parámetro para las industrias de bienes de consumo generalizado y puede pensarse que el sentido y el grado de la reacción de los sistemas productivos de estas áreas ante una mayor demanda están demarcados por límites ya dados para la región? El enfoque convencional achaca la aparente incapacidad de la industria para absorber mano de obra a que, dado el tipo de bienes que produce, tiende a hacer uso intensivo de capital. Entre esos bienes se hallan los de consumo duraderos, los bienes de capital y los denominados bienes suntuarios, que reflejan la estructura de la demanda en sociedades cuya distribución del ingreso es extremadamente sesgada. Contrastando con estas industrias "modernas" existe el sector manufacturero tradicional, definido por los bienes de consumo básicos, que produce: alimentos, bebidas, productos textiles, vestuario, madera elaborada y muebles. Todo lo que se necesita, se ha aducido tradicionalmente, es que la demanda de consumo popular llegue a estas industrias gracias a la redistribución del ingreso para elevar marcadamente los niveles de empleo en la industria.

Este método ha influido en la formulación de planes nacionales en la región. A las categorías de industrias de bienes de consumo, de bienes intermedios y de bienes de capital se les imponen diferentes características tecnológicas.⁶⁵ Sin em-

sonas hacia 1980, que en el mejor de los casos se reducirán gracias al asentamiento de 700 000 familias en la zona amazónica. Los cálculos no consideran el subempleo y serán precisos muchos más estudios empíricos para poder proyectar adecuadamente los patrones de migración en el Brasil.

⁶⁴ Naciones Unidas, Comité de Planificación del Desarrollo, *Attach on Mass Poverty and Unemployment*, E/AC.54/L.50 (octavo período de sesiones, Ginebra, 10 al 21 de abril de 1972), pág. 5.

⁶⁵ Perú, *Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975*, págs. 114 y 115. Véase una exposición del razonamiento convencional en CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 66.I.L.G.4, págs. 49 a 51.

bargo, investigaciones recientes han mostrado que en la región suele fabricarse un mismo producto en condiciones tecnológicas muy diferentes. Por ejemplo, se ha visto que las industrias de alimentos, bebidas, tabaco y, en algunos casos, las textiles, hacen uso más intensivo de capital que las de bienes de consumo duraderos, o incluso de bienes de capital, en países como el Brasil, Chile, el Perú y Venezuela.⁶⁶

Por las posiciones que están adoptando naciones como Chile, el Perú y México respecto a los vínculos entre la redistribución del ingreso y el empleo, este problema dista mucho de ser académico; su vigencia es más inmediata y requiere detenida consideración por parte de los planificadores nacionales y de los organismos internacionales. En condiciones de redistribución del ingreso, conviene estar atentos a problemas como la determinación de las empresas que realmente encaranán la mayor demanda. Dado que empresas con características tecnológicas totalmente diferentes pueden producir el mismo producto y satisfacer una mayor demanda, el efecto en el empleo también variará según cuál sea la que se encargue de la mayor producción.⁶⁷

El Plan Nacional del Brasil propone reducir el costo real de los bienes de consumo básicos mediante incentivos que fomenten la modernización de industrias "tradicionales" como la textil. Pero tal política bien podría afectar adversamente otro importante objetivo, cual es el empleo, aunque se prevé que los sectores más capaces de absorber mano de obra durante la vigencia del plan serán los servicios, la construcción y la expansión de la frontera rural en el interior.

La experiencia reciente de Chile en materia de redistribución del ingreso, así como su programa intensivo de empleo, es algo que merece conside-

⁶⁶ Víctor E. Tokman, "Tecnología y empleo en el sector industrial del Perú", ILPES, marzo de 1972, y "Distribución del ingreso, tecnología y empleo en el sector industrial de Venezuela", ILPES, julio de 1972; ILPES, "Programa de investigaciones, distribución del ingreso y ocupación. El caso de Chile", borrador de trabajo, mayo de 1972, y Esteban Lederman y Paulo Renato Souza, "Planificación, ocupación y desarrollo", documento presentado al Seminario sobre Empleo, Población y Desarrollo (Lima, noviembre de 1971), págs. 64 a 69.

⁶⁷ Un problema igualmente importante es el de saber qué cambios cabe esperar en el consumo. Los estudios de Tokman indican que la estructura del consumo no variará significativamente con la política de distribución del ingreso. Véase Tokman, "Tecnología y empleo en el sector industrial del Perú", *op. cit.*, págs. 34 a 45, y "Distribución del ingreso, tecnología y empleo en el sector industrial de Venezuela", *op. cit.*, págs. 25 a 34. Informaciones similares sobre el Brasil y México aparecen en W. Cline, "The Potential Effect of Income Redistribution on Economic Growth in Six Latin American Countries", tesis para optar al Ph.D., Universidad de Princeton, 1969, cuadros X y XI, págs. 112 y 113.

rarse. Se logró una redistribución efectiva del ingreso en un plazo notablemente corto y el gobierno pudo reducir la tasa de desempleo abierto desde 6.2% en 1970, cuando asumió el poder la Unidad Popular, a 3.3% en 1971. Aunque es indudable el éxito a corto plazo del programa de empleo, hay ciertos aspectos que es preciso destacar. La recuperación se logró en gran medida a través de los sectores en que el empleo está íntimamente vinculado a la actividad estatal, como la construcción financiada por el sector público y los servicios públicos. En realidad, gran parte de la expansión del empleo obedeció a incrementos en la administración pública, y los servicios de salud y educación, al aumento del gasto público en vivienda y a ciertos proyectos de emergencia.⁶⁸

La redistribución del ingreso efectuada en el mismo período estuvo dirigida casi exclusivamente a los asalariados dejando de lado a los trabajadores por cuenta propia, especialmente en el Gran Santiago. Como cabía esperar, la demanda de consumo aumentó rápidamente, pero sin que hubiese un incremento significativo del empleo en la industria privada. El efecto multiplicador del empleo fue mucho menor del que cabría esperar normalmente, porque los empleadores prefirieron hacer frente a la mayor demanda utilizando la capacidad ociosa mediante el uso más intensivo de su personal, en lugar de contratar nuevos trabajadores. Esta actitud puede explicarse por una visión empresarial pesimista de la evolución futura de la economía.⁶⁹

Muchos creen que en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo la tarea de absorber el incremento de la fuerza de trabajo recaerá principalmente en la agricultura.⁷⁰ Elemento principal de este esquema es la reforma agraria, pero evidentemente no es el único. Así como los esfuerzos por reducir el desempleo urbano ampliando el número de empleos urbanos producidos pueden ser contraproducentes por cuanto ello atraerá nuevas olas de migrantes seducidos por las nuevas oportunidades y las marcadas diferencias entre las remuneraciones urbanas y ru-

rales, así también la reforma agraria por sí sola puede resultar una experiencia decepcionante. Para galvanizar los recursos humanos agrícolas y empujarlos hacia actividades productivas se requiere mucho más, y es preciso observar cierta cautela, particularmente en lo que toca a la mecanización de faenas.

La necesidad de ampliar técnicas de mecanización seleccionadas por lo menos se menciona en algunos documentos de planificación latinoamericanos. Sin embargo, por diversas razones es dudoso el grado en que se cumplirán esas declaraciones de política. Muchos ejecutores de programas agrícolas, particularmente aquellos cuya preparación es esencialmente la de ingenieros agrónomos, son reacios a creer que la mecanización desplaza considerablemente la mano de obra. Esta actitud sin duda se debe en gran parte a que en los últimos dos decenios casi tres cuartas partes del incremento de la producción agrícola latinoamericana se ha logrado ampliando la superficie de cultivo, y sólo alrededor de una cuarta parte, elevando los rendimientos por hectárea. Sin embargo, se ha estimado que cada tractor desplaza aproximadamente a tres trabajadores en Chile y a cuatro en Colombia y Guatemala.⁷¹ Son numerosos los factores que influyen en las ventajas relativas de utilizar maquinaria o mano de obra asalariada. Entre los principales cabe citar: distorsiones en los precios de los factores que causan costos relativamente bajos del capital, normas sobre salario mínimo y sistemas de seguridad social —que aunque suelen desestimarse se están haciendo gradualmente más efectivos—, la actividad sindical, la inquietud social en el campo y la incipiente reforma agraria.

Cabe señalar que un sistema efectivo de reforma agraria puede contribuir a que los sectores rurales absorban más mano de obra, pero que no siempre lo hace. Tampoco significa necesariamente que se seguirá una política de mecanización selectiva o que se hará mayor hincapié en mejorar los rendimientos, por ejemplo a través del riego y el uso de semillas genéticas, de fertilizantes y de pesticidas. En realidad, se ha informado que el rápido incremento de la producción agrícola mexicana en los últimos años ha estado unido a una participación cada vez menor de la mano de obra y una participación ascendente de la maquinaria en el producto total. Los asalariados han sido desplazados particularmente en aquellas áreas en que la demanda de mano de obra anteriormente era mayor.⁷²

En la esfera estatal, los gobiernos suelen sen-

⁶⁸ Véase un examen detallado de la experiencia chilena en PREALC, *La política y la evolución del empleo en Chile durante 1971*, PREALC/53 (Rev. 1), Santiago, abril de 1972, documento presentado a la reunión del subcomité sobre Chile del CIAP (Washington, 24 a 28 de abril de 1972).

⁶⁹ *Ibid.*, págs. 48 a 56. Las disposiciones de la legislación chilena del trabajo relativas a alzas de salarios y sueldos, contribuciones de seguridad social y despido de trabajadores probablemente han influido también en las decisiones de los empleadores.

⁷⁰ OIT, *Some Elements in the Strategy of Employment Promotion in Developing Countries*, E/AC.54/6.43, documento preparado para el octavo período de sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo, de las Naciones Unidas, pág. 13.

⁷¹ K. C. Abercrombie, "Agricultural Mechanization and Employment in Latin America", División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, enero de 1972, pág. 25.

⁷² *Ibid.*, pág. 28.

tirse impulsados a acrecentar la mecanización por su deseo de modernizar la agricultura. Ha sido fácil obtener asistencia internacional para mecanizar las faenas, y a veces se dispone de ella sin más base que el suministro de los tractores mismos. Además, la mecanización no despierta resistencia entre los beneficiarios de la reforma agraria, quienes prefieren que a sus asentamientos comunitarios llegue un tractor y no más gente que habrá de compartir los frutos de la reforma. En realidad, puede afirmarse que hacia 1970 los asentamientos agrícolas reformados en Chile estaban entre las unidades productivas más mecanizadas del sector agrario.⁷³ Debe procederse con cautela para que las unidades de producción cooperativa formadas en virtud de la reforma agraria no opten por técnicas orientadas a las economías de escala y no mecanicen las faenas en forma indiscriminada. Con esto no se pretende sugerir el sacrificio de la producción agrícola en aras del empleo. Por el contrario, estimaciones sobre Colombia indican que el mayor rendimiento que puede obtenerse con el riego y el uso de mejores semillas, fertilizantes y pesticidas es casi tres veces el que puede lograrse con la mecanización.⁷⁴

Si se consideran no sólo las dificultades mencionadas sino también la naturaleza altamente estacional del empleo agrícola en general y los factores secundarios que impulsan la migración rural a la ciudad, puede aducirse que se necesita un marco de referencia mucho más amplio que la reforma agraria para acrecentar la capacidad de absorción de mano de obra del sector rural en los años próximos. En realidad, el problema podría plantearse más adecuadamente en términos de reforma "rural".⁷⁵ La orientación conceptual de la política de empleo rural debe ampliarse para incluir el complejo de variables que condicionan el bienestar humano en esas zonas. Se necesitan oportunidades optativas de empleo, tanto con jornada parcial como con jornada completa. Habría candidatos para esos programas en la construcción de carreteras, escuelas, hospitales, servi-

⁷³ Entre 1965 y 1970, la Corporación de la Reforma Agraria de Chile adquirió más de 1 200 tractores y gran cantidad de otra maquinaria. Véase Corporación de la Reforma Agraria, *Reforma agraria chilena, 1965-1970*, pág. 86.

⁷⁴ Ministerio de Agricultura de Colombia, "Consideraciones sobre el papel de la maquinaria en la agricultura colombiana", Doc. Min. Agr-OSPA-051, marzo de 1971, cuadro 4. Véase también Fernando Fuenzalida y Gerson Gómez, "Implicaciones sobre el empleo en la agricultura colombiana de algunas proyecciones alternativas de la producción agrícola", División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, mayo de 1972.

⁷⁵ Esta sección se basa primordialmente en ideas y proposiciones formuladas en FAO, *Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica*, agosto de 1972, caps. I y IV.

cios de recreación y obras de riego y avenamiento, así como en las actividades de conservación de bosques y de reforestación.

Es preciso velar porque las obras de infraestructura financiadas por el sector público se adjudiquen a contratistas que hagan uso intensivo de mano de obra, salvo en tareas como la construcción de carreteras, de presas o de centrales eléctricas, en las cuales incluso haciendo considerable uso de los precios de cuenta, los costos de oportunidad de la mano de obra resultan irracionales. El programa esbozado en el Plan Nacional del Brasil 1972-1974 para la construcción de la Carretera Transamazónica y la correspondiente labor de asentamiento ofrece muchas posibilidades al respecto, especialmente si se incluye la construcción de una red adecuada de carreteras secundarias haciendo uso intensivo de mano de obra.

Otra esfera propicia para la promoción del empleo rural son las industrias que elaboran productos agrícolas y las industrias y servicios que proporcionan insumos para la producción agrícola. Muchas de las primeras pueden ubicarse ventajosamente en las zonas rurales que producen las materias primas. También muchas de ellas pueden explotarse en pequeña escala de manera satisfactoria desde el punto de vista económico, aplicando métodos de producción de relativa densidad de mano de obra. Por otra parte, una de las principales preocupaciones del desarrollo regional —la descentralización industrial— puede tener un considerable efecto de esta índole en el empleo. Evidentemente, se necesitará gran esfuerzo gubernamental para proporcionar la infraestructura y los incentivos fiscales necesarios para realzar la atracción de los salarios más bajos y los terrenos más baratos en las zonas rurales. Además, tal vez haya que superar la oposición de poderosos intereses creados de los grandes centros urbanos. Pero hay indicios de que algunos gobiernos, particularmente el de México, están tomando medidas para satisfacer la enorme acumulación de necesidades rurales.⁷⁶

4. Medidas de corto plazo para la generación de empleo

Gran parte del análisis anterior señala las dificultades que obstruyen la capacidad de las economías regionales para acrecentar significativamente la absorción productiva de la fuerza de trabajo en el próximo decenio. Por otra parte, el

⁷⁶ Esta observación se basa en: Secretaría de la Presidencia de México, Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, *Un mayor nivel de empleo*, 1972.

período de gestación de muchas proposiciones es largo por naturaleza. En su forma actual, tanto las tecnologías modernas como las técnicas que hacen mayor uso de mano de obra parecen inadecuadas para la tarea; las primeras porque con demasiada frecuencia se imponen a la región sin tener en cuenta la utilización de recursos humanos; las últimas porque se caracterizan por su extrema ineficiencia y mala calidad. Por otro lado, la búsqueda de soluciones originales propuesta por países como la Argentina y el Brasil implica una larga investigación pura y aplicada de las tecnologías adecuadas. Además, la armonización del sistema educativo con las demandas del mercado de trabajo a través de la planificación integrada de la capacitación y utilización de la mano de obra, que preconizan México, el Perú y Venezuela, es también asunto largo.

Aunque el presente estudio ha tratado de colocar la política de empleo en el marco de una estrategia global de desarrollo orientada fundamentalmente a reducir la pobreza masiva, también ha indicado que a menos que los gobiernos estén en condiciones de concebir y aplicar medidas que entrañen cambios estructurales y modifiquen la base de poder, sólo los programas más moderados serán tenidos en cuenta seriamente por esferas de decisión. Además, toda política de largo plazo necesita medidas complementarias de corto plazo que mejoren casi de inmediato la situación de ciertos sectores de la población en materia de empleo. Evidentemente, esta posibilidad no existe en las áreas modernas de los diversos sectores de la economía, sean éstas la industria, las obras públicas o los servicios. Los campos más apropiados para programas de esta índole son la construcción de viviendas, la infraestructura urbana y las obras públicas rurales.

También abre otras posibilidades el mejoramiento de las condiciones de empleo en esferas que de hecho están absorbiendo mano de obra (el comercio y los servicios), pero esta opción tal vez sólo sea factible en algunos países, y se encuentre ligada a cambios más profundos, como la redistribución del ingreso. Por otra parte, si tienen éxito los programas públicos que persiguen efectos inmediatos en el empleo, la mayor demanda que derivaría de su eficacia podría aprovecharse por el sector privado mediante iniciativas como el establecimiento de dos turnos o más de trabajo con jornada parcial en la industria y el comercio.⁷⁷

La idea de utilizar programas de obras públicas para reducir el desempleo y el subempleo no es cosa nueva: tales esquemas están tras las políticas de empleo de varios países de la región.

⁷⁷ Siempre que las disposiciones del código del trabajo no impidan que los empleadores aprovechen la capacidad ociosa existente contratando más trabajadores.

Admitir que estos programas son esencialmente transitorios, con perspectivas más bien estrechas, y que no pretenden realizar los cambios profundos examinados en secciones anteriores, facilita el examen de la forma en que pueden ser más eficaces para movilizar recursos laborales desperdiciados.

Uno de los grandes peligros de la solución basada en las obras públicas es que suele ser difícil lograr que se apliquen los costos sociales y no los monetarios. Los políticos generalmente desean que la terminación de un conjunto habitacional, carretera o presa se efectúe durante su mandato; los precios y tipos de cambio vigentes, bien pueden hacer que los contratistas prefieran las motoniveladoras a los hombres. La construcción de vivienda urbana abre posibilidades especialmente atractivas para los gobiernos, no sólo por sus efectos en el empleo, sino porque sirve para encubrir muchos de los aspectos más conspicuos de la pobreza en los países en desarrollo.

Sin embargo, las opciones tecnológicas para la construcción de vivienda son bastante variadas, de modo que si la generación de empleo es un objetivo fundamental, los contratos deben estipular expresamente el uso intensivo de mano de obra. El avance de las modernas técnicas de construcción en el último decenio es evidente en las zonas metropolitanas de por lo menos varios países,⁷⁸ y el incremento de los procedimientos de prefabricación y premoldeado en América Latina, así como la sindicalización intensificada de los trabajadores de la construcción, hacen vulnerables las técnicas de construcción que utilizan gran densidad de mano de obra.⁷⁹

En general, la construcción de obras públicas para encarar problemas de empleo debe tratar de superar las deficiencias que la han caracterizado en muchos países.⁸⁰ Con frecuencia estas fallas

⁷⁸ Véase W. Paul Strassmann, "Productividad y empleo en la construcción en los países en vías de desarrollo", en *La cuestión del empleo*, OIT, Ginebra, 1971, págs. 159 a 178.

⁷⁹ A fines de noviembre de 1972 se inauguró en Valparaíso, Chile, una gran fábrica para producir tableros prefabricados para la construcción. La capacidad instalada de esta fábrica le permite producir 16 880 departamentos por año. La superestructura de un edificio de cuatro pisos con 16 departamentos hechos de estos paneles puede montarse en 8 a 10 días.

⁸⁰ Véanse otros análisis de los programas del sector público en: Organización de los Estados Americanos, *Experience with Employment-Generating Projects*, OEA/Ser.K/XII.4-TRABAJO-IV/118, documento presentado a la Cuarta Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (Buenos Aires, 17 al 27 de noviembre de 1972); también John P. Lewis, *La construcción de obras públicas como medio para abordar los problemas de la extrema pobreza: Nuevas posibilidades de una solución vieja*, E/AC.54/L.43, documento presentado ante el Comité de Planificación del Desarrollo en su octavo período de sesiones (Ginebra, 10 al 21 de abril de 1972).

se deben al apresuramiento con que se han concebido los programas. Es sintomática la insuficiencia de técnicos idóneos, la falta de articulación entre los diferentes niveles gubernamentales involucrados (locales y nacionales y entre ministerios), la financiación insuficiente de esfuerzos que nunca pasan de la etapa experimental y la descuidada conservación de las obras construidas.

Otro gran riesgo que debe tenerse en cuenta es la falta de continuidad de los programas de obras públicas, en el ámbito nacional por cambios en la política de gobierno, y en el ámbito regional por la terminación del proyecto. Esto último se observa en cierta medida en la construcción del nuevo complejo petroquímico en El Tablazo anunciada en el Cuarto Plan Nacional de Venezuela 1970-1974. Uno de los objetivos es mejorar el empleo en el estado de Zulia y la ciudad de Maracaibo, ubicada al otro lado de la bahía, frente a El Tablazo. Como resultado de la migración proyectada a esa área, se está creando una nueva ciudad con una población máxima prevista de 300 000 personas, aproximadamente. Esta previsión se basa en el crecimiento esperado de la industria secundaria, principalmente de bienes de consumo básicos, y también de las empresas metalmecánicas y metalúrgicas que llegarían a la zona atraídas por el complejo petroquímico. Durante la fase de construcción, que puede durar cinco años a partir de 1970, la demanda máxima de mano de obra será de 17 000 trabajadores. Sin embargo, como la explotación misma no requerirá más de 2 500 personas, el incremento primario del empleo será sólo transitorio e irá seguido de una marcada declinación. Además, la fuerza de trabajo relativamente pequeña de la planta petroquímica que por sus altas remuneraciones sin duda tiende a consumir bienes importados, constituye un mercado débil para los fabricantes locales de bienes industriales.

Las obras públicas y la construcción de viviendas urbanas, que ocupan posiciones fundamentales en los planes de Colombia y Venezuela como proyectos generadores de empleo, son vulnerables por otros motivos. El primero de ellos puede ilustrarse por la experiencia de Chile en la segunda

mitad del decenio de 1960. Desde 1965 a 1968, pero especialmente en los dos últimos años de este período, el gasto público se desplazó de la infraestructura y de los proyectos habitacionales hacia la importación de maquinaria y equipo industrial.⁸¹ Este cambio de política obedeció en parte a que los altos precios del cobre en el mercado mundial de esa época elevaron extraordinariamente la capacidad de importación del país. Pero este vuelco en la inversión pública tuvo consecuencias desastrosas para el empleo tanto en el sector de la construcción como a nivel nacional. En 1967 y 1968 hubo una intensa contracción, primero en el sector de la construcción y luego en el resto de la economía, dado que en América Latina existen fuertes eslabonamientos entre la construcción y las numerosas industrias que la abastecen. Además, la pérdida de producción interna causada por el sector de la construcción, y la de ingresos ganados correspondientes principalmente a trabajadores de ingresos bajos con alta propensión al consumo, generaron un efecto multiplicador negativo en toda la economía.

El financiamiento de proyectos es otro problema delicado cuando se utiliza la construcción de obras públicas para enfrentar problemas de empleo. Si los países confían en estas medidas para reducir el desempleo sin intentar mayores cambios en otras esferas, la tarea de financiar los gastos públicos se va haciendo cada vez más pesada. En Colombia, por ejemplo, los gastos corrientes del gobierno nacional han crecido tanto en los últimos años que se espera que el superávit actual en términos reales decline en 1972.⁸² La presión sobre el financiamiento de los gastos corrientes exigirá fuerte asistencia externa. Pero aunque se obtenga abundante financiamiento externo, seguirá siendo necesario acrecentar el esfuerzo fiscal interno y mejorarlo, si se desea mantener los programas de desarrollo orientados al empleo y centrados en medidas que son esencialmente de corto plazo.

⁸¹ Véase Oficina de Planificación Nacional, *Plan de la economía nacional 1971-1976: Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970*, Santiago, 1971, cuadros 7 a 9.

⁸² Los incrementos fueron de 24% en 1969, 26% en 1970 y 22% (provisional), en 1971.

VI. NECESIDADES DE INFORMACIÓN Y ESTRATEGIA PARA LA INVESTIGACIÓN

1. *La base empírica: algunas observaciones sobre la situación actual*

En el presente estudio se han destacado repetidamente los obstáculos que impiden establecer y ampliar metas cuantitativas "realistas" dentro de

una estrategia de desarrollo orientada al empleo. Estos obstáculos surgen porque la naturaleza misma del problema se ha planteado mal, y también porque la presentación de los datos tiende a sujetarse cada vez más a consideraciones políticas, a medida que el problema del empleo va tomando

formas más palpables (pobreza urbana masiva, por ejemplo). Se precisa una evaluación crítica de las fuentes, del significado y el grado de confiabilidad de las estadísticas sobre empleo y asuntos conexos que se están recopilando actualmente. Este esfuerzo debería conducir a una revisión de los elementos que configuran la política de empleo, a esclarecer las necesidades de información y a determinar la mejor forma de satisfacerlas. Evidentemente, estos mejoramientos sólo se lograrán a largo plazo, pero deben considerarse seriamente ahora, al comienzo del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuando muchos países están modificando el diseño de sus encuestas nacionales de hogares teniendo en cuenta los resultados de la serie de censos de 1970.

En el campo de la recopilación y divulgación de las estadísticas laborales ha habido avances y retrocesos. Ha aumentado el número de países que disponen de muestreos periódicos y éstos brindan una variedad más amplia de información. Sin embargo, con frecuencia los datos sobre los temas más reveladores no sólo no son comparables entre los países, sino que, lo que es más grave, no miden los mismos fenómenos dentro del país durante cierto período. En el mejor de los casos, sólo es posible establecer comparaciones burdas entre períodos de varios años para aquellos indicadores que más podrían contribuir a identificar la variedad de problemas de empleo y su importancia relativa dentro de cada país.

Algunas encuestas por muestreo que incursionan en aspectos concretos de la situación de empleo, como el ingreso percibido, se abandonaron aun antes de terminar el decenio de 1960. Chile, por ejemplo, que es un país con estadísticas laborales relativamente avanzadas, no averiguó datos sobre los ingresos familiares en los muestreos posteriores a 1968, y aun entonces los ingresos no se cruzaron con variables como el número de horas trabajadas, la posición del receptor de ingreso dentro de la familia o el número de trabajadores por familia. Por otra parte, se precisa prudencia y reserva para utilizar los datos publicados precedentes de los censos y encuestas de hogares.

En los últimos censos se ha avanzado poco en lo que toca a información fidedigna sobre la fuerza de trabajo. En realidad, sobre la base de los resultados publicados hasta ahora parece ser que en algunos países la calidad de los datos es inferior a la de la información obtenida en los censos de 1960.⁸³ Aunque las encuestas periódicas de ho-

⁸³ Hasta ahora sólo seis países han publicado resultados, aunque sean preliminares, de sus censos de 1970 relativos a las características económicas de la población. En algunos, como el Brasil, la información es escasa; en otros como México, Chile y la República Dominicana, hay dificultades para dar a conocer la información.

gares presentan los mismos problemas inherentes a todos los métodos de muestreo, tienen la ventaja de ofrecer una perspectiva dinámica a través de las series cronológicas que pueden elaborarse basándose en ellas. Pero hasta esta ventaja puede perderse si el sujeto de la investigación cambia y las técnicas de medición no responden a este cambio.

Lo que sucede en Bogotá ilustra una forma en que esto puede ocurrir. En esta ciudad la única fuente que proporciona series cronológicas estacionales de empleo y desempleo en forma periódica (desde 1963) es la encuesta que realiza el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). Sin embargo, junto con investigadores independientes, la misión de la OIT en Colombia descubrió que la información proveniente de estas encuestas mostraba "una tendencia clara y cada vez mayor a subestimar la verdadera dimensión del desempleo, debido sobre todo al hecho de que no se incluye a los nuevos barrios de invasión", los más pobres de Bogotá.⁸⁴ Dado que el desempleo y las formas marginales de vida seguramente son frecuentes en esas zonas, la verdadera magnitud del problema del empleo en Bogotá aparece subestimada. Aun en los casos en que la recopilación de datos por muestreo es la que el investigador necesita, mucha de la información puede perderse para el usuario si no se presta la debida atención al procesamiento y publicación de los resultados. Si esto se hace mal, habrá que dedicar tiempo y esfuerzo extraordinario para obtener los datos necesarios, pues en el mejor de los casos habrá que procesar tabulaciones inéditas o programar otras nuevas. No es raro que los resultados publicados tengan poca utilidad o hasta induzcan a error.⁸⁵

⁸⁴ OIT, *Hacia el empleo pleno*, op. cit., pág. 385. Las series cronológicas del CEDE aparecen en el presente estudio en el cuadro F del anexo pero para analizar los problemas de empleo de Bogotá se utilizaron los resultados de la encuesta nacional de hogares realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

⁸⁵ Ejemplo de este problema es la publicación de los resultados de la encuesta nacional de hogares de 1970 en el Perú. Todos los cuadros dan cifras porcentuales. Se incluyen el número de casos y un mecanismo de ampliación, pero en la mayoría de los casos no es posible modificar la presentación de los cuadros debido a asientos múltiples y otros problemas metodológicos. Tampoco pueden ampliarse las cifras sin una gran cantidad de información complementaria que no está contenida en la misma publicación y que es difícil de conseguir. (Véase SERH, *Algunas características socioeconómicas de la educación en el Perú*, Lima, 1971.) Un problema similar se observó en la publicación de la encuesta nacional de 1970, en Colombia; muchas tabulaciones valiosas no se publicaron y como las publicaciones aparecen en porcentajes y por regiones, es imposible reconstruir muchos de los cuadros sobre una base nacional. Algunas de las informaciones de esta encuesta se per-

Por último, debería reconocerse que las deficiencias de las estadísticas que intentan medir el grado de adecuación del empleo no derivan sólo de fallas conceptuales o técnicas. En ellas influyen consideraciones relacionadas con la sociedad y el orden establecido que las genera. Cuando a nivel internacional se desea más información sobre la situación, problemas y tendencias del empleo en un país, en éste el tema tiende a pasar a primer plano. Aumenta entonces el interés de los gobiernos por mostrar algunos éxitos basados en ciertos indicadores que parezcan razonables. Las posibilidades son amplias a medida que surge la necesidad de documentos y discursos basados en porcentajes. Es posible que se alteren las cifras deliberadamente, aunque lo probable es que esto no ocurra con frecuencia. Más común es que los indicadores publicados no se refieran a grupos reales sino a compuestos; así ocultan más que revelan, y los indicadores estadísticos que puedan resultar molestos simplemente no se aplican.

2. Objetivos futuros de la investigación

El presente estudio ha tratado de identificar aquellas esferas en que la información es insuficiente, así como los estudios necesarios para plantear con precisión las deficiencias del empleo sobre bases nacionales y supranacionales. Se han mencionado temas concretos, entre los cuales merecen destacarse la necesidad de análisis y estudios más detallados de tales esferas, las relaciones y efectos recíprocos entre las deficiencias del empleo, la redistribución del ingreso, la reforma agraria y la selección de tecnologías apropiadas. En muchos países no hay información precisa sobre las migraciones, nivel educativo, edad, sexo y situación familiar de los desocupados y subocupados, y tampoco se conocen bien los problemas de empleo según la distribución espacial. La magnitud del desempleo encubierto en la llamada "población económicamente inactiva" es otra esfera que presenta grandes dificultades de definición conceptual y de medición.

El análisis profundo de las experiencias recientes de los distintos países es ciertamente una importante línea de investigación para el futuro inmediato, sobre todo porque durante algún tiempo seguramente no se dispondrá de datos adecuados acerca de muchos países, en particular aquellos

dieron irremisiblemente, ya que problemas con las cintas maestras de las computadoras impiden la reconstrucción de ciertos cuadros en el programa original de tabulación. Véase DANE, *Encuesta de hogares*, Bogotá, 1971.

para los cuales aspectos de la política de empleo como el control de la natalidad o la redistribución del ingreso constituyen problemas políticos.

Al respecto merecen destacarse los esfuerzos del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), que es el brazo operativo de la OIT en la región. El PREALC ha enfocado el problema del empleo en América Latina a través de estudios de países que hasta ahora se han efectuado en Costa Rica, Chile, Jamaica, Nicaragua, Perú y Panamá. Con la adición de otros países y tal vez de cierta actualización de informes anteriores se habrán sentado bases que permitirían i) la identificación más precisa de la variedad de problemas de empleo en los diferentes sectores de la población, y ii) la construcción de una tipología de las situaciones de empleo que se observan en la región o, por lo menos, un análisis sistemático de sus principales diferencias. Este esfuerzo seguramente ayudaría mucho a distinguir entre las medidas de política de importancia potencial y aquellas cuyo efecto en los problemas de empleo casi con certeza será de poca significación.

Un elemento crítico de esta estrategia es la reformulación del problema de empleo desde una perspectiva distinta a la tradicional. Anteriormente se examinó la importancia de una teoría multidisciplinaria relativa al empleo. El Comité de Planificación del Desarrollo, de las Naciones Unidas, ha expresado la necesidad de que la política de empleo se considere fundamentalmente en conexión con el ataque contra la pobreza masiva, y la OIT ha recomendado que la unidad esencial que debe considerarse en la recopilación de datos, en los estudios y en las formulaciones de política, es la familia.⁸⁶ Por lo tanto, todo el concepto de "utilización de los recursos humanos" debería someterse a un detenido análisis y tal vez modificarse, reorganizarse o descartarse por completo. Es posible que, aunque sólo sea en los instrumentos de análisis, se siga dando excesiva importancia al fenómeno de la producción y muy poca al contenido o a la justificación del proceso productivo en términos de bienestar humano. Quizás las siguientes preguntas lleven a pensar en la viabilidad de un nuevo enfoque: ¿Quién está siendo utilizado? ¿Con qué propósito? ¿Por quién? ¿Cómo?

⁸⁶ Véanse Comité de Planificación del Desarrollo, *Attack on Mass Poverty and Unemployment*, op cit., OIT, *Medición de la adecuación del volumen de empleo en los países en desarrollo*, E/AC.54/L.44, documento presentado en el octavo período de sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo (Ginebra, 10 al 21 de abril de 1972).

ANEXO

(Por necesidades de edición derivadas de la diversa extensión de los cuadros,
se suplica al lector disculpar el orden en que aparecen los de este anexo)

Cuadro D

ARGENTINA: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO EN SIETE CIUDADES, 1963-1972
(Porcentajes de la población económicamente activa)

Periodo de relevamiento	Gran Buenos Aires			Córdoba	Rosario	San Miguel de Tucumán ^a	Gran Mendoza ^a	Formosa	Posadas ^a
	Total	Capital federal	Partidos del Gran Buenos Aires						
Julio 1963	8.8	5.3	12.1	...	...	...	...	...	...
Abril 1964	7.5	5.4	9.6	...	...	...	...	...	...
Julio 1964	7.4	6.0	8.8	...	...	...	...	...	...
Octubre 1964	5.7	5.1	6.2	9.5	7.6	9.2	9.2	...	...
Abril 1965	5.5	4.5	6.3	8.6	8.9	5.5	6.0	...	...
Julio 1965	6.1	5.2	6.6	...	...	...	...	...	...
Octubre 1965	4.4	4.1	4.5	6.3	5.5	6.4	4.7	...	...
Abril 1966	6.4	5.9	6.7	7.3	7.2	9.5	3.8	...	...
Julio 1966	5.2	4.7	5.5	...	...	...	...	...	...
Octubre 1966	5.0	3.5	6.0	6.6	5.8	7.4	2.7	...	...
Abril 1967	6.2	5.5	6.8	8.9	6.5	10.3	2.4	...	...
Julio 1967	6.8	6.0	7.3	...	...	...	...	...	...
Octubre 1967	6.2	5.1	6.9	7.3	6.1	10.2	2.6	...	...
Abril 1968	5.4	4.5	6.1	7.3	4.7	10.8	2.5	...	...
Julio 1968	4.7	3.8	5.2	...	...	...	...	...	...
Octubre 1968	4.7	4.3	5.0	4.3	5.9	12.7	2.4	...	...
Abril 1969	4.0	3.8	4.2	6.1	5.5	12.4	2.5	...	...
Julio 1969	4.8	3.7	5.6	...	...	...	...	...	...
Octubre 1969	4.0	3.3	4.5	3.2	5.5	11.4	2.7	...	...
Abril 1970	4.8	3.6	5.7	4.2	5.5	10.9	3.8	8.7	8.4
Julio 1970	4.7	4.0	5.1	...	...	...	...	6.7	10.0
Octubre 1970	5.0	4.6	5.3	4.7	4.9	10.4	3.3	8.7	6.8
Abril 1971	5.7	5.0	6.2	5.2	5.2	11.7	4.1	7.2	11.6
Julio 1971 ^b	6.3	5.5	6.9	...	...	...	...	...	8.8
Octubre 1971 ^b	...	...	...	4.4	3.5	12.2	3.6	6.1	5.9
Abril 1972 ^b	7.4	6.7	7.8	7.2	6.2	14.2	4.8	4.6	5.0

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, *Encuestas de empleo y desempleo*.

^a Ciudades con actividades marcadamente estacionales.

^b Tasas provisionales.

Cuadro C

TASAS DE DESOCUPACIÓN ABIERTA, EN
ALGUNOS PAÍSES, 1967-1971

País	1967	1968	1969	1970	1971
Argentina	7.5	6.8	5.6	5.6	...
Colombia	9.5	9.5	9.1	7.5	...
Chile	4.7	4.9	5.9	6.2	4.2
Perú	...	...	5.9	4.7	4.4
Uruguay ^a	...	8.4	8.7	7.5	7.6
Venezuela	8.6	5.5	6.6	6.0	5.8

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Departamento de Montevideo.

Cuadro G

PERÚ: TASAS DE DESEMPLEO SEGÚN EL NIVEL
EDUCATIVO EN LAS ZONAS METROPOLITANAS
(Porcentajes de la población económicamente activa)

Nivel educativo	1969	1970	1969-1970
Sin instrucción y sin primaria incompleta	5.5	3.0	4.3
Primaria completa	5.6	5.8	5.7
Secundaria incompleta	10.4	10.0	10.2
Secundaria completa	6.2	7.6	6.9
Superior	8.0	3.6	5.8

FUENTE: Servicio del Empleo y Recursos Humanos (SERH), *Encuesta de Hogares*.

Cuadro
PRODUCTIVIDAD SECTORIAL
(En dólares)

País	Agricultura		Minas y canteras		Industria manufacturera		Construcción	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970
Argentina	1 828.80	2 421.08	4 595.00	6 700.00	2 746.79	4 418.15	1 500.90	1 832.33
Bolivia	198.80	238.49	1 385.46	2 123.72	573.21	536.12	836.00	733.33
Brasil ^a	342.77	489.38			1 577.73	1 937.42		
Colombia	763.92	996.37	2 895.52	3 678.66	1 245.83	1 684.79	877.45	1 401.44
Chile	651.89	778.72	4 097.84	6 278.78	2 150.12	2 639.25	1 313.84	1 445.50
Ecuador	534.62	621.96	6 825.00	9 275.00	939.36	1 605.39	1 042.85	1 491.42
Perú ^b	496.46	478.36	3 864.28	4 024.69	1 462.17	1 941.69	1 489.32	1 358.40
Venezuela	476.74	930.27	28 472.00	32 871.42	2 115.50	1 851.68	2 257.95	1 533.56
Panamá	726.66	1 189.87		2 600.00	2 341.66	3 393.75	2 620.00	2 978.26
México ^c	558.44	666.05	6 280.76	7 352.84	2 372.00	3 256.17	2 010.29	2 602.97

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Calculado por población económicamente activa.

^b Corresponde a 1961-1970.

^c Corresponde a 1960-1969.

Cuadro A
PERÚ Y CHILE: MOTIVO PRINCIPAL PARA MIGRAR
(Porcentajes)

Motivo	Lima metropolitana		Gran Santiago	
	Hom- bres	Mu- jeres	Hom- bres	Mu- jeres
	Trabajo	33	31	62	56
Razones familiares (incluye salud)	21	45	8	15
Educación	16	8	9	10
Bajo nivel de vida	16	6		
Atracción ciudad	6	8		
Servicio militar	5	—		
Otros motivos	3	2	21	19
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

FUENTE: Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de inmigración de Lima metropolitana*, 1965, Lima, 1966; CELADE, *Encuesta sobre inmigración en el Gran Santiago*, Serie A. No. 15, 1962.

Cuadro H

CHILE: TASAS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA POBLACIÓN TOTAL, POR SEXO Y EDAD, 1960 Y 1970

Grupos de edad	1960		1970	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
12 a 14 años	11.8	3.9	4.5	1.9
15 a 19	61.7	23.5	43.6	16.6
20 a 24	91.6	32.5	84.8	32.3
25 a 29	97.0	27.9	96.4	28.8
30 a 34	97.5	23.8	97.5	25.1
35 a 39	97.0	22.5	97.3	23.1
40 a 44	95.7	22.2	96.0	23.2
45 a 49	93.4	21.3	93.8	21.2
50 a 54	88.0	19.4	88.2	18.6
55 a 59	83.7	16.8	81.8	14.9
60 a 64	76.8	13.7	72.6	10.6
65 años y más	51.0	8.1	41.5	5.7

FUENTE: PREALC, basándose para 1960 en datos de la Dirección de Estadística y Censos, *XIII Censo de Población*, 29 de febrero de 1960, y para 1970 en información del Instituto Nacional de Estadísticas, *XIV Censo de Población*, 28 de abril de 1970.

B

POR PAÍSES, 1960-1970

(de 1960)

Servicios básicos		Comercio		Servicios		Total	
1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970
2 393.80	3 502.31	2 716.44	3 793.85	1 401.68	1 161.47	2 102.81	2 743.20
1 906.89	1 707.40			888.61	1 212.94	436.25	597.29
		2 588.42	2 625.99	888.77	1 026.46	832.89	1 132.03
1 809.31	2 417.52			1 533.70	1 654.36	1 110.62	1 431.05
2 441.66	3 837.96	2 625.76	2 470.06	1 588.40	1 524.03	1 651.48	1 989.61
1 461.90	1 705.17			1 374.82	1 851.13	837.93	1 122.52
1 604.23	1 722.35	1 715.27	1 602.40	1 600.18	1 957.08	1 076.15	1 230.77
2 372.88	2 505.32	2 610.25	2 140.99	2 801.35	4 322.33	2 409.34	2 976.95
3 160.00	4 235.00	1 857.14	2 266.07	2 080.76	2 502.38	1 462.00	2 196.52
2 037.39	3 497.27	5 725.37	7 919.98	2 298.24	2 073.68	1 756.41	2 339.54

Cuadro E

CHILE: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO EN EL GRAN SANTIAGO, CONCEPCIÓN-TALCAHUANO Y LOTA-CORONEL, 1960-1971
(Porcentajes de la población económicamente activa)

	Tasas de desempleo		
	Gran Santiago	Concepción-Talcahuano	Lota-Coronel
1960	7.4	...	...
1961	6.6	...	...
1962	5.2	...	...
1963	5.1	...	...
1964	5.2	...	...
1965	5.4	...	...
1966	5.3	...	...
1967	6.1	11.0	12.8
1968	6.0	12.0	14.6
1969	6.2	9.9	14.2
1970	7.1	10.1	16.1
1971	5.5	9.1	14.2

FUENTE: Gran Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación, *Ocupación y desocupación*. Gran Santiago, Promedios anuales de encuesta trimestral. Concepción-Talcahuano, Lota-Coronel: Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación, *Ocupación y desocupación*, Concepción-Talcahuano y Lota-Coronel, octubre de 1971.

Cuadro I

MÉXICO: TASAS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA POBLACIÓN TOTAL, POR SEXO Y EDAD, 1960 Y 1970

Grupos de edad	1960		1970	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
12 a 14 años	15.0	4.7	13.2	5.1
15 a 19	68.2	20.8	51.3	25.0
20 a 24	91.8	23.0	81.7	29.0
25 a 29	94.7	16.9	93.0	21.0
30 a 34	95.9	16.1	95.7	19.0
35 a 39	96.7	17.1	97.0	19.0
40 a 44	96.6	18.3	97.0	19.2
45 a 49	96.3	18.3	97.0	20.0
50 a 54	95.4	18.1	95.0	19.0
55 a 59	94.0	17.7	93.0	17.7
60 a 64	91.8	17.0	89.0	17.1
65 a 69	88.8	15.9	84.0	15.4
70 a 74	84.5	14.4	65.0 ^a	11.2 ^a
75 años y más	72.2	10.1	—	—

FUENTE: 1960: Colegio de México, *Dinámica de la Población de México*; 1970: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y fuentes nacionales.

^a Corresponde al grupo de edad de 70 años y más.

Cuadro J

VENEZUELA: TASA DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA POBLACIÓN TOTAL, POR SEXO Y EDAD, 1960 Y 1971

Grupos de edad	1960		1971	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
10 a 14 años	16.1	3.4	9.7	1.9
15 a 29	62.0	17.9	52.2	22.3
20 a 24	92.1	25.7	91.7	32.3
25 a 34	97.7	23.2	96.8	29.1
35 a 44	98.2	21.6	97.8	25.9
45 a 54	97.2	18.1	96.6	20.3
55 a 64	91.9	13.4	91.6	12.8
65 años y más	70.3	8.3	68.5	7.0

FUENTE: 1960: *Boletín Demográfico* Año 1, Volumen II; 1971: Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, *Encuesta de hogares por muestreo*, abril de 1971.

Cuadro K

COSTA RICA: TASAS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA POBLACIÓN TOTAL, POR SEXO Y EDAD, 1963 Y 1967

Grupos de edad	1963			1967		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
12 a 14 años	19.4	33.6	5.0	17.5	26.1	8.7
15 a 19	48.2	77.8	19.7	47.6	70.5	26.0
20 a 24	58.4	94.1	24.4	61.2	92.7	31.2
25 a 34	58.2	98.0	19.5	59.9	97.2	24.7
35 a 44	57.6	98.3	17.3	60.1	97.8	23.6
45 a 54	56.0	97.4	13.8	57.0	94.8	19.2
55 a 64	51.5	93.0	9.6	50.4	89.4	11.1
65 años y más ^a	31.5	58.9	5.0	29.7	54.3	5.9
<i>Total</i>	<i>49.6</i>	<i>83.7</i>	<i>16.0</i>	<i>50.2</i>	<i>80.1</i>	<i>21.2</i>

FUENTE: PREALC, basándose para 1963 en datos de la Dirección General de Estadística y Censos, *Censo de Población*, 1963, y para 1967 en información de la Dirección General de Estadística y Censos, *Encuesta de hogares por muestreo*, julio de 1966 a julio de 1967.

^a Incluye edad desconocida.

Cuadro F

COLOMBIA: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO EN ALGUNAS CIUDADES PRINCIPALES, 1963-1969
(Porcentajes de la población económicamente activa)

	Bo- gotá	Me- dellín	Cali	Barran- quilla	Otras ciu- dades		Bo- gotá	Me- dellín	Cali	Barran- quilla	Otras ciu- dades
<i>1963</i>											
Marzo	8.4	—	—	—	—	Septiembre	9.6	—	—	—	—
Junio	8.7	—	—	—	—	Diciembre	9.2	—	—	16.0	—
Septiembre	7.4	—	—	—	—						
Octubre	—	—	—	—	9.9 ^a	<i>1967</i>					
Noviembre	—	12.8	—	—	—	Enero	—	10.9	—	—	—
Diciembre	7.1	—	—	—	8.9 ^a	Marzo	—	—	—	—	—
<i>1964</i>											
Marzo	6.7	13.6	—	—	8.6 ^a	Abril	16.1	—	—	—	—
Junio	7.2	—	—	—	6.9 ^a	Mayo	—	—	14.9	—	13.1 ^c
Julio	—	13.6	—	—	—	Junio	12.7	—	—	—	—
Septiembre	7.4	—	—	—	8.5 ^a	Septiembre	10.6	—	—	—	—
Noviembre	—	11.3	—	—	—	Octubre	—	14.5	—	18.4	9.8 ^d
Diciembre	—	—	—	—	8.3 ^a						17.4 ^e
<i>1965</i>											
Marzo	9.2	12.0	13.2	—	—	Noviembre	—	—	—	—	10.8 ^f
Junio	8.8	—	—	—	—	<i>1968</i>					
Julio	—	10.7	—	—	—	Marzo	13.5	—	—	—	—
Septiembre	9.7	—	11.8	—	—	Mayo	—	—	14.9	—	—
Noviembre	—	9.7	—	—	—	Junio	11.6	—	—	—	9.9 ^g
Diciembre	8.0	—	—	—	—	Septiembre	11.2	—	—	—	—
<i>1966</i>											
Marzo	10.	10.6	—	—	—	Diciembre	9.8	—	—	—	—
Junio	11.6	—	—	—	—	<i>1969</i>					
Julio	—	11.5	—	—	—	Marzo	11.0	—	—	—	—
Agosto	—	—	—	—	11.0 ^b	Abril	—	—	—	—	7.5 ^h
						Junio	11.6	—	—	—	—
						Julio	—	—	—	—	8.5 ^a
						Septiembre	8.9	—	—	—	—
						Diciembre	6.9 ⁱ	—	—	—	—

FUENTE: OIT, *Hacia el pleno empleo*, op. cit., págs. 391 y 392, sobre las bases de: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes; Centro de Investigaciones Económicas (CIE), Universidad de Antioquia; Centro de Investigaciones sobre Desarrollo Económico (CIDE), Universidad del Valle; Departamento de Investigaciones Económicas (DIE), Universidad del Atlántico.

^a Girardot; ^b Pereira; ^c Ibagué; ^d Bucaramanga; ^e Manizales; ^f Popayán; ^g Cúcuta; ^h Barrancabermeja; ⁱ Resultado provisional.

LAS TENDENCIAS DE LA POBLACIÓN EN EL DECENIO DE 1960 Y SUS REPERCUSIONES SOBRE EL DESARROLLO

por César Peláez y George Martine*

I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que en el transcurso de las últimas décadas la población de América Latina ha experimentado cambios importantes en su patrón y tasa de crecimiento y su distribución geográfica. En vista de la magnitud de estos cambios y su probable significación para las diferentes opciones de desarrollo de la región, el presente estudio intenta evaluar la estructura y la dinámica de la población en el período 1960-1970. Con este propósito se analizarán las siguientes tendencias y temas en el orden que se indica: el crecimiento demográfico durante el decenio de 1960; los componentes del crecimiento demográfico (fecundidad, mortalidad y migración internacional); las perspectivas futuras de crecimiento; la urbanización y la distribución espacial; las migraciones internas; población y desarrollo, y políticas demográficas.

Los análisis y el material que se presentan se basan en gran parte en la información que proporcionan los censos de 1960 y 1970, o a falta de ellos, en fuentes, proyecciones y estimaciones oficiales.

1. *El crecimiento demográfico en el decenio de 1960*

El crecimiento sin precedentes que ha experimentado la población de muchos países latinoamericanos y la región en su conjunto en los últimos decenios es un hecho bien fundamentado. Además está muy difundida la idea de que estas tasas de crecimiento ejercen en cierto modo gran influencia sobre las diversas opciones de desarrollo que se le presentan a la región aunque aún no se conoce con exactitud la forma en que las afectan ni sus consecuencias. En todo caso, el reconocimiento de que existe una relación íntima aunque indeterminada entre ambos fenómenos hace que el crecimiento demográfico sea conside-

rado un problema apremiante en la actual coyuntura latinoamericana.

Lo primero que cabe preguntarse es si durante el decenio de 1960 se mantuvieron las tendencias registradas anteriormente hacia tasas y niveles cada vez más altos de crecimiento demográfico, o si es posible detectar indicios de disminución o inversión de esas tendencias. En cifras absolutas, la población de América Latina aumentó de 210 millones en 1960 a 279 millones en 1970. (Véase el cuadro 1.) Este incremento de 69 millones de personas (comparado con el de 50.5 millones del decenio anterior), representa un aumento de casi un tercio de la población total al comienzo del decenio y constituye por sí solo una masa de población algo mayor que la que habitaba la región a comienzos de siglo. No es de extrañar que el incremento absoluto por países se correlacione con el tamaño de sus poblaciones a comienzos del decenio, pero cabe señalar que el 55% del aumento total correspondió a sólo dos países: Brasil y México.

El ritmo de crecimiento medio anual de la población latinoamericana en su conjunto experimentó un aumento insignificante durante el decenio, pues pasó de poco menos de 2.9% en 1960, a una cifra apenas superior en 1970. Un análisis de la tendencia a largo plazo (véase el cuadro 2) confirma que en el decenio de 1960 se mantuvo la tendencia a una elevación constante de la tasa de crecimiento registrada desde 1930.¹ Sin embargo, tiene cierta significación el hecho de que el decenio de 1960 se haya caracterizado por una desaceleración de las tasas de crecimiento demográfico, lo que adquiere considerable importancia en un análisis de tendencias de largo plazo. El examen más detenido de estas tendencias y su proyección hacia el futuro parecería indicar que

¹ La aparente estabilización momentánea de las tasas de crecimiento en los períodos 1955-1960 y 1960-1965 sugerida en el cuadro 2, obedece probablemente a cambios en la estructura de la población por edades y a la disminución de la inmigración extranjera en países como Argentina, Brasil y Venezuela, más que a la interrupción de la tendencia a largo plazo.

* Los autores son actualmente funcionarios de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POR PAÍSES, 1920-1970

País	1920	1925	1930	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970
Argentina	8 861	10 358	11 896	13 044	14 169	15 390	17 085	18 908	20 850	22 545	24 352
Bolivia	1 918	2 022	2 153	2 314	2 508	2 740	3 013	3 322	3 696	4 136	4 658
Brasil	27 404	30 332	33 568	37 150	41 233	46 126	52 326	60 586	70 327	80 954	93 245
Colombia	6 057	6 669	7 350	8 147	9 077	10 202	11 629	13 516	15 877	18 692	22 160
Costa Rica	421	456	499	551	619	717	849	1 020	1 249	1 494	1 736
Cuba	2 950	3 364	3 837	4 221	4 566	4 932	5 520	6 133	6 819	7 553	8 341
Chile	3 783	4 084	4 424	4 778	5 147	5 556	6 058	6 823	7 683	8 691	9 717
Ecuador	1 898	2 009	2 160	2 352	2 586	2 863	3 225	3 709	4 323	5 098	6 028
El Salvador	1 168	1 301	1 443	1 531	1 633	1 753	1 922	2 210	2 512	2 917	3 441
Guatemala	1 450	1 532	1 771	1 996	2 201	2 596	3 024	3 450	3 965	4 581	5 282
Haití	2 124	2 260	2 422	2 610	2 825	3 085	3 380	3 727	4 138	4 633	5 229
Honduras	783	862	948	1 027	1 119	1 236	1 389	1 581	1 849	2 182	2 583
México	14 500	15 204	16 589	18 089	19 815	22 841	26 640	30 798	36 046	42 696	50 718
Nicaragua	639	687	742	809	893	999	1 133	1 292	1 501	1 745	2 021
Panamá	429	464	502	524	595	675	765	882	1 021	1 197	1 406
Paraguay	699	785	880	988	1 111	1 213	1 337	1 526	1 740	2 041	2 419
Perú	4 862	5 229	5 651	6 134	6 681	7 285	7 968	8 790	10 024	11 649	13 586
República Dominicana	1 140	1 258	1 400	1 567	1 759	2 002	2 303	2 673	3 129	3 671	4 348
Uruguay	1 391	1 540	1 704	1 836	1 947	2 060	2 198	2 366	2 542	2 718	2 889
Venezuela	2 408	2 650	2 950	3 300	3 710	4 335	5 330	6 405	7 741	9 112	10 755
<i>Subtotal (20 países)</i>	<i>84 885</i>	<i>93 066</i>	<i>100 889</i>	<i>112 968</i>	<i>124 104</i>	<i>138 606</i>	<i>157 094</i>	<i>179 717</i>	<i>207 032</i>	<i>238 205</i>	<i>274 914</i>
Otros países de la región											
Barbados	155	156	159	168	179	194	211	227	233	245	254
Guyana	295	302	309	325	344	376	423	486	564	648	745
Jamaica	855	922	1 009	1 108	1 212	1 298	1 385	1 489	1 629	1 790	1 996
Trinidad y tabago	389	390	405	451	510	566	632	721	831	973	1 067
<i>Total otros países</i>	<i>1 694</i>	<i>1 770</i>	<i>1 882</i>	<i>2 052</i>	<i>2 245</i>	<i>2 434</i>	<i>2 651</i>	<i>2 923</i>	<i>3 257</i>	<i>3 656</i>	<i>4 062</i>
<i>Total</i>	<i>86 579</i>	<i>94 836</i>	<i>104 771</i>	<i>115 020</i>	<i>126 439</i>	<i>141 040</i>	<i>159 745</i>	<i>182 640</i>	<i>210 289</i>	<i>241 861</i>	<i>278 976</i>

FUENTE: CELADE, *Boletín Demográfico*, No. 10, julio de 1972.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, POR PAÍSES, 1920-1970

País	1920- 1925	1925- 1930	1930- 1935	1935- 1940	1940- 1945	1945- 1950	1950- 1955	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970
Argentina	3.17	2.81	1.86	1.67	1.67	2.11	2.05	1.98	1.58	1.56
Bolivia	1.06	1.26	1.45	1.62	1.78	1.92	1.97	2.16	2.29	2.41
Brasil	2.05	2.05	2.05	2.11	2.27	2.55	2.97	3.03	2.86	2.87
Colombia	1.94	1.96	2.03	2.19	2.36	2.65	3.05	3.27	3.32	3.46
Costa Rica	1.61	1.82	2.00	2.35	2.98	3.44	3.74	4.13	3.65	3.05
Cuba	2.66	2.67	1.93	1.58	2.55	2.28	2.13	2.14	2.07	2.00
Chile	1.54	1.61	1.55	1.50	1.54	1.74	2.41	2.40	2.50	2.26
Ecuador	1.14	1.46	1.71	1.91	2.06	2.41	2.83	3.11	3.35	3.41
El Salvador	2.18	2.09	1.19	1.30	1.23	2.05	2.51	2.90	3.04	3.36
Guatemala	1.11	2.94	2.42	1.97	3.36	3.10	2.67	2.82	2.93	2.89
Haití	1.25	1.39	1.51	1.60	1.78	1.84	1.95	2.15	2.28	2.45
Honduras	1.94	1.92	1.61	1.73	2.01	2.36	2.62	3.18	3.37	3.43
México	0.95	1.76	1.75	1.84	2.88	3.12	2.94	3.20	3.45	3.50
Nicaragua	1.46	1.55	1.74	2.00	2.27	2.55	2.66	3.04	3.06	2.98
Panamá	1.58	1.59	0.86	2.57	2.55	2.53	2.89	2.97	3.23	3.27
Paraguay	2.35	2.31	2.34	2.37	1.82	2.01	2.60	2.78	3.24	3.46
Perú	1.47	1.56	1.65	1.72	1.75	1.81	1.98	2.66	3.05	3.12
República Dominicana	1.99	2.16	2.28	2.34	2.62	2.84	3.02	3.20	3.25	3.44
Uruguay	2.06	2.04	1.50	1.18	1.13	1.30	1.48	1.44	1.35	1.23
Venezuela	1.93	2.17	2.27	2.37	2.84	3.11	3.99	3.92	3.31	3.37
Subtotal (20 países)	1.86	2.03	1.89	1.91	2.22	2.54	2.73	2.85	2.85	2.91
Otros países de la región										
Barbados	0.13									
Guyana	0.47									
Jamaica	1.52									
Trinidad y Tabago	0.05									
Subtotal de otros países	0.88	1.22	1.74	1.82	1.63	1.72	1.97	2.19	2.34	2.13
Total	1.84	2.01	1.88	1.91	2.21	2.52	2.71	2.84	2.84	2.90

FUENTE: CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 10, julio de 1972.

América Latina ha alcanzado, en efecto, su tasa más elevada de crecimiento demográfico, y que luego de mantener aproximadamente este mismo nivel por algunos años más, dicha tasa empezará a declinar hacia comienzos del próximo decenio.

Sin embargo, debe tenerse presente, que estas cifras globales para la región encubren gran diversidad de modalidades nacionales. (Véase el cuadro 3.) La Argentina y el Uruguay se encuentran en la última etapa de la transición demográfica, y sus tasas de crecimiento, que ya en 1960 se asemejaban a las de muchos países desarrollados, continuaron declinando durante el período hasta llegar en 1970 a niveles de 1.5 y de 1.2%, respectivamente. Cuba y Chile se encuentran asimismo en una etapa de transición bien avanzada y sus tasas de crecimiento han bajado aproximadamente a 2.0% anual en la actualidad.²

² Las tasas de crecimiento natural que figuran en el cuadro 2 se equiparan con las tasas de crecimiento demográfico. Se adoptó este procedimiento por dos moti-

Otros tres países —Brasil, Venezuela y Costa Rica— alcanzaron su nivel más alto de crecimiento demográfico alrededor de 1960, pero las tasas respectivas comenzaron a declinar durante el período estudiado. En el Brasil, el cambio fue insignificante, pues su tasa anual de crecimiento bajó de algo más de 3.0% en 1960 a poco menos de 2.9% en 1970. En Venezuela la reducción fue mayor, pero como ella comenzó desde un nivel mucho más alto, el país sigue perteneciendo a la categoría de alto crecimiento, con una tasa de 3.3% en 1970. En cambio, el ritmo de crecimiento de Costa Rica bajó en forma aún más marcada en ese período: desde uno de los niveles más altos registrados en América Latina descendió a uno bastante inferior a 3.0%.

vos: primero, es difícil obtener datos cuantitativos sobre la dimensión de las migraciones internacionales a comienzos y a fines del decenio; segundo, en la gran mayoría de los países latinoamericanos y en la región en su conjunto las migraciones internacionales no han tenido en realidad efectos apreciables sobre las tasas de crecimiento durante el período.

En los demás países (excepto Guatemala, cuyo crecimiento se mantuvo básicamente estacionario) las tasas de crecimiento se aceleraron en el período considerado. Bolivia y Haití se encuentran en un extremo del *continuum*, dado que sus tasas de crecimiento en 1960 eran inferiores a las de los demás países, con la excepción de Argentina, Uruguay y Cuba. Durante la última década sus niveles de mortalidad experimentaron un leve mejoramiento con el resultado de que en 1970 sus tasas de crecimiento demográfico alcanzaron un nivel moderado (2.5% aproximadamente) que aún estaba bastante por debajo del promedio de la región. En Panamá, Nicaragua, Perú y Honduras el ritmo de crecimiento también se aceleró moderadamente, y si bien esos países comenzaron el período con tasas de crecimiento mucho más altas (entre 2.9 y 3.1%) que Haití y Bolivia, en 1970 esas tasas fluctuaron entre 3.1 y 3.3%. En Colombia, Ecuador, México y la República Dominicana se produjeron aumentos similares; en efecto, estos países comenzaron el período con tasas de crecimiento anual más eleva-

das, que fluctuaban entre 3.2% y 3.3%, para terminarlo con niveles que iban de 3.4% a 3.5%. No obstante, la aceleración más rápida se registró en Paraguay y El Salvador, pues de un nivel bastante inferior a 3.0% en 1960 las tasas se elevaron por sobre el 3.4% en 1970.

En suma, el examen de las tendencias de las tasas de crecimiento en el decenio permite establecer seis categorías generales. En dos de esas categorías las tasas de crecimiento declinaron, en tanto que en las cuatro restantes se aceleraron. Las tendencias van desde una considerable disminución en países que ya tenían bajas tasas de crecimiento al iniciarse el decenio, hasta aumentos apreciables en países que comenzaron el período con altas tasas y lo terminaron con un ritmo de crecimiento aún más acelerado. La resultante de estas tendencias compensatorias para el conjunto de la región es prácticamente el estancamiento de las tasas de crecimiento en los niveles elevados que antes tenían. El examen de los componentes del crecimiento que se hace en los párrafos siguientes proporcionará una base me-

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO NATURAL, NATALIDAD Y MORTALIDAD, POR PAÍSES, 1960-1970

País	Población 1970 (en miles)	Tasa media anual de crecimiento natural (por mil)		Tasa bruta de natalidad (por mil)		Tasa bruta de mortalidad (por mil)	
		1960	1970	1960	1970	1960	1970
Argentina	24 352	1.66	1.52	23.3	22.9	6.7	7.7
Bolivia	4 658	2.30	2.46	44.0	43.8	21.0	19.2
Brasil	93 245	3.03	2.88	39.8	37.3	9.5	8.5
Colombia	22 160	3.29	3.51	45.0	44.0	12.1	8.9
Chile	9 717	2.45	1.96	38.3	27.4	13.8	7.8
Ecuador	6 028	3.23	3.41	46.0	45.0	13.7	10.9
Paraguay	2 419	2.95	3.53	45.0	45.0	15.5	9.7
Perú	13 586	2.85	3.14	43.0	41.0	14.5	9.6
Uruguay	2 889	1.39	1.21	22.0	21.1	8.1	9.0
Venezuela	10 755	3.59	3.26	43.4	40.6	7.5	8.0
Costa Rica	1 736	3.89	2.92	48.0	34.5	9.1	5.3
El Salvador	3 441	2.81	3.44	47.6	46.7	19.5	12.3
Guatemala	5 282	2.88	2.88	47.6	42.5	18.8	13.7
Honduras	2 583	3.12	3.30	46.7	48.3	15.5	15.3
Nicaragua	2 021	3.05	3.12	47.0	46.4	16.5	15.2
Panamá	1 406	3.10	3.26	42.1	39.8	11.1	7.2
México	50 718	3.32	3.50	45.0	44.0	11.8	9.0
Cuba	8 341	2.42	2.00	31.5	28.0	7.3	8.0
Haití	5 229	2.20	2.54	44.0	44.0	22.0	18.6
República Dominicana	4 348	3.22	3.51	49.1	48.3	16.9	13.2
<i>Subtotal (20 países)</i>	<i>274 914</i>	<i>2.90</i>	<i>2.91</i>	<i>40.1</i>	<i>38.2</i>	<i>11.1</i>	<i>9.2</i>
Otros países de la región ^a	4 062						
<i>Total</i>	<i>278 976</i>						

FUENTE: Estimaciones basadas en datos censales y estadísticas vitales, y en proyecciones tomadas de CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 10, julio de 1972.

^a Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

por para evaluar las tendencias futuras más probables.

2. Componentes del crecimiento demográfico

Si bien las informaciones sobre la evolución del crecimiento demográfico inspiran suficiente confianza, las relativas a los componentes del crecimiento —fecundidad, mortalidad y migraciones internacionales— están por su naturaleza más sujetas a especulaciones. Los datos disponibles permiten formular estimaciones generales que pueden complementarse con estudios de casos más concretos para los países que disponen de informaciones más detalladas, pero deberá tenerse presente el carácter muy provisional de las cifras.

a) Tendencias de la fecundidad

La tasa de natalidad correspondiente a la región en su conjunto disminuyó ligeramente, de cerca de 40 por mil en 1960 a poco más de 38 por mil en 1970. (Véase el cuadro 3.) La reducción de estas tasas en el decenio, sin ser igual en todos los países, se observa prácticamente en todos ellos. Chile y Costa Rica, cuyas tasas brutas anuales de natalidad bajaron de 38 y 48 por mil a 27 y 37 por mil, respectivamente, entre 1960 y 1970, son los que muestran la declinación más pronunciada.

Disminuciones menos marcadas pero apreciables se registraron también en Cuba, Brasil, Venezuela y Panamá. Es probable que la disminución de las tasas de natalidad de América Latina sea atribuible en gran parte a las reducciones experimentales en este grupo de países.

En Argentina y Uruguay las tasas de natalidad declinaron levemente con respecto a su bajos niveles de comienzos del decenio. Para la mayoría de los demás países nuestras estimaciones indicarían una disminución muy leve, tan leve en realidad que cabe suponer que se trata más bien de fluctuaciones en torno a un nivel que de un indicio de que las tasas de natalidad vayan a bajar apreciablemente.

En suma, en América Latina la fecundidad ha mostrado en el decenio de 1960 una gran heterogeneidad, tanto en el nivel como en la magnitud de los cambios. En general, los niveles de fecundidad continúan siendo muy elevados y como se espera que declinen tarde o temprano, convendría detenerse a examinar brevemente en qué forma se está efectuando esa reducción en determinados países. A este respecto merecen atención preferente los casos de Brasil y Costa Rica, el primero por su gran gravitación sobre la configuración global, y el segundo porque recientemente ha experimentado una transformación de-

mográfica que muchos otros países podrían imitar en los decenios venideros.

En el Brasil, las informaciones de los últimos cuatro censos relativos al número de niños nacidos vivos por cada mujer permiten analizar el comportamiento de la fecundidad en los tres últimos decenios. Según esas informaciones, la tasa de natalidad bajó de 45.7 por mil en 1940 a 39.8 por mil en 1960 y a 37.3 por mil en 1970. Entretanto, la tasa bruta de reproducción bajó de 2.80 en 1940-1950 a 2.61 en 1960-1970.³ Esa disminución, a pesar de ser significativa, desde el punto de vista de las tendencias de largo plazo continúa siendo relativamente pequeña. Además el número de niños nacidos en 1970 fue superior en 25% al de 1960 y duplicó al de 1940. Por otra parte, si la tasa de natalidad de 1940 se hubiera mantenido hasta el presente, en 1970 el número anual de nacimientos habría superado en más de 700 000 a las cifras efectivas estimadas para ese año.

Estas tendencias globales registradas en el Brasil son, evidentemente, el resultado neto de las variadas evoluciones que se observan en las diferentes regiones, grupos sociales e individuos. Las cifras correspondientes a la tasa de fecundidad por cohorte (véase el cuadro 4) muestran que la declinación de la tasa de natalidad en la población total del país puede atribuirse principalmente a la reducción de la fecundidad en todos los grupos de edades excepto en el de 25 a 29 años, que experimentó un leve aumento. Estas tendencias coinciden con la modalidad clásica de reducción de la fecundidad por grupo de edad y tentativamente podrían interpretarse como resultantes del leve aumento en la edad media al casarse y del uso más extendido de prácticas de control de la natalidad, especialmente en la segunda mitad del ciclo reproductivo.

En el plano regional, durante 1960-1970 la fecundidad disminuyó, aunque no en la misma proporción, en cuatro de las cinco grandes regiones fisiográficas. La región norte, escasamente poblada, fue la única que experimentó un incremento, y hacia 1970 tenía la más alta tasa de fecundidad, estandarizada por edades, de todas las regiones. La disminución fue mayor en el sudeste, es decir, precisamente en la región que ha tenido desde hace mucho tiempo el más alto nivel de desarrollo socioeconómico del país y que ya en 1960 tenía un nivel de fecundidad inferior al del resto del país. Por el contrario, la región fronteriza del centro-oeste tenía los niveles más altos de fecundidad en 1960, pero éstos experimentaron un descenso significativo durante el decenio, en

³ Cifras tomadas de Carmen Arretx, *Revisión de las estimaciones de la fecundidad del Brasil a base de los censos de 1940, 1950, 1960 y 1970*, CELADE, S/66/25.

Cuadro 4

PROMEDIO DE NIÑOS NACIDOS VIVOS DE MUJERES BRASILEÑAS, POR EDAD Y REGIÓN FISIOGRAFICA, 1960 Y 1970

Categorías de edad	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sur		Centro Sur	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970
15-19	12.9	12.4	15.3	21.6	14.4	14.6	11.5	8.9	11.3	13.3	17.6	17.4
20-24	128.2	100.6	147.7	142.7	135.7	113.3	119.5	82.8	127.4	103.0	149.6	134.4
25-29	220.8	240.7	259.6	284.4	237.5	277.8	201.9	206.5	221.4	241.9	263.6	283.8
30-39	433.6	415.0	483.3	515.3	512.3	492.6	376.4	356.5	420.1	411.4	487.5	459.9
40-49	563.3	525.8	598.7	634.1	653.0	634.9	496.4	446.3	553.0	532.7	632.7	570.1
50 y más	575.4	548.9	558.0	659.5	612.8	628.1	544.4	488.6	574.4	553.2	649.0	593.4
Promedio de niños nacidos vivos	323.3	307.7	334.1	346.4	358.8	354.7	298.1	274.8	314.4	303.2	342.2	317.1
Promedio de niños nacidos vivos estandarizado según la edad	347.6	330.6	365.1	404.2	387.5	386.5	316.2	286.5	343.1	332.6	394.3	366.5

FUENTE: Para 1960, Operación Muestra de Censos (OMUECE), CELADE, *Programa de Tabulaciones Básicas*, Brasil, cuadro 31; para 1970, IBGE, VII Recenseamento Geral, 1970, *Tabulações Avançadas do Censo Demográfico, Resultados Preliminares*, cuadro 13.

tanto que en la región sur la reducción fue menor partiendo de niveles iniciales más bajos. La región nordeste, que es la menos privilegiada, prácticamente mantuvo sus altos niveles durante el período, pues en ella la disminución fue insignificante. En suma, dejando de lado la región norte, cuyos patrones de fecundidad difieren radicalmente de los del resto del país, la disminución de la fecundidad en el Brasil en el decenio de 1960 estuvo en relación directa con el grado de modernización y el dinamismo de las economías regionales respectivas.

Si se tiene presente que en el Brasil siempre han imperado las políticas poblacionistas y que, como se verá en las secciones posteriores de este trabajo, el respaldo público y privado a los programas de planificación de la familia tiene poca influencia relativa, la reducción de la fecundidad por grupos de edad y por regiones simplemente refleja el resultado del conjunto de iniciativas individuales simultáneas de control de la fecundidad. *Grosso modo*, la reducción de la fecundidad puede atribuirse a la influencia combinada de la rápida urbanización, la difusión de la educación y al efecto de la sociedad de consumo que actúa de un modo u otro sobre un sector cada vez más amplio de la población, por lo menos de la urbana.

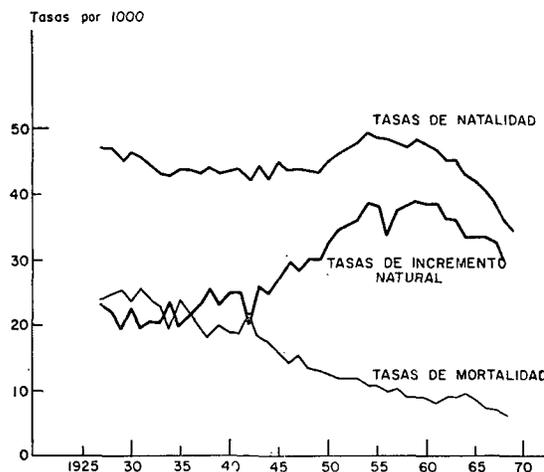
Estas influencias, en conjunto, hacen que una proporción aún pequeña, pero cada vez mayor, de matrimonios se den cuenta de que, ante una gran disminución de la mortalidad, la procreación irrestricta les impediría cumplir sus nuevas aspiraciones. Además, aunque las informaciones sobre las diferencias de fecundidad por lugares de residencia urbana o rural o por estratos socioeconómicos son todavía incompletas, puede afirmarse que la tasa de fecundidad de las personas nacidas en zonas urbanas suele ser inferior a la del resto de la población, y que existe una relación inversa entre clase social y fecundidad. Dada la elevada proporción de la población total que corresponde a los estratos socioeconómicos inferiores, las futuras reducciones de los niveles de fecundidad dependerán en gran medida del comportamiento reproductivo de la población de esos estratos.

En contraste con la reducción lenta y gradual de la tasa de natalidad en el Brasil, la de Costa Rica experimentó una de las disminuciones más abruptas observadas en el mundo occidental. El caso de Costa Rica reviste particular interés porque sugiere que, así como el descenso de la mortalidad fue mucho más acelerado en los países subdesarrollados que en los países desarrollados, otro tanto podría ocurrir con el descenso de la fecundidad, en determinadas circunstancias. La tasa de natalidad de Costa Rica en el decenio de 1950

Gráfico I

COSTA RICA: TASAS DE NATALIDAD, MORTALIDAD E INCREMENTO DE LA POBLACIÓN, 1925-1970

ESCALA NATURAL



FUENTE: Ricardo Jiménez J., *Estadísticas Demográficas de Costa Rica*, Asociación Demográfica Costarricense, San José, Costa Rica, 1970, cuadro 2 pág. 6.

llegó casi a los niveles más altos conocidos y en 1960 todavía alcanzaba al 48 por mil. (Véase el gráfico I.) En los primeros años del decenio de 1960 declinó gradualmente, pero en el segundo quinquenio lo hizo a un ritmo tan acelerado que en 1970 había bajado aproximadamente a 35.0 por mil, lo que equivale a una reducción de 30% en ese intervalo.

Por los defectos de que adolecen las estadísticas latinoamericanas, cabe suponer de inmediato que la causa de esa disminución tan marcada podría deberse a mala información.⁴ Sin embargo, en este caso pueden descartarse los errores de medición, porque se reconoce que en general las estadísticas vitales de Costa Rica son completas, y los cálculos realizados con los datos no muestran ningún error importante.

¿Cuál fue entonces la causa de esta repentina disminución de la tasa de fecundidad? En primer lugar, el análisis de esas tasas estandarizadas según la edad indica que la disminución no puede atribuirse a cambios en la composición por edades de la población femenina en edad de procrear. Además, muestra que en Costa Rica la fecundidad declinó en todos los grupos de edades y que el descenso fue mayor precisamente en el grupo

⁴ El análisis que se hace a continuación se basa en gran medida en los trabajos presentados al Quinto Seminario Nacional de Demografía (Costa Rica, septiembre de 1970) y especialmente en el trabajo de Miguel Gómez B., *El rápido descenso de la fecundidad en Costa Rica*, págs. 271 a 308.

de 20 a 34 años lo que contrasta con el patrón clásico observado en las primeras etapas del descenso de la fecundidad según el cual la disminución que experimenta la actividad procreadora de la mujer en la segunda mitad del ciclo reproductivo se compensa con un pequeño incremento de la del grupo de 20 a 29 años de edad. Esto quiere decir que la disminución de la fecundidad en Costa Rica ha sido más concentrada que en el patrón clásico, y por lo tanto, sean cuales fueren los factores sociopsicológicos que están contribuyendo a modificar los valores y actitudes con respecto al tamaño de la familia, ellos están ejerciendo gran influencia en todos los grupos de edades, acelerando de ese modo la reducción general.

En segundo lugar, en el período en estudio bajó levemente la edad media en que las parejas contraen matrimonio, y también, la tasa bruta de nupcialidad. Sin embargo, los cálculos realizados utilizando tasas estandarizadas por edades muestran que menos de la cuarta parte de la reducción total podría atribuirse a cambios en el patrón de nupcialidad. En todo caso, los cambios súbitos en ese patrón serían también el reflejo de modificaciones en los valores y actitudes con respecto al tamaño de la familia. Por consiguiente, cabe concluir que la rápida disminución de la tasa de natalidad en Costa Rica es atribuible en gran medida a un cambio real en los valores relativos al tamaño de la familia, a la mayor difusión de las prácticas de control de la natalidad en importantes sectores de la población que están en edad de procrear y, posiblemente, a la aplicación de métodos modernos más eficaces.

En años recientes se ha intensificado notablemente el respaldo del Gobierno de Costa Rica a las actividades de planificación de la familia, y esto induce a pensar en una relación causal entre ese apoyo y la disminución de la fecundidad. Sin embargo, los hechos probarían lo contrario, ya que la asistencia oficial sólo comenzó en gran escala después de iniciado ese brusco descenso. En vista de que hay una disposición favorable hacia

la planificación de la familia, cabe suponer que la acción del gobierno contribuirá significativamente a que continúen las tendencias actuales, e influirá particularmente en las mujeres de 30 y más años que ya tienen todos los hijos que desean, pero que por problemas materiales o de educación no habrían podido controlar de otro modo el número o el espaciamiento de su prole. Sin embargo, es importante destacar el hecho de que la natalidad inició su descenso en Costa Rica después de que el país había alcanzado un nivel moderadamente elevado de desarrollo económico y social en relación con otros países de la región, y paralelamente a otras manifestaciones del proceso de desarrollo, como la reducción de la mortalidad general e infantil, el mejoramiento del nivel de educación, la expansión de los medios de comunicación de masas, etc. (Véase el cuadro 5.)

Este análisis de la situación de Costa Rica podría sugerir que la misma declinación rápida podría ocurrir en otros países o subregiones, siempre que se combinaran adecuadamente actitudes favorables y mejores niveles de vida. Pero sería arriesgado hacer predicciones basándose en esta sola experiencia, dado el tamaño tan pequeño y las peculiaridades de esta nación.

b) Tendencias de la mortalidad

Entre 1960 y 1970 la tasa bruta de mortalidad de América Latina bajó gradualmente, de 11 a 9 por mil. (Véase de nuevo el cuadro 3.) Esta reducción fue inferior a la de los decenios precedentes, como era de esperar dados los bajos niveles que tenían muchos países a comienzos del período. En efecto, las tasas brutas de mortalidad de América Latina son en la actualidad prácticamente iguales a las de los Estados Unidos o el Canadá, e inferiores a las de Europa septentrional u occidental, cuya población es evidentemente más vieja que la de América Latina.

Las diferencias en los niveles de mortalidad que existen entre los países latinoamericanos son

Cuadro 5

COSTA RICA CASOS NUEVOS Y CONTROL EN CLÍNICAS PÚBLICAS Y PRIVADAS DE PLANIFICACIÓN FAMILIAR, 1966-1970

Año	Total			Privadas		Públicas	
	Total	Nuevos	Control	Nuevos	Control	Nuevos	Control
1966	6 645	6 645	...	6 645	...	...	...
1967	10 793	4 810	5 983	4 810	5 980	...	...
1968	27 254	10 238	17 016	4 215	9 106	6 023	7 910
1969	46 662	12 753	33 909	2 002	6 574	10 751	27 335
1970	33 960	7 391	26 569	11 148	4 467	6 243	22 102

FUENTE: Véase el cuadro 1.

tan notables como las anotadas antes con respecto a la fecundidad. Además, si se dispusiera de la información pertinente seguramente se vería que también existe gran heterogeneidad entre las diferentes regiones de cualquier país. No obstante, puede apreciarse nítidamente que con el tiempo tienden a converger, a medida que el mejoramiento de los métodos de control de las enfermedades epidémicas y parasitarias hace bajar significativamente las tasas de mortalidad de los países menos desarrollados, y el envejecimiento de la población en los países más avanzados tiende a invertir la tendencia a la disminución que los ha caracterizado en períodos anteriores. Ello explica que las tasas brutas de mortalidad de Argentina, Uruguay y Cuba subieran levemente en el período estudiado.⁵ En los países restantes esas tasas declinaron a un ritmo que varió fundamentalmente según el nivel de comienzos del período. Con todo, en varios países, especialmente Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Haití y la República Dominicana la mortalidad continúa siendo elevada, lo que evidentemente refleja su menor desarrollo relativo. Sin embargo, puede esperarse que este nivel continúe bajando en los decenios venideros, mejore o no significativamente el nivel general de bienestar socioeconómico.

Las comparaciones de tasas brutas de mortalidad entre países o regiones están sujetas a distorsiones por las diferencias que existen en la composición por edades, razón por la cual es preferible utilizar la esperanza de vida al nacer. Sin embargo, la mayoría de las estimaciones sobre la esperanza de vida se refieren a períodos quinquenales, lo que hace difícil presentar información para el comienzo y el fin del decenio. En todo caso, la esperanza de vida de los varones aumentó de 54.9 a 58.9 años y la de las mujeres de 60.2 a 63.6 años entre 1960-1965 y 1965-1970. (Véase el cuadro 6.) En el período de 1965 a 1970 la esperanza de vida de los varones era en siete países de más de 60 años, y en cuatro, inferior a 50 años. Para las mujeres era superior a 70 años en la Argentina y el Uruguay, entre 60 y 70 en ocho países e inferior a 50 en Haití y Bolivia. El índice correspondiente a los varones variaba en 23 años entre los países que tenían la más alta y la más baja mortalidad (Uruguay y Haití) y el correspondiente a las mujeres mostraba una diferencia de 27 años entre el Uruguay y Bolivia.

Para la región en su conjunto, se estima que la esperanza de vida al nacer en el período 1965-1970 era de alrededor de 61 años, bastante más

⁵ Las cifras mostrarían también un ligero aumento en Venezuela, pero es probable que éste se deba a la exclusión de las migraciones internacionales de los cálculos.

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA: ESPERANZA DE VIDA POR PAÍS Y POR SEXO, 1960-1965 Y 1965-1970

	Varones		Mujeres	
	1960-1965	1965-1970	1960-1965	1965-1970
Argentina	62.6	64.4	69.3	72.0
Bolivia	42.8	45.2	44.8	45.8
Brasil	55.9	58.9	60.6	63.8
Colombia	54.8	56.3	57.9	59.6
Chile	55.6	58.7	61.4	64.1
Ecuador	52.9	56.2	55.7	59.2
Paraguay	55.4	58.8	59.3	62.7
Perú	52.6	56.5	55.4	59.5
Uruguay	65.1	66.3	70.7	72.6
Venezuela	59.4	62.5	62.6	65.7
Costa Rica	62.0	65.0	64.9	67.8
El Salvador	49.3	53.2	52.5	57.7
Guatemala	48.0	50.3	49.4	53.6
Honduras	44.9	45.6	48.7	51.2
Nicaragua	60.4	62.5	62.5	64.1
Panamá	44.3	49.2	46.6	51.2
México	58.8	61.3	61.6	64.4
Cuba	62.6	64.9	66.0	68.7
Haití	41.0	43.2	43.0	46.2
República Dominicana	48.4	50.4	50.9	53.7
Subtotal (20 países)	54.9	58.9	60.2	63.6
Otros países de la región ^a				
Barbados		67.2		71.4
Guyana		61.1		65.7
Jamaica		64.9		69.3
Trinidad y Tabago		63.8		67.6

FUENTE: Carmen Arretx y José Pujol, *La mortalidad en América Latina en el período 1965-1970* y Jack Harwood, "El nivel de mortalidad por sexo y edad en el Caribe Británico en 1965", en *Conferencia Latinoamericana Regional de Población*, México 1970, vol. 1, pág. 30-35 y 46-41. Jorge Somoza, "Mortality in Latin America, present level and Projections", *International Population Conference*, Londres 1969, vol. II, págs. 889-902.

^a 1964-1966.

alta que la de 43 años estimada para el África o la de 49 años estimada para los países menos desarrollados del sur de Asia, pero todavía bastante inferior a la de 70 años que se observa en las regiones más desarrolladas del mundo.⁶ Se ha calculado que si América Latina hubiera alcanzado el nivel de mortalidad que prevalece en los países desarrollados, el número de defunciones en 1965-

⁶ Naciones Unidas, *La situación demográfica en el mundo en 1970*, Estudios demográficos N° 49, Nueva York, 1972 ST/SOA/Serie A/49.

1970 habría sido de 1.3 millones en lugar de 2.5 millones.⁷

La esperanza de vida al nacer se correlaciona íntimamente con la incidencia de la mortalidad en los primeros cinco años de vida; cuanto más elevada sea la mortalidad en un país, mayor será la proporción de muertes entre los niños pequeños. Se ha estimado así que de los 2.5 millones de defunciones ocurridas en América Latina entre 1965 y 1970, un millón correspondió a menores de cinco años. Si la mortalidad hubiera sido igual a la de los países desarrollados, solamente habrían fallecido 300 000⁸ niños menores de cinco años en lugar de un millón. O sea, la supermortalidad de las regiones en desarrollo afecta principalmente al grupo de edad más joven.

Los niveles de mortalidad, sea que se midan por la esperanza de vida, por las tasas brutas de mortalidad o por las de mortalidad infantil, varían con la educación, el grado de urbanización, la ocupación, etc. Sin embargo, en América Latina aún falta, en gran medida, el tipo de información necesaria para hacer una investigación más rigurosa de estos temas.

En suma, las investigaciones sobre el patrón de mortalidad en el último decenio muestran que persisten grandes diferencias entre los distintos países, y entre la región en su conjunto por una parte y los países desarrollados por otra. Los niveles de mortalidad bajaron en general en el decenio, especialmente en los países menos avanzados que tenían una mortalidad más alta, pero este avance no fue tan importante como en decenios anteriores ni bastó para que varios países y regiones abandonaran su condición de "zonas de alta mortalidad".

c) *La migración internacional*

Aunque la información que se posee sobre las corrientes migratorias internacionales hacia América Latina o entre los países latinoamericanos en el decenio de 1960 es incompleta, todo parece indicar que se acentuaron en ese período las tendencias hacia la disminución de la inmigración europea observadas anteriormente. Además, es muy probable que las migraciones internacionales, especialmente las de origen extracontinental, contribuyeran muy poco durante el decenio al crecimiento demográfico de la región. Las corrientes migratorias registradas se produjeron principalmente entre países contiguos y sus dimensiones fueron por lo general insignificantes en

comparación con el tamaño de la población de los países hacia los cuales se dirigieron o de donde procedieron.

3. *Perspectivas de crecimiento*

Una vez analizados los niveles actuales de los componentes del crecimiento demográfico y sus tendencias recientes es posible formular algunas consideraciones generales sobre las tendencias probables del crecimiento futuro.

Es probable que el ritmo de crecimiento demográfico observado en América Latina en el decenio de 1960 se mantenga invariable hasta fines del decenio de 1970, porque la declinación de las tasas de mortalidad —que hasta ahora ha sido la causa de la aceleración del ritmo de crecimiento— será probablemente pequeña y se compensará cada vez más al continuar la declinación gradual de las tasas de fecundidad observada en el decenio de 1960.

La tendencia prevista para el conjunto de la región es el resultado neto de las diferentes tendencias registradas en distintos grupos de países, que se neutralizan entre sí y llevan a pronosticar que no habrá cambios en las tasas de crecimiento demográfico en el próximo decenio.

En primer lugar, el ritmo de crecimiento demográfico de la Argentina y el Uruguay, que ya era bastante lento en el decenio de 1960, continuará disminuyendo levemente por el efecto combinado de la continuación del reciente descenso de las tasas de natalidad y del leve aumento de las de mortalidad, que ya se advertía en ese decenio como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población.

Un descenso similar, pero de mayor magnitud, cabe esperar en Costa Rica, Cuba y Chile, donde las tasas de mortalidad son ya tan bajas que es poco probable que desciendan mucho más en el futuro, pero el margen de disminución de las tasas de natalidad es mucho mayor que en la Argentina y el Uruguay.

En un tercer grupo de países, que incluye a Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, México, Panamá y Venezuela las tasas de crecimiento fluctuarán probablemente en el decenio actual en torno a los mismos niveles observados en la década anterior. Como en esos siete países vive alrededor del 72% de la población de América Latina, la explicación sobre la probable estabilización del crecimiento demográfico en el decenio venidero que se dio anteriormente para la región tiene especial validez para este grupo de países.

El grupo que incluye Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana se encuentra en una eta-

⁷ Jorge Somoza, "La mortalidad en América Latina", *Conferencia Latinoamericana Regional de Población*, México, 1970, vol. I, pág. 5.

⁸ Jorge Somoza, *ibid.* pág. 5.

pa anterior de la transición demográfica y por consiguiente hay muchas posibilidades de que en estos países el crecimiento sea más rápido en el próximo decenio.

Según las previsiones, es difícil que las elevadas tasas de natalidad que tienen hoy esos países se modifiquen considerablemente antes de 1980. Por otra parte como sus niveles de mortalidad son todavía altos y como ellos pueden reducirse con un gasto o un desarrollo socioeconómico mínimos, cabe prever que las tasas de mortalidad disminuirán apreciablemente en el futuro cercano. Por lo tanto, el crecimiento demográfico tenderá a acelerarse en proporción directa con la declinación de los actuales niveles de mortalidad.

Si se verificaran esas tendencias, especialmente en los países más populosos, América Latina tendría en 1980 alrededor de 90 millones más de habitantes que en 1970. (Véase el cuadro 7.) La mayor parte de ese aumento se produciría en

Brasil, México, Colombia y Perú, a los cuales correspondería en conjunto más del 70% del incremento total de la región durante el decenio. Las proyecciones de población para períodos más largos son mucho más conjeturales pero, suponiendo que no se produzcan cambios radicales imprevistos en la dinámica de la población, las estimaciones más plausibles indican que la población total de América Latina pasaría de 640 millones a fines del siglo, y el Brasil solo, tendría una población superior a la de toda América Latina en 1960.

4. La urbanización y la distribución espacial

El hecho más significativo que destaca el análisis de la distribución espacial de la población en América Latina es la intensidad de su proceso de urbanización. Cualquier examen de ese proceso, por breve que sea, revela una continua y apreciable concentración de la población latinoamericana en los últimos decenios. Sin embargo, antes de entrar más a fondo en este análisis, conviene formular dos comentarios breves sobre la metodología utilizada.

Primero, la definición de "urbano" utilizada en este análisis se basa exclusivamente en el tamaño de la población; es decir, se considera "urbana" la población que reside en centros de 20 000 habitantes o más. Evidentemente también podrían calificarse de urbanas concentraciones menores si dispusiéramos de información que permitiera hacer una clasificación más discriminatoria de los núcleos de población, según su función económica, su composición ocupacional o sus características socioeconómicas. No disponiendo de ella, nos vemos obligados a adoptar este criterio operacional algo arbitrario, conscientes de las inevitables discrepancias a que da lugar su aplicación. Según este criterio, el resto de la población (es decir la que no vive en centros de 20 000 habitantes o más) se calificaría como "rural", más por conveniencia de expresión que por exactitud en su descripción.

Al utilizar el tamaño como criterio para definir la población "urbana" la medición de la dinámica urbana en un período cualquiera implica la inclusión progresiva de localidades que no se habían considerado a comienzos del período. Es decir, el número de localidades de 20 000 habitantes o más es por lo general mayor al final que al comienzo del decenio, y la población urbana aumenta no sólo por el crecimiento de las ciudades que ya existían sino por la reclasificación de zonas que antes no eran urbanas. Por lo tanto, en los análisis siguientes deberá tenerse presente que, entre el 18 y el 19%

Cuadro 7

AMÉRICA LATINA: PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN POR PAÍSES, 1970-2000

País	1970	1980	1990	2000
Argentina	24 352	28 218	31 909	35 274
Bolivia	4 658	6 006	7 782	10 081
Brasil	93 245	124 000	164 374	215 510
Colombia	22 160	31 366	43 130	56 731
Chile	9 717	11 461	13 734	16 272
Ecuador	6 028	8 440	11 774	16 149
Paraguay	2 419	3 456	4 860	6 619
Perú	13 586	18 527	25 143	33 491
Uruguay	2 889	3 251	3 642	3 999
Venezuela	10 755	14 979	19 952	26 100
Costa Rica	1 736	2 281	2 945	3 682
El Salvador	3 441	4 904	7 122	10 372
Guatemala	5 282	7 018	9 357	12 355
Honduras	2 583	3 661	5 182	7 205
Nicaragua	2 021	2 818	3 951	5 460
Panamá	1 406	1 938	2 669	3 633
México	50 718	71 387	99 669	135 089
Cuba	8 341	10 075	12 053	14 337
Haití	5 229	6 838	9 144	12 347
República Dominicana	4 348	6 197	8 866	12 539
<i>Subtotal (20 países)</i>	<i>274 914</i>	<i>366 821</i>	<i>487 258</i>	<i>637 245</i>
Barbados	254	263	236	212
Guyana	745	995	1 309	1 646
Jamaica	1 996	2 382	2 754	3 102
Trinidad y Tabago	1 067	1 255	1 411	1 555
<i>Subtotal (4 países)</i>	<i>4 062</i>	<i>4 845</i>	<i>5 710</i>	<i>6 515</i>
<i>Total</i>	<i>278 976</i>	<i>371 666</i>	<i>492 968</i>	<i>643 760</i>

FUENTE: CELADE, *Boletín Demográfico*, Año V, Nº 10, julio de 1972.

Cuadro 8

AMÉRICA LATINA: RESUMEN DEL CRECIMIENTO URBANO Y DE LA URBANIZACIÓN, 1950-1970

Período	Tasas anuales medias de crecimiento			Tasas de urbanización	Porcentaje de crecimiento urbano por inclusión de nuevas ciudades
	Población total	Población rural	Población urbana		
1950-1960	2.8	5.4	1.7	2.53	18.9
1960-1970	2.9	5.3	1.5	2.33	17.9

FUENTE: Para la población total, CELADE, *Boletín Demográfico*, N° 10, 1972. Para la población rural y urbana, estimaciones de la CEPAL.

de la totalidad del crecimiento urbano latinoamericano durante los dos últimos decenios se debe a la inclusión de nuevas ciudades en la categoría urbana. (Véase el cuadro 8.)

Segundo, es indispensable tener presente la distinción entre dos manifestaciones secundarias básicas del proceso de urbanización —el crecimiento urbano y la urbanización— para mayor claridad tanto en la investigación de las tendencias como en el examen de sus repercusiones. En efecto, si se considerara exclusivamente la “urbanización”, definida como el incremento de la proporción de la población total que vive en zonas urbanas, bien podría llegarse a la conclusión de que en América Latina las tendencias recientes no difieren mucho de las anteriores. Por ejemplo, se estima que en los dos últimos decenios (véase de nuevo el cuadro 8) la tasa de urbanización (es decir, el ritmo de aumento de la proporción de la población total que vive en centros de 20 000 o más habitantes) de toda la región fue de 2.53 entre 1950 y 1960 y de 2.33 entre 1960 y 1970. Estas tasas son en realidad muy inferiores a las registradas en las regiones desarrolladas durante los períodos de máxima urbanización.

Un examen más detenido de los patrones actuales y anteriores de crecimiento y redistribución de la población indica que las tasas de urbanización de América Latina no son en realidad más elevadas simplemente porque la alta tasa de crecimiento de la población urbana está siendo compensada por la elevada tasa de crecimiento de la población rural. Como la población rural sigue incluyendo mucho más de la mitad de la población total de la región, las tasas de urbanización de América Latina no indican realmente un auge inmediato y sin precedentes del crecimiento urbano. Además, teniendo presente que la urbanización es un proceso inherentemente finito, no es de extrañar que la tasa de urbanización de 2.33 anual observada entre 1960-1970 sea algo inferior a la del decenio anterior, ni tampoco que la tasa de crecimiento de la población total en el

decenio anterior haya sido más alta que la del precedente, pese a la leve declinación de las tasas de crecimiento de la población urbana y rural.

Por consiguiente, sólo cuando se examina el “crecimiento urbano”, es decir, el aumento del número de personas que residen en localidades urbanas, se puede apreciar si América Latina ha experimentado una transformación urbana excepcional. Las tasas anuales de crecimiento urbano, que actualmente fluctúan en torno al 5%, implicarían que la población urbana de la región se está duplicando en menos de 15 años; en algunos países ese proceso demora poco más de 10 años. Estas mismas tasas también se dieron en los países desarrollados pero eso ocurrió cuando habían alcanzado una etapa más avanzada de desarrollo socioeconómico. Es más, tasas de ese orden de magnitud se dieron en los países desarrollados como consecuencia de la rápida disminución de la población rural, en tanto que la población rural de América Latina continúa creciendo en términos absolutos en casi todos los países.

Según nuestras estimaciones, la población urbana creció en 28 millones en el decenio de 1950 y en unos 46 millones en el de 1960. (Véase el cuadro 9.) Entretanto, la población rural sólo creció en alrededor de 22 millones en cada uno de esos decenios. Esto quiere decir que los centros urbanos habrían absorbido una cifra equivalente al 56% del crecimiento demográfico total de la región en el primer decenio y al 67% en el segundo. El aumento de la población urbana indicado en el cuadro 9 es apreciable en todos los países, pero especialmente importante en los países más grandes. En general, la proporción de la población total de la región que vive en zonas urbanas subió de alrededor de 26% en 1950 a 33% en 1960 y a 41% en 1970.

No cabe duda de que estos patrones de crecimiento urbano están modificando la estructura de la red urbana latinoamericana. Se explica así el significativo aumento en el número de ciudades: de 319 en 1950 a 512 en 1960 y a 833 en

Cuadro 9

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y RURAL, 1950, 1960 Y 1970

País	1950					1960					1970				
	Total (en miles)	Urbana		Rural		Total (en miles)	Urbana		Rural		Total (en miles)	Urbana		Rural	
		Miles	%	Miles	%		Miles	%	Miles	%		Miles	%	Miles	%
Argentina	17 085	8 834	51.7	8 251	48.3	20 850	11 948	57.3	8 902	42.7	24 352	16 279	66.8	8 073	33.2
Bolivia	3 013	593	19.7	2 420	80.3	3 696	815	22.0	2 881	78.0	4 658	1 086	23.3	3 572	76.7
Brasil	52 326	11 053	21.1	41 273	78.9	70 327	20 441	29.1	49 886	70.9	93 245	36 679	39.3	56 566	60.7
Colombia	11 629	2 438	21.0	9 191	79.0	15 877	4 761	30.0	11 116	70.0	22 160	9 520	43.0	12 640	57.0
Costa Rica	849	180	21.2	669	78.8	1 249	278	22.3	971	77.7	1 736	560	32.3	1 176	67.7
Cuba	5 520	1 942	35.2	3 578	64.8	6 819	3 122	45.8	3 697	54.2	8 341	3 963	47.5	4 378	52.5
Chile	6 058	2 342	38.7	3 716	61.3	7 683	3 842	50.0	3 841	50.0	9 717	5 542	57.0	4 175	43.0
Ecuador	3 225	570	17.7	2 655	82.3	4 323	1 103	25.5	3 220	74.5	6 028	1 986	32.9	4 042	67.1
El Salvador	1 922	240	12.5	1 682	87.5	2 512	426	17.0	2 086	83.0	3 441	670	19.5	2 771	80.5
Guatemala	3 024	312	10.3	2 712	89.7	3 965	504	12.7	3 461	87.3	5 282	937	17.7	4 345	82.3
Haití	3 380	159	4.7	3 221	95.3	4 138	250	6.0	3 888	94.0	5 229	362	6.9	4 867	93.1
Honduras	1 389	94	6.8	1 295	93.2	1 849	203	11.0	1 646	89.0	2 583	397	15.4	2 186	84.6
México	26 640	6 638	24.9	20 002	75.1	36 046	11 646	32.3	24 400	67.7	50 718	20 565	40.5	30 153	59.5
Nicaragua	1 133	161	14.2	972	85.8	1 501	283	18.8	1 218	81.2	2 021	498	24.6	1 523	75.4
Panamá	765	180	23.5	585	76.5	1 021	356	34.9	665	65.1	1 406	555	39.5	851	60.5
Paraguay	1 337	207	15.5	1 130	84.5	1 740	289	16.6	1 451	83.4	2 419	506	20.9	1 913	79.1
Perú	7 968	1 448	18.2	6 520	81.8	10 024	2 609	26.0	7 415	74.0	13 586	4 418	32.5	9 168	67.5
República Dominicana	2 303	238	10.3	2 065	89.7	3 129	569	18.2	2 560	81.8	4 348	1 202	27.6	3 146	72.4
Uruguay	2 198	1 000	45.5	1 198	54.5	2 542	1 436	56.5	1 106	43.5	2 889	2 026	70.1	863	29.9
Venezuela	5 330	1 645	30.9	3 685	69.1	7 741	3 282	42.4	4 459	57.6	10 755	6 062	56.4	4 693	43.6
<i>Total América Latina</i>	<i>157 094</i>	<i>40 274</i>	<i>25.6</i>	<i>116 820</i>	<i>74.4</i>	<i>207 032</i>	<i>68 164</i>	<i>32.9</i>	<i>138 868</i>	<i>67.1</i>	<i>274 914</i>	<i>113 813</i>	<i>41.4</i>	<i>161 101</i>	<i>58.6</i>

FUENTE: Véase el cuadro 8.

Cuadro 10

AMÉRICA LATINA (VEINTE PAÍSES): NÚMERO DE CIUDADES Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA SEGÚN EL TAMAÑO DE LA CIUDAD, 1950-1970

<i>Tamaño de la ciudad</i>	<i>Nº de ciudades</i>			<i>Población urbana (en miles)</i>			<i>Población urbana en cada categoría (porcentaje)</i>			<i>Población total en cada categoría (porcentaje)</i>		
	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>
1 millón y más	7	11	16	16 350	29 881	51 794	40.6	43.8	45.5	10.4	14.4	18.8
500 000-1 millón	5	8	18	3 336	5 385	12 279	8.3	7.9	10.8	2.1	2.6	4.5
100 000-500 000	49	72	114	10 430	15 601	22 312	25.9	22.9	19.6	6.6	7.5	8.1
50 000-100 000	58	105	169	3 916	7 354	11 721	9.7	10.8	10.3	3.6	3.6	4.3
20 000- 50 000	200	316	516	6 242	9 943	15 707	15.5	14.6	13.8	4.0	4.8	5.7
<i>Total</i>	<i>319</i>	<i>512</i>	<i>833</i>	<i>40 274</i>	<i>68 164</i>	<i>113 813</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>25.6</i>	<i>32.9</i>	<i>41.4</i>

FUENTE: Véase el cuadro 8.

1970. Como era de esperar, aumentó más el número de los núcleos urbanos más pequeños, que pasaron de 200 en 1950, a 316 en 1960 y a 516 en 1970. Pero la expansión urbana se manifestó asimismo en la proliferación de ciudades grandes, ya que el número de localidades de 500 000 o más habitantes aumentó de 12 a 34 entre 1950 y 1970, en tanto que el número de metrópolis de más de un millón de habitantes aumentó de 7 a 16 durante el mismo período.

A este respecto, una de las características más destacadas del proceso de urbanización latinoamericano es que a pesar de haberse multiplicado el número de ciudades, la población urbana se concentra cada vez más en los centros más grandes. Al examinar la distribución de la población en categorías establecidas según el tamaño de las ciudades (véase el cuadro 10), se observa que una proporción creciente de la población urbana y total de América Latina se está concentrando en las grandes ciudades. En 1950, alrededor del 49% de la población urbana y del 13% de la población total de América Latina vivía en ciudades de 500 000 o más habitantes. En 1960 estas cifras habían llegado al 52 y al 17% respectivamente, y en 1970, el 56% de los residentes urbanos y el 23% de todos los latinoamericanos vivían en ciudades grandes. Además, en esas mismas fechas la mayoría de los residentes de ciudades grandes vivían en ciudades de más de un millón de habitantes. Sin embargo, aunque esta información no aparece aquí, vale la pena señalar que el grado de primacía, medido por la proporción de la población urbana de un país que vive en su centro principal, ha bajado sostenidamente en la región en los últimos decenios, en gran medida por efecto de la proliferación y el crecimiento dinámico de grandes centros en algunos de los países más populosos de la región.

Nuevamente, se observa que las tendencias generales descritas en el párrafo anterior no revelan de inmediato la gran heterogeneidad del proceso de urbanización de los países que forman la región. Con el objeto de resumir las diversas situaciones, los países cuyos procesos de urbanización tienen características similares pueden clasificarse en tres categorías generales. Las cifras y las características de cada grupo que se resumen en los cuadros 11 y 12 y que se describen en los párrafos siguientes dan un resumen valedero para el grupo, aunque cada país individualmente puede variar con respecto al promedio del grupo.

La primera categoría incluye los países que se urbanizaron primero, es decir, los países en que ya en 1950 más de la tercera parte de la población residía en localidades de 20 000 o más habitantes. Estos eran Argentina, Uruguay, Chile y Cuba. En 1960, 55% de la población de esos países residía en zonas urbanas correspondiendo a la Argentina el más elevado porcentaje, seguida por Uruguay, Chile y Cuba, en ese mismo orden. Si se considera que el grado de urbanización inicial era muy elevado en este grupo y que el proceso de urbanización es finito no es sorprendente que el aumento de la urbanización registrado entre 1960 y 1970 fuera relativamente pequeño, llegando a 61% de población urbana en 1970. Entretanto, la población urbana creció alrededor de 3% anualmente, es decir, a una tasa equivalente a casi la mitad de la que registraron los otros dos grupos. Sin embargo, la población rural también creció a una tasa muy inferior a la de los demás grupos. Es en realidad muy significativo que la población rural disminuyera en números absolutos en el decenio pasado en todos esos países excepto en Cuba. De este modo, para el grupo en su conjunto, las zonas urbanas absorbieron un nú-

Cuadro 11

RESUMEN DE LA URBANIZACIÓN Y EL CRECIMIENTO URBANO EN TRES GRUPOS DE PAÍSES LATINOAMERICANOS, 1960-1970

País	Tasa anual media de crecimiento				Porcentaje del crecimiento demográfico decenal absorbido por las ciudades
	Población total	Población rural	Población urbana	Tasa de urbanización	
Grupo Ia	1.8	-0.1	3.2	1.4	100.7
Grupo II ^b	3.1	1.5	6.2	3.0	69.5
Grupo III ^c	3.0	2.3	5.5	2.4	39.4
Total	2.9	1.5	5.3	2.3	67.2

FUENTE: Véase el cuadro 8.

^a Argentina, Cuba, Chile, Uruguay.

^b Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela.

^c Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Cuadro 12

NÚMERO DE CIUDADES Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS CIUDADES EN TRES GRUPOS DE PAÍSES LATINOAMERICANOS, 1960-1970

Países y categorías de ciudades	Nº de ciudades		Total de la población urbana (en miles)		Población urbana en cada categoría (porcentaje)		Población total en cada categoría (porcentaje)	
	1960	1970	1960	1970	1960	1970	1960	1970
Grupo I^a								
1 millón y más	4	4	11 516	14 684	31.1	32.4	56.7	53.3
500 000-1 millón	2	4	1 261	2 723	3.4	6.0	6.2	9.9
100 000-500 000	15	18	3 472	4 043	9.4	8.9	17.1	14.6
50 000-100 000	22	36	1 475	2 480	4.0	5.5	7.3	9.0
20 000- 50 000	84	126	2 595	3 648	7.2	8.0	12.8	13.2
<i>Total urbano</i>	<i>127</i>	<i>188</i>	<i>20 319</i>	<i>27 570</i>	<i>55.0</i>	<i>61.3</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Grupo II^b								
1 millón y más	6	11	16 675	34 325	12.8	19.2	40.9	46.4
500 000-1 millón	6	9	4 124	6 250	3.1	3.5	10.1	8.4
100 000-500 000	46	83	8 908	15 516	6.9	8.7	21.8	21.0
50 000-100 000	67	113	4 815	7 857	3.6	4.4	11.8	10.6
20 000- 50 000	193	332	6 272	9 993	4.8	5.6	15.4	13.5
<i>Total urbano</i>	<i>318</i>	<i>548</i>	<i>40 794</i>	<i>73 941</i>	<i>31.2</i>	<i>41.4</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Grupo III^c								
1 millón y más	1	1	1 691	2 784	4.8	5.7	24.0	22.6
500 000-1 millón	—	5	—	3 306	—	6.7	—	26.9
100 000-500 000	11	13	3 220	2 762	9.1	5.6	45.7	22.4
50 000-100 000	16	20	1 064	1 384	3.1	2.8	15.1	11.2
20 000- 50 000	39	58	1 076	2 065	2.9	3.5	15.2	16.8
<i>Total urbano</i>	<i>67</i>	<i>97</i>	<i>7 052</i>	<i>12 302</i>	<i>20.0</i>	<i>24.3</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
Total América Latina								
1 millón y más	11	16	29 881	51 794	14.7	19.0	43.8	45.5
500 000-1 millón	8	18	5 385	12 279	2.7	4.5	7.9	10.8
100 000-500 000	72	114	15 601	22 312	7.8	8.2	22.9	19.6
50 000-100 000	105	169	7 354	11 721	3.6	4.3	10.8	10.3
20 000- 50 000	316	516	9 943	15 707	41.9	5.6	14.6	13.8
<i>Total urbano</i>	<i>512</i>	<i>833</i>	<i>68 164</i>	<i>113 813</i>	<i>33.6</i>	<i>41.5</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: Véase el cuadro 8.

^a Argentina, Cuba, Chile, Uruguay.^b Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Venezuela.^c Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana.

mero de personas superior al crecimiento demográfico total del período.

Una de las características destacadas de este grupo de países es el elevado grado de concentración urbana que ya había alcanzado en 1960. Para el grupo en su conjunto, la proporción de la población urbana residente en ciudades de medio millón de habitantes o más era cercana al 57% en 1960, y si bien esta proporción disminuyó algo en 1970 con el aumento del número total de localidades urbanas de 127 a una cifra estimada de 188, seguía siendo muy superior a la registrada en los otros dos grupos en 1970.

Además, la proporción de la población total concentrada en ciudades de medio millón de ha-

bitantes o más experimentó un aumento importante en el Uruguay, y menor en los otros tres países.

No obstante, es digno de mencionarse que con la excepción de la Argentina, los demás países del grupo no tenían ciudades de 500 000 a un millón de habitantes en 1960 ó 1970, es decir, no había en ellos ciudades intermedias entre la capital y el grueso de las ciudades que forman la red urbana. Por lo tanto, pese a que esos países habían alcanzado una etapa relativamente avanzada de desarrollo socioeconómico y a que la proporción de la población urbana concentrada en la ciudad principal tendió a decrecer en el período, el fenómeno de la primacía sigue siendo muy pro-

nunciado en la mayoría de ellos, puesto que continúa en estado embrionario la red de grandes núcleos secundarios que algunos consideran esencial para el desarrollo económico equilibrado.

El segundo grupo está formado por los países que se encuentran en una etapa intermedia de urbanización, y que para fines prácticos se definen como aquellos cuya población urbana representaba entre la quinta y la tercera parte de su población total en 1950. Pertenecen a este grupo Brasil, México, Colombia, Venezuela, Costa Rica y Panamá, países en los cuales se ha acelerado recientemente el proceso de urbanización. En 1960, alrededor del 31% de la población total de los países incluidos en esta categoría residía en centros de 20 000 habitantes o más, pero diez años más tarde esta proporción había subido a más de las dos quintas partes del total. La población urbana creció a una tasa media anual superior al 6% durante el decenio, en tanto que la población rural crecía a una tasa de 1.5% lo que da una tasa media anual de urbanización de 3.0%, superior a la de cualquiera de los tres grupos examinados en este trabajo. Como consecuencia, las zonas urbanas absorbieron alrededor de 33 millones de personas durante el intervalo, cifra equivalente a casi el 70% del crecimiento demográfico total del grupo en el decenio.

El número de ciudades en esos seis países aumentó de 318 a 548 en el decenio. Sin embargo, es interesante señalar que si bien la gran mayoría de las nuevas localidades continuaba perteneciendo a la categoría de ciudades pequeñas en 1970, la concentración de la población urbana en las grandes ciudades de esos países es, en conjunto, mucho mayor que a comienzos del período. Se observa así que la proporción de la población urbana que vive en ciudades de un millón de habitantes o más creció de 41 a 46% durante el período. Entre tanto, la proporción de la población total que vive en ciudades de ese tamaño, subió de 13% en 1960 a 19% en 1970, lo que comprueba el elevado ritmo a que están creciendo los centros metropolitanos. Con todo, cabe señalar que en Brasil, Venezuela y Colombia el número de ciudades de más de 500 000 habitantes aumentó en el decenio, y en consecuencia puede afirmarse que por lo menos en esos países, y sobre todo en el Brasil, la concentración urbana obedece más a que importantes subnúcleos cambian de categoría según tamaño, que a un crecimiento sin paralelo de la ciudad principal.

El tercer grupo, formado por Perú, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Honduras, Haití, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, incluye los países que se caracterizan por estar en una etapa incipiente del proceso de urbanización ya que en 1950 todos ellos tenían

menos de la quinta parte de su población total residiendo en zonas urbanas, y algunos sólo llegaron a esa cifra en 1970. Entre 1960 y 1970 la tasa media de crecimiento urbano del grupo llegó a 5.5% anual pero como la población rural también creció a más de 2% anualmente, la tasa de urbanización fue sólo de 2.4% al año. Como resultado de esas tendencias el nivel de urbanización, es decir, la proporción de la población total que vive en zonas urbanas, aún no había llegado al 25% en 1970, y sólo dos países, Perú y Ecuador, habían superado esa cifra por amplio margen. Es más, el grado de urbanización de algunos países, en particular Bolivia, Haití y El Salvador, casi no sufrió modificaciones en el decenio.

La lenta urbanización se manifiesta asimismo en la proporción del aumento decenal de la población absorbido por las ciudades. A este respecto, es interesante señalar que mientras las ciudades del primer grupo de países absorbieron una proporción de la población superior al crecimiento demográfico en el decenio y las del segundo grupo el equivalente a casi el 70% del crecimiento total, las del tercero, sólo absorbieron una cifra equivalente a más o menos 39% de ese incremento.

No obstante, el número de localidades urbanas en el tercer grupo aumentó de 67 a 97 y el número de ciudades con más de 500 000 habitantes, de 2 a 6. La concentración de la población urbana en la ciudad principal siempre ha sido muy elevada en este grupo de países, y en 1960, solamente Ecuador, que tiene dos polos de concentración, tenía menos del 50% de la población urbana concentrada en una ciudad. Sin embargo, y como consecuencia del importante aumento en el número de ciudades, la marcada primacía de una ciudad sobre las demás que se observa en la mayoría de esos países tendió a disminuir durante el decenio, si bien se mantuvo a un nivel excepcionalmente elevado.

En suma, aunque el ritmo de urbanización de América Latina no es excepcional, el crecimiento urbano es mucho más rápido que el registrado en los países desarrollados en la etapa más intensa de su urbanización. Además, las características y el ritmo de la urbanización son diferentes en los tres grupos principales de países. Basta un análisis somero para mostrar que esos tres grupos difieren fundamentalmente en cuanto a su grado de desarrollo socioeconómico, lo que hace aún más digna de crédito la correlación entre éste y la urbanización.

En general, las tendencias examinadas en los párrafos precedentes no causan gran extrañeza al investigador familiarizado con la historia de la urbanización latinoamericana. Quizá se hayan acentuado o acentuado algunas modalidades particu-

lares en un grupo dado de países y no se hayan explicado los pormenores del proceso, pero en general los párrafos precedentes confirman los diagnósticos y las tendencias bosquejados durante el decenio de 1950. En esa época, se levantó un gran clamor público, haciendo ver los estragos que el aumento anual de cientos de miles de nuevos residentes urbanos causaría en la estructura de las ciudades y en la sociedad latinoamericana, hasta el extremo de poner en peligro la viabilidad de los sistemas político-económicos nacionales.

En la práctica, la explosión urbana ha proseguido en general al ritmo previsto pero de algún modo no ha tenido los efectos catastróficos o catalíticos que se esperaban. Los asentamientos marginales han surgido y se han multiplicado en todas las grandes ciudades latinoamericanas, en tanto que ha disminuido progresivamente la capacidad de las autoridades públicas para resolver los múltiples problemas ocasionados por la rápida expansión urbana. Sin embargo, el sistema de alguna manera sigue funcionando, y aunque las masas urbanas no estén exactamente integradas en la sociedad urbana, hasta ahora no se han transformado en una fuerza opositora capaz de desquiciar la organización societal vigente.

La explicación de por qué la situación real ante la explosión urbana no coincide con la prevista rebasa en parte los alcances del presente análisis, en lo que atañe a las discrepancias que surgen cuando se confunde la existencia de las masas con su capacidad para actuar en forma concertada. Sin embargo, desde el punto de vista demográfico vale la pena mencionar por lo menos dos aspectos. Primero, salta a la vista que el crecimiento de la población urbana supera en todos los países las oportunidades de empleo en actividades productivas en las ciudades. Esta situación favorece la mantención de industrias de baja productividad, y contribuye a mantener los salarios urbanos en un bajo nivel, a intensificar la escasez de viviendas y los problemas de transporte, y a incapacitar a las autoridades para suministrar servicios básicos de educación y salud.

Sin embargo, salta igualmente a la vista que el problema del empleo quizá sea aún peor en las zonas rurales y que, a pesar de sus vicisitudes la vida urbana permite obtener ingresos monetarios muy superiores a los de las zonas rurales, tener acceso a otros beneficios como la educación gratuita, y los servicios de salud, agua potable, alcantarillado y otros, que si bien no llegan a toda la población urbana, alcanzan a una proporción aún menor de la población rural; además, el hecho de residir en la ciudad permite participar al menos parcialmente en la sociedad de consumo y en los agrados de la vida urbana. En resumen, ya sea que se considere el asunto desde un punto

de vista objetivo o subjetivo, el *habitat* urbano puede significar un considerable mejoramiento en muchos aspectos con respecto al rural y por lo tanto, a corto plazo, la vida urbana no lleva necesariamente al rechazo del sistema.

Segundo, los efectos desintegradores del rápido crecimiento urbano pueden todavía estar muy lejanos si se considera que el crecimiento urbano es acumulativo y sigue una progresión geométrica. Por ejemplo, a pesar del rápido ritmo de urbanización en períodos anteriores, el volumen de crecimiento urbano en el decenio de 1960 superaba en 65% al correspondiente al decenio de 1950, es decir, el crecimiento de la población urbana durante este decenio superó en 18 millones al del decenio anterior. Se espera que en el decenio de 1970 la población urbana de América Latina crezca en alrededor de 75 millones de personas, cifra superior a la población total del Brasil de 1960, y que el incremento sea mucho mayor aún en el decenio de 1980. Dados estos antecedentes, y si persisten las tendencias actuales, las metrópolis existentes tendrán que soportar gran parte del peso del crecimiento urbano; se prevé que del incremento de 75 millones de habitantes que se producirá en el decenio de 1970, alrededor de 40 millones serán absorbidos por ciudades que tendrán más de un millón de habitantes en 1980.

Dado que el crecimiento urbano sigue una progresión geométrica, su creciente concentración en centros grandes y el hecho de que el sector público sea cada vez más incapaz de resolver los múltiples problemas de la rápida expansión de las áreas urbanas, parecería razonable pensar que pasado cierto límite las ciudades no pueden continuar creciendo si han de seguir siendo viables. En todo caso, como prácticamente todos los países incluidos en los grupos dos y tres ya tienen una población rural mucho más grande que la que necesitarían si aplicaran un mínimo de tecnología agrícola existente, y dadas las altas tasas de crecimiento natural vigentes es evidente que la red urbana tendrá que absorber de una u otra manera un número cada vez mayor de personas. Dado que el crecimiento urbano va a continuar inevitablemente parece que sería urgente encauzarlo a fin de prevenir la concentración excesiva de la población en las ciudades más grandes, mediante la aplicación de medidas estructurales e institucionales que lo frenen, reforzadas con mecanismos de mercado.

5. Migraciones internas

No habiendo razones empíricas para dudar que las tasas de crecimiento natural de las zonas rurales de América Latina son iguales o superiores

a las de las zonas urbanas, es evidente que las tendencias de urbanización descritas en la sección anterior suponen una enorme corriente migratoria de las zonas rurales a las urbanas. Si bien hay importantes variaciones entre un país y otro en torno al promedio de la región puede estimarse que aproximadamente la mitad del incremento natural de las zonas rurales se transfiere sistemáticamente a las zonas urbanas, dando origen directamente de este modo a entre la mitad y un tercio del crecimiento urbano total. Además, como las corrientes migratorias se componen predominantemente de adultos jóvenes que viven en la ciudad durante la mayor parte de su vida fértil, la contribución indirecta de los migrantes al crecimiento urbano (es decir el incremento natural de los migrantes después de su llegada) explica asimismo una proporción importante del crecimiento urbano total.

Además de las corrientes migratorias que se originan en las zonas rurales y tienen como destino las ciudades, se han observado varios otros tipos de corrientes migratorias en la región, especialmente entre las zonas rurales, entre las zonas urbanas, y entre zonas político-administrativas distintas. En conjunto, estos diversos tipos de movi-

mientos de población representan un considerable volumen de migración que tiene importantes repercusiones tanto para las estructuras demográficas y socioeconómicas de las zonas de origen y de destino como para los migrantes mismos. Es prácticamente imposible obtener datos válidos sobre la magnitud y las características de las corrientes migratorias para América Latina en su conjunto. Es más, las tentativas de hacer comparaciones internacionales de estadísticas de migración se ven seriamente obstaculizadas por problemas de definición y medición. Sin embargo, como ejemplo ilustrativo de las principales tendencias de la región se dan algunas cifras tomadas de los censos de 1960 y 1970 del Brasil, México y Chile. (Véase el cuadro 13.)

El hecho más significativo que sugiere el análisis de los datos disponibles es el aumento del número absoluto de personas definidas como migrantes, aunque la proporción de migrantes en la población total experimentó poca variación entre 1960 y 1970. Por ejemplo, en México el número de personas definidas como migrantes, es decir, las que en algún momento de su vida cambiaron su lugar de residencia habitual de un estado a otro, ascendía a 5.2 millones, es decir, el 15%

Cuadro 13

AMÉRICA LATINA: MEDICIÓN DE LA MIGRACIÓN INTERNA EN ALGUNOS PAÍSES, 1960 Y 1970

País	Tipo de migración	Número de unidades administrativas que incluye la definición	Nº de migrantes (en miles)			Población definida como migrante (porcentaje)		
			1960	1970	1960-1970	1960	1970	1960-1970
México	1. Migración interestadual vitalicia	32	5 200	7 181	—	15.0	14.9	—
	2. Diez años o menos de residencia en el estado actual	32	—	—	4 134	—	—	8.2
Chile	1. Migración interprovincial vitalicia	24	1 723	2 030	—	23.7	23.8	—
	2. Lugar de residencia cinco años antes del censo	24	—	—	588 ^a	—	—	7.9 ^a
Brasil	1. Migración intermunicipal vitalicia	3 952	—	30 382	—	—	32.6	—
	2. Diez años o menos de residencia en el municipio actual	3 952	—	—	16 647	—	—	19.0
	3. Migración vitalicia entre macroregiones	10	—	10 711	—	—	11.6	—

FUENTE: Calculado sobre la base de los censos de población.

^a Se refiere solamente al período 1965-1970.

de la población total según el censo de 1960. En 1970 la proporción de la población total clasificada como migrante no había variado, pero el número total de migrantes ascendía ahora a 7.1 millones.⁹

Otra prueba del aumento de la migración en México es el hecho de que entre 1960 y 1970 el número de corrientes migratorias interestadales de más de 10 000 personas se elevó de 55 a 122. Además, según los datos sobre duración de la residencia obtenidos del censo de México de 1970, cuatro millones cien mil personas, es decir, 8% de la población total y 56% de todos los migrantes empadronados habían cambiado su lugar de residencia habitual a otro estado en el período de 1960 a 1970. En principio, esta información sobre duración de la residencia no sólo indicaría que se aceleraron los movimientos migratorios en el decenio de 1960, sino también que las mismas personas tienden a migrar más de una vez durante su vida en tanto que la mayoría de la población reside en el mismo estado durante toda su existencia. Con todo, debe advertirse que esta fuente debe aceptarse con ciertas reservas ya que los datos sobre la duración de la residencia son relativamente nuevos en los censos de América Latina y pueden adolecer de errores todavía no definidos.

En Chile, 23% de todos los varones y 24% de las mujeres, que en total ascienden a 1.7 millones de personas, se empadronaron como migrantes interprovinciales en 1960. En 1970 la proporción del total de migrantes era casi la misma que en el año anterior, pero en números absolutos había aumentado de 1.7 a 2.0 millones de personas. De ese total, 590 000 personas, o sea el 28% de todos los migrantes y el 8% de la población total habían migrado en el quinquenio que precedió al censo de 1970.

A pesar de las dificultades inherentes en toda comparación entre las migraciones internas de diferentes países, parecería que el proceso de migración interna fue igualmente intenso en el Brasil. (Véase de nuevo el cuadro 13.) Según cálculos basados en el censo de 1970, la tercera parte

⁹ El número real de movimientos en México (y la misma observación es válida en el análisis siguiente sobre la migración en el Brasil y en Chile) es seguramente muy superior al revelado por estos datos. La información censal se refiere a los movimientos entre los estados y por consiguiente, omite los movimientos dentro de los estados; sin embargo, podría suponerse que estos últimos serían aún más numerosos que los primeros. Además, la información no tiene en cuenta los movimientos estacionales, las migraciones de retorno y los movimientos múltiples. No obstante, como esta salvedad se aplica a las cifras correspondientes tanto al comienzo como al final del decenio, no afecta la comparación, en diferentes fechas, de los movimientos entre los estados de un país.

de la población total del Brasil había cambiado su lugar de residencia habitual de un municipio a otro en algún momento de su vida. La información sobre la duración de la residencia obtenida de ese mismo censo indicaría que alrededor de 16.6 millones de brasileños, que representaban 19% de la población total y alrededor de 58% del número total de migrantes, se habían trasladado de un municipio a otro en el decenio de 1960, lo que sugiere el mismo tipo de observaciones formuladas antes para México. Es digno de mención el hecho de que una proporción importante de las migraciones totales correspondió a migraciones a larga distancia, ya que alrededor del 12% de la población censada en 1970 había cambiado su residencia de una a otra de las diez macrorregiones brasileñas.

En suma, las últimas informaciones disponibles para algunos de los países más populosos de la región permiten sugerir que la movilidad de la población, que según todas las indicaciones ya era elevada en el decenio de 1950, aumentó apreciablemente en términos absolutos durante el período de 1960 a 1970. Mientras tanto la proporción de la población definida como migrante en cada país se mantuvo básicamente inalterable.

En lo que se refiere a la dirección más frecuente de estos movimientos migratorios, parecería que las zonas urbanas, especialmente las ciudades grandes, continuarían siendo el principal foco de atracción. Esto se confirmaría por las características del proceso de urbanización descrito anteriormente y también por la información disponible. Por ejemplo, 40% de todos los migrantes de Chile y 32% de los que migraron entre 1965 y 1970 residían en el área metropolitana de Santiago. Algo muy similar ocurrió en México, donde el 32% de todos los migrantes enumerados en 1970 se radicaron en el Distrito Federal y de éstos, el 48% llegó en el período de 1960 a 1970. En el Brasil, tomando en cuenta la división en 10 macrorregiones 13.3 millones de personas vivían en una macrorregión distinta de la de nacimiento y de ese total, 6.7 millones residían en los estados altamente urbanizados de São Paulo, Río de Janeiro y Guanabara.

En cuanto a la composición demográfica y socioeconómica de las corrientes migratorias, las informaciones disponibles indican que en el decenio de 1960 persistieron los mismos procesos selectivos en la zona de origen y las características diferenciales en la zona de destino observados en períodos anteriores. Por una parte, se ha observado que la población migrante hacia los centros urbanos incluye un número desproporcionado de adultos jóvenes y que predominan las mujeres. Por otra, aunque los migrantes hacia los grandes centros urbanos constituyen un

Cuadro 14

AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO: ÍNDICES GLOBALES DE PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1950-1970

<i>Índice y región</i>	1950	1970	
<i>Porcentaje de la población en edad de trabajar en la población total</i>			
América Latina	55.7	53.8	
Regiones más desarrolladas	64.6	63.6	
Regiones menos desarrolladas	56.0	55.3	
<i>Total mundial</i>	<i>59.0</i>	<i>57.8</i>	
<i>Porcentaje de la población económicamente activa</i>			
América Latina	34.7	31.1 ^a	33.5 ^b
Regiones más desarrolladas	45.7	44.8 ^a	45.0 ^b
Regiones menos desarrolladas	41.4	39.8 ^a	40.9 ^b
<i>Total mundial</i>	<i>42.9</i>	<i>41.3^a</i>	<i>42.0^b</i>
<i>Porcentaje de la población femenina económicamente activa</i>			
América Latina	18.2	19.5	
Regiones más desarrolladas	36.5	38.3	
Regiones menos desarrolladas	29.4	32.8	
<i>Total mundial</i>	<i>32.0</i>	<i>34.6</i>	
<i>Población económicamente activa como porcentaje de la población en edad de trabajar</i>			
América Latina	62.3	57.8	
Regiones más desarrolladas	70.7	70.4	
Regiones menos desarrolladas	73.9	72.0	
<i>Total mundial</i>	<i>72.7</i>	<i>71.5</i>	

FUENTE: Población: Estimaciones de las Naciones Unidas. Población económicamente activa: Estimaciones de la OIT.

^a Estimaciones correspondientes a 1970.

^b Para calcular las estimaciones estandarizadas se supuso que en el período 1960-1970 no varió la relación entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar estimada para 1950.

grupo bastante heterogéneo en cuanto a educación, nivel ocupacional y otras características sociales, es probable que la mayoría de ellos proceda de estratos socioeconómicos similares y tenga también grados de calificación inferiores con respecto a los promedios que se observan en la población del lugar de destino, pero superiores a los de la población no migrante de las zonas de origen. Esta situación tiene importantes repercusiones para la planificación del desarrollo por cuanto genera desequilibrios en ambas zonas.

6. Población y desarrollo

La relación entre las tendencias demográficas y el proceso de desarrollo es sin lugar a dudas la cuestión más importantes que se examina en este trabajo, pero lamentablemente es también una materia respecto a la cual hay una mayor difi-

cultad para formular observaciones válidas y significativas por la insuficiencia de información y por la inexistencia de un marco teórico aceptable que incluya la mayor parte de los aspectos pertinentes. Casi todas las generalizaciones sobre las relaciones recíprocas entre los cambios demográficos y otras variables sociales y económicas se han basado en modelos econométricos, en investigaciones realizadas en los países industrializados de altos ingresos, o en posiciones ideológicas cuyos supuestos básicos tienen dudosa relación con la situación real de América Latina. Estas generalizaciones han sido objeto de severas críticas pero no por ello se ha logrado formular un marco teórico equilibrado ni proporcionar la información adecuada para probar satisfactoriamente la vigencia de las hipótesis existentes.

Cuando, como en la presente evaluación, el problema se plantea en el sentido de analizar los

efectos probables de las tendencias demográficas sobre el desarrollo en un plazo corto, los problemas de investigación se agrandan y por consiguiente esta sección sólo puede tener por objeto examinar en forma superficial algunas de las cuestiones más importantes.

Del análisis de la función económica de la población ha surgido una amplia variedad de opiniones y argumentos, pero para fines heurísticos, ellos pueden sintetizarse en dos categorías generales. Por una parte, se ha expuesto el argumento de que cualquiera que sea el progreso económico que se logra en la región, él es minado y absorbido en gran parte por el crecimiento demográfico. Otros por el contrario, sostienen que las tasas de crecimiento demográfico influyen muy poco sobre la situación de América Latina dado que su densidad de población es baja y su potencial de crecimiento económico superior a sus tasas de crecimiento demográfico.

La confrontación de las tasas regionales de crecimiento demográfico con las del crecimiento del ingreso en el período no ayuda mucho a aclarar el problema. Por una parte, el producto interno bruto creció a una tasa media anual de 5.5% en el decenio y como el crecimiento medio anual de la población fue de 2.9% podría aducirse que más de la mitad del incremento medio anual del producto interno bruto fue absorbido por el crecimiento demográfico. Por otra parte, la razón entre el producto interno bruto y la población mejoró claramente con respecto al decenio de 1950 en el que el crecimiento demográfico fue aproximadamente igual al del decenio de 1960 pero el producto interno bruto creció en un 4.5% anualmente.

Por lo tanto, utilizando las mismas cifras y según el punto de vista del observador, puede afirmarse que el ritmo de crecimiento demográfico neutraliza una proporción elevada del crecimiento económico, o, que éste está aumentando a pesar de que la población crece a un ritmo rápido y sostenido, o incluso, que el rápido crecimiento demográfico ha contribuido a que se eleven las tasas de crecimiento del producto interno bruto. Tampoco arroja luces sobre el particular la comparación de las tasas de crecimiento demográfico y las de crecimiento económico o crecimiento del ingreso por habitante en determinados países. En realidad, el problema es aún más confuso en este caso puesto que entre los países cuyo crecimiento demográfico ha sido reducido figuran los de más alto y más bajo nivel de ingresos por habitante y algunas de las tasas más bajas e intermedias de crecimiento del producto interno bruto y del ingreso por habitante. Entre tanto, otros países que han experimentado un rápido aumento de la población en el decenio han tenido tasas elevadas,

medias y bajas de crecimiento económico y de crecimiento del ingreso por habitante.

En resumen, parece poco provechoso establecer una correlación mecánica entre las tasas de crecimiento económico y las de crecimiento demográfico de los países latinoamericanos en el decenio de 1960. En cambio, parecería más útil reexaminar algunas consideraciones generales expresadas en relación con el ritmo de crecimiento demográfico y comprobar su relevancia en la situación latinoamericana en el presente decenio.

La influencia de los factores demográficos en el proceso de desarrollo socioeconómico se manifiesta a través de la población considerada en su doble función como consumidora y como productora. Por una parte, la población demanda una serie de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades. Por la otra, los factores demográficos ejercen influencia sobre el tamaño y la composición de la fuerza de trabajo que debe producir esos bienes y servicios.

Pero el hecho de que los factores demográficos influyan en la oferta y la demanda no tiende a establecer el equilibrio entre ambos. Los segmentos productores de la población no coinciden con los consumidores y así como determinados individuos son capaces de realizar ciertas tareas productivas, hay otros que consumen ciertos tipos de bienes y servicios.

La edad y el sexo son características demográficas que determinan en gran medida la posición de la persona respecto al consumo y a la producción. Por lo tanto, además de considerar el tamaño y la tasa de crecimiento de la población, es necesario analizar las consecuencias que su composición según sexo y edad tiene sobre el desarrollo económico y social.

Así, por ejemplo, se ha sostenido que el efecto más inmediato y demostrable de la reducción de las tasas de crecimiento demográfico es el aumento del ingreso por habitante. Como la disminución del ritmo de crecimiento demográfico obedece por lo general a la disminución de la fecundidad —continúa el argumento— ella se traduce en la disminución del tamaño de la familia, que en el plano societal, se refleja en una disminución de la relación de dependencia. Como a corto plazo ese fenómeno no influye sobre la fuerza de trabajo y otros recursos, el efecto neto de la disminución de la fecundidad es que disminuye el número de personas entre las cuales se distribuye el mismo ingreso nacional, lo que permite aumentar el ahorro, perfeccionar la tecnología y mejorar la productividad.

Este tipo de argumento ha sido objeto de severas críticas en América Latina y no se trata aquí de profundizar en esa polémica. Se hará más bien un breve análisis sobre la probable influen-

cia de los cambios demográficos sobre la producción y el consumo en los últimos dos decenios.

Primero, en lo que se refiere a la población como factor productivo, como sólo la de algunos grupos de edades está capacitada para participar en actividades productivas, el porcentaje de la población total que representan las personas en edad de trabajar (en este caso la población de 15 a 64 años) puede dar una primera aproximación de la potencialidad y el aprovechamiento de los recursos humanos. En 1970, la proporción de la población latinoamericana en edad de trabajar era muy similar a la de las demás regiones menos desarrolladas del mundo pero muy inferior a la observada en las naciones más desarrolladas. (Véase de nuevo el cuadro 14.) Esta proporción declinó levemente en todas las regiones pero es importante señalar que las diferencias relativas entre las regiones persistieron durante el período.

Sin embargo, cuando se examina el aprovechamiento real de esos recursos potenciales, el cuadro se modifica radicalmente y muestra que la situación latinoamericana es mucho menos favorable—incluso en comparación con otras regiones menos desarrolladas—, de lo que sugerirían las conclusiones anteriores. Así, en 1970, sólo el 31% de la población de América Latina era económicamente activa. Esta proporción no solamente es muy inferior al 45% observado en las regiones desarrolladas sino que también está bien por debajo del 40% que corresponde al conjunto de las regiones menos desarrolladas.

También en este caso las cifras indicarían una disminución del porcentaje de población económicamente activa en todas las regiones durante el período de 1950 a 1970. A primera vista, podría inferirse que estas declinaciones tienen su origen, en gran medida, en las reducciones aludidas de la proporción de personas de edad activa en la población total. En realidad, esta explicación podría ser válida si las tasas de participación por sexo y edad no hubieran variado apreciablemente durante el período. Pero esto no fue así ya que, por ejemplo, las tasas de participación general de la mujer aumentaron realmente durante el período en todas las regiones. (Véase nuevamente el cuadro 14.) Sin embargo, los cambios en la participación femenina fueron compensados con creces por la disminución de la participación masculina. Así, por ejemplo, puede calcularse sobre la base de la información del cuadro 14 que si se hubieran mantenido las tasas generales de participación, la disminución habría sido mucho más lenta, especialmente en América Latina.

En suma, los cambios en las tasas de participación han tenido por lo menos tanto efecto como los cambios en la estructura por edades sobre la reducción de la proporción de población activa

durante el período de 1950 a 1970. En todo caso, lo que estas cifras ponen de relieve es que si bien la población potencialmente activa de América Latina es comparable a la de otras regiones en desarrollo, el grado de aprovechamiento de sus recursos humanos parecería ser mucho menor que en cualquier otra región.

Sin embargo, es difícil extraer conclusiones sobre la significación de estas diferencias, ya que ellas podrían atribuirse más bien a diferencias culturales y operacionales sobre el significado de los conceptos de población “activa” e “inactiva”, que a diferencias reales en cuanto a la participación o a la diferente capacidad de las estructuras de empleo respectivas para absorber los recursos humanos.

Las desventajas que presenta América Latina en cuanto a su estructura demográfica se reflejan también en su relación de dependencia. Este indicador reviste especial interés en este contexto porque resume la forma en que la composición de la población influye en la producción y el consumo en América Latina. Para los efectos de nuestras consideraciones preliminares, la relación de dependencia puede definirse operacionalmente como el cociente entre la población menor de 15 y mayor de 65 años, por una parte, y la del grupo de 15 a 64 años, por otra.

Se estima que la relación de dependencia de la región en su conjunto aumentó apreciablemente en el decenio de 1950 (de 795 a 844 por mil) pero a un ritmo menor en el decenio siguiente, llegando a 859 por mil en 1970. Así, en ese decenio como resultado del proceso de rejuvenecimiento de la población, continuó la tendencia hacia relaciones de dependencia cada vez más altas en América Latina. Sin embargo, el crecimiento de las relaciones es cada vez menor lo que sugeriría que la relación de dependencia sigue un curso paralelo al del crecimiento demográfico. El examen de las perspectivas demográficas indicaría que esa relación comenzará a decrecer durante el presente decenio en la mayoría de los países y en la región en su conjunto.

En lo que toca a los niveles y tendencias de la relación de dependencia, los países latinoamericanos pueden clasificarse en varias categorías. (Véase el cuadro 15.) En la primera, que incluye solamente la Argentina y el Uruguay, esas relaciones son las más bajas de la región y fluctuaron en torno a 550 por mil entre 1950 y 1970, pero con tendencia a subir por efecto del proceso de envejecimiento de la población. Cuba, que se encuentra en una etapa un poco menos avanzada de la transición demográfica registraba una relación más bien baja, cercana a 670 por mil en 1950 que bajó ligeramente a 650 por mil en 1970 y que probablemente continuará decreciendo en

Cuadro 15

AMÉRICA LATINA: ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA^a

País	1950	1960	1970	1980
Argentina	543	572	577	604
Bolivia	783	815	839	866
Chile	704	793	782	698
Ecuador	857	937	993	980
Brasil	799	842	835	828
Colombia	841	968	985	954
Paraguay	902	1 028	988	997
Perú	891	931	928	875
Uruguay	590	550	581	591
Venezuela	805	916	928	901
Costa Rica	842	1 021	1 046	1 031
Cuba	667	680	652	638
El Salvador	790	947	1 005	1 054
Guatemala	811	957	950	864
Haití	724	811	833	870
Honduras	802	990	964	978
México	822	955	989	963
Nicaragua	854	993	1 007	962
Panamá	813	891	934	932
República Dominicana	902	1 006	1 002	1 007
<i>América Latina</i>	<i>795</i>	<i>844</i>	<i>859</i>	<i>848</i>

^a Población menor de 15 y mayor de 65 años dividida entre la población de 15 a 64 años.

el futuro inmediato. En Chile esa relación experimentó un rápido aumento de 700 a 790 por mil entre 1950 y 1960 pero empezó a declinar en el decenio de 1960 y cabe esperar que continúe haciéndolo.

El caso del Brasil es atípico, en el sentido de que su relación de dependencia se ha mostrado muy estable a largo plazo. Sin embargo, entre 1950 y 1960 aumentó de 800 a 840 por mil pero desde entonces comenzó a experimentar una tendencia decreciente que probablemente se prolongará hacia el futuro.

En Haití y Bolivia han tenido relaciones de dependencia relativamente bajas las cuales sólo recientemente muestran algunas indicaciones de una tendencia creciente. Los países restantes tienen las relaciones de dependencia más altas, que fluctuaban entre 790 y 899 por mil en 1950 y en todos ellos esas relaciones han experimentado un apreciable aumento en los decenios siguientes, llegando a un nivel de por lo menos 900, y en cuatro casos a más de 1 000 por mil en 1970. Es probable que en la mayoría de los países comiencen a bajar durante la década de 1970 venidera, en tanto que en unos pocos se observará probablemente un leve aumento en ese período.

La relación de dependencia se vincula íntimamente con la tasa de crecimiento demográfica y por lo tanto con las tasas de natalidad. En un

país que registra continuamente altas tasas de natalidad, la estructura por edades de la población hace que un elevado número de jóvenes trate de incorporarse a la fuerza de trabajo todos los años y las oportunidades de empleo tienen que multiplicarse para absorber este incremento anual. Cuando ellas no aumentan a la par con el crecimiento de la fuerza de trabajo hay una gran competencia por los empleos disponibles y por consiguiente los salarios tienden a bajar o a mantenerse congelados a bajos niveles.

Por otra parte, el ritmo de crecimiento de la población de edades activas que según las informaciones disponibles fluctúa alrededor de 3% anual en la región, puede transformarse teóricamente en una fuerza positiva para el desarrollo. En efecto, si el ritmo de absorción de la población en empleos productivos es igualmente elevado, la mayor fuerza de trabajo redundará en el aumento de la producción, del ingreso nacional y en un mercado más amplio con las consiguientes economías de escala.

Sin embargo, en la práctica, parecería que en el decenio de 1960 el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar fue mucho mayor que el de la población empleada, en la mayoría de los países sobre los cuales se dispone de datos. Además, nadie ignora las altas tasas de desempleo y subempleo que prevalecen en la región.

Dados estos antecedentes, la lentitud con que aumentan las nuevas oportunidades de empleo productivo, la creciente diferencia entre los conocimientos técnicos que se exigen en las industrias tecnológicamente más avanzadas y los que posee la fuerza de trabajo potencial, las dificultades para absorber la mano de obra de baja productividad, todo ello indicaría que la mayoría de los países latinoamericanos estaría actualmente en mejor situación si la fuerza de trabajo creciera más lentamente. Para completar esta discusión, habría que analizar la evolución de variables como la productividad y el nivel de capacitación técnica, pero este análisis alargaría mucho la consideración del tema.

Volviendo ahora a la población como factor de consumo, la conclusión a que se llega al examinar los efectos del crecimiento demográfico sobre cualquier servicio esencial que la sociedad debe prestar para mantener o mejorar el nivel de vida de su población, no parece variar apreciablemente según el sector que se estudie. Es decir, sea que el examen se concentre en los costos de los servicios que han de prestarse en la esfera de la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, el suministro de alimentos y la nutrición, el bienestar social y otros, se impone inevitablemente la conclusión de que los costos aumentarán en propor-

ción más o menos directa con el aumento de la población.

Entre los diferentes sectores afectados por el ritmo de crecimiento de la población, el de la educación merece especial atención ya que no sólo puede utilizarse para ilustrar la presión del crecimiento demográfico sobre el consumo sino que, además, tiene una gran influencia sobre la calidad de la fuerza trabajadora, la que a su vez se refleja en la productividad.

La población de 5 a 14 años representa alrededor del 26% de la población total de la región. Esta proporción, que corresponde aproximadamente a la población en edad escolar, varía algo entre los distintos países, pero sólo en Argentina, Uruguay, Cuba y Chile alcanza valores mucho menores que el promedio regional.

Si se supone que todos los niños de 5 a 14 años debieran asistir a la escuela, en 1970 deberían haberse matriculado 18 millones de niños más que en 1960, cualesquiera que hayan sido los déficit que ya existían a comienzos del período e independientemente de las vacantes necesarias para personas de otros grupos de edades.

Si se parte de una hipótesis más realista —que el objetivo mínimo serían seis años de escolaridad para cada niño—, la matrícula en la enseñanza primaria debería comprender por lo menos el 15% de la población latinoamericana. Según este razonamiento, los sistemas de enseñanza primaria de América Latina tendrían que absorber en 1970 10 millones más de niños que en 1960 además de todos los déficit anteriores del sistema. En estas condiciones, la magnitud de la carga que significa financiar servicios de educación adecuados y dotarlos de personal es demasiado evidente y no necesita mayor explicación. En muchos países, pese a los serios esfuerzos desplegados por aumentar la matrícula, los sistemas de enseñanza no han sido capaces de absorber el creciente número de personas en edad escolar y el número absoluto de personas sin escolaridad ha continuado aumentando.

No cabe duda de que la magnitud de la tarea no ha impedido el mejoramiento sostenido del nivel educativo de la población en la mayoría de los países latinoamericanos durante el decenio. En todos los niveles de la enseñanza la matrícula ha aumentado con mayor rapidez que la población y no puede demostrarse que la gran magnitud y el rápido crecimiento de los grupos en edad escolar tornen prohibitivo el costo de atender a su educación formal. Sin embargo, no se trata en este caso de que la educación sea ahora más completa o de mejor calidad. Lo que interesa es que si se considera la población como consumidora sea de educación o de otros servicios, la mayor población y las mayores tasas de creci-

miento demográfico significarán inevitablemente el aumento de los costos para el sector público.

Sin embargo, el modelo económico básico subyacente en el análisis anterior ha sido, evidentemente, simplificado en extremo por cuanto puede igualmente sostenerse que es mejor concebir el consumo no como rival directo del ahorro sino como el estímulo indispensable para el crecimiento de la producción. Desde este punto de vista, una población joven y en crecimiento proporcionaría mercados internos cada vez más grandes para la expansión industrial. Esta afirmación se rebate a su vez en su aplicación concreta a América Latina, señalando que dadas las presentes estructuras de distribución del ingreso y de producción, la mayor parte de la población queda excluida del mercado interno.

Estas consideraciones sugieren una actitud de pesimismo, no tanto con respecto a la influencia de las actuales tasas de crecimiento demográfico sobre el desarrollo, como a la posibilidad de formular generalizaciones significativas acerca de los efectos de los factores demográficos en el decenio pasado, sobre la base de los datos y los marcos teóricos existentes. Si uno se viera forzado a opinar sobre el efecto del crecimiento demográfico sobre el desarrollo de América Latina en este período, probablemente sostendría que una tasa de crecimiento más baja habría sido beneficiosa para aliviar ciertas presiones. Pero, afirmaciones de esta índole no son ni originales ni de gran utilidad práctica.

Es posible mejorar apreciablemente la validez de generalizaciones de ese tipo, analizando simultáneamente y con mayor profundidad las funciones de la población como productora y como consumidora, formulando el análisis teniendo presentes objetivos concretos de crecimiento, determinados niveles de adelanto tecnológico, estructuras económicas diferentes y distintos estilos de desarrollo. Sería necesario asimismo estudiar, estableciendo las diferencias, los efectos de las tendencias demográficas en países con diversos niveles de densidad demográfica y de dotación de recursos y con diferentes patrones de composición y distribución de la población. Semejante tarea supone revisar y hacer más dinámicos la teoría y los datos, lo que rebasa con creces el alcance del presente trabajo.

7. Políticas de población

La intervención del gobierno en los asuntos de población no constituye una novedad conceptual ni pragmática en América Latina puesto que durante este siglo varios gobiernos han formulado declaraciones o adoptado medidas concretas con la intención de influir en la calidad, la cantidad o

la distribución de la población en el territorio nacional. Sin embargo, sólo a fines del decenio de 1960, dentro del marco de concepciones antagónicas y cambiantes sobre la naturaleza del problema demográfico, saltó al primer plano la cuestión de delimitar una política de población y determinar el lugar que le corresponde en el ámbito, cada vez más amplio, de la intervención estatal. Esta tarea ha debido enfrentar una contradicción inicial: la "población" —la raza humana— es sujeto y objeto de toda política gubernamental, pero la esfera de acción demográfica abierta a la intervención directa es limitada.

Según la definición de "política de población" que se adopte podría sostenerse que todos los países tienen una política de población o que ninguno la tiene. Si se considera la gran variedad de definiciones que existen, sería posible, aunque poco útil, incluir todos los programas de desarrollo socioeconómico en el rubro "política de población". En el presente contexto la discusión se limitará a las políticas explícitas o implícitas que pueden tener efectos concretos sobre el tamaño o la distribución espacial de la población, haciendo hincapié en aquel que es el que más atención ha recibido de todos los sectores. Las políticas de redistribución de la población se tratarán someramente en los párrafos finales de esta sección.

La verdad es que en los últimos años, pese a la creciente complejidad de los análisis sobre la política de población y a las intrincadas definiciones teóricas sobre las políticas, el tema central ha sido realmente el control del tamaño y el crecimiento de la población, el que a su vez deriva por lo general en debates sobre la conveniencia o no de la planificación familiar. Al respecto, y para comprender las orientaciones y programas aparentemente contradictorios del sector público de un país, se debe mantener la distinción entre las políticas demográficas que se relacionan con el tamaño y el crecimiento de la población y las que se relacionan con la planificación familiar. Entre estos dos sectores hay evidentemente una relación tan estrecha que las actividades de uno repercuten en el otro. Sin embargo, sería erróneo suponer que las actitudes de los gobiernos respecto de la planificación familiar estarán en consonancia con sus actitudes hacia el crecimiento demográfico, o interpretar la asistencia del sector público a las actividades de planificación familiar como prueba de la adopción de una política demográfica restrictiva (como suelen hacerlo las organizaciones partidarias del control demográfico universal), dado que algunos gobiernos prefieren simplemente ignorar la vinculación que existe entre ambas esferas.

En vista de la gran controversia pública que ha suscitado el tema de la política de población

y de las diversas presiones, tanto de fuentes endógenas como exógenas en distintos sentidos, de que han sido objeto los gobiernos, es posible afirmar que ningún país puede permanecer indiferente ante el problema. El hecho de que los gobiernos no formulen declaraciones o no desarrollen actividades relacionadas con la política demográfica, constituye de por sí una toma de posición.

Dado que hay dos áreas básicas en que puede intervenir el Estado y que la actitud de éste puede ser implícita o manifiesta, las posiciones posibles varían en un *continuum* que va desde países que tienen políticas demográficas restrictivas explícitas y están adoptando medidas concretas para llevarlas a la práctica, hasta países que tienen políticas demográficas explícitas favorables al rápido crecimiento de la población y que se oponen concretamente a la intervención del gobierno en los programas de planificación familiar, pasando por otros países que tienen políticas separadas con respecto al crecimiento de la población y a la planificación familiar. ¿Dónde se ubican los países latinoamericanos en este *continuum*?¹⁰

Con respecto a las actitudes y las actividades en la esfera de las políticas de población cabe distinguir cuatro grupos principales de países.

Primero, la Argentina y el Uruguay pueden describirse como países que tienen una política poblacionista explícita. La Argentina constituye un caso singular pues es el único que en los últimos años ha promulgado leyes específicas destinadas a promover un crecimiento demográfico más rápido; sin embargo, en la práctica la situación del Uruguay es muy similar a la de la Argentina. La posición poblacionista de estos países, motivada por las bajas tasas de crecimiento demográfico registradas en los últimos decenios, se manifiesta concretamente a través del pago de bonificaciones matrimoniales y de la aplicación de una escala progresiva de asignaciones familiares. Esta ayuda gubernamental también la prestan otros países naturalmente pero rara vez está orientada tan conscientemente hacia la expansión demográfica o tiene la magnitud de la otorgada en la Argentina y el Uruguay. Sin embargo, es interesante el hecho de que las clínicas privadas de planificación familiar desarrollen libremente sus actividades en esos países y, por ejemplo, en 1971 la Asociación Argentina de Planificación de la Familia asesoró en planificación familiar a alre-

¹⁰ El análisis siguiente se basa en el examen de la literatura disponible y asimismo en recortes de periódicos o revistas, en la legislación vigente y en los planes de gobiernos. Sin embargo, si se considera la plétora de pronunciamientos, aseveraciones, declaraciones, contradicciones y desmentidos respecto de esta cuestión, bien podría ser que la apreciación que se haga en este estudio sobre un país sea ahora inexacta.

dedor de 87 000 nuevos casos en las diferentes provincias.

Segundo, un grupo heterogéneo de países ha adoptado una posición semioficial favorable al rápido crecimiento demográfico y rechazan la intervención del gobierno en actividades que pudieran alterar las tendencias naturales de crecimiento. Este grupo incluye al Brasil, Venezuela, el Perú y Bolivia. En estos países las autoridades opinan generalmente que una población grande y creciente constituye de por sí una gran riqueza, y que las actuales tasas de crecimiento son las más adecuadas para mantener o mejorar las tendencias actuales de crecimiento y para la explotación de vastas regiones de gran riqueza potencial que hasta ahora no han sido aprovechadas.

Es interesante, sin embargo, que a pesar de esas posiciones, en cada uno de esos países se estén ampliando en mayor o menor medida las actividades de los grupos privados interesados en fomentar la creación de clínicas de planificación familiar. La actitud de las autoridades frente a esas organizaciones parece ser de discreta tolerancia. Es más, las organizaciones privadas utilizan las universidades y hospitales estatales para capacitar o prestar ayuda en materia de planificación familiar.

El caso del Brasil puede utilizarse como ejemplo de lo que ocurre en los países pertenecientes a este grupo. La legislación que afecta a la contracepción fue promulgada durante el decenio de 1940 y como sigue reflejando las actitudes reinantes favorables a la natalidad, continúa vigente pese a sus anacronismos y a varias tentativas de modificarla. Sin embargo, una organización privada llamada BEMFAM ofrece ayuda para la planificación familiar por intermedio de 68 clínicas ubicadas en casi todos los estados y territorios nacionales. En 1971 atendieron alrededor de 110 000 pacientes nuevos —el total más elevado de América Latina pero insignificante si se le compara con los 22.5 millones de mujeres que componen la población femenina brasileña en edad de procrear. Asimismo, en los demás países del grupo las clínicas privadas funcionan libremente y atienden a una proporción igualmente pequeña de la población total.

Un examen más detenido de la composición de este grupo pone de manifiesto las diferentes repercusiones que la misma orientación puede tener en diversos países. Por ejemplo, uno de ellos tiene tasas relativamente reducidas de crecimiento demográfico a pesar de su elevada tasa de fecundidad porque su tasa de mortalidad es alta, reflejando su bajo nivel de desarrollo socioeconómico. Por lo tanto, podría sugerirse que si este país aspira a elevar su tasa de crecimiento económico, podría lograr este objetivo en forma más

humanitaria, ocupándose de reducir la mortalidad. La mayoría de los países de este grupo tienen una tasa de crecimiento demográfico elevada; la actitud tolerante de los gobiernos y la reducida escala de las actividades de los grupos privados contribuyen a que una elevada proporción de la población, especialmente en los estratos inferiores, no pueda planificar el tamaño de su familia o el espaciamiento de los hijos. Por eso, las aspiraciones de rápido crecimiento en esos países y la inclinación a esperar que la transformación de los patrones de reproducción se produzca natural e inevitablemente con la modernización y la difusión de la educación, llevan a aplicar una política demográfica poblacionista que hace caer el peso de la procreación y crianza de los hijos sobre los estratos de bajos ingresos y poca educación que están en peores condiciones para hacer frente al problema del aumento ilimitado de la familia.

En un tercer grupo de países, formado por Chile, México, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Haití, Panamá y el Paraguay, es más difícil encontrar pronunciamientos oficiales o semioficiales en materia de política de población. Sin embargo, en cada uno de esos países se han fijado claros objetivos de salud que suponen asistencia estatal a las actividades de planificación familiar. Los objetivos que justifican los programas de planificación familiar incluyen:

- a) La reducción y eventual eliminación de los perjuicios causados a la salud por los abortos inducidos;
- b) Reducción de la mortalidad maternal;
- c) Reducción de la mortalidad infantil;
- d) Aumento del bienestar de la familia.

Dentro de este grupo reviste particular interés el caso de México por cuanto hasta hace muy poco tiempo este país habría sido incluido rutinariamente en el grupo I. Efectivamente, México siempre defendió la posición poblacionista e invariablemente se opuso a la intervención del Estado en las actividades de planificación familiar. Sin embargo, hace unos pocos meses un documento oficial publicado por la Secretaría de Salud anunció que a partir de enero de 1973 se iniciaría un amplio programa de ayuda para la planificación familiar. El programa se llevará a la práctica por intermedio de una red de hospitales, clínicas, y centros de salud gubernamentales. Estas instituciones proporcionarán a cualquier pareja que desee ayuda para planificar su familia, información sobre contraceptivos y los medios para lograr ese fin. No se dispone de informaciones recientes sobre la orientación que podrían haber tenido los pronunciamientos oficiales sobre el control del crecimiento de la población, pero el momento elegido para tomar esa decisión

sobre planificación familiar indicaría que la comprobación de que la tasa de crecimiento de la población aumentó a 3.5% anual en 1970 puede haber influido para que se invirtiera la estrategia de planificación familiar.

También vale la pena describir el caso de Chile, que ha tenido en marcha un programa desde hace algunos años, por cuanto constituye un ejemplo del tipo de programa que se está aplicando en menor o mayor medida en los países de este grupo. Nunca ningún gobierno de Chile ha respaldado una política que se proponga frenar el crecimiento demográfico. El Servicio Nacional de Salud, que tiene a su cargo el programa de planificación familiar, siempre ha prestado atención preferente al cuidado materno-infantil y la paternidad responsable. En el cumplimiento de estos objetivos el Servicio ha recibido amplia ayuda del Ministerio de Educación, de las universidades, de los profesionales y sindicatos. Es interesante señalar que poco después de iniciadas sus actividades de planificación familiar, el Servicio especificó que ellas sólo afectarían al 15% de las mujeres en edad de procrear; pero en junio de 1970 anunció que se trataría al 40% de ese grupo en los cuatro años siguientes.

Los programas de planificación familiar actualmente en operación en Chile son probablemente más eficaces que los vigentes en los demás países del grupo, en parte porque el Servicio Nacional de Salud cubre con su atención a aproximadamente el 70% de la población total, y en parte porque ya se había alcanzado un nivel de educación superior al promedio y bajas tasas de fecundidad lo que permite suponer que muchas mujeres ya estaban predispuestas a aprovechar la ayuda prestada por el Servicio. En todo caso y aunque no se dispone de estadísticas, es probable que en Chile, como asimismo en los demás países de este grupo, la ayuda oficial para la planificación familiar esté teniendo considerable efecto sobre las tasas de fecundidad, pese a que no existe una política demográfica restrictiva.

Todos los países incluidos en el cuarto y último grupo han formulado pronunciamientos oficiales declarando que desean reducir las tasas actuales de crecimiento demográfico y han anunciado o puesto en marcha programas destinados a mejorar el estado de salud de la población o a reducir las tasas de crecimiento demográfico. Pertenecen a este grupo Colombia, Honduras, Guatemala y la República Dominicana. Evidentemente se trata de un grupo pequeño y además, excepción hecha de Colombia, sólo incluye países centroamericanos que tienen actualmente elevadas tasas de natalidad y de crecimiento natural.

El alcance y la implementación de los programas, varían considerablemente de un país a otro.

Colombia parecería ser el único país latinoamericano que ha formulado una política comprensiva bastante completa que incorpora objetivos y criterios demográficos generales e incluye tanto la distribución espacial como el control de la fecundidad. Entre los objetivos inmediatos de estos programas figura una distribución territorial más racional de la población y la modificación del ritmo actual de crecimiento demográfico mediante la reducción de los niveles actuales de fecundidad. Además, se iniciará en un plano societal, una amplia campaña a favor de la paternidad responsable.

En la República Dominicana los objetivos nacionales incluyen la reducción de la natalidad de 48 a 38 por 1 000 en un período de cinco años, y con esa finalidad las organizaciones gubernamentales encargadas de la atención materno-infantil ofrecerán servicios de planificación familiar. Programas muy similares se aplicarán en Honduras y Guatemala: este último país se propone reducir su tasa de crecimiento demográfico a 2.2% en cinco años. Hay pocas informaciones disponibles sobre el relativo éxito en el cumplimiento de esos objetivos, pero se tiene la impresión de que su logro se ve entorpecido por la falta de una infraestructura adecuada. Además, las altas tasas de analfabetismo y la falta de coherencia entre los objetivos del control de la fecundidad y los proyectos más amplios de desarrollo socioeconómicos parecen conspirar en contra del cumplimiento de los programas.

Recapitulando, puede verse que las actitudes gubernamentales con respecto a las políticas de población varían desde la defensa de las posiciones en pro de la natalidad hasta el establecimiento de claras políticas de restricción del crecimiento demográfico. Sin embargo, al considerar la forma en que esas actitudes se traducen en acción la mayoría de los países se encuentran en una posición intermedia en la cual se presta poca atención al control de la fecundidad en las políticas generales de desarrollo y en la que las actividades de planificación familiar son toleradas o abiertamente apoyadas por los gobiernos. No obstante, los programas de planificación familiar pueden redundar en una disminución de la fecundidad, o bien no tener repercusiones importantes sobre ella, independientemente de que se apliquen políticas explícitas o implícitas de población. Por otra parte, la mera tolerancia de los programas de planificación de la familia en muchos países significa prácticamente que sólo tiene acceso a los servicios de planificación una pequeña minoría del total de personas que podrían interesarse en recibirlos.

Podría, entonces, llegarse a la conclusión de que los países partidarios del aumento de la natalidad

(excepto Argentina y Uruguay donde la población, por su nivel socioeconómico y de educación depende en menor medida de la iniciativa del gobierno) están alcanzando su meta de mantener elevadas tasas de crecimiento ya que su prescindencia en cuestiones relacionadas con la planificación familiar prácticamente determina que la mayoría de la población no tenga acceso a los conocimientos y técnicas sobre esa materia y, por lo tanto, la fecundidad se mantendrá básicamente en los elevados niveles actuales durante algún tiempo.

En lo que se refiere al tercero y al cuarto grupo de países, puede aventurarse la afirmación de que, *ceteris paribus*, los programas de planificación familiar tendrán un efecto sobre las tasas de natalidad que será directamente proporcional al nivel de educación y de desarrollo socioeconómico, alcanzado puesto que ambos elementos influyen sobre la predisposición psicológica de los clientes potenciales y la ejecución concreta de los programas. Con todo, como los programas explícitos son muy recientes es difícil predecir, sobre la base de la experiencia acumulada, las posibles repercusiones que podría tener una política más dinámica. Además, todavía no se ha ideado una metodología satisfactoria para evaluar los efectos concretos de las políticas de planificación familiar en las regiones en que han tenido un carácter más explícito. En todo caso, es posible que los programas cuyo objetivo es reducir el ritmo de crecimiento de la población estarán supeditados en gran medida a la forma en que evolucionen las motivaciones sobre la planificación familiar y al perfeccionamiento futuro de las técnicas de control de la reproducción.

Estudios realizados en varias ciudades y zonas rurales de América Latina indicarían que han aumentado las motivaciones para la planificación familiar en América Latina. Las elevadas tasas de aborto constituyen otro indicador importante de que existen aspiraciones en materia de planificación familiar. La combinación de estos niveles de motivación con el uso intensivo de los medios de comunicación de masas podría contribuir a la exitosa implementación de políticas demográficas restrictivas.

Por otra parte, todas las técnicas contraceptivas actuales tienen alguna desventaja: ineficacia, costo elevado, molestias o efectos secundarios desfavorables. Por consiguiente, progresos importantes en la técnica del control de la natalidad aumentarían enormemente las probabilidades de éxito de las políticas restrictivas incluso de los estratos de bajos niveles de ingreso y educación. Dadas estas condiciones, hasta sería posible que se

acelerara la transición demográfica sin un mejoramiento apreciable en los niveles sociales y económicos. Por otra parte, parecería inadecuado formular políticas demográficas desvinculadas de la planificación general del desarrollo socioeconómico.

En lo que se refiere a las políticas en materia de distribución espacial de la población, varios países han tratado de poner en práctica proyectos parciales, sea en el sentido de acelerar la colonización de determinadas regiones subpobladas fomentando la migración hacia ellas, o en el de obstaculizar determinados tipos de corrientes migratorias. En Colombia, el amplio programa aludido exige una extensa redistribución de los recursos humanos. Venezuela y el Ecuador han manifestado interés recientemente por este tipo de programa pero sólo en el Perú se han formulado en forma clara objetivos nacionales de redistribución. Documentos oficiales que se refieren a las estrategias de desarrollo a largo plazo para este país consideran que la redistribución masiva de la población constituye una condición *sine qua non* para el desarrollo.

La falta de experiencias anteriores sobre la incorporación de las políticas de redistribución en los proyectos generales de desarrollo de América Latina hace difícil predecir los efectos o el éxito que puedan tener. Los estudios sobre migración existentes indican en general que las migraciones son motivadas sobre todo por razones económicas, especialmente por las aspiraciones en cuanto al empleo. Estas consideraciones justificarían de por sí un cierto grado de optimismo con respecto a los resultados de los programas de redistribución masiva dado que su objetivo primordial sería enviar migrantes a centros que ofrezcan las mejores oportunidades de empleo.

Por otra parte, puede afirmarse que la tarea de invertir las corrientes migratorias existentes puede ser algo difícil porque otros tipos de motivaciones, especialmente de índole socio-cultural, pueden ser más poderosos que los objetivos económicos racionales y, por lo tanto, tenderían a perturbar los patrones de redistribución preestablecidos. Por ello, si se dejan de lado los métodos coercitivos, antes de poner en práctica proyectos de redistribución será necesario intensificar los estudios sobre las motivaciones de los migrantes y los costos y efectos relativos de diferentes políticas, como asimismo realizar una preparación masiva, educando y concientizando a la población y tomando todas las medidas necesarias para la absorción de los migrantes en los lugares de destino proyectados.

POBLACIÓN, TECNOLOGÍA, RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

Ecodesarrollo: un aporte a la definición de estilos de desarrollo para América Latina

por Ignacy Sachs*

“Planificar es pensar por variantes”

M. Kalecki

INTRODUCCIÓN

En el Seminario de Founex¹ y en la Conferencia de Estocolmo se destacó la necesidad de considerar el manejo racional del medio ambiente y de los recursos naturales como una dimensión más, y no como una alternativa del desarrollo socioeconómico. La calidad de la vida, salvo en las condiciones excepcionales de un país a la vez rico y dotado de una estructura igualitaria de distribución de ingresos, no podrá lograrse sin un crecimiento económico acelerado cuyos frutos se repartan equitativamente.

En primer lugar es preciso eliminar la contaminación por la miseria, y a la vez tomar medidas para evitar que el crecimiento económico y la industrialización repercutan desfavorablemente en la sociedad y el medio ambiente, aniquilando de esta manera los efectos beneficiosos del crecimiento del producto. En otras palabras, lo que sugiere la toma de conciencia de los problemas ambientales son modalidades y usos distintos del crecimiento, y no una tasa de cero para el mismo. Se trata, pues, de concebir nuevos estilos de desarrollo que procuren armonizar el crecimiento socioeconómico con una administración racional del medio ambiente, y de llevar así a la práctica el postulado que se mencionó antes: el de agregar una dimensión ambiental al concepto de desarrollo y a su planeamiento.

En el presente ensayo se pretende concretar el concepto de “ecodesarrollo”,² un tipo de estrategia que se estima viable en varias regiones de América Latina y que podría por lo tanto ser útil en la planificación regional,³ y muy especialmente en la planificación del poblamiento de espacios deshabitados (desplazamiento de la frontera económica). Sin embargo, antes de pasar a este tema, conviene definir de manera general las interrelaciones de la población, los recursos, las tecnologías y el medio ambiente.

* El autor es Consultor de la Comisión Económica para América Latina. Las opiniones expresadas en este artículo son de su propia responsabilidad y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

¹ *Development and Environment*, informe y documentos de trabajo de un grupo de expertos reunidos por el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Founex, Suiza, 4 al 12 de junio de 1972), París, La Haya, 1972.

² La expresión “ecodesarrollo” fue usada por M. F.

Strong, Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en su ponencia ante la primera reunión del Consejo de Administración del PNUMA (Ginebra, junio de 1973).

³ Lo que sigue se inspira en parte en los resultados de una misión que realizamos en 1972 en el oriente peruano en compañía de Henri Méot y Victor Wolski. (Véase *Informe de la misión preliminar del PNUD/ILPES con respecto al Programa de Desarrollo del Oriente del Perú*, ILPES, Santiago, 20 de octubre de 1972.)

1. *Marco general: definiciones y modelos*

En el examen de los problemas ambientales aparecen estrechamente vinculados el medio ambiente y los recursos naturales. En realidad, estos problemas engloban dos aspectos distintos: el balance de los recursos cuya oferta es limitada en este barco espacial que es la tierra y la calidad misma del medio ambiente que, por un lado, constituye un elemento importante de la calidad de la vida y, por otro, influye sobre la disponibilidad de recursos renovables y su calidad.⁵ En última instancia, la contaminación podría limitar la oferta de recursos renovables como el aire y el agua a tal punto, que para satisfacer sus necesidades los hombres tendrían que sacrificar la capacidad de renovación de estos recursos; en este caso, un tanto lejano en el plano global pero frecuente en ámbitos locales, pierde importancia la distinción entre recursos renovables y recursos no renovables. Pero de una manera general, esa distinción sigue siendo extremadamente útil en el estudio de los problemas ambientales. Así, la sustitución de recursos no renovables escasos por recursos renovables abundantes cada vez que esto sea posible, se impone como directriz de una estrategia de armonización del desarrollo con el manejo racional del medio ambiente. La misma distinción se aplica en el campo de los recursos energéticos.

En cuanto al concepto mismo de medio ambiente, su ambigüedad es patente. Para los especialistas en enfoques sistemáticos, el medio ambiente es lo que no forma parte del sistema intencional (*purposive system*) estudiado y, sin embargo, pesa sobre el comportamiento del mismo.⁶ Pero entonces podría decirse que como las políticas ambientales procuran integrar el medio ambiente en el sistema intencional, el medio ambiente como tal deja de existir en la medida en que esas políticas son efectivas.

De la definición anterior cabe destacar un punto importante: la distinción entre los objetivos primarios del sistema intencional constituido

por políticas de desarrollo y los efectos en el plano ecológico y social que tienen las acciones concebidas para alcanzar los objetivos principales. Es preciso entonces determinar esos efectos y, eventualmente, redefinir los objetivos de manera que permita controlar las repercusiones ambientales, a las cuales en un enfoque tradicional no se daría importancia.

En un nivel diferente de conceptualización, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) habla del *habitat total* del hombre, aplicando una definición amplia de la ecología humana. En realidad, esa definición es tan amplia que engloba el contenido de varias disciplinas sociales y naturales. Se impone entonces una interpretación restrictiva. Digamos que el medio ambiente humano está constituido por tres subconjuntos:

Medio ambiente natural = N
 Medio ambiente creado por el hombre (tecnoculturas) = H
 Medio ambiente social = S⁷

Lo que nos interesa en cada caso son los efectos sobre las condiciones de vida y las condiciones de trabajo de distintos actores sociales⁸ (clases sociales, pero también empresas)⁹ y esto incluye la percepción que de la calidad del medio ambiente tienen esos actores. Es indispensable estudiar tal percepción porque ella no depende únicamente de los factores materiales que configuran N y H. Por lo tanto, la evaluación de la calidad del medio ambiente humano no sólo debe hacerse en relación con los distintos actores sociales, sino que también requiere el manejo de un conjunto de indicadores que van desde medidas físicas y químicas de la calidad del agua y aire hasta encuestas psicosociológicas, pasando por indicadores de disponibilidad y accesibilidad de las infraestructuras y equipos urbanos, vivienda, servicios sociales, etc.¹⁰

Pensamos que las dos definiciones señaladas, lejos de ser excluyentes, se complementan. La

⁴ En adelante emplearemos las siguientes notaciones:
 P: Población
 T: Tecnología
 Y: Producto
 M: Medio ambiente humano
 R: Recursos naturales

⁵ El conocido informe del Massachusetts Institute of Technology auspiciado por el Club de Roma (*Limits to Growth*, Boston, 1972) nos ofrece elección entre dos visiones apocalípticas del fin: por agotamiento de recursos o por contaminación, o tal vez por una mezcla de ambos.

⁶ West Churchman, *The Systems Approach*, Nueva York, 1968.

⁷ Como señala Tomás Maldonado, el medio ambiente humano se compone también de hombres entre los cuales uno se esfuerza por vivir, convivir y sobrevivir (*Environnement et idéologie*, París, 1972, pág. 15).

⁸ En este sentido, la obra de Federico Engels sobre la situación de la clase obrera en Inglaterra se puede considerar como un libro precursor en materia de estudios ambientales.

⁹ El concepto de economías externas positivas y negativas abarca parcialmente el problema que tratamos.

¹⁰ Al parecer se podrían obtener informaciones interesantes estudiando la asignación de tiempo a las distintas actividades (*time-budget*) de diversos actores sociales.

primera insiste en la necesidad de explicar las interrelaciones de determinadas acciones, por un lado, y de la sociedad y la naturaleza, consideradas en su totalidad, por otro. Parece una invitación al planificador para que se compenetre con las ciencias globalizantes, es decir, la ecología, la antropología social y, por supuesto, la historia, que agrega la indispensable visión diacrónica o en términos de procesos.

La segunda ofrece un marco para analizar la calidad ambiental propiamente dicha, tema más restringido pero fundamental, pues agrega una nueva dimensión a la planificación estilística (o normativa).¹¹

Pasemos ahora rápidamente a la discusión de las interrelaciones de P, T, R, Y y M.

En el diagrama I, está representada la visión tradicional de la economía del desarrollo. La población explota los recursos con las técnicas disponibles obteniendo un producto que es a su vez la base de su sustento y reproducción ampliada. En línea punteada señalamos la relación T — P que recientemente comenzó a analizarse en un nivel distinto (filosofía social). No cabe aquí discutir las distintas interpretaciones teóricas de la dialéctica que se instaura entre la presión demográfica y los recursos, si conduce al progreso técnico, a cambios de estructuras sociopolíticas o a ambas cosas a la vez, cuándo lo hace y en qué sentido (progreso o “involución”).¹²

Nos contentaremos con una observación: no nos parece que la riqueza de las situaciones concretas descritas por antropólogos e historiadores pueda ser reducida a un solo modelo. Una sistematización de los conocimientos acumulados sería por lo tanto muy conveniente, incluso en el ámbito latinoamericano.

Introduzcamos ahora la variable M. La nueva situación aparece esquematizada en el diagrama II. La visión del planificador se ha enriquecido con una serie de relaciones:

$Y \rightarrow M$, $T \rightarrow M$ y $R \rightarrow M$ son los efectos ambientales de las producciones y su consumo, de las tecnologías empleadas, del uso de recursos; $P \rightarrow M$ es el efecto ambiental de los asentamientos humanos.

Veamos ahora los efectos de retroacción (*feed backs*) $M \rightarrow R$ es la degradación de los recursos naturales causada por las contaminaciones; $M \rightarrow Y$ es el efecto de las condiciones ambientales en los procesos de producción, y por último,

$M \rightarrow P$ es el componente ambiental directo de la calidad de la vida.

Diagrama I

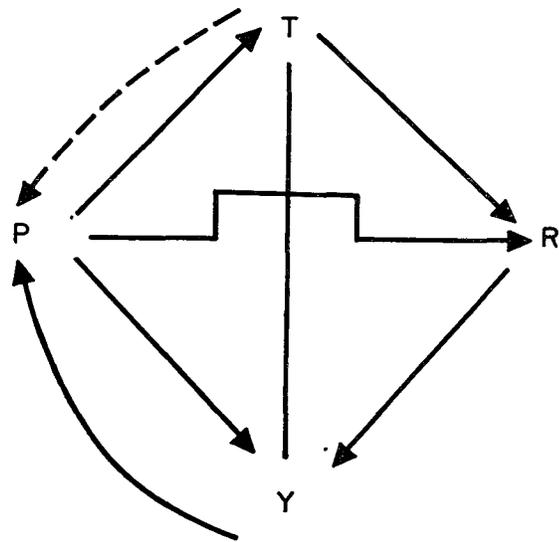
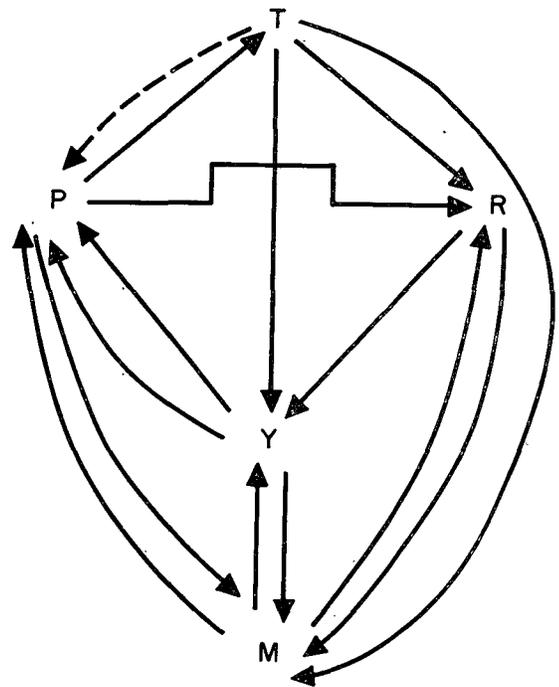


Diagrama II



2. Las variables operacionales

El diagrama II no aspira sino a indicar las relaciones que deben considerarse en una estrategia

¹¹ Véase una definición de la planificación estilística (o normativa) y sus relaciones con la planificación contextual, estratégica, operacional e institucional en un excelente ensayo de Francisco Sagasti, que se publicará en *Social Science Information*, 2/1973.

¹² En su celebrado estudio sobre las condiciones agrarias en Java, Clifford Geertz habla de “involución agrícola”.

gia de armonización del desarrollo con la gestión ambiental, además de las manejadas tradicionalmente por los planificadores, y a señalar el tipo de análisis que deberá efectuarse en cada situación concreta. En el nivel de generalidad en que nos situamos es imposible indicar los controles que habrá que establecer para lograr la armonización deseada. Bastará con señalar las esferas críticas de acción posible donde se deberán examinar las variables operacionales. Estas esferas críticas se enumeran y comentan brevemente a continuación:

a) Patrón de consumo, que a su vez depende de la distribución del ingreso y del conjunto de valores sociales incorporados al estilo de desarrollo;

b) Régimen sociopolítico y, en particular, tratamiento dado a los costos sociales: en una economía de mercado las empresas internalizan las utilidades y externalizan los costos; en economías socialistas y mixtas, teóricamente el Estado puede cambiar esta regla de juego;

c) Tecnologías empleadas: en particular, debe distinguirse entre tecnologías no destructivas del medio ambiente¹³ y la introducción de tecnologías descontaminadoras como complemento de tecnologías productivas contaminadoras, lo que conduce a una escala indeseable de producción, contaminación y descontaminación;¹⁴

d) Patrón de utilización de recursos naturales y de energía que acentúe la eliminación de prácticas depredadoras, la recuperación de productos escasos y el uso para fines productivos de desechos que constituyen contaminantes potenciales; asimismo, en el ámbito de políticas ambientales más sofisticadas, ahorro de recursos escasos incorporados en bienes duraderos y equipos controlando su tasa de obsolescencia para evitar una rotación excesiva impuesta por estilos de consumo, y una carrera incesante hacia una mayor productividad del trabajo;

e) Patrón de ocupación del espacio: las mis-

mas producciones y actividades tendrán efectos diferentes según su ubicación;

f) Tamaño, ritmo de crecimiento y distribución de la población: los efectos ambientales de la mala distribución espacial, unida a una distribución desigual de empleos e ingresos, parecen tener en América Latina más influencia en los problemas ambientales que las tasas de crecimiento, pues salvo algunas pocas excepciones, el tamaño global de la población no se presenta como un problema. Cabe decir de paso que la presión demográfica sobre los recursos no es función del número de habitantes, pero sí de su número ponderado por el consumo por habitante. En este sentido, 200 millones de estadounidenses equivalen por lo menos a 10 000 millones de habitantes de la India, aun aceptando que un estadounidense consume solamente 50 veces más recursos que un indio.¹⁵ Por otro lado, Barry Commoner llegó a la conclusión de que el factor dominante del deterioro del medio ambiente de los Estados Unidos en el período de postguerra ha sido el cambio tecnológico, y no el crecimiento demográfico ni el aumento de los ingresos.¹⁶ Pese a los ataques a que fue sometido por P. Ehrlich y otros, nos parece que su conclusión es justificada, aunque no aceptemos plenamente su argumentación, sobre todo con respecto a la posibilidad de encontrar fácilmente sustitutos no contaminadores de calidad equivalente para la mayoría de los productos denunciados por Commoner.¹⁷

Las variables operacionales pretenecientes a las esferas críticas de acción señaladas pueden combinarse de distintas formas en varias estrategias de desarrollo que incluso se podrían clasificar según su grado de explotación del medio ambiente.¹⁸ Es evidente entonces la improcedencia de enfoques para ecuacionar *a priori* el manejo del medio ambiente a largo plazo con sólo dos variables —la tasa de crecimiento del producto y la tasa de crecimiento de la población— basándose en el argumento trivial de que el crecimiento exponencial en un medio finito debe en algún momento encontrar un límite. Sin llegar a

¹³ Las tecnologías que no deterioran el medio ambiente constituyen un universo más amplio que el de las 'tecnologías suaves' definido de manera muy restrictiva por Peter Harper y otros participantes del movimiento ecológico en Gran Bretaña. Harper sólo se satisface con tecnologías con poca densidad de capital, que no contaminan ni emplean recursos renovables potencialmente escasos y que además son suficientemente sencillas como para aplicarse en pequeña escala por no especialistas. (Véase el ensayo de Harper y mi comentario en la revista *Perspectiva* de la UNESCO, en prensa.)

¹⁴ La descontaminación es una actividad económica y por lo tanto se incluye en el cálculo del ingreso nacional. Pero su contribución a la satisfacción de necesidades positivas del hombre es nula, como lo es la de los armamentos. Una inflación del ingreso nacional con gastos de este tipo crea una falsa impresión de riqueza.

¹⁵ Véase un cálculo de esta índole en Richard Falk, *The Endangered Planet*, Nueva York, 1972.

¹⁶ Barry Commoner, *The Closing Circle*, Nueva York, 1971.

¹⁷ Commoner tiene razón al insistir en la posibilidad de que en los Estados Unidos se produzca la misma cantidad de trigo con menos abonos e insecticidas, sembrando una superficie mayor. Pero las dueñas de casa se opondrán a que el detergente sea sustituido por jabón corriente. Ciertamente se puede sugerir, en el marco de una política ambiental, el abandono de ciertos productos y su reemplazo por otros, pero esto entraña un cambio de valores y no una mera sustitución de equivalentes.

¹⁸ R. G. Wilkinson, *Economic Development*, Londres, 1973.

los extremos de un "optimismo epistemológico" ¹⁹ infundado y reconociendo los peligros de un desarrollismo (*growthmanship*) obscurantista que ignora los efectos sociales y ambientales del crecimiento del producto, pensamos que existe aún un margen de maniobra suficiente para diseñar estrategias de desarrollo viables, incluso desde el punto de vista ambiental.²⁰ Los países en vías de desarrollo, en particular, tienen la oportunidad de evitar los errores cometidos por los países industrializados y de tomar medidas preventivas, de bajo costo social, que tal vez podrían compensarse con ventajas netas. La observación vale *a posteriori* para los espacios abiertos donde debería ser posible aplicar el enfoque ecológico desde el comienzo del proceso de poblamiento; lamentablemente, la realidad de las fronteras económicas latinoamericanas es muy distinta.

Para saber exactamente cuál es este margen de maniobra, deberían efectuarse tres tipos de estudios referidos a América Latina;

a) Determinación de los efectos ambientales y de la depredación de recursos naturales derivados de las estrategias de crecimiento y ocupación territorial en distintos países del continente. El análisis debería mostrar los distintos patrones de interrelación de las variables mencionadas en el diagrama II, y en esa forma examinar las interacciones de los procesos sociales y los procesos naturales en el mundo del desarrollo histórico del continente;

b) Estudio del posible campo de variación de las variables operacionales;

c) Construcción de escenarios de desarrollo con estilos diferentes, manejando explícitamente la dimensión ambiental en sus dos aspectos: balance de recursos naturales y de energía por un lado, y calidad de la vida por otro.

3. Algunas consecuencias teóricas de la introducción de la dimensión ambiental

¿Hasta qué punto la "revolución ambiental" ²¹ nos forzaría a reconsiderar las teorías económicas y los enfoques tradicionales de planificación?

¹⁹ Este es el título de un capítulo de un libro de prospectiva científica escrito por el conocido físico soviético Kousnetsov.

²⁰ Como lo señala Ronald G. Ridker, "mientras el crecimiento de la población y tal vez el crecimiento económico hayan de detenerse finalmente en este planeta finito, todavía hay amplia posibilidad de elegir cuándo, dónde y cómo". (*Resource and Environmental Consequences of Population Growth in the United States. A Summary, Resources for the Future*, Washington, febrero de 1973, pág. 19.)

²¹ Interpretamos en un sentido conceptual el título de la obra de Max Nicholson, *The Environmental Revolution*, Londres, 1970.

La reflexión sobre este tema es reciente y, por lo tanto, sólo señalaremos algunas direcciones promisorias.

En primer lugar, se está intentando reinterpretar conceptos básicos como los de producción y consumo. Ya tuvimos ocasión de mencionar el concepto de "tasa de explotación ambiental" introducido por Wilkinson. Por su parte, Georgescu Roegen nos invita a efectuar una reconsideración completa del proceso de producción a la luz de la teoría física de la entropía. Para hacerlo no se deben analizar los procesos económicos de producción haciendo abstracción completa de los procesos físicos que los sustentan,²² y en particular, de la circulación de energía. Después de dos siglos, a raíz de la preocupación por el medio ambiente, los escritos de los fisiócratas parecen adquirir nuevo interés. Por último, al ampliar los cuadros de insumo-producto para incluir la eliminación de desechos, Allen Kneese llegó a la conclusión de que el concepto de consumo final ha perdido por completo su sentido.²³

La ampliación de los cuadros de insumo-producto es parte de la tarea de revisar los instrumentos estadísticos para registrar los efectos ambientales. Una escuela de pensamiento propone la evaluación monetaria de estos efectos (basándose en el costo de prevenirlos, de eliminarlos o aun de compensar los daños) y la corrección correspondiente de los índices del producto nacional, que en esa forma reflejarían el bienestar neto.

Existe una oposición cada vez mayor a la idea simplista de que es posible inventar valores de mercado para todo.²⁴ Los autores que tienen una posición crítica frente a las teorías neoclásicas destacan la necesidad de superar el pseudo cálculo económico y rehabilitar, por el contrario, la dimensión normativa en el pensamiento

²² Georgescu Roegen, *The Law of Entropy and Production*, Cambridge, Massachusetts, 1971.

²³ Kneese, Ayres y D'Arge, *Economics and the Environment: a Materials Balance Approach*, Washington, 1970.

²⁴ Véase por ejemplo, A. M. Okun "Lo que ustedes pueden medir y miden en su calidad de estadísticos del ingreso nacional es el producto resultante de la actividad orientada al mercado. La clave de la actividad orientada al mercado son los precios. Ellos constituyen los ingredientes esenciales de toda norma objetiva de medición que ustedes puedan aplicar. Los precios les permiten agregar en forma significativa las recetas médicas y los discos fonográficos y las libras de carne y los paquetes de frijoles. Es posible sumar todo lo que se puede comprar con dinero. Pero si ustedes se dejaran seducir por sus críticos e inventaran precios que no existen ni pueden aproximarse razonablemente para cosas que el dinero no puede comprar, estarían sacrificando todo criterio objetivo." (*Survey of Current Business*, julio de 1971, pág. 130.)

económico.²⁵ En el ámbito de la contabilidad social, esto significaría modificar la contabilidad nacional del ingreso, que sólo tendría la finalidad limitada de indicador del nivel de actividad económica; agregarle un sistema de indicadores sociales distintos de bienestar social, y además un tercer sistema de cuentas patrimoniales de la naturaleza con el objetivo de recensar el consumo de las existencias de recursos naturales no renovables y el grado de reproducción de los recursos renovables.²⁶

Al hacerse hincapié en el enfoque normativo se estarían rechazando los métodos tradicionales de costo-beneficio,²⁷ con vivo interés en las ten-

²⁵ Véanse por ejemplo las contribuciones de Kapp y Sachs en *The Political Economy of Environment*, París, La Haya, 1972.

²⁶ Los tres sistemas de cuentas están siendo estudiados en Francia por el Instituto Nacional de Estadísticas y Estudios Económicos (INEEE). Entre las instituciones y autores que se han ocupado de los indicadores sociales mencionaremos a Jacques Delors, Bertram Gross y el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

²⁷ Véase por ejemplo la contribución de Streetan en *The Political Economy of Environment*, op. cit. Una actitud extrema es la que refleja la siguiente cita de Ian McHarg: "Los economistas, salvo algunas conspicuas excepciones, se han transformado en portavoz del credo de los mercaderes y concertadamente piden, con la mayor desfachatez, que acomodemos nuestros valores a los de ellos. Amor y compasión, salud y belleza, dignidad y libertad, gracia o encanto, sólo son verdaderos si se les puede poner precio. Y si no es posible hacerlo, se les describe como beneficios sin precio y se relegan a la insignificancia, mientras el modelo sigue avanzando hacia su propia plenitud, es decir, hacia mayores despojos. La crítica principal a este modelo no reside en que sea parcial (cosa que reconocen hasta sus más fieles defensores) sino en que los aspectos que excluye se hallan entre los más importantes valores humanos y entre los requisitos para la supervivencia. Si la ética de la sociedad insiste en que es deber ineludible del hombre dominar la tierra, es probable entonces que obtenga los instrumentos con los cuales realizarlo. Si existe un sistema de valores establecido que se basa en la explotación de la tierra, entonces es probable que se

tativas de superarlos, en el marco, por supuesto mucho más amplio, de la evaluación de los efectos ambientales y sociales de las tecnologías (*assessment of technologies*).²⁸

Por último, cabe mencionar una tentativa reciente y muy interesante de Wilkinson²⁹ encaminada a redefinir el desarrollo en términos ecológicos. Para el autor citado, el desarrollo es el paso de un nicho ecológico a otro que ofrece mayores oportunidades y una nueva base de recursos, pero que plantea problemas tecnológicos y sociales distintos y requiere un proceso de adaptación para lograr un nuevo equilibrio ecológico. Según Wilkinson, el progreso tecnológico es inducido por el desafío de los nuevos problemas que van planteando cada vez las nuevas condiciones ecológicas. Sin duda, este es un esfuerzo teórico interesante, pero unilateral. Como dijimos, creemos que es preciso enriquecer el pensamiento del planificador, no sólo por aportes ecológicos sino también antropológicos. Sólo así será posible llegar a un enfoque realmente unificado, superando al mismo tiempo las visiones monodisciplinarias y sectoriales, y la oposición entre lo socioeconómico y lo ambiental, entre lo sustantivo y lo espacial.

desestimen los componentes esenciales de la supervivencia, salud y evolución, como se está haciendo. En estas circunstancias no puede sorprendernos que el turismo más escabroso se valore más que el paisaje más bello, que el más detestable de los puestos junto a la carretera se aprecie más que las más ricas tierras, y que esta sociedad valúe más las estacas para los tomates que los añosos pinos de donde provienen." ("Values, process and form", en Robert Disch (compilador), *The Ecological Conscience. Values for survival*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1970, págs. 21 a 36).

²⁸ Un número especial de la *Revue Internationale des Sciences Sociales* que publica la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) contiene varios artículos sobre este tema. (Vol. XXV (1973), No. 3, en prensa.)

²⁹ Wilkinson, op. cit.

B. ECODesarrollo: CONCEPTO Y APLICACIONES

El concepto de ecodesarrollo se inspira en las consideraciones teóricas brevemente examinadas en secciones anteriores y se propone aplicar en la planificación regional y local un enfoque unificado. A continuación definiremos el concepto, ilustraremos sus posibles aplicaciones y, por último, definiremos el marco institucional que necesita.

1. Definición del concepto

Llamaremos estrategias de ecodesarrollo a aquellas diseñadas para distintas ecozonas con miras

a: a) un mejor aprovechamiento de los recursos específicos de cada ecozona para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes, garantizando inclusive las perspectivas de largo plazo mediante una gestión racional de esos recursos, en vez de una explotación depredadora; b) la reducción al mínimo de los impactos ambientales negativos, e incluso el aprovechamiento para fines productivos, en la medida de lo posible, de los efluentes y desechos, y c) el diseño de tecnologías adecuadas para lograr tales objetivos.

El ecodesarrollo es más que nada un enfoque que invita al planificador a cambiar su visión

tradicional del proceso de desarrollo. Hace hincapié en la diversidad de situaciones y, por tanto, de vías de desarrollo, en las posibilidades de complementación entre las actividades proyectadas para evitar el desperdicio de recursos y para minimizar los desechos, en la necesidad de confiar más en las propias fuerzas y en la originalidad de proyectos locales. El cambio mayor, aunque el ecodesarrollo no deba reducirse sólo a este aspecto, se registra en el estilo tecnológico. No se trata de limitar el campo de lo posible al conjunto extremadamente reducido de "tecnologías suaves", aunque éstas deban utilizarse siempre que sea posible. No se trata siquiera de rechazar algunas tecnologías con alta densidad de capital cuando no hay alternativas viables menos onerosas y esas tecnologías promueven el ecodesarrollo,³⁰ es decir, se han elaborado de acuerdo con criterios ecológicos. En vez de adaptar el ecosistema a tecnologías importadas que se han ensayado en situaciones culturales y ecológicas distintas, y que suelen llevar a su destrucción y tener efectos sociales nefastos, trátase de cambiar de perspectiva y de diseñar tecnologías adecuadas a las condiciones propias del medio natural y social en que serán utilizadas. Pensamos que, por razones tanto ecológicas como socioeconómicas, cabe un papel especial a las "tecnologías combinadas" que, con un aporte catalítico de tecnologías de punta, permitan continuar actividades bastante tradicionales basadas en recursos naturales renovables, abriendo nuevos mercados a sus productos al dárseles nuevas cualidades (la impregnación de maderas y el tratamiento químico de fibras naturales son buenos ejemplos).³¹

Evidentemente, el ecodesarrollo entraña también un cambio en el orden de prioridades y en el estilo de la investigación científica. En lugar de seguir modas enajenantes dictadas por centros

³⁰ Un reciente proyecto de investigación japonés ilustra la viabilidad, en algunos casos, de tecnologías basadas en el enfoque ecológico, pero con alta densidad de capital; así, por ejemplo, para eliminar el azufre del petróleo que el Japón importa desde los países del golfo Pérsico se propuso que los exportadores produjeran asfalto. Para aprovechar los excedentes de asfalto se inventó una máquina que inyecta este producto a un metro de profundidad en el desierto, con lo cual se crea una capa impermeable y se hacen posibles cultivos hidropónicos en gran escala. Pero como éstos necesitan agua dulce, en vez de desalar el agua del mar se prefirió emprender una investigación genética para adaptar ciertas plantas al agua salobre.

³¹ Podría pensarse incluso que a los países desarrollados les interesaría, como parte de sus políticas ambientales, abrir sus mercados a tales productos para sustituir otros basados en recursos no renovables, más contaminadores, o ambas cosas a la vez. Véase *Méthodologie d'évaluation de produits à matières substituables en fonction des impacts sur l'environnement*, estudio preparado por CIRED (EPHE) para el Ministerio del Medio Ambiente, París, 1973.

científicos extranjeros, los investigadores deben compenetrarse con una escala de valores distinta, que aprecie especialmente la solución de problemas locales, la simplicidad de las técnicas propuestas y la habilidad de evaluarlas desde el punto de vista ecológico y cultural, y no exclusivamente por su eficiencia en términos de maximización del rendimiento. A la vez, se da gran importancia a la participación de las poblaciones locales en el esfuerzo de investigación y se procura sacar provecho del conocimiento de los ecosistemas por las poblaciones indígenas mediante programas de etnoecología (que por supuesto engloba la etnobotánica).

2. Campo de aplicación

A continuación examinaremos brevemente algunas posibles aplicaciones del concepto en materia de nutrición, vivienda, energía, industrialización de recursos renovables y conservación de recursos.

a) Nutrición

Mucho se ha escrito e investigado sobre las posibilidades de encontrar, por lo menos parcialmente, soluciones locales y novedosas para los problemas de suministro de alimentos. Sin embargo, la revolución verde³² ha puesto de relieve más que nunca una filosofía de difusión y uniformación del desarrollo agrícola. No se trata, por cierto, de negar la potencialidad de difusión de ciertas especies, pero tampoco se deben subestimar sus peligros ecológicos,³³ ni dejar pasar oportunidades por el prurito de aplicar únicamente soluciones importadas y reputadas de "milagrosas". Sin el deseo de ser original a toda costa, el ecodesarrollo procura contrariar la tendencia a la uniformación, explorando oportunidades poco conocidas y practicadas, pero sin olvidar la necesidad de ir desarrollando también la agricultura y la ganadería siguiendo patrones establecidos pero subutilizados (por ejemplo, la crianza de cerdos a base de yuca y de vacunos a base de caña de azúcar en zonas donde la yuca y la caña podrían producirse en grandes cantidades y a bajo costo).

³² Haremos abstracción aquí de los efectos sociales negativos de la revolución verde, señalados por muchos autores que apuntan a una mayor polarización de la riqueza y a una escasa creación de empleo.

³³ El presente autor es de origen polaco, de manera que viene de un país donde la introducción de la papa cambió por completo los hábitos de alimentación y la estructura de la población agrícola. Pero, por otra parte, no debe olvidarse la tragedia que sufrió Irlanda a raíz de una peste que atacó sus siembras de papas en el siglo pasado, y que causó la muerte o la emigración de millones de personas.

Es conveniente, por lo tanto, rechazar algunos supuestos heredados de la experiencia histórica europea y que igualan la agricultura con el campo despejado y la monocultura y la ganadería con el campo cercado y, por supuesto, también despejado. Ya nos hemos olvidado de cómo se manejaban en la Edad Media los bosques que cubrían casi toda Europa, para extraer de ellos alimentos y forraje. En general, estamos marcados por una tradición cultural según la cual el bosque es el enemigo, el *habitat* de cuanto hace daño y un obstáculo para la agricultura.³⁴

Lo que hay que hacer es aprovechar al máximo la capacidad natural de fotosíntesis, sin prejuicio ninguno en cuanto a las formas que tome el proceso productivo natural. Esto lleva a destacar las posibilidades siguientes:

—Selección de plantas y variedades genéticas locales con potencialidades productivas satisfactorias;

—La agricultura, tanto marina como en aguas dulces, o la “revolución azul”, como fuente potencial de forraje directo,³⁵ o para extracción de proteínas, quizás de alimentos humanos y seguramente de alimento para peces. Hay grandes posibilidades hasta de transformar en recursos valiosos las plantas acuáticas que infestan los lagos artificiales, amenazándolas de eutrofización;³⁶

—La explotación tridimensional de bosques, no sólo para extraer leña sino también forraje y alimento humano. Experiencias recientes han

mostrado las potencialidades de los bosques plantados especialmente para la producción de forraje, que en ciertos ecosistemas constituyen la solución más ventajosa;³⁷

—La agricultura de varios pisos, en particular en las zonas tropicales lluviosas, respetando la arquitectura de la selva e incluso combinando plantas con raíces de diferente profundidad, con necesidades distintas de nutrientes y períodos de vegetación desfasados (los huertos indígenas de la Polinesia quizá tengan mucho que enseñarnos al respecto);³⁸

—La extracción de proteínas directamente de las hojas,³⁹ que es posible y económica incluso utilizando malezas,⁴⁰ y el cultivo de levaduras sobre lignina;

—El manejo racional de la fauna, que puede constituir un valioso complemento de la ganadería, o una alternativa más productiva, como lo sostienen algunos biólogos en relación con el África oriental;⁴¹ también el manejo de la fauna marina (por ejemplo las tortugas);⁴²

—La domesticación de algunos animales salvajes, como el guanaco en la zona marina, el tapir

³⁷ Véase el excelente artículo de James Sholto Douglas “L’agrisylviculture pour accroître la production alimentaire de la nature” Impact: Science et Société, UNESCO, Vol XXIII (1973), No. 2. En Chile se están logrando buenos resultados con la plantación de un árbol de la familia de las leguminosas (*Prosopis Tamarugo*) en la Pampa del Tamarugal, con lo cual es posible mantener 12 ovejas por hectárea (36 veces más que en la Patagonia) en una región desértica. Por su parte, Pierre Gourou estudió el extraordinario caso de los habitantes de la isla Ukara, en el lago Victoria de Tanzania, donde viven más de 200 habitantes por kilómetro cuadrado en 74 kilómetros cuadrados. Los isleños, tienen 10 000 vacunos, que crían en establos, y utilizan el estiércol para la agricultura intensiva. La alimentación del ganado incluye diversos forrajes, entre ellos gramíneas obtenidas en cultivos inundados y hojas de 32 especies de árboles plantados especialmente. (Pierre Gourou, *Leçons de Géographie Tropicale*, París, 1971, págs. 160 y 161.)

³⁸ Véase R. A. Rappaport, “The Flow of Energy in an Agricultural Society”, *Scientific American*, septiembre de 1971. Respecto a las chacras de los indios del Amazonas véase Betty J. Meggers, *Amazonia: Man and Culture in a Counterfeit Paradise*, Chicago, 1971, y Stefano Varese, “Au sujet du colonialisme écologique”, *Les Temps Modernes*, abril de 1973.

³⁹ Véase N. W. Pirie, *Leaf Protein: Its Agronomy, Preparation, Quality and Use*, Blackwell Scientific Publications for the International Biological Programme, Oxford y Edimburgo, 1971.

⁴⁰ S. B. Gore y R. N. Joshi, “The exploitation of weeds for leaf protein production”, *Tropical Ecology with an Emphasis on Organic Production*, Documentos de un simposio sobre ecología tropical, Athens, Georgia, 1972, págs. 137 a 146.

⁴¹ Véase Julian Huxley, “Riches of wild Africa”, *Essays of a Humanist*, Hermondsworth, Penguin Books, 1966, págs. 177 a 201.

⁴² El caso de las tortugas de las Islas Galápagos ha sido estudiado por Pierre Gourou, revista *L’Homme*, 1966.

³⁴ En un libro que trata de la economía de la última parte de la Edad Media, Georges Duby describe el sistema agrario “bárbaro” (por oposición al sistema romano), en el cual las tierras agrícolas y el espacio de pastoreo, forestal y forrajero estaban íntimamente vinculados. (Georges Duby, *Guerriers et Paysans. VII-XII siècle*, París, 1973.) Véase asimismo la siguiente cita de Jacques Le Goff: “Un gran manto de bosques y de páramos roto por claros cultivados, más o menos fértiles —una especie de negativo del Oriente musulmán, mundo de oasis en medio de desiertos. Aquí la madera es escasa, allá abunda, aquí los árboles son la civilización, allá la barbarie. La religión nacida en Oriente al abrigo de las palmeras se abre a la luz en Occidente en detrimento de los árboles, refugio de genios paganos, que monjes, santos y misioneros abaten sin misericordia. Todo progreso en el Occidente medieval es desbrozo, lucha y victoria sobre la maleza, los arbustos, o si es necesario y el equipo técnico y el valor lo permiten, sobre el oquedal, los bosques vírgenes, la *vaste forêt* de Perceval, la “selva oscura” de Dante.”

³⁵ Ante el peligro de aniquilación total del ganado por la persistente sequía, en Níger se decidió sembrar plantas acuáticas en el río del mismo nombre para producir forraje. (Comunicación personal al autor.)

³⁶ En el XI Congreso de la Comisión Internacional sobre Grandes Presas realizado en Madrid en junio de 1973, la delegación soviética informó que en Ucrania se estaba construyendo el primer establecimiento para extraer proteínas forrajeras en escala industrial de las plantas acuáticas de lagos artificiales.

en la Amazonia y, por supuesto, la vaca marina, desafortunadamente casi extinguida, pero que ha sido utilizada con éxito en Florida para limpiar los canales de las plantas acuáticas que los habían invadido;⁴³

—La elección de especies que viven en ecosistemas semejantes para ensayar su aclimatación (por ejemplo, el búfalo asiático más que el ganado vacuno europeo, para las zonas tropicales lluviosas de América Latina);

—El manejo inteligente de cadenas tróficas, en particular en la piscicultura (el autor ha visto en el Oriente peruano peces alimentados con termitas) y de cultivo de mariscos (harina de pescado como alimentos en viveros);

—El control biológico de las plagas.

Esta enumeración no es exhaustiva y sólo tiene fines de ilustración.

b) *Vivienda*

El problema se plantea en tres niveles entrelazados. Se trata de adecuar al ecosistema el diseño de asentamientos humanos, de construir viviendas ecológicas y de utilizar materiales de origen local, de preferencia basados en recursos renovables (siempre, por supuesto, que estos recursos se administren racionalmente) o en desechos de la producción industrial, que puedan trabajarse empleando una alta densidad de mano de obra y posibiliten programas de autoconstrucción con la sola asistencia de algunos profesionales. Esta es quizás la única perspectiva para encarar con posibilidades de éxito el problema mundial de vivienda, cuyo déficit en América Latina ha sido estimado por el BID en 15 a 20 millones de unidades para 1970.⁴⁴

De los tres problemas mencionados, el que se ha estudiado menos es el de diseño de asentamientos humanos concordantes con el ecosistema y a la vez con la tradición cultural. El pensamiento urbanístico enmarcado en la Carta de Atenas sigue siendo muy universalista y por lo tanto tiende a uniformar. Además, numerosos esquemas de población se inspiran en una visión geométrica de la organización del espacio, que pierde de vista por completo las peculiaridades de cada caso y los múltiples esquemas posibles. La situación es dramática en algunas zonas tropicales, donde no se ha hecho el menor esfuerzo por dar a las ciudades y asentamientos una for-

ma original, adaptada a su medio y que enfrente los problemas de clima (calor, lluvias torrenciales, enfermedades tropicales) mediante la organización adecuada del espacio urbano, el aprovechamiento de la cobertura vegetal para protegerse contra el sol y las lluvias, la aplicación de métodos biológicos al tratamiento de las aguas servidas, etc. La gran mayoría de las normas urbanísticas que rigen hoy en América Latina se han copiado sin mayor adaptación de modelos europeos, no obstante las diferencias de situaciones ecológicas y culturales.

En materia de adecuación de viviendas al medio climático y natural se sabe más. Como señala A. Rappaport, los europeos que se instalaron en la Amazonia e hicieron construir sus casas por los indios obtuvieron mejores resultados que los reyes del caucho, que importaban hasta ladrillos y mármol para erigir mansiones de muros espesos, cuya función principal ha sido la de absorber humedad hasta tornarse pútridos.⁴⁵ En la época colonial se creó en varias partes de América Latina un estilo de vivienda bastante bien adaptado a las condiciones ecológicas,⁴⁶ pero su influencia sobre las soluciones modernas no parece ser grande. Las experiencias malogradas pero muy interesantes de Hassan Fathy en Egipto,⁴⁷ han indicado las enormes potencialidades del estudio y la racionalización del diseño tradicional de la vivienda, y de técnicas de construcción ancestrales para llegar a soluciones eficientes, baratas y del gusto de sus habitantes. Sin embargo, las ciudades del Tercer Mundo se llenan de torres cosmopolitas, al paso que, invocando una escala de valores falsamente modernista, se invita a los campesinos asentados a vivir en casas que en realidad les ofrecen menos comodidad, por ser más pequeñas y mucho menos funcionales que las viviendas tradicionales.

En compensación, los estudios realizados por el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (CINVA) de Bogotá, las experiencias de Cuba⁴⁸ y de otros varios países, marcan cierto avance aún incipiente, en el aprovechamiento de materiales locales.

Conviene observar que el problema de la vivienda ecológica también preocupa a los países desarrollados. A título de ejemplo podemos citar un proyecto espectacular y, al parecer bien realizado, de un equipo de investigadores de la McGill University. Ellos construyeron con un costo muy

⁴³ El Programa Biológico Internacional debe en principio estudiar la protección y el aprovechamiento de las vacas marinas. Véase N. W. Pirie, "Weeds are not all bad", *Ceres*, FAO, Vol. 3, No. 4, julio-agosto de 1970.

⁴⁴ Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera evaluación regional* (E/CN.12/947/Rev.1), junio de 1973, Primera Parte, pág. 60.

⁴⁵ Amos Rappaport, *Pour une anthropologie de la maison*, París, 1972, pág. 31.

⁴⁶ Véase Gilberto Freire, *A Casa Brasileira*, Río de Janeiro, 1971.

⁴⁷ Hassan Fathy, *Construire avec le peuple*, París, 1971.

⁴⁸ Véase Maruja Acosta y Jorge Hardoy, *Reforma urbana en Cuba revolucionaria*, Caracas, 1971.

reducido una casa en que se utilizó como principal material de construcción el azufre que es desecho de la refinación del petróleo. A continuación se enumeran los 12 principios aplicados por los constructores de esta casa ecológica, adaptada a condiciones de escasez de agua:

—Construir con recursos renovables, como madera y fibras vegetales;

—Construir con materiales que se tornan contaminantes cuando son desechados por las industrias (azufre procedente de las refinerías de petróleo, cobre, zinc, etc.);

—Construir con materiales que pueden ser reciclados y no desechados al finalizar la vida útil de la construcción;

—Usar la energía no contaminadora del viento para producir electricidad.

—Minimizar el uso de agua para lavar ropa y limpieza, ahorrar grandes cantidades de agua por el método de aspersión (*finedroplet spraying*);

—Utilizar la electricidad producida por el viento para sacar agua del aire a través del fenómeno de condensación;

—Utilizar la energía solar para purificar las aguas contaminadas o el agua del mar;

—Utilizar el sol para cocinar y calentar agua, evitando así la necesidad de combustible;

—Reciclar el agua y separarla por funciones de acuerdo con el grado de pureza requerida: para beber y cocinar, para lavarse y para otros usos;

—Utilizar toda el agua de lluvia disponible;

—No utilizar los recursos no renovables que se están agotando rápidamente, y

—Eliminar desperdicios armonizando la dimensión de todos los componentes de la construcción, por medio de la coordinación modular.⁴⁹

Como es natural, el modelo de casa ecológica ofrece muchas sugerencias de interés para la búsqueda de soluciones a la vez novedosas y económicas al problema de vivienda en América Latina, que evidentemente pueden aplicarse por separado.

c) Energía

Sin abordar en toda su complejidad y dimensión política la “crisis de energía” (o quizás pseudo crisis) que ahora enfrentan los países industrializados, es posible formular cuatro observaciones sobre el tema que estamos examinando.

i) Los precios del petróleo seguirán aumentando considerablemente (sin que esto signifique necesariamente una transferencia de ingresos netos a los países productores del Tercer Mundo

⁴⁹ A. Ortega, W. Rybczynski, S. Ayad, W. Ali y A. Aceson, *The Ecol Operation*, McGill University, Montreal, 1972.

donde operan las petroleras transnacionales); habrá entonces un cambio en la relación de precios de los distintos combustibles, y por consiguiente la posibilidad de sustituciones que no eran rentables con los precios anteriores del petróleo; esto hará que pase a primer plano la energía nuclear, pero la oposición popular cada vez mayor contra la instalación de centrales atómicas puede ser un factor que empuje a algunos países a buscar soluciones no convencionales más temprano de lo previsto.

ii) Con motivo de la crisis de energía se está procediendo a reevaluar la posibilidad de explotar fuentes no convencionales de energía, como la energía geotérmica,⁵⁰ la energía solar, la energía eólica, las mareas y por último el hidrógeno que se podría obtener por electrólisis del agua de mar, utilizando para eso la energía nuclear, la energía solar captada en mares tropicales o la energía eólica. Aun los autores que dudan de la posibilidad de aplicar estas técnicas novedosas a escala industrial antes de terminar el siglo, reconocen que el programa de investigaciones en este campo debería ampliarse considerablemente.⁵¹

iii) Al mismo tiempo se está dando gran importancia al ahorro potencial de energía, mediante cambios en los estilos de consumo, en la organización del transporte y en los métodos para construir viviendas.⁵²

iv) Finalmente los participantes en movimientos ecológicos que propician “tecnologías suaves” señalan que en muchos casos es posible encontrar soluciones descentralizadas y en escala no industrial, incluso para una sola explotación agrícola, utilizando recursos de preferencia renovables y técnicas poco costosas. En el modelo de casa ecológica que se ha descrito, intervienen a la vez la energía solar y la eólica. A esto se podrían agregar presas pequeñas y la producción de gas biológico a partir de materia orgánica.⁵³

Al paso que esas soluciones a lo mejor tienen

⁵⁰ En Chile la CORFO está realizando, con apoyo de las Naciones Unidas, un proyecto de captación de energía geotérmica en El Tatio, en el Norte Grande.

⁵¹ Esa es la posición de Carroll L. Wilson, “A plan for energy independence”, *Foreign Affairs*, julio de 1973, pág. 659.

⁵² Un estudio sobre la conservación de energía en los Estados Unidos, inspirado por las autoridades, aborda todos estos temas. Sus conclusiones resumidas han sido ampliamente divulgadas por la revista *Science*, abril de 1973.

⁵³ La India está experimentando en unos 5 000 pueblos la extracción de gas biológico a partir del estiércol, con la obtención simultánea de abono; tradicionalmente allí se quemaba todo el estiércol como combustible doméstico. Los obstáculos para ampliar el programa parecen ser más bien de índole social, y no técnicos o financieros. (Comunicación personal al autor.)

valor de demostración filosófica en los países altamente industrializados y cubiertos por una densa red transmisora de energía eléctrica, no se debe subestimar su valor en las estrategias de ecodesarrollo para muchas regiones aisladas del Tercer Mundo, que además disponen de condiciones climáticas favorables para aprovechar el sol o la materia orgánica para la producción de energía. Por otro lado, el ahorro de energía de fuentes comerciales constituye sin duda un elemento importante del análisis de los estilos de desarrollo, ya que la mayoría de los habitantes del Tercer Mundo nunca podrán acceder a los niveles de despilfarro de energía que caracterizan la producción y el consumo en las sociedades industriales. Finalmente, no se debe excluir la eventualidad de que algunos países del Tercer Mundo avancen más allá que los industrializados en la aplicación de soluciones novedosas utilizando fuentes no convencionales de energía y la organización de sistemas de transporte más racionales. Esto porque además de poseer condiciones naturales más ventajosas para la utilización de energía solar, sus estructuras sociopolíticas tal vez estén menos dominadas por el juego de los poderosos intereses económicos vinculados a la explotación de fuentes convencionales de energía y a la civilización del automóvil particular.

d) *Industrialización de recursos renovables*

Este es un tema muy vasto que abordaremos de manera más general.

Por razones obvias, la industrialización de los recursos renovables siempre que sea posible forma parte de la estrategia de ecodesarrollo.

Esto significa, ante todo, dar gran importancia a la elaboración artesanal de recursos locales. En el Lejano Oriente, la civilización del bambú es un bello ejemplo de lo que se puede hacer con un recurso renovable.⁵⁴ En seguida hay que in-

⁵⁴ Describiendo la "civilización del vegetal" del Lejano Oriente, Pierre Gourou, ha escrito una bella página sobre la tecnología del bambú: "Teniendo bambú —o más exactamente, habiendo tenido el ingenio de advertir las virtudes del bambú— la tecnología china supo aprovecharlo admirablemente. El bambú no es desconocido en el Africa negra, pero las tecnologías tradicionales del Africa tradicional no cifraron en él gran interés. Palancas para mover las cargas, postes, pértigas, andamios, pipas, conductos, estores, barcas, sillas, mesas, estanterías, cajas, tamices, pinceles, brochas, peines, escobas, escaleras, metros flexibles, flechas, arcos, ballenas de parasol, barreras, esteras, sombreros, estacas, cestones, linternas, antorchas, abanicos, palillos para comer, jaulas, flautas, duelas, lianas, sandalias, cilindros para fueles; un nudo de bambú verde relleno de arroz se pone al fuego y al secarse da un manjar cocido a punto; los brotes nuevos son una legumbre exquisita, las hojas, follaje excelente; los bambúes dan motivos a la pintura, a las artes decorativas, que han sabido interpretar la flexibilidad y la movilidad de los

industrializar los desechos de producciones agroindustriales tradicionales. La sucroquímica desarrollada en países como Cuba o el Perú indica claramente lo mucho que se puede hacer en esa materia. Pero la cuestión fundamental es diseñar complejos de industrias forestales, insistiendo en la complementación y el uso cabal de todos los recursos de una zona forestal determinada, para maximizar la producción por hectárea de bosque talado y al mismo tiempo facilitar su ordenación racional con miras a la conservación de los recursos a largo plazo. Por lo tanto, es necesario considerar a la vez la producción de madera y sus derivados, la de papel y celulosa, la industrialización de oleaginosas y frutales, la extracción de esencias y de proteínas, planteándose incluso a largo plazo toda una química de la materia vegetal, que en algunos rubros quizás vendrá a sustituir un día a la petroquímica amenazada por la escasez de recursos y en desventaja por el precio cada vez más alto de su materia prima.⁵⁵ Por supuesto, los complejos de industrias forestales deberán diseñarse en forma que evite la contaminación del agua y otros aspectos ambientales perniciosos.

e) *Conservación de recursos naturales*

Como se subrayó antes, la conservación de recursos naturales es parte integral de las estrategias de ecodesarrollo. En este campo de actividades es posible aplicar en escala considerable métodos que hacen uso intensivo de mano de obra, como muestra, entre otros, el ejemplo de China.⁵⁶ En la medida en que los programas de reforestación, el manejo de aguas y suelos, etc., puedan realizarse mediante movilización de recursos humanos que no se dedicarían a actividades

tallos y el temblar de las hojas. (Pierre Gourou, *La terre et l'homme en Extreme Orient*, París, 1972, págs. 27 a 28).

⁵⁵ En un libro redactado hace más de un cuarto de siglo, el naturalista americano Marston Bates anticipó muchos de los debates actuales sobre el aprovechamiento de los bosques, incluso en un nivel industrial complejo. Nótese también su incisión crítica de la transferencia imitativa de tecnologías: "Si el Occidente no encuentra la manera de adaptar su propia economía al avance de la naturaleza en su propio medio, le será difícil ayudar de algún modo a los demás pueblos a efectuar ajustes parecidos en sus medios respectivos". (*Les tropiques. L'homme et la nature entre la Cancer et le Capricorne*, París, 1953, págs. 227 y 228.)

⁵⁶ Véase J. B. R. Whitney, "Ecology and environmental control", en *China's Developmental Experience*, compilado por Michel Oksenberg (Documentos de la Academia de Ciencias Políticas, Nueva York, marzo de 1973, vol. 31, No. 1, págs. 95 a 109); véase también Chang Kuang-tou, Chen Chun-Ting, Li Kuei-fen y Liu Ling-Yao, *Construction of Dams for Water Conservancy*, Pekín, 1973 (documento distribuido en el XI Congreso Internacional de Constructores de Grandes Presas, Madrid, junio de 1973).

productivas directas, no hay reasignación de recursos, salvo el mínimo necesario en equipo y quizás en disponibilidad adicional de alimentos. Hay entonces una armonización de los objetivos ambientales con la meta de crear empleo; en otras palabras, hay una inversión adicional a largo plazo, puesto que la conservación de recursos es condición *sine qua non* del desarrollo sostenido. Como se sabe, numerosos proyectos de desarrollo tales como presas, obras de riego, etc., han tenido efectos nefastos sobre los recursos naturales, sea por mala ejecución, sea por falta de visión adecuada de los efectos globales del proyecto, sea incluso por enfoques sectoriales y el juego de intereses particulares. Urge por lo tanto efectuar evaluaciones ambientales de estos proyectos y proceder a un programa de obras públicas para reparar los daños, basados en técnicas de gran densidad de mano de obra.⁵⁷

3. Los supuestos institucionales

El ecodesarrollo no es únicamente un estilo tecnológico. Su aplicación depende del cambio institucional, que es parte del proceso mismo de desarrollo⁵⁸ y de la evolución de la mentalidad humana. Un estudio reciente de las enseñanzas de la política ecológica de China subraya este último aspecto. Los chinos no están usando técnicas ambientales y de conservación de recursos muy originales, pero han logrado que las masas populares se compenentren con esos problemas.⁵⁹

Las cuatro condiciones esenciales para el ecodesarrollo son:

a) Una autoridad horizontal de desarrollo que supere los enfoques sectoriales y sea capaz de aprovechar todas las posibilidades de complementación;

b) La participación efectiva de la población en el proceso de elaboración de las ecoestrategias, en la investigación que sea necesaria y en la ejecución de las acciones proyectadas;

c) Un sistema de educación que, en vez de concentrarse en la transmisión de un conocimiento basado en libros, transforme la escuela rural en una verdadera agencia de desarrollo, donde los alumnos aprendan a participar diariamente en acciones de desarrollo, a tomar sus responsabilidades frente a la colectividad y al mismo tiempo

⁵⁷ Véase al respecto la contribución del autor al Seminario de Founex: "Environmental Quality Management and Development Planning: Some Suggestions for Action", *Environment and Development*, op. cit., págs. 123 a 139.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, Solon Barraclough, *Rural Development Strategy and Agrarian Reform*, Seminario Latinoamericano sobre Reforma Agraria y Colonización, Chiclayo, 29 de noviembre al 5 de diciembre de 1971.

⁵⁹ J. B. R. Witney, op. cit.

a pensar concretamente en términos ecológicos y antropológicos;

d) Un sistema de integración de las zonas rurales a la economía nacional, que impida la explotación de los productores primarios por una cadena de intermediarios.⁶⁰

Estos supuestos son difíciles de realizar. Creemos que mientras se organiza la cooperación internacional de científicos de distintas disciplinas alrededor del concepto del ecodesarrollo, vale la pena organizar *hic et nunc*, algunos proyectos demostrativos consistentes en diseñar escenarios de ecodesarrollo para determinadas ecozonas representativas de condiciones existentes en diversos países latinoamericanos. Con esto se podría lograr lo siguiente:

a) Una síntesis preliminar de los conocimientos sobre las posibilidades de ecodesarrollo en las regiones estudiadas y, concomitantemente, un inventario de los vacíos de información;

b) Sugerencias para acciones concretas de ecodesarrollo;

c) Sugerencias para programas futuros de investigación y sus prioridades;

d) Identificación de proyectos de desarrollo que podrían obtener apoyo de organismos de financiamiento internacional;

e) Un aporte considerable a la conceptualización del ecodesarrollo y a la elaboración de estrategias de desarrollo basadas en este concepto, de interés para los países en desarrollo en general y para la definición de los programas futuros del PNUMA.

Cabría pensar además en agregar un componente de ecodesarrollo a algunos proyectos de desarrollo regional y rural en vías de realización

⁶⁰ Véase Otávio Guilherme Velho, *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária. Estudo Processo de Penetração numa Área de Transamazonica*, Río de Janeiro, 1972, pág. 156. En esta reciente monografía de Marabá, en la Amazonia brasileña, se muestra la explotación a la que son sometidos los colonos por los comerciantes y se extraen interesantes conclusiones sobre lo inadecuado de los esquemas de colonización dirigida:

"Una política de colonización masiva tendría necesariamente que buscar objetivos menos ambiciosos, pero en escala mucho mayor, sin fijar *a priori* la dirección exacta que tomaría el proceso, sino que contentándose con garantizar las condiciones mínimas (como ayuda en la construcción de caminos vecinales, créditos limitados para mantener al labrador hasta la cosecha, precios mínimos, asistencia agrícola, asistencia sanitaria y escolar, etc.) y orientando a los labradores, sin que sientan menoscabada su autonomía, para introducir las racionalizaciones posibles en cada momento. Sobre todo, sería necesario garantizar efectivamente la posesión de la tierra."

"Estos objetivos, aparentemente más modestos, pueden tener consecuencias bastante más trascendentales de lo que pueda parecer a primera vista."

Véase también M. Nelson, "New land development policy in the humid tropics of Latin America", ILPES, Santiago, 1970 (manuscrito).

o de elaboración por las Naciones Unidas y sus organismos especializados. Como el meollo del problema es aprender a conocer y manejar mejor las interrelaciones entre procesos sociales y procesos naturales, y dado que las formas de tenencia de la tierra y de organización social influyen en la utilización de los suelos y los recursos, surge una coyuntura interesante para efectuar estudios y experimentos de ecodesarrollo en zonas donde está en marcha el proceso de reforma agraria y es preciso valorizar rápidamente las tierras más pobres, que en el régimen lati-

fundista no estaban siendo debidamente explotadas. Por otro lado, las nuevas formas de organización rural deberían crear condiciones favorables para una política de conservación de recursos naturales y de construcción de viviendas utilizando técnicas con alta densidad de mano de obra. Es en estas zonas donde existen las mayores oportunidades de aplicar los supuestos institucionales necesarios al ecodesarrollo.⁶¹

⁶¹ El autor agradece las valiosas sugerencias de F. Barahona, de la Oficina Regional de la FAO.

LOS EFECTOS DE LA ASOCIACIÓN DE LIBRE COMERCIO DEL CARIBE (CARIFTA)

1. *Crecimiento del comercio entre los miembros de la CARIFTA*

En la fundamentación de la CARIFTA se indicaba explícitamente que este mecanismo para acelerar el comercio y estimular la producción era el paso inicial hacia un programa de integración más amplio. Se reconocía que la liberalización del comercio por sí sola no podría tener efectos de la magnitud necesaria en los países del Caribe, dada la orientación tradicional de sus economías, así como el nivel generalmente bajo de los aranceles externos. Era evidente, en realidad, que el intercambio en el seno de la CARIFTA podría atribuirse más a elementos de promoción que a los meros efectos en los precios derivados de la eliminación de los aranceles entre las partes. Por esta razón se consideraron igualmente importantes varios otros aspectos de la integración regional, que se introducirían lo antes posible. Sin embargo, hasta mediados de 1973 el esquema de relaciones seguía siendo esencialmente el de una zona de libre intercambio, de manera que la aceleración del comercio intrazonal es un indicador útil de los avances logrados. No obstante, cabe tener presente que los incrementos relativos de comercio que registran los distintos países no son en sí indicación de beneficios derivados de la CARIFTA.

Los datos oficiales disponibles no permiten evaluar por completo los resultados obtenidos hasta la fecha gracias a la liberalización del comercio. Algunos gobiernos sólo han publicado informes anuales detallados de comercio hasta 1968. A continuación intentaremos efectuar una evaluación preliminar basada en las estimaciones provisionales que los gobiernos han proporcionado a la Oficina del Caribe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Los niveles iniciales del comercio intrazonal eran bajos comparados con el del comercio total de los países participantes. Se estima que en 1967, antes de crearse la CARIFTA, las importaciones intrazonales eran menos de 5% de las importaciones totales. Tendencias recientes indican que la situación ha mejorado y que la relación entre importaciones intrazonales e importaciones totales se eleva sostenidamente. Entre 1967 y 1972 las importaciones intrazonales totales se elevaron de 95 millones de dólares del

Caribe Oriental a una suma estimada en 260 millones, lo cual representa un incremento total de 174% durante el período, es decir, una tasa anual de casi 35%. Las estimaciones anuales y los cambios porcentuales en los distintos años se muestran en los cuadros 1, 2 y 3. Antes del establecimiento de la CARIFTA, el comercio intrazonal había alcanzado a 2.8 millones de dólares en 1964, apenas 1% de su comercio externo total, y la tasa media de incremento había sido inferior a 6%. La expansión relativamente rápida a partir de 1968 ha agregado, según se estima, 300 millones de dólares del Caribe Oriental a las transacciones intrazonales.

Un rasgo muy marcado del comercio de la zona es el predominio en él de los países más grandes, que ha existido siempre pero que ahora se ha hecho mucho más visible. También es evidente que las importaciones que efectúa el Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO) han estado elevándose a un ritmo mayor que sus exportaciones a los demás países de la CARIFTA. En efecto, mientras el comercio entre los cuatro países más grandes ha aumentado rápidamente, las importaciones hacia ellos desde los países más pequeños no han crecido con la misma celeridad. Por otro lado, los países más pequeños han acrecentado mucho sus importaciones desde esos cuatro países a partir de 1967, de manera que como grupo constituyen un mercado importante y cada vez mayor.

Con todo, es preciso tener presentes las considerables disparidades de tamaño y de niveles de desarrollo económico entre los países. Se puede apreciar mejor la forma en que los países han reaccionado ante las medidas de liberalización examinando los cuadros 2 y 3, donde se muestran los incrementos relativos en el comercio durante el período. Como era de esperar, los incrementos anuales han variado, tanto de un país a otro como de un año a otro. Asimismo, es evidente que la adaptación a las nuevas condiciones del mercado es aún incipiente, y que deberá pasar algún tiempo antes de que todos los países puedan aprovechar cabalmente las oportunidades que ofrece el mercado de la CARIFTA.

Los datos revelan que Jamaica y Barbados registraron los incrementos relativos más pronunciados, tanto en las importaciones como en las exportaciones, durante el período. También mues-

Cuadro 1
CARIFTA: COMERCIO INTRAZONAL
(Miles de dólares del Caribe Oriental)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972
<i>A. Importaciones</i>						
Barbados	13 251	17 031	21 516	27 030	31 455 ^a	40 031 ^b
Guyana	25 741	29 521	32 461	37 777	40 535	51 328
Jamaica	8 896	8 583	12 888	18 967	26 424	63 898
Trinidad y Tabago	15 982	15 965	22 020	26 879	31 338	40 350
<i>Subtotal</i>	<i>63 870</i>	<i>71 100</i>	<i>88 885</i>	<i>110 653</i>	<i>129 752</i>	<i>195 607</i>
MCCO	27 356	32 714 ^b	37 961 ^b	47 024 ^b	(53 153) ^b	...
Belice	4 017	4 214	5 119	4 860	5 291	...
<i>Total</i>	<i>95 243</i>	<i>108 028^b</i>	<i>131 965^b</i>	<i>162 537^b</i>	<i>188 196^b</i>	<i>(260 000)</i>
<i>B. Exportaciones (excluidas las reexportaciones)</i>						
Barbados	5 541	6 604	8 917	11 199	14 531 ^a	20 595 ^b
Guyana	22 071	23 365	24 524	26 600	34 835	43 780 ^b
Jamaica	10 598	15 054	21 928	24 733	29 519	41 179
Trinidad y Tabago	44 631	54 991	73 032	83 891	99 487	113 815
<i>Subtotal</i>	<i>82 841</i>	<i>100 014</i>	<i>128 401</i>	<i>146 423</i>	<i>178 372</i>	<i>219 369</i>
MCCO ^c	4 844	5 085 ^b	5 439 ^b	6 434 ^b	7 110 ^b	...
Belice	934	847	1 306	1 742 ^d	1 725	...
<i>Total</i>	<i>88 619</i>	<i>105 946^b</i>	<i>135 146^b</i>	<i>154 599^b</i>	<i>187 207^b</i>	<i>(230 000)</i>

FUENTE: Informes de comercio exterior de los países.

NOTA: Las estimaciones incluyen todos los países del MCCO. Hay una aparente discrepancia en 1969, especialmente en el comercio entre los países más grandes, por cuanto las exportaciones aparecen excediendo las importaciones.

^a Excluido Belice, cuyo comercio es habitualmente insignificante.

^b Estimaciones.

^c Exportaciones totales. Para algunos países del MCCO, exportaciones totales en todos los años.

^d Cifras preliminares.

Cuadro 2
CARIFTA: INCREMENTO PORCENTUAL DEL COMERCIO INTRAZONAL

	<i>Importaciones</i>				<i>Exportaciones (excluidas las reexportaciones)</i>			
	1967-1971	Promedio	1967-1972	Promedio	1967-1971	Promedio	1967-1972	Promedio
Barbados	137.4	34.4	202.1	40.4	162.2	40.5	271.7	54.3
Guyana	57.5	14.4	99.4	19.9	57.8	14.5	98.4	19.7
Jamaica	197.0	49.3	618.3	123.7	178.5	44.6	288.6	57.7
Trinidad y Tabago	96.1	24.0	152.5	30.5	122.9	30.7	155.0	31.0
<i>Subtotal</i>	<i>103.2</i>	<i>25.8</i>	<i>206.3</i>	<i>41.3</i>	<i>115.3</i>	<i>28.8</i>	<i>164.8</i>	<i>33.0</i>
MCCO	94.3	23.6	—	—	46.8	11.7	—	—
Belice	31.7	7.9	—	—	84.7	21.2	—	—
<i>Total</i>	<i>97.5</i>	<i>24.3</i>	<i>(172.9)</i>	<i>(34.6)</i>	<i>111.4</i>	<i>27.8</i>	<i>(159.5)</i>	<i>(31.9)</i>

Cuadro 3

CARIFTA: INCREMENTOS PORCENTUALES ANUALES DEL COMERCIO INTRAZONAL

	1968	1969	1970	1971	1972
<i>A. Importaciones</i>					
Barbados	28.5	26.3	25.6	16.4	27.3
Guyana	14.7	10.0	16.4	7.3	26.6
Jamaica	- 3.6	50.2	47.2	39.3	141.8
Trinidad y Tabago	^a	37.9	22.1	16.6	28.9
<i>Subtotal</i>	<i>11.3</i>	<i>25.0</i>	<i>24.5</i>	<i>17.3</i>	<i>50.8</i>
MCCO	19.6	16.0	23.9	13.0	...
Belice	—	—	—	8.9	...
<i>Total</i>	<i>13.4</i>	<i>22.2</i>	<i>23.2</i>	<i>15.8</i>	<i>...</i>
<i>B. Exportaciones (excluidas las reexportaciones)</i>					
Barbados	19.2	35.0	25.6	29.8	41.7
Guyana	5.9	5.0	8.5	31.0	25.7
Jamaica	42.0	45.7	12.8	19.4	39.5
Trinidad y Tabago	23.2	32.8	14.9	18.6	14.4
<i>Subtotal</i>	<i>20.7</i>	<i>28.4</i>	<i>14.0</i>	<i>21.8</i>	<i>23.0</i>
MCCO	5.0	7.0	18.3	(10.5) ^b	...
Belice	—	—	—	(- 1.0) ^b	...
<i>Total</i>	<i>19.6</i>	<i>27.6</i>	<i>14.3</i>	<i>21.1</i>	<i>...</i>

^a Insignificantes.^b Datos incompletos.

tran que, dadas las distintas características de las economías de los países, los incrementos de las importaciones y exportaciones no aparecen demasiado desequilibrados, salvo tal vez en lo que se refiere a los miembros del MCCO, en los cuales el incremento relativo de las importaciones ha doblado con creces el incremento relativo de las exportaciones. En efecto, como muestra el cuadro 3, las exportaciones de los miembros del MCCO reaccionaron con lentitud ante los mecanismos de libre comercio y no tuvieron efectos realmente significativos hasta 1970. En este respecto, la situación de Guyana es muy similar; aunque tuvo incrementos moderados en sus exportaciones a la CARIFTA entre 1968 y 1970, sólo en 1971 la expansión fue grande. Sin embargo, si se considera todo el período 1968-1972, el incremento relativo de las exportaciones de Guyana a la CARIFTA fue a parejas con el incremento relativo de sus importaciones desde esa zona. Y aunque es todavía algo prematuro en la vida de la CARIFTA para extraer demasiadas conclusiones, vale la pena anotar que hasta fines de 1972 tanto Barbados como Trinidad y Tabago habían experimentado aumentos relativos mayores en las exportaciones que en las importaciones, dentro de su comercio con la CARIFTA.

2. Comercio dentro del Mercado Común del Caribe Oriental

La reacción comparativamente más lenta del MCCO ante las diversas medidas de integración se hace evidente incluso en el comercio entre los propios miembros de este grupo. Lo inadecuado de las estadísticas impide efectuar un análisis satisfactorio de lo sucedido en el comercio dentro del MCCO, ya que sólo se cuenta con cifras completas para 1967 y 1968. Sin embargo, las estimaciones más adecuadas sugieren que el crecimiento medio del comercio del MCCO entre 1967 y 1970 se aproximó al 15% anual, es decir, a poco más del doble del registrado entre 1964 y 1967.

Los datos que aparecen resumidos en el cuadro 4 no bastan para efectuar evaluaciones sólidas, pero sí indican que entre los estados para los cuales se dispone de información completa, San Cristóbal-Nieves-Anguila y Granada son los que han mostrado una tendencia más marcada a ampliar sus importaciones desde los demás países del MCCO. Parecería también que San Cristóbal-Nieves-Anguila, Dominica y Antigua han sido desde 1967 los principales proveedores del grupo. Más significación aún tiene la mayor diversificación del comercio dentro del MCCO que

revelan los porcentajes que aparecen en el cuadro 4. Mientras en 1964 Dominica absorbió casi la mitad de las importaciones totales dentro del MCCO, y San Cristóbal-Nieves-Anguila efectuó poco menos de dos tercios de las ventas dentro del grupo, desde entonces sus respectivas posiciones se han modificado considerablemente, pues Dominica está comprando menos y vendiendo más, en tanto que San Cristóbal-Nieves-Anguila ha estado vendiendo menos y comprando más.

Sin embargo, al hacer estas evaluaciones preliminares es preciso reconocer que existen algunas diferencias muy pronunciadas de tamaño, recursos y niveles de desarrollo entre los propios miembros del MCCO, aunque son menos marcadas que las que se observan entre este grupo y los países de mayor tamaño de la CARIFTA.

3. Estructura y tendencias del comercio intrazonal de la CARIFTA

Si se compara con las cifras de 1967, se observa que todos los países de la CARIFTA han experimentado incrementos en su comercio intrazonal. Desde el punto de vista de las exportaciones (excluidas las reexportaciones) las expansiones mayores, en términos absolutos, se observaron en Trinidad y Tabago, Jamaica, Barbados y Guyana, en este mismo orden. En su conjunto, estos cuatro países han doblado su comercio con la CARIFTA desde 1967; entre 1968 y 1972 absorbieron en promedio aproximadamente 67% del total de las importaciones intrazonales, y en las exportaciones intrazonales tienen un predominio aún mayor, pues generan aproximadamente 95% de ellas.

Cuadro 4 .

MERCADO COMÚN DEL CARIBE ORIENTAL: COMERCIO ENTRE SUS MIEMBROS

A. Importaciones desde otros países miembros del MCCO (Miles de dólares del Caribe Oriental)

	1964	1967	1968	1969	1970 ^a	1971
Antigua	58	251.9	252.4	346.5	(346.0)	...
Dominica	412	327.2	301.0	235.6	(286.1)	...
Granada	68	113.1	237.4	381.0	(189.3)	...
Montserrat	n.a.	154.2	145.5	n.a.	126.8	130.5
San Cristóbal-Nieves-Anguila	43	44.1	103.6	282.3	431.4	528.7
Santa Lucía	186	161.4	324.7	147.0	179.8	159.5
San Vicente	98	130.1	162.6	184.1	289.4	195.2
<i>Total</i>	<i>(865)</i>	<i>1 282.0</i>	<i>(1 527.2)</i>	<i>(1 576.5)</i>	<i>(1 849.2)</i>	<i>(2 000.0)</i>

B. Participación porcentual en el comercio entre miembros del MCCO

	Importaciones de los países como porcentaje de la importaciones totales entre miembros del MCCO			Exportaciones de los países como porcentaje de las exportaciones totales entre miembros del MCCO		
	1964	1967	1970	1964	1967	1970
Antigua	6.7	19.6	(18.7)	2.0	10.1	(32.6)
Dominica	47.6	33.3	(15.5)	7.7	18.5	(21.5)
Granada	7.9	8.8	(10.2)	10.1	7.8	(8.7)
Montserrat	...	12.0	(6.9)	3.2	2.3	(5.6)
San Cristóbal-Nieves-Anguila	5.0	3.4	(23.3)	65.7	42.9	(18.0)
Santa Lucía	21.5	12.6	(9.7)	7.1	6.7	(5.9)
San Vicente	11.3	10.1	(15.7)	4.2	11.7	(7.7)
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

^a Cifras preliminares.

En lo que toca a las modalidades de los movimientos comerciales en la región, conviene tener presente que antes de la inauguración de los mecanismos oficiales de la CARIFTA, el petróleo y el arroz constituían más de las tres cuartas partes del comercio intrazonal, y que Guyana y Trinidad y Tabago en conjunto absorbían casi la mitad del comercio total entre los países que ahora constituyen la CARIFTA. El comercio de Jamaica se efectuaba principalmente con Belice, las Bahamas, Bermuda y las islas Caimán, en tanto que Trinidad y Tabago comerciaban sobre todo con Guyana y las islas Windward. Como muestran los cuadros, esto había cambiado considerablemente hacia fines de 1972, pues el comercio se había diversificado más. Sin embargo, cabe notar que alrededor del 65% del comercio intrazonal de la CARIFTA se efectúa exclusivamente entre los cuatro países más grandes, y que menos del 2% se realiza exclusivamente entre países del MCCO; de esta manera, aproximadamente un tercio del comercio intrazonal corresponde a transacciones entre los países más pequeños y los cuatro países mayores de la CARIFTA. Más aún, la mayor parte de la expansión del comercio de la CARIFTA puede atribuirse a transacciones entre los cuatro países mayores.¹ En el cuadro 5 se muestran algunos

cambios en la distribución del comercio entre los participantes de la CARIFTA. Pese a los incrementos absolutos logrados por los Estados Asociados y Belice, que figuran en los cuadros 1 a 3, en general la participación de éstos en el comercio intrazonal total de la CARIFTA ha declinado.

Junto con crecer el comercio intrazonal, ha aumentado la significación del mercado de la CARIFTA en relación con mercados extrazonales. La CARIFTA ha pasado a ocupar el segundo lugar como fuente de importaciones para la mayoría de los Estados Asociados (después del Reino Unido y antes de los Estados Unidos y Canadá), el tercer lugar para Barbados y Guyana, y el quinto para Belice, Jamaica y Trinidad y Tabago. En lo que toca a las exportaciones, la CARIFTA se ha transformado en el mercado de mayor importancia para Montserrat y en el de segunda importancia para Antigua, Barbados, Dominica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago. Entre los mercados de exportación, el lugar más bajo que ocupa la CARIFTA es el cuarto, con relación a Belice, Granada, Guyana y Jamaica.

El progreso del comercio en la zona se ha visto afectado por la relativa falta de diversidad en la producción, ya que unos pocos productos absorben gran parte del comercio total. Por lo tanto, para evaluar la importancia de la CARIFTA en la promoción del comercio, es útil considerar separadamente los nuevos productos que ingresan al comercio intrazonal. El comercio intrazonal previo a la CARIFTA dependía de los productos petroleros de Trinidad y Tabago, los fertilizantes, algunos productos químicos y el cemento de Trinidad y Tabago y Jamaica, el arroz de Guyana y los tubérculos procedentes de los Estados Asociados. Los "nuevos" productos abarcan una gama de manufacturas liviana inclui-

¹ Comercio entre los cuatro países más grandes	1967: 60.2% 1970: 64.8%
Comercio entre los países del MCCO	1967: 1.9% 1970: 1.5%
Comercio entre los países más desarrollados y los menos desarrollados de la zona	1967: 37.8% 1970: 33.3%

Cuadro 5

CARIFTA: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL COMERCIO INTRAZONAL

	Importaciones			Exportaciones		
	1967	1971 ^a	1972 ^a	1967	1971 ^a	1972 ^a
Barbados	13.9	16.7	15.4	10.1	7.8	9.0
Guyana	27.0	21.5	19.7	22.8	18.6	19.0
Jamaica	9.3	14.0	24.6	10.9	15.8	17.9
Trinidad y Tabago	16.8	16.7	15.5	48.1	53.1	49.5
Subtotal	67.0	68.9	75.2	91.9	95.3	95.4
MCCO	28.7	28.2	24.8	7.2	3.8	4.6
Belice	4.2	2.8				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Informes oficiales de comercio exterior y datos preliminares suministrados a la CEPAL por las oficinas de estadística.

^a Estimaciones.

Cuadro 6

CARIFTA: INCREMENTO Y COMPOSICIÓN PORCENTUALES DE LAS EXPORTACIONES INTRAZONALES (EXCLUIDAS LAS REEXPORTACIONES)

Secciones de la CUCI	Incremento porcentual 1967-1971	Composición porcentual	
		1967	1971 ^a
0. Productos alimenticios	78.1	28.9	30.0
1. Bebidas y tabaco	94.2	2.6	3.0
2. Materiales crudos (excepto los combustibles)	62.2	4.8	4.6
3. Combustibles y lubricantes	— 6.8	26.1	14.2
4. Aceites y mantecas de origen vegetal	67.1	1.5	1.4
5. Productos químicos	56.7	15.5	14.2
6. Artículos manufacturados, clasificados según el material	65.8	14.2	13.8
7. Maquinaria y material de transporte	759.6	0.3	1.4
8. Artículos manufacturados diversos	398.3	5.9	17.2
9. Transacciones no clasificadas	66.0	0.2	0.2

^a Excluye Antigua, Granada y San Vicente; para Barbados se usaron cifras de 1970 y para Belice y Dominica, cifras de 1969.

das en las secciones 6 a 8 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), como vestuario, artículos plásticos, bolsas de papel y otros envases de papel o cartón, y una variedad de artefactos domésticos; productos agrícolas que se intercambian en virtud del Protocolo de Comercialización Agrícola; preparados de café, cacao y chocolate y otros preparados alimenticios y alimentos para animales. El crecimiento del mercado de la CARIFTA ha estimulado la ampliación de la gama de productos, tanto tradicionales como nuevos. Los productos petroleros procedentes de Jamaica y Antigua han ingresado al comercio intrazonal, y se están intercambiando en forma más amplia el cemento, los fertilizantes y los productos químicos.

Los productos que más intercambian estos países son los alimentos, que absorben aproximadamente el 30% de las exportaciones (excluidas las reexportaciones). A ellos siguen el petróleo y sus derivados, con una participación del 25%; los productos químicos, con 18%, y otros productos manufacturados, con 17%.

Guyana continuó siendo el principal proveedor de alimentos del comercio intrazonal; estos productos constituyen aproximadamente 70% de sus exportaciones totales (excluidas las reexportaciones) dentro de la zona, e incluyen casi exclusivamente arroz y melaza. Trinidad y Tabago proporciona principalmente petróleo y sus derivados, que en conjunto representan aproximadamente 45% de sus exportaciones a otros países de la CARIFTA. Jamaica y Trinidad y Tabago generan aproximadamente 80% de las exportaciones de productos químicos en la zona (excluidas las exportaciones); esta categoría abarca más de la mitad de las exportaciones de Jamai-

ca a la región. Trinidad y Tabago, por su parte, es el principal proveedor de manufacturas, aunque Jamaica y Barbados están haciendo rápidos progresos en este terreno.

Una visión más general de la composición de las exportaciones intrazonales de la CARIFTA es la que da el cuadro 6, que las presenta de acuerdo con las secciones correspondientes de la CUCI, junto con los incrementos relativos de las exportaciones (excluidas las reexportaciones) en el período 1967-1971. Estos datos, además de mostrar el alza en la categoría alimentos, también destacan que el grueso de los incrementos del comercio se ha producido en las manufacturas, esto es, en el conjunto de las secciones 5 a 8 de la CUCI. Al respecto, es importante destacar que en 1972 Trinidad y Tabago destinó el 34% de sus exportaciones de manufacturas a otros países de la CARIFTA; Jamaica, el 49%; Barbados, el 40 y Guyana, el 66%.

Cabe contrastar esta situación con la de 1963, época en que estos porcentajes eran 52% para Trinidad y Tabago y 15% para Jamaica,² y en que los datos sugerían que los países de la

² Exportaciones de productos incluidos en las secciones 5 a 8 de la CUCI:

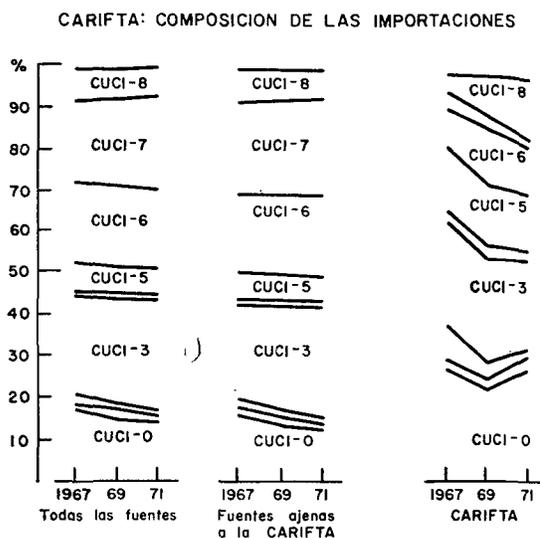
	A todos los destinos	A la CARIFTA
Barbados (en millones de dólares del Caribe Oriental, 1970)	15.58	6.24
Guyana (millones de dólares de Guyana, 1971)	9.38	6.17
Jamaica (millones de dólares jamaicanos, 1972)	22.76	11.07
Trinidad y Tabago (millones de dólares de Trinidad y Tabago, 1971)	109.96	37.00

CARIFTA constituían, en términos relativos, un mercado declinante para las exportaciones de manufacturas, ya que en 1957 el 31% de las exportaciones de manufacturas jamaicanas iba a este grupo de países, en tanto que en 1963 la cifra había bajado al 15%, mientras los porcentajes correspondientes de Trinidad y Tabago habían sido de 60% en 1957 y 52% en 1963.³

La descomposición similar de la estructura de las importaciones confirma la composición general de los productos intercambiados y, lo que es más importante, sugiere algunas tendencias nacientes. Si se compara la estructura de las importaciones en 1969 y en 1971, que figura en el gráfico, se observa claramente la mayor significación de los alimentos y las bebidas (secciones 0 y 1) y de las manufacturas livianas (sección 8) en el comercio intrazonal de la CARIFTA. Paralelamente, sin embargo, se han registrado cambios en la composición de las importaciones desde fuera de la CARIFTA. Considerando lo anterior en conjunto con los porcentajes que aparecen en el cuadro 7, no cabe duda de que hacia 1971 se había logrado ya cierta sustitución de importaciones dentro de la CARIFTA. Mientras

³ Los datos no permiten extraer conclusiones acerca de la estructura de la producción manufacturera en los países más grandes y la estructura de la demanda en el resto de la zona, en términos de producción para satisfacer las necesidades zonales frente a producción para satisfacer necesidades no zonales. Es preciso tomar en cuenta los programas nacionales de sustitución de importaciones. Sin embargo, el porcentaje descendente de Trinidad y Tabago entre 1957 y 1972 es notable, como lo es también el gran descenso y la aún mayor recuperación de Jamaica. No se conocen los porcentajes correspondientes a Barbados y Guyana en 1957, ya que allí el proceso de industrialización comenzó más tarde. No es posible llegar a conclusión alguna respecto a la compatibilidad de, digamos, la producción de Trinidad y Tabago para terceros mercados con su producción para la CARIFTA.

Gráfico



en 1969 aproximadamente el 7% de las importaciones de alimentos, bebidas y manufacturas diversas habían tenido su origen en la zona, en 1971 ese porcentaje se aproximaba al 10%. Asimismo, mientras entre 1967 y 1969 se tendía a recurrir más a las fuentes no zonales para la importación de alimentos, entre 1969 y 1971 se ha recurrido más y más a la CARIFTA.

Es notable también que el grado de sustitución logrado se haya obtenido en el marco de cambios en la composición de las exportaciones totales, por los cuales estas categorías están perdiendo importancia relativa. Esto parece llevar implícito el hecho de que los programas nacionales de sustitución de las importaciones estén teniendo algún efecto y estén llevando a la vez a la sustitución de las importaciones zonales. Con-

Cuadro 7

CARIFTA: COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LAS IMPORTACIONES

Secciones de la CUCI	1967			1969			1971		
	Total	Resto del mundo	CARIFTA	Total	Resto del mundo	CARIFTA	Total	Resto del mundo	CARIFTA
0	100.0	91.3	8.7	100.0	92.9	7.1	100.0	90.3	9.7
1	100.0	90.3	9.7	100.0	92.8	7.2	100.0	89.8	10.2
2	100.0	83.7	16.3	100.0	90.4	9.6	100.0	95.2	4.8
3	100.0	94.1	5.9	100.0	95.5	4.5	100.0	96.1	3.9
4	100.0	88.5	11.5	100.0	81.2	18.8	100.0	84.2	15.8
5	100.0	88.6	11.4	100.0	89.7	10.3	100.0	90.2	9.8
6	100.0	97.1	2.9	100.0	96.7	3.3	100.0	97.3	2.7
7	100.0	99.8	0.2	100.0	99.6	0.4	100.0	99.6	0.4
8	100.0	95.9	4.1	100.0	93.0	7.0	100.0	89.2	10.8
9	100.0	93.8	6.2	100.0	97.1	2.9	100.0	97.4	2.6

Cuadro 8

CARIFTA: EL COMERCIO INTRAZONAL EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

	<i>Importaciones de la CARIFTA como porcentaje del producto interno bruto</i>			<i>Exportaciones a la CARIFTA como porcentaje del producto interno bruto</i>		
	1967	1970	1972	1967	1970	1972
Antigua	17.6	32.0	—	0.3	1.3	—
Domínica	10.7	14.8	—	2.5	2.2	—
Granada	11.6	20.9	—	0.4	1.5	—
San Cristóbal-Nieves- Anguila	10.9	13.4	—	2.2	1.3	—
Santa Lucía	13.6	15.3	—	4.6	3.1	—
San Vicente	13.7	19.9	—	5.0	4.7	—
Montserrat	17.4	16.1	—	0.2	0.5	—
<i>Subtotal</i>	<i>13.3</i>	<i>19.2</i>	<i>(19.4)</i>	<i>2.3</i>	<i>2.3</i>	<i>(3.1)</i>
Barbados	7.0	9.9	12.5	2.9	4.1	6.4
Guyana	6.9	8.1	9.9	5.9	5.7	8.4
Jamaica	0.5	0.8	2.3	0.6	1.1	1.5
Trinidad y Tabago	1.2	1.6	2.0	3.3	5.0	5.7
<i>Subtotal</i>	<i>1.7</i>	<i>2.3</i>	<i>3.5</i>	<i>2.3</i>	<i>3.1</i>	<i>3.9</i>
<i>Total CARIFTA^a</i>	<i>2.5</i>	<i>3.4</i>	<i>(4.4)</i>	<i>2.3</i>	<i>3.1</i>	<i>(3.9)</i>

^a Excluido Belice, para el cual aún no se dispone de estimaciones adecuadas.

firma este punto la declinación relativa del petróleo y sus derivados en el comercio intrazonal de la CARIFTA, que debe asociarse con nuevas actividades de refinación en Jamaica, Antigua y Barbados, y con la mayor demanda de crudo procedente de fuentes externas a la CARIFTA.

Pese a la pequeña participación de las transacciones intrazonales en el comercio total de estos países, frente a un creciente comercio intrazonal y a tendencias identificables en su composición, cabe esperar indicadores discernibles del efecto inicial en los patrones de producción y consumo de estos países. Así lo confirman en efecto, las relaciones entre el producto interno bruto, de una parte, y las importaciones y exportaciones intrazonales, de otra, que indican el grado de dependencia con respecto al comercio intrazonal. En líneas generales, estas relaciones revelan las proporciones del ingreso nacional gastadas o percibidas en el comercio intrazonal por los diversos países. Como muestra el cuadro 8, la dependencia de este tipo varía considerablemente de un país a otro. También muestra el cuadro que aunque el comercio intrazonal es relativamente pequeño en comparación con el producto interno agregado, el valor del producto así ampliado constituye una importante proporción del ingreso de la mayoría de los países, proporción que se ha elevado considerablemente desde 1967.

En todos los casos, salvo en Montserrat, ha habido incrementos en las relaciones entre impor-

tación intrazonal y producto interno bruto, de manera que hacia 1972 éstas fluctuaban entre 10% en Guyana hasta la elevada cifra de 32% en Antigua, aunque sólo alcanzaban aproximadamente a 2% en Jamaica y Trinidad y Tabago. Desde el punto de vista del efecto de los ingresos provenientes del comercio intrazonal, se observará que las relaciones entre las exportaciones intrazonales y el producto interno bruto son apreciablemente menores que las correspondientes a importaciones intrazonales en los miembros del MCCO y aún más bajas para Barbados, Guyana y Jamaica, pero más elevadas para Trinidad y Tabago. Es interesante observar a través de las relaciones entre las exportaciones intrazonales y el producto interno bruto que, salvo en Montserrat, la situación de los países pequeños se asemeja a la del país más grande, Jamaica, aunque es inferior a la de Barbados, Guyana y Trinidad y Tabago.

De estos análisis se desprende que todos los países de la CARIFTA, excepto Montserrat, han estado comprando sus insumos cada vez más dentro de la zona; asimismo, confirman que hasta ahora los países mayores han sido más capaces de producir para la zona. Pese a la falta de datos adecuados para 1972, la lenta reacción del MCCO ante los mecanismos de libre comercio (véase el cuadro 9) permite concluir que la producción en los países más pequeños aún no se había adaptado efectivamente a la demanda de la zona.

Cuadro 9

CARIFTA: INCREMENTOS PORCENTUALES DE LAS CONTRIBUCIONES
SECTORIALES AL PRODUCTO INTERNO BRUTO

	1968	1969	1970	1971	1972
<i>A. Manufactura</i>					
Barbados	2.9	13.8	15.5	8.0	...
Guyana	5.1	6.9	8.4	7.6	4.9
Jamaica	11.6	5.2	9.2	12.1	7.9
Trinidad y Tabago	18.9	12.7	7.1	6.1	10.8
<i>Subtotal</i>	14.1	8.8	8.4	9.0	...
MCCO	16.3	8.6	2.0	7.8	...
<i>Total</i>	14.1	8.8	8.4	9.0	...
<i>B. Agricultura total</i>					
Barbados	-12.8	-10.6	8.0	- 5.7	...
Guyana	- 0.8	12.0	1.6	12.7	1.8
Jamaica	- 0.5	- 0.6	2.3	25.1	- 5.9
Trinidad y Tabago	13.8	- 0.1	1.3	1.2	3.5
<i>Subtotal</i>	1.8	0.9	2.4	13.0	...
MCCO	6.4	5.0	- 5.3	- 0.5	...
<i>Total</i>	2.3	1.4	1.4	11.4	...
<i>C. Agricultura para consumo interno</i>					
Barbados	0.0	4.7	- 0.8	6.1	...
Guyana	8.1	5.0	1.2	5.8	5.0
Jamaica	- 0.7	9.1	12.4	30.7	6.0
Trinidad y Tabago	15.0	- 1.7	...	...	...
<i>Subtotal</i>	5.6	4.4	...	...	...
MCCO	4.3	2.9	6.0	1.5	...
<i>Total</i>	5.5	4.3	...	...	...

4. Algunas consideraciones estructurales

Los miembros de la CARIFTA han abrigado la esperanza de que todo incremento significativo del comercio generará a su vez una mayor producción y estimulará una reestructuración de la economía de la zona. Las relaciones de las importaciones y exportaciones intrazonales con respecto al producto interno bruto sugerirían que la CARIFTA no ha tenido todavía efectos estructurales de importancia en la producción. Esto es así en parte porque el proceso de cooperación económica ha comenzado sólo recientemente y aún es demasiado pronto para mirar a la CARIFTA con ojos críticos en términos de una economía integrada. Sin embargo, datos agregados sí sugieren que el establecimiento de la CARIFTA coincidió con la ejecución de algunos programas nacionales encaminados a estimular cambios de estructura.

El examen de la contribución relativa de los principales sectores de actividad al producto inter-

terno bruto total desde 1967, revela que los sectores primarios (agricultura, silvicultura, pesquería, minería y canteras) en su conjunto generan aproximadamente 27% del producto interno bruto y la manufactura y la construcción el 23%, en tanto que el sector de los servicios origina aproximadamente el 50%. Los datos disponibles pese a que no permiten demarcar adecuadamente el sector secundario, indican que en los principales sectores productivos el valor agregado ha crecido menos que en el sector de los servicios. Esto no sorprende demasiado si se considera la creciente importancia del turismo y los débiles vínculos entre esta actividad y los principales sectores de producción. Sin embargo, entre los grandes sectores económicos, la tendencia reciente parece apuntar a una declinación de la importancia relativa de la actividad primaria y a la expansión de las actividades secundaria y terciaria.

Como muestra el cuadro 10, la contribución proporcional de la agricultura al producto inter-

no bruto agregado de la CARIFTA ha descendido constantemente, aunque sigue siendo el puntal de las economías de la zona, especialmente en términos de empleo, de ingresos por concepto de exportación y de insumos para los subsectores de elaboración. Evidentemente, esta declinación refleja sobre todo el destino de los cultivos tradicionales de exportación, que están orientados a los mercados metropolitanos. Asimismo, la participación de la minería y la refinación en el producto interno bruto de la zona ha estado declinando en cifras relativas.⁴ Por otra parte, la contribución cada vez mayor de las actividades de construcción al producto interno bruto total es un rasgo característico de todas las economías de la zona, y deriva de los programas de infraestructura destinados a facilitar el desarrollo económico y social, así como de la construcción de instalaciones físicas en el sector del turismo.

Las tendencias del comercio intrazonal muestran que los productos intercambiados son principalmente petroleros y químicos, manufacturas diversas y productos del subsector agrícola para consumo interno. Las transacciones intrazonales absorben sólo una pequeña proporción de la producción total de productos del petróleo, de manera que los cambios en este comercio tienen poco

⁴ Las principales actividades del sector minero, que incluyen la extracción y refinación de petróleo crudo, la extracción de bauxita y la producción de alúmina, están orientadas a mercados extranjeros. Por el momento la industria de la bauxita y la alúmina no tiene importancia en el comercio de la CARIFTA. Las cuantiosas importaciones de productos de aluminio fabricados fuera de la zona efectuadas por países miembros de la CARIFTA han estimulado estudios a nivel nacional de las posibilidades de utilizar los minerales en la zona, pero hasta ahora el mayor obstáculo ha sido la falta de energía barata.

Cuadro 10

CARIFTA: CONTRIBUCIONES SECTORIALES AL PRODUCTO INTERNO BRUTO, AL COSTO DE LOS FACTORES
(Porcentajes)

Sector	1967	1969	1971 ^a
Agricultura, silvicultura y pesca	12.4	10.9	10.4
Minería y canteras	17.1	16.5	14.6
Subtotal	29.5	27.4	25.0
Manufactura	13.9	14.6	14.6
Construcción	7.6	8.8	9.1
Subtotal	21.5	23.4	23.7
Transporte y distribución	19.4	19.5	20.6
Gobierno	10.5	10.9	11.2
Todos los demás sectores	19.1	18.7	19.5
Subtotal	49.0	49.1	51.3
Total	100.0	100.0	100.0

^a Cifras preliminares.

efecto en el nivel de actividad del subsector petrolero; no sucede así con los demás productos mencionados, cuyo comercio intrazonal puede influir significativamente en los sectores de producción respectivos. Sin embargo, los acontecimientos más recientes en las industrias petroleras de los países tienen importancia directa para su comercio intrazonal, ya que la refinación de crudo y la elaboración de productos petroleros se hace, en diversa medida, en cuatro de los países miembros (Antigua, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago). Como indica el gráfico, el petróleo está perdiendo significación dentro de la estructura del comercio de la zona, a la vez que está adquiriendo mayor importancia en la pauta de sus importaciones desde el exterior. Esto refleja la mayor entrada de crudo para las actividades de refinación y el menor intercambio dentro del área de productos refinados. Sin embargo, cabe esperar que las demandas de actividades manufactureras y el crecimiento en otros sectores estimule una mayor expansión a través del surgimiento de industrias auxiliares vinculadas al subsector del petróleo.

En lo que toca a las actividades manufactureras, la información presentada deja en claro que la CARIFTA ha tenido efectos significativos. Aunque actualmente no es posible aislar en las estadísticas el incremento de la manufactura que puede atribuirse a los mecanismos de libre comercio, los datos que aparecen en el cuadro 9, además de otros indicios, ciertamente sugieren que la CARIFTA ha ayudado a mantener la expansión del sector. Pero al considerar estos incrementos cabe tener presente que los países de menor desarrollo relativo de la CARIFTA originan menos del 2% del producto interno bruto manufacturero del área. Inevitablemente, la respuesta inicial de los industriales al mercado consolidado de la CARIFTA fue ampliar la producción utilizando su capacidad ociosa. Sin embargo también es evidente que en la planificación de nuevas fábricas la gama de operaciones se ha ido adaptando cada vez más a la CARIFTA, y no sólo a los mercados nacionales, como se hacía anteriormente. Aunque de los grandes planes de inversión estimulados directamente por la ampliación del mercado son pocos los que están ya en marcha, datos como los que aparecen en el cuadro 9 muestran que la actividad manufacturera se ha estado ampliando en toda la zona. Las cifras disponibles indican que se está produciendo una mayor variedad y un mayor volumen de manufacturas livianas, y sugieren que la actual expansión se está logrando sobre todo a través de la sustitución de importaciones, que todavía sigue adquiriendo impulso.

Hasta mediados de 1973 no se habían estable-

cido industrias de integración. Hasta ese momento se tendía primordialmente a ampliar la producción nacional para servir al mercado zonal. En algunos casos se han creado filiales para ciertas actividades, pero principalmente con fines de distribución. También ha habido, pero hasta ahora sólo aisladamente, intentos de establecer fábricas similares en otros países, en lugar de acrecentar la capacidad en el propio. Los esfuerzos en pro de la expansión industrial en el marco de la CARIFTA, por lo tanto, suelen aparecer como una duplicación de actividades, aunque hay una apreciable diferenciación de productos.

Como es de comprender, y dada la común escasez de capital de inversión, todos los países se ven forzados a optar por industrias de bajo costo y a producir la gama de manufacturas más fácil de introducir en los países en desarrollo, como vestuario, cerveza, fósforos, jabón y algunos productos de operaciones de montaje. Sin embargo, dada la demanda total de la zona y el crecimiento de esa demanda, deberá pasar algún tiempo antes de que la capacidad industrial agregada de la CARIFTA para la producción de cualquiera de estos bienes pueda satisfacer la demanda zonal. En estas circunstancias, por lo tanto, el acrecentamiento de las manufacturas es alentador, particularmente porque es poco probable que se logre iniciar la industrialización coordinada de la zona antes de que se pongan en práctica políticas comunes en materia de aranceles aduaneros, protección e incentivos a la industria.

El mayor interés de la CARIFTA, en lo que se refiere a sus efectos en la producción, se relaciona con el comportamiento de la agricultura. En efecto, el incremento de la producción agrícola tiene importancia directa para los esfuerzos de la zona, en particular aquellos orientados a estimular la actividad en los países más pequeños. La incapacidad de estos últimos para ampliar sus exportaciones intrazonales se debe a que tienen muy poco que vender fuera de la variedad de productos tradicionales destinados a los mercados metropolitanos. Dadas sus deficiencias de infraestructura y su falta de capacidad manufacturera, la gama de productos agrícolas se halla más a su alcance. Tiene alguna significación, por lo tanto, el hecho de que los cuatro países más grandes originen en promedio aproximadamente 88% del producto interno bruto agrícola de la zona. Una gran parte de la producción agrícola de todos los países se exporta fuera de la región, de modo que casi no la afectan los arreglos de comercialización que se efectúan dentro de la CARIFTA.

Más importancia tiene para la CARIFTA el subsector agrícola que produce tubérculos, hor-

talizas y productos ganaderos, principalmente para consumo en la zona.⁵

Pese a que los datos existentes no permiten diferenciar con precisión entre "la agricultura de exportación" y "la agricultura para consumo interno", la información que aparece en el cuadro 9 sugiere que, en términos relativos, la agricultura para consumo interno ha comenzado a crecer con mayor rapidez que la agricultura orientada a la exportación. Cabe tener en cuenta, sin embargo, que el subsector agrícola dirigido al consumo interno es pequeño comparado con el que apunta a la exportación. Asimismo, parecería que la tasa de incremento de la producción del primero de ellos es menor en los países pequeños que en los países más grandes. Esto no es de extrañar si se toman en cuenta los programas encaminados a ampliar la agricultura para consumo interno (con diversos esquemas de subsidios y garantías) establecidos en los cuatro países más grandes, incluso antes de crearse la CARIFTA. El principal estímulo en los países más grandes fue la necesidad de reducir cuantiosos gastos en importación de alimentos desde terceros países, estimados en 270 millones de dólares en 1967, 330 millones en 1969 y 390 millones en 1972. Estas importaciones de alimentos incluyen una mayoría de los rubros incluidos en el Protocolo de Comercialización Agrícola. En general, la producción de alimentos para consumo interno no ha logrado seguir el ritmo de la demanda total, y el déficit ha tenido que suplirse con importaciones desde fuera de la CARIFTA.

En realidad muy poco del incremento de la producción agrícola para consumo interno puede atribuirse directamente a un mayor comercio intrazonal. La CARIFTA ha estimulado algunas pocas producciones, pero esto ha sido la excepción más que la regla.⁶ Entre los países afectados, los proveedores regulares de los productos incluidos en el Protocolo han sido Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, San Vicente y Trinidad y Tabago.

En general, todos los países de la CARIFTA participan en calidad de compradores. Del grupo del MCCO, sólo San Vicente ha declarado regularmente tener productos disponibles para el comercio intrazonal. No debería pasarse por alto el hecho de que la demanda de consumo en el nivel nacional está creciendo, y que compite con las exportaciones a miembros de la CARIFTA y a otros mercados externos.

⁵ La lista de productos incluidos en el Protocolo de Comercialización Agrícola y la creación y funcionamiento de sus mecanismos muestra la importancia que se asigna al subsector de la agricultura para consumo interno.

⁶ Por ejemplo, la de cebollas en Barbados.

Como ha sucedido con las manufacturas, a mediados de 1973 aún no existía un enfoque zonal coordinado de la producción, y las políticas agrícolas todavía seguían apuntando primordialmente a satisfacer necesidades nacionales.⁷ Los

⁷ Cabe destacar que dos de los acuerdos sobre productos entre estos países son anteriores al establecimiento de la CARIFTA: el acuerdo sobre aceites y mantecas y

países no han logrado alcanzar incrementos de producción suficientemente altos, y la producción agrícola de los países más pequeños, en particular, ha tenido escasa reacción ante el mercado ampliado de la CARIFTA.

el acuerdo sobre el arroz. Ambos fueron incorporados posteriormente a ella.

COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE VIAL CON LOS DEMÁS MEDIOS DE TRANSPORTE INTERNACIONAL EN SUDAMÉRICA

1. *Introducción*

En Sudamérica tanto la población como la actividad económica están concentradas cerca del mar y en el altiplano de los Andes, que tampoco está muy distante del Pacífico. Esta concentración en sí no es muy diferente de la que se da en otras regiones del mundo, como los Estados Unidos, donde también la densidad de población es mayor en las costas. No es común, sin embargo, encontrar un contraste tan marcado entre el desarrollo de la faja costera y el interior del continente, ya que en Sudamérica no sólo es poco desarrollado el interior sino que hay zonas prácticamente inexploradas.

Por otra parte, los sistemas nacionales de transporte funcionaron históricamente para canalizar la producción de materias primas hacia los puertos para su exportación a los países industrializados y sólo más recientemente se ha sobrepuesto un sistema diseñado para unir entre sí los principales centros poblados de cada país. Como consecuencia, es fácil entender por qué casi todo el comercio internacional intrasudamericano se transporta por vía marítima o terrestre en corredores paralelos a las costas y pasando por las zonas de más alta densidad de población.

El resto del tráfico internacional en Sudamérica se moviliza por rutas transversales, generalmente con una densidad de tráfico muy baja. Frecuentemente estas rutas se originaron como vías de penetración y colonización sin que hasta el presente se realice su potencial como rutas internacionales.

Pese a la reducida importancia actual del tráfico internacional no marítimo dentro del continente, existen más opciones y aun capacidad instalada para transporte dentro de la región de lo que comúnmente se conoce. Si se excluyen Surinam, Guyana y la Guyana Francesa, hay 19 fronteras entre los otros 10 países sudamericanos.¹ Sin incluir el ferrocarril entre Chile y Perú, ocho de estas 19 fronteras tienen conexiones ferroviarias, cinco sin cambio de trocha y tres con cambio, incluyendo el ferrocarril entre La Paz y Matarani (Perú), con trasbordo a transporte

lacustre en el lago Titicaca. (Véase el cuadro 1.) Hay un total de 13 conexiones ferroviarias distribuidas entre las 19 fronteras internacionales, nueve sin cambio de trocha y cuatro con cambio.

Por otra parte, en 12 de las 19 fronteras existen ríos navegables que las cruzan o que forman la frontera misma, ofreciendo amplias oportunidades para vincular diferentes partes de los países colindantes respectivos mediante el transporte fluvial. Este número se eleva a 14 si se incluyen Argentina-Bolivia y Argentina-Brasil, donde el río Paraguay no cruza las fronteras comunes pero une los dos pares de países a través del Paraguay. Si bien pueden existir diferencias de opinión en cuanto a la calidad de la conexión fluvial en algunos casos, como entre Ecuador y Perú o entre Brasil y Venezuela, el transporte fluvial puede significar una contribución a la integración sudamericana muy superior a la actual.

Sobre 12 de las 19 fronteras ya existen carreteras de tránsito permanente, aunque de calidad deficiente en algunos casos, como entre Argentina y Bolivia y entre Perú y Bolivia. En otros casos existe una conexión carretera permanente que pasa por un país de tránsito y no por la frontera común, pero en dos de estos casos, Bolivia-Paraguay y Bolivia-Chile, existen también conexiones directas transitables sólo durante parte del año o en muy malas condiciones. De acuerdo con la información incompleta utilizada, sólo dos de las 19 fronteras (entre Brasil y Colombia y entre Brasil y Perú) no tienen conexiones viales.

El transporte aéreo ha sido señalado frecuentemente como el medio más apropiado para satisfacer las necesidades de transporte donde existe un volumen de tráfico reducido que no justificaría la construcción de una carretera o un ferrocarril. Esta sería aparentemente la situación alrededor de varias de las 19 fronteras y sorprende que prácticamente no haya servicios de itinerario de corta distancia sobre las fronteras, pese a la existencia de aeropuertos cerca de éstas. En muchos países sudamericanos, todas las mañanas parte desde la capital una gran variedad de vuelos que llegan hasta los pueblos fronterizos para regresar a la capital en la tarde sin cruzar la frontera. Sorprende también que sean

¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú Uruguay y Venezuela.

Cuadro 1

SUDAMÉRICA: CONEXIONES FRONTERIZAS DE TRANSPORTE, 1972

Frontera	Conexiones ferroviarias		Ríos navegables	Carreteras	
	Sin cambio de trocha	Con cambio de trocha		Tránsito permanente	Tránsito estacional
Argentina-Bolivia	2	-	SI ^a	SI	
Argentina-Brasil	-	1	SI ^a	SI	
Argentina-Chile	2	-	NO	SI	
Argentina-Paraguay	1	-	SI	SI	
Argentina-Uruguay	-	-	SI	SI	
Bolivia-Brasil	1	-	SI	NO	SI
Bolivia-Chile	2	-	NO	SI ^a	SI
Bolivia-Paraguay	-	-	SI	SI ^a	SI
Bolivia-Perú	-	1	SI	SI	
Brasil-Colombia	-	-	SI	NO	NO
Brasil-Paraguay	-	-	SI	SI	
Brasil-Perú	-	-	SI	NO	NO
Brasil-Uruguay	-	2	NO	SI	
Brasil-Venezuela	-	-	SI	NO	SI
Colombia-Ecuador	-	-	NO	SI	
Colombia-Perú	-	-	SI	SI ^a	NO
Colombia-Venezuela	-	-	SI	SI	
Chile-Perú	1	-	NO	SI	
Ecuador-Perú	-	-	SI	SI	
<i>Número de fronteras con conexiones</i>	6	3	14	15	4

^a A través de un país de tránsito.

muy pocos los vuelos internacionales que unen ciudades entre dos países limítrofes que no sean las capitales. Si bien es probable que los taxis aéreos crucen las fronteras a menudo, en muchos casos un viajero debe dirigirse a la capital de su país y volar desde allí a la capital del país vecino, para poder seguir su viaje hasta la ciudad de destino.

Después de comentar la naturaleza del comercio intrasudamericano, se examinarán en este trabajo dos tipos de coordinación entre el transporte vial y los otros medios de transporte internacional. El primer tipo se refiere al caso en que una carretera forma parte de una ruta en que varios medios de transporte intervienen en forma sucesiva para transportar una misma expedición de mercadería o a un mismo pasajero. El segundo tipo de coordinación se refiere a la situación en que el transporte vial ofrece servicios que compiten con los ofrecidos por otros medios de transporte de modo que el usuario tiene la posibilidad de elegir los servicios que más le convengan. Se estima que existen amplias oportunidades para una mayor coordinación de ambos tipos en Sudamérica y que esto permitiría mejorar la calidad de los servicios internacionales y reducir los recursos reales destinados a ellos.

2. Comercio intrasudamericano

El comercio intrasudamericano representa alrededor del 11% del comercio internacional total de la región. En 1971 los diez países indicados anteriormente tuvieron exportaciones totales de 11 100 millones de dólares e importaciones de 10 200 millones, mientras que el comercio entre ellos alcanzó a 1 200 millones de dólares. (Véase el cuadro 2.)

En el comercio intrarregional se distinguen tres tipos. El más importante se compone de algunos productos tradicionalmente intercambiados entre diferentes pares de países sudamericanos, como la madera que Brasil exporta a Argentina, hierro de Brasil, Chile y Perú a Argentina, carne de Argentina a Chile, trigo y fruta de Argentina a Brasil, plátanos de Ecuador a Chile, petróleo de Venezuela a Brasil, etc. En el pasado casi todos estos movimientos se realizaban por vía marítima, pero en años más recientes ha tenido importancia creciente el transporte terrestre por el corredor transandino entre Argentina y Chile. Este movimiento terrestre internacional, sin embargo, es pequeño en relación con el tráfico sobre los mismos corredores dentro de cada uno de los países.

Cuadro 2

COMERCIO INTRASUDAMERICANO, 1971^a
(Valores cif de importación en millones de dólares)

<i>Destino</i> <i>Origen</i>	Brasil	Paraguay	Uruguay	Argentina	Chile	Perú	Ecuador	Colombia	Venezuela	Bolivia	Subtotal exportación región	Total exportación mundial ^b
Brasil		5.6	33.9	202.3	29.7	8.0	1.5	6.6	9.5	4.1	301.2	2 900.0
Paraguay	1.1		2.0	20.9	2.7	0.2	1.0	0.3	0.1	—	28.3	66.5
Uruguay	32.1	1.3		5.6	12.2	2.7	0.1	5.0	0.4	0.2	59.6	195.7
Argentina	130.8	11.1	26.1		108.3	22.7	0.8	14.1	18.2	13.2	345.3	1 710.0
Chile	28.2	0.3	2.9	72.0		10.6	5.4	11.6	5.6	2.0	138.6	1 046.5
Perú	14.7	0.2	0.6	22.0	6.3		3.5	10.3	5.4	3.2	66.2	883.9
Ecuador	1.7	0.1	—	5.2	12.0	6.7		14.4	0.1	—	40.2	232.1
Colombia	5.8	—	0.3	7.9	19.8	23.4	22.3		6.6	0.7	86.8	716.0
Venezuela	77.8	—	0.4	31.0	16.3	9.2	5.0	10.9		—	150.6	3 147.0
Bolivia	1.0	1.7	0.3	14.4	1.8	4.5	—	—	0.1		23.8	178.5
Subtotal importaciones región	293.2	20.3	66.5	381.3	209.1	88.0	39.6	73.2	46.0	23.4	1 240.6	11 076.2
Total importaciones mundo ^b	3 225.0	81.5	189.2	1 644.0	1 021.4	743.8	350.3	760.0	1 994.0	174.5	10 183.7	

FUENTE: Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina, 1971*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.73.II.G.1.

^a Cifras estimadas a base de datos parciales.

^b Valores *fob*; incluyen oro no monetario.

El segundo tipo de comercio intrarregional corresponde a los movimientos esporádicos u ocasionales que resultan de una falla temporal en la capacidad nacional de abastecimiento, de un desastre nacional o de una demanda repentina pero transitoria de un producto determinado. Ejemplos de este segundo tipo de comercio son el movimiento de cañerías desde Argentina a Bolivia para la construcción del oleoducto Santa Cruz-Yacuiba, la exportación de cemento de Chile y Argentina en 1969-1970 y el intercambio de productos agrícolas entre Argentina y Chile donde en un año un producto se puede mover en una dirección y en el año siguiente en el sentido contrario.

Aunque cada movimiento de este tipo es transitorio, en casi cualquier año en conjunto representa una parte importante del tráfico terrestre internacional y aún de la carga aérea. Cuando surge este tipo de tráfico sobre uno de los corredores internacionales principales generalmente puede ser absorbido sin grandes trastornos, aunque el corredor transandino entre Chile y Argentina se ha encontrado sobrecargado de vez en cuando. Cuando afecta a una de las rutas internacionales con baja densidad de tráfico, sin embargo, puede causar grandes problemas y el transporte mismo puede ser costoso. A su vez, cuando los importadores hayan tenido una mala experiencia con el transporte terrestre, no sólo estarán reacios a utilizar nuevamente este medio sino que pueden preferir importar desde un país de fuera de la región.

El tercer tipo de comercio intrarregional es el intercambio de nuevos productos industriales. Si bien representa el movimiento de menor importancia en términos de tonelaje, su fomento es uno de los principales objetivos de los diferentes sistemas de integración económica regional y subregional. En cierto modo el logro de este objetivo dependerá del éxito de los países sudamericanos en desarrollar el transporte terrestre, ya que es imprescindible contar con servicios eficientes y económicos para que un país sudamericano pueda ubicar sus productos en los mercados de sus vecinos en condiciones competitivas con productores extrarregionales.

3. *Los corredores internacionales de transporte*

Los tres corredores internacionales de transporte que se han definido para este trabajo son el corredor atlántico, que sirve a Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina; el corredor pacífico, que pasa por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Chile; y el corredor transandino, que une Chile y Argentina.

a) *El corredor atlántico*

El corredor atlántico es el más importante de los tres corredores internacionales en términos de la población que vive en él, el valor de la producción y el tráfico tanto nacional como internacional que pasa por él. Del total del intercambio intrasudamericano de 1 200 millones de dólares en 1971, se transportaron sobre este corredor 473 millones (39%).

El transporte marítimo es el medio principal en el corredor y, aunque la estadística disponible al respecto es muy imperfecta, alrededor de 2.8 millones de toneladas se transportaron por este medio, de un total de quizás 4.8 millones de toneladas que se transportaron entre los diez países sudamericanos en 1971 por vía marítima. Una gran parte del tonelaje total transportado por barco en el corredor correspondió a hierro exportado por Brasil a Argentina.

En años recientes el transporte vial ha asumido más y más importancia en el corredor a medida que se ha mejorado la infraestructura y los transportistas han adquirido experiencia con el transporte internacional. Si bien existe una red ferroviaria extensa en el corredor, el transporte internacional ferroviario ha tenido poca importancia tradicionalmente y parecería que el transporte vial tiene una ventaja comparativa por varias razones: la red ferroviaria tiene varias trochas, lo que impide el transporte directo; el transporte vial conecta más centros urbanos en forma directa y además provee un servicio más rápido puerta a puerta; y la densidad de tráfico es baja, lo que hace más difícil organizar un servicio ferroviario de buena calidad.

El transporte fluvial también tiene importancia en este corredor para el intercambio entre Paraguay y Argentina y Uruguay. Debido a los pasos en el río Paraguay y las bajadas estacionales, se requieren embarcaciones apropiadas que sólo recientemente se han empezado a utilizar.

b) *El corredor pacífico*

En este corredor la cordillera de Los Andes representa un papel fundamental, al determinar la distribución espacial de la población y orientar la red de transporte. La población en este corredor es menos densa que en el corredor atlántico y menos continua, concentrándose en oasis costeros, en valles fértiles y en lugares habitables del altiplano. El intercambio dentro del corredor en 1971 alcanzó a 205 millones de dólares, menos de la mitad del corredor atlántico.

En este corredor también el transporte marítimo es el medio dominante y en 1971 se transportaron alrededor de medio millón de toneladas

por vía marítima. La espina dorsal del transporte terrestre es la Carretera Panamericana, que se extiende desde Venezuela hasta Chile y que está pavimentada en su casi totalidad. En el corredor pacífico la red ferroviaria es discontinua y no sirve al tráfico internacional.

El sistema de transporte de Bolivia se conecta con el corredor pacífico a través de tres ferrocarriles: al puerto peruano de Matarani y a los puertos chilenos de Arica y Antofagasta. Esta última conexión ferroviaria vincula la red ferroviaria de Bolivia con la de Chile. Las conexiones viales actuales entre Bolivia y el corredor pacífico son deficientes y el transporte automotor moviliza muy poco del comercio internacional de Bolivia, situación que se modificará cuando se construyan una o más carreteras como las propuestas entre Arica y La Paz, Iquique y Oruro o Ilo y La Paz.

c) *El corredor transandino*

El corredor transandino, que vincula Argentina y Chile, es la conexión principal entre los corredores atlántico y pacífico. Sobre el corredor existen servicios competitivos ferroviarios y carreteros, los que compiten a su vez con servicios marítimos y aéreos. Aunque el grueso del tráfico terrestre que pasa por el corredor corresponde al intercambio entre Chile y Argentina, existe además tráfico entre Brasil y Chile.

Pese a la existencia de una amplia red ferroviaria y carretera por ambos lados de la frontera Chile-Argentina, el transporte marítimo domina el intercambio entre los dos países y aún más aquel entre Brasil y Chile. El tráfico ferroviario internacional ha aumentado en años recientes sin embargo, en parte debido al mejoramiento de las instalaciones y servicios. Este crecimiento ha ocurrido pese al mejoramiento de la carretera internacional y al aumento en el tráfico vial, aunque el transporte por carretera tiene limitaciones impuestas por el túnel ferroviario que debe utilizar en la frontera.

4. *Coordinación en los corredores internacionales*

El concepto de la coordinación de los transportes es escurridizo y ha sido invocado frecuentemente para justificar medidas cuya finalidad real es proteger un medio determinado de la competencia de los demás. Aquí sólo se tratará de señalar la importancia de la coordinación para evitar una duplicación de inversiones y para desarrollar un sistema de transporte internacional que contribuya a la integración económica. En los tres corredores internacionales que se están examinando existe competencia entre el trans-

porte vial y otros medios de transporte. El desarrollo de un sistema eficiente requiere racionalizar la competencia, idea que está estrechamente relacionada con el concepto de las ventajas inherentes de cada medio de transporte. Estas no son inmutables, sin embargo, sino que varían de acuerdo con las innovaciones tecnológicas y las necesidades de los usuarios. Lo que es una ventaja inherente en un momento, como la de los ferrocarriles para el transporte de petróleo o carbón, puede perderse después cuando se introducen los ductos. Además, un medio de transporte puede estar tan mal organizado o administrado que no aproveche su ventaja inherente.

En un momento dado, no obstante, las características técnicas de cada medio de transporte son diferentes, lo que implica que un medio puede ofrecer un servicio determinado en mejores condiciones o a menor costo que otro. Como las necesidades de los pasajeros y los diferentes expedidores de carga no son todas iguales, sino que un sistema eficiente de transporte requiere la existencia de servicios con diferentes características, el concepto de ventaja inherente tiene validez y es preciso aprovecharlo para determinar cómo coordinar mejor los servicios y los medios que los proveen. Si bien cualquiera afirmación respecto del papel apropiado de los diferentes medios de transporte en los tres corredores debe considerarse como una hipótesis de trabajo, pueden adelantarse algunas generalizaciones. En primer lugar, a medida que avance el intercambio de productos industriales entre los países sudamericanos, tendrá importancia creciente la calidad de los servicios de transporte en términos de seguridad, frecuencia y tiempo en tránsito. Este hecho por sí solo garantiza que tendrá un papel importantísimo el transporte vial en los tres corredores.

Este mismo hecho indica también la importancia de una conexión vial entre Bolivia y el corredor pacífico. En este caso la discusión pertinente no se refiere a la necesidad de una carretera sino a la selección de la ruta. Sin tomar en cuenta factores políticos (pero reconociendo su importancia), hay razones poderosas para que esta carretera llegue a uno de los puertos servidos actualmente por ferrocarril, creando de esta manera un corredor de transporte. En la economía de transporte se habla de las economías de escala de la empresa de transporte, pero este concepto es tanto o más válido para el corredor o eje de transporte. La existencia de una carretera y un ferrocarril que sirven a Bolivia por intermedio de un mismo puerto traería ventajas importantes, como la posibilidad de que importadores y exportadores bolivianos viajen con facilidad al puerto para accele-

rar el despacho de su mercadería. Además, tendería a concentrar más del comercio internacional de Bolivia en el puerto y en el corredor, permitiendo la instalación de medios de comercialización y distribución y una mejor organización y frecuencia de los servicios de transporte que no serían factibles con un volumen de tráfico inferior. El tráfico ferroviario por el corredor aumentaría, en parte a expensas de los otros dos ferrocarriles que llegan a puertos diferentes.

La mera construcción de una carretera internacional entre dos o más países sudamericanos, sin embargo, no garantiza que habrá un aumento importante en el tráfico de intercambio. En este sentido es interesante la diferencia en el tráfico vial por el corredor pacífico en comparación con el de los otros dos corredores, diferencia que puede deberse en parte al Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre en aplicación entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Como una segunda generalización sobre la competencia en los tres corredores internacionales, puede afirmarse que una parte de la carga que actualmente se transporta por vía marítima debería transportarse por medios terrestres. Un ejemplo de las posibilidades al respecto viene de los ferrocarriles argentinos y chilenos, donde el uso de vagones bitrocha permite el transporte por ferrocarril de productos que anteriormente se intercambiaban por vía marítima. Para que los medios terrestres puedan aprovechar sus ventajas inherentes y captar más tráfico marítimo, es preciso poder garantizar al cliente un servicio seguro con un precio conocido de antemano.

Una tercera generalización se refiere a la importancia de desarrollar servicios intermodales de transporte para pasajeros y carga en los tres corredores. Si bien es cierto que se requieren servicios directos por carretera, ferrocarril y vía marítima, no lo es menos que una combinación de dos o más de estos medios puede aprovechar mejor las ventajas inherentes de cada uno y de esta manera proveer un servicio mejor y más eficiente para la comunidad.

El transporte intermodal es especialmente apropiado cuando puede introducirse simultáneamente una *unitización* de la carga, es decir, usar un embalaje que permita traspasar una cantidad apreciable de carga en un solo movimiento. Como ejemplos de la unitización pueden citarse la *paletización*, o uso de bandejas sobre las que se apilan y se amarran sacos o bultos individuales, los *contenedores*, o el uso de una caja dentro de la cual se estiban bultos individuales o carga a granel, *trailer* sobre ferrocarril (*piggy-back*) y *trailer* sobre barco (*roll-on roll-off*). Mediante la unitización en una de sus formas se reduce el costo de traspaso entre los medios de transpor-

te, que es el obstáculo principal a la aplicación del transporte intermodal.

Esta reducción en el costo de traspaso, sin embargo, tiene su propio precio, ya que se requieren instalaciones especiales que, en el caso de grúas para traspasar contenedores, son costosas. Además, tanto los contenedores como los *trailers* carreteros representan una inversión apreciable y deben estar en uso continuo para que ésta se justifique. También, el transporte de contenedores y *trailers* vacíos por falta de carga de retorno es costoso y a veces se requiere un transporte triangular para que un sistema intermodal sea factible.

Aparte del costo de las instalaciones y el equipo requeridos para la unitización, el establecimiento de servicios intermodales requiere esfuerzo y organización. El servicio intermodal no será atractivo para los usuarios a menos que tengan seguridad respecto de itinerarios, demoras en las fronteras y el costo total del servicio. Para dar estas seguridades a los clientes, los transportistas marítimos, ferroviarios y carreteros que intervienen deben coordinar sus itinerarios y asegurar la compatibilidad de sus equipos e infraestructura, incluyendo los *gálibos* de los túneles ferroviarios y la resistencia de los puentes viales.

Existen actualmente servicios intermodales en los corredores internacionales de transporte. Así, por ejemplo, se transporta mercadería por camión desde Brasil hasta Mendoza, Argentina, donde se traspasa la carga a un vagón ferroviario bitrocha para su traslado hasta Chile. Si bien una parte de la carga internacional se pone en vagón ferroviario en Santa Fe, Argentina, podría aprovecharse mucho más el trayecto ferroviario entre Santa Fe y Mendoza, ya que, desde el punto de vista topográfico, es ideal para el transporte ferroviario. Además, desde Santa Fe se transporta carga por ferrocarril hasta Salta y Antofagasta. Sin embargo, en estos tráficos intermodales no se ha unitizado la carga; se la traspasa en forma fraccionada desde un medio a otro.

La baja densidad del tráfico actual impide un servicio intermodal mediante la intervención del transporte marítimo y carretero. Es fácil apreciar las ventajas que ofrecería un servicio *trailer* sobre barco para un despacho de 20 toneladas de productos industriales entre Bogotá y Santiago. Con este servicio se cargaría el camión en Bogotá y se transferiría el *trailer* utilizando sus propias ruedas, a un barco especializado en Buena Ventura. Cuando el barco llegara a Valparaíso, otro tractor tomaría el *trailer* y seguiría directamente a una bodega de aduanas en Santiago. Este sistema no requiere instalaciones costosas en los puertos pero sí necesita barcos aptos para recibir *trailers* sin necesidad de levantarlos.

Para que funcione un sistema de transporte intermodal, no basta crear los servicios de transporte. De igual importancia es la creación de un sistema eficiente de documentación, responsabilidad por pérdidas y mermas, y de aduanas. En todos estos aspectos América Latina está muy atrasada, pese a los esfuerzos de la ALALC y otros organismos. En parte este atraso se debe a la poca importancia del transporte intermodal, pero a su vez es una de las causas por la que no se establecen servicios de este tipo. Tanto como en el caso en que el poco tráfico intermodal no justifica inversiones en equipos e instalaciones especiales para facilitar su uso, es preciso romper el círculo lo antes posible. Es muy probable que si se coordinan mejor los esfuerzos para perfeccionar los sistemas de documentación, de aduanas, de organización y supervisión del tráfico, y de la responsabilidad por pérdidas y mermas, apropiados para el transporte intermodal, y los mismos transportistas se esfuerzan por coordinar sus servicios y equipos, se descubra una demanda potencial que justifique plenamente inversiones adicionales para que los servicios intermodales asuman su debida posición en el transporte intrasudamericano.

Es preciso recordar que inevitablemente los sistemas intermodales para el comercio intrasudamericano se integrarán con sistemas extrac Continentales. Esta integración ofrece oportunidades para reducir el costo del transporte regional mediante el mejor aprovechamiento de las instalaciones y equipos especializados, pero plantea también el peligro de perder el control nacional de estos sistemas incluso la selección de rutas y transportistas terrestres. Esta amenaza fue una de las razones por las que los países latinoamericanos se opusieron a la adopción de un proyecto de convención TCM y recomendaron cambios en la convención aduanera sobre contenedores. Ambos proyectos habían sido elaborados para la consideración de la Conferencia Naciones Unidas/OCMI sobre el Transporte Internacional en Contenedores.

Ya existe en algunos casos la base institucional para desarrollar instrumentos latinoamericanos para facilitar el transporte intermodal. Los directores aduaneros nacionales de los países miembros de la ALALC han propuesto formalidades para permitir el paso por las fronteras y puertos de contenedores precintados, pero son pocos los países, como la Argentina, que han introducido los cambios legales necesarios en su reglamentación.

En algunos países sudamericanos se están construyendo contenedores según normas que permitan su circulación internacional. Hasta ahora, sin embargo, no se han explorado a fondo las po-

sibilidades de organizar empresas multinacionales que arrienden contenedores u otro equipo para el transporte intermodal de carga unitizada y que organicen y supervigilen servicios intermodales. Además, mientras esta responsabilidad esté en manos de las empresas ferroviarias, marítimas y carreteras, habrá una tendencia inevitable a extender la utilización de un medio en desmedro de los otros en vez de buscar la mejor manera de aprovechar las ventajas inherentes de cada medio. Por esta razón se sugiere la conveniencia de establecer empresas nuevas —que no tengan locomotoras, barcos ni camiones— para organizar y vender servicios intermodales.

Una cuarta generalización que se adelanta respecto del transporte sobre los corredores internacionales se refiere a la necesidad de la coordinación entre el transporte vial y el transporte marítimo. Tanto en el corredor atlántico como en el pacífico, y más aún en el caso de los tráficos entre los dos corredores, el transporte seguirá siendo dominado por el medio marítimo. No obstante, y con la excepción del comercio entre Brasil y Argentina, los servicios marítimos entre los países sudamericanos forman parte en general de servicios que se extienden fuera de la región, de modo que la tecnología que se aplica al transporte marítimo entre América Latina y el resto del mundo afecta también al sistema intrasudamericano.

A nivel mundial la tecnología marítima tiende hacia barcos cada vez más grandes, más veloces y con costos de construcción y operación mayores. Como consecuencia, los armadores desean reducir al mínimo su estadía en puerto. Además, la utilización eficiente de muchos de estos barcos, como los *portacontenedores* y los *graneleros*, requiere instalaciones y equipos costosos en los puertos. El resultado de ambos factores es concentrar el comercio mundial en algunos puertos equipados para movilizar grandes cantidades de materias primas a granel y en otros equipados para recibir y despachar rápidamente los modernos barcos que transportan contenedores u otra carga unitizada.

La extensión de esta tecnología a América Latina tenderá a acrecentar la ya peligrosa concentración de las actividades económicas en pocos centros costeros. Además, requerirá transportar las mercaderías de exportación e importación por distancias más grandes dentro de cada país hacia y desde los pocos puertos de comercio exterior, con implicaciones obvias para los sistemas nacionales de transporte.

Si bien estas tendencias de la tecnología marítima favorecerán el desarrollo del transporte terrestre para el comercio intrasudamericano, sería preferible hacer lo posible porque la tecnolo-

gía de los sistemas marítimos que sirven el comercio exterior sudamericano sea más compatible con los objetivos de la región. En este sentido, es muy probable que el sistema LASH (barcaza a bordo de barco) sea más apropiado, ya que con este sistema el buque madre puede dejar barcasas en casi cualquier punto en la costa sin necesitar instalaciones portuarias. A su vez, la carga y descarga de las barcasas se efectúan contando solamente con un remolcador y una grúa con una capacidad de tres toneladas. Además, las barcasas mismas pueden seguir viaje por los ríos navegables como los ríos Magdalena, Paraná/Paraguay y Guayas. En 1973 se iniciará un servicio LASH entre el golfo de México y la costa atlántica de Sudamérica, y también es probable que otro servicio semejante se establezca entre la costa atlántica de los Estados Unidos y la costa pacífica de Sudamérica.

Otra ventaja del sistema LASH es la de cambiar las exigencias de coordinación en los puertos entre el medio marítimo y los medios terrestres. El problema de la coordinación con sistemas marítimos tradicionales se origina por el hecho de que las unidades de transporte marítimo y terrestre tienen capacidades muy distintas. Si un barco carga o descarga 5 000 toneladas, por ejemplo, se requieren por lo menos 100 camiones o carros ferroviarios para movilizar la carga hacia o desde el puerto. Además, generalmente varios buques se están cargando/descargando simultáneamente en el puerto. Si bien el puerto mismo puede acumular carga y actuar como un amortiguador entre los medios marítimos y terrestres, las fallas de la coordinación se aprecian en las largas colas de camiones que esperan entrar a ciertos puertos sudamericanos y en el gran número de barcos a la gira en otros. Además, cuando se tratar de carga perecible, como carne o fruta, una falta de coordinación adecuada no sólo aumenta el costo del transporte sino que pone en peligro la carga misma. Con el sistema LASH y el uso de barcasas con una capacidad de unas 350 toneladas de carga, se reduce la divergencia entre la capacidad de las diferentes unidades de transporte, ya que las barcasas pueden dejarse más cerca del destino u origen de la mercadería.

La coordinación en los puertos entre los medios marítimos y terrestres siempre será importante. Para que esta coordinación pueda realizarse mediante la participación activa de los representantes de los transportistas y usuarios, se requieren mejores sistemas de información. Sólo con información adecuada podrá evitarse la llegada simultánea de muchos barcos o barcasas, la falta de vagones o camiones para retirar carga y la falta de espacio en los almacenes y patios.

Otra medida de especial importancia para facilitar la coordinación y el movimiento eficiente de mercaderías por los puertos es la adopción de sistemas coordinados de documentación, como los manifiestos, pólizas, guías, cartas de porte, etc., entre los medios marítimos y terrestres.

5. *Las rutas transcontinentales de transporte*

Aunque los tres corredores anteriormente discutidos y el transporte marítimo continuarán manejando la mayoría de los movimientos intrarregionales, existe un cierto número de rutas terrestres transcontinentales que vinculan los dos corredores costeros que con pocas inversiones adicionales pueden representar un papel secundario aunque creciente en este movimiento. Su importancia tenderá a aumentar cuando se eleve el intercambio global y se desarrolle el interior del continente, aumentando en consecuencia la demanda de servicios de transporte. En la mayoría de los casos estas rutas se componen de más de un medio de transporte para completar el movimiento de origen a destino; otras rutas están formadas por un solo medio. En el futuro algunas de estas rutas tendrán posibilidades de transformarse en corredores importantes de transporte. Algunas de éstas son:

a) El río Amazonas y sus tributarios, que, con las carreteras peruanas desde Pucallpa y Yurimaguas, formarán una ruta hasta la costa del Pacífico;

b) Las carreteras Transamazónica y Brasilia-río Madeira, que desde Porto Velho seguirán juntas hasta Pucallpa y desde allí hasta el Pacífico;

c) El ferrocarril Santos-Santa Cruz, desde donde sigue por carretera hasta La Paz, y desde allí a Matarani o Arica por ferrocarril;

d) La carretera Paranaguá-Asunción-Transchaco-Sucre o Salta, con conexiones ferroviarias hasta Antofagasta, Arica y Matarani;

e) El ferrocarril Buenos Aires-Salta, desde donde sigue a Antofagasta, Arica o Matarani para empalmar con la Carretera Panamericana; y

f) El ferrocarril Bahía Blanca, Argentina-Concepción, Chile, utilizando el transporte vial para pasar la frontera.

El tráfico transcontinental en todas estas rutas o no existe o es sumamente reducido, aunque en varios tramos hay un tráfico nacional o internacional de cierta importancia. La razón principal de esta falta de utilización, aparte del caso de las rutas todavía no terminadas, es la necesidad de usar más de un medio de transporte dada la actual falta de coordinación entre ellos. Cuando el transporte se ha realizado por un solo medio, han surgido clientes, como en la ruta ferroviaria

entre Buenos Aires y Arica, donde se transportan unos 1 000 contenedores por año. Cuando se requiere una coordinación entre los medios, sin embargo, el servicio todavía no es atractivo para los clientes.

Esta situación es deplorable, ya que existe una capacidad instalada, tanto en infraestructura ferroviaria como carretera, que podría aprovecharse y proveer servicios intermodales regulares para pasajeros y carga de costo relativamente bajo entre los corredores atlántico y pacífico. El obstáculo es la falta de coordinación entre el transporte carretero y el ferroviario o fluvial en cuanto a equipo, itinerarios, responsabilidad por pérdidas y mermas y documentación. Es muy probable que un esfuerzo mancomunado de parte de las empresas de transporte para superar este obstáculo y poder informar a los clientes sobre tarifas, documentación requerida y tiempo en tránsito demostraría que existe una demanda potencial de importancia que justificaría plenamente el esfuerzo.

Además, es probable también que si los transportistas en una de estas rutas toman la iniciativa y establecen servicios eficientes y confiables, obtendrán una ventaja importante sobre las otras

rutas transcontinentales. Como se indicó anteriormente, la eficiencia y calidad de los servicios intermodales aumentan rápidamente a medida que se eleva la densidad del tráfico, ya que existen economías de escala por ruta muy significativas. En este sentido, puede agregarse que un sistema regional interior puede desarrollarse vinculando varios sistemas nacionales donde los movimientos locales son relativamente más voluminosos y los movimientos internacionales menores. Sobre la base de esta superimposición de movimientos puede planificarse un sistema de transporte terrestre racional que aproveche las economías de escala mencionadas.

Las observaciones de los párrafos anteriores tienen importantes repercusiones para la asignación de prioridades para nuevas carreteras internacionales. Una identificación y selección de proyectos de carreteras que ignore las posibilidades de coordinación con otros medios de transporte para el comercio intrasudamericano conducirá inevitablemente a un desperdicio de recursos para la comunidad sudamericana. Es precisamente la responsabilidad de los planificadores asegurar que esto no ocurra.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

**ALGUNAS PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA**

Estudios periódicos

Estudio Económico de América Latina, 1970

Agosto 1971	396 páginas	
E/CN.12/868/Rev.1	No. de venta: S.72.II.G.1	Dls. 6.00

Estudio Económico de América Latina, 1971

Agosto 1972	252 páginas	
E/CN.12/935/Rev.1	No. de venta: S.73.II.G.1	Dls. 5.50

Boletín Económico de América Latina, Vol. XVII, No. 1

[América Latina y la Tercera UNCTAD * Problemas y políticas de productos básicos * El comercio de manufacturas y semimanufacturas * Efectos de las agrupaciones económicas de los países desarrollados * Recursos financieros para el desarrollo * La coyuntura monetaria internacional y la reforma del sistema]

Primer semestre de 1972	128 páginas	
	No. de venta. S.72.II.G.6	Dls. 3.00

Boletín Económico de América Latina, Vol. XVII, No. 2

[La Organización Consultiva Marítima Intergubernamental * Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina]

Segundo semestre de 1972	88 páginas	
	No. de venta: S.72.G.II.7	Dls. 2.00

Industria

La industria del petróleo en América Latina: Notas sobre su evolución reciente y perspectivas

Diciembre 1972	166 páginas	
E/CN.12/940	No. de venta: S.73.II.G.2	Dls 4.50

CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras de todo el mundo. Consulte a su librero o diríjase a:
Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra



Printed in Mexico
73-28755-3.200

Price \$ U. S. 6.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No. S.73.II.G.3