

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia para las Américas (UNICEF) con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Santiago de Chile, 5 marzo al 13 abril, 1979.

DESARROLLO Y POBREZA EN AMERICA LATINA: UN
ENFOQUE HISTORICO ESTRUCTURAL A/

Aníbal Pinto y Armando Di Filippo

A/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de Cursos del Programa de Capacitación corresponde a un documento de discusión interna de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, noviembre 1978

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. Perspectiva histórica del desarrollo latinoamericano y de la emergencia de universos de pobreza	2
1. Las sociedades coloniales	
2. La inserción internacional y el crecimiento hacia afuera	3
3. Industrialización sustitutiva, urbanización y recomposición de la pobreza	7
II. Estructura y modalidades del desarrollo latinoamericano actual. Su incidencia sobre la pobreza y las estrategias destinadas a erradicarla	13
4. La heterogeneidad estructural como categoría básica	13
5. El proceso concentrador y la pobreza	18
La dinámica concreta y prospectiva del proceso concentrador	19
6. Opciones estratégicas en las políticas contra la pobreza	23
Las políticas redistributivas	29

/INTRODUCCION

INTRODUCCIÓN

Los propósitos de este ensayo son identificar las raíces históricas en la formación de los universos de pobreza, rurales y urbanos, bosquejar la influencia que sobre ellas han ejercido las modalidades o etapas del desarrollo en la región; caracterizar las estructuras que han tomado cuerpo en razón de esos antecedentes; exponer las fuerzas motrices y los efectos de la actual dinámica concentradora; y, finalmente, diseñar tentativamente las líneas gruesas de acción, orientadas a la erradicación o alivio sustancial del problema en las condiciones actuales de América Latina.

Las tesis principales, referencias históricas y antecedentes estadísticos que se exponen han sido objeto de consideración más detenida en otros trabajos que han elaborado los autores en torno a la temática distributiva. ^{1/}

A ellos cabe remitirse para cualquier profundización respecto a su naturaleza y fundamentos.

1/ Véase: i) Aníbal Pinto, "Concentración del proceso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", El Trimestre Económico, Nº125, enero-marzo, 1965, México; ii) Aníbal Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente de la América Latina" en Inflación, raíces estructurales (ensayos del autor), Fondo de Cultura Económica, México, 1973; iii) Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina" en El Trimestre Económico, Nº162, abril-junio, 1974, México. También, Distribución del ingreso (selección de Alejandro Foxley), Fondo de Cultura Económica, México, 1974; iv) Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, primer semestre de 1976, Santiago de Chile; v) Armando Di Filippo, "Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina", Cuadernos de la CEPAL, Nº18, Santiago de Chile, 1977.

I. Perspectiva histórica del desarrollo latinoamericano
y de la emergencia de universos de pobreza

1. Las sociedades coloniales

Las raíces históricas de las situaciones de pobreza rural que aquejan a importantes fracciones de la población de la región se remontan al momento mismo de la conquista y colonización.

Atendiendo a la naturaleza de los procesos productivos que se implantaron y a los regímenes de propiedad, trabajo e intercambio que se entretajieron en torno a ellos, es posible configurar algunas situaciones típicas que, emergiendo de aquel remoto pasado, aún gravitan en la estructuración social contemporánea.

Como se sabe, las regiones de la sierra andina de América del Sur y las tierras altas de Centroamérica eran la sede de sociedades precolombinas relativamente desarrolladas. Los conquistadores españoles desarticularon ese orden, y crearon instituciones tendientes a regimentar la fuerza laboral aborigen con el objeto de explotar los metales preciosos, tan codiciados en Europa durante la formación de los estados nacionales y el auge de la filosofía mercantilista. Aún superada la etapa fundacional de la conquista, perduraron regímenes laborales de corte servil bajo distintas formas y denominaciones en la economía agrícola y minera.

Por otra parte, en las áreas tropicales y costeras de América del Sur, Centroamérica, el Caribe y las Antillas, con sociedades aborígenes de menor desarrollo y población, se desarrollaron plantaciones operadas sobre la base de trabajo esclavo con población oriunda de África y - en menor medida - de Asia.

Por último - para no destacar sino que las modalidades principales - los valles y llanuras templadas del extremo sur carecían tanto de esas riquezas como de fuerza laboral abundante y dócil. Las sociedades aborígenes eran tribus nómades de recolectores y cazadores (como en las pampas rioplatenses o la patagonia argentina) o comunidades semisedentarias con un incipiente conocimiento de la agricultura (como en el sur de Chile).

Aquí los regímenes laborales fueron más laxos e inestables, en respuesta a una crónica escasez de fuerza laboral y, posteriormente, las haciendas coloniales dieron lugar a relaciones de trabajo de carácter precapitalista, pero que no estuvieron asociadas a quiebres "étnico culturales" tan drásticos como en las dos situaciones antes señaladas. Por lo demás, buena parte de los territorios incluidos en esta situación fueron áreas inexploradas y semivacías hasta bien entrado el siglo XIX.

En el transcurso del período colonial las haciendas y plantaciones estructuradas sobre regímenes laborales de corte servil o esclavista fueron transformando de manera variada y compleja sus relaciones de propiedad, trabajo e intercambio. Sin embargo, los campesinos continuaron subordinados a ordenamientos señoriales asentados en las simbióticas y múltiples combinaciones productivas y distributivas del complejo latifundio-minifundio.

Estas, sin duda, son raíces distantes de la pobreza rural que aún hoy día proyectan su sombra sobre el asunto. Piénsese como ilustración que la población indoamericana arraigada y vegetando en diversas modalidades de agricultura de subsistencia probablemente no baja de unos 35 millones de personas.

2. La inserción internacional y el crecimiento hacia afuera

La fase de plena incorporación a la economía internacional vía la exportación de productos primarios, que, en términos gruesos puede ubicarse en el siglo XIX - y en relación bastante estrecha con el logro de la independencia política de los países latinoamericanos - envolvió transformaciones sustanciales del cuadro anterior, aunque las consecuencias fueron muy diferentes para diferentes países o áreas subnacionales. Desde luego y en relación a la materia que nos interesa, los cambios tuvieron una trascendencia muy reducida o indirecta para la población indoamericana que recién privilegiamos. Sobre ella siguió gravitando la pasada herencia colonial como también la naturaleza de los recursos, ya agotados o que no correspondían al patrón de la demanda mundial.

La extrema pobreza en este caso continuó siendo un corolario tanto de la impotencia y el sojuzgamiento social como de la escasa capacidad transformadora de las formas productivas que se implantaron durante la fase de crecimiento hacia afuera.

En lo que se refiere a los enclaves mineros de la sierra andina y la meseta mexicana fueron escasas las influencias sobre el medio social donde se desarrollaban. Y, asimismo, tampoco las nuevas actividades ligadas a la agricultura tropical de exportación lograron transformar radicalmente las relaciones señoriales ligadas históricamente a las formas esclavistas durante la fase colonial.

De este modo se manifestaron ya fuertes contrastes estructurales que, en ciertos casos, se asemejaban a las situaciones de dualismo de corte clásico oponiéndose las transformaciones ocurridas en los segmentos más dinámicos y modernizados de las economías de exportación con las situaciones que todavía mantenían impresos algunos caracteres básicos del pasado colonial.

Por oposición a este cuadro, las áreas de tardío poblamiento del extremo sur presenciaron la emergencia de formas productivas y relaciones sociales muy diferentes. Los trabajadores - en su gran proporción inmigrantes mejor preparados para la defensa de sus derechos y dotados de un mayor poder negociador, sea por la relativa escasez de su oferta o por su mayor nivel educativo, establecieron relaciones laborales de corte contractual, que aseguraron su movilidad geográfica y social y posibilitaron algún grado de ahorro y capitalización. El masivo poblamiento de las pampas rioplatenses o de la meseta de San Pablo constituyen casos prototípicos en donde se estructura una sociedad rural fundada en formas productivas y relaciones sociales antes inexistentes. Lo que en realidad emerge en estos casos es un nuevo orden económico y social preponderantemente capitalista que involucra a millones de personas en un lapso relativamente breve.

/Como se

Como se comprende, estos fenómenos estuvieron íntimamente relacionados con la tipología de los productos exportables determinada por las ventajas comparativas de orden natural y las demandas del desarrollo económico de los centros a lo largo del siglo XIX. La minería predominó en los territorios andinos y las tierras altas correspondientes a la primera situación precedentemente descrita. Los productos tropicales, tanto los tradicionales como otros nuevos, lo hicieron en las áreas costeras y cálidas de la segunda situación, así como los propios de la agricultura de clima templado en la tercera.

Como se anotó, el quiebre económico y social más rotundo con respecto a la herencia colonial se verificó en las llanuras templadas del litoral atlántico y, en especial, en las pampas rioplatenses. Aunque relativamente menor también fue significativo en los valles templados del sur y centro de Chile. Una importante excepción en este corte tipológico constituye la actividad cafetalera en el área de San Pablo, fundada en regímenes laborales de corte capitalista y que dio lugar a la creación de uno de los más importantes centros de desarrollo en América Latina.

Surgen de estas diferenciaciones dos universos rurales claramente distinguibles. De un lado el arraigado en las relaciones serviles o esclavistas de la herencia colonial, posteriormente transformadas en las formas señoriales de las haciendas y plantaciones. Del otro, las situaciones del extremo sur, en donde las relaciones laborales, aún sin llegar a asumir un corte nítidamente capitalista durante el siglo XIX, configuraron estructuraciones sociales de otra naturaleza y de proyección distinta sobre los cuadros de pobreza.

Por otro lado, el efecto dinamizador de la expansión exportadora cualesquiera fueran sus alcances, no sólo se verificaba a nivel de la actividad primaria propiamente dicha. Estaba inseparablemente vinculado con el crecimiento más o menos vigoroso de diversos núcleos urbanos o metropolitanos heredados de la colonia o nacidos

/y fortalecidos

y fortalecidos considerablemente por su papel primordial en el auge primario exportador. Aparte de toda la ramificación de servicios públicos y privados vinculados al comercio exterior surge una variedad de actividades complementarias en el área de las infraestructuras físicas y los servicios técnicos financieros y comerciales.

En algunos casos las actividades industriales se encontraban enraizadas con la producción primaria (frigoríficos, ingenios, etc.) en tanto que en otros se asentaban sobre las ventajas relativas de la localización urbana, del abastecimiento interno de sus materias primas (industria textil, por ejemplo) y de los costos de transporte de los competidores de ultramar.

Sea como sea, esta expansión urbana o metropolitana que acompaña y es una de las características de esta fase, hace emerger por primera vez en forma transparente y con una dimensión significativa la realidad de la pobreza urbana.

Esta se presenta bajo formas y denominaciones que fueron dominantes en ese tiempo y tendieron a desaparecer con posterioridad. Se habló entonces de "tugurios", "conventillos", "cités", etc. para aludir a radicaciones que estaban ubicadas en áreas relativamente céntricas de las metrópolis, por oposición a las modalidades ecológicamente más periféricas de la pobreza urbana actual. ^{1/} En

1/ "La creciente población de Buenos Aires después de 1890 agravó el problema de la vivienda para la masa trabajadora. Aunque la ciudad se extendió hacia tierra adentro, formando nuevos barrios donde la gente de posición modesta podía aspirar a una casita, la mayoría vivía alrededor de la zona céntrica, en los numerosos conventillos o casas de inquilinatos que abundaban en la ciudad. Aún así, una familia podía alquilar sólo una o dos piezas por las cuales pagaba casi la mitad del salario de un obrero. En 1904, según el Censo Municipal, había 11.5 personas por casa en la Capital, casi todas éstas de un piso. Este censo registra 2.462 casas de inquilinatos con una población de 123.188 moradores, cifra que se eleva aproximadamente a 150.000 en 1907, o sea más que el 10% de la población total de la ciudad". Este ejemplo, quizá el más significativo por su magnitud, se repetía a escala menor en otras capitales latinoamericanas. Extraído de Hobart Spalding, La clase trabajadora argentina, Editorial Salerna, Buenos Aires, 1970.

ciertos casos, la existencia de estas viviendas fue promovida y reglamentada por el poder público. ^{1/}

3. Industrialización sustitutiva, urbanización y recomposición de la pobreza

No cabría aquí intentar un análisis detallado de los cambios que ocurren en las modalidades del crecimiento latinoamericano a partir de la Gran Depresión, los años que la siguen y los trastornos y presiones de la segunda guerra mundial. Ellos significaron en lo esencial que el resorte dinámico del crecimiento económico en la mayor parte de la región pasó a ser la industrialización y sus fenómenos complementarios, teniendo como objeto primordial la satisfacción de la demanda interior. En diferentes plazos y momentos, con mayor o menor intensidad, el fenómeno fue abarcando a la gran mayoría de los países, induciendo transformaciones que tienen importancia manifiesta para el tema que nos interesa.

El llamado desarrollo hacia adentro se orientó y basó fundamentalmente en algunos mercados urbanos que, además, fueron la sede de las propias implantaciones industriales.

^{1/} Refiriéndose al caso de Chile observa Rosenbluth: "El tipo de vivienda destinado a los grupos de bajos ingresos fue el conventillo cuya característica física era una vivienda constituida por un pasadizo en cuyos costados se agrupaban habitaciones que por lo general albergaban una familia por cuarto, los servicios eran de uso común. Ahora bien, estas viviendas eran entregadas en arrendamiento a los sectores proletarios. Los dueños de estas propiedades aprovechaban las disposiciones legales que alentaban el surgimiento de esta clase de viviendas. Para promover la construcción de conventillos dentro de la ley, se otorgaban las siguientes franquicias: las habitaciones baratas, declaradas como higiénicas tenían la exención por 25 años de toda contribución fiscal o municipal. Asimismo, se eximía de impuestos a las sociedades o empresas que tuvieran como finalidad la construcción de viviendas de bajo precio." Estas normas formaban parte de las así denominadas "leyes higiénicas" que se dictaron entre 1906 y 1925. Guillermo Rosenbluth, Algunos antecedentes históricos sobre el conflicto entre aspiraciones y realizaciones en materia habitacional, inédito, División de Desarrollo Social de la CEPAL, 7 de febrero de 1974.

En los países "grandes" como Brasil, Argentina y México y algunos "medianos" como Chile, esa industrialización se inició tempranamente y adquirió decisivo impulso a partir de los años treinta. En los otros toma cuerpo con posterioridad, sea bajo la presión y oportunidades que establece la segunda guerra mundial o las condiciones propicias que crean esquemas de integración regional, como el concertado por las pequeñas economías centro-americanas.

Estas tendencias del cambio estructural de postcrisis han dado lugar a una clasificación gruesa de los períodos que envuelve distinguiendo dos sobresalientes.

El primero, que para los países mayores y algunos medianos se extiende aproximadamente hasta principios o mediados de los años cincuenta, descansó principalmente sobre el uso pleno de las capacidades fabriles instaladas y la expansión preferente de las industrias ligeras y algunas intermedias. Es la fase que se ha dado en llamar de "sustitución fácil" con todo lo ambiguo que pueda ser el término.

El período que sigue, en que sólo consiguen introducirse significativamente los países de mayor desarrollo relativo, se distingue en cambio por el mayor dinamismo y representación creciente de los bienes de consumo duradero y de inversión, proceso en el cual tienen una significación a menudo decisiva las empresas transnacionales. ^{1/}

1/ Sobre la materia véase: "Cambios y tendencias en el proceso de industrialización de América Latina" en el Estudio Económico de América Latina, 1976. Puede observarse que en el año cincuenta la participación de los grupos era de 65.5% para los bienes de consumo no duraderos, de 23.3% para los productos intermedios, y sólo de 11.2% para los bienes de consumo duradero y de inversión en tanto que en 1974 estas proporciones alcanzaban respectivamente a 40.3%, 34.1% y 25.6%.

Como se comprende, esta evolución está determinada en lo principal por el comportamiento de las economías mayores y medianas.

Dentro de esos marcos emerge un nuevo escenario de pobreza urbana en respuesta a ciertos procesos que acompañan el movimiento industrializador. De un lado está la aceleración demográfica iniciada por la veloz disminución de la mortalidad que acompañó la introducción de significativos avances en la tecnología médica. Del otro la gradual intensificación de las migraciones rural-urbanas - y del concomitante proceso de urbanización y metropolización - tanto en respuesta al referido movimiento demográfico, como a la expansión del empleo en las actividades no agrícolas que acompañó la diversificación productiva.

Teniendo estos acontecimientos como trasfondo podría sostenerse otra hipótesis: que desde los años treinta hasta los cincuenta la expansión de la ocupación urbana permitió absorber sin grandes dificultades esos incrementos en la oferta de trabajadores o, dicho de manera más discreta, no dio lugar a la aparición de contingentes masivos en disponibilidad y sin oportunidad de empleo visiblemente productivo. Sin embargo, a partir de esos años la asimilación de estos contingentes se hace progresivamente más difícil. El porcentaje de empleo urbano en actividades industriales y de servicios básicos deja de crecer y se incrementa el de comercio, servicios personales y actividades no especificadas. ^{1/} Paralelamente surgen los "cinturones", "favelas", "villas miseria", "barriadas",

^{1/} "Para el conjunto de América Latina, la participación del empleo fabril respecto al total de la ocupación urbana creció rápidamente entre 1925 y 1945, pero se estabilizó y hasta tendió a disminuir durante la postguerra. Argentina, y en menor medida Brasil, muestran la declinación más acentuada desde 1945, mientras que se estabilizan los coeficientes correspondientes a Chile y Colombia y continúan expandiéndose - aunque con intensidad mucho menor que en los dos decenios anteriores - los de Perú y Venezuela. Los coeficientes calculados para México muestran un comportamiento irregular". Naciones Unidas, El proceso de industrialización en América Latina, Nueva York, 1965, pág. 49.

/ "callampas", etc.,

"callampas", etc., en las principales ciudades de América Latina. Este panorama se verifica principalmente en los países grandes y medianos de la región.

Este nuevo escenario de la pobreza urbana expresa una transformación estructural de la sociedad global, impulsada por la industrialización y expresada en una asincronía entre la dinámica del crecimiento demográfico y la "expulsión" de trabajadores agrícolas, y la capacidad asimilatoria de la industria y los servicios en áreas urbanas.

Entretanto cabría preguntarse qué significa este largo período con respecto a los universos o situaciones de pobreza rural. Desde luego no pueden pasarse por alto algunos hechos principales respecto a la composición urbano-rural de la población latinoamericana. En 1950 el porcentaje de población rural (habitando en núcleos poblados de 2.000 habitantes o menos) era de 61% y en 1970 ascendía a 46%. Aún sin remontarnos más atrás en el tiempo resalta la pérdida de gravitación relativa experimentada por ese contingente durante esas dos décadas. ^{1/}

Sin embargo, desde un punto de vista absoluto y en globo para América Latina, esa menor participación no es óbice para que su magnitud total continúe aumentando: de aproximadamente 89 millones de personas en 1950 a 116 millones en 1969.

Por otro lado, lo que no es menos importante, alrededor de un 60% de esa población rural se encuentra por debajo de la "línea de pobreza", según estimaciones recientes.

Más aún, en países como Perú u Honduras, donde la herencia colonial ha perdurado más claramente en sus estructuras sociales, esas proporciones ascendían a 68% y 75% respectivamente. En Brasil, donde los promedios globales no permiten captar la diferenciación regional de su desarrollo, el porcentaje de pobres ascendía a 62%

^{1/} Se trata de una estimación para 1969. Véase, Estudio Económico de América Latina, 1968, página 25.

en áreas rurales, probablemente por la gravitación decisiva de las desfavorecidas regiones del nordeste. En cambio, las sociedades rurales del "sur del cono" aparecen menos afectadas por situaciones de pobreza. Ellas afectarían al 15% en Chile, el 10% en Uruguay y en Argentina sólo el 5%. ^{1/}

La población serrana de los países andinos e incluso la que habita la meseta mejicana, junto con los campesinos del nordeste brasileño y de otras áreas tropicales y costeras constituyen la cuota decisiva de los pobres rurales contemporáneos. De un lado están los grupos indoamericanos entendidos como complejos étnico-culturales constituídos en comunidades internamente estructuradas. ^{2/}

^{1/} En relación con la información que se cita "para el trazado de las líneas de pobreza se utilizó un método basado en la alimentación, estimando el costo de una canasta de alimentos que cubriera adecuadamente los requerimientos nutricionales mínimos. Las líneas de pobreza corresponden a un presupuesto cuyo monto se estimó en el doble de estos costos mínimos de alimentación, considerando que mediante este procedimiento se cubre el valor, a los precios vigentes, de los bienes requeridos para satisfacer las necesidades básicas que en estas sociedades son corrientemente satisfechas mediante el consumo privado." Véase de Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, E/CEPAL/L.180, 22 de octubre de 1978, pg.41.

^{2/} Refiriéndose a la región maya de los Altos de Chiapas en México y Guatemala observa Stavenhagen: "La zona ... tiene la particularidad de que cada comunidad local constituye una unidad cultural y social que se distingue de otras comunidades semejantes, y cuyos límites coinciden, además, con los de las unidades político administrativas modernas llamadas municipios o agencias municipales. Así, la población indígena de cada municipio o agencia municipal se distingue de otras por su indumentaria, su dialecto, su pertenencia y participación en una estructura religiosa y política propia, generalmente también por una especialización económica, y por un sentimiento muy desarrollado de identificación con los otros miembros de la comunidad, reforzado por la endogamia más o menos general". Véase, Las clases sociales en las sociedades agrarias, Siglo XXI, México, págs. 195-196.

/Del otro,

Del otro, cabría distinguir a los campesinos arraigados en minifundios ofertando complementariamente su capacidad de trabajo en las unidades agrícolas de gran escala o vegetando en economías de subsistencia. Por último están los trabajadores sin tierra que circulan al compás de los ciclos agrícolas estacionales, con trabajos inestables y contractualmente precarios.

Las tres situaciones descritas se superponen en buena medida y engloban a un conjunto de población rural que puede ser, en parte, la misma. Así, por ejemplo, la población de las comunidades indígenas suele ser al mismo tiempo minifundista, etc. El único objeto de esta distinción gruesa es ejemplificar situaciones que desde el punto de vista de políticas suponen acciones diferentes. Las comunidades indígenas exigen considerar las peculiares condiciones socio-culturales que las caracterizan; los minifundistas - en tanto que minifundistas - requieren en ciertos casos una ineludible relocalización espacial, etc.

En todo caso, la población aún sujeta a relaciones sociales de carácter tradicional está expuesta a considerables presiones disolventes. La integración física creciente de las regiones subnacionales, la expansión de los medios de comunicación masiva, la extensión de los servicios de salud que favorecen la expansión demográfica, junto con la penetración del capitalismo en la agricultura o las reformas agrarias, tienden a debilitar, cuando no a extinguir, las arcaicas formas señoriales de la hacienda, la plantación y en general, el complejo latifundio-minifundio. Estas transformaciones no necesariamente auguran la desaparición de la pobreza rural, pero al menos preanuncian importantes modificaciones en su naturaleza y caracteres básicos.

/II. Estructura y

II. Estructura y modalidades del desarrollo latinoamericano actual. Su incidencia sobre la pobreza y las estrategias destinadas a erradicarla

4. La heterogeneidad estructural como categoría básica

En las secciones anteriores se han considerado las características del desarrollo de América Latina desde una perspectiva histórica, tanto en sus tendencias más remotas y seculares como en su más reciente desenvolvimiento posterior y que han contribuido a crear diversos universos de pobreza.

Este encuadramiento es necesario para penetrar en los actuales condicionantes básicos del fenómeno y sugerir eventuales criterios normativos y proposiciones de políticas para actuar sobre el mismo.

Con tal objeto conviene partir de una categoría conceptual amplia y englobadora que cristalice los rasgos dominantes de las sociedades latinoamericanas contemporáneas, aunque en este trabajo se pondrá un énfasis particular en los elementos económicos, por la obvia razón de que constituyen la "provincia intelectual" de los autores. Nos referimos a la heterogeneidad estructural que constituye en cierto grado la síntesis contemporánea de la formación histórica de estas sociedades.

El concepto alude a la coexistencia de formas productivas ^{1/} y relaciones sociales correspondientes a diferentes fases y

^{1/} Aunque ya son bastante conocidos vamos a reproducir aquí algunos antecedentes relativos al perfil de la heterogeneidad estructural vistos desde el punto de vista de los estratos de productividad y de la población que absorbe cada uno de ellos. (Véase el cuadro 1.) Desde un ángulo global el sector primitivo arraigaría un 34% del empleo - cifra no muy inferior al 39% de hogares en situación de pobreza estimados para la región como un todo. Esta relación cuantitativa es coherente con el hecho de que no todos los pobres se insertan en los estratos así denominados "primitivos". Desde un ángulo sectorial la agricultura emplearía un 65% de su población en el estrato "primitivo", la manufactura un 17% y la minería un 28%. Siempre sobre estimaciones conjeturales de esta misma fuente pueden ponerse de relieve las diferencias nacionales disimuladas por estos promedios globales; en un extremo está la Argentina, con solamente un 5% de su población en estratos

modalidades en el desarrollo de la región pero interdependientes en su dinámica dentro de los límites de estados políticamente unificados. ^{1/} Se expresan en él tanto las formas productivas y relaciones sociales que son herencia de aquellas otras, originadas en el pasado colonial, como las transformaciones que las sucesivas oleadas de progreso técnico fueron introduciendo en los procesos productivos y en las relaciones sociales básicas que se articulan en torno a ellos. El contenido conceptual de esta categoría engloba al menos tres dimensiones dignas de consideración.

La primera dimensión concierne a las estructuras de la producción en donde coexisten e interactúan múltiples procesos técnicos, incluso dentro de un mismo sector o rama de actividad, dando lugar en ocasiones a variadas modalidades de interdependencia

(Cont.) primitivos a nivel global y un 18% en la agricultura. Un ejemplo contrastante con el anterior es provisto por los países centroamericanos con un 55% de empleo "primitivo" global y un 80% en áreas rurales. A la inversa, los sectores "intermedios" y modernos que, en términos globales representan respectivamente un 48 y un 12% del empleo, también manifiestan fuertes diferencias nacionales. En Centroamérica representan respectivamente 15% y 5% del empleo agrícola total, y en Argentina alcanzan, (siempre en el mismo orden) a 57% y 25% del empleo en ese sector. Se trata de estimaciones extraídas de CEPAL, La mano de obra y el desarrollo de América Latina en los últimos años, E/CN.12/L.1.

^{1/} Marshall Wolfe ha definido la heterogeneidad estructural como "una situación en que hay grandes diferencias de productividad y 'modernidad' entre los sectores de actividad económica, y dentro de ellos, pero a la vez existen complejas vinculaciones de intercambio, dominio y dependencia dentro de una 'estructura' socioeconómica nacional en contraposición a supuestas situaciones 'dualistas' en las que coexisten en el territorio nacional dos estructuras socio-económicas - una 'moderna' y otra 'tradicional' o 'primitiva' - con escaso intercambio entre ellas y poca influencia mutua." Estudio Económico de América Latina, 1973. CEPAL.

/y complementación

y complementación técnica, que involucran desde establecimientos de gran escala y muy compleja tecnología hasta unidades de subsistencia con formas productivas netamente preindustriales. Nótese bien que la coexistencia de estos estratos tecnológicos se corporiza en herramientas, equipos e instrumentos materiales diversos y también se personifica en trabajadores con diferentes modalidades y niveles de calificación. Conviene destacar tres aspectos que nítidamente influyen sobre las restantes dimensiones de nuestro diagnóstico: la productividad física del trabajo, la escala operativa de los establecimientos; y la división, especialización y jerarquización de funciones productivas.

La segunda dimensión concierne a las relaciones sociales que se articulan en torno a los procesos productivos.

En materia de relaciones sociales de trabajo, los establecimientos de mayor productividad física, escala operativa y diferenciación interna de funciones productivas, presentan formas de negociación y reclutamiento laboral de carácter masivo e impersonal, fundadas en procedimientos jurídicos claros y requerimientos técnicos precisos. En el otro extremo todavía sobreviven en áreas rurales las formas señoriales de incorporación y retención de la fuerza laboral, sobre la base de pautas autoritarias en donde la libertad contractual de la relación suele reducirse a una mera ficción. En áreas urbanas y metropolitanas han proliferado otros grupos de trabajadores que no están sujetos a relaciones de dependencia laboral y actúan "por cuenta propia" en actividades esporádicas de intermediación al menudeo o provisión de servicios no calificados y frecuentemente prescindibles.

En materia de propiedad de activos, interesa la concentración del capital. Los estratos de mayor productividad física, escala operativa y diferenciación interna de funciones están sin duda en la cúpula de la pirámide distributiva del capital, pues su propiedad corresponde a un reducido número de personas jurídicas frecuentemente ligadas a las grandes corporaciones transnacionales. Las

/condiciones opuestas

condiciones opuestas se dan en las pequeñas unidades de escala unipersonal o "familiar", con baja productividad física y mínima diferenciación interna de funciones, que ocupan la ancha base de la pirámide. Como se ve, poco sentido tendría estudiar la distribución del capital por estratos de propietarios sin aludir a las formas técnicas en que ese capital se corporiza.

Dentro del mundo empresarial-propietario hay al menos tres factores a considerar. En primer lugar, el estrato tecnológico en que se ubican, luego la magnitud absoluta y relativa del capital que controlan, y por último la posición más o menos estratégica de las actividades involucradas para la fase y modalidad histórica del desarrollo en cada caso particular. ^{1/} Existe clara interdependencia entre estos factores, pues los titulares de aquellos sectores "líderes", se ven particularmente favorecidos por la orientación de la política económica, por su posición en la estratificación tecnológica y por su control de importantes magnitudes absolutas y relativas de capital.

Por su parte, la capacidad organizativa y el poder de negociación de los perceptores de sueldos y salarios también

1/ "En cierta fase, la demanda externa por productos primarios robusteció la posición objetiva de los sectores y grupos comprometidos con ese tráfico y canalizó los estímulos gubernamentales hacia ciertas actividades extractivas y agropecuarias, favoreciendo por esta vía a sus respectivos titulares.

Desde los años treinta, más o menos, son otros sectores los que toman la vanguardia y correspondió entonces a ellos aprovechar esa posición y ser los beneficiarios principales de las atenciones estatales. A estos movimientos se agregan los impulsos provenientes de las inversiones extranjeras y del crédito internacional.

Como puede verse, la colocación del grupo empresarial-propietario en la escala distributiva ha estado íntimamente ligada con las direcciones del proceso de desarrollo y con la orientación consiguiente de la política económica." Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso de América Latina", Trimestre Económico, NQ162, 1974.

dependen de factores tecnológicos e institucionales. En los estratos modernos, la gran escala operativa da lugar a gremios cuantitativamente numerosos. La mayor complejidad técnica eleva la calificación laboral y la educación media de los sindicatos y la productividad física de los procesos técnicos mejora potencialmente las expectativas de capturar una sustancial proporción de sus frutos. En estos estratos superiores, no sólo la productividad física sino también la productividad económica - expresada en términos de valor - tiende a niveles altos en virtud de las posiciones monopólicas que derivan de la concentrada distribución del capital y eventualmente de los favores estatales.

Como es obvio, todos los involucrados en el otro extremo de la escala, - pequeñas empresas de baja productividad y escaso poder - se ven potencialmente desfavorecidos por sus posiciones técnicas e institucionales, sean propietarios o perceptores de sueldos y salarios.

La tercera dimensión se plantea básicamente en la esfera política y atañe al ordenamiento institucional que consagra y garantiza las modalidades y el funcionamiento del sistema de poder. Al igual que la dimensión tecnológica ya analizada, ese marco institucional subyace bajo las posiciones y relaciones sociales que hemos bosquejado. No obstante la relativa autonomía de esta dimensión político institucional, su capacidad transformadora de la estructura social en el largo plazo depende de su poder para alterar las condiciones técnicas en que reposa esa estructura. Dicho de otro modo, no bastan modificaciones institucionales para transformar la estructura social si ellas no son acompañadas por mutaciones tecnológicas orientadas en el mismo sentido.

De allí, entonces, la gravitación crucial de aquellas posiciones - políticas o económicas - de poder vinculadas al control y asignación del progreso técnico, que va siendo asimilado por la estructura económica de las sociedades periféricas.

5. El proceso concentrador y la pobreza

Definida la naturaleza y composición de la heterogeneidad estructural en América Latina, corresponde dilucidar cuáles son las fuerzas que han llevado a esa concreción y que podrían tender a reproducirla e intensificarla.

Desde antiguo y con mayor intensidad en los últimos 10 á 15 años, el proceso de desarrollo en América Latina ha obedecido a tendencias vigorosas y crecientes hacia una triple concentración del progreso técnico y de sus frutos que se plantea en los siguientes niveles principales.

A nivel espacial por la localización preferentemente metropolitana del grueso de la industria de transformación y de los servicios técnicos, financieros e infraestructurales que la complementan. Este proceso tuvo como contrapartida la relativa o absoluta marginación de áreas importantes donde, en algunos casos, seguía arraigada una población de magnitud apreciable, mayoritariamente rural.

A nivel de los propios sectores, ramas y actividades productivas, se fueron perfilando estratos de productividad con diferencias sustanciales entre sí y la característica agravante y decisiva de que los rezagados retenían fracciones significativas de la fuerza de trabajo o/y la población total. ^{1/}

A nivel, por último, de la sociedad global, expresado a través de la distribución personal del ingreso. La estructura preexistente tendió a acentuar ese rasgo vía los efectos de la concentración espacial y del progreso técnico; aunque ello fuera de la mano con desplazamientos horizontales significativos de población hacia las actividades y áreas favorecidas, y con cambios positivos en los niveles absolutos de ingreso de los envueltos en ese proceso. Todo ello, por cierto, reforzado por las mutaciones

^{1/} Como se comprende, aquí reside una diferencia substancial con respecto a la situación de las economías desarrolladas.

concomitantes en el poder de negociación social y político expresado principalmente a través del comportamiento del Estado.

La concentración del progreso técnico y de sus frutos se acentuó en respuesta a los requerimientos objetivos del propio movimiento industrializador. En muchos países, con la participación a menudo decisiva de las empresas transnacionales se inicia o acrecienta considerablemente la producción de bienes de consumo durable de alto valor unitario (automóviles, utensilios eléctricos, etc.), ampliando y modificando en grado significativo el carácter del proceso sustitutivo de importaciones, hasta entonces concentrado en bienes de consumo más generalizado.

La dinámica concreta y prospectiva del proceso concentrador

La operación de estos impulsos concentradores se realiza, como vimos, en varios niveles, pero en esta oportunidad sólo pretendemos privilegiar la forma en que se manifiesta en la asignación social de los recursos. Para este efecto nos interesa dilucidar qué grupos sociales mueven el sistema productivo haciendo uso de su poder sobre el mercado; de qué manera estas directivas (mediatizadas y modificadas por distintos agentes, principalmente el Estado) se reflejan en la nomenclatura concreta de los bienes y servicios producidos; y cómo, finalmente, y en qué proporciones se reparte ese producto entre los distintos estamentos y clases sociales.

Para este análisis pues, conviene partir derechamente de la distribución del ingreso existente en el momento elegido. Ella nos esclarece - usando una metáfora económica muy socorrida, cuántos son los votos de que dispone cada perceptor de ingresos para hacer valer sus preferencias en el sistema de oferta.

En este respecto basta recordar algunas cifras bien conocidas. En el período 1960-1970, el 20% más pobre de la distribución captó menos del 1% del crecimiento de ingresos en el decenio y el 30% siguiente en la estratificación absorbió alrededor de un 15% de ese incremento. El 50% superior se quedó con el 84.2% restante (cuadro 2.).

La mitad más pobre de la población elevó sus ingresos medios de 117 a 156 dólares de 1970, lo que equivale a 5.162 millones de dólares. En el otro extremo el 5% más rico incrementó sus ingresos en esa misma magnitud aproximadamente (5.656 millones de dólares).

Estas tendencias en la distribución del ingreso se proyectaron en dos sentidos principales y correspondientes. Por un lado, en la dinámica de la oferta de los distintos bienes y servicios y, por ende, en el cambio de la estructura global del producto en el plazo examinado. Por el otro, permitiendo que los distintos grupos sociales jerarquizados por sus niveles de ingreso participaran en la apropiación relativa de cada uno de los grupos principales de bienes y servicios distinguidos.

Atendiendo a la primera de las repercusiones señaladas (véase el cuadro 3), puede observarse que la dinámica en el crecimiento del producto industrial se acelera en los rubros de bienes durables, electromecánicos, etc., siendo mucho más lenta en las ramas tradicionales de alimentos, bebidas, textiles, derivados de la madera, etc. Estas tendencias diferenciadas en la dinámica del producto industrial igualmente se verifican para las situaciones nacionales que se registran en el cuadro 3. En este caso, parecen caber pocas dudas de que la elasticidad ingreso por la demanda de los distintos bienes no es ajena a dichas tendencias distributivas dando, así, lugar a este crecimiento diferencial de los rubros comentados.

Atendiendo a la segunda de las repercusiones señaladas, cabe observar que de acuerdo con los datos del cuadro 4, referidos a 1970, el 20% inferior captó sólo el 3% del consumo global y la mitad más pobre de la población sólo absorbió el 15% de ese consumo. En el otro extremo, el 30% superior se quedó con el 71% de ese consumo global. En los rubros de mayor valor unitario (automóviles, viviendas, muebles, artefactos eléctricos y mecánicos, etc.) el 10% superior de la distribución captó el 61% de ese consumo.

/Como se

Como se comprende, estas tres realidades no solamente son congruentes entre sí sino que se refuerzan recíprocamente y tienden a perpetuar la situación identificada, ratificando las condiciones distributivas existentes en el punto de partida de nuestro análisis.

Atendiendo tanto a la lógica empresarial privada como al comportamiento de los consumidores en el marco de las comentadas tendencias distributivas, y a medida que se eleva el ingreso medio, el comportamiento de la oferta y la demanda constituyen dos momentos interdependientes de un proceso único. Necesariamente, la oferta empresarial responde de manera preferente a las tendencias en la elasticidad-ingreso de la demanda de los estratos superiores de la distribución. Los empresarios necesitan "capturar" los incrementos de ingreso de estos estratos, refinando y diversificando su oferta y, por detrás de ella, reorientando los recursos humanos y materiales junto con el progreso técnico asociado a la acumulación de capital. Precisamente, al ofertar los bienes que demandan los estratos favorecidos ello permite materializar efectivamente la demanda monetaria de esos grupos.

Nótese entonces que el estilo de desarrollo penetra hasta las raíces más profundas de la estructura productiva. En primer lugar por el uso que se efectúa del poder productivo preexistente expresado en parte a través de la composición de la oferta producida internamente y en parte a través de la oferta importada con los ingresos de exportación. Nótese además que no hablamos solamente de bienes de consumo final, sino también de los diferentes insumos intermedios requeridos por esta dinámica productiva.

En segundo lugar, ese estilo de desarrollo responde en sus tendencias futuras a la composición de la inversión, que expresa la utilización productiva de aquella parte del excedente social que se sustrae al consumo. Si bien es cierto que en promedio la inversión bruta total en América Latina ha oscilado entre un quinto y un cuarto del producto total (lo que constituye un sustancial porcentaje), su composición ha respondido a las tendencias ya señaladas en el

/crecimiento de

crecimiento de la demanda y a la presión que, desde un ángulo territorial, ejercen las regiones de mayor desarrollo y diversificación dentro de cada país.^{1/}

Los criterios clasificatorios de cuentas nacionales no permiten discernir en cuanto a los efectos de la inversión sobre el "qué", "para quién" y "cómo" de la producción futura. Pero atendiendo a las tendencias ya observadas en la distribución del ingreso y la composición de la demanda pocas dudas caben que se reiterarán los ciclos concentradores comentados. Piénsese - por citar un solo ejemplo significativo, que la construcción absorbe aproximadamente la mitad de la inversión bruta fija en América Latina y de ese monto una cuota sustancial corresponde a residencias particulares. Si recordamos, por otro lado, que la mitad más pobre de la población tiene una participación en la adquisición de viviendas inferior al 10% del total, comprenderemos su escasa gravitación en la orientación de este rubro. Desde luego, la industria privada de la construcción seguirá las pautas de demanda del 30% más rico, que participa con más del 80% en la adquisición de viviendas nuevas. Otro tanto sucederá con el "para quién", "qué" y "cómo" de la inversión en maquinarias y equipos industriales. Nótese bien que cuanto más "perfecta y fluidamente" funcionen los "mecanismos espontáneos del mercado" más desesperanzada será la situación de los pobres, atrapados en esa lógica sistémica.

Esta caracterización del proceso concentrador es, sin duda, excesivamente esquemática, acentúa ciertos rasgos esenciales del proceso y abstrae otros que, sin embargo, también gravitan sobre las diferentes situaciones concretas. De un lado la distribución del ingreso personal difiere en distintas circunstancias nacionales. No es la misma en Argentina que en Brasil, ni en Uruguay que en Guatemala. Del otro, la importancia de las estructuras sociales

1/ Véase, "Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina", Cuadernos estadísticos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1976.

tradicionales también difiere entre países y otro tanto sucede con el avance de sus respectivos procesos diversificadores. No obstante ello, con diversos grados y matices, las tendencias expuestas están operando especialmente en detrimento de los pobres.

6. Opciones estratégicas en las políticas contra la pobreza

Los raciocinios anteriores por lo menos dejan en claro las profundas raíces históricas y los basamentos y nexos estructurales que han dado cuerpo a las situaciones y universos de pobreza que padece hoy América Latina. Por lo mismo, ellos envuelven la hipótesis central de este trabajo, hasta ahora implícita, de que tales realidades no pueden extirparse o aliviarse sustancialmente si no se tiene en cuenta y se modifica ese trasfondo. En consecuencia, toda política sobre la materia debería partir de ese presupuesto.

Siguiendo ese predicamento y en relación a la cuestión nuclear de la distribución del ingreso y de su necesaria mutación progresiva desde hace algún tiempo hemos venido planteando la necesidad de que las estrategias sobre la materia distingan desde su inicio y con claridad las acciones distributivas de aquellas que se engloban en la denominación "políticas redistributivas".

Las primeras, como se ha dicho, son las que afectan el contexto estructural determinante de la distribución primaria del ingreso, en tanto que las segundas persiguen modificar ese reparto a posteriori.

Examinando de inicio las políticas distributivas, ellas como se comprende, tienen obligadamente que plantearse en las tres dimensiones primordiales distinguidas con anterioridad y que constituyen los componentes básicos de la heterogeneidad estructural. Ellas conciernen a las disparidades de estratos productivos, a las relaciones sociales que articulan el proceso económico y al ordenamiento institucional que es propio de la esfera política.

Dentro de la primera dimensión referida y en lo que atañe al progreso técnico corporizado en los medios de producción y de consumo, cabe reiterar la estrecha vinculación entre el "para quién", el "qué" y el "cómo" de la producción. Particularmente en lo que

/atañe a

atañe a las políticas de empleo, y sus efectos sobre el fenómeno de la pobreza, la obtención de una ocupación da acceso a un ingreso monetario, pero el poder adquisitivo de ese ingreso depende tanto de la productividad laboral que se le asocia, como de la composición de la oferta de bienes de consumo, cuya flexibilidad en plazo corto tiene límites bien conocidos.

A veces se plantea la disyuntiva entre un rápido estímulo al sector moderno con una escasa absorción de empleos o un crecimiento de estratos de menor productividad pero más absorbentes en materia de fuerza de trabajo. Este dilema es, en buena medida, aparente, pues sin duda la expansión del sector moderno debe ser la fuente principal de los excedentes reinvertibles. Lo que interesa es el "para qué" y "para quién" de esos excedentes que podrían surgir de la expansión del sector moderno.

La pregunta es ¿qué medios de producción y de consumo serán elaborados con las técnicas progresivas y de mayor escala? Subyaciendo a esta interrogante está la otra: ¿a quiénes beneficiaría la composición en la oferta de bienes de inversión y de consumo que surja de una acelerada reactivación del sector moderno?

Como se ha dicho, lo fundamental es la resolución respecto a la utilización del "excedente social" y particularmente de la proporción abrumadora que crea y absorbe el sector moderno. Planteado en los términos de nuestras disgresiones anteriores se trata de decidir si una parte primordial de ese excedente va a destinarse a promover la homogeneización de la estructura productiva incrementando la productividad y los ingresos de los estratos económicos más desfavorecidos o si, por el contrario, va a continuar contribuyendo a la consolidación o agudización de la heterogeneidad estructural y por ende, de las condiciones básicas que generan y mantienen a una buena parte de la población marginada del progreso técnico y sus frutos.

/Esta cuestión

Esta cuestión fundamental ha sido examinada en varios trabajos de la CEPAL y conviene traerla a colación para la clausura de esta primera dimensión temática. Tanto en uno como en otro aspecto del tema se han intentado proyecciones estimativas. En lo que atañe al "qué" y "para quién" de la producción, se han proyectado las tasas de crecimiento acumulativo anual de la producción de alimentos, ropa y calzado necesarios para que la región logre en plazos de cinco, diez y quince años un consumo mínimo per cápita en estos rubros igual al promedio de Argentina en 1970. Surge de estas proyecciones que el crecimiento de dichos rubros debería ser mucho más veloz para lograr en plazos razonables (por ejemplo, en la proyección a 15 años) las metas convencionales propuestas. Las tendencias contemporáneas del estilo vigente de ningún modo garantizan el cumplimiento de estas metas (ver cuadro 5).

En cuanto a las alternativas para el aprovechamiento del potencial productivo se han intentado algunas proyecciones que confrontan 2 estrategias: una que concentra el esfuerzo de inversión en el sector denominado moderno (cuadro N°6) y otra centrada primero en la eliminación del sector primitivo o de subsistencia, luego en el mejoramiento de la productividad del sector intermedio (cuadro N°7). Con la primera estrategia la heterogeneidad estructural se mantendrá aunque con niveles absolutos de productividad obviamente diferentes para cada estrato y se llegaría al año 2.000 con un porcentaje de 20% de fuerza de trabajo en el estrato "primitivo". Con la segunda estrategia el estrato "primitivo" o de subsistencia desaparecería fundido con el "intermedio" y éste

/tendería a

tendería a acercarse al "moderno". ^{1/}

Como es obvio, estas proyecciones dependen de los supuestos simplificadores de que parten y de las interdependencias estructurales que explícitamente se toman en cuenta. Como tales, constituyen solamente órdenes de magnitud estimativos para un primer encuadramiento del problema.

Atendiendo a los ámbitos rurales o urbanos sobre los que recaigan esas acciones, es necesario profundizar en las oportunidades que se ofrecen a la fuerza de trabajo no calificada que en medida importante e irreversible va siendo desplazada desde áreas rurales. Con la excepción del "sur del cono", en el resto de los países latinoamericanos la gravitación numérica de estos contingentes oriundos de áreas rurales es decisiva en el tema de la pobreza. Queda claro que en algunos casos la relocalización espacial o sectorial de los trabajadores constituye una precondition ineludible para encarar situaciones de pobreza. Por ejemplo, allí donde éstas obedecen al arraigamiento de los afectados en minifundios o actividades extractivas donde no hay lugar para cualquier introducción de progreso técnico, ello supondrá el desplazamiento a otras actividades. En otros casos las transformaciones económicas pueden posibilitar la retención y hasta una mayor absorción de fuerza de trabajo, tanto en la agricultura misma como en otras actividades conexas. Esta última posibilidad adquiere mayor peso

^{1/} Merece señalarse que los supuestos en que se funda el ejercicio aludido son claramente optimistas. Así, la "tasa anual proyectada de crecimiento de la población (2.4%) es muy inferior a la tasa actual correspondiente a la región (2.9%) y también inferior a la mayoría de las previsiones sobre la tasa media en el período 1970-2000. Dado que en la estructura por edades de la población predominan los jóvenes, tendría que bajar marcadamente la tasa de natalidad por edades para que el incremento anual medio no pasara de 2.4% en el período. Aún así, para que el ingreso por habitante aumentara según las proyecciones, el producto bruto tendría que elevarse anualmente en 7% ...". Véase, Progreso técnico y desarrollo socioeconómico en América Latina, ST/CEPAL/Conf.53/L.2, 8 de noviembre de 1974, página 93.

en áreas de grandes latifundios u otras relativamente despobladas o "de frontera", como las regiones patagónica y amazónica en Sud América. Todo ésto sin perjuicio de la secular tendencia a un decrecimiento en la proporción de trabajadores agrícolas y población rural inherentes al proceso de desarrollo.

Otra faceta del mismo asunto se relaciona con la condición "marginal" e "informal" de una significativa proporción de la población urbana, lo que daría lugar para una "terciarización" creciente de la estructura ocupacional, traducida especialmente en expansión exagerada de los servicios personales.

Ante el hecho más o menos irreversible de la transferencia poblacional hacia las ciudades cabe recordar que dentro de ellas existe amplio lugar para una movilidad vertical en el sector terciario, ésto es, el traslado hacia funciones de mayor rendimiento social. Todo depende de la naturaleza de los nuevos empleos que se generan. En todo caso, y sin perjuicio de la imprescindible expansión del empleo industrial, la contribución del sector terciario es insoslayable en la misión de absorber los contingentes desplazados de faenas agrícolas.

Atendiendo a la segunda dimensión de la heterogeneidad estructural - que atañe a las relaciones sociales básicas - y en relación a la fuerza de trabajo no calificada, se comprende que, independientemente de su localización sectorial o espacial, es necesario actuar paralelamente en el plano técnico y social. Esto significa que - aparte de la política de inversiones ya examinada - es obligatorio el reajuste institucional de los regímenes de propiedad, trabajo e intercambio. La primera línea de acción ya comentada tiende a generar oportunidades de empleo que garanticen un mínimo de productividad económica sin el cual es ilusorio pretender sueldos o salarios que superen la línea de pobreza. La segunda línea apunta a crear una "red institucional" que supere la extrema asimetría vigente en las posiciones de poder.

/Sin embargo,

Sin embargo, la distinción entre los instrumentos "técnicos" (política de inversiones) y "sociales" (reordenamientos institucionales) es puramente analítica pues ambos planos se interpenetran. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en materia de educación. Desde un ángulo técnico, la alfabetización total de la población activa supone un umbral mínimo de asimilación común de la técnica de la escritura. Este progreso, en la calificación de la fuerza laboral, trasciende la esfera de las habilidades productivas y mejora la situación de los trabajadores asalariados en las posiciones y relaciones de poder, tanto en la esfera socioeconómica como en la política. ^{1/}

Desde un ángulo más general y en relación al mismo tema de la interdependencia de las transformaciones técnicas y sociales requeridas para una superación estructural del tema de la pobreza, cabría destacar la importancia de la rápida disolución de los regímenes precapitalistas de propiedad y trabajo, que aún contemporáneamente gravitan en el ordenamiento señorial de áreas rurales en muchos países. Este proceso tiende a homogeneizar la naturaleza básica de las relaciones entre clases sociales mediante la creación de una fuerza de trabajo "libre" - desde un punto de vista formal y jurídico - imponiendo formas esencialmente

1/ Desde una perspectiva restrictamente económica la alfabetización de la fuerza de trabajo, constituye un umbral mínimo que ya ha sido alcanzado y superado por las sociedades más desarrolladas del mundo de hoy. Desde otro ángulo la alfabetización general es el fundamento insustituible en que se apoya y legitima la vigencia de los derechos humanos y de la participación política que aseguren la existencia real, y no aparente, de los regímenes democráticos de gobierno. En este sentido cabe recordar que en América Latina había en 1970 unos 45 millones de personas mayores de quince años no alfabetizadas. Como en ese año la relación de dependencia (entendida como la cantidad de personas en edad no activa por cada mil personas en edad activa) era en promedio de 866, los afectados directa o indirectamente por el analfabetismo alcanzaban aproximadamente a 85 millones de personas, alrededor de un 30% del total. Véase, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1976.

capitalistas en los regímenes laborales. El crecimiento del porcentaje de trabajadores que perciben sueldos y salarios pone en primer plano los problemas de la distribución de sus oportunidades económicas, primero en lo que atañe a sus probabilidades de conseguir ocupación y, segundo, de acceder a un ingreso que los rescate de una situación de pobreza.

La tercera dimensión quizás es la más importante, ya que la prioridad en el terreno de la acción corresponde a la transformación en las relaciones y posiciones de poder tanto en la esfera del Estado - punto de partida de las acciones de política - como en el ámbito global de la estructura social. Los cambios en las instituciones que fundamentan las modalidades básicas de apropiación de los recursos productivos y el producto social no se postulan aquí como un fin en sí mismo, sino como una condición, en ocasiones ineludible, para abrir cauce a una distribución socialmente más equitativa del progreso técnico y de sus frutos.

El conjunto de acciones aquí analizadas tiene un carácter claramente distributivo al operar sobre las formas productivas, relaciones e instituciones sociales en que se fundan las situaciones de pobreza. Constituyen por lo tanto la contrapartida conceptual y práctica de la heterogeneidad estructural definida en el diagnóstico.

Las políticas redistributivas

La atención prestada a las políticas llamadas a modificar las condiciones determinantes del reparto social de ninguna manera esconde un menosprecio de la variedad de iniciativas que se agrupan bajo el lema general de redistributivas. Se trata, simplemente, de que éstas han sido analizadas con preferencia casi exclusiva en el pasado y es útil justipreciar el otro conjunto de acciones, que no es alternativa sino que ingrediente esencial de una estrategia en pro de una mayor equidad.

/No podría

No podría ser de otra manera, por lo demás, ya que los expedientes que componen la seguridad social y otros afines, aparte de su gran importancia intrínseca, constituyen puntos de partida y líneas eficaces y viables de acción a corto plazo en aquella estrategia. Más aún, se puede aducir con razón que en la medida que se logra su aplicación con la suficiente intensidad y permanencia, ellos estarían en situación de producir cambios de consideración en las causas estructurales de la desigualdad. Tal es el caso, por ejemplo, de las políticas educacionales y de salud que llenen esos requisitos y persigan consecuentemente ese objetivo.

De todos modos, esa necesaria valorización no debe pasar por alto algunos testimonios claros en la experiencia latinoamericana sobre la materia. Uno de ellos tiene que ver con las dificultades que enfrentan los instrumentos redistributivos para alcanzar a quienes se encuentran en más graves "estados de necesidad", particularmente los del medio rural. Su eficacia es evidentemente superior en los centros urbanos, pero incluso en éstos los arbitrios tradicionales favorecen principalmente a los grupos asalariados con mejores niveles de organización y de capacidad de presión. No es extraño, pues, que se busque adaptarlos o crear otros originales para que sus efectos lleguen a la base de la pirámide.

Por otro lado - y quizás en mayor medida que los que hemos llamado distributivos - las modalidades de apoyo asistencial dependen fundamentalmente del gasto público, lo que plantea conocidos problemas respecto al nivel y origen del financiamiento fiscal. En este campo, por desgracia, los progresos administrativos en el manejo tributario no parecen haber sido acompañados por otros similares en el diseño de una estructura impositiva que incida positivamente en el sentido de una mayor equidad.

Sea como sea, estas breves observaciones no contradicen en grado alguno la importancia que con razón se atribuye a esa primera línea de acción que constituyen las políticas redistributivas.

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: CONJETURA SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN Y DEL
PRODUCTO POR ESTRATOS TECNOLÓGICOS A FINES DE LOS AÑOS SESENTA

	América Latina				Centroamérica				Argentina			
	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total	Moder- no	Inter- medio	Primi- tivo	Total
<u>Producto total</u>												
Empleo	12.4	47.7	34.3	100.0	8.1	33.6	55.0	100.0	21.9	65.8	5.3	100.0
Producto	53.3	41.6	5.1	100.0	42.6	48.0	9.4	100.0	58.6	40.5	0.9	100.0
<u>Agricultura</u>												
Empleo	6.8	27.7	65.5	100.0	5.0	15.0	80.0	100.0	25.0	57.0	18.0	100.0
Producto	47.5	33.2	19.3	100.0	43.9	30.6	25.5	100.0	65.1	32.3	2.6	100.0
<u>Manufactura</u>												
Empleo	17.5	64.9	17.6	100.0	14.0	57.4	28.6	100.0	25.6	70.6	3.8	100.0
Producto	62.5	36.0	1.5	100.0	63.6	30.4	3.3	100.0	62.1	37.5	0.4	100.0
<u>Minería</u>												
Empleo	38.0	34.2	27.8	100.0	20.0	60.0	20.0	100.0	50.0	40.0	10.0	100.0
Producto	91.5	7.5	1.0	100.0	57.2	40.0	2.8	100.0	77.8	21.6	0.6	100.0

Fuentes: CEPAL, La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años, E/CN.12/L. 1,
5 de Octubre de 1964.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: INGRESOS PER CAPITA EN DOLARES DE 1970 Y CAMBIOS EN LA PARTICIPACION DE
LOS DISTINTOS ESTRATOS SOCIOECONOMICOS EN EL INGRESO TOTAL DE LA REGION

Estratos socioeconómicos	Participación en el ingreso total que le correspon de a cada estrato		Ingreso per cápita (dólares de 1970) ^{a/}		Incremento del ingreso per cápita		Incremento total por estratos (millones de dólares de 1960)	Porcen taje que re presenta el incre mento de cada es trato sobre el incremen to total
	1960	1970	1960	1970	Per- cen- taje	Dóla res de 1970		
20% más pobre	3.1	2.5	68	70	2.9	2	108	0.3
30% siguiente	10.3	11.4	150	213	42.0	63	5 054	15.5
50% más pobre	13.4	13.9	117	156	33.3	39	5 162	15.8
20% siguiente	14.1	13.9	309	389	25.9	80	4 308	13.2
20% anterior al 10% más alto	24.6	28.6	539	784	45.4	245	13 192	40.2
10% más alto	47.9	44.2	2 098	2 475	17.9	377	10 682	36.8
5% más alto	33.4	29.9	2 926	3 349	14.4	423	5 656	17.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>438</u>	<u>560</u>	<u>27.9</u>	<u>122</u>	<u>32 744</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

Nota: La distribución media de América Latina en 1970 se estimó sobre la base de informaciones de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Honduras y Venezuela.

^{a/} Corresponde al concepto de ingreso personal per cápita.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL SECTOR MANUFACTURERO
POR AGRUPACIONES INDUSTRIALES

(Tasa media anual acumulativa para el período, 1960-1971)

	Promedio América Latina	Argen tina	Brasil a/	México
Alimentos, bebidas y tabaco	4.8	3.7	7.6	5.8
Fabricación de productos alimenticios excepto bebidas	4.6	3.1	7.9	5.7
Industrias de bebidas	4.9	5.7	6.3	6.9
Industria del tabaco	4.3	4.9	7.1	4.5
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	4.1	2.0	7.1	7.2
Industrias de la madera y productos de la madera, incluidos muebles	2.9	3.8		4.8
Fabricación de papel y productos de papel; imprentas y editoriales	7.4	5.9	7.5	8.2
Fabricación de sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plástico	9.0	7.9	13.1	9.2
Sustancias químicas industriales	} 9.9	{ 13.3	13.6	12.8
Otros productos químicos			6.6	7.8
Refinerías de petróleo	} 6.4	{ 6.3	10.6	
Productos derivados del petróleo y carbón			15.4	
Fabricación de productos de caucho	7.3	6.9	13.9	6.5
Minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón	7.0	7.1	12.1	8.7
Industrias metálicas básicas	8.8	8.7	13.2	8.8
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	9.5	6.9	18.4	11.9
Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	8.3	8.4	17.9	9.0
Maquinaria, excepto eléctrica		5.3		14.1
Maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos	10.4	5.8	12.7	11.5
Construcción de material de transporte	10.2	7.4	23.5	13.1
Vehículos automóviles	13.5	10.4		15.4
Otras industrias manufactureras	8.2	3.0		7.7
<u>Total industrias manufactureras</u>	6.8	5.6	12.2	7.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ 1967-1971.

Cuadro 4

AMERICA LATINA^{a/}: PARTICIPACION DE DISTINTOS ESTRATOS DE POBLACION EN EL
CONSUMO TOTAL POR RUBROS DE CONSUMO, ALREDEDOR DE 1970

Estratos de población	20%	50%	20%	10%
	más pobre	más pobre	anterior al 10% más rico	más rico
Rubros de consumo				
Alimentos, bebidas y tabaco	5	23	29	29
Carne	2	12	34	41
Cereales	8	32	24	19
Otros alimentos	5	25	28	28
Bebidas y tabaco	5	22	29	30
Indumentaria	2	14	32	42
Ropa	2	13	32	44
Calzado	3	16	32	36
Vivienda ^{b/}	2	15	29	44
Transporte	1	5	25	64
Cuidado personal ^{c/}	2	15	31	41
Servicio doméstico	-	1	16	82
Otros servicios personales	1	4	25	67
Recreación y diversión ^{d/}	-	3	20	75
Bienes de uso duradero	1	6	26	61
Automóviles (compra)	-	1	13	85
Casas y departamentos (compra)	2	9	29	54
Muebles	2	5	16	74
Artefactos eléctricos y mecánicos	1	5	37	50
<u>Total</u>	3	15	28	43

Fuente: Estimaciones de CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

a/ Promedio estimado sobre la base de informaciones de: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

b/ El rubro vivienda incluye: alquileres, artículos textiles para el hogar, combustibles, electricidad, gas, agua y enseres domésticos.

c/ El rubro cuidado personal incluye: artículos de tocador, drogas y medicinas, servicios médicos, peluquería y otros similares.

d/ El rubro recreación y diversión incluye: vacaciones y turismo, recreación, diarios y revistas, cuotas a clubes mutuales y otros similares.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL DE LA PRODUCCION DE ALIMENTOS, ROPA Y CALZADO NECESARIAS PARA QUE LA REGION LOGRE EN PLAZOS DE CINCO, DIEZ Y QUINCE AÑOS UN CONSUMO MINIMO PER CAPITA EN ESTOS RUBROS IGUAL AL PROMEDIO DE ARGENTINA EN 1970

	5 años	10 años	15 años
Alimentos	15.5	9.0	6.9
Carne	17.7	10.1	7.6
Cereales	-2.2	-0.4	1.2
Otros	18.3	10.3	7.8
Indumentaria	16.0	9.3	7.1
Ropa	16.2	9.5	7.3
Calzado	15.5	9.0	6.9

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, sobre la base de encuestas nacionales.

Cuadro 6

CONCENTRACION DE LA INVERSION Y LA TECNOLOGIA EN EL SECTOR MODERNO

	Producción por miembro de la fuerza laboral (dólares de 1970)		Porcentaje de la fuerza laboral total empleada	
	1970	2000	1970	2000
América Latina	1.735	5.960	100	100
Sector moderno	5.200	10.900	20	45
Sector intermedio	1.240	2.600	50	35
Sector de "subsistencia"	250	525	30	20

Fuente: Progreso técnico y desarrollo socioeconómico en América Latina, ST/CEPAL/Conf.53/L.2, 1974, pág. 101.

Cuadro 7

CRECIMIENTO ORIENTADO HACIA LOS SECTORES NO MODERNOS

	Porcentaje de la fuerza laboral ocupada		Produc- tividad en 1970	Productividad en el año 2000, especificándose los incrementos anuales entre 1970 y 2000		
	1970	2000		4.2%	3.2%	2.5%
Economía total	100	100	1.735	5.960	4.460	3.640
Sector moderno	20	25	5.200	6.500	6.500	6.500
Sector intermedio	50	75	1.240	5.780	3.780	2.690
Sector de "subsistencia"	30	0	250	-	-	-

Fuente: Progreso técnico ... op.cit., pág. 110.

