



SEMINARIO SOBRE DESARROLLO NACIONAL CON INTEGRACION
Organizado en colaboración con CELADE y CLACSO
México, D.F., 4 al 8 de agosto de 1969

ELEMENTOS PARA LA ELABORACION DE UNA POLITICA DE
DESARROLLO CON INTEGRACION PARA AMERICA LATINA*

Documento preparado por el ILPES y el CELADE

Capítulo II

Ocupación, población y distribución del ingreso

* Este estudio forma parte de un conjunto de investigaciones coordinadas que se realizan con diversos centros nacionales de investigación de América Latina.

El presente texto es una versión revisada de los capítulos II y III del documento INST/S.3/L.3 distribuido con anterioridad con motivo del Seminario celebrado en Santiago de Chile del 15 al 19 de julio de 1968.

Proyecto de índice general

ELEMENTOS PARA LA ELABORACION DE UNA POLITICA DE DESARROLLO CON
INTEGRACION PARA AMERICA LATINA

(Índice sintético de la segunda versión)

Síntesis y conclusiones

Primera parte Algunos problemas básicos del desarrollo de América Latina

Capítulo I: Los problemas del estrangulamiento externo y su relación con el desarrollo de sectores fundamentales

Capítulo II: Ocupación, población y distribución del ingreso

Capítulo III: Aprovechamiento de la capacidad productiva en el sector industrial

Capítulo IV: La ciencia y la tecnología

Segunda parte Análisis de algunos de los elementos más importantes de una política de desarrollo para el conjunto de América Latina

Capítulo V: La sustitución regional de importaciones y la integración

Capítulo VI: La exportación de manufacturas

Capítulo VII: La ampliación del mercado interno y su relación con políticas de ocupación

Capítulo VIII: Algunos aspectos de la política de desarrollo para grupos de países

Apéndices estadísticos

Se incluye este proyecto de índice general del estudio para orientación de los participantes sobre el contenido del estudio del presente documento.

1. Aclaración de algunos aspectos conceptuales

Existe bastante imprecisión acerca de las denominaciones y conceptos relativos a la subutilización o falta de utilización de la mano de obra. Pero de todas maneras, sin pretender adoptar o acuñar un juego rígido de denominaciones y conceptos relativos a este problema, pueden distinguirse cuatro tipos de situaciones que forman parte del problema.

En primer lugar, cabe señalar el caso de la desocupación abierta. La misma se aplica a las personas que han dejado de trabajar por razones ajenas a su voluntad, y aquéllas que desean trabajar y buscan trabajo por vez primera pero que no lo consiguen en forma tal, que están la totalidad de su tiempo sin empleo. Esta desocupación es la que generalmente se recoge en informaciones censales y de encuesta, y es posiblemente la más fácil de distinguir y medir.

En segundo lugar, existe el caso de las personas que están ocupadas a tiempo parcial; trabajan solamente una parte de su tiempo disponible y están desocupadas el resto del tiempo. Esta situación suele llamarse en algunos casos subempleo visible.

En tercer lugar, se da el caso de aquella parte de la mano de obra activa que está empleada pero no utiliza totalmente su capacidad de producción durante el tiempo en que se encuentra ocupada. Puede ocurrir que su trabajo no permita la plena utilización de sus mejores calificaciones o de su principal capacidad; o que trabaje en un establecimiento o sector cuya productividad sea anormalmente baja. Las personas que se encuentran en esta situación, pueden en algunos casos tener a pesar de su baja productividad un ingreso relativamente alto, como se aprecia en otros puntos de este trabajo. Esta forma de subutilización de la mano de obra suele denominarse desocupación disfrazada.

Una cuarta situación corresponde a aquellas personas que por estar convencidas de la dificultad de obtener un empleo adecuado — debido a la propia incapacidad del sistema económico para proveer la cantidad de empleos adecuada — no tratan siquiera de conseguir ocupación y por lo tanto no forman parte de la mano de obra activa. Estas personas contestarían a una encuesta diciendo que no están buscando empleo y por lo tanto se las calificaría como inactivas. Pueden estar en estas condiciones una parte de las mujeres que

/desempeñan labores

desempeñan labores domésticas y que en caso de abrirse mayores oportunidades de ocupación, tratarían de conseguir un empleo; en menor medida puede haber hombres que se encuentran en la edad de trabajar, no estudian ni están enfermos, y no buscan empleo aunque podrían hacerlo en circunstancias distintas a las predominantes.

En el presente trabajo se incluye bajo la denominación de mano de obra subutilizada los primeros tres casos mencionados anteriormente. Todas las personas que se encuentran en alguna de esas tres situaciones estarían computadas como mano de obra activa subutilizada. Si, tal como se hace en el punto correspondiente, se tuviera en cuenta la proporción en que la capacidad productiva de cada una de estas personas deja de utilizarse, se podría calcular un equivalente de personas totalmente desutilizadas, al que se donominará en este trabajo desocupación equivalente.

El cuarto de los grupos anteriormente mencionados, que comprende las personas que no llegan a formar parte de la mano de obra activa, no se incluye en este trabajo entre las personas que están subutilizadas o desocupadas. Tampoco se computará aquí la pérdida de capacidad productiva en que se incurre por el hecho de que una persona se utilice con una calificación menor a la más alta que es capaz de desempeñar.

2. La subutilización de la mano de obra

Se pretende en este acápite presentar un cálculo estimativo de la subutilización de la mano de obra debida a la falta de capacidad de absorción productora de la misma, por parte del sistema económico.

Como ya se dijo, la definición, medición y análisis precisos de esta subutilización presentan algunas dificultades. Aún si no se considera los serios problemas que emanan de la escasa información disponible, subsisten dificultades que provienen del hecho que la caracterización de una persona como subutilizada varía con el grado de desarrollo social y económico alcanzados por cada país, con la estructura institucional y con los valores sociales vigentes.

A pesar de estos inconvenientes se ha realizado un intento para evaluar la subutilización existente en América Latina hacia el año 1960. Esta

/subutilización no

subutilización no se traduce necesariamente en una inactividad total de este conjunto de personas; muchas de ellas desempeñaban algún trabajo parcial. Si se computa la proporción en que cada una de ellas se encontraba subutilizada y se determina sobre esa base la cantidad equivalente de subutilizados expresada en desempleados totales, resulta como si el 27.4 por ciento de la población activa se encontrara en 1960 totalmente desocupada en América Latina.

Por otra parte, estimaciones preliminares señalan que hacia el final de la presente década, dichas cifras serían del orden del 28.2 por ciento. De éstos, cerca de un tercio serían desempleados abiertos,^{1/} y los dos tercios restantes representarían la expresión equivalente de los subutilizados.

Las cifras para el año 1960 incluyen tanto las personas que se encontraban abiertamente desocupadas, como aquéllas que aparentemente tenían alguna ocupación, la que sin embargo era de tan baja productividad que equivalía a una desocupación parcial o total encubierta. En algunos casos, a pesar de la baja productividad, las personas reciben ingresos de niveles bastante significativos y aún están incorporados a sistemas regulares de previsión y de servicios sociales. Por ejemplo, cuando el sector servicios ha absorbido mano de obra en forma excesiva, la productividad escasa o nula que corresponde a cierta proporción de la mano de obra ocupada en los mismos, no impide que las personas correspondientes perciban un ingreso regular de bastante significación. En otros casos, como en el de los vendedores ambulantes, lustrabotas, etc., la existencia de una subutilización resulta más clara; su productividad es muy baja y la actividad que se encuentran desempeñando constituye una forma de obtener un ingreso que aunque no cubra satisfactoriamente las necesidades mínimas, les permite supervivir.

^{1/} Definidos según los patrones tradicionales censales.

Quedan entonces incluidos entre los subutilizados, las personas que están abiertamente desocupadas, las que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o durante períodos inferiores al nominal de trabajo, las que están empleadas en una unidad económica que trabaja con niveles de productividad anormalmente baja (nivel de productividad que se define teniendo en cuenta el grado de desarrollo actual de cada país de América Latina).

No se dispuso de elementos de juicio suficientes para hacer un cálculo que permitiera analizar la evolución de la subutilización y de la desocupación equivalente en los últimos lustros. La observación de estas tendencias es importante para determinar si la magnitud relativa del problema está estacionaria o si éste se está agravando o aliviando. Sin embargo, las cifras citadas anteriormente correspondientes al final de la presente década, en comparación con las de 1960, indican - a pesar de las ligeras diferencias metodológicas entre ambos cálculos - que el problema conserva su magnitud a través del tiempo. También es de mucho interés observar qué sectores de la economía han cumplido el papel de absorber la subutilización para poder evaluar las posibilidades de que tales sectores continúen desempeñando dicho papel en el futuro o que, a medida que se colma su capacidad de absorción, la desocupación encubierta pueda tender a radicarse en otras partes de la economía o a convertirse en desocupación abierta.

En el cuadro 1 se presenta una estimación de la desocupación equivalente al nivel de los sectores de actividad económica en 1960. Como puede apreciarse, los problemas mayores de subutilización de la mano de obra están radicados en el sector agropecuario, en servicios, y en menor medida, en la industria.

a) El sector agropecuario presenta una desocupación equivalente del orden del 30 por ciento de su población económicamente activa y representa cerca del 50 por ciento de la desocupación equivalente del total

/de la

de la economía. Es en las explotaciones pequeñas, con una cantidad de tierra insuficiente donde se ubica la mayor parte de estos contingentes.^{1/}

Cuadro 1

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA DESOCUPACION EQUIVALENTE PARA 1960
(En porcentajes de la población económicamente activa)

Sectores	Población económicamente activa	Desocupación equivalente en relación a la población activa	Proporción de la desocupación en cada sector respecto a la desoc. total
Agropecuario, silvicultura, caza y pesca	47.7	27.7	49.6
Minería	1.0	19.6	0.8
Industria manufac.	14.1	15.6	8.3
Construcción	4.0	6.8	1.1
Servicios básicos	5.0	11.0	1.9
Comercio y finanzas	9.1	31.2	10.5
Otros servicios	15.6	32.8	19.2
Actividades no especificadas	3.5	67.0	8.6
Total	100.0	100.0	100.0

^{1/} Vale la pena destacar que el procedimiento empleado para realizar estas estimaciones consistió en suponer que la subutilización se encuentra radicada en las explotaciones subfamiliares, que según los estudios de la CIDA que se citan en el apéndice, son precisamente aquellas unidades agrícolas, que no cuentan con tierra suficiente para dar ocupación completa y productiva, usando prácticas comunes de labores, a una familia cuya capacidad de trabajo es equivalente a dos hombres-años. Dentro de estas explotaciones subfamiliares se considera mano de obra subutilizada, aquella cantidad de personas que forman parte de la mano de obra activa aparentemente ocupada en el sector, que excede a la cantidad de mano de obra que sería necesaria para producir el producto efectivamente generado en el sector de acuerdo con los niveles de producto por persona ocupada prevalentes de explotaciones familiares dentro del mismo país. Es decir, que para definir la subutilización de la mano de obra se tiene en cuenta el nivel de productividad y de desarrollo de cada uno de los países; en esta forma el patrón de comparación que se emplea es bastante realista.

/b) EL

b) El sector industrial presenta una desocupación equivalente del orden del 16 por ciento de la población económicamente activa del mismo, la que se supone radicada en las explotaciones artesanales, definidas como aquéllas que dan ocupación a cuatro y menos personas incluyéndose las industrias caseras.

El sector tradicional ^{1/}continúa siendo el que concentra la mayor parte de la ocupación de América Latina. Es también éste el sector que comprende el 70 por ciento del total del artesanado. Los sectores dinámicos, si bien han aumentado su participación en la generación de empleos, no han desempeñado un papel muy destacado en la absorción de gente por tener tecnologías poco intensivas en mano de obra. Esto, unido a una insuficiente tasa de crecimiento sostenido del total de la economía y a una escasa integración entre sectores, se tradujo en la falta de un proceso más acelerado de absorción ocupacional.

c) En cuanto a los sectores terciarios, cabe destacar que la subutilización en comercio y finanzas y otros servicios (gobierno, servicios domésticos y otros), equivale a una desocupación del orden del 32 por ciento de su mano de obra activa. Cabe destacar que por la inexistencia de un concepto preciso de productividad en los servicios, el cálculo de la subutilización se hace particularmente difícil. Son precisamente estos sectores los que han venido absorbiendo una parte considerable de los nuevos contingentes ocupacionales, dada la insuficiente capacidad de absorción mostrada por la industria manufacturera.

d) La magnitud de la desocupación equivalente por países

La comparación de la situación de distintos países parece indicar la tendencia a que sea mayor la desocupación equivalente cuanto menor sea el grado de desarrollo; por lo menos en lo que se refiere al sector agropecuario y en menor medida en el sector industrial (cuadro 2).

^{1/} Incluye alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confecciones, cuero madera y muebles.

Cuadro 2a

AMERICA LATINA: DESOCUPACION EQUIVALENTE POR GRUPOS DE PAISES, 1960
(Porcentajes)

Sector	Población económicamente act., Países del grupo a/				Desocupación Países del grupo a/			
	I	II	III	Total	I	II	III	Total
	Agropecuaria, silvicultura, caza y pesca	47.1	41.4	61.1	47.7	19.3	40.0	46.3	27.7
Industria manuf.	14.4	15.0	10.8	14.1	13.2	14.0	35.9	15.6
Resto de sectores	38.5	43.6	28.1	38.2	27.6	35.9	44.9	31.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	21.6	34.3	44.8	27.4

a/ I: Argentina, Brasil, México;
II: Chile Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela;
III: Bolivia, Centroamérica, Ecuador, Haití, Panamá, Uruguay, Rep. Dominicana.

e) El problema hacia el fin de la década de los años 60

Como una forma de tener una perspectiva de más largo plazo referente al problema de subutilización de mano de obra, se realiza una estimación conjetural de la misma expresado en términos de desocupación equivalente hacia los últimos años de la década del 60 (véase cuadro 2b).

Conviene subrayar que en esta oportunidad se presenta en forma explícita y separada el total de desocupación abierta. En términos de metodología se han efectuado algunas modificaciones marginales, las cuales no invalidan la comparación respecto a la situación descrita para el año 1960. Sin embargo las limitaciones estadísticas, en especial las relacionadas con el sector agrícola, hacen necesario tomar este último

/cálculo con

cálculo con cierto cuidado. Si bien es cierto - como señala CEPAL - que la situación en el agro en los últimos años no ha tendido ni con mucho, a un mejoramiento de las condiciones que afectan al vasto sector de la población latinoamericana que habitan en las áreas agrícolas.^{1/}

El cuadro 2b muestra que del total de subutilización de la mano de obra, expresada en términos de desocupación equivalente, un tercio correspondería a desocupados abiertos y dos tercios a subempleo visible y a desocupación disfrazada. La desocupación equivalente total respecto de la fuerza de trabajo, presenta una magnitud similar a la de 1960 y alcanza a un 28,2 por ciento.

Los sectores en los cuales la subutilización de la mano de obra, respecto a la ocupación del sector, es mayor, son: otros servicios (empleadas domésticas, servicios personales, etc.); comercio y finanzas; agropecuario; las magnitudes son 30,5 por ciento, 25,6 y 23,2 por ciento respectivamente.

En términos absolutos, la agricultura explica un tercio de la desocupación equivalente total, y un 50 por ciento de la subutilización encubierta de la mano de obra.

De manera que la situación que existiría hacia los finales de la presente década sería similar a la descrita para el año 1960.

3. Población y disponibilidad de mano de obra

La situación expuesta en el punto anterior referente a la subutilización y su expresión en términos de desocupación equivalente, está relacionada con la evolución de las disponibilidades de mano de obra, condicionadas en parte por las variables demográficas.

Las últimas estimaciones disponibles indican que la población de América Latina será hacia 1970 de alrededor de 267 millones de habitantes. Una visión retrospectiva elocuente de la evolución de la población se

^{1/} Al respecto véase, El desarrollo agrícola de América Latina, CEPAL-FAO. Presentado al Decimotercer período de sesiones, Lima, Perú, 14 al 23 de abril de 1969.

presenta en el gráfico 1, del cual se desprenden dos hechos importantes. En primer lugar, en menos de medio siglo, es decir, entre 1920 y 1965, la población total se multiplicó en 2.8 veces. En segundo lugar, durante la década de los años 40, la tasa anual de crecimiento de la población tuvo un incremento decisivo, pasando de alrededor de 1.9 a 2.6 por ciento; este crecimiento continuó hasta llegar a 2.8 por ciento en años recientes. Se ha estimado que esta última tasa permanecerá más o menos al mismo nivel durante los años venideros.

Es fácil percibir la importancia que este aumento de la tasa de crecimiento poblacional tiene con respecto a la oferta de mano de obra y por lo tanto, su relación con la desocupación. Por supuesto, cualquier variación en la tasa de natalidad tendrá una actuación demorada sobre el incremento de mano de obra que llega al mercado de trabajo, por la edad mínima a que se produce esta afluencia. De todas maneras, en las últimas décadas el crecimiento acelerado de la población tuvo indudable trascendencia con respecto al problema de la ocupación. Con respecto a la evolución futura de esta tasa, como se dice en otra parte de este mismo trabajo, depende de una serie de factores. Por una parte, el incremento del ingreso per cápita y posiblemente el aumento del nivel educacional en las mujeres puede hacer disminuir la tasa de natalidad. El incremento de la educación, no necesariamente está a su vez dependiendo exclusivamente del ingreso, pues puede operarse autónomamente sobre este nivel educacional y en realidad pareciera que en los últimos lustros en América Latina, se han llevado a cabo planes educacionales bastante amplios que pueden modificar la situación a un ritmo distinto que el que provendría del nivel general de desarrollo exclusivamente. Por otra parte, el nivel general de desarrollo y, en particular, los planes de salud están modificando notablemente la tasa de mortalidad; este proceso ha avanzado ya mucho en algunos de los países de la región y es posible que no tenga un efecto decisivo en los años futuros; pero, por otra parte, hay algunos países y regiones en los que todavía la disminución de la tasa de mortalidad puede ser importante. También debe tenerse en cuenta, el efecto que,

Cuadro 2b

AMERICA LATINA: OCUPACION Y DESOCUPACION EQUIVALENTE POR SECTORES
DE ACTIVIDAD HACIA LOS ULTIMOS AÑOS DE LA DECADA DEL 60

Sectores de actividad	Ocupación	Desocupados equivalentes ^{a/}	Total tasa desocupación equivalente sobre población ocupada	
Agropecuario	35 842	8 297	23.2	
Extractiva	853	167	19.6	
Manufacturera	11 102	1 938	17.5	
fabril	6 133			
artesanal	4 969			
Construcción	3 178	252	7.9	
Servicios básicos	4 518	-	-	
Comercio y finanzas	8 685	2 222	25.6	
Gobierno	3 661	421	11.5	
Otros servicios	11 872	3 621	30.5	
Total	79 711	16 918	21.2	
Fuerza de trabajo	87 535	-	-	
Desocupados	7 824 ^{b/}	16 918	-	24 742
Tasa de desocupación (sobre fuerza de trabajo)	8.9	19.3	-	28.2

^{a/} Subutilización expresada en términos de desocupación total.

^{b/} Desocupados abiertos.

sobre la natalidad y la mortalidad, puede ejercer el proceso de migración del campo hacia la ciudad; a este respecto se hace alguna referencia más adelante. El hecho de suponer aquí que la tasa de crecimiento de la población se mantendrá en su nivel actual durante los próximos lustros, implica suponer que el efecto de todos estos elementos, que operan en

/algunos casos

algunos casos en direcciones opuestas, se compensará entre sí; no se cuenta en estos momentos con elementos de juicio que permitan hacer un análisis más afinado, del efecto posible de cada uno de estos rubros, sobre el incremento de la población, y más bien los indicios de que se dispone avalan la suposición de esta constancia.

Existen diferencias notables en esta tasa a nivel de países, y se puede observar que estas diferencias han venido variando con el tiempo (cuadro 3).

Prácticamente para todos los países latinoamericanos las tasas de crecimiento poblacional han ido mudándose hacia niveles superiores, con las únicas excepciones de Argentina, Cuba y Uruguay. Cabe hacer notar que tanto para Argentina como para Cuba, las altas tasas de la década del 20 fueron también determinadas en buena parte por las migraciones internacionales, principalmente provenientes de los países europeos.^{1/}

Para entender el cambio ocurrido en la tasa de crecimiento de la población, deben considerarse los que han tenido lugar en la fecundidad y la mortalidad.

Estimaciones recientes sobre la tasa bruta de natalidad en América Latina indican una cifra de 39 por mil anual.

^{1/} Las migraciones internacionales hacia América Latina a comienzos de siglo significaron aportes sustanciales al crecimiento poblacional de algunos países, en especial para Argentina, Cuba y Uruguay. Se estima que en el período 1900-1930 entraron en total 6 400 000 personas en Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay.

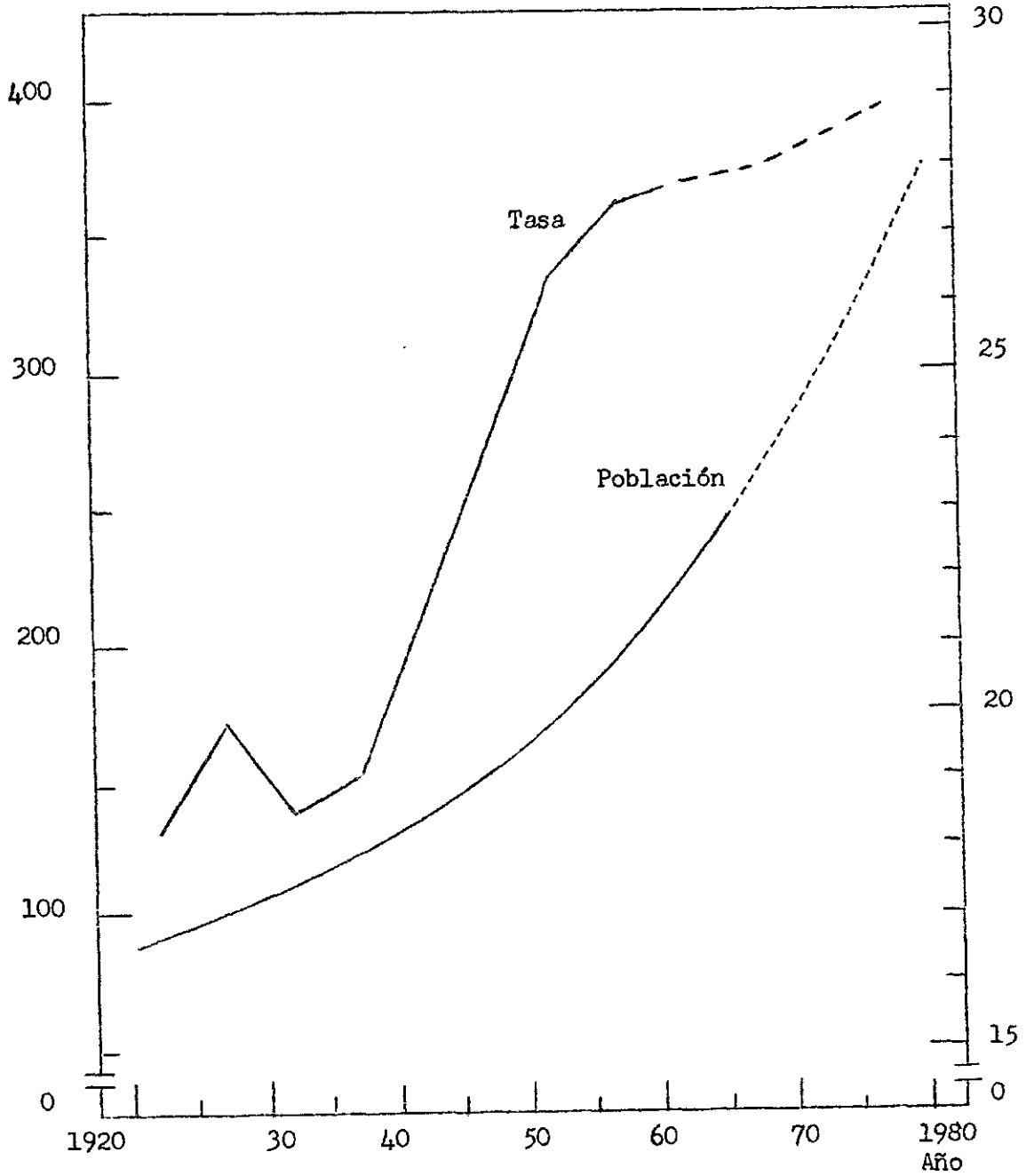
Hacia la década de 1950-1960 se observó en Argentina, Brasil y Venezuela un flujo de inmigrantes, pero éste no alcanzó importantes niveles en términos relativos. Es decir, las migraciones internacionales no constituyen un factor de importancia para el crecimiento actual de la población de la región.

Gráfico 1

CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE AMERICA LATINA, 1920-1980

Millones de habitantes

Tasa anual de crecimiento
(por mil)



/Estas cifras

Estas cifras superan el promedio mundial que se calcula en 32.9, pero a su vez es inferior a las cifras alcanzadas por regiones como Africa y Asia.^{1/}

En base a datos parciales se puede estimar que la misma tasa fue del orden de 45 por mil alrededor de 1920. A este descenso han contribuido especialmente Argentina, Cuba y Uruguay. Chile y tal vez Brasil están mostrando recientemente tendencias hacia un descenso en su tasa de natalidad.

Por otra parte, la región ha mostrado un descenso más apreciable en su tasa de mortalidad. La tasa bruta anual durante los años 20 llegaba a unos 25 a 30 por mil ^{2/} siendo ahora de 10 por mil.

Tal vez se pueda ilustrar mejor este cambio a través del índice demográfico "esperanza de vida al nacer", pues la tasa bruta de mortalidad está afectada por la composición por edades de la población.

Actualmente una varón recién nacido puede tener una esperanza de vida de 57.5 años y un recién nacido del sexo femenino de 62.7 años. Este índice muestra fuertes diferencias a nivel nacional correspondientes grosso modo con el nivel de desarrollo económico y social alcanzado por los respectivos países latinoamericanos. Así en Uruguay y Argentina, la esperanza de vida (para ambos sexos en conjunto) es de 71.9 y 67.8 años respectivamente, mientras en Nicaragua y Bolivia alcanza solamente a 47.9 y 45.3 años respectivamente.

Para la región en conjunto se puede observar una ganancia sostenida y marcada en años de vida; tal ganancia se aceleró considerablemente después de 1940; y para algunos países alcanza anualmente aún a un año o más, tal como lo muestra el gráfico 2.

^{1/} Naciones Unidas, Perspectivas de la población mundial, ST/SOA/Series A/41.

^{2/} Argentina, Uruguay y tal vez Cuba constituían excepciones de dichos niveles pues se estiman sus tasas en alrededor de 13. Véase Carmen Miró, La población de América Latina en el Siglo XX, CELADE A/48.

Cuadro 3

DISTRIBUCION DE LOS PAISES SEGUN SUS TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN DOS QUINQUENIOS: 1920-1925 Y 1965-1970

Tasas anuales de crecimiento (por mil.)	Período en que fueron alcanzadas	
	1920-1925	1965-1970
35.0 - 39.9		Costa Rica, Venezuela, Rep. Dominicana
30.0 - 34.9	Argentina	Ecuador, Paraguay, Perú, El Salvador, Honduras, México, Panamá
25.0 - 29.9	Cuba	Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Nicaragua
20.0 - 24.9	Brasil, Colombia, Paraguay, El Salvador	Bolivia, Haití
15.0 - 19.9	Chile, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Panamá, Rep. Dominicana	Cuba
10.0 - 14.9	Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, Nicaragua, Haití	Argentina, Uruguay
5.0 - 10.0	México	

La acción conjunta de cambios en la fecundidad, mortalidad e inmigración no sólo tiene efecto sobre el crecimiento global de la población, sino que ejerce también una influencia profunda sobre la estructura por edades. Las tendencias observadas en aquellas variables han tenido el doble efecto de aumentar en términos relativos la población infantil y la proporción de la población de edad avanzada. Estos cambios implican que una proporción menor de la población debe producir para una proporción mayor de población económicamente inactiva.

/Los cambios

como se ve con las variables demográficas que definen el crecimiento de la población, también tienen un efecto indudable sobre la mano de obra activa. ~~Por cuanto las tasas de participación de hombres y mujeres~~ del mercado de trabajo son muy diferentes para distintos grupos de edades. Como se verá más adelante, en este trabajo se adopta el supuesto ~~de que la proporción de población activa sobre el total se mantendrá~~ constante; esto implica suponer que la estructura de edades no cambiará en forma tal que modifique la tasa de participación, o en caso de que se produzca una modificación importante en este sentido, que la misma será compensada por otros elementos.

Los indicadores demográficos que se han presentado para la población total de América Latina representan en promedio dos realidades bien distintas: la rural y la urbana.

Cuadro 4

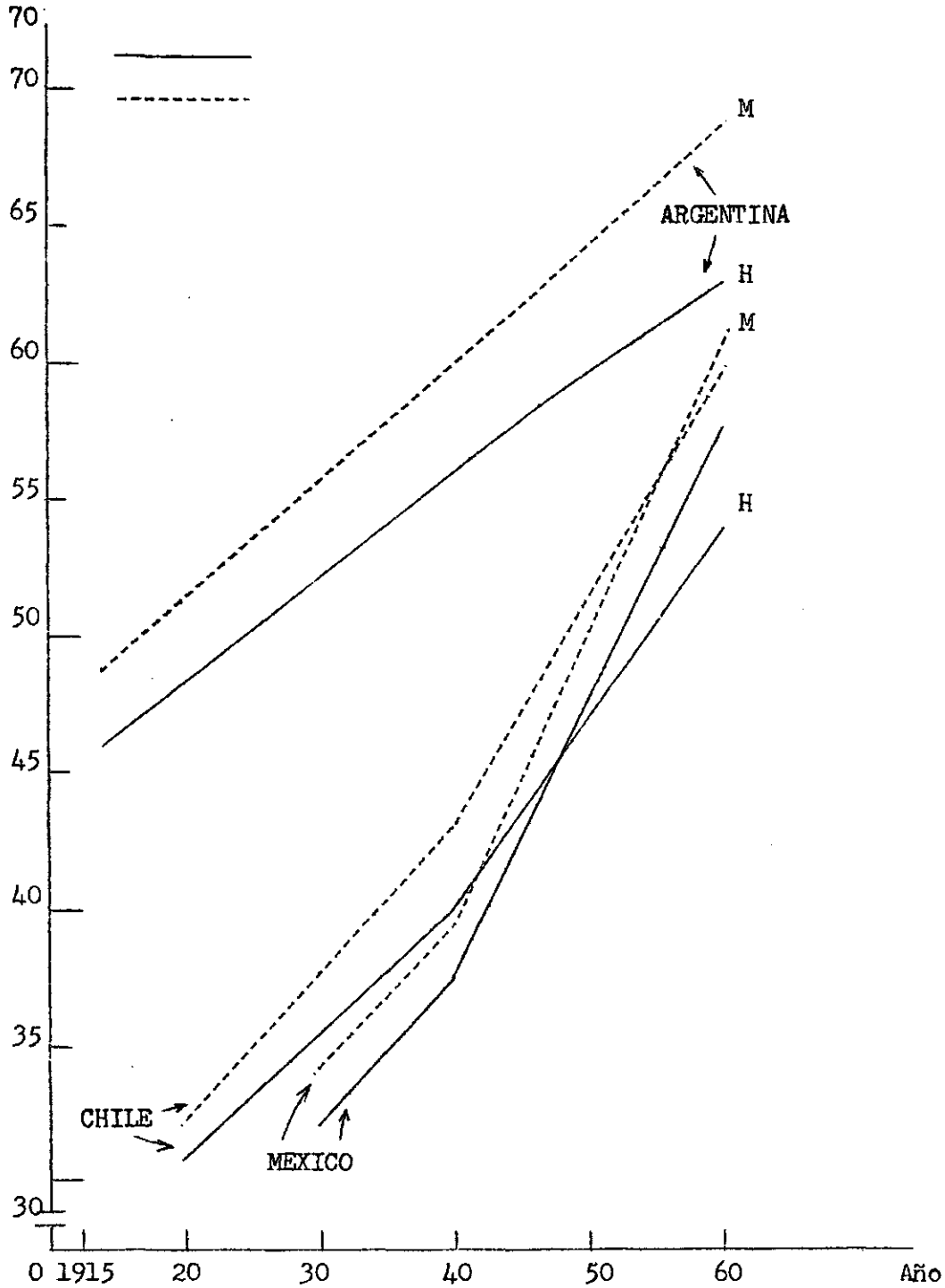
ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRANDES GRUPOS DE EDAD

(Porcentajes)

Grupos de edad	América Latina		Argentina	Costa Rica
	1920	1965	1965	1965
0-14	40.7	42.5	29.9	48.2
15-59	54.7	51.9	60.0	47.0
60 y más	4.6	5.6	10.1	4.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Gráfico 2

ESPERANZA DE VIDA AL NACER: ARGENTINA, MEXICO, CHILE
1920-1960



Fuente: En base a los datos del cuadro 11, pág. II-23.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: TASAS BRUTAS DE NATALIDAD, MORTALIDAD Y
TASAS DE CRECIMIENTO NATURAL POR PAISES
(Tasas anuales por mil habitantes)

País	Natalidad	Mortalidad	Crecimiento natural
<u>América Latina</u>	<u>38.6</u>	<u>10.5</u>	<u>28.1</u>
Argentina	20.9	8.0	12.9
Bolivia	44.0	19.1	24.9
Brasil	33.6	10.5	28.1
Colombia	40.7	11.8	28.9
Chile	38.4	10.2	25.2
Ecuador	45.4	11.9	33.5
Paraguay	42.2	10.6	31.6
Perú	41.8	11.1	30.7
Uruguay	20.9	8.6	12.3
Venezuela	43.7	8.6	35.1
Costa Rica	45.9	7.4	38.5
El Salvador	47.2	13.8	33.4
Guatemala	44.8	16.8	28.0
Honduras	50.2	16.9	33.3
Nicaragua	46.0	16.4	29.6
<u>América Central</u>	<u>46.4</u>	<u>15.0</u>	<u>31.6</u>
Cuba	27.3	7.5	19.8
Haití	44.4	19.8	34.6
México	43.1	8.9	34.2
Panamá	41.1	8.4	32.7
República Dominicana	46.9	11.9	35.0

/Se adopta

Se adopta como definición de urbana la proporción de la población que reside en núcleos de 2 000 y más habitantes; puede estimarse esta proporción en aproximadamente 50 por ciento alrededor de 1965.

Las diferencias entre los distintos países deben mencionarse nuevamente aquí, pues el promedio regional esconde situaciones tales como la de Uruguay con 76 por ciento y Haití con 14 por ciento.

Cuadro 6

GRADO DE URBANIZACION DE AMERICA LATINA

(Porcentaje en la población total en núcleos de 2 000 y más habitantes)

1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
39.1	43.2	47.2	50.9	54.4	57.6	60.7

Cuadro 7

PROMEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR MUJER AL TERMINO DE SU VIDA FERTIL EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS, SEGUN RESIDENCIA URBANA Y RURAL

País y año	Grupo de edad	Total	Urbana	Rural
Brasil (1950)	45-49	6.2	4.9	7.3
Cuba (1953)	45-49	3.9	3.1	5.8
México (1960)	40-49	5.0	4.4	5.7
Panamá (1950)	45-49	5.0	3.6	6.1

País y año	Grado de urbanización	Mortalidad infantil (base por mil nacidos vivos)
Argentina (1960)	72.6	58.7
México (1960)	54.0	74.2
Brasil (1960)	40.2	110.1
Haití (1960)	12.4	170.5

Se presentan algunas fuertes diferencias en las características demográficas de la población rural y urbana. Así se ha verificado que el número de hijos nacidos vivos al término de la vida fértil de la mujer es significativamente mayor en el campo que en la ciudad (cuadro 7). Esto puede implicar que al continuar el proceso de urbanización de América Latina, la tasa bruta de natalidad disminuya. Pero, por otra parte, la mortalidad infantil también es más baja en el medio urbano que en el campo (cuadro 8).

Se puede hacer una proyección del grado de urbanización futura de la región, bajo la hipótesis de continuarse las tendencias actuales en las migraciones rural-urbanas y tomando en cuenta las diferencias demográficas entre ambos tipos de población. En estas condiciones la región podría alcanzar un grado de urbanización de 60.7 por ciento en 1980 en comparación con 50.9 por ciento en 1965 y 39.1 en 1950. Hacia 1980, cuatro países latinoamericanos pueden alcanzar proporciones de alrededor de un 80 por ciento: Argentina, Uruguay, Chile y Venezuela. Por otra parte, habría también unos cuatro países que no superarían el 40 por ciento: Haití, Guatemala, Honduras y Costa Rica.

Cabe anotar que América Latina - de no cambiarse las tendencias actuales - tendrá que hacer frente, entre 1965 y 1980, a un aumento en su población urbana de más de 100 millones de personas, o sea el 84 por ciento de su población urbana actual. (Véase el cuadro 9).

Cuadro 9

PROYECCION DE LA URBANIZACION EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA
1950-1980

País	Porcentaje de población en núcleos de 2 000 y más habitantes						
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Argentina	62.2	69.3	72.6	75.3	77.6	79.7	81.5
Bolivia	25.9	27.5	29.9	32.5	35.5	38.7	41.9
Brasil	30.8	35.7	40.2	44.3	47.8	51.0	54.0
Colombia	35.1	40.9	46.3	51.3	55.9	60.2	64.3
Chile	55.8	59.6	63.8	67.3	70.6	73.7	76.4
Ecuador	27.3	30.2	36.1	42.5	48.3	53.4	57.9
Paraguay	28.0	28.7	29.9	31.9	34.6	37.7	41.2
Perú	31.2	34.0	38.7	44.1	49.2	53.9	58.2
Uruguay	67.1	70.9	74.0	76.4	78.6	80.6	82.4
Venezuela	48.7	56.5	62.9	67.8	72.1	75.9	79.2
Costa Rica	29.1	30.2	31.3	32.4	33.8	35.7	38.3
El Salvador	27.6	28.8	31.4	34.3	38.0	42.1	46.3
Guatemala	24.1	26.1	27.3	28.5	30.1	32.3	35.1
Honduras	17.4	18.3	20.8	24.0	27.8	31.9	36.2
Nicaragua	28.1	31.0	33.8	36.5	39.4	42.7	46.7
Cuba	48.9	52.4	55.8	58.7	61.3	63.6	65.7
Haití	10.0	10.8	12.4	14.7	17.6	21.2	25.3
México	46.1	50.0	54.0	58.0	61.8	65.4	68.8
Panamá	35.4	38.9	42.4	46.4	50.4	54.3	58.1
Rep. Dominicana	21.5	24.7	28.8	33.5	38.3	43.0	47.7
Total América Latina	39.1	43.2	47.2	50.9	54.4	57.6	60.7

No pueden desarrollarse aquí, por falta de estudios adecuados, las causas del proceso de migración rural urbano que se produce en América Latina, y las consecuencias que este proceso tiene para las variables económicas que son importantes a los efectos de este trabajo. Solamente pueden señalarse algunos hechos a título de hipótesis que sería útil elaborar en trabajos de investigación posteriores. En cuanto a las causas del proceso de migración del campo hacia la ciudad, puede señalarse que el estancamiento que ha afectado al sector agropecuario, muy probablemente tuvo una incidencia significativa en la intensidad del mismo; un crecimiento más activo del agro, sobre todo si se produjera en condiciones tales que permitieran absorber productivamente ocupación, podría modificar la intensidad de estos movimientos de población, reteniendo una población mayor de gente en el campo. Por su parte, un crecimiento industrial más activo, sobre todo si se produjera en forma tal que brindara proporcionalmente más oportunidades de empleo, podría también influir sobre este proceso. Pero indudablemente las corrientes de población del campo hacia la ciudad no solamente obedecen a hechos económicos; tienen un contenido causal autónomo con respecto a las variables económicas y del desarrollo que debe ser tenido en cuenta. Por su parte, el movimiento del campo hacia la ciudad tiene también influencia sobre una serie de variables económicas que son relevantes a los efectos de este trabajo. En primer lugar, como se observará en otra parte de este trabajo, la proporción de mano de obra activa en el sector agropecuario y en los servicios ha variado a través del tiempo en gran parte como resultado de este proceso migratorio; esto influye en la distribución de la desocupación o subocupación no sólo en el sentido geográfico del campo y la ciudad sino también en su asignación a distintos sectores económicos. Paralelamente con esto, la trascendencia política del problema de desocupación puede variar, ya que el grado de organización sindical es muy diferente entre el campo y la ciudad y este hecho sumado a otros, hacen que la repercusión de los fenómenos de falta de empleo sea muy distinta según que este fenómeno se presente predominantemente en el campo o en las ciudades. También la estructura de consumo varía por el traslado de la población desde el campo

/hasta las

hasta las ciudades, y esto a su vez tendrá influencia sobre la estructura de la demanda, y, por lo tanto, sobre la movilización de la capacidad industrial instalada; seguramente en el campo la mano de obra subutilizada tiene una estructura de consumo con muy escaso o ningún contenido de manufacturas, mientras que por su solo traslado a la ciudad, aún cuando no varíe sustancialmente su ingreso per cápita, se puede producir un cambio de alguna significación de este contenido. Por otra parte, como se señaló anteriormente, el comportamiento de las propias variables demográficas de natalidad y mortalidad es diferente en el campo y la ciudad; aunque no se puede precisar ahora el efecto que podría tener en el futuro un cambio en el ritmo del proceso migratorio sobre estas variables demográficas, es indudable el interés que tendría poder hacer hipótesis más certeras sobre estos aspectos. Como se señaló anteriormente, la intensidad del proceso de urbanización es muy distinta de uno a otro país en América Latina; esto puede significar que en una proyección hacia el futuro, aquellos países que han llegado ya a grados de urbanización relativamente alta puedan ver disminuido el ritmo de la misma; en cambio otros países que están más rezagados en este proceso y que tienen en marcha un proceso de industrialización relativamente significativo como es el caso de los países del Mercado Común Centroamericano, podrían ver su ritmo de urbanización no sólo mantenido sino aún acelerado durante un período de algunos lustros. En este trabajo no se puede precisar cuál podría ser la variación presunta del ritmo de urbanización promedio del total de América Latina teniendo en cuenta estos hechos, y asimismo los efectos que las posibles variaciones de este ritmo de variación en los próximos lustros, con respecto al pasado, podrían tener sobre las otras variables económicas significativas, en particular sobre la desocupación. También aquí es evidente la necesidad de efectuar análisis más cuidadosos que permitan elaborar hipótesis mejor sustentadas analíticamente. La población latinoamericana que participa en actividades económicas representa alrededor de un tercio de la población total, proporción que es más baja que en los países más industrializados, lo cual obedece entre otros a los siguientes factores: en primer lugar la estructura por edad de la población en

América Latina muestra una proporción mayor de jóvenes; en segundo lugar, la participación de la mujer en actividades económicas es más reducida en América Latina; tal vez cabe mencionar como un tercer factor que la participación más baja de la mujer latina no sólo obedece a factores de índole socio-cultural, sino también a la relativa falta de oportunidades adecuadas de empleo.

En términos generales, el grado de participación de la población latinoamericana en actividades económicas muestra las características propias de los países en proceso de desarrollo iniciándose la actividad a edades más tempranas, entre 10 y 14 años, produciéndose los retiros a edades más avanzadas.

Las diferencias en las tasas de actividad por edad y sexo en América Latina y un grupo seleccionado de países industrializados se muestran claramente en el cuadro 10.

Cuadro 10

TASAS DE PARTICIPACION POR EDADES Y SEXO ESTIMADAS PARA AMERICA LATINA
Y PARA PAISES INDUSTRIALIZADOS ALREDEDOR DE 1960

Grupos de edad	Hombres		Mujeres	
	América Latina	Países industrializados	América Latina	Países industrializados
(Tasas por cien)				
10-14	20.0	4.1	5.7	2.4
15-19	72.0	72.4	23.8	53.6
20-24	92.9	91.5	25.3	51.9
25-29	97.0)	96.7	20.6)	30.3
30-34	97.9)		18.6)	
35-39	98.0	)	17.7)
40-44	97.4	)	17.7)
45-49	96.6)	95.9	17.1)	28.1
50-54	94.5)		16.3)	
50-59	90.4	)	14.7)
60-64	84.6	)	12.9)
65 y más	67.1	37.7	9.4	7.1

Nota: Promedio de 21 países con menos de 35 por ciento de hombres activos ocupados en la agricultura y actividades anexas, y promedio de 14 países con esas mismas condiciones para las mujeres.

/Como puede

Como puede observarse, las diferencias en cuanto a la participación por edad son especialmente notables en los grupos extremos, aunque para las mujeres, las mayores diferencias están en los grupos de 15 a 24 años. Para este grupo de edad se ve que en los países industrializados trabajan dos mujeres por cada una de la misma edad que trabaja en América Latina.

Cabe preguntarse cuál será la evolución normal de la población económicamente activa cuando un país está en un proceso de desarrollo económico y social. Si el desarrollo va acompañado de un mayor grado de seguridad social, etc., puede esperarse que el nivel de participación baje en la población masculina, en especial en los grupos extremos; es decir, durante un proceso de desarrollo, la población masculina económicamente activa en estos grupos puede tender a crecer a un ritmo menor que el total. Para la población femenina puede esperarse lo contrario, pues la urbanización no sólo conducirá a un cambio de mentalidad y de valores socio-culturales, sino que el mismo proceso de desarrollo ofrecerá más oportunidades de trabajo, de manera que el deseo de trabajar puede traducirse en una incorporación efectiva.

En este sentido deben esperarse efectos contrapuestos cuyo resultado final se desconoce todavía. La experiencia histórica de América Latina ha sido que la población total y la económicamente activa crecen a tasas muy parecidas. Respecto al futuro, es sumamente difícil hacer una estimación de las variaciones en las tasas de actividad por sexo y edad, especialmente para la población femenina. Si se la supone inalterada para el futuro, podrían calcularse las siguientes tasas de crecimiento.

En el cuadro 12 finalmente, se presentan algunos datos a nivel regional sobre la evolución histórica y futura de la población económicamente activa.^{1/}

^{1/} Estos datos se basan en estimaciones de CELADE

Cuadro 11

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO PARA LA POBLACION
TOTAL Y LA ECONOMICAMENTE ACTIVA, 1960-1980

(En porcentajes anuales)

Año	Población total	Población económicamente activa
1960	2.81	2.55
1970	2.86	2.87
1980	2.88	2.92

En estas estimaciones, como se ha señalado más arriba, se parte del supuesto de una cierta constancia en el futuro en el comportamiento de los grados de participación. Esta parece ser la hipótesis más razonable que puede hacerse en las condiciones actuales de conocimiento, y por otra parte, pareciera que se trata de una hipótesis bastante adecuada en el supuesto de que otras variables económicas - entre ellas el propio ritmo de desarrollo - se mantengan en forma similar a la de los últimos lustros. Pero si se produjera una variación sustancial en el ritmo de desarrollo o en la forma que el mismo adoptara, en tales condiciones que las oportunidades de empleo productivo creadas aumentaran muy significativamente - tal como se hace en algunas de las hipótesis de políticas de desarrollo que se analizan en capítulos posteriores - este supuesto respecto a la constancia de la tasa de participación podría no continuar siendo adecuado. A título de planteamiento hipotético se podría decir que, en caso de aplicarse una política tal como la desarrollada en el capítulo VII, que aumentara significativamente la cantidad de empleos provistos por la industria, y si también se acelerara el desarrollo agropecuario y con ello el número de personas que

Cuadro 12

AMERICA LATINA: PROYECCION DE LA POBLACION TOTAL Y DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR SEXO Y EDAD
(Miles de personas)

	1950		1965		1980		1965-1950		1980-1965	
	Nº de personas	Estructura %	Nº de personas	Estructura %	Nº de personas	Estructura %	Incrementos en el total del período Nº de personas	Porcentaje	Incrementos en el total del período Nº de personas	Porcentaje
Población total	156 960	...	238 234	100.0	367 835	100.0	81 274	51.8	129 601	54.4
Masculina	...	...	119 507	50.2	184 654	50.2	...	...	65 147	54.5
Femenina	...	...	118 727	49.8	183 181	49.8	...	...	64 454	54.3
PEA ^{1/} Total	53 926	100.0	78 522	100.0	121 774	100.0	24 596	45.6	43 252	55.1
Masculina	44 254	82.1	63 331	79.3	98 446	80.8	19 077	43.1	35 115	55.4
Femenina	9 672	17.9	15 191	20.7	23 328	19.2	5 519	57.1	8 137	53.6
PEA ^{1/} por edad										
10-14	...	...	3 548	4.5	5 545	4.6	...	...	1 997	56.3
15-19	...	...	11 561	14.7	18 340	15.1	...	...	6 779	58.6
20-24	...	...	11 952	15.2	19 557	16.0	...	...	7 605	63.6
25-64	...	...	48 610	61.9	75 604	60.4	...	...	24 994	51.4
65 y más	...	...	2 851	3.7	4 728	3.9	...	...	1 877	65.8
Total	53 926	...	78 522	100.0	121 774	100.0	24 596	45.6	43 252	55.1

Fuente: Cálculos basados en CELADE, Boletín demográfico, año I, Vol. II, octubre de 1968.

^{1/} Población económicamente activa.

/podiera ser

pudiera ser absorbido en las tareas agropecuarias, es posible que la tasa de participación de las personas de algunos grupos de edades en el mercado de trabajo variara sensiblemente; es significativa la gran diferencia que existe entre las tasas de participación de mujeres de América Latina y las correspondientes a países desarrollados. Por otra parte, el propio desarrollo podría modificar la conducta de los grupos de edades más bajos que forman parte del mercado de trabajo, al retener por mayor tiempo a los niños en el sistema educativo. Todo esto señala la necesidad de analizar la relación que existe entre estos grados de participación y algunas variables económicas que se están manejando en este trabajo a través de las hipótesis de políticas de desarrollo que se consideran. Se dejan aquí anotados estos puntos para un análisis posterior que permitiría, juntamente con los ya señalados antes, una mejor integración del problema de la población con los restantes aspectos del desarrollo que aquí se toman en cuenta.

4. Contribución de los principales sectores a la absorción de mano de obra

Además de las variables demográficas a que se ha hecho referencia en el punto anterior, que contribuyen a explicar el crecimiento de la mano de obra activa y su distribución entre el campo y la ciudad, la otra gran área de aspectos que permiten explicar el problema actual de desocupación en América Latina, es la insuficiente absorción productiva de mano de obra por parte de los principales sectores económicos. En este punto se considerarán sumariamente los aspectos más relevantes de esta cuestión.

Cuando se analiza el papel que los principales sectores han cumplido en la absorción de mano de obra en un plazo muy largo, llama inmediatamente la atención lo ocurrido con las proporciones de mano de obra ocupada por la industria manufacturera, los sectores primarios y los servicios. Las cifras correspondientes, a las que se hace mención en los párrafos siguientes, incluyen tanto la ocupación realmente productiva en cada sector, como la

/mano de

mano de obra subutilizada ocupada con un grado muy bajo de productividad en cada uno de ellos. (Véase el cuadro 13).

Entre los años 1925 y 1965, la mano de obra activa ocupada por la industria manufacturera pasó de 13.6 por ciento a 14.2 por ciento del total de la mano de obra activa. Los 40 años de la historia latinoamericana, en que esta región logró el avance más importante en su proceso de industrialización, no condujeron a un aumento significativo de la proporción de la mano de obra ocupada por la industria. Durante estos 40 años, la industria latinoamericana alcanzó un grado de diversificación sumamente importante, logró producir una proporción decisiva de la mayor parte de los bienes de consumo e intermedios empleados en la región y, asimismo, proporciones muy significativas de los bienes de capital que en ella se emplean; la proporción del producto bruto generado en el sector manufacturero también alcanzó, como se verá en mayor detalle más adelante, proporciones sumamente importantes. Prácticamente América Latina dejó de ser, en este lapso, una región productora básicamente de materias primas,

Cuadro 13

AMERICA LATINA: MANO DE OBRA OCUPADA POR LOS PRINCIPALES SECTORES DE ACTIVIDAD

(Porcentajes de cada sector respecto al total)

Año	Sectores primarios	Industria manufacturera			Construcción y servicios	Total
		Fabril	Artesanal	Total		
1925	59.9	4.1	9.5	13.6	26.4	100.0
1950	56.4	6.9	7.6	14.5	29.1	100.0
1965	48.6	7.7	6.5	14.2	37.2	100.0

Fuentes: CEPAL, CELADE e ILPES.

/para convertirse

para convertirse en lo que podría llamarse un continente semi-industrializado. Los avances en cantidad fueron también acompañados por progresos muy importantes en la calidad de lo producido. Frente a esta transformación trascendental del papel de la industria en la economía latinoamericana, sin embargo, la proporción de mano de obra que encontró empleo en esta industria permaneció paradójicamente constante en un nivel bastante modesto.

Dentro de la industria manufacturera, y discriminándola ya en los estratos fabril y artesanal, sí se percibe un cambio importante, en el sentido de que la proporción de mano de obra empleada en el estrato fabril creció a expensas de la artesanal. El primero de estos estratos ocupaba el 4.1 por ciento del total de la mano de obra en 1925, llegando a absorber 6.9 por ciento en 1950 y 7.7 en 1965. Por su parte, la industria artesanal disminuyó su proporción en el empleo de 9.5 por ciento en 1925 a 7.6 en 1950 y 6.5 en 1965. Vale decir que prácticamente dentro de la propia industria manufacturera, una parte importante de la ocupación artesanal se fue transformando en fabril. De ser cierto el supuesto que se hizo anteriormente en el sentido de que en el estrato artesanal se concentra la subutilización de la mano de obra, esto significaría que la industria manufacturera ha tendido a absorber paulatinamente, en forma productiva, la mano de obra que era subutilizada en el mismo sector manufacturero; este proceso de absorción productiva no ha sido completado todavía de ser ciertos los cálculos que se han mencionado en un punto anterior, según los cuales, todavía existe en esta industria una proporción no despreciable de mano de obra deficientemente utilizada desde el punto de vista productivo. Pero en cambio, la producción fabril no ha podido contribuir significativamente durante todo este largo lapso a solucionar la subutilización radicada en otras áreas de la economía, como lo muestra el hecho de que la proporción de mano de obra que dió empleo se haya mantenido sensiblemente constante.

/También se

También se percibe en el mismo cuadro 13 que los sectores primarios - dentro de los cuales, por supuesto, predomina la agricultura - disminuyeron su participación en el empleo total de 59.9 por ciento en 1925 a 56.4 por ciento en 1950 y 48.6 en 1965. No sólo resalta aquí la disminución importante que ha tenido lugar en este coeficiente, sino también el hecho de que en el período posterior a la guerra mundial esta disminución se acentuó muy significativamente. Esta disminución no es sólo reflejo de un hecho económico como es la ocupación brindada por el sector agropecuario, sino que también está fuertemente influida por el proceso de migración del campo hacia la ciudad que, como se señaló anteriormente, no sólo tiene raíces de índole económica sino que también está relacionada con causas de tipo social. Este fuerte proceso migratorio desplazó a una parte de la población que podría haber formado parte de la mano de obra agrícola hacia las ciudades.

También en el mismo cuadro se percibe el importante aumento de mano de obra empleada en los sectores de construcción y servicios. Aunque por motivos de simplicidad se han presentado aquí conjuntamente estos dos tipos de sectores, el cambio en la proporción se debe sobre todo a la variación en el papel desempeñado por los sectores de servicio. Resalta claramente que el aumento en esta proporción corresponde exactamente a la disminución percibida en los sectores primarios. Esto significaría que frente a un proceso de migración interna - que como se dijo fue al menos parcialmente autónomo con respecto a los fenómenos puramente económicos - la mano de obra que fue descargando el agro hacia las ciudades, y que por la inercia mostrada por la industria manufacturera no pudo ocuparse en la industria, tendió a ubicarse precisamente en estos sectores de servicios. Es bien conocido que en muchos de estos sectores de servicios, una parte de la mano de obra empleada se utiliza muy deficientemente. Esto se aplica no sólo a una parte significativa de los empleados públicos, sino también a proporciones importantes de los ocupados en

/servicios personales,

servicios personales, de comercio, etc. Como se dijo en un punto anterior, en muchos casos las personas perciben una remuneración regular y están en apariencia plenamente ocupadas, aunque su grado de productividad efectiva es anormalmente bajo, por lo cual deben considerarse productivamente ocupadas solamente en una proporción de su tiempo.

Esto significaría, entonces, que los sectores de servicios tendieron a paliar en parte los aspectos sociales del problema de la falta de absorción productiva de mano de obra, debidos al funcionamiento general del sistema económico, sin por supuesto dar a estos problemas una solución económicamente sana. Ha sido frecuente observar en muchos países de América Latina, por ejemplo, el aumento de la absorción de mano de obra por la administración pública, una parte de la cual correspondió a un incremento efectivo de los servicios prestados por el gobierno, pero otra parte, vinculada más bien a una presión social por dar un trabajo - aunque fuera sólo aparentemente productivo - y un ingreso a vastos contingentes que se incorporaban anualmente al mercado de trabajo en parte como fruto del crecimiento vegetativo de la población en las propias ciudades y en otra proporción, ligado al proceso migratorio anteriormente mencionado.

El panorama general ofrecido por estos grandes sectores productivos en cuanto a la absorción de mano de obra, no es casual. Está ligado al dinamismo que ha logrado el proceso de desarrollo en el total de América Latina en todo este período y al estilo peculiar con que este desarrollo se ha llevado a cabo. El ritmo de desarrollo anual promedio bastante modesto por cierto para el total de la economía, fue particularmente lento para el sector agropecuario. No es del caso entrar a considerar aquí las causas económicas, sociales e institucionales que explican este estancamiento agropecuario. Pero sí debe señalarse que, aunque en la migración rural-urbana hayan tenido también incidencia importante factores extra-económicos, indudablemente el escaso dinamismo agropecuario contribuyó significativamente a engrosar estas corrientes.

/En cuanto

En cuanto a la industria, si bien su tasa de crecimiento, como se sabe, fue bastante mayor que la del agro y la de los servicios, tampoco fue demasiado buena en términos mundiales. Vale la pena recordar que la industria latinoamericana creció en promedio más lentamente que su correspondiente promedio mundial. Pero, a este elemento de ritmo se agregó el hecho específico que se verá más claramente en los párrafos que siguen, por el cual precisamente aquellos sectores que podrían haber contribuido a generar más empleos productivos, fueron los que tendieron a crecer con un ritmo mucho menor que el promedio de la industria manufacturera. Esto está indudablemente vinculado con la modalidad del desarrollo latinoamericano. Se señala en otras partes de este estudio que esta modalidad estuvo básicamente orientada por la sustitución de importaciones, sustitución que por otra parte se llevó a cabo con una secuencia clara que comenzó en términos generales por los bienes de consumo para avanzar hacia los bienes intermedios y encarar en años recientes, en forma cada vez más activa, la producción de bienes de capital. Sobre todo en el período posterior a 1950, que se verá con un poco más de detalle en el resto de este punto, los sectores que tuvieron el mayor dinamismo fueron precisamente aquéllos cuya tecnología de producción es tal que emplean relativamente poca mano de obra y mucho capital.

Otro hecho que merece destacarse es el del aparente agotamiento de la capacidad de algunos sectores económicos, en particular los servicios, para continuar cumpliendo en el futuro el papel de absorción de mano de obra que han estado cumpliendo en el pasado. Vale la pena tomar el ejemplo del sector público para ilustrar este hecho. Es bien conocido que la proporción de los ingresos del sector público con respecto al ingreso nacional total han tendido a crecer en forma muy importante, sobre todo, desde la segunda guerra mundial. Y si lo que se dijo anteriormente fuese cierto, una parte de este incremento proporcional de ingreso se habría empleado en ofrecer mayores servicios físicos

a la población, pero otra parte habría tenido como destino el de paliar algunos aspectos sociales particularmente graves de los problemas de la falta de absorción productiva de mano de obra por el total del sistema económico. Es así como los gastos de sueldos y salarios muchas veces crecieron en proporción a expensas de la inversión pública. Pero en años recientes, se han percibido claramente las dificultades para continuar aumentando la participación de los gobiernos en el ingreso nacional. Por supuesto, si esta proporción no continuara aumentando como en el pasado, bien pudiera ocurrir que el papel que estos sectores públicos han estado cumpliendo en la absorción de mano de obra no fuera a continuar con la misma intensidad en los lustros venideros. Es probable que con las debidas diferencias, un hecho similar se pueda producir en lo relativo a otros tipos de servicios.

Esto significa que, de continuar el lento ritmo de crecimiento agropecuario y por lo tanto, su escasa capacidad de retención de mano de obra, y de mantenerse la vigencia de un estilo de desarrollo industrial por el cual el mayor dinamismo corresponde precisamente a sectores que dan ocupación insuficiente a la mano de obra que accede al mercado de trabajo, el problema de la desocupación continuará acumulándose en proporciones crecientes en las ciudades, y además - y esto es lo fundamental - a medida que se agote la capacidad de respuesta de algunas soluciones o paliativos que han tenido papel protagónico en el pasado, debiera recurrirse a nuevas modalidades o, de lo contrario, tenderá a hacerse cada vez más evidente el problema de subutilización que en parte ha estado encubierto por la desocupación disfrazada de los servicios. Aunque la información con que se cuenta es solamente parcial y está afectada por algún grado de inexactitud vinculada con las fuentes estadísticas básicas, aparentemente la desocupación abierta ha estado creciendo en forma muy significativa en el período 1950 a 1965, lo que sería congruente con todo lo anterior en el sentido de que la falta de capacidad para dar

empleo productivo o aparente a la mano de obra va conduciendo a un aumento absoluto y relativo de la desocupación abierta.

Las consecuencias de este hecho para el agravamiento de los aspectos sociales y políticos de los problemas del subempleo son fáciles de prever.

Visto este panorama general, es conveniente considerar ahora con más detalle lo ocurrido en el período 1950 a 1965.

En cuanto a la contribución de los sectores en el proceso de absorción de mano de obra, se puede observar en el cuadro 14 que, entre los años 1950 y 1965 los sectores productivos de bienes arrojan sistemáticamente tasas de incrementos del empleo más bajas que los correspondientes a servicios. En el cuadro mencionado se puede ver que el empleo en el sector agropecuario creció anualmente en sólo 1.3 por ciento, y en la manufactura en total lo hizo en 2.2 por ciento. En cambio, en los servicios básicos la tasa correspondiente fue de 4.1 por ciento, en el comercio y finanzas de 4.0, en el gobierno de 3.9 y en los otros servicios de 4.5. También se puede apreciar en el mismo cuadro, que la baja tasa de aumento del empleo agropecuario está claramente ligada con el aumento lento del producto en ese mismo sector. En la industria manufacturera, aunque la tasa de crecimiento de América Latina no fue muy alta en el contexto del desarrollo manufacturero mundial, se destaca sin embargo, el hecho de que el bajo aumento de la cantidad de empleo está ligado con un aumento sensible del producto per cápita. Por su parte, en los servicios la tasa relativamente alta de incremento de mano de obra ocupada, se produce a pesar de haber sido modesto el incremento del producto. Todos estos hechos, que se reflejan en los valores de los coeficientes de absorción expresados en la última columna de ese cuadro, se pueden interpretar claramente en los términos del análisis efectuado al principio de este punto. El sector agropecuario creció poco y por el proceso de migración del campo a la ciudad descargó mano de obra hacia otros sectores; en virtud de esto, experimentó un incremento del producto per cápita que

Cuadro 14
 AMERICA LATINA: PRODUCTO Y EMPLEO, ESTRUCTURA Y EVOLUCION
 1950-1965

	Estructura del producto (porcientos de cada sector sobre el total)		Estructura del empleo (porcientos de cada sector sobre el total)		Incremento anual del producto (porcientos) 1950-1965 (5)	Incremento anual del empleo (porcientos) 1950-1965 (6)	Contribución de cada sector a la absorción del incremento de mano de obra (porcientos de cada sector sobre el total)	Coeficiente de absorción 1950-1965 (7)=(6):(5)
	1950	1965	1950	1965				
	(1)	(2)	(3)	(4)				
Agropecuario	25.0	21.4	55.3	47.5	3.7	1.3	29.1	0.35
Minería	3.7	4.6	1.1	1.1	6.1	2.3	1.1	0.38
Manufact. total ^{1/}	18.9	23.3	14.5	14.2	6.2	2.2	13.6	0.35
Construcción	3.4	3.2	3.8	4.1	4.2	2.8	4.7	0.67
Servicios básicos	7.1	8.2	4.2	5.4	5.7	4.1	8.4	0.72
Otros servicios totales	41.9	39.3	21.1	27.7	4.2	4.2	43.1	1.00
Comercio y finanzas	18.5	18.8	7.9	10.0	4.8	4.0	14.9	0.83
Gobierno	8.2	6.0	3.3	4.1	2.6	3.9	6.0	1.50
Otros	15.2	14.5	9.9	13.6	4.4	4.5	22.2	1.02
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	4.7	2.7	100.0	0.57

Fuente: ILPES, en base a informaciones de la CEPAL y el CELLADE.

^{1/} Incluyendo la artesanía.

/Cuadro 15

Cuadro 15

AMERICA LATINA: OCUPACION EN LA INDUSTRIA
(En porcentajes)

Industrias	Estructura de la ocupación	
	1950	1960
1. Tradicional <u>a/</u>	64.8	59.6
2. De bienes intermedios <u>b/</u>	10.8	12.9
3. Mecánica <u>c/</u>	17.8	21.2
4. No clasificada <u>d/</u>	6.6	6.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

a/ Incluye alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confecciones, cuero, maderas y muebles.

b/ Incluye papel, celulosa, caucho, derivados del petróleo y carbón y minerales no metálicos.

c/ Incluye la metalúrgica básica y la industria mecánica.

d/ Incluye imprenta y editorial y el grupo varios.

Cuadro 16

AMERICA LATINA: OCUPACION EN LA INDUSTRIA 1960
(En porcentajes)

Industrias	Distribución de la ocupación artesanal por sectores	Estructura de la ocupación total dentro de cada sector		
		Fabril	Artesanal	Total
1. Tradicional	69.9	44.0	56.0	100.0
2. De bienes intermedios	6.2	78.0	23.0	100.0
3. Mecánica	16.4	63.0	37.0	100.0
4. No clasificada	7.5	43.0	57.0	100.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>52.2</u>	<u>47.8</u>	<u>100.0</u>

/refleja más

refleja más bien una expulsión de mano de obra que un aumento de las condiciones de productividad. La manufactura logró en cambio un progreso importante traducido en un aumento del producto por unidad de mano de obra, el que también está ligado con el hecho de que los sectores predominantemente dinámicos hayan tenido una intensidad relativamente baja de mano de obra en su tecnología y también, con el desplazamiento de manufactura artesanal hacia fabril. Por su parte, los servicios han absorbido mano de obra sin necesariamente aumentar en la proporción correspondiente la producción física, contribuyendo así a dar una respuesta al problema del empleo pero a expensas de su eficiencia.

Es pertinente referirse a algunos aspectos más específicos relativos al papel que ha jugado la industria en la ocupación, pues tal como se señala más arriba, la industrialización sustitutiva ha constituido el foco de la estrategia de desarrollo latinoamericano durante las últimas décadas.

En primer lugar, en el cuadro 15 se ve con claridad que todavía en 1960 el 59.6 por ciento de la ocupación en la industria manufacturera dependía de las industrias tradicionales. Esta proporción se había reducido en el año 1950, pero tal disminución no parecía ser de un ritmo que cambiara fundamentalmente la situación en un plazo de algunos lustros. En el extremo opuesto, las industrias mecánicas solamente proveían empleo a una de cada cinco personas empleadas en el total. Esto quiere decir que el ritmo de crecimiento de las ocupaciones ofrecidas por la manufactura está fuertemente influido por las industrias que han tenido una tasa de desarrollo sumamente baja como son las que forman parte del grupo de las tradicionales (alimentos, bebidas y tabaco; textiles y confecciones; cuero; maderas y muebles). Por su parte, los grupos industriales de mayor dinamismo, si bien son, por supuesto, importantes desde el punto de vista del empleo que ofrecen, representaban proporciones relativamente moderadas, de modo que la elevada tasa de crecimiento de su producto no se traduciría necesariamente en un gran incremento de la ocupación. Sobre todo si,

/ como se

como se verá enseguida, el ritmo de absorción de mano de obra es sustancialmente menor que el del crecimiento de la producción, debido al alto incremento del producto por persona ocupada que se da en estos sectores. Aunque no se tienen por el momento informaciones acerca de la situación posterior a 1960, y puede descontarse por supuesto que esta situación se ha modificado, aparentemente la modificación no ha sido tan drástica como para variar la conclusión básica que surge de estos hechos y que ha sido apuntada.

En segundo lugar, en el cuadro 16 se señala el peso de la ocupación artesanal en cada uno de los tipos de sectores a que se hizo referencia en el párrafo anterior. Se puede ver en este cuadro que también en el año 1960, prácticamente el 70 por ciento de la ocupación artesanal estaba ubicada en los sectores tradicionales; estos sectores, por otra parte, tenían una proporción de ocupación artesanal en relación con la fabril, claramente más alta que la de los sectores de bienes intermedios o de industrias mecánicas: un 56 por ciento de la mano de obra ocupada en las industrias tradicionales pertenecía al artesanado, en comparación con 23 y 37 por ciento respectivamente para los sectores de bienes intermedios y de industrias mecánicas. Estos hechos tienen significación si se toma en cuenta que precisamente son las industrias tradicionales que tienen la mayor proporción de artesanía, las que a su vez ofrecen por sí solas más de la mitad del empleo provisto por el total de la industria. En el supuesto de que en la artesanía puedan existir zonas importantes de subutilización de mano de obra, esto querría decir que en los sectores tradicionales está radicada todavía una reserva bastante importante de mano de obra subutilizada, cuya absorción por la propia industria - que por las tendencias que se han podido percibir anteriormente tiende a ocurrir - ha tendido y continuará tendiendo a neutralizar parcialmente el efecto positivo que la industria podría desempeñar como absorbedora de contingentes subutilizados por otros sectores de la economía.

/Merece también

Merece también destacarse que, como se dice en otras partes de este estudio, ha sido hasta ahora inherente al tipo de desarrollo que ha tenido América Latina en los últimos lustros, la baja tasa de crecimiento de estos sectores tradicionales; aunque no es del caso repetir aquí las causas de este hecho, puede recordarse que las mismas están ligadas con la escasa difusión de la demanda que queda concentrada en sectores numéricamente reducidos de la población y también, aspectos institucionales que contribuyen fuertemente a impedir un mayor dinamismo de estos sectores. Esta situación que ha tenido plena vigencia en el pasado parece tender a tenerlo en condiciones de inercia hacia el futuro, por supuesto, a menos que mediante la introducción de nuevas y enérgicas políticas de exportación de manufacturas o de ampliación del mercado interno, esta situación cambie en forma importante. De no producirse estos cambios, la absorción plena de la mano de obra subutilizada radicada en estos sectores tradicionales tenderá a realizarse a través del tiempo en el contexto de una tasa de crecimiento reducida de estos mismos sectores, lo que significa posiblemente que en la medida en que la industria fabril tienda a absorber dentro de ellos a las artesanías, habrá un movimiento interno paulatino de mano de obra subutilizada hacia actividades manufactureras más productivas, pero sin que esta gran proporción de la industria contribuya significativamente a proveer empleos tanto al incremento de la mano de obra activa, como a la desocupación que ya existe en otras áreas de la economía. Algo de esto se percibe en el pasado, como se tratará de mostrar un poco más adelante.

Por otra parte, el atraso tecnológico y aún la gran antigüedad de los equipos que predomina en vastas proporciones de estos sectores tradicionales, hace que cualquier tendencia a la actualización y renovación que pueda producirse en los mismos - por ejemplo en relación con las posibilidades de una mayor competencia ligada a la integración regional - se pueda

/tender a

tender a adoptar procedimientos de producción de mayor intensidad de capital y por lo tanto, de una absorción de mano de obra relativamente aún más reducida. Esto, aun si se dejara de lado la circunstancia de que la renovación más acelerada de los equipos significaría, frente a una disponibilidad limitada de recursos de inversión, un aumento relativo de la inversión en una renovación a expensas de una inversión neta, lo cual significaría un aditamento menor a la capacidad productiva en cada año, y por lo tanto, una menor capacidad de absorción de mano de obra. En este sentido podría ser conveniente explorar más a fondo estas implicaciones a efectos de diseñar políticas apropiadas de renovación de equipos que tuvieran en cuenta las implicaciones de estos hechos para la provisión de empleos.

En el capítulo VII, en que se elaboran algunas ideas relativas a políticas de desarrollo orientadas hacia un empleo más efectivo de la mano de obra, se hace referencia a algunos de estos problemas.

En relación con el mismo cuadro 16, se señala que dentro de la artesanía correspondiente a la industria mecánica, tal como se ha dicho en otra parte de este estudio, quedan incorporados talleres que presumiblemente tienen un nivel de eficiencia bastante alto, y que por las propias modalidades de su proceso, deben operar como unidades pequeñas. Esto implicaría que se está cometiendo un error de sobrestimación de la desocupación en cuanto se suponga que la mano de obra ocupada en estos sectores de artesanía de la industria mecánica está subutilizada. También a este fenómeno se ha hecho referencia en relación con los cálculos de subutilización de la mano de obra total en la industria. Vale la pena señalar aquí, sin embargo, que según las constancias de este mismo cuadro, la artesanía de las industrias mecánicas representa solamente 16,4 por ciento del total de artesanía en toda la manufactura; de modo que este elemento no pareciera ser de trascendencia demasiado grande por su incidencia en la sobrestimación de la desocupación.

En el cuadro 17 se señalan en forma comparativa las tasas de crecimiento de la ocupación y de la producción de los distintos grupos de sectores industriales. Es interesante señalar que en el caso de las industrias de alimentos, bebidas y tabaco y de las textiles, por ejemplo, que forman parte del grupo de las industrias tradicionales, la tasa de crecimiento de la ocupación es relativamente baja - sobre todo para las primeras - en comparación con el aumento de la producción. Esto no es lo que se esperaría a primera vista, sobre todo si se tiene en cuenta que estas industrias se consideran generalmente absorbedoras de mano de obra. Es posible que este hecho se deba a una transformación interna dentro de cada una de estas industrias, por lo cual la industria artesanal haya tendido a transformarse crecientemente en fabril, con lo cual los propios grupos de industrias habrían tendido a convertir su mano de obra subutilizada en plenamente ocupada, aunque a expensas de la posibilidad de crecimiento de la ocupación total que ofreciera.

Cuadro 17

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO^{a/} DE LA OCUPACION Y EL DE LA PRODUCCION POR AGRUPACIONES INDUSTRIALES, 1950-1960

Clasificación CIIU		Estructura de la ocupación 1960	Tasa de crecimiento de la ocupación	Tasa de crecimiento de la producción	Relación ocupación producción
		(1)	(2)	(3)	(2/3)
20-21-22	Alimentos, bebidas y tabacos	28.3	1.5	4.2	0.35
23	Textiles	10.4	1.5	3.2	0.47
24	Calzado	11.2	1.9	3.5	0.54
25-26	Madera y muebles	7.2	1.5	5.0	0.30
27	Papel y celulosa	1.2	6.1	7.0	0.87
28	Imprenta y publicaciones	3.0	1.7	4.5	0.38
29	Curtiembre y cuero	2.5	1.5	2.0	0.75
30	Caucho	0.9	5.2	9.8	0.53
31	Productos químicos	5.1	4.1	10.9	0.38
32	Derivados de petróleo y carbón	0.5	5.9	8.7	0.63
33	Vidrios y manufacturas no metálicas	5.2	3.4	4.8	0.71
34	Metálicas básicas	2.6	1.0	9.8	0.10
35-36-37-38	Mecánica	18.6	4.7	13.9	0.34
39	Instrumentos, relojes y varios	3.3	2.1	3.3	0.64

Fuente: ILPES, en base a informaciones nacionales.

a/ Expresado en tasas.

5. La distribución del ingreso

En los puntos anteriores se ha considerado la subutilización de la mano de obra como un aspecto fundamental de la falta de integración del mercado interno de trabajo. Se ha visto cómo el patrón de desarrollo que ha tenido hasta el momento América Latina conduce sistemáticamente a dejar prácticamente fuera del mercado de trabajo a una proporción muy importante de la población. A pesar de los diversos arbitrios con que el mismo sistema económico-social subsidia en parte a la mano de obra que se encuentra subutilizada, la desocupación significa en una medida importante también una falta de percepción de ingreso que, a su vez, margina a una parte importante de la población del mercado de consumo. Así como desde el punto de vista del mercado de trabajo, la población parece entonces fraccionada en compartimentos que tienen entre sí escasa permeabilidad, la misma población resulta subdividida en virtud del mismo funcionamiento del sistema económico en cuanto a su participación en la demanda de bienes y servicios.

En este punto se considerará entonces la distribución del ingreso a efectos de determinar la incidencia de la misma en la estructura de la demanda.

Interesa entonces destacar en esta oportunidad las relaciones mutuas entre el patrón de desarrollo y las modalidades que adquiere la distribución del ingreso. Se trata de considerar la población clasificada en categorías que posean una significación bien definida, de modo especial en lo que respecta al grado de incorporación efectiva de las mismas al mercado.

Las categorías presentadas a continuación se han determinado en función del grado de incorporación al mercado estable de trabajo; del grado de incorporación al mercado de manufacturas; de las formas que adquieren las estructuras de demandas y de los correspondientes niveles de ingreso.

De modo especial se incluye en la categoría I aquel núcleo de la población que labora en sectores que tienen muy baja tecnificación, escasa organización, poca intensidad de capital; y que producen bienes muy simples. Como corolario, esos sectores se distinguen por sus bajos niveles de productividad y bajos ingresos, perteneciendo en consecuencia a la mano

/de obra

de obra que prácticamente se encuentra fuera del mercado estable. De manera que la parte de la población que compone este grupo -- alrededor de 100 millones de personas -- constituye un serio problema de carácter socio-político, al estar sus integrantes marginados de la participación activa en el proceso de desarrollo y encontrarse en niveles de infra-consumo.

Una proporción muy elevada de estas personas se encuentra en la agricultura. Su expresión urbana corresponde a obreros del sector artesanal, parte del servicio doméstico, vendedores ambulantes, etc. La proporción de la población total comprendida en esta categoría es de un 40 por ciento; perciben sólo un 8.8 por ciento del ingreso total -- véase el cuadro 18 -- siendo su ingreso promedio del orden de los 80 dólares anuales per cápita. Suponiendo un promedio de 5.5 personas por grupo familiar, la cifra anterior significa en términos de ingresos familiares mensuales un promedio de 35 dólares con un máximo de 66 dólares.

La categoría superior -- IV -- comprendería fundamentalmente a los sectores ligados a la propiedad de los recursos productivos. Su ingreso promedio per cápita es de aproximadamente 2 200 dólares anuales; el ingreso familiar mensual es en promedio de 1 000 dólares, y su límite inferior es de alrededor de 500 dólares mensuales. Comprende en términos de población un 5 por ciento del total regional y absorbe poco más de un tercio del ingreso personal total.

Las categorías II y III, 20 y 35 por ciento de la población respectivamente, corresponden a personas que están incorporadas en forma relativamente estable a la mano de obra activa que forma parte del mercado. La diferenciación entre ambas, radica en sus patrones de consumo -- en lo que a estructura se refiere -- y a sus niveles de ingreso, y esto último guarda evidente relación con su grado de calificación y poder organizativo.

Así la categoría II englobaría a obreros de la industria fabril con un grado de calificación moderado, comerciantes detallistas con cierto grado de organización y parte del personal administrativo de los sectores público y privado (industria y comercio). Su ingreso promedio es de un valor aproximado de 180 dólares anuales per cápita y su ingreso familiar mensual es de 80 dólares, siendo sus valores límites de 70 y 100 dólares respectivamente.

/La categoría

La categoría III, 35 por ciento de la población, abarcaría a obreros altamente calificados, la parte más alta del personal administrativo de los sectores público y privado, el comercio independiente organizado, técnicos y profesionales del sector industrial y profesionales independientes. El ingreso promedio per cápita de esta categoría es del orden de los 500 dólares anuales; su ingreso familiar mensual de 230 dólares y los valores límites del mismo de 100 y 500 dólares respectivamente.

No es la intención del presente trabajo analizar las causas de la distribución del ingreso, pero no por ello se pueden dejar de mencionar algunos de los elementos que han venido -- y que aún continúan -- configurando los patrones de distribución del ingreso.

Uno de los elementos fundamentales es el hecho de que las economías latinoamericanas están estructuradas en torno a una serie de sectores con un elevado grado de concentración. En los sectores primarios (agricultura, minería) la propiedad se encuentra muy concentrada, lo que ha venido dando origen, en el caso del sector agrícola, a apreciables márgenes de tierra no utilizada en forma deficiente; con ello, además, se agudiza el problema de absorción de mano de obra en este sector, lo que contribuye a hacer más desiguales los patrones de distribución del ingreso. Agréguese a lo anterior el hecho de que un sector importante de propietarios agrícolas suele explotar muy poco intensivamente la tierra de que dispone. Una utilización más intensa podría implicar un incremento en el uso de mano de obra y, por lo tanto, un aumento en el ingreso de los sectores rurales más modestos. Aunque aumentara con esto al mismo tiempo el ingreso de los propietarios, es probable que la remuneración de los trabajadores se incrementara porporcionalmente más, dando lugar a una distribución del ingreso más igualitaria. Al menos en este caso se sacaría de su actual situación de marginalidad e infraconsumo a una parte de la población latinoamericana. De manera que sería importante investigar hasta qué punto la explotación deficiente de los recursos naturales, en particular la tierra, constituye un factor importante de desigualdad en la distribución del ingreso.

Quadro 18

DISTRIBUCION CONJETURAL DEL INGRESO PREVALECIENTE EN PAISES DE AMERICA LATINA, 1960

Categoría	Proporción de la población que compone la categoría (Porcientos) (1)	Proporción del ingreso personal percibido por la categoría (Porcientos) (2)	Promedio del ingreso personal anual por habitante		Ingreso mensual por familia (dólares)		
			Relación porcentual con el promedio general (3)	Dólares (4)	Promedio (5)	Límites Desde Hasta	
I	40	8.8	22	77	35	0	66
II	20	10.2	51	179	82	67	102
III	35	49.7	142	497	228	103	473
IV	5	31.3	626	2 190	1 000	474 y más	

Fuente: ILPES en base a informaciones de la CEPAL.

La forma en que se ha venido desarrollando la industria dentro de los reducidos espacios nacionales, bajo altos márgenes de protección, parece haber configurado una estructura industrial con un alto grado de concentración y estructura monopólica, lo que ha contribuido a la obtención de beneficios elevados que facilitan el alto grado de concentración de la distribución del ingreso.

Dos acotaciones son pertinentes en torno a las hipótesis aquí sustentadas. La primera se refiere a que la distribución del ingreso personal a que se hace referencia en todo el capítulo, la que constituye un promedio general que engloba situaciones muy diferentes por sectores, regiones y países.

La segunda acotación se refiere a la heterogeneidad existente dentro de los propios sectores de las economías nacionales, donde coexisten estratos con tecnologías muy diferentes; en el sector industrial, por ejemplo, participan por un lado, un estrato fabril y otro artesanal, y a su vez, dentro del fabril se encuentran las denominadas industrias tradicionales y las dinámicas; a su vez, en el sector agrícola se ubican estratos de subsistencia y otros de elevada productividad, especialmente entre aquéllos dedicados a la exportación.^{1/} Por supuesto, son distintas dentro de los respectivos estratos las formas y las características que asume la distribución del ingreso.

Aún teniendo en cuenta las limitaciones señaladas en los dos párrafos anteriores, se podría señalar otro elemento característico de la gran mayoría de los países latinoamericanos, y que ha contribuido a la desigualdad de la distribución del ingreso. Se trata del grado creciente de concentración geográfica de la actividad productiva que ha agudizado el proceso de migración rural-urbana, lo cual ha significado, a la luz de la escasa capacidad de absorción ocupacional del sector industrial, o bien un incremento de la desocupación abierta o un incremento de la desocupación disfrazada urbana, situación que en muchos casos ha disminuido los promedios de ingresos de algunos integrantes de aquel 40 por ciento de la población a que se hizo referencia anteriormente (categoría I).

^{1/} Comentarios similares se puede hacer en torno al sector terciario.

La situación actual que se ha tratado de identificar en sus líneas más generales, además de estar influida por las formas en que se ha desarrollado el proceso de desarrollo, por las características histórico-institucionales de las formas de propiedad en los diferentes sectores, etc., es también, hasta cierto punto producto de los esquemas de política económica que se han ido dando a lo largo del proceso de desarrollo.

6. Estructura de la demanda

Dada una cierta distribución del ingreso, queda configurada una determinada estructura de la demanda. En la medida en que las empresas adoptan sus decisiones guiadas por esta demanda, la estructura de la misma condiciona a su vez la de la oferta. Cuando se ha analizado el proceso de sustitución de importaciones, se ha señalado como una de sus características principales, el hecho de que éste estuvo orientado fundamentalmente por el mercado.^{1/}

En la medida que esté muy concentrada la distribución del ingreso, esto se traduce en una compresión adicional sobre los tamaños de mercado, especialmente de aquellas industrias de consumo masivo. Estas últimas tienen ya una restricción primaria del mercado proveniente de los bajos niveles de ingreso per cápita de la mayor parte de los países de América Latina. Dadas las formas de distribución del ingreso imperantes en la región, ello se traduce en el hecho de que aproximadamente el 40 por ciento de la población no participa plenamente en el mercado de manufacturas, lo que significa en términos absolutos mantener al margen del mismo a 100 millones de personas.

A la luz de la cifra señalada en el párrafo anterior, quizás cabría calificar la denominación de industrias vegetativas, en las que se suele englobar a industrias de consumo masivo como alimentos, textiles, vestuarios, calzado, etc. Un mayor ingreso de esos 100 millones de personas significaría una ampliación sustancial de la demanda efectiva de esas industrias de consumo masivo, con lo cual podrían acelerar su ritmo de crecimiento y dejar de tener un comportamiento de carácter vegetativo. En sentido inverso, las denominadas industrias dinámicas, parecen haber tendido a disminuir sus ritmos de crecimiento en los últimos años, dentro de los reducidos mercados nacionales, en los cuales a su vez son objeto de demanda de grupos numéricamente reducidos de población que detentan los mayores niveles de ingreso; esto parece haber ocurrido, por ejemplo, con las industrias de bienes de consumo duradero, en las cuales una vez saturado el mercado, las posibilidades adicionales de crecimiento están dadas por el crecimiento poblacional y las necesidades de reposición, con lo cual dejan de tener un comportamiento de carácter dinámico.

1/ Véase ILPES, La brecha comercial y la integración latinoamericana, Editorial Siglo XXI, México, 1967.

En esta sección se presenta una estimación de las estructuras de consumo según categorías, la cual se elaboró a partir de informaciones parciales sobre presupuestos familiares que fueron combinadas con las cifras de distribución del ingreso presentadas en la sección anterior. Estas estructuras de consumo pueden considerarse también de carácter hipotético en virtud del carácter poco sistemático y fragmentario de la información en que se basan. Se estima, sin embargo, que en los rasgos fundamentales que son pertinentes para el uso que aquí se les da, estas cifras representan con bastante aproximación la realidad.

Las diferenciaciones de las categorías respecto a consumo, no son sino una manifestación de las desigualdades originadas en la distribución del ingreso. En el cuadro 19 se puede apreciar la escasa ponderación del 40 por ciento de la población - categoría I - con respecto al consumo total. Así, mientras el 5 por ciento de ingresos superiores participa de 27.9 por ciento del consumo total, las categorías I y II conjuntamente - 50 por ciento de la población - lo hacen tan sólo con un 22 por ciento. Esto confirma la escasa participación que tienen en la determinación de la estructura económica los sectores mayoritarios de la población, a la vez que muestra con notoria claridad los problemas de tamaño de mercado frente al que tienen que desenvolverse los sectores productivos, como asimismo la debilidad de políticas de desarrollo en que no se considere en forma explícita la incorporación plena de los sectores aludidos.

Los bajos niveles de ingreso de las categorías I y II, se traducen en una elevada participación, dentro del consumo de estos grupos poblacionales, de aquellos rubros destinados a satisfacer las necesidades alimenticias. Al observar las respectivas estructuras de consumo - cuadro 20 - resalta el carácter primario de las mismas, que origina una demanda que se localiza en sectores muy específicos que muy probablemente no irradian efectos importantes sobre otros sectores, tanto por el hecho de ser demandas localizadas en sectores de carácter muy primario como por representar bajos valores en términos absolutos.

Las relaciones existentes entre las formas de distribución del ingreso y las características más generales del proceso de industrialización, se perciben al examinar la participación de las cuatro categorías en la demanda de sectores específicos (cuadro 19).

El 40 por ciento de la población de ingresos inferiores de hecho casi no participa en el mercado manufacturero, y si lo hace, su participación es marginal. Esto no puede ser de otra forma, desde el momento en que tan sólo disponen de 9 dólares anuales por persona para dedicarlos a otro gasto que no sea alimentación, vestuario y servicios; dentro de alimentación tan sólo 5 dólares corresponderían a consumo de bienes alimenticios provenientes de la manufactura, con un valor agregado industrial, por otra parte, proporcionalmente muy bajo.

La categoría II (20 por ciento de la población) si bien posee una estructura de demanda más diversificada, no llega a representar para ninguno de los sectores considerados en el cuadro 19 una demanda superior a un quinto de la demanda total del sector. Descontando los gastos en alimentos, vestuario y servicios, dispone tan sólo de un ingreso por persona de 25 dólares anuales para demandar otros bienes manufacturados.

El mercado con el cual operan efectivamente la mayor parte de los sectores industriales, está constituido por las categorías III y IV. Llama la atención la elevada ponderación que tiene en las denominadas industrias tradicionales la categoría III, lo que se explica dado que en esta categoría el nivel de ingreso per cápita es similar al promedio de América Latina y comprende además a un 35 por ciento de la población total.

La categoría IV tiene una estructura de consumo muy diversificada, que puede satisfacer dados sus elevados niveles de ingreso. La orientación de las industrias correspondientes al sector mecánico está fuertemente determinada por los patrones de consumo de esta categoría, afirmación que es aún más pertinente para el sector 38 de la clasificación CIIU (vehículos). De manera que las denominadas industrias dinámicas dependen en un 50 por ciento de un mercado absoluto de aproximadamente 13 millones de personas para el total de América Latina, las que por otra parte se encuentran divididas en 20 mercados nacionales. De aquí resulta más fácil comprender las rigideces que tipifican a la industria manufacturera. El consumo altamente diversificado de esta categoría, que exige también calidades muy elevadas, tiene entonces una fuerte influencia en la creación de una industria dedicada a producir una gama sumamente extensa y variada de bienes. El pequeño número de personas que componen esta categoría, por otra parte, hace que esta industria produzca en cantidades sumamente pequeñas, con costos bastante elevados.

/La demanda

La demanda de carácter terciario (servicios) está originada en un 90 por ciento en las dos categorías de mayores niveles de ingreso; son precisamente éstos los sectores que proporcionan empleo a veces poco productivo a sectores de bajos ingresos que no pueden ser absorbidos por el agro y la industria.

Los niveles bajos de ingresos, el alto grado de concentración del mismo, los mercados inducidos por las estructuras de demanda, explican gran parte del comportamiento que en términos de tasas de crecimiento han venido observando los sectores industriales. Las bajas tasas de crecimiento de las industrias tradicionales que no han logrado superar el 4 por ciento anual, no son sino un reflejo de mercados fragmentados geográfica y socialmente. La declinación que por otra parte están experimentando las industrias metal-mecánicas, es función, tanto de las propias particularidades del consumo de ese tipo de bienes (durabilidad) como del hecho que su demanda se restringe a un porcentaje no superior al 12 por ciento de la población. A escala nacional esto está significando agotamiento prematuro del proceso de sustitución de importaciones e incapacidad exportadora al resto del mundo. Si se piensa además que la población incluida en las categorías III y IV se encuentra diseminada en toda América Latina, fácil resulta explicar muchos de los problemas que actualmente aquejan a la industria de la región.

Ahora bien, ¿qué implicaciones tienen las observaciones anteriores en relación al modelo de desarrollo?

Las formas que adquiere la distribución del ingreso - además de estar determinadas por aspectos de carácter institucional - guardan una relación muy estrecha con el patrón productivo vigente. La ocupación es una consecuencia de dicho patrón; en el caso latinoamericano esto ha conducido a una segregación respecto a la participación de la mano de obra en el mercado estable de trabajo: por un lado los que no están sujetos a un régimen de salarios o de ingresos por no formar parte del mercado de trabajo, y por otro, los que sí participan del mismo. A su vez, dentro de los que participan en el mercado de trabajo, se encuentran los que poseen un sueldo o salario elevado por razones de calificación, poder de sindicalización o por laborar en sectores estratégicos - como los de exportación - y los que, o no están sindicalizados, o poseen niveles de remuneración muy bajos.

Cuadro 19

AMERICA LATINA: PROPORCION DE LA DEMANDA PARA CONSUMO PRIVADO
DE BIENES PRODUCIDOS POR CADA SECTOR, REALIZADA
POR LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE INGRESO a/
(Porcentajes)

Sectores productivos		I	II	III	IV	Total
Código CIIU	Denominación					
	Alimentos sin elaborar del sector agropecuario	59	12	26	3	100
20-21-22	Alimentos elaborados, bebidas y tabaco	3	15	57	25	100
24	Confección y calzado	10	11	53	26	100
26	Muebles	5	11	69	15	100
31	Productos químicos	7	18	57	18	100
35-36-37	Productos metálicos y maquinaria	1	3	45	51	100
38	Equipo de transporte	-	2	42	56	100
32-39	Derivados de petróleo y manufacturas diversas	26	19	47	8	100
	Servicios	6	11	51	32	100
	Ponderación de la demanda de cada categoría respecto al consumo total	10.5	11.5	50.1	27.9	100

Fuente: ILPES, en base a información de presupuestos familiares.

a/ Todos los porcentajes de este cuadro han sido redondeados.

Cuadro 20

AMERICA LATINA: ESTIMACION CONJETURAL DE LA ESTRUCTURA DEL CONSUMO
DE CADA UNA DE LAS CATEGORIAS DE INGRESO

(Porcentajes)

Categorías	Alimentos, bebidas y tabaco	Confecciones y calzado	Muebles	Farmacia y artículos de tocador y medicinas	Utensilios y bienes durables	Vehículos	Artículos de aseo y com- bustibles	Servicios	Total
I	60.0	12.0	1.0	1.6	0.6	-	8.3	16.5	100.0
II	49.8	12.0	2.2	3.7	2.0	1.0	5.3	24.0	100.0
III	39.3	13.5	3.1	2.8	6.4	5.6	3.1	26.2	100.0
IV	28.0	12.0	1.2	1.6	12.9	13.3	1.0	30.0	100.0

Fuente: ILPES, en base a informaciones de estructuras de presupuestos familiares de algunos países de América Latina.

/La distribución

/La distribución

55

La distribución del ingreso determinada por el modelo productivo, genera una cierta cuantía y estructura de la demanda, y condiciona a su vez un cierto grado el proceso ahorro-inversión. La estructura de la demanda a su vez es la que va condicionando en su mayor parte al patrón productivo en su conformación sectorial, el cual a su vez determina los requerimientos ocupacionales. En la medida que sean cuantitativamente importantes los núcleos poblacionales marginados del proceso económico y social, serán más agudos los problemas de subutilización de la capacidad instalada, y tenderán a agotarse más rápidamente las posibilidades de crecimiento.^{1/}

Este patrón de desarrollo muestra signos evidentes de un creciente debilitamiento dentro de los reducidos espacios nacionales. Las nuevas industrias se instalan en América Latina para atender una demanda comprimida y se dimensionan para la misma; trabajan al principio con largas listas de espera y al cabo de pocos años entran en crisis, una vez atendida la demanda extraordinaria acumulada. El carácter "dinámico" de estas industrias dura menos de 10 años desde su instalación. Al producirse la crisis de la producción de un tipo determinado de bienes, se reajusta la industria, se disminuye generalmente el número de establecimientos, y una parte de los recursos que se estaban dedicando a la producción de ese bien se desplazan hacia la de algún otro cuya sustitución comienza a realizarse. En esta forma, las firmas más sólidas, mediante el desplazamiento de la producción de un bien a otro, conservan un cierto dinamismo a través del tiempo, pero las industrias en sí sufren traumatismos bastante significativos en su proceso de desarrollo. Por su parte, las industrias tradicionales continúan con un ritmo de crecimiento de carácter vegetativo, aunque en otras circunstancias podrían tener un dinamismo bastante duradero.

Dentro del patrón de desarrollo que ha tenido América Latina, el proceso de sustitución de importaciones ha basado su dinamismo en un pequeño número

^{1/} Evidentemente que el sector externo - analizado en el capítulo I - puede actuar como mecanismo de ajuste transitorio.

de sectores; recuérdese que las tasas de crecimiento de la producción industrial alcanzaron en el período 1950-1960 los siguientes valores:

	<u>1950-1955</u>	<u>1955-1960</u>
Tradicional	3.9	3.9
Intermedias	8.4	8.5
Metal-mecánicas	11.7	13.8

Los sectores más dinámicos son en general de poca densidad de mano de obra, y como se señala en el acápite de ocupación, han provisto poca ocupación.

A lo anterior se une el escaso dinamismo del sector agropecuario, que en consecuencia absorbe poca mano de obra y la mantiene con un nivel de ingreso muy bajo, produciendo una aceleración del proceso de migración rural-urbano. La mano de obra así expulsada - como se muestra en los datos referentes a ocupación no es absorbida por el sector industrial, incrementando en su gran mayoría los sectores marginales de las ciudades.

Las interrelaciones que se dan en el sentido señalado entre agro e industria han venido configurando un patrón de desarrollo que tiene como una de sus características básicas una cierta forma de distribución - a la cual ya se ha hecho referencia - que ha llegado a condicionar el estilo mismo de crecimiento.