EL DESARROLLO INTEGRADO DE CENTROAMÉRICA EN LA PRESENTE DÉCADA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SIECA

El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década

Bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano

Anexo número 6

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA (INTAL)
B. I. D.

INTAL, 1973

Instituto para la Integración de América Latina
Banco Interamericano de Desarrollo
Cerrito 264 - Buenos Aires

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

ANEXO NÚMERO 6

La política social y el desarrollo integrado

PRESENTACION

Una de las críticas que frecuentemente se hace al actual proceso de integración es su escasa articulación con el desarrollo social. Por un lado, se afirma que son pocos los estratos de la sociedad que se han beneficiado con la integración, y por otro, que son sólo estos últimos los que han participado en las decisiones que se adoptan en el Mercado Común.

No cabe duda que durante el período bajo examen se dio prioridad a los problemas de tipo económico, especialmente aquéllos vinculados al comercio, la industria, y la evolución de la balanza de pagos. Sin embargo, no se puede desconocer el efecto que el mayor dinamismo en la expansión económica, atribuible a la integración, tuvo sobre el empleo, ni son desestimables los avances que se lograron en materia de cordinación de políticas educativas y de salud en el seno del Consejo Centroamericano de Salud, el Consejo Cultural y Educativo y el Consejo de Trabajo y Previsión Social.

Tampoco puede la integración sustituir las medidas de política social que urjan adoptar en cada país, aunque en el presente estudio se destaca la interrelación existente entre las acciones que se adopten a nivel nacional y a nivel regional. En efecto, una política social que propenda a una mejor distribución del ingreso y a una mayor participación de los distintos estratos de la población en el proceso del desarrollo integrado ampliaría la dimensión del mercado y, en definitiva, vendría a reforzar el proceso de la integración. Por otro lado, las políticas de desarrollo cuya adopción se recomienda dentro de un marco regional vendrían a facilitar la instrumentación de una política social de dimensión centroamericana. De ahí que se establecen vinculaciones recíprocas entre la integración económica y la política social, y es sobre este aspecto que se formulan algunas consideraciones especiales en el presente anexo.

Se ha considerado oportuno apartarse del enfoque tradicional de la política social, y en vez de abordar los problemas por sectores —educación, salud, vivienda y otros— se examinan tres temas directamente vinculados tanto con la integración como con la política social. Se trata, en primer término, de la movilidad del factor trabajo entre países, aspecto de relevancia inme-

diata para el perfeccionamiento del Mercado Común. En segundo lugar, se examina el tema de la participación social y su vinculación al proceso del desarrollo integrado. Por "participación social" se entiende, por una parte, la expansión del conjunto de oportunidades de empleo, ingreso, consumo, movilidad y, en general, de bienestar en beneficio de los sectores mayoritarios; y, por otra, la intervención directa de dichos sectores en las decisiones vinculadas con la difusión de los beneficios y de los costos del desarrollo y de la integración. En tercer lugar, se analiza la situación y las perspectivas de los mercados del trabajo en la región, con miras a proponer bases de una política de empleo regional.

La evolución de la sociedad centroamericana en los años sesenta dependió de variadas circunstancias; unas derivadas de problemas conocidos que, hasta la fecha, no han sido satisfactoriamente resueltos; y otras relativamente nuevas en la región y que habrán de encontrarse bajo el influjo de las políticas del sector público. Como queda señalado en otras partes del presente estudio, los esfuerzos desplegados en el curso de la década de 1960 en materia de desarrollo nacional y regional han proporcionado beneficios que se reflejan en la extensión de la infraestructura física y educativa, el fortalecimiento de las bases industriales, el incremento de las transacciones comerciales entre los países del área, y la ampliación de las responsabilidades asumidas por el sector público en favor de los intereses colectivos. Restan, empero, algunas dificultades que conviene puntualizar.

El crecimiento económico de los países centroamericanos, afectado por las restricciones de balanza de pagos, por las de inversión y finanzas públicas, y por las desigualdades ocurridas en la distribución de los costos y beneficios imputables a la integración, no ha difundido oportunidades de empleo o de acceso al bienestar para grandes estratos de la población, aparte de seguirse manteniendo algunos patrones regresivos en la distribución de ingreso, de la riqueza y de la información, que en buena parte determinan la marginalidad cultural, física y ocupacional.

No significa lo señalado poner en entredicho los significativos esfuerzos desplegados para elevar los niveles de bienestar y de ingreso, en condiciones difíciles derivadas de la dimensión pequeña de las economías, de la vulnerabilidad externa de las mismas, de la rigidez relativa de los sistemas sociales, y de una insuficiencia de las experiencias en materia de diseño y aplicación de políticas encaminadas a favorecer el desarrollo integrado. Los problemas son, sin embargo, de tal magnitud, que reclaman medidas concebidas e instrumentadas con un mayor sentido de urgencia y de continuidad que hasta la fecha.

Cabe apuntar en este contexto tres observaciones. Primero, que los efectos redistributivos —en términos de ingreso, empleo, servicios, vivienda, educación y seguridad social— de las políticas de desarrollo nacional y re-

gional no se dan espontáneamente; dependen, en buena parte, de las orientaciones de la acción pública y de la capacidad de presión que los sectores menos favorecidos puedan ejercer. En segundo lugar, que la integración no viene a sustituir ni a postergar medidas de carácter social que son de la responsabilidad de los gobiernos nacionales; antes al contrario, que los acuerdos mancomunados tienden a estimular y complementar la actividad innovadora de los organismos de los países signatarios. En tercer término, surge una observación que, en parte, se deduce de los señalamientos anteriores, pero conviene formular explícitamente: el desarrollo con integración genera, como se ha subrayado, repercusiones positivas diversas sobre las estructuras económicas y sociales, pero precipita simultáneamente la aparición de fenómenos conflictivos derivados del carácter relativamente acelerado de las transformaciones, de los desfasamientos en la evolución de los distintos sectores, y de la propagación de expectativas de ingreso, de consumo y de movilidad a las cuales los sistemas económicos difícilmente pueden satisfacer por distintas circunstancias. Como en este contexto los determinantes de los fenómenos conflictivos se refuerzan recíprocamente, se presenta la posibilidad de que las dificultades se atribuyan unilateralmente a las pautas de la integración regional, desatendiendo las coyunturas nacionales y externas. Entraña ello una mayor responsabilidad de análisis y de esclarecimiento para los órganos de la integración, y particularmente, para los que tienen a su cargo el estudio de las cuestiones sociales.

Es en este orden de ideas que se sitúan las orientaciones de los estudios que forman parte del presente anexo. Se ha ensayado aquí, en efecto, la caracterización de los principales desequilibrios –que, en parte, se originan en las tendencias de largo plazo inherentes a las pautas tradicionales de desarrollo nacional y, en parte, son derivaciones inmediatas de nuevas orientaciones de política económica– con la idea de formular bases para una estrategia de desarrollo social que tenga presentes los instrumentos del proceso de la integración y los intereses de toda la región.

PRIMERA PARTE:
CONSIDERACIONES SOBRE LA MOVILIDAD DE MANO DE OBRA EN CENTROAMÉRICA

1. *INTRODUCCION* [1]

El Programa de Integración Económica de los países centroamericanos fue concebido como una estrategia de crecimiento acelerado, fundada en la decisión voluntaria de ampliar el espacio económico con miras a una especialización de actividades de acuerdo con los recursos disponibles y potenciales de la región. El programa supone que mediante la integración habrán de generarse niveles de desarrollo que imprimirán mayor autonomía a los sistemas económicos de la región y estimularán, al mismo tiempo, transformaciones institucionales que no podrían ser alcanzadas —o se alcanzarían con mayores dificultades— sin los acuerdos mancomunados. Se prevén, además, diversos principios y mecanismos correctores de los desequilibrios sectoriales y regionales que son consustanciales a las pautas de crecimiento.

Como puede haberse observado en otros anexos del presente estudio, en la década reciente se han registrado progresos visibles en la región, que se reflejan, en particular, en el incremento del volumen de las transacciones comerciales, el desenvolvimiento de la actividad industrial, y la realización de diversas obras de infraestructura que han atenuado el aislamiento físico de los países y sentado las bases para un desarrollo de largo plazo. Entre otros efectos, menos visibles, puede señalarse la aceleración de los cambios sectoriales en la estructura ocupacional, el robustecimiento institucional del sector público, la intensificación de las comunicaciones entre los grupos con capacidad para adoptar decisiones que interesan a la región y la adquisición de experiencia por los órganos de la integración, que además de sus funciones específicas de orientación y asistencia, ejercen y trasmiten diferentes "efectos de demostración" a los gobiernos nacionales. No todos estos fenómenos podrían ser atribuidos exclusivamente a la extensión de las prácticas integracionistas, pero las mismas han representado, en cualquier caso, un factor catalizador de los procesos de modernización de los países del área.

[1] Este trabajo fue preparado por la Subsede de la Comisión Económica para América Latina en México, en consulta con SIECA. Para la versión original, véase el documento CEPAL/MEX/72/22 de mayo, 1972.

Paralelamente a los progresos alcanzados en la diversificación del aparato económico y ocupacional y a los estímulos iniciales —generados en parte por el programa de integración— para modificar diversos ordenamientos institucionales en el ámbito nacional, se ha logrado mayor comprensión sobre la naturaleza de los aspectos conflictivos inherentes al desarrollo. Comienza a vislumbrarse, en efecto, que con la ampliación y profundización de los acuerdos mancomunados habrán de producirse resistencias entre diversos grupos, algunos de ellos de carácter tradicional y otros de origen y de consolidación recientes. Y junto a estas resistencias más o menos organizadas, se vislumbra la aparición de toda una serie de aspiraciones y expectativas contradictorias provocadas por el dinamismo y por los cambios estructurales estimulados por los patrones de desarrollo.

De esta observación se deriva que el Mercado Común se encuentra en la actualidad en una fase de transición, entre una primera etapa en la que las dificultades se presentaron en el campo institucional, con tropiezos relativamente menores en el área comercial y de infraestructura —donde los intereses tradicionales estaban todavía sin definir o tendían a converger— y una segunda etapa en la que la experiencia institucional de los sectores públicos y de los organismos de la integración tendrá que dirigirse a compensar y resolver nuevas dificultades, derivadas esta vez de la presencia de intereses consolidados con manifestaciones concretas en los mecanismos de distribución de beneficios. En otros términos, la profundización de la integración habrá de afectar áreas donde existen actitudes e intereses relativamente definidos como el agrícola, el fiscal, la política educativa, la participación popular y la equiparación de las condiciones de trabajo, para citar algunos de ellos. En estas circunstancias habrá de ponerse una vez más a prueba la capacidad de análisis, previsión y negociación adquirida en el curso de la década por las instituciones y los gobiernos.

Dentro de este orden de ideas, el conflicto de 1969 y sus repercusiones económicas y políticas parecen haber hecho más urgente la marcha hacia una segunda etapa que reclama, como es de esperar, nuevas reglas de comportamiento, que tengan presentes los problemas específicos de cada país asociado al mercado, el aceleramiento de las transformaciones institucionales y sociales y la redistribución equitativa de los beneficios generados por los acuerdos mancomunados.

El examen de algunos aspectos particulares de esta segunda etapa se apoya en el hecho de que hasta el momento se han preservado, con algunas limitaciones, los intercambios comerciales entre los países miembros, sin haber cesado por ello los esfuerzos para reestructurar el mercado.

Con base en este marco de referencia se exponen algunas consideraciones sobre la movilidad de la mano de obra en la región, concebida como un compromiso integracionista adicional congruente con las políticas de empleo y de desarrollo regional que sería aconsejable adoptar, con miras a la optimización del uso de los recursos y teniendo presentes los principios del desarrollo equilibrado, cuyos componentes y mecanismos específicos tendrán que modificarse a través del tiempo.

Los propósitos de esta exposición son limitados. Se esbozan aquí lineamientos generales sobre la movilidad del factor trabajo que se sustentan en las teorías de la integración y sobre las condiciones que dicha movilidad podría asumir en el contexto centroamericano, con el propósito que sirvan de base a estudios de mayor alcance y estimulen la instrumentación inicial de algunas de las recomendaciones propuestas más adelante.

2. *ANTECEDENTES*

La atención que los distintos foros centroamericanos han dedicado a la movilidad de la mano de obra figura en diversos acuerdos y resoluciones. Ya en los tratados iniciales suscritos a fines de los años cincuenta y a principios de los sesenta, se planteaba la liberalización de las transferencias regionales de la fuerza de trabajo como una medida complementaria de la movilidad de bienes y capitales. Años más tarde (1966), la Resolución 144 del Comité de Cooperación Económica señalaba que "uno de los requisitos básicos para la integración es el libre movimiento de personas entre los países signatarios", y recomendaba, en consecuencia, el estudio de las implicaciones que ese fenómeno habría de significar para la integración. Las preocupaciones por el tema se confirman al suscribirse en 1969 la Resolución 54 del Consejo Económico Centroamericano donde, al trazarse el Programa de Acción Inmediata, se recomendaba emprender estudios sobre la movilidad de capitales y mano de obra, en el entendimiento de que, con base en las informaciones recogidas, deberían preverse políticas en este sentido, teniendo presente la distribución equitativa de los beneficios de la integración.

Por otra parte, los ministros de Trabajo del área expusieron en distintas reuniones llevadas a cabo en el curso de la década la necesidad de proceder a una equiparación y armonización de las leyes laborales y condiciones de trabajo en la región, aunque no plantearon explícitamente la movilidad del factor trabajo como una medida conducente a atenuar, en algunas zonas, presiones excesivas sobre los mercados del empleo.

Paralelamente a estos pronunciamientos de carácter oficial, se han for-

mulado otros en el seno de instituciones académicas centroamericanas que, en general, subrayan los beneficios que se derivarían de la libre movilidad de la mano de obra, tanto desde el ángulo de la optimización del uso de los recursos como desde el de la consolidación de los compromisos regionales que habrá de conducir, ulteriormente, a la unificación política.

No se pueden ignorar, sin embargo, las objeciones que distintas agrupaciones han presentado a la libre movilidad de personas. Sectores gubernamentales, por ejemplo, han manifestado preocupación por los desajustes sociales que las transferencias irrestrictas de mano de obra podrían provocar; por otro lado, distintas asociaciones obreras han señalado que la libre movilidad podría causar efectos de depresión sobre los niveles salariales y, en general, sobre las condiciones de trabajo de algunos países, dados los problemas de desempleo y subempleo que en general se advierte en la región. De acuerdo con estas observaciones, si la libre movilidad pudiese llegar a afectar negativamente a la integración social y a las condiciones de trabajo en los países signatarios, tendría que objetarse su validez como instrumento de integración.

Estos antecedentes revelan, por una parte, la atención que ha merecido el tema en distintos marcos y asociaciones y, por otra, el carácter contradictorio de las ideas que se han expuesto al respecto. Parece conveniente, por lo tanto, tratar de analizar algunos aspectos sustantivos de la movilidad de la mano de obra en el contexto de países que, como los centroamericanos, se integran en condiciones de menor desarrollo relativo, con miras a determinar las modalidades, los plazos y los criterios de evaluación que podría adoptar dicho fenómeno.

3. *MIGRACIONES INTERNACIONALES Y ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN*

En los últimos años ha aumentado notablemente la preocupación por los fenómenos migratorios, en que se han ocupado innumerables estudios. Como resultado, se han ampliado los conocimientos acerca de las motivaciones, la composición, la influencia de las distancias, las modalidades de absorción y las repercusiones de largo plazo derivadas de esos flujos demográficos.

El fenómeno se comprende mejor, sin embargo, en las circunstancias de los países industrializados. Así, por ejemplo, se ha analizado la influencia ejercida sobre el aceleramiento de las migraciones internacionales en los siglos XVIII y XIX, por la revolución industrial, las guerras nacionales, las persecuciones raciales y religiosas, el imperialismo europeo y los ciclos económicos. Se han estudiado, de una manera particular, los factores de atracción que presentaba el continente americano, así como los efectos que las migraciones internacionales han tenido sobre la evolución económica e institucional.

Las indagaciones sobre los fenómenos migratorios entre países no industrializados son, por el contrario, de alcance limitado. Como en el análisis de otros temas, también en éste se tropieza con la insuficiencia de información, circunstancia que reduce la posibilidad de prever con alguna certeza las repercusiones de corto y largo plazo que generarían eventuales desplazamientos de mano de obra entre países.

Las modernas teorías sobre la integración económica colocan el tema de las migraciones internacionales sobre nuevas bases. Por una parte, se trata de controlar los factores que tradicionalmente han estimulado las migraciones permanentes y temporales; por la otra, se intentan reducir las restricciones a los flujos migratorios, restricciones que se habían establecido con base en intereses coyunturales y nacionales. En otras palabras, la movilidad de la mano de obra se convierte en una política que se complementa con las medidas de carácter integracionista, que busca el crecimiento acelerado y la reconstrucción económica y social sobre bases regionales. En este orden de ideas, la movilidad representa uno de los componentes de una estrategia que alienta la libre transferencia de factores entre países que manifiestan la voluntad de constituirse en unión económica, teniendo presente sus ventajas comparativas iniciales y con miras a elevar funciones generales de bienestar que no podrían alcanzarse ajustándose a las pautas tradicionales de crecimento. La movilidad llevaría en el largo plazo —suponiendo niveles de desarrollo crecientes— a una equiparación del precio de los factores, aunque en las etapas preliminares habrían de presentarse distintas circunstancias perturbadoras en los mercados de trabajo, en la integración social y en la distribución de los beneficios y costos del desarrollo regional.

Puesto en otros términos, las teorías de la integración económica postulan que la incorporación de la libre movilidad del factor trabajo al conjunto de políticas económicas resulta de las limitaciones del libre comercio para lograr la equiparación de precios y condiciones sociales, por una parte, y la elevación sustantiva del ingreso agregado y per cápita de los países signatarios, por la otra. La liberalización de los desplazamientos de fuerza activa entre los países vendría a reducir disparidades regionales de ingreso y productividad y a resolver problemas de dispersión espacial. En este razonamiento se supone que los flujos migratorios se orientan hacia zonas donde existen condiciones de empleo y salario relativamente atractivas, o donde la presión sobre los recursos (especialmente tierras) sean menores. De esta forma se eleva el ingreso per cápita de la región de salida, donde los emigrantes cumplían un papel productivo limitado, y dependiendo de una serie de circunstancias, podrían incrementarse los beneficios en la región de destino.

Se reconoce empero que las migraciones, cuando no son adecuadamente orientadas, pueden convertirse en un mecanismo de concentración de los

beneficios del desarrollo, por cuanto, si se dan en un sistema económico dinámico, amplían las oportunidades de inversión, las economías externas, y los cuadros empresariales en los países que las reciben. Cuando esta circunstancia no es compensada por los beneficios inmediatos que recibe el país del que han salido al liberarse de mano de obra excedente, se precisará adoptar políticas equilibrantes específicas.

Estas reflexiones deben aceptarse con reservas cuando se aplican al caso singular de economías de incipiente desarrollo, que padecen distintos fenómenos de subutilización de factores, y dependen apreciablemente del sector agrícola en materia de ocupación y capacidad para importar. En este sentido, la liberalización de los movimientos migratorios habrá de ser gradual y selectiva, conforme se tornen visibles los beneficios recíprocos de los desplazamientos y se robustezca la capacidad institucional y financiera del sector público para llevar a la práctica políticas complementarias de empleo y de desarrollo regional.

Una estrategia concebida en los términos antes señalados parece ajustarse a las condiciones singulares de la región y al desenvolvimiento prospectivo de los programas mancomunados. Parece conveniente, entonces, caracterizar someramente los principales problemas que enfrentan los países centroamericanos con la idea de trazar un marco de referencia más específico dentro del cual se examinarían las repercusiones probables de la movilidad regional de los trabajadores.

4. *EL MARCO DE REFERENCIA CENTROAMERICANO*

Los programas de la integración se han desenvuelto en el marco de condiciones derivadas de las pautas tradicionales de desarrollo: dependencia y vulnerabilidad externas, insuficiencia del capital social básico, escasa interdependencia de las actividades productivas, limitada participación social, niveles crecientes de desempleo y subempleo, presiones demográficas excesivas, debilidad de los cuadros empresariales y marcada discontinuidad de las políticas gubernamentales. Estas circunstancias acentúan sus efectos negativos recíprocamente y dificultan seriamente la puesta en práctica de los programas de cooperación regional.

No se pretende afirmar, sin embargo, que estas dificultades sean insuperables. Como se ha establecido en otras partes del presente estudio, los países centroamericanos han obtenido, merced a los estímulos de la integración, logros de importancia en distintos campos, y ya se ha subrayado que los nuevos esquemas de la división del trabajo internacional y la reestructuración de las fuerzas políticas a nivel mundial deben generar incentivos para marchar hacia nuevos niveles de desarrollo con integración.

La libre movilidad de los trabajadores debe quedar incluida en los

principios de las nuevas pautas de crecimiento que se consideran consustanciales a la integración y, más concretamente, en las políticas de empleo y desarrollo regional que es aconsejable adoptar en el curso de esta década. En cualquier caso, la concepción y la instrumentación de la movilidad habrían de ajustarse a las condiciones peculiares de la región, y entre ellas cabría señalar las siguientes:

a) *Situación y perspectivas en los mercados de empleo*

En el estudio sobre los mercados de trabajo en la región que forma la tercera parte de este anexo, se señala que entre los principales problemas que afectan dichos mercados en la región sobresale la insuficiencia de oportunidades de empleo frente a la rápida expansión de la fuerza activa. En tales circunstancias, resultaba aconsejable formular un conjunto de políticas encaminadas a elevar la tasa de creación de empleos a un nivel superior a la del crecimiento de la población económicamente activa. Advertidas las limitaciones en este sentido del sector industrial y del sector servicios, se llegaba a la necesidad de enfrentar igualmente el problema en el marco de la actividad agrícola y en el de la sociedad rural.

Estas apreciaciones son de carácter general; no pretenden caracterizar situaciones particulares por países, subregiones, sectores, ramas de actividad o posición ocupacional. Es obvio que si éste no fuera el caso —y si se recuerda que los diferenciales de ingreso y de oportunidades de empleo gravitan sensiblemente sobre las motivaciones para emigrar— el establecimiento de la libre movilidad no tendría efectos de envergadura, al menos hasta que no se perfilara una significativa polarización geográfica del crecimiento. La realidad, sin embargo, resulta más complicada [1]. A pesar de la insuficiencia de información, se puede afirmar que las oportunidades de empleo varían por sectores, regiones, ramas de la actividad y posición en la ocupación y que, por otra parte, los costos para crear puestos de trabajo en los diversos sectores en modo alguno son similares. Si no se diera esta variabilidad de situaciones específicas, difícilmente se podrían explicar los movimientos migratorios internos.

De lo anterior se derivan dos conclusiones: *i)* la diferenciación relativa de oportunidades y condiciones de trabajo por país, región, rama de actividad y tipo de empleo disponible difunde incentivos para la movilidad del factor trabajo que hasta la fecha se ha traducido en migraciones internas, intercambios fronterizos y asentamientos en otros países de la región y fuera

[1] Recuerda esta circunstancia algunos argumentos que se formularon en los principios del Mercado Común, en el sentido de que las transacciones de bienes no se producirían entre los países centroamericanos, por poseer aparatos productivos presumiblemente similares.

de ella: e ii) existen posibilidades de controlar y acentuar, en cierto grado, los efectos de esa diferenciación mediante el conjunto de políticas de empleo que se recomienda adoptar en esta década, en particular en el sector agrícola.

b) *La importancia del sector agrícola*

En el curso del presente estudio, y especialmente en el anexo número 4, se ha señalado reiteradamente que el desarrollo del sector agrícola habrá de gravitar acusadamente sobre la capacidad de importar, la movilización de los recursos internos y la generación de nuevos puestos de trabajo, entre otros aspectos. En modo alguno significa ello que el crecimiento industrial —especialmente las manufacturas y los servicios básicos— no tengan influencia en una estrategia de largo plazo. Por el contrario, con base en el reconocimiento de su importancia se plantearon una serie de medidas encaminadas a ampliar las oportunidades de empleo y los servicios en el ámbito de la sociedad rural. Por esta vía se pretenden elevar los costos de oportunidad de la migración a los centros urbanos y alentar diversos cambios en la estructura de la demanda interna de productos manufacturados.

En el marco de estas políticas orientadas a estimular el progreso de la sociedad rural cabría pensar en desplazamientos selectivos de mano de obra. Se juzga que proyectos como la colonización de espacios vacíos, especialmente en la región del Atlántico [1] el reagrupamiento de poblados dispersos, la construcción de grandes obras de infraestructura, podrían inducir movimientos de trabajadores en condiciones previamente acordadas por las partes interesadas. En otros términos, dentro del marco de las políticas de activación del sector agrícola [2] cabría prever la apertura de mercados de trabajo binacionales o multinacionales, limitados, en una fase preliminar, a una subregión determinada. Posteriormente, se ampliaría al mercado ocupacional del sector.

Cabe apuntar que la movilidad, en las circunstancias reseñadas, podría interesar también a personal calificado (médicos, ingenieros, extensionistas) y a pequeños comerciantes, por cuanto las inversiones canalizadas con sentido regional estimularían economías de aglomeración con las consiguientes transferencias ocupacionales dentro del sector.

Existen argumentos para suponer que las economías urbanas de la

[1] En especial los proyectos de colonización que el Gobierno de Nicaragua ha emprendido ya en la región del Atlántico con la asistencia de organismos internacionales.

[2] La activación del sector se sustentaría —como se ha indicado en el anexo 4— en una estrategia de crecimiento de la demanda interna de productos agrícolas que implicaría modificaciones en la tenencia de la tierra, medidas de carácter fiscal, alteración en los términos de intercambio entre sectores, y agilización de las transferencias intersectoriales.

región se beneficiarían con la orientación selectiva de flujos migratorios hacia el sector rural y con la retención de contingentes activos en ese sector. Se aseguraría, por otra parte, el suministro de alimentos, se reducirían las presiones de la fuerza de trabajo sobre las actividades secundarias y de servicios, y acaso se atenuarían, en general, algunos efectos negativos que resultan del desfasamiento entre crecimiento industrial y urbanización.

c) *Los desequilibrios espaciales*

Al analizarse en el capítulo sobre los mercados de empleo que aparece en la tercera parte del presente anexo la densidad de población por países y regiones, se llega a la conclusión de que los marcados desequilibrios espaciales afectan adversamente el sistema económico centroamericano. El fenómeno se traduce en pautas de fuerte concentración de población, actividades e infraestructura, en el área del Pacífico y, como contraparte, en patrones de dispersión geográfica en otras áreas. Hay indicios de que los gobiernos han comenzado a inquietarse por los costos marginales crecientes que entrañan los desequilibrios espaciales y vislumbran ya la necesidad de considerar las implicaciones espaciales del desarrollo. En esta circunstancia surge la posibilidad de instrumentar el desarrollo por regiones con desplazamientos selectivos de trabajadores. Vale decir, la movilidad se ajustaría —y, en cierta medida, se sustentaría— a las políticas de empleo orientadas preferentemente al sector rural y a las políticas de reorganización espacial y desarrollo regional.

d) *Las migraciones internas*

La posibilidad de poner en práctica la movilidad a través de las políticas de empleo y de reorganización espacial se apoya en la naturaleza y magnitud de los flujos migratorios internos. En un estudio reciente[1] que analiza la magnitud y característica de las corrientes migratorias rural-rural se destaca que las pautas de comportamiento que han venido presidiendo el sector agrícola de exportación han alentado el fenómeno migratorio a costos sociales extremadamente altos. La información disponible indica que la fragmentación constante de las unidades de producción dedicadas a cultivos de subsistencia y, en grado menor, de comercialización interna, unida a la expansión de la oferta de la mano de obra, ha hecho apremiante la necesidad de buscar empleos temporales en las grandes fincas. Como resultado de la particular localización geográfica de la fuerza de trabajo y de las fuentes potenciales de ocupación se producen desplazamientos migratorios que en algunos países son de magnitud apreciable.

Los flujos migratorios revisten carácter selectivo, dado por la edad, sexo,

1 Clodosbie Santos de Morais, *Movilidad de la mano de obra en Centroamérica*, OIT, San José, Costa Rica, abril de 1972.

área de salida y de destino, y por la categoría ocupacional de minifundista o de asalariado. En cualquier caso representan amplios contingentes de mano de obra con tendencias a aumentar a consecuencia de los procesos de polarización de propiedad, del control del crédito y de la asistencia técnica en el sector agrícola, que entrañan la disminución de las oportunidades de empleo e ingreso en el sector.

Cabe puntualizar, por otra parte, que la existencia de esos grupos migratorios plantea la posibilidad de inducir movimientos hacia áreas y en condiciones preestablecidas. Estas medidas —que en modo alguno vendrían a sustituir la necesidad de procurar transformaciones estructurales en la sociedad rural— se ajustarían a los criterios de reasignación del uso de los recursos; y, en este marco, la movilidad regional de la mano de obra imprimiría mayor latitud a las migraciones internas.

e) *Los intercambios fronterizos*

Se ha comentado en el estudio antes citado el fenómeno peculiar de las migraciones temporales en las zonas fronterizas, que responden a las demandas del ciclo agrícola. Regulaciones especiales han normado estos intercambios para beneficio mutuo de las partes interesadas. Cabría preguntar si no sería factible elevar los niveles de bienestar mediante programas especiales de desarrollo sustentados en la libre movilidad de la mano de obra dentro de una zona binacional delimitada, y a base de un programa específico de inversiones.

Parece acoosejable, asimismo, estudiar con detenimiento las experiencias de contactos mutuos y ajuste ocupacional en las zooas fronterizas y derivar de ellas conclusiooes que podrían ser de utilidad al establecerse mercados de empleo de libre movilidad en otras regiones alejadas de las fronteras.

f) *Núcleos migrantes en otros países de la región*

Circunstancia adicional que cabe mencionar en este contexto es la existencia de núcleos migrantes en otros países de la región. Es probable que el asentamiento de centroamericanos en países del área distintos al país de origen, se haya ampliado en los últimos años como resultado del estrechamiento de las relaciones comerciales y la difusión de informaciones sobre nuevas oportunidades de empleo. El carácter liberal de algunos tratados migratorios ha favorecido el traslado hacia esos países, y la absorción de los migrantes en ellos. De esta manera se han puesto las bases para atenuar costos sociales de las migraciones regionales, por cuanto las personas y agrupaciones de asentados en el país de destino podrían movilizarse para cooperar en el proceso de absorción del migrante del mismo origen nacional.

Se supone que las partes interesadas estimularían modalidades de cooperación entre los diversos grupos.

g) *El sector público y la movilidad*

La posibilidad de incorporar la movilidad de la mano de obra al conjunto de las políticas de empleo, de organización espacial y de desarrollo fronterizo se sustenta en el hecho de que en el curso de la última década se han ampliado considerablemente las responsabilidades del sector público. Como queda dicho, la movilidad regional del factor trabajo habrá de demandar el diseño y la puesta en práctica de estímulos diferenciales y la movilización de nuevos recursos. Si a estos requerimientos se agrega el de articular una capacidad de comprensión y arbitraje para resolver discrepancias de distinto nivel vinculadas con la movilidad, cabría en tal caso prever medidas orientadas a coordinar la participación de los sectores y a resolver las dificultades de corto plazo que la movilidad de los trabajadores podría entrañar.

h) *La reestructuración del Mercado Común*

Dentro de este conjunto de apreciaciones que conforman un marco de referencia centroamericano sobre el tema de la movilidad de la mano de obra, ocupan lugar prominente los problemas recientes del Mercado Común.

Como ya se indicara en la introducción, se mantienen las ventajas, las condiciones y la voluntad de profundizar el alcance de los acuerdos mancomunados, a pesar de las dificultades surgidas en los últimos años. El ingreso a una nueva etapa de la integración se sustentaría en un conjunto de medidas de corto plazo congruentes con una estrategia de desarrollo de mayor alcance, que habrá de prever cambios en las orientaciones y en diversos ordenamientos institucionales, que serían instrumentalizados principalmente por el sector público de los países con la asistencia de los órganos de la integración, y la participación activa del sector privado. En el marco de esta estrategia, habrá de incorporarse la movilidad regional de la mano de obra, como un fundamento integracionista adicional congruente con las políticas de empleo y de organización espacial recomendadas. Se juzga que la movilidad, además de servir a esas políticas, estimularía la participación de estratos hasta el momento marginados de las instituciones y de los beneficios del desarrollo. No se pretenden subestimar las dificultades y resistencias que aparecerían en esa segunda etapa de referencia, que tendrían que compensarse a base de la capacidad de negociación adquirida en los asuntos regionales y sustentarse en la convicción de que los progresos alcanzados y la reestructuración previsible de las fuerzas económicas y políticas en las relaciones internacionales justifican el esfuerzo integracionista.

5. *BENEFICIOS Y COSTOS DE LA MOVILIDAD*

Resulta conveniente plantear los beneficios y costos previsibles de la movilidad, con base en las características distintivas de la región esbozadas en el punto anterior.

Como punto de partida debe aceptarse que los valores de los beneficios y costos variarán en el curso del tiempo; circunstancia ésta que implica que debe mantenerse una visión flexible y dinámica en la evaluación de las repercusiones derivadas de estos desplazamientos.

Si para fines del análisis se distingue entre un país de emigración y otro de inmigración, podrían identificarse los siguientes beneficios para el primero.

Si el *país de emigración* cuenta con excedentes de mano de obra en *algunos sectores,* la salida de población redundante entrañará una elevación del ingreso per cápita de la población restante, aun cuando el producto global no aumentara. Significaría, además, el alivio de una presión social sobre escasos recursos, con lo cual se habría "ganado tiempo" para una programación de mayor alcance. Por otra parte, se obtendrían ahorros en la infraestructura social (viviendas, escuelas y gastos asistenciales) susceptibles de canalizarse hacia actividades directamente productivas. Finalmente, al moderarse la presión sobre la tierra, se contribuirá a cimentar las bases para una modernización de la agricultura.

Los costos, en este caso hipotético que se reseña, dependerían de las siguientes circunstancias: si el consumo marginal del emigrante hubiera sido superior, *hasta una edad dada,* a su producto marginal en el país o región emisor, se habría sustraído el producto potencial envuelto en el ciclo de actividad futura de esa persona. Si la emigración hubiese llevado, en cambio, a un despoblamiento de áreas que apenas habían empezado a conseguir algunas economías de aglomeración, los costos marginales de la provisión de servicios se habrían elevado. Flujos considerables afectarían, además, la estructura por edad y sexo de la población, y de esta manera, influirían sobre la tasa global de participación; esto es, la relación entre la población activa y la total.

Para el *país de destino* podrían resultar los siguientes beneficios. Se contaría con un contingente de población activa interesada en proyectos amplios de colonización para los cuales la población local no siempre estaría disponible, puesto que la población migrante aceptará expectativas más reducidas y menos específicas. La realización del proyecto de colonización interesaría al país de destino en la medida en que estimulase su desarrollo regional y generase fuentes indirectas de empleo para nacionales. Por otra parte, se obtendrían los ahorros de contar con una población activa adulta de productividad creciente, beneficio que se acentuaría si tal población poseyera

calificaciones adquiridas en su país de origen. Estas circunstancias incidirían a su vez sobre las demandas derivadas (bienes, insumos) con efectos multiplicadores sobre el empleo y la movilidad social de nacionales. Y, en fin, de llegar a ser los flujos considerables, se obtendría una tasa global de ocupación más elevada.

Los costos, por otra parte, serían variados; en particular, se derivarían de las situaciones conflictivas que podrían presentarse entre nacionales y emigrantes sobre un trasfondo de competencia por el empleo, la habitación y la obtención de servicios. Conflictos de esta naturaleza tendrían distintas repercusiones en las relaciones políticas internas del país y en las relaciones centroamericanas. Por otra parte, podrían deprimirse las condiciones de trabajo entre trabajadores locales no calificados, aunque cabría prever que las escalas de salario se diferenciarían en favor de los nacionales en la medida en que éstos fueran dirigidos hacia ocupaciones de mayor productividad, demandados por la creciente diversificación de la estructura productiva.

Conviene insistir en que el análisis de costos y beneficios no puede plantearse en términos estáticos; sus valores habrán de cambiar con arreglo a las orientaciones que los países miembros impriman a las políticas de la movilidad dentro del marco de las políticas de empleo y desarrollo regional.

Estas apreciaciones, sin embargo, acaso ayuden a definir las expectativas y permitan anticipar algunos puntos de obstrucción, elementos que deben tenerse presentes en una negociación de las políticas de la movilidad regional.

6. *MODALIDADES DE OPERACIÓN*

Si se tiene presente las dificultades crecientes que en general habrán de presentarse en los programas de ampliación de la integración a que se ha hecho referencia y se advierte que la movilización de los trabajadores tendrá que afectar intereses y actitudes muy diversos por el insuficiente dinamismo que se advierte en los mercados del empleo y en el sistema socioeconómico en general, parece aconsejable promover en las etapas preliminares de la negociación de la movilidad un debate amplio del tema, no sólo en los foros regionales y nacionales, sino por cuantos diferentes medios de difusión pública se consideren apropiados. Se juzga de importancia recoger opiniones, identificar resistencias, y crear consenso sobre los beneficios y costos a que la movilidad podría dar lugar a través del tiempo y en función de las orientaciones que se le imprimiesen. Ya se ha señalado que la movilidad de trabajadores es un fenómeno visible, que habrá de afectar a las relaciones interpersonales y a los gobiernos locales.

Por otra parte, deberán concluirse estudios más detallados sobre los diferenciales en el costo por unidad de trabajo en distintas actividades, tomando en cuenta los salarios, las prestaciones y la productividad, a manera

de detectar las ramas que admitirían movilidad de mano de obra sin causar trastornos en las estructuras salariales en cada país.

En definitiva, la libre circulación del factor trabajo debe ser parte de un proceso más amplio que tienda a la configuración de una economía de dimensiones regionales. Dicho en otra forma, la coordinación de políticas en los sectores directamente productivos y otros elementos que forman parte de la estrategia del desarrollo integrado que se describe en otra parte del presente estudio, facilitarían la gradual eliminación de obstáculos a la libertad de circulación.

Algunas de las medidas que se podrían adoptar para facilitar la ejecución de un programa con las características de gradualidad y progresividad aludidas, se comentan a continuación.

a) *De carácter institucional*

1) La misma creación del Consejo de Ministros y de la Comisión Permanente a que se refiere el anexo II del presente estudio, facilitará la puesta en vigencia de un programa que propenda a la libre movilidad de personas. La Comisión, por ejemplo, podría formular propuestas para viabilizar avances en la materia, y el Consejo reunir en un solo foro los distintos ministros de Estado —incluyendo los de Trabajo, Educación y del Interior— en cuyo campo de atribuciones cabe la consideración de esta materia.

2) El Consejo y la Comisión podrían promover la apertura de centros de información sobre oportunidades de empleo en distintos países y regiones.

3) Se mantendría una estrecha colaboración entre las administraciones nacionales de trabajo y de previsión social.

4) Se eliminarían los procedimientos y prácticas administrativas de toda índole que limiten o restrinjan los derechos de los trabajadores.

5) Se fomentaría, en el marco de un programa común, intercambios de trabajadores en todos los sectores económicos y para todas las categorías profesionales o técnicas.

6) Se pondrían en práctica medidas complementarias en materia de formación profesional para fines mancomunados, reconocimiento de títulos universitarios, armonización de las condiciones de incorporación al sistema escolar de segundos países y estímulos a los intercambios selectivos de población escolar, asociaciones gremiales, núcleos campesinos, y otros, que condujeran a contactos interpersonales de amplitud.

7) Se formarían comités de consulta integrados por representantes gubernamentales, laborales y del sector patronal, que recabarían opiniones y recomendarían acciones específicas o estudios sobre distintos aspectos vinculados con la movilidad del factor trabajo.

b) *De carácter jurídico*

1) Incorporar al Tratado-marco a que se refiere el anexo 11 del presente estudio una disposición expresa que asegure, dentro de un período predeterminado, y conforme a etapas que vaya aprobando el Consejo de Ministros a propuesta de la Comisión, la libre circulación de los trabajadores centroamericanos en el territorio de los países miembros de la Comunidad.

2) En una primera etapa se podría facilitar la libre circulación de los trabajadores calificados, o de aquellas personas que realizarían actividades no asalariadas, como por ejemplo la administración de empresas en las condiciones determinadas por la legislación de cada país.

3) Facilitar la entrada, permanencia, el tránsito y la salida libre de los países a todos los centroamericanos, con el único requisito de portar un documento de identidad válido.

4) Otorgar, en cada Estado, los mismos derechos civiles a los trabajadores originarios del resto de Centroamérica que los otorgados a los nacionales.

5) Dar plena vigencia al Convenio sobre el Ejercicio de Profesiones Universitarias y Reconocimiento de Estudios Universitarios, suscrito en San Salvador, el 22 de junio de 1962.

6) Dar plena vigencia al Convenio Multilateral de Seguridad Social, suscrito en San José, Costa Rica, el 14 de octubre de 1967.

7) Reunir antecedentes y experiencias en materia de derecho migratorio en la región para tratar de formular reglamentaciones amplias sobre el trato no discriminatorio, los derechos activos y pasivos, y, en general, sobre los aspectos que definan y amparen el status del migrante.

c) *Proyectos*

Sería conveniente que el Consejo de Ministros solicitase la formación de grupos de trabajo ad hoc que formulasen proyectos bilaterales o multilaterales de desarrollo regional sobre las siguientes bases:

i) Elección de nuevos polos de desarrollo regional o ampliación de los existentes con criterios integrales de planificación (áreas de producción, comercialización y servicios), apoyados por trabajadores de dos o más países. Los programas de inversiones se canalizarían preferentemente hacia obras de infraestructura con altos multiplicadores ocupacionales y hacia proyectos de colonización. Se aspiraría de esta forma a multiplicar las economías de aglomeración en favor del país huésped, con miras a elevar las oportunidades de empleo que habrían de generar directa e indirectamente los programas señalados.

El financiamiento podría obtenerse del Banco Centroamericano y de

otros organismos, en el sentido de que cuando el país de emigración se beneficiara visiblemente con la salida de excedentes laborales, habría de participar en una relación que se acordará en los gastos de transporte y costos iniciales de la transferencia.

Asimismo, se podría solicitar la asistencia técnica de organismos regionales e internacionales, en especial en la fase de microplanificación y en la evaluación ulterior del desenvolvimiento del proyecto regional.

ii) Independientemente de estos proyectos de desarrollo regional orientados a zonas nuevas o a zonas que se pretendiese mejorar, la Comisión Permanente encomendaría el diseño de proyectos de desarrollo fronterizo mancomunados, sustentados en la creación de un mercado de empleo de libre movilidad y geográficamente delimitado. Se sugiere, asimismo, escoger una de las regiones fronterizas con fines de experimentación.

El financiamiento podría originar de los gobiernos nacionales con participación del Banco Centroamericano y asistencia técnica regional e internacional. Cabría contemplar, además, la instalación de plantas industriales de carácter complementario precisamente en las zonas fronterizas, con la idea de alcanzar economías externas y de inaugurar nuevas modalidades de cooperación regional y con terceros países [1]. Sobre la base de los progresos y experiencias logrados en esta primera etapa, se estimularían otros mercados de empleo para aquellos países y ramas de actividad donde se observasen desequilibrios.

iii) Además de estos proyectos, cabría recomendar iniciativas de carácter complementario como, por ejemplo, la creación de instituciones mancomunadas de formación profesional, la armonización de las estructuras y programas escolares y universitarios, los estímulos al turismo de origen centroamericano, y el adiestramiento conjunto de trabajadores de toda la región.

7. *RESUMEN Y CONCLUSIONES*

i) Se han apuntado las condiciones y restricciones que conforman el marco de referencia centroamericano en materia de trabajo: los crecientes niveles de desempleo y subempleo, particularmente de la mano de obra no calificada; la gravitación del sector agrícola tanto en la estructura ocupacional como en la capacidad de importar; la desorganización espacial; las migraciones internas, que representan una creciente presión sobre las economías urbanas; el incremento de los intercambios fronterizos; la aparición de núcleos migratorios en otros países de la región y fuera de ella; la ampliación de las responsabilidades del sector público, y diferencias marcadas

[1] Véase el anexo 4.

en la remuneración del factor trabajo. Estas condiciones específicas determinarán las modalidades que la libre movilidad del factor trabajo podría adoptar en la región.

ii) La liberalización selectiva de los desplazamientos de trabajadores contribuiría en el largo plazo a una mejor asignación de los recursos, por cuanto entraña el alivio de presiones demográficas excesivas en algunas zonas y la orientación de los flujos migratorios conforme a las políticas de empleo y de desarrollo regional recomendadas en este estudio. Asimismo, forma elemento indispensable de la creación de una economía con dimensiones verdaderamente regionales en Centroamérica.

iii) De ahí que la libre movilidad de la mano de obra habrá de contribuir a la elevación de las funciones generales de bienestar, a pesar de que en el corto plazo pueda generar, si no se adoptan las correspondientes acciones preventivas, efectos perturbadores de distinta índole sobre los países de salida y de destino de la misma. Se ha insistido en que los beneficios y costos habrán de variar en el tiempo para cada país en particular, y que en modo alguno la libre movilidad —como los programas de la integración en su conjunto— debe ser vista como una medida sustitutiva de los cambios institucionales que deberán implementarse.

iv) Se ha advertido que cuando los beneficios recibidos por el país de emigración sean apreciables, éste participaría en una relación que se acordará en los gastos de transportes y costos iniciales de la absorción, complementando los recursos que se movilizasen en los organismos regionales e internacionales de financiamiento.

v) Se proponen diversas medidas de carácter jurídico e institucional que habrán de respaldar y orientar la libre circulación del factor trabajo en el punto 6 anterior.

SEGUNDA PARTE:
CONSIDERACIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DEL DESARROLLO INTEGRADO

1. *INTRODUCCIÓN* [1]

En años recientes se ha señalado en diversos foros de Centroamérica que en la elaboración de los convenios regionales y de los planes nacionales de desarrollo se ha tenido presente la elevación del bienestar de las mayorías, pero sin que en ello hayan intervenido directamente los sectores populares [#].

La información disponible indica, en efecto, que las asociaciones gremiales de obreros y campesinos, las cámaras industriales y de comerciantes y las agrupaciones universitarias y juveniles han tenido intervención desigual —en cualquier caso menor entre los estratos de reducidos ingresos e incipiente organización— en las decisiones relacionadas con el desarrollo de la región y que, con frecuencia, ciertas agrupaciones no han contribuido en forma alguna a la formación de criterios sobre los problemas, los principios y las tareas concretas atingentes a la formación del Mercado Común.

Este carácter fragmentario e insuficiente de la participación de ciertos sectores sociales de los países centroamericanos en el período reciente de desarrollo con integración se debe, a juicio de algunos autores, al tipo de negociación que ha predominado en la elaboración y suscripción de los acuerdos mancomunados que, por razones de orden pragmático, habría desalentado deliberadamente consultas más amplias, prefiriendo apresurar la puesta en marcha de esos acuerdos; otros lo consideran una indicación adicional de la rigidez que caracterizaría hasta el momento la estructura social centroamericana. En cualquier caso, el fenómeno no ha sido explicado aún satisfactoriamente.

La insuficiencia y los beneficios potenciales de la participación social

---

[1] Este trabajo fue preparado por la Subsede de la Comisión Económica para América Latina en México, en consulta con SIECA. Para la versión original, véase el documento CEPAL/MEX/72/26 de agosto de 1972.

[#] Véanse al respecto: *Aspectos sociales y políticos de la integración centroamericana*, Primera Conferencia Regional Centroamericana de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, Guatemala, 1970; y UNICEF/SIECA/ODECA, *Las sociedades centroamericanas actuales*, Conferencia sobre la Familia, la Infancia y la Juventud de Centroamérica y Panamá, Guatemala, 1972.

pueden ser evaluados con mayor amplitud si se dan por conocidas algunas distinciones en el alcance del concepto. Se juzga que un aspecto del tema alude al grado de representatividad de distintas organizaciones —como, por ejemplo, del sector privado, gremiales y universitarias— en las instituciones del Mercado Común, aspecto que es examinado en el anexo 11 del presente estudio. Tema diferente es la participación que tienen esas y otras asociaciones en las decisiones y actividades relacionadas con el desenvolvimiento económico y social, materia de este documento. Procede puntualizar, además, que la participación puede llevarse a cabo a distintos niveles —local, nacional y regional— y con desigual intensidad, y que para cada caso sus modalidades y mecanismos habrían de ser diversos.

Señalar que los gobiernos nacionales y los órganos de la integración deben dar mayor participación en las responsabilidades y tareas del desarrollo a los sectores populares constituye uno de los propósitos centrales de este trabajo. Se puede comprobar que la expansión del "sistema de oportunidades" (de empleo, movilidad, ingresos, educación) tropieza en Centroamérica con serios obstáculos y se piensa que en tales circunstancias las diversas modalidades de participación social pueden influir en la difusión de las oportunidades y de los servicios en beneficio de los estratos mayoritarios de la población. En otros términos, se juzga que el crecimiento económico, cuando se hace depender excesivamente de las fuerzas espontáneas del mercado, limita la expansión de oportunidades abiertas a los estratos de menores ingresos y que para contrarrestar esas tendencias cabe mejorar sustantivamente la capacidad de negociación de esos estratos. Parece evidente, en cualquier caso, que el incremento de los servicios y oportunidades y el acceso amplio a los mismos se influyen recíprocamente.

Se considera, además, que con la incorporación efectiva de los sectores hasta el momento postergados habrá de robustecerse la legitimidad pública de los módulos de desarrollo adoptados por los países, y en particular los vinculados con la integración que —cabe reiterar— en modo alguno viene a sustituir o a postergar las transformaciones sociales aconsejables en cada uno de los países.

En la presente parte sólo se pretende fundamentar la conveniencia de alentar la participación de distintas agrupaciones en las decisiones y actividades vinculadas con el desarrollo de los países y de la región. Inicialmente se anotan algunas apreciaciones en torno al concepto de "participación social", al que se le han adjudicado significados y atributos muy diversos en la literatura existente sobre el tema; se describen a continuación ciertos rasgos de la evolución y estructura de la sociedad centroamericana para identificar algunas condiciones específicas que parecen determinar el marco y los límites de la movilización de los diversos sectores populares; siguen breves consideraciones sobre la conveniencia de dar a conocer los principios,

los logros y las dificultades de la integración regional para asignar responsabilidades concretas —como, por ejemplo, en materia de alfabetización y de vigilancia de los precios de los productos de consumo popular— a estos sectores; y se concluye con algunas recomendaciones sobre la movilización de las agrupaciones populares en el marco de la estrategia de desarrollo con integración propuesta en el presente estudio.

2. *LA PARTICIPACIÓN SOCIAL: ASPECTOS CONCEPTUALES*

Se ha producido últimamente una extensa literatura sobre la participación social —y las insuficiencias de la misma— en los países de desarrollo incipiente [1], que ha contribuido a aclarar ideas sobre tipos de organización social (asociaciones obreras, campesinas, de consumidores, cámaras industriales y de comerciantes, entre otras), orientaciones ideológicas, medios de comunicación intergrupal, y repercusiones de mediano plazo inherentes a la participación. Se observan, sin embargo, amplias diferencias de criterio entre los estudiosos del tema.

En líneas generales, el término "participación social" incluye dos fenómenos interrelacionados. Por una parte, la expansión del conjunto de oportunidades de empleo, ingreso, consumo, movilidad y bienestar en beneficio de los sectores mayoritarios, que pueda alcanzarse con base en el crecimiento del sistema productivo; por otra, la intervención directa de esos sectores en las decisiones vinculadas con la difusión de los beneficios y los costos del desarrollo. En otras palabras, en un caso la participación social entraña la ampliación del acervo de posibilidades y servicios en favor de los estratos postergados y, en otro, la apertura de canales de influencia política dirigidos a propiciar una distribución equitativa de ese acervo. En ambas circunstancias se supone que revisten central importancia las orientaciones y los recursos disponibles del sector público para corregir o atenuar los desequilibrios.

Se infiere de estas apreciaciones que la participación es de particular importancia para los grupos de menor ingreso que padecen diferentes formas de aislamiento físico, social y político. Representa, en otras palabras, una

[1] Véase, por ejemplo, CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina* (E/CN. 12/826) Nueva York, 1970; L. B. MOORE, *La problemática de la participación social en el desarrollo*, ILPES, Santiago, octubre 1971; J. CAMPOS, "El concepto de marginalidad social en América Latina", *Revista de la Integración*, INTAL, Buenos Aires, mayo 1971; Naciones Unidas, *Progresos en materia de reforma agraria* (E/4769/ST/SOA/94), Nueva York, 1970; Naciones Unidas, *La planificación y el desarrollo socioeconómico unificado*, Revista Internacional de Desarrollo Social Nº 3, Nueva York, 1971.

modalidad de incorporación activa y acelerada de esos grupos al sistema socioeconómico nacional y regional.

Existen diferencias de criterio, sin embargo, en torno al alcance y a las orientaciones que conviene imprimir a la movilización de los sectores populares. Las discrepancias entre los especialistas se revelan en otros temas como, por ejemplo, el carácter que debiera presentar la comunicación dentro y entre las asociaciones, las formas de promover los intereses populares y de difundir la información que se considere significativa para ese propósito [1]. Sin embargo, las distintas apreciaciones sobre la importancia y repercusiones de la participación social parecen coincidir cuando se señalan beneficios generales que pueden derivarse de ella. Algunos son evidentes; otros han empezado a reconocerse sólo en fechas recientes.

Si se admite que las estrategias de crecimiento económico se sustentan en definitiva en un conjunto de valores de carácter humanista, los logros alcanzados serán legítimos en la medida en que se traduzcan en niveles crecientes de bienestar. Implica ello la incorporación —que podría ser espontánea o inducida bajo circunstancias que resulta difícil predeterminar— de los sectores que han estado secularmente marginados de las corrientes de progreso técnico y económico. Se podrá discutir si la incorporación habrá de significar o no la modificación de las pautas de comportamiento que tradicionalmente han caracterizado a ciertos estratos de la población, pero difícilmente habrá de ponerse en entredicho la legitimidad y la conveniencia de la misma.

Además de estas consideraciones doctrinarias sobre la participación, se presentan otras de orden práctico. Los gobiernos de países de incipiente desarrollo tienen limitadas posibilidades de informarse cabalmente sobre los problemas, insuficiencias y carencias que padecen distintos segmentos de la población. Se sugiere que mediante la participación se puede lograr, entre otras cosas, el perfeccionamiento del acervo de información y hacer más apremiante la necesidad de atenuar la inconformidad y la frustración de que padecen estratos física y políticamente marginados.

Por otra parte —y ésta es una tercera consideración que merece ser estudiada con detenimiento— se ha difundido ya en esos países un conjunto de servicios (especialmente educación, salud, y, en parte, vivienda y

---

[1] Para el examen de las distintas variantes del tema —además de la bibliografía indicada en la nota anterior— puede consultarse, J. NUN, "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", *Revista latinoamericana de sociología*, julio, 1969; G. GERMANI, *Sobre algunos aspectos teóricos de la marginalidad*, Seminario BID-PLANDES, sobre marginalidad, Santiago de Chile, noviembre 1970; y R. CAPPELLETTI VIDAL, "Reflexiones en torno a la problemática social de la integración centroamericana", *Revista paraguaya de sociología*, diciembre 1971.

transportes públicos) que, al crecer, tienden a tornarse menos sensibles a los factores que de una manera general determinan el nivel de la actividad económica y afectan la capacidad de financiamiento de los gobiernos centrales. Teniendo presente esa circunstancia, se juzga que la activación de agrupaciones —gremiales, voluntarias, universitarias— en tareas concretas de alfabetización, dotación de servicios básicos y vivienda, puede significar ciertos ahorros monetarios y convertirse, en general, en un instrumento complementario del desarrollo [1].

En cuarto lugar, se sostiene que la participación coadyuvaría en los procesos de aprendizaje inherentes al desarrollo, complementado los estímulos y las transferencias de conocimientos originados en el sistema formal de educación.

Finalmente, cabe puntualizar que los progresos alcanzados en materia de desarrollo con integración, en la medida en que se pretenda ampliarlos, aconsejan la movilización de los sectores populares que hasta la fecha se han mantenido marginados de las decisiones y actividades inherentes al Mercado Común. Se sugiere que de esta manera habrá de imprimirse mayor legitimidad y dinamismo a los ordenamientos regionales.

Es conveniente agregar que la alternativa no se presenta, en rigor, entre un régimen de participación total y otro que absolutamente la desalienta. Las sociedades contemporáneas reciben sin duda influencias dispares que en forma autónoma alteran en diverso grado las pautas de comportamiento individual y colectivo, pero en cualquier caso ponen de manifiesto los desequilibrios sociales y la convicción de que es posible y necesario reducirlos. En estas condiciones se presentarán inevitablemente diversas formas de participación de intereses múltiples. El problema consiste más bien, por lo tanto, en orientar con sentido constructivo las modalidades de cooperación, negociación y presión de las agrupaciones que apoyen el progreso del sistema socioeconómico.

Se sostiene en este trabajo que los grados y modalidades de participación, la tolerancia pública que merezca, y sus efectos en el mediano plazo, dependerán del contexto socioeconómico particular y, más concretamente, de las modificaciones estructurales del sistema productivo y ocupacional, de la orientación social del desarrollo, de la disponibilidad de medios técnicos de comunicación, y de la apertura relativa del sistema político. Por otra parte, se sugiere que la participación social puede revestir características más amplias con la formación del Mercado Común.

---

[1] Acerca de las responsabilidades que cabrían a la comunidad universitaria costarricense en tareas concretas de interés público, véase *Las resoluciones finales del III Congreso Universitario*, San José, mayo de 1972.

En este orden de ideas se examinará en seguida el caso centroamericano, donde se presentan condiciones singulares que, por una parte, han alentado selectivamente ciertas modalidades de participación vinculadas al sector privado en particular, y que, por otra, conforman un marco que en principio podría llevar hacia una sociedad más activa.

3. *EL MARCO CENTROAMERICANO*

a) *Consideraciones preliminares*

Diversos estudios señalan que en los últimos lustros se han logrado progresos de importancia en los países centroamericanos, de los que son reflejo el ensanchamiento y diferenciación de las estructuras productivas y ocupacionales, la extensión de la infraestructura física y social, y la ampliación de los compromisos con el desarrollo asumidos por el sector público [1]. Estos avances fueron impulsados por factores de distinta naturaleza, vinculados en parte a las pautas tradicionales de crecimiento de los países centroamericanos en su carácter de economías subdesarolladas de exportación, y en parte a las modalidades de cooperación regional establecidas en la última década. En cualquier caso, han influido en ello, además, circunstancias tecnológicas y culturales externas que han actuado en forma independiente y con intensidad desigual.

Se ha subrayado asimismo que el crecimiento de la región se ha visto acompañado de desequilibrios diversos —en términos de productividad, ingreso, servicios y distribución de los costos y beneficios del desarrollo regional entre los países— que en algunos casos han acentuado disparidades nacionales que ya existían con anterioridad. Como resultado, tienden a aumentar las insatisfacciones de amplios sectores, se multiplican las presiones sobre recursos por fuerza limitados del sector público, y surgen dificultades en la negociación entre los miembros del Mercado Común.

Como se ha indicado, la participación social podría contribuir como instrumento auxiliar a la corrección de ciertas deficiencias que se advierten en los servicios y en las oportunidades de empleo e ingreso, a acelerar la transformación y ajuste de las instituciones de los países, a difundir los principios y las realizaciones y a superar ciertas dificultades del Mercado Común. A continuación se define un marco de referencia para el análisis de la participación social en el contexto centroamericano.

---

[1] Para un examen del desenvolvimiento de los países centroamericanos en el conjunto de la región latinoamericana consúltese Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina*, 1970, Nueva York, 1971. Puede consultarse además, CEPAL/MEX/72/5/Rev. 1, *Los sistemas de cooperación internacional y los países de menor desarrollo relativo*, 3 de febrero 1972.

b) *Cambios estructurales*

La participación, entendida como la expansión del sistema de oportunidades al que se ha hecho referencia anteriormente, se ve influida por el volumen global de bienes y servicios disponibles. En este orden de ideas cabe apuntar que los países centroamericanos, dentro del conjunto de los latinoamericanos, han logrado en la última década un ritmo de crecimiento relativamente acelerado. Tal como se señala en el anexo 1, Costa Rica y Nicaragua han superado el promedio del conjunto y los otros países han tenido una evolución menos dinámica, pero todos superaron las tasas de crecimiento alcanzadas en la década de los cincuenta.

Se deben hacer sin embargo dos aclaraciones. Por una parte, que los progresos parecen menores cuando se relacionan con la expansión demográfica (una de las más rápidas de Latinoamérica), y por otra que se ha partido de niveles relativamente bajos de ingreso, razón por la que son más visibles los avances relativos expresados por los distintos indicadores económicos y sociales.

En cualquier caso, la expansión del producto ha estado acompañada de algunos cambios en su composición; cabe indicar especialmente la disminución de la influencia del sector agrícola en Nicaragua y El Salvador (véase la tabla II-1) aunque su importancia en el comercio exterior, en la generación de empleo y de fondos de inversión canalizables hacia otros sectores, continúe siendo significativa.

Cambios más pausados han podido comprobarse en la localización sectorial de la población ocupada: en 1969 todos los países menos Costa Rica tenían situada más de la mitad de la misma en el sector agropecuario, pero en cualquier caso se observaba que la composición sectorial del producto se había modificado a un ritmo superior al de la población ocupada.

Como cada uno de los sectores y subsectores está absorbiendo a pasos desiguales el progreso técnico, se han presentado disparidades crecientes en la productividad, en detrimento de las actividades primarias de subsistencia que absorben a los grupos mayoritarios de la población. El fenómeno parece tener a su vez repercusiones adversas sobre la distribución del ingreso entre los distintos estratos de la sociedad.

En otras palabras, se ha expandido el volumen de bienes y servicios a un ritmo rápido pero no lo suficiente para atender las presiones de la fuerza de trabajo en expansión, estimular en forma vigorosa la movilidad dentro de la estructura ocupacional, y atenuar las discrepancias sectoriales en la absorción de los cambios técnicos. Esto implica que la intención de promover agrupaciones de interés público es factible en ciertas condiciones. Por ejemplo, se juzga qué niveles extremos de pobreza y aislamiento desalientan la formación de unidades colectivas que sobrepasan el marco familiar. Por otra

Tabla II-1

Centroamérica, Panamá y México: Algunos indicadores de los cambios estructurales de la economía

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Panamá*	*México*
Representación de los sectores productivos [a]							
1960							
Agricultura	28.2	31.6	37.2	27.7	31.8	24.9	16.6
Industria [b] y servicios básicos [c]	19.7	23.9	26.0	23.0	24.0	26.2	32.6
Servicios	52.1	44.5	36.8	49.3	44.2	48.9	50.8
1969							
Agricultura	25.2	25.8	36.7	27.0	25.4	21.0	12.8
Industria [b] y servicios básicos [c]	23.4	29.1	29.1	30.4	29.8	33.5	36.2
Servicios	51.4	45.1	34.2	42.6	44.8	45.5	51.0
Composición de la población ocupada [d]							
1960							
Agricultura	68.0	58.3	71.4	61.8	52.5	47.0	54.3
Industria [b] y servicios básicos [c]	15.3	18.4	11.7	18.2	20.5	14.7	21.5
Servicios	16.7	23.3	16.9	20.0	27.0	38.3	24.2
1969							
Agricultura	64.7	56.1	66.9	56.0	49.3	43.9	47.2
Industria [b] y servicios básicos [c]	15.5	19.1	12.3	17.4	19.6	17.0	23.3
Servicios	19.8	24.8	20.8	26.6	31.1	39.1	29.5

(*Continuación Tabla* II-1)

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Panamá*	*México*
Producto por persona ocupada[a]							
1960	862	859	603	858	1 380	1 354	1 566
1969	1 036	1 088	741	1 147	1 795	2 159	2 108
Productividad sectoriales[d]							
1950							
Agricultura	47.3	57.7	66.1	60.9	61.9	59.9	31.3
Industria y servicios básicos	111.7	132.4	175.1	97.4	125.8	155.7	173.6
Servicios	349.9	241.2	327.1	306.8	192.0	235.1	282.3
1960							
Agricultura	44.6	55.6	61.8	60.2	51.4	53.0	30.6
Industria y servicios básicos	115.7	128.8	192.3	135.2	132.7	178.2	151.6
Servicios	311.4	188.4	197.6	191.0	169.6	127.7	209.9
1969							
Agricultura	42.2	46.3	57.5	49.8	45.4	47.8	27.1
Industria y servicios básicos	134.8	150.8	252.0	155.7	157.1	197.1	155.4
Servicios	261.6	182.3	146.6	169.2	150.5	116.4	172.9

[a] Porcentajes del producto total.
[b] Incluye minería, manufactura y construcción.
[c] Incluye electricidad, gas y agua, servicios sanitarios y transportes y comunicaciones.
[d] Porcentaje.
[e] Dólares de 1960.
[f] Promedio de la economía = 100.

FUENTE: CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1970, cuadro 25.

parte, la abundancia relativa de mano de obra no calificada debilita evidentemente la capacidad de negociación gremial o la reduce a expresiones intermitentes. No obstante, se presentan al mismo tiempo oportunidades amplias de participación entre los grupos que se localizan en áreas urbanas y tienen acceso limitado al mercado de bienes, servicios y empleos.

Cabe señalar que la activación de los sectores populares puede verse estimulada por el sector público, que en la última década ha ampliado y diversificado sus mecanismos de influencia. Especial atención merecen sus nuevas orientaciones encaminadas a apoyar y financiar proyectos que habrán de tener efectos positivos en el largo plazo. Sin embargo, como se señala en el anexo 10, el sector público no ha podido superar en grado apreciable las restricciones que se derivan de la dificultad para captar recursos adicionales; y por otra parte, al parecer en ocasiones ha sido marcadamente influido por intereses inmediatos de agrupaciones pertenecientes al sector privado.

En estas circunstancias, el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los segmentos populares puede convertirse en una medida complementaria del conjunto de políticas dirigidas a ampliar los mercados internos y a difundir los servicios y oportunidades. Pero también cabe prever la posibilidad de que los gobiernos, ante las restricciones institucionales y financieras que limitan su desenvolvimiento, no le asignen la importancia debida a la movilización popular, para no alentar la manifestación pública de las insatisfacciones acumuladas, hecho que presumiblemente aceleraría las presiones sobre los recursos escasos.

Otro factor que condiciona las formas de la participación es el incremento del volumen y del número de los núcleos urbanos en la región. En 1950 una cuarta parte de la población residía en localidades de 2.000 o más habitantes, porcentaje que se elevó al 34 por ciento en 1970, y se estima que para fines de la década dos quintas partes de la población se encontrarán en áreas urbanas. Este fenómeno difunde y acelera sin duda los medios de comunicación y las vinculaciones personales. Como resultado, aparecen presiones sobre los centros de decisión localizados precisamente en las áreas urbanas y se abre la posibilidad de que ulteriormente se propaguen hacia las zonas semiurbanas y rurales.

Estos breves señalamientos sobre la evolución del producto y de los estratos ocupacionales, las nuevas orientaciones del sector público y la urbanización, representan indicaciones muy generales en torno a la posibilidad de vigorizar la participación social en la región. Es necesario complementarlos con algunos comentarios sobre los contenidos sociales del desarrollo, vale decir, sobre la forma y la medida en que se difunden los beneficios derivados de la ampliación de las bases productivas y de la aplicación de políticas económicas determinadas.

TABLA II-2

Centroamérica, Panamá y México: Indicadores sociales del desarrollo

País	Consumo[a]			Nutrición[b]						Salud					
	Promedio			Calorías diarias			Proteínas (gramos por día)			Esperanza de vida al nacer			Tasa de mortalidad en el grupo de 1 a 4 años[c]		
	1954-56	1967-69	Variación	1955	1967	Variación	1955	1967	Variación	1950	1968	Variación	1950-52[d]	1968	Disminución (%
Guatemala	231.7	283.4	22.3	2 040[e]	2 200	7.8	55.4[e]	56.8	2.5	43.6	47.0	7.8	62.5	28.5	65.6
El Salvador	208.4	256.3	23.0	2 030[e]	1 840	—9.4	56.7[e]	44.2	—22.0	51.4	56.3	9.5	17.1[f]	10.4	39.2
Honduras	164.5	197.3	19.9	2 080	2 010	—3.4	53.6[e]	51.0	4.9	36.9[g]	42.6	15.4	24.1	10.6	56.0
Nicaragua	211.4	295.4	39.7	2 300[e]	2 350	2.2	62.1[e]	59.0	—5.0	38.6[h]	51.0	32.1	15.3	7.0	54.2
Costa Rica	292.8	401.3	37.1	2 420[e]	2 610	7.9	53.9[e]	57.9	7.4	56.5	63.3	12.0	15.0	5.3	64.7
Panamá	302.7	431.1	42.4	2 310[e]	2 500	8.2	60.5[e]	62.9	4.0	62.2	64.3	3.4	10.6	7.3	31.1
México	324.4	470.7	45.1	2 370	2 550	7.6	63.3	65.7	3.8	48.8	60.0	23.0	30.3	12.7	58.1

(*Continuación Tabla* II-2)

País	Educación				Vivienda [k]					Seguridad Social	
	Alfabetismo [i]			Analfabetos [j]	Agua corriente [l]	Servicio sanitario [m]	Con luz eléctrica [n]	Hacinamiento [o]	Personas por cuarto [q]	Población asegurada [p]	
	1950	1968	Variación	1970						1961	1967
Guatemala	29.0	37.9 [q]	30.7	1 686	29.5	30.6	22.0	43.1	2.1	21.5	24.9
El Salvador	39.0	50.8	30.3	896	—	—	—	—	—	4.7	7.1
Honduras	35.0	47.0 [r]	34.3	674	24.9	19.8	14.6	57.0	2.4	3.9	4.5
Nicaragua	38.0	49.8 [q]	28.4	502	21.2	44.3	32.9	44.1	2.8	5.6	14.0
Costa Rica	79.0	85.8	8.6	133	68.3	74.5	54.6		1.5	26.7	29.7
Panamá	70.0	78.3	11.9	169	46.2	64.1	44.0	...	2.4	20.4	41.1
México	57.0	77.5	36.0	...	32.2	...	...	52.0	2.9	11.5	16.7

[a] Consumo personal por habitante, dólares de 1960; [b] disponibilidad por habitante, alrededor de los años marcados; [c] por mil; [d] promedio; [e] promedio 1961-62; [f] promedio 1960-62; [g] 1954; [h] 1956; [i] porcentaje de personas alfabetizadas entre la población de 15 y más años; [j] Número absoluto en miles; estimación; [k] datos de último censo; [l] porcentaje de viviendas ocupadas dotadas de agua corriente; [m] porcentaje de viviendas dotadas de cualquier tipo de servicio sanitario; [n] porcentaje de viviendas con luz eléctrica; [o] porcentaje de viviendas con 3 o más personas por cuarto; [p] porcentaje de la población económicamente activa acogida a la Seguridad Social; [q] 1963; [r] 1960.

Fuente: ONU, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1970*, cuadro 54.

c) *La proyección social del desarrollo*

Algunas apreciaciones sobre el tema se desprenden de la tabla II-2 donde se han resumido indicadores sociales selectos. Se advierten, por ejemplo, incrementos importantes en el consumo personal por habitante en todos los países, aunque a ritmo menor que en Panamá y México (que se incluyen a título ilustrativo). Desde luego se trata de estimaciones muy simples, al no considerarse la distribución y el carácter de ese gasto. Un juicio más preciso puede derivarse de la tabla II-3, donde se muestra la distribución del ingreso en los países centroamericanos en una fecha determinada (1970). Aunque los datos tienen un carácter preliminar y están por lo tanto sujetos a modificaciones apreciables, indican en cualquier caso la existencia de disparidades significativas por estratos de población aparentemente vinculadas a la posesión de la propiedad agrícola. En efecto, el 61 por ciento del ingreso global es captado por una quinta parte de la población, mientras la mitad de la población centroamericana recibe alrededor del 13 por ciento del ingreso global salvo en Costa Rica y El Salvador (donde los porcentajes llegan a 18 y 16 por ciento, respectivamente).

TABLA II-3

Centroamérica: Distribución del ingreso global
(Estimación para el año 1970)

País	*Bajo (cincuenta por ciento de la población)*	*Medio (treinta por ciento de la población)*	*Alto (quince por ciento de la población)*	*Muy alto (cinco por ciento de la población)*	*Total (cien por ciento de la población)*
	Porciento del ingreso global que corresponde a cada estrato				
Guatemala	13	24	28	35	100
El Salvador	16	24	33	27	100
Honduras	13	24	30	33	100
Nicaragua	15	25	32	28	100
Costa Rica	18	26	27	29	100
Centroamérica	13	26	30	31	100
	Ingreso medio per cápita en pesos centroamericanos de 1960				
Guatemala	73	228	543	2 023	287
El Salvador	81	213	568	1 442	261
Honduras	52	164	401	1 349	202
Nicaragua	91	248	627	1 643	295
Costa Rica	152	366	750	2 478	422
Centroamérica	74	246	568	1 760	284

Fuente: CAFICA, en base a informaciones nacionales.

En términos de ingreso promedio per cápita, las disparidades se presentan aún más agudas. El 5 por ciento de la población centroamericana recibe un ingreso per cápita de 1760 pesos centroamericanos (a precios constantes de 1960) mientras que el 50 por ciento de la población recibe, en promedio, 74 pesos.

En las particulares condiciones de la región, esta desigual distribución del ingreso ha ampliado la brecha urbano-rural, con repercusiones adversas sobre las oportunidades de inversión y empleo. Sus efectos sobre la promoción de asociaciones de interés público son sin embargo menos claros. Es probable que aliente la formación de grupos de presión en los centros urbanos y acentúe la desorganización en los rurales, pero la falta de datos impide hacer señalamientos precisos en uno u otro sentido.

El analfabetismo es un indicador que refleja claramente las proyecciones sociales que viene asumiendo el crecimiento de la región y que tiene especial peso en las modalidades de comunicación intergrupal. El número de analfabetos se ha reducido en términos relativos al ampliarse la población escolar atendida, pero en forma absoluta se ha elevado en todos los países salvo en Costa Rica (donde se mantiene estacionario). (Véase la tabla II-4). La situación podría empeorar sensiblemente si se mantienen las tasas actuales de deserción en los tres niveles de la instrucción formal, especialmente el de la primaria, y en las escuelas rurales[1].

Si se considera que los presupuestos de los gobiernos centrales y locales

TABLA II-4

Centroamérica: Analfabetos entre la población mayor de 15 años, proporción del total y en cifras absolutas

(Millones de personas)

País	1950	%	1960	%	1970*	%
Guatemala	1,1	71	1,4	67	1,7	60
El Salvador	0,6	61	0,7	51	0,9	49
Honduras	0,6	65	0,6	62	0,7	51
Nicaragua	0,4	62	0,4	50	0,5	47
Costa Rica	0,1	21	0,1	15	0,1	11

* Estimaciones.

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1970, cuadro 26.

[1] El problema ha sido examinado recientemente en el documento de la CEPAL, *Situación y perspectivas del empleo juvenil en el Istmo Centroamericano*, MEX/71/24, abril de 1972. Ver también el apartado c del capítulo IV, parte III, de este anexo.

ya dedican importantes partidas a la educación, que sólo pueden ser ampliadas en grado apreciable en ciertas condiciones (que no se vislumbran en el corto plazo) y que por lo tanto puede postergarse indefinidamente el acceso igualitario a la instrucción elemental, se concluye que la orientación de organizaciones voluntarias de distinto nivel hacia tareas concretas de alfabetización habrá de significar no sólo ahorros monetarios y el mejoramiento de las calificaciones de la población, sino el logro de una sociedad más activa, capaz de incorporarse constructivamente a las corrientes del progreso técnico y cultural.

Desde luego, estas medidas deberán ir acompañadas de la aplicación de un conjunto de políticas de empleo, desarrollo regional, educación y distribución del ingreso, para que puedan llegar a ser realmente efectivas.

d) *La difusión de los medios de información y comunicación*

La participación depende de otras condiciones, relacionadas todas con la posibilidad técnica y social de comunicar los distintos sectores de la población. La primera condición se refiere a los medios técnicos (periódicos, sistemas de radio y televisión); la segunda resulta más difícil de medir, y alude a la rigidez relativa de la estratificación social. Se supone que la comunicación —componente de central importancia de la participación— es facilitada por la extensión de los medios técnicos y por la apertura relativa de las clases sociales.

TABLA II-5

Centroamérica, Panamá y México:
Promedio del tiraje diario de periódicos
(Por mil habitantes)

País	*Año*	*Tiraje*
Guatemala	1969	29
El Salvador	1969	61 [a]
Honduras	1968	8 [b]
Nicaragua	1965	110
Costa Rica	1967	59 [c]
Panamá	1967	79 [d]
México	1965	110

[a] Provisional.
[b] Corresponde solamente a 4 diarios.
[c] Corresponde solamente a 3 diarios.
[d] Corresponde solamente a 8 diarios.

Fuente: OEA, Instituto Interamericano de Estadística, *América en cifras* 1970, vol. "Situación cultural", cuadro 509-21, parte c.

La elevación sustantiva de los niveles de ingreso e instrucción y la ampliación de las redes de comunicación habrán de ensanchar las bases físicas de la participación y permitirán alcanzar un nivel superior al que muestran los indicadores presentados en las tablas II-5, 6 y 7. De esta manera habrán de ampliarse las posibilidades de transmitir informaciones e imágenes que consoliden la solidaridad social, posibilidades que han sido insuficientemente aprovechadas por el momento en la región[1].

TABLA II-6

Centroamérica, Panamá y México: Receptores de radio instalados
(Por mil habitantes)

País	*Año*	*Radios*
Guatemala	1964	40
El Salvador	1968	120
Honduras	1968	57
Nicaragua	1968	56
Costa Rica	1965	86
Panamá	1965	395[a]
México	1969	261

[a] Estimado.

Fuente: OEA, Instituto Interamericano de Estadística. *América en cifras* 1970, vol. "Situación cultural", cuadro 509-42, parte II.

TABLA II-7

Centroamérica, Panamá y México: Receptores de televisión instalados
(Por mil habitantes)

País	*Año*	*Televisores*
Guatemala	1968	13
El Salvador	1967	14
Honduras	1968	4
Nicaragua	1967	14
Costa Rica	1967	41
Panamá	1967	57
México	1969	51

Fuente: OEA, Instituto *Interamericano de Estadística. América en cifras* 1970, vol. "Situación cultural", cuadro 509-52, parte II.

[1] Acerca de la capacidad de los medios de comunicación de masas para inducir cambios, entre segmentos marginados de la población, que favorezcan el desarrollo, "Patterns of Powerlessness among Urban Poor: Towards the Use of Mass Communications for Rapid Social Change", *Studies in Comparative International Development*, primavera de 1972.

e) *La diferenciación de la estructura política*

Se advierte en los distintos países de la región un conjunto de fuerzas contradictorias que afectan con intensidad desigual la creación y el funcionamiento de asociaciones de interés público. Por un lado, se pretende ampliar la capacidad de negociación de las mismas; pero, simultáneamente presentan expresiones asociadas a la tradicional rigidez de las instituciones.

La actitud pública ante las manifestaciones de participación popular se ve fuertemente determinada por la estructura y las normas de actuación de los distintos grupos y por el carácter de los compromisos políticos de un sistema determinado. El tema ha sido escasamente explorado en Centroamérica, pero datos fragmentarios indican que la industrialización, la urbanización, las luchas electorales y la difusión de los medios de comunicación han abierto nuevos canales —en cualquier caso insuficientes— de movilidad social y ocupacional, dando lugar a la aparición de segmentos intermedios con orientaciones en parte divergentes de los grupos de poder tradicionales de la región. Se ha ampliado también en algunos países la latitud de maniobra de los grupos gremiales obreros y campesinos, y en todos ellos se ha manifestado la disposición a alentarla por distintos medios. No se pueden ignorar, sin embargo, las manifestaciones intermitentes de violencia que se han registrado en algunos países y que en cierta medida indican la fragilidad de los compromisos políticos aceptados.

f) *Recapitulación*

Aunque a ritmo lento, se está ampliando en las sociedades centroamericanas el sistema de oportunidades y de servicios asequibles a los estratos mayoritarios de la población; simultáneamente, se difunden ciertos valores y técnicas que sustentan la intervención de las agrupaciones populares (obreras y campesinas) en decisiones y tareas vinculadas al desarrollo. Pero se advierten al mismo tiempo graves insuficiencias que se traducen en acusadas manifestaciones de insatisfacción social. Se sugiere que en estas circunstancias cabe robustecer los mecanismos de la participación social, con el propósito de concretar las declaraciones del sector público de los países y de diversas agrupaciones voluntarias, universitarias y gremiales que reflejan el deseo de corregir los efectos negativos de los desequilibrios señalados. De esta manera se crearían bases para progresos ulteriores.

4. *INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL*

En el anexo número 11 del presente estudio, se especifica que en los órganos de la integración se ha concedido una representación insuficiente a los sectores mayoritarios de la población centroamericana. Ello no significa que

las agrupaciones directamente afectadas por los convenios regionales no hayan encontrado manera de dar a conocer sus intereses ni de interceder por ellos de distintos modos.

Desde el punto de vista de la participación social, la creación de una zona de libre comercio ha tenido repercusiones diversas. Los estímulos generados para la industrialización y las transacciones comerciales elevaron apreciablemente el nivel de la actividad económica en la década reciente, y de esta manera se ampliaron en principio las posibilidades de incrementar el conjunto de oportunidades y servicios asequibles a los estratos populares, especialmente en las áreas urbanas. Pero también se perciben influencias directas en relación a la frecuencia y calidad de los contactos personales e intergrupales. Los intereses comerciales comunes y el turismo regional han conducido a la ampliación de estas transacciones personales[1]. Por ejemplo, el número de pasajeros por vía aérea entre países de la región se ha venido incrementando a una tasa media anual del 10 por ciento[2]; y dos tercios de los vuelos internacionales tienen como lugar de salida y de destino uno de los países del Mercado Común. Indicador simple del incremento de estas transacciones podría obtenerse también de los datos de la evolución del intercambio de paquetes postales o de llamadas telefónicas que, en cualquier caso, se ha ampliado a causa de los acuerdos mancomunados.

Se estima que la dinámica de la integración podrá estimular sensiblemente las modalidades de la participación social. El perfeccionamiento institucional previsto en el anexo 11 y la generación de incentivos adicionales del sistema productivo habrán de propagar el interés por las posibilidades de desarrollo inherentes al Mercado Común; cabe pensar además en medios complementarios como la liberalización de los desplazamientos de la fuerza de trabajo en toda la región; el fortalecimiento de las relaciones entre agrupaciones sindicales, universitarias, industriales y otras; la armonización de la legislación social, y la creación de una red de comunicaciones (periódicos, radio y televisión) de alcance y carácter claramente regionales.

Cabe advertir sin embargo que las mayores vinculaciones entre estratos sociales de distintos países no estarán libres de elementos conflictivos. Si las dificultades inherentes al desarrollo con integración se describen e in-

---

[1] Los efectos de los intercambios de turistas, universitarios y trabajadores entre los países europeos comprometidos con el proyecto de integración regional han sido estudiados con detenimiento; faltan indagaciones similares referidas al área centroamericana. Consúltese, por ejemplo, K. W. DEUTSCH, "Communication Theory and Political Integration", en Ph. E. Jacob - J. V. Toscano (eds), *The Integration of Political Communities*, J. B. Lippincot, Philadelphia, 1964; y A. LIJPHART, "Tourist Traffic and Integration Potential" *Journal of Common Market Studies*, marzo 1964.

[2] Véase la Carta de la SIECA, Nº 118, agosto de 1971.

terpretan erróneamente, o se evalúan sin tener presente los beneficios que ese patrón de desarrollo entraña, se puede producir una crisis de confianza ("credibilidad") dentro de ciertos grupos sociales con respecto a la eficacia que significan los acuerdos mancomunados para la elevación de los niveles de bienestar.

Dicho en otros términos, la intensificación y difusión de los contactos personales que se logran por el incremento de las relaciones comerciales y laborales y del turismo interno unidos a los ensayos de regionalizar agrupaciones de distinto carácter, habrán de proporcionar un conjunto de beneficios recíprocos y al mismo tiempo provocarán situaciones conflictivas. Si en estas circunstancias fallara la capacidad de análisis y de negociación de los órganos de la integración y de las agrupaciones nacionales responsables para responder a esas situaciones conflictivas, se presentaría el riesgo de que los desajustes previstos se amplificaran desproporcionadamente con respecto a su significado inicial.

La experiencia acumulada por los países centroamericanos en el curso de la última década aconseja recomendar la ampliación sustantiva de los sistemas de consulta y de participación popular. La difusión de los principios y de los beneficios de la integración; el fortalecimiento de las agrupaciones sociales, empresariales y políticas de alcance regional; la intensificación de las vinculaciones personales por medio del turismo y actividades organizadas; la liberalización de los desplazamientos de la mano de obra; la armonización de la legislación laboral y de la política educativa, y la ampliación de la red de los medios de comunicación pública, habrán de imprimir una mayor legitimidad y dinamismo a la estrategia de desarrollo con integración.

5. *RESUMEN Y RECOMENDACIONES*

a) En los últimos años se ha comenzado a comprender en Centroamérica la necesidad de estimular las diversas modalidades de la participación social (agrupaciones obreras, campesinas, universitarias, juveniles, cámaras de industriales y de comerciantes, asociaciones de consumidores, y otros) y de darles intervención en las decisiones y actividades que tienen alguna vinculación con el desarrollo de los países y de la región en conjunto.

b) Esta nueva tendencia en el área centroamericana exige que se superen dificultades y concepciones que hasta la fecha habían desalentado la participación de los sectores de menores ingresos y de escasa organización en los asuntos colectivos. Concretamente podrían indicarse rigideces de las instituciones sociales y políticas —en cierta medida congruentes con el carácter de economías subdesarrolladas de exportación— que en forma dominante presentaban los países centroamericanos y que los acuerdos manco-

minados han pretendido moderar; circunstancias que producían un acervo relativamente escaso de servicios y oportunidades asequibles a los estratos mayoritarios de la población. Por otra parte, también entorpecía la participación la idea de que los beneficios sociales del desarrollo sólo se alcanzan después de una etapa de fuerte acumulación económica, idea que en cierta medida ha estado presente en la elaboración de planes nacionales y regionales de desarrollo. En este sentido se apunta que la aplicación efectiva de los acuerdos regionales y el intercambio continuo de experiencias y contactos entre los países signatarios podrían apresurar la superación de las dificultades anotadas.

c) Se indica en esta sección que la activación de las agrupaciones populares entraña aspectos positivos que podrían resumirse en los siguientes puntos. Por un lado, dicha participación habrá de imprimir mayor legitimidad a las decisiones que se tomen en materia de redistribución de los beneficios y costos del desarrollo, al paso que creará fuerzas que pueden contrarrestar las tendencias hacia la concentración que suelen acompañar a las pautas de crecimiento escogidas por los países, cuando se dejan depender excesivamente de los impulsos espontáneos del mercado. Por otra parte, la intervención de esos sectores en tareas concretas de interés colectivo (alfabetización, saneamiento ambiental, vivienda popular) puede significar —además del alcance de mayores niveles de cohesión social— ahorros monetarios para los gobiernos, efecto que parece positivo si se recuerdan las dificultades financieras crecientes de los mismos, en vista de la inflexibilidad relativa de los gastos corrientes y de las restricciones impuestas por la limitada captación de recursos.

d) Desde el punto de vista regional se recomienda ampliar los sistemas de consulta y de participación popular por distintos medios, entre los que cabe mencionar la representación efectiva de los distintos sectores en el marco institucional de la integración, el ofrecimiento de estímulos al turismo regional, la liberalización de los desplazamientos de mano de obra, la armonización de la legislación laboral y de la política educativa, y el ensanchamiento de la red de información (radio, televisión, periódicos), todo ello con sentido y alcance claramente regionales.

e) Se ha hecho hincapié en que la activación de los sectores no está desprovista de riesgos o situaciones conflictivas, que pueden incluso resultar aumentados artificialmente por distintas circunstancias. Pero la superación de los mismos forma parte de los complejos requisitos que entraña el desarrollo integrado.

f) Por último, e independientemente de las acciones que es ya aconsejable emprender, se recomienda iniciar estudios sobre las modalidades concretas de participación que es conveniente estimular en el área, ya sea

en el marco de políticas específicas dirigidas, por ejemplo, a fortalecer la sociedad rural, a reducir la marginalidad en los centros urbanos y a incrementar el interés por el Mercado Común, o bien como respuesta a una aspiración generalizada de lograr una sociedad que intervenga más activamente en las corrientes del progreso.

TERCERA PARTE:
LOS MERCADOS DE TRABAJO EN CENTROAMÉRICA

INTRODUCCIÓN

En años recientes se ha acentuado la preocupación por los desequilibrios que se presentan en los mercados del empleo en la mayor parte de los países de incipiente desarrollo. Se acepta, en general, que los mismos no están determinados por circunstancias coyunturales —que, empero, suelen agravar el problema— y que se trata básicamente de fenómenos estructurales derivados de las pautas de crecimiento adoptadas por aquellos países. De ahí que la superación de las dificultades que aquejan a los mercados de trabajo requiera un conjunto de políticas distinto y más amplio que los instrumentos aplicados, con cierto éxito, en las economías industrializadas.

El problema presenta características singulares en los países centroamericanos. Por una parte, gravitan en forma restrictiva sobre los niveles de empleo factores como la pequeña dimensión de sus respectivos mercados, incertidumbres de sus sectores externos, incremento de las presiones demográficas, lenta expansión de la infraestructura física y social y la difusión de técnicas que no parecen ajustarse a la dotación de recursos de los países; por otra, la preeminencia relativa de la actividad agrícola y de los asentamientos rurales, así como la preservación de sistemas espontáneos de ayuda mutua inherentes a la estructura familiar y comunitaria tradicional, ofrecen ciertos mecanismos de ajuste, inexistentes, o en todo caso débiles, en sociedades más urbanizadas.

Sin embargo, en este estudio se señala que las características esbozadas se están modificando en distinto grado y con implicaciones desiguales sobre la formación de empleos. Se sugiere que los acuerdos y las prácticas de integración regional parecen haber atenuado, en parte, algunas de las restricciones mencionadas, especialmente la del tamaño del mercado y la de la extensión de la infraestructura física, vía por la que se ha ampliado relativamente la latitud de las políticas económicas. Desde otro punto de vista, sin embargo, la difusión de las comunicaciones, la urbanización y las orientaciones peculiares de la política educativa, parecen haber menoscabado el alcance de los mecanismos espontáneos de ajuste que se apoyaban en la estructura

familiar tradicional. Se ha dado así lugar a un nuevo tipo de presiones sociales que deben ser consideradas en el diseño y aplicación de las políticas.

Además, señala este documento que los países centroamericanos no sólo no han experimentado de momento medidas encaminadas a estimular el incremento acelerado del volumen de empleos, sino que del análisis del conjunto de las políticas que orientaron el desarrollo industrial y agrícola se desprende que éstas han tenido un efecto-empleo insuficiente; vale decir, han ampliado en términos absolutos el volumen de empleo, pero a un ritmo claramente inferior al requerido por la tasa de crecimiento de la oferta de fuerza activa. Se llega así a la conclusión de que, en el largo plazo, estas tendencias habrán de llevar a la elevación del nivel de desempleo abierto en la región, si es que las políticas de empleo no se incorporan explícitamente al conjunto de las políticas de desarrollo nacional y regional.

En esta parte del anexo se ha tenido presente que las situaciones peculiares de los mercados de trabajo están influidas por variados factores que surten efectos a menudo contradictorios. En el análisis han sido distinguidos unos de otros, sin olvidar sus interrelaciones. Se ha subrayado, por otra parte, que el empleo tiene claras repercusiones sobre los niveles y la distribución del ingreso, del poder y de las oportunidades educativas, y con base en ese punto de vista, se llega a la conclusión de que el estrangulamiento de las oportunidades de trabajo puede tener efectos adversos no sólo sobre la formación de capital y la magnitud y composición de la demanda, sino sobre las pautas de desarrollo social y político adoptadas por los países, en las que el componente integracionista reviste central importancia.

El trabajo que sigue se ha dividido en cinco capítulos. En los dos primeros se caracterizan la estructura y las tendencias de la población centroamericana en la medida en que determinan la magnitud de la oferta de mano de obra; sigue el examen del comportamiento de la demanda de empleo en los diferentes sectores de la actividad, con preferente atención a la última década; a continuación se estudia la evolución y el comportamiento de los instrumentos disponibles a los gobiernos para articular políticas de empleo; finalmente, con base en las conclusiones del diagnóstico, se proponen en la quinta parte una serie de objetivos y medidas que podrían sustentar políticas de empleo en la región, congruentes con la estrategia de desarrollo propuesta en este estudio.

1. EL MARCO DEMOGRÁFICO

La población centroamericana reviste diversas características que afectan directa e indirectamente el comportamiento de los mercados de trabajo de la región. Conviene, por lo tanto, iniciar este estudio con el examen de las tendencias y estructuras de la población, las pautas de asentamiento espacial que presentan y los niveles de bienestar que ha alcanzado hasta la fecha.

Cabe anotar, en estas observaciones preliminares, el aceleramiento de la expansión demográfica, fenómeno que se pone de manifiesto en el hecho de que durante el período 1950-1965 la población del área se incrementó en un 60 por ciento, relación equivalente al aumento porcentual que se había verificado en los 25 años anteriores a 1950. Por otra parte, las estimaciones disponibles indican que el ritmo de expansión habrá de ser aún más rápido en el curso de la presente década, para desacelerarse pausadamente después de 1980. (Véanse cuadros 1 y 2 del apéndice estadístico).

Cabe tener presente, además, que la población no se encuentra distribuida de una manera uniforme desde el ángulo geográfico. Factores diversos —clima, condiciones sanitarias, presiones excesivas sobre recursos, la concentración de los servicios en los núcleos urbanos— han estimulado desplazamientos hacia zonas que ya se encontraban pobladas. Como no se habían previsto en los países del área medidas de desarrollo regional estos flujos han significado presiones prematuras sobre el sistema urbano, presiones acentuadas ya por el incremento natural de la población urbana. Sin embargo, no se debe exagerar los aspectos negativos del fenómeno. Los desplazamientos han llevado asimismo a una mayor integración del territorio nacional y reflejan una creciente sensibilidad ante los incentivos generados por nuevos focos de desarrollo. Por otra parte, han puesto bases para obtener mayor capacidad de negociación frente a los estratos e instituciones que influyen poderosamente en los mecanismos de distribución de los beneficios y costos del desarrollo. La rápida expansión demográfica y las tendencias concentracionistas que presentan las pautas de localización de la población centroamericana no se han visto correspondidas por una ampliación significativa del sistema socioeconómico, y, en particular, de la estructura ocupa-

cional. Antes al contrario, existen señales —que se expondrán en detalle en este documento— de que el volumen de empleos ofrecido es insuficiente para satisfacer las demandas planteadas por el rápido crecimiento de la población y de la fuerza activa, y que esta insuficiencia está determinada por factores inherentes a la estructura y al funcionamiento de las sociedades centroamericanas en su fase actual de desarrollo.

Formuladas las proposiciones básicas de este capítulo se juzga conveniente examinar con cuidado algunos aspectos de los agregados demográficos y sus repercusiones en los mercados de trabajo de la región.

1. *ESTRUCTURA Y TENDENCIAS DE LA POBLACIÓN*

En dos estudios recientes [1] se han analizado las características más salientes de la estructura demográfica centroamericana, con preferente atención a las tendencias que presentaba la población económicamente activa. Se advertía en esos documentos que el ritmo anual promedio de expansión demográfica durante el período 1960-1970 había sido de 3.2 por ciento y que habrá de acelerarse durante la presente década (según estimaciones, llegará a 3.4 por ciento).

El fenómeno está determinado por factores conocidos, que se refieren al descenso brusco de la mortalidad —particularmente la mortalidad infantil— y al mantenimiento de las tasas considerablemente altas de natalidad. En efecto, mientras que las tasas brutas de mortalidad fueron en 1965-70 de 14.2 por mil para la región en su conjunto y se reducirán a 10.8 hacia finales de la década, las tasas brutas de natalidad pasarán de 45.7 por mil en 1965-70 a 44.5 en 1975-80. (Véase cuadros 3, 4 y 5).

Cabe apuntar que la disminución de los niveles de mortalidad no reflejan necesariamente un incremento sostenido del ingreso; al parecer, los servicios de salud se han extendido y ampliado como resultado de esfuerzos de instituciones nacionales y agencias internacionales encaminados a abatir los niveles de morbilidad en el área. Empero, se han atendido con menos energía otros aspectos, como el analfabetismo, la desnutrición y la insuficiencia de viviendas.

Por otra parte, son débiles por el momento las repercusiones que la urbanización, la industrialización y la educación suelen tener sobre las pautas de reproducción de la población; se estima que éstas habrán de reducirse en la medida en que se profundicen aquellos procesos, fenómeno que en

---

1 Véase CEPAL, *Consideraciones sobre la situación del empleo en Centroamérica*, (E/CN.12/CEE/365), 1971; y CEPAL, *Situación y perspectivas del empleo juvenil en el Istmo Centroamericano*, MEX/71/24/Rev. 1, 1972.

cualquier caso no se producirá antes del fin de la década, salvo en Costa Rica.

La evolución de las tasas de natalidad y mortalidad incide directamente en la estructura por edad de la población. Se advierte, en efecto, un rejuvenecimiento constante de la misma, vale decir, se viene elevando la importancia cuantitativa de los grupos de edad de 0-14 años en la población total. Hacia 1940, ese segmento componía alrededor del 41 por ciento de la población; en 1960, ya representaba el 46 por ciento, y habrá de elevarse al 47 por ciento para fines de esta década. (Consúltense cuadros 6 y 7).

La gravitación creciente del estrato de 0-14 años en la estructura de la población tiene varias implicaciones. Significa, primero, una carga de dependencia apreciable, esto es, una disminución relativa de la fuerza de trabajo de los económicamente inactivos. Es obvio que este hecho debe preocupar, considerando los reducidos niveles de productividad que se advierten en la región. En segundo lugar, entraña demandas crecientes a los servicios de educación, salud y vivienda, que los gobiernos centrales apenas pueden satisfacer, al tropezar con restricciones institucionales y financieras. Finalmente, el rejuvenecimiento de la población indica que el veloz ritmo de crecimiento de la fuerza activa habrá de mantenerse durante esta y la próxima década, en particular, si los nuevos contingentes no son plenamente absorbidos por las instituciones escolares.

Desde otro punto de vista cabría señalar que si se alteraran sustancialmente las pautas que hasta el momento le han restado dinamismo al desarrollo de la región, la dotación de grupos jóvenes podría tener repercusiones claramente positivas. Se contaría entonces con la flexibilidad de aquéllos para asimilar nuevos conocimientos y destrezas y participar activamente en causas de interés colectivo.

Al concluir estos comentarios sobre la estructura y las tendencias de la población procede apuntar que la distribución por sexo es marcadamente uniforme hasta el tramo de 45-49 años, a partir del cual se elevan comparativamente los coeficientes de sobrevivencia de las mujeres. El fenómeno no parece tener efectos de importancia sobre los mercados del empleo de la región. (Ver cuadro 8).

2. *LA DENSIDAD Y DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION*

Una aproximación simple aunque burda al tema de las presiones que la población ejerce sobre los recursos naturales se obtiene mediante las cifras de densidad demográfica, que se presentan en el cuadro 9. Cabe hacer, sin embargo, algunos señalamientos. En primer lugar, el grado de ocupación y de utilización de la tierra reviste importancia central para países que, como los centroamericanos, tienen poblaciones que dependen en gran medida del

trabajo e ingreso agrícolas. En segundo lugar, la densidad tiende a elevarse con rapidez, en función del incremento demográfico descrito en el punto anterior. Se ha estimado en este sentido que el número de habitantes por kilómetro cuadrado en la región en conjunto fue de 26.2 en 1960 y habrá de llegar a 50.3 a finales de esta década. Cabe decir, en tercer término, que existen importantes variaciones por países. Por ejemplo, mientras que en 1970 Nicaragua y Honduras presentan coeficientes de densidad relativamente bajos (17 y 23 habitantes por kilómetro cuadrado), El Salvador contaba con 165 habitantes por kilómetro cuadrado, que constituye la mayor densidad que se encuentra en América Latina continental [1].

Las diferencias de los niveles de densidad entre países afectan a las posibilidades de extender la superficie dedicada a labores agropecuarias y de absorber en el futuro la fuerza activa agrícola. Es ilustrativo comentar en este sentido que la superficie en fincas de Honduras, Guatemala y Nicaragua representaba a principios de la década 21.0, 29.4 y 31.7 por ciento, respectivamente del territorio de esos países, en tanto que en Costa Rica y El Salvador el porcentaje era de 52.5 y 77.6 respectivamente [2]. De aquí que las perspectivas de extender la frontera agrícola en estos últimos países parecen reducidas, en tanto que son más amplias en los tres países restantes.

Esto no quiere decir que se hayan agotado las posibilidades de elevar la productividad de las tierras ocupadas y de incorporar nuevas tierras a la economía. Ciertas modificaciones en la tenencia y en la organización agrícola, el empleo difundido de insumos intermedios —riego, fertilizantes, pesticidas, etc.— y la expansión de la infraestructura física y social pueden mejorar sensiblemente la capacidad de absorción de mano de obra del sector agrícola.

Es obvio que los coeficientes de densidad presentados son promedios nacionales que pueden oscurecer el hecho de que existe una distribución geográfica desigual de la población en cada uno de los países. Históricamente, las pautas de asentamiento de la población fueron influidas por factores climatológicos, sanitarios y, en tiempos recientes, económicos, que llevaron a una concentración demográfica en las zonas montañosas o los altiplanos, salvo en algunas regiones de Honduras y Nicaragua. Estas tendencias en la localización de los asentamientos —en unión de las diferencias nacionales de densidad— han determinado que en algunos países se observen amplios espacios vacíos (Guatemala, Honduras) mientras que en otros la población se distribuye con mayor uniformidad. Así, por ejemplo, en El Salvador no hay municipio alguno con una densidad inferior a 15 habitantes por kiló-

---

[1] Para mayores detalles consultar CEPAL, E/CN.12/CCE/356, *Situación y perspectivas demográficas recientes en Centroamérica*, mayo 1968.

[2] Véase anexo 4, cuadro 21.

metro cuadrado, mientras que en Guatemala un 47 por ciento de la superficie total estaba ocupada por municipios con una densidad inferior a esa cifra. De esta manera como contrapartida a los problemas que se presentan en zonas de intensa aglomeración demográfica se plantean otros en aquéllas de baja densidad. El fenómeno indica la conveniencia de iniciar la formulación y aplicación de políticas de planificación regional y subregional, puesto que los movimientos espontáneos de la población —en particular las migraciones rural-rural— han llevado a acentuar los desbalances en la distribución espacial. En cualquier caso, como se señala en la primera parte del presente anexo, se juzga que los programas de integración regional deberán tener presentes estas diferencias de densidad y localización demográficas en la medida en que lleven a la práctica principios de desarrollo equilibrado.

3. *TENDENCIAS DE LA URBANIZACIÓN*

Los patrones de asentamiento urbano constituyen un aspecto particular de la distribución espacial de la población, pero en razón de la importancia que revisten se considera conveniente examinarlos por separado.

Al igual que en otros países en vías de desarrollo se observa en Centroamérica ciertos cambios en la localización de los agregados demográficos y de la actividad económica. Los países, en efecto, están en tránsito de una fase rural-agrícola hacia una urbana-industrial. Considerado el conjunto de América Latina, el fenómeno de la urbanización en Centroamérica tiene un carácter incipiente, puesto que en 1960 la población urbana en el conjunto de los cinco países representaba algo menos del 30 por ciento, mientras que llegaba al 48 por ciento en promedio en los demás países latinoamericanos [1]. Es rápida, sin embargo, la expansión de la población urbana. En la década de los cincuenta la cuarta parte de la población del área se concentraba en núcleos urbanos [2]; la proporción se elevó al 33.5 por ciento en 1970, y se estima que alcanzará casi el 40 por ciento hacia finales del decenio (ver cuadro 10). Comparativamente, Nicaragua y El Salvador presentan (1970) los mayores índices de urbanización; le siguen Costa Rica, Guatemala y Honduras. Según estimados de CAFTCA, la tasa promedio anual de crecimiento de la población urbana será de 5.1 por ciento en el curso de la década.

Caracteriza el proceso de urbanización la tendencia hacia una mayor concentración en los centros urbanos importantes y, en particular, en las áreas metropolitanas. El fenómeno destaca en Costa Rica, en cuya ciudad capital se concentraba (según el censo de 1963) el 60.3 por ciento de la

---

[1] Paraguay, República Dominicana y Haití presentan niveles de urbanización inferiores a los de Centroamérica.

[2] Por definición, son aquellos que tienen 2000 habitantes o más.

población urbana; tiene menos importancia en El Salvador y en Honduras, en donde la población tiende a asentarse en centros urbanos distanciados del área capitalina.

Como consecuencia de la aparición tardía —en relación al conjunto de América Latina— de la industrialización y de la urbanización, el porcentaje del crecimiento de la población rural que absorben los centros urbanos ha sido comparativamente bajo [1]. Es obvio que en la medida en que se siguen deteriorando las condiciones de ocupación e ingreso en el campo, y se amplia la brecha urbano-rural, habrá de ganar importancia el componente migratorio en el crecimiento de la población urbana de la región.

4. *ASPECTOS CUALITATIVOS DE LA POBLACIÓN*

Es importante destacar que los fenómenos demográficos descritos —rápida expansión demográfica, elevación de la carga de dependencia, desigual densidad y distribución espacial de la población y acelerado crecimiento urbano— se presentan en un contexto de bajos ingresos, de rigideces institucionales y de servicios públicos de reducido alcance. La interacción de estas circunstancias impone severas restricciones a las políticas y esfuerzos de desarrollo. Y en estas condiciones los efectos adversos del desfasamiento entre la expansión demográfica y la ampliación de las bases productivas de las economías se ven acentuados por los bajos niveles de alfabetismo, de atención médica y de alojamiento que se advierten en las sociedades centroamericanas. En este sentido se harán algunos señalamientos de carácter ilustrativo.[2]

A pesar de que en las dos últimas décadas se ha dedicado especial atención a la difusión de las oportunidades educativas, los niveles de alfabetismo y de escolarización se mantienen comparativamente bajos[3]. Como resultado, el número de analfabetos se ha elevado en todos los países, salvo en Costa Rica, donde se presenta estacionario. Las tasas de escolaridad[4] en el nivel de primaria oscilan entre un 46.9 por ciento en Guatemala a un 90 por ciento en Costa Rica (en 1969) mientras que en el nivel superior

---

[1] Se ha estimado, en efecto, que algo menos de una quinta parte del crecimiento rural natural, fue absorbido por las ciudades, en tanto que la proporción en los países sudamericanos es considerablemente mayor (54 por ciento).

[2] Véase la 2ª parte del presente anexo y además: CEPAL, *Situación y perspectivas del empleo juvenil en el Istmo Centroamericano, op. cit.*, ODECA, *Anuario centroamericano de estadísticas de salud*, 1969; y JORGE RICARDO REBA, *La vivienda en Centroamérica*, ODECA, 1969.

[3] Véase el apartado c, capítulo IV.

[4] Porcentaje de la población en edad escolar, para cada nivel de enseñanza, que se encontraba matriculada. Ver cuadro 52.

apenas llegaba a 2.0 por ciento en Honduras, siendo relativamente más altas en Costa Rica (10.4 por ciento). Esta reducida escolarización se ve menoscabada por un difundido fenómeno de deserción. Por ejemplo, en Guatemala de cada 100 niños que consiguieron inscribirse en la escuela primaria en el período 1962-1967 sólo 16 concluyeron el ciclo; en Costa Rica y en el mismo lapso el saldo fue de 47. La retención escolar es sensiblemente menor en las zonas rurales. Como dato ilustrativo cabe mencionar que en Guatemala de cada 100 niños que ingresan a una escuela rural primaria apenas uno la termina; el porcentaje fue de 26 en Costa Rica.

Estos precarios niveles de alfabetización y escolarización gravitan adversamente sobre las posibilidades de incorporarse productivamente a la estructura ocupacional y de tener una participación efectiva en la toma de decisiones de interés colectivo. Y si se tiene presente que hasta la fecha los programas de alfabetización y adiestramiento han alcanzado logros de reducido alcance, entonces cabe anticipar que la privación cultural podría tener en general un carácter irreversible.

Esto no quiere decir que la baja escolarización deba estar por fuerza vinculada a la percepción de reducidos ingresos o a una restringida participación social. Una de las tesis básicas de este documento manifiesta que un régimen de pleno empleo surte efectos no sólo por el lado de la producción; tiene también implicaciones redistributivas del ingreso que, a su vez, estimulan el interés por adquirir conocimientos y destrezas socialmente útiles por medios que no siempre están contemplados —y mucho menos aprovechados— en los sistemas formales de educación.

En lo que respecta a los servicios de salubridad, se advierte que la calidad y difusión de los mismos dependen de variadas circunstancias. En términos generales, favorecen a los sectores urbanos, y dentro de ellos a los estratos ocupacionales protegidos selectivamente por el sistema de seguridad social y a los de mayores ingresos.

Así, por ejemplo, el número de camas de hospital en El Salvador es de 11 por 1000 habitantes en la ciudad capital, y de 1.1 por 1000 en los centros rurales. Diferencias similares aunque menos marcadas, se revelan en el resto de los países. Por lo demás, el número de médicos, odontólogos, enfermeras y auxiliares disponible en la población (cuadro 11) está significativamente por debajo de las normas internacionales [1]. Por otra parte, existen evidencias de que los niveles de nutrición de la población no han mejorado, e incluso se han deteriorado a lo largo de la década en el caso de algunos países; un estudio reciente del INCAP indica que más del 70 por

[1] Para más información véase, JUAN ALLWOOD PAREDES, *Los recursos de la salud pública en Centroamérica*, ODECA, 1968.

ciento de los niños de hasta 5 años de edad padecen de desnutrición en distinto grado [1].

Finalmente, en estos breves comentarios sobre aspectos cualitativos de la población cabe apuntar que la situación de la vivienda es deprimente. El déficit habitacional es particularmente alto en Guatemala y El Salvador (28.8 y 28.6 en los núcleos urbanos, y 73.7 y 71.2 en los rurales, respectivamente), y muestra una tendencia a crecer a causa de la rápida expansión demográfica y de las reducidas inversiones en este rubro (cuadro 12).

Este conjunto de deficiencias en la escolarización, vivienda y salud repercute negativamente sobre la capacidad de aprendizaje y de trabajo de la población. En cualquier caso debe tenerse presente cuando se juzga la motivación y la productividad del trabajador, y, en particular, cuando se advierten resistencias para ajustarse a los requerimientos de los sectores modernos de la economía.

En el siguiente capítulo se examinan características específicas de la población económicamente activa.

---

[1] Véanse los comentarios que aparecen en el documento UNICEF-SIECA-ODECA, *Las sociedades centroamericanas actuales*, Guatemala, 1972, pp. 133-35.

II. LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA: ESTRUCTURA Y TENDENCIAS

1. *ACLARACION DE CONCEPTOS*

Se advierte cierta confusión en el uso de los términos que aluden a los segmentos económicamente activos de la población y a los grados de ocupación, por cuanto las definiciones respectivas varían en los distintos países y períodos censales. Así, por ejemplo, en el censo de 1950 de Costa Rica se entendió como "activo" a la persona de 12 o más años que hubiere trabajado durante el mes anterior al día del relevamiento censal. En 1963, el período a considerar se redujo a seis días o jornadas; y en la encuesta de hogares (1967) se estableció como requisito para pertenecer a la población activa el haber realizado algún trabajo remunerado (por lo menos, una hora) durante la semana anterior a la encuesta.

En El Salvador se advierten discrepancias similares en las definiciones adoptadas entre los dos censos. Mientras que en el primero (1950) se consideró activa a toda persona que hubiera trabajado o declarara buscar ocupación durante el año previo al relevamiento, en el segundo (1961) el período de referencia fue sólo de un mes.

Por otra parte, la determinación de los tramos de edad que comprende la población activa no es homogénea. Por ejemplo, El Salvador, Honduras y Nicaragua establecen un límite inferior de 10 años; Costa Rica lo ha establecido en 12 y Guatemala en 7.

Es claro que estos límites tienen un carácter convencional; el trabajo infantil es un fenómeno difundido en la región, a pesar de las definiciones que formalmente lo niegan. En cualquier caso, se presentan dificultades para trazar comparaciones entre los países y a través del tiempo. De aquí la necesidad de uniformar los criterios de clasificación y medición.

Debe apuntarse en estas observaciones preliminares que las estimaciones de la población activa no consideran al "potencialmente activo", vale decir,

la persona que no busca ni declara buscar empleo por cuanto ha sido desalentado por la reducción —real o percibida— de las oportunidades ocupacionales.

En cualquier caso la población económicamente activa refleja la oferta de la fuerza de trabajo, esto es, el número de trabajadores disponibles en una fecha determinada.

2. *TENDENCIAS DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA*

El aceleramiento de la expansión de la población total, los reducidos niveles de ingreso, la fragmentaria cobertura escolar y del sistema de seguridad social determinan en conjunto una rápida expansión de la oferta de mano de obra, a tasas similares a las de la población en general. En la década anterior el ritmo fue de 3.1 por ciento, y se estima que se elevará a 3.5 en el curso de esta década. El aceleramiento es particularmente rápido en Costa Rica y algo menos en Guatemala. (Véase cuadro 13).

Otra forma de apreciar el fenómeno consiste en el examen de las tasas medias de reposición, esto es, el incremento neto de personas que se incorporan anualmente a la actividad. Por ejemplo, en Guatemala se pasa de 2.82 por ciento de la población económicamente activa en el período 1960-70 a 3.14 por ciento en esta década, mientras que en Costa Rica los porcientos respectivos son 3.49 y 3.90. (Ver cuadros 14 y 15). Probablemente las presiones habrán de aumentar si se mantiene la tendencia por parte de mujeres urbanas a incorporarse al mercado laboral, tendencia indicada por las tasas específicas de participación. El fenómeno estaría determinado por distintas circunstancias: cambios en las pautas culturales de reproducción y de trabajo, preferencias del empleador, propensión familiar a elevar los niveles de ingreso y de consumo por medio de un salario suplementario.

3. *LA ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA POBLACIÓN ACTIVA*

Las actividades primarias, y, en particular, las agrícolas siguen ofreciendo ocupación al grueso de la población del área. Aunque se advierte una tendencia hacia cierta redistribución sectorial, en correspondencia a los procesos de urbanización e industrialización, los cambios se verifican a un ritmo lento, por cuanto la expansión de las oportunidades ocupacionales en las actividades secundarias y terciarias no ha sido suficientemente dinámica, circunstancias que se explicarán más adelante. Guatemala y Honduras continúan ocupando casi dos tercios de su población en la agricultura, la silvicultura y la pesca; Nicaragua y El Salvador muestran una posición intermedia, mientras que Costa Rica ha reducido a menos de la mitad su población ocupada en el sector primario. (Consúltese cuadro 16).

La industria presenta en términos relativos limitada capacidad de absorción de la mano de obra disponible: para la región en conjunto se ha mantenido en 11.4 en el período 1950-1964, con incrementos relativamente apreciables en El Salvador y Honduras. Esto implica que el desenvolvimiento industrial basado en la sustitución de importaciones no ha implicado la multiplicación de oportunidades de empleo a las tasas esperadas. Este problema, que será examinado en detalle en el próximo capítulo, hace más apremiante la necesidad de revisar el estilo de desarrollo que se viene siguiendo. Se observa un incremento significativo en la rama de la construcción que demanda en general un volumen considerable de mano de obra. La ampliación de los servicios básicos —electricidad, gas, agua, transporte y comunicaciones— aunque se ha sustentado en fuertes inversiones de capital, ha abierto un reducido número de puestos de trabajo.

Las actividades terciarias mostraron cierta capacidad para proveer empleo, especialmente en Honduras y Nicaragua, en donde partieron de niveles relativamente bajos.

La estructura de la población activa por ramas de actividad refleja el limitado grado de diversificación del sistema económico, a pesar de los esfuerzos recientes en materia de infraestructura e industrialización. Los convenios regionales han alentado significativamente el comercio y la capacidad de negociación frente a terceros países; sin embargo, no han concretado soluciones al problema del subempleo y desempleo. El tema será expuesto en detalle en el próximo capítulo.

La estructura de la población activa por edad reviste características de interés. Como resultado del proceso de rejuvenecimiento de la población apuntado en el capítulo anterior, se viene incrementando la importancia cuantitativa de los estratos de 10 a 24 años de edad en la fuerza activa. En el curso de la década estos estratos habrán de representar más de un tercio de la población activa. Conviene indicar que si, por una parte, el ensanchamiento de las oportunidades escolares posterga por algún tiempo el ingreso a la estructura ocupacional, el efecto es compensado por las mayores tasas de participación femenina, especialmente en el tramo de 15-24 años de edad.[1] (Véase cuadro 17).

La expansión demográfica de los segmentos juveniles implica que el número de personas que ingresa a la población económicamente activa es considerablemente mayor que el que sale de la misma por muerte o retiro. El fenómeno es medido por las tasas medias de reposición que pasan, en promedio, del 4 por ciento anual para las entradas y se limitan al 1 por ciento para las salidas. Estas tendencias se traducen en un incremento acelerado del número

---

1 Véase CEPAL, *Situación y perspectivas del empleo juvenil en el Istmo Centroamericano, op. cit.*

de nuevos puestos de trabajo que son reclamados en cada uno de los países de la región. Así, por ejemplo, en Guatemala en el período 1960-1970 el incremento anual de la fuerza de trabajo fue del orden de 40.000, cifra que se eleva a 62.000 en esta década. Se estima que el incremento anual para toda la región alcanzará (1960-1970) aproximadamente los 190.000. Es claro que el volumen de empleo debería crecer a una tasa superior, en la medida en que se aspire no sólo a atender esa demanda de nuevas oportunidades ocupacionales, sino a disminuir los niveles ya acumulados de desempleo y subempleo.

De examinarse la población activa desde el ángulo de la categoría ocupacional se comprueba la importancia creciente de los trabajadores remunerados, que se explica por las tendencias a la asalarización —completa o parcial— en el campo y por la urbanización. Los trabajadores por cuenta propia representan, sin embargo, una fracción significativa, y se distribuyen en una extensa gama de actividades, que son a menudo de baja calificación y de reducida productividad. (Ver cuadro 18).

La información fragmentaria de que se dispone acerca del nivel educativo de la población activa indica que el grueso de esa población tiene calificaciones que podrían revelarse insuficientes en un contexto dinámico de desarrollo, pero dada la lentitud de las transformaciones tecnológicas y culturales —particularmente en el sector agrícola— no pueden determinar por sí mismas una marginalización de la estructura ocupacional. Puesto en otros términos, podría decirse que la propagación del desempleo y subempleo no está vinculada a los bajos niveles de calificación —aunque éstos pueden intensificarla— sino a la insuficiencia de las políticas de empleo y al comportamiento de las economías.

El grupo ocupacional de mayores calificaciones formales —profesionales, técnicos, administradores— se concentra preferentemente en los servicios y en algunas ramas industriales (ver cuadro 19). En cualquier caso su localización es urbana, circunstancia que es determinada por la extracción social de ese grupo, que se ve acentuada por las orientaciones particulares de los programas educativos. Cabe apuntar en este contexto —el tema será tratado en extensión en el capítulo IV— que los estratos ocupacionales calificados tienen niveles de salarios y prestaciones relativamente altas respecto del grueso de la población. Se sugiere que esta circunstancia podría explicar —en unión de otras— ciertas deformaciones que se revelan en la estructura de precios del factor trabajo, deformaciones que en el largo plazo habrán de acentuar la brecha urbano-rural y los contrastes entre los grupos urbanos.

En suma, la oferta de la fuerza activa en la región se expande a un ritmo rápido, determinado por la estructura y tendencias de la población global, los reducidos niveles de ingreso que llevan a una incorporación

prematura a la estructura ocupacional, la modesta cobertura escolar, y el incremento de las tasas de participación femenina en ciertos tramos de edad. Las actividades primarias siguen constituyendo el principal núcleo de absorción de la fuerza de trabajo, aunque la expansión de los centros urbanos y la industrialización están estimulando —por el momento, a un ritmo pausado— la relocalización sectorial de la población económicamente activa. Se ha puntualizado, además, la importancia cuantitativa de los estratos de 10-24 años de edad, fenómeno que implica, entre otras cosas, la elevación del número de puestos de trabajo requeridos para apenas mantener las tasas actuales de desempleo, que es del orden de 190 000 por año y en promedio para la región en su conjunto. El carácter selectivo de la escolarización ha llevado a que la población activa tenga, en general, modestos niveles de calificación que se deben tener presentes en el cuadro de los factores que limitan el desarrollo de la región.

En el siguiente capítulo se analizará el comportamiento de los sectores productivos en términos de la generación de empleos, con el propósito de establecer la magnitud de la brecha entre la expansión de la oferta y el volumen de empleo. El análisis comprende también una evaluación por sectores de las perspectivas de cerrar la brecha mencionada en el curso de la década.

III. LA EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO

En los capítulos anteriores se ha aludido al aceleramiento de la expansión demográfica en general, y de la fuerza activa en particular. Se sugiere que el fenómeno no se ha visto asociado a un ensanchamiento significativo de las bases productivas ni a una especialización más amplia de las funciones ocupacionales. Es conveniente examinar la validez de esta aseveración por medio del análisis de la evolución de las oportunidades de empleo por sectores de la actividad económica; se supone que el mercado de trabajo en cada sector presenta características propias, determinadas en parte por la naturaleza dual de las economías y la imperfecta movilidad de los factores que le es inherente. Por otra parte, al evaluarse las perspectivas de los mercados laborales en la década se plantea la conveniencia de generar eslabonamientos dentro y entre sectores, tanto por el lado de la producción como por el del ingreso y la participación social.

1. *EL EMPLEO EN LA AGRICULTURA*

Las actividades agropecuarias siguen manteniendo su importancia como fuente de empleo, divisas y fondos de inversión, aunque se vislumbran tendencias que indican la creciente gravitación de las actividades urbano-industriales. Como se aprecia en el cuadro 20, la representación del sector en el producto interno bruto decreció de 30.6 por ciento en 1960 a 26.9 por ciento hacia finales de la década, con significativas variaciones por países. Así, por ejemplo, en Guatemala y en Honduras las actividades primarias tienen, en términos relativos, mayor peso en el producto interno bruto que en Costa Rica y El Salvador; Nicaragua ocupa en este sentido una posición intermedia. La relativa disminución del aporte del sector a la generación del producto fue acompañada por una relocalización, aunque a ritmo lento, de la población ocupada en actividades agropecuarias. Sin embargo, la concentración de la misma en el sector es, en cualquier caso, alta; constituye en promedio el 58 por ciento de la población activa (1970). Guatemala y Honduras presentan los porcentajes más altos de población

ocupada en funciones agropecuarias (65 y 61 por ciento, respectivamente), siendo dicho porcentaje considerablemente menor en Costa Rica (47 por ciento), como se observa en el cuadro 21.

La información fragmentaria disponible indica que el sector ha venido ofreciendo insuficientes oportunidades de empleo a los estratos rurales. Se estima, en efecto, que los niveles de desempleo equivalente [1] oscilaron en 1970 entre 58.3 por ciento en El Salvador a 14.7 en Costa Rica, lo que da un promedio ponderado de 44.4 por ciento para la región (ver cuadro 21). La insuficiencia del volumen de empleos generado por el sector es el resultado de variadas circunstancias, algunas de las cuales no han sido estudiadas aún con detenimiento. Entre esas circunstancias cabe mencionar el mantenimiento de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y de organización agrícola; la mecanización creciente e indiscriminada en las fincas comerciales; la modesta capacidad de negociación de los pequeños propietarios, los jornaleros y los asalariados; la debilidad de los eslabonamientos dentro del sector y entre los sectores; y, en fin, la ausencia de políticas de empleo que hubieran podido compensar los efectos adversos producidos por los factores mencionados [2]. A continuación se examina brevemente la naturaleza de cada uno de estos factores.

Las condiciones de tenencia afectan la selección de cultivos y de técnicas, los usos del suelo, la distribución de los ingresos y la participación social de los campesinos. Diferentes investigaciones que se vienen realizando en torno a estos temas [3], coinciden en señalar que la distribución de la propiedad agrícola en la región es marcadamente desigual. Por ejemplo, se apunta que el 78 por ciento de las explotaciones dispone de un área inferior a 7 hectáreas, que, en general, se considera insuficiente para absorber productivamente la mano de obra de la unidad familiar; estas explotaciones ocupan el 11 por ciento de la superficie en fincas. En contraste, las unidades multifamiliares, que cuentan con un área superior a 700 hectáreas

---

[1] Incluye desempleo abierto y subempleo; resulta de calcular la diferencia entre el total de años-hombre disponible y el estimado como requerido para producir el producto sectorial alcanzado en 1970.

[2] Cabe puntualizar que el producto agrícola viene creciendo a un ritmo pausado (la tasa media anual fue de 4,4 en la última década para la región en conjunto), mientras que las actividades industriales presentaron mayor dinamismo (8 por ciento promedio anual en ese mismo período). La lenta evolución del producto agrícola ha sido determinada por el carácter y las fluctuaciones de la demanda externa y por los patrones regresivos de distribución del ingreso que limitan significativamente el mercado interno.

[3] Véase FAO/CEPAL/OIT/CIDA/IICA/SIECA, *Tenencia de la tierra y desarrollo en Centroamérica*, enero 1971, y el anexo 4.

representan el 0.2 por ciento del número total de explotaciones, pero ocupan el 26 por ciento de la superficie en fincas.

Cabe señalar que los índices de concentración de la tierra varían por países; parecen ser mayores en El Salvador y Guatemala, y comparativamente menores en Nicaragua, teniendo Honduras y Costa Rica una posición intermedia (los coeficientes de Gini son de 0.85 y 0.81 para los dos primeros países, de 0.69 para el segundo y de 0.79 para Honduras y Costa Rica).

Se advierte que las grandes unidades de producción se orientan hacia los mercados externos y plantean requerimientos de mano de obra de cambiante magnitud, en función del ciclo agrícola. Vale decir, los niveles de ocupación y de ingreso sufren alteraciones de acuerdo con las exigencias particulares de los cultivos de exportación. La oferta de empleo crece, en efecto, en noviembre-diciembre, período en el que ocupa una cuarta parte del total de años/hombre requerido; le siguen los meses de setiembre, agosto y enero, durante los cuales se utiliza un 29 por ciento de ese total; octubre, febrero y julio constituyen un período de contracción de la actividad (ver cuadro 22).

El calendario de la oferta de ocupación agrícola origina desplazamientos migratorios rural-rural, dentro de los países y en las zonas fronterizas, que se verifican generalmente en condiciones deplorables de remuneración, transporte y seguridad física. Merced a estos desplazamientos, las fincas comerciales obtienen oportunamente la mano de obra, sin afrontar las cargas sociales que involucraría una ocupación permanente; los jornaleros, por otra parte, reciben ingresos monetarios que les permite adquirir bienes no provistos por las unidades de subsistencia. Debe advertirse que existe una correspondencia entre los índices de concentración de la tierra mencionados más arriba y los de concentración del ingreso agrícola [1].

Cabe añadir que el volumen de empleo se ve afectado no sólo por la calendarización de las labores agrícolas y por la insuficiencia de actividades suplementarias en los períodos de ocio forzado, sino también por la mecanización creciente que se revela [2] de manera particular, en las grandes unidades de producción. La información disponible indica, en efecto, que la mecanización es más intensa en aquellos países donde se registran coeficientes de concentración relativamente altos (Guatemala y El Salvador) y está asociada a niveles elevados de desempleo y subempleo. Por el contrario,

---

1 Los coeficientes de concentración del ingreso agrícola son, para 1970, de 0.68 en El Salvador; 0.66 en Guatemala; 0.62 en Costa Rica y de 0.56 y 0.46 en Honduras y Nicaragua, respectivamente.

2 Al respecto véase W. OLIVERI, *Actual Situation of Mechanization and Tendencies of the Same in Central America*, GAFINT, Guatemala, 1970.

en países que, como Costa Rica, presentan en términos relativos una menor concentración de la propiedad y del ingreso, disminuye el área mecanizada en relación al área explotada y, correlativamente el nivel de desempleo equivalente (ver al respecto el apartado B, inciso 3, del capítulo IV).

La propensión a una selección de técnicas que no tiene presente la particular dotación de recursos se revela también en otros sectores de la actividad; sus efectos, sin embargo, parecen más deprimentes en el sector agrícola, por varios motivos. Uno de ellos se refiere al hecho de que la mano de obra del sector tiene, en general, bajísimos niveles de calificación que no impiden, sin embargo, su incorporación a las labores agropecuarias. En estas circunstancias la introducción de cambios tecnológicos de una manera indiscriminada puede entrañar una marginalización más o menos permanente, no sólo por el desplazamiento de mano de obra que aquéllos determinan, sino porque la adaptación a esos cambios es presumiblemente más difícil en un contexto de reducidos niveles de calificación.

Por otra parte, se ha indicado en diversos estudios[1] que las opciones tecnológicas en la actividad agrícola son en cualquier caso más amplias que en el sector industrial. Más aún, se ha demostrado que cuando los cambios técnicos asumen la forma de insumos intermedios —fertilizantes, plaguicidas, obras de irrigación— se traducen, bajo ciertas condiciones de tenencia y de organización, en un incremento del volumen de empleo[2]. De aquí que difícilmente se pueda excusar la incorporación no selectiva de tecnologías en el sector agrícola. Sin embargo, se ha acentuado la incorporación de técnicas ahorradoras de mano de obra, tractores especialmente[3]. El fenómeno acaso encuentre explicación en la precaria capacidad de negociación colectiva alcanzada por los trabajadores del campo y en la ausencia de políticas explícitas de empleo.

En efecto, se ha señalado en varios estudios[4] que las asociaciones gremiales integradas por campesinos —con excepción de aquéllos vinculados a grandes plantaciones de capital extranjero— no han podido lograr efectivos

---

1 Véase, por ejemplo, K. MARSDEN, "Tecnologías progresivas en los países en vías de desarrollo", *Revista internacional del trabajo*, mayo 1970.

2 Al respecto consúltese I. INUKAI, "Mecanización, producción y mano de obra en la agricultura: estudio de un caso en Tailandia", *Revista internacional del trabajo*, mayo 1970.

3 Se ha estimado que anualmente se introducen 346 tractores en promedio por país. Véase W. OLIVIER, *op. cit.*

4 Véase el conjunto de documentos publicado por el Grupo de Estudio en Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural (FAO/OCT/OIT/CEPAL/SIECA/CIDA) en el curso de la década pasada, y que se refiere a las modalidades de organización de los trabajadores agrícolas en cada uno de los países del área.

niveles de organización que le hubieren permitido alcanzar mayores condiciones de ocupación e ingreso. Dispersión física, tendencias particularistas inherentes a la estructura familiar tradicional, falta de experiencia en la organización de cuadros sindicales y presiones externas que llevaron a limitar la latitud de acción, constituyen los factores principales que explican la modesta capacidad de negociación de los trabajadores agrícolas.

Por otra parte, como se muestra en el capítulo IV, las políticas del sector público en materia de inversión, crédito, tributación, legislación laboral e importación de equipo agrícola revelan, de manera general, escasa sensibilidad por las implicaciones que dichas políticas conllevan en términos de empleo. También cabe comentar, a título ilustrativo, que la determinación institucional de los salarios en el sector agrícola, por no haber sido acompañada por otras medidas de política ocupacional, ha acentuado en las fincas comerciales la propensión a incorporar tecnologías que ahorran mano de obra. Puede suceder entonces que los ingresos dejados de percibir por los desplazados representen una suma mayor que el aumento de ingresos de los beneficios de los salarios mínimos.

Cabe agregar que los patrones de desarrollo industrial, que se han visto fortalecidos por las modalidades regionales de cooperación económica, no han sido complementados por políticas de desenvolvimiento agrario, a pesar de la importancia que éste sigue teniendo en la viabilidad de largo plazo de las economías centroamericanas.

De estos señalamientos acerca de la evolución del empleo en el sector agrícola cabe concluir que se advierte en éste insuficiente capacidad para absorber productivamente a una fracción importante de la fuerza activa. Se ha estimado, en efecto, que de un total de 2.8 millones de personas que integraban en 1970 la población activa del sector, 1.2 millones (44 por ciento) se encuentran en variadas condiciones de desempleo y subempleo. Esta situación en parte está determinada por la vulnerabilidad externa del sector. Existe, al parecer, un amplio margen para elevar el volumen ocupacional, sin que se ignoren las limitaciones que a menudo imponen los mercados internacionales de productos agrícolas. En este sentido cabe mencionar la conveniencia de modificar sustantivamente los patrones de tenencia y de organización rural; de inducir labores de carácter compensatorio —especialmente construcción— en los períodos de contracción del empleo agrícola; de ponderar los criterios de selección e importación de técnicas con miras a elevar, o al menos mantener, el volumen de empleo en correspondencia a la expansión de la oferta de mano de obra; y de difundir los servicios sociales básicos (electricidad, agua, salud, comunicaciones, educación y vivienda), que, por un lado, generan empleo, y por otro, mejoran la calidad de la vida en la sociedad rural, favoreciendo con ello la retención productiva de la población en el campo.

La puesta en práctica de este conjunto de medidas se hace más apremiante cuando se examinan las perspectivas que presenta el sector en la próxima década, bajo el supuesto de que no se operen cambios apreciables en la estructura institucional del sector agrícola ni en las políticas seguidas por los gobiernos de la región.

2. *EL EMPLEO AGRICOLA: PERSPECTIVAS*

En la década 1970-1980 los países centroamericanos experimentarán una rápida expansión de la fuerza de trabajo agrícola, determinada, como ya se ha visto, por la estructura, tendencias y localización de la población global. Con base en estimaciones de las tasas de reposición de la fuerza activa del sector se puede anticipar la necesidad de crear aproximadamente un millón de nuevos puestos de trabajo en el marco de los centros rurales. La capacidad de absorber productivamente los nuevos contingentes de población activa es diferente en cada uno de los países. Se vislumbran comparativamente mayores dificultades en Guatemala y El Salvador, países que presentan altos índices de concentración de la tierra y del ingreso, así como de mecanización. Cabe plantear, sin embargo, algunas consideraciones que parecen tener validez para todos los países del área.

Se juzga que la oferta de empleo habrá de depender, en el mediano y largo plazo, de la evolución y composición del producto sectorial, de la selección de técnicas y de las transformaciones institucionales que tengan lugar.

Observaciones de diversa índole llevan a pensar que el producto del sector se incrementará a un ritmo moderado[1]. Del cuadro 23 se desprende que no se da una correspondencia entre el área sembrada y el coeficente de absorción de mano de obra por cultivos. Por otra parte la generación de oportunidades ocupacionales dependerá, *coeteris paribus*, del comportamiento de la demanda externa e interna de productos que presentan requerimientos distintos de mano de obra. Se estima (ver cuadro 24) que productos de "altos requerimientos" de mano de obra, como café y plátanos, confrontarán una demanda de débil crecimiento (3.5 y 3.8 por ciento, respectivamente). Las perspectivas se insinúan más favorables para las papas, verduras, arroz, caña de azúcar, oleaginosas, algodón y banano. Sin embargo, se advierte que los productos que gozarán de una demanda creciente son precisamente aquéllos que tienen "bajos requerimientos" de mano de obra, como, por ejemplo, las carnes, la leche y los huevos. Al elaborarse un inventario de los proyectos de desarrollo agrícola en la región previstos para el período 1971-75 se comprobó que el grueso de los recursos habrá de ser cana-

[1] Véase al respecto el anexo 4.

lizado hacia la actividad pecuaria y, en menor grado, hacia la agricultura de exportación. Esta orientación parece congruente con la expansión previsible de la demanda, pero es conflictiva con la necesidad de multiplicar las oportunidades de empleo a una tasa superior a la de la población activa del sector.

La relativa disminución del volumen de empleo podría acentuarse si se mantienen las tendencias hacia una mecanización indiscriminada, especialmente en las fincas comerciales. En esas circunstancias, los asalariados desplazados habrán de procurar ocupación en los centros urbanos o en la extensión de la frontera agrícola. Se verá en el siguiente punto que la capacidad de absorción del sistema urbano-industrial se perfila como muy limitada; cabría orientar los recursos, por consiguiente, hacia la expansión de los programas de colonización, imprimiéndoles un sentido mucho más comprensivo y ambicioso que en la actualidad.

Finalmente, procede indicar que las políticas de desarrollo agrícola e industrial suponen la ampliación de los mercados internos mediante la elevación y redistribución de la riqueza y del ingreso. La acelerada expansión demográfica, las dificultades que se vislumbran para la colocación de los productos tradicionales en los mercados internacionales, y el desasosiego que se percibe en los estratos mayoritarios de la población ya no permiten postergar la reorientación de las pautas de desarrollo, dirigida a elevar los niveles de ocupación, ingreso, y servicios en la sociedad rural, sin que ello signifique necesariamente descontinuar los esfuerzos en favor de la industrialización.

3. *EL SECTOR INDUSTRIAL Y EL EMPLEO*

Los procesos de industrialización de Centroamérica comienzan a manifestarse en los años cincuenta, aunque anteriormente a esa fecha se habían verificado intentos aislados para promover la producción de manufacturas. La aparición relativamente tardía del fenómeno —respecto del conjunto de los países latinoamericanos— se explica por diferentes factores de desigual importancia. Entre ellos cabe mencionar la conformación de las economías y de la infraestructura con vistas a las actividades agroexportadoras de carácter tradicional; la escasa dimensión de los mercados nacionales; la debilidad de los cuadros empresariales locales; la modesta capacidad del sector público para alentar, de una manera sustantiva, el desenvolvimiento de la actividad industrial y otras circunstancias que aún no han sido debidamente estudiadas.[1]

Impulsos dirigidos a diversificar las bases productivas del área se dan

---

[1] Para mayores detalles véase el anexo 3, y CEPAL, *Consideraciones sobre la situación del empleo en Centroamérica*, *op. cit.*, p. 38 ss.

en la década de los años cincuenta y, con mayor fuerza, en los sesenta, como resultado de la necesidad —claramente sentida por grupos dirigentes de la región— de atenuar la vulnerabilidad externa de las economías mediante la creación de focos relativamente autónomos de actividad. Las preocupaciones en este sentido se acentuaron al vislumbrarse el rápido crecimiento de la población urbana que venía a plantear demandas de ingreso, empleo y servicios, cuya satisfacción ya no podía hacerse depender de la evolución del sector externo.

La puesta en práctica de acuerdos mancomunados de cooperación —y, más concretamente, la liberalización del comercio regional, el establecimiento de la tarifa externa común y la creación de un organismo regional de financiamiento— fue uno de los elementos principales de la estrategia de desarrollo industrial. Paralelamente, se pudo reconocer una mayor disposición del sector público de los países a asumir ciertos compromisos en favor del desarrollo, que se tradujo en el ofrecimiento de incentivos fiscales, apertura de líneas de crédito para la actividad industrial, inversiones en infraestructura, y asistencia para la formación de mano de obra calificada.

Cabe apuntar que la difusión de estas nuevas actitudes y decisiones se vio facilitada por una tendencia alcista en las ventas de productos primarios al exterior, particularmente en la primera mitad de la reciente década. Esta circunstancia influyó favorablemente sobre la formación de fondos de inversión que hubieron de ser canalizados, al menos en parte, hacia la producción industrial; permitió, al mismo tiempo, que los gobiernos superaran ciertos sacrificios fiscales, derivados del libre comercio y de medidas específicas de fomento industrial.

Bajo este concurso de circunstancias y estímulos, el producto industrial ha experimentado en la última década un ritmo de crecimiento superior, en promedio regional, al conjunto de las economías (9.7 por ciento promedio anual contra 6.0, respectivamente), que se ha reflejado en una participación relativamente mayor de la actividad industrial en la formación del producto (pasa, en ese lapso, de 13.2 por ciento a 17.1 en promedio para la región en su conjunto). Paralelamente se advierten algunas modificaciones del producto industrial, al crecer a pasos más o menos rápidos el peso de los bienes intermedios [1].

La expansión industrial comienza a revelar signos de debilitamiento a partir de 1967-68, a raíz de las dificultades surgidas en el Mercado Común, que se aunaron al hecho de que la demanda efectiva interna de productos manufacturados seguía siendo limitada por patrones regresivos de distribución del ingreso. Por otra parte, el estancamiento relativo del

[1] Para mayores detalles véase el anexo 3.

sector coincidió con una declinación de las ventas al exterior, con efectos marcadamente depresivos en la actividad económica.

Este conjunto de circunstancias ha gravitado poderosamente sobre el empleo industrial. Desafortunadamente, el tema no ha sido explorado cuidadosamente, por lo que se conoce con mayor amplitud la evolución y estructura del producto sectorial que los niveles de ocupación que ha generado. En cualquier caso, los datos censales indican que la absorción de fuerza activa en el sector no ha variado significativamente, en términos relativos, a través del tiempo.

Estimados más recientes que aluden a la evolución del empleo industrial hasta los finales de la década [1] indican que la generación de empleos en el sector industrial continúa siendo limitada, a pesar del desenvolvimiento relativamente favorable del producto sectorial y del incremento sostenido de la población urbana.

Cabe comentar que existen indicaciones de una relativa contracción del empleo industrial en los últimos años, determinada por el entorpecimiento del comercio regional. De todos modos, la ausencia de políticas de empleo que contemplen de una manera sistemática aspectos como selección de técnicas, legislación laboral, extensión de servicios y capacitación de mano de obra se hace sentir acusadamente en este sector, sin ignorar el hecho de que la generación acelerada de oportunidades ocupacionales a tasas por lo menos similares a las de crecimiento de la oferta es de difícil realización.

Puesto en otros términos, si se hubiere revelado mayor sensibilidad al problema de la insuficiencia de empleo —por medio de distintos arbitrios dirigidos a racionalizar la incorporación de tecnologías conforme a la constelación de recursos disponibles, a proteger la unidad artesanal intensiva en mano de obra, a promover eslabonamientos intra e intersectoriales, a consolidar la capacidad de negociación sindical, y, en general, a concretar una redistribución más equitativa del ingreso—, acaso se hubiera planteado en la actualidad una situación diferente.

Estas reflexiones, formuladas de una manera un tanto hipotética, cobran especial interés al advertirse tendencias que implican efectos limitantes sobre el empleo industrial. Una de ellas se refiere al hecho de que la inversión de capital fijo por trabajador se ha duplicado en el período 1962-1968, conforme a la información recogida por las encuestas efectuadas por la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica y por la SIECA. El

---

[1] Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1970, (E/CN. 12/868/Rev. 1, agosto 1971); PREALC, *La situación y perspectivas del empleo en Costa Rica*, PREALC/52, marzo 1972; FAISEN, et.al. *El proceso de urbanización y su impacto en una economía en desarrollo: Guatemala*, vol. 1, Guatemala, octubre 1972.

fenómeno estaría determinado por una política extremadamente liberal en la importación de equipo que, por un lado, genera presiones en la balanza de pagos y, por el otro, provoca el desplazamiento de mano de obra ocupada y/o le resta oportunidades a la fuerza activa dispuesta a emplearse.

No se dispone, por el momento, de información confiable en torno de los niveles de desocupación y subocupación en el sector. Los datos fragmentarios con que se cuenta parecen indicar que el cambio tecnológico intensivo en capital y, en fechas recientes, el relativo estancamiento del desarrollo industrial han determinado niveles apreciables de desocupación abierta de mano de obra no calificada [1].

Por otra parte, existen indicaciones de que la competencia comercial entre los países signatarios del Mercado Común —de no mediar políticas laborales correctivas de carácter y alcance claramente regionales— podría valerse, entre otros factores, de una reducción de los costos del factor trabajo, ya sea por medio de la continua incorporación de técnicas ahorradoras de mano de obra, o por el congelamiento de los salarios. De aquí la necesidad de estudiar cuidadosamente los conflictos que pueden darse entre las normas de competencia en el comercio regional y las políticas de empleo. Como en otros sectores de la actividad, también aquí se deben tener presentes distintos instrumentos de coordinación y compensación.

En cualquier caso es obvio que las perspectivas del empleo industrial habrán de depender no sólo de la evolución del producto y productividad sectoriales y de las medidas de fomento que se formulen; tendrán importancia, asimismo, el desenvolvimiento del sector agrícola, las transformaciones sustantivas que en éste se verifiquen, la relocalización de la actividad conforme a criterios de desarrollo subregional, el ensanchamiento de los servicios, el fortalecimiento de la capacidad de compra de los estratos populares y la extensión de las responsabilidades del sector público.

4. *EL SECTOR SERVICIOS Y EL EMPLEO*

Ya se ha manifestado que la estructuración de las economías centroamericanas ha estado poderosamente influida por la actividad agroexportadora y que sólo en los lustros recientes se advierten esfuerzos apreciables orientados a diversificar las bases productivas. En consecuencia, la población económicamente activa había tendido a localizarse en las actividades primarias y en las zonas rurales; pero al deteriorarse las condiciones de ingreso y empleo en el campo —en parte por la insuficiencia de las políticas de

[1] Véase, por ejemplo, Guatemala, Consejo Nacional de Planificación Económica, *Caracterización resumida de la situación de los recursos humanos en Guatemala*, marzo 1972.

transformación agraria, y en parte por la expansión demográfica— se producen desplazamientos de creciente intensidad hacia los centros urbanos. Como en otros países en vías de desarrollo, también en Centroamérica tienen lugar dos fenómenos que revisten implicaciones de importancia para el sector servicios. De un lado, los movimientos migratorios rural-urbanos preceden en el tiempo a la expansión industrial, planteando presiones ocupacionales relativamente prematuras. Como resultado, los servicios debieron absorber la mano de obra de origen urbano, además de aquélla liberada por el sector agrícola, en condiciones de exigua productividad. Por el otro lado, la industrialización significó inicialmente la generación de nuevas oportunidades de empleo, especialmente para la fuerza de trabajo relativamente calificada y familiarizada con los requerimientos de la labor industrial; pero el efecto ocupacional tendió a agotarse con rapidez, por circunstancias ya apuntadas.

El problema parece tener contornos especialmente agudos en la región, a raíz de la marcada rigidez institucional que se percibe en el sector agrícola, rigidez que, por una parte, debilita la capacidad de retención demográfica del sector, y, por otra, estrecha las posibilidades de ingreso y de participación social de los trabajadores del campo. Por lo demás, el sistema urbano ofrece un reducido acervo de servicios, por lo que la ocupación marginal en actividades terciarias suele estar acompañada del aislamiento físico y de la privación cultural.

Un estudio reciente indica [1] que aún el sector público no se ha eximido de una expansión artificial en términos de personal ocupado, rindiéndose en cierta medida a las presiones ejercidas por segmentos urbanos de mediana y alta calificación. Por supuesto, la ampliación del empleo en el sector público ha correspondido a la diversificación de sus responsabilidades colectivas; pero al mismo tiempo existen indicios de una absorción improductiva de mano de obra. En el próximo capítulo se analizará en detalle la composición del gasto público y las perspectivas de generar por su intermedio, directa e indirectamente, nuevas oportunidades ocupacionales.

Entre las actividades terciarias, la construcción merece especial atención. La población ocupada en este subsector ha permanecido relativamente estable en promedio regional y en términos relativos (alrededor del cuatro por ciento de la fuerza de trabajo). Teniendo presente que se trata de una actividad intensiva en mano de obra y que puede ser sostenida por insumos de origen local, parece aconsejable que las inversiones públicas y privadas sean orientadas, con mayor intensidad que hasta la fecha, hacia la construcción. Con ello se lograría, de un lado, resolver carencias en materia de infraestructura

---

[1] ICAP, *Recursos humanos, el sector público y su situación actual en Centroamérica*, San José, junio 1969.

y vivienda popular, y, del otro, se generaría un importante multiplicador ocupacional.

Otro renglón que se recomienda atender es el turismo, que hasta el momento no ha sido adecuadamente explorado. Experiencias en otros países indican que la actividad turística surte efectos positivos en términos de divisas y de empleo, cuando se ofrecen las condiciones que ésta requiere.

Recapitulando, los datos disponibles muestran que la relocalización de la mano de obra de los países centroamericanos se está produciendo, a un ritmo creciente, en dirección al sector servicios, en vista de la insuficiente capacidad de la actividad industrial para absorber la mano de obra ofrecida. La incorporación a las ramas terciarias de la economía se lleva a cabo en condiciones de exigua productividad e ingreso, acompañadas por expresiones cada vez más visibles de marginalidad ecológica y cultural. Esta combinación de circunstancias —por lo demás muy poco estudiadas— tiene efectos negativos que se refuerzan mutuamente: la insuficiencia del alojamiento y de los servicios deprime la motivación y la productividad del trabajador, hecho que, a su vez, estrecha las posibilidades de lograr un empleo estable y remunerado; la incertidumbre y la desorganización social y familiar debilitan la capacidad de negociación de los sectores menos favorecidos, y con ello se ensombrece la perspectiva de obtener servicios, atención y alojamiento. Investigaciones recientes dedicadas a este tema [1] revelan la magnitud de los costos sociales envueltos en los desequilibrios que se presentan en los mercados de trabajo de la región, desequilibrios que, para ser superados, parecen requerir una reformulación de las pautas de desarrollo económico y político, tanto a nivel nacional como regional.

---

[1] Véanse, por ejemplo: Asociación de Promoción Humana, Fundación Hondureña para el Desarrollo, *Informe sobre la encuesta a la población marginal*, Tegucigalpa, octubre 1971; Instituto Nacional de la Vivienda, *Censo de la Limonada del 21 de abril de 1968*, Guatemala, noviembre 1968; R. A. Téfel, "Nicaragua: la economía de los pobres", revista *Aportes*, octubre 1971; M. Mejía Aragón, *Migraciones del área rural a la industria en la ciudad de Guatemala*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Guatemala, 1970.

IV. INSTRUMENTOS PARA UNA POLITICA DE EMPLEO

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza el comportamiento de los principales instrumentos de política económica y social (gasto público, selección de técnicas, crédito, sistema impositivo, política laboral, estructura agraria, sistema educativo y política de población) disponibles a los gobiernos para una política de empleo. Conviene antes destacar algunas de las más importantes limitaciones de dicho análisis.

En primer lugar, el carácter complejo de una política de empleo dificulta el estudio del comportamiento de cada instrumento en forma aislada ya que no siempre es posible determinar el grado de interacción que se da entre dos o más instrumentos en un tiempo determinado. Así, por ejemplo, es difícil aislar el posible efecto sobre el empleo de la política de salarios de aquél debido a la estructura agraria, a la política fiscal, o a la política crediticia.

En segundo lugar, cabe puntualizar que la existencia de objetivos múltiples y de más de un instrumento para la consecución de cada objetivo puede dar lugar a conflictos entre instrumentos y objetivos. Por ejemplo, una política de salarios elevados puede aumentar los ingresos de determinado número de trabajadores pero, si no es acompañada por medidas complementarias, puede auspiciar también la sustitución de mano de obra por capital. Asimismo, el aumento de la productividad del trabajo puede lograrse mediante la mecanización, pero ésta puede conllevar desplazamientos de mano de obra con efectos negativos sobre el volumen global de empleo.

Por último, se tropieza con dificultades derivadas de la insuficiencia de la información, particularmente en relación a los efectos que los instrumentos señalados tendrían en los mercados de trabajo.

Teniendo presente estas reservas, se ha juzgado conveniente considerar

por separado cada uno de los instrumentos para una política de empleo que, entre otros propósitos, debe perseguir el incremento de los niveles globales del producto, de la productividad y del ingreso.

Ciertamente, no se pretende en este capítulo evaluar de una manera exhaustiva cada uno de los instrumentos —tarea que en parte se acomete en otros anexos— sino más bien establecer, a grandes rasgos, las formas y grados en que dichos instrumentos han sido utilizados para generar un volumen mayor de empleo y las orientaciones y criterios que, implícita o explícitamente, se les ha impreso. Con este análisis se sentarán las bases para formular lineamientos para una política de empleo de carácter nacional y regional, tema del capítulo V.

A. EL GASTO PÚBLICO

1. *EL PAPEL DEL GASTO PÚBLICO DENTRO DE UNA POLITICA DE EMPLEO*

El gasto público constituye un poderoso instrumento para multiplicar oportunidades de empleo en el corto plazo en ciertas ramas de la actividad; y en principio puede auspiciar, además, condiciones que impriman a la larga mayor dinamismo a los mercados laborales. Debe aclararse, empero, que el alcance de este instrumento de política económica se ve limitado por circunstancias típicas de economías subdesarrolladas de exportación y que parecen prevalecer en la región.

Una de ellas se refiere al carácter estructural de las insuficiencias que se advierten en los mercados laborales y que han sido ya reseñadas en los capítulos precedentes. Con ello se quiere decir que el desempleo y el subempleo son fenómenos inherentes a las pautas de crecimiento y de organización del sistema económico y no están determinados, en forma decisiva, por las fluctuaciones en el nivel de la demanda global. En el próximo capítulo se expondrán las implicaciones que este hecho tiene en términos del diseño y coordinación de políticas.

Una limitación adicional se deriva de la estructura inelástica de los sistemas impositivos de Centroamérica, las imperfecciones de la información y la relativa inmovilidad de factores. La deficiente estructura de los sistemas tributarios ha sido ampliamente analizada en el anexo 10. Allí se demuestra que en la mayoría de los países de la región los ingresos fiscales aumentaron en el pasado a tasas que apenas correspondieron a las de crecimiento del producto interno bruto.

Los aspectos cualitativos y cuantitativos de la distribución de información y de la movilidad relativa de los factores, por el contrario, han sido poco estudiados o reconocidos explícitamente como limitantes de la acción

pública en materia de empleo. Más bien, se tiende a actuar como si la información fuese adecuada y los factores completamente móviles. Tal vez esto explique el fracaso de muchos proyectos que, contrariamente a lo esperado, no generaron flujos apreciables de mano de obra en respuesta a diferenciales regionales en salarios, fuentes y condiciones de trabajo, etc., ni de capital, suponiendo que existen diferenciales regionales en la tasa de retorno al capital. Se sugiere que las rigideces de la estructura agraria, la brecha urbano-rural, la insuficiente integración espacial y económica, y la débil estructura educativa obstaculizan la movilidad de factores y la difusión de informaciones que se podrían traducir en la mejor utilización de los niveles de los recursos humanos disponibles. Estas circunstancias, a su vez, restringen el margen de maniobra y de influencia del gasto público en materia de empleo.

Cabe apuntar que las responsabilidades del sector público se han ensanchado considerablemente en la medida en que se tomó conciencia de los grandes problemas del desarrollo como la vulnerabilidad externa de la economía y el surgimiento de demandas sociales apremiantes. Sin embargo, el compromiso del sector público de los países se ha visto limitado por la insuficiencia de los recursos movilizados y por la falta de una visión de amplio alcance acerca de las opciones de desarrollo de la región. Estas condiciones han gravitado sobre la asignación de los recursos, favoreciéndose marcadamente a los sectores urbanos que poseían mayor capacidad de organización y de presión. En el curso del tiempo las medidas adoptadas resultaron ser contraproducentes: las migraciones rural-urbanas se intensificaron, presionando sobre las limitadas oportunidades de empleo e ingreso disponibles en las ciudades. Paralelamente se difunden fenómenos de marginalidad ecológica, pobreza e insatisfacción social.

La efectividad del gasto público se ve, además, restringida por la débil coordinación institucional entre los gobiernos centrales y los organismos autónomos del sector público. Como resultado, se presentan tendencias conflictivas que suelen distorsionar la composición y orientación de los fondos públicos [1].

2. *EL GASTO PÚBLICO EN CENTROAMERICA Y SU VINCULACION CON EL EMPLEO*

Las cuentas nacionales dividen el gasto público en gastos de capital y gastos corrientes. Generalmente se asocia a los primeros con inversión, considerán-

[1] Cabría analizar dentro de este contexto y a la luz de las experiencias acumuladas durante la década, las ventajas y desventajas de los sistemas de "caja única" *vis-à-vis* los sistemas presupuestarios descentralizados.

dose que los últimos no contribuyen directamente a ampliar la capacidad productiva de la economía. Se trata, por supuesto, de una clasificación arbitraria cuya validez depende de muchos factores. Podría ocurrir, por ejemplo, que el valor del incremento en la capacidad productiva resultante de una inversión en capital "material" (estructuras físicas, equipo, tierras, etc.), sea ínfimo debido a una asignación inadecuada de recursos; o bien que el incremento debido a un "gasto" en mejorar la calidad de la mano de obra (educación, salud, adiestramiento, etc.), determine un beneficio más que proporcional; y en tal caso se estaría ampliando la capacidad productiva de uno de los factores de producción.

Se plantea el ejemplo anterior para llamar la atención sobre la naturaleza de las clasificaciones hechas por las cuentas nacionales, que gravitan en el análisis e interpretación de las características cualitativas del gasto público. Teniendo presentes estas limitaciones, se analizan a continuación algunos aspectos del gasto público en Centroamérica durante la década pasada, con relación al empleo.

3. *COMPOSICION DEL GASTO PÚBLICO* [1]

Como se desprende de las cifras del cuadro 5-b del anexo 10, la participación del gasto público en el producto interno bruto casi no varió durante la segunda mitad de la década anterior. Entre 1965 y 1970 el porcentaje aumentó de 13.4 a 15.2 para toda la región, nivel que se considera todavía bajo en el contexto latinoamericano [2]. Los gastos corrientes del sector público aumentaron más rápidamente que los de capital (cuadro 25), disminuyendo en consecuencia la importancia relativa de estos últimos en el gasto total (de 33.7 por ciento en 1965 a 31.1 por ciento en 1970).

En el cuadro 26 se desagrega el gasto público, según corresponde a los gobiernos centrales o las instituciones autónomas[3]. Es interesante notar que aun cuando para la región en su conjunto los gobiernos centrales tendieron a mantener invariable la estructura de sus gastos entre 1965 y 1970 y las instituciones autónomas mostraron un aumento significativo en favor de los gastos corrientes (de 60 por ciento a 69 por ciento), el promedio regional está muy influido por el caso de Costa Rica. En los demás países la partici-

---

[1] Se entiende aquí por gasto público el efectuado por todo el sector público; es decir, incluye tanto a los gobiernos centrales como a las instituciones autónomas.

[2] Es de notar, sin embargo, que en Costa Rica la participación alcanzó el 34 por ciento en 1970.

[3] Las cifras así desagregadas deben tomarse con cautela, dado el estado actual de la información. Es posible, por ejemplo, que algunos gastos efectuados por instituciones autónomas pero contratados a través de los gobiernos centrales se contabilizan como gastos de estos últimos, con lo que se deforma la composición del gasto.

pación de los gastos de capital de las instituciones autónomas aumentó, de manera que un creciente porcentaje de la inversión pública se efectuó a través de las mismas.

Otro indicador en el que el promedio regional resulta poco representativo, es la participación relativa de las instituciones autónomas en el gasto público. Las cifras sugieren cierta estabilidad en dicho índice —alrededor de 31 por ciento durante la última mitad de la década—, cuando en realidad dichas instituciones aumentaron su importancia relativa en todos los países menos en Costa Rica, como se aprecia en el cuadro 27.

4. *LOS GASTOS ORDINARIOS Y EL EMPLEO*

Señaladas algunas características de la composición del gasto es pertinente aclarar que, en un sentido estricto, el objetivo de los gastos ordinarios no es el de generar empleos, sino más bien el de posibilitar el funcionamiento de estructuras institucionales que cumplen funciones reguladoras, redistributivas, promocionales y de producción. Sin embargo, las dificultades conceptuales y prácticas para separar lo que es "inversión" de lo que no es, restan validez a cualquier apreciación que califique sin reservas los gastos ordinarios como gastos "improductivos". Se sugiere que el sostenimiento de ciertos organismos públicos puede, en principio, generar amplios beneficios al sistema socioeconómico.

En el cuadro 28 se presentan algunos datos fragmentarios que dan una idea de la evolución de los gastos corrientes y el empleo en el sector público, desagregado en gobiernos centrales e instituciones autónomas para dos períodos, que se refieren básicamente a la primera mitad de la década. Los datos del cuadro sugieren que los gastos corrientes, tanto de los gobiernos centrales como de las instituciones autónomas, han crecido más aceleradamente que el empleo directo, hecho que puede atribuirse a un aumento del componente no salarial de los gastos corrientes o del nivel promedio de los salarios pagados por el sector público. El cuadro 28-a indica que durante el período 1960-66 los sueldos fijos pagados por los gobiernos centrales aumentaron más rápidamente que los gastos corrientes y el empleo directo en los mismos. Es decir, se produjo un aumento en los salarios promedio pagados por los gobiernos centrales. Estimaciones hechas por el ICAP sugieren que, a excepción de Costa Rica, los salarios promedio más elevados del sector público se dieron precisamente en los gobiernos centrales [1]. De las mismas estimaciones se concluye que, exceptuando el caso de Honduras, el promedio de los salarios anuales en los sectores públicos de la región en 1966, fluctuó entre $CA 1.200 y $CA 1.600, y en Costa Rica alcanzaron $CA 2.500. Aun

[1] *Necesidades de personal en el sector público de Centroamérica: 1974*, ICAP 1969.

cuando esos estimados deben tomarse con reserva, y no revelan el grado de dispersión del promedio en los distintos países, los mismos son sugestivos de fenómenos que se analizan seguidamente.

Uno de ellos alude al papel que juega el nivel de salarios en el sector público como punto de referencia para el conjunto de los salarios urbanos. Los datos disponibles no permiten una respuesta definitiva; se pueden, sin embargo, plantear algunas ideas al respecto.

La tabla III-8 presenta estimaciones de los salarios anuales promedio para el sector público, los trabajadores de producción y los empleados industriales.

TABLA III-8

Centroamérica: Salarios promedio en el sector público y la industria para años seleccionados

(En $CA) [1]

		INDUSTRIA		
	Empleados públicos	*Trabajadores industriales*	*Empleados industriales* [2]	*Total*
Guatemala	1 400	837	2 031	1 065
El Salvador	2 200	975	2 928	1 213
Honduras	600	848	2 318	1 035
Nicaragua	1 600	941	2 784	1 264
Costa Rica	2 500	852	2 594	1 097

[1] Los salarios del sector público se refieren a 1966 en tanto que los del sector industrial al año 1968, excepto los de El Salvador que son de 1970.

[2] Los empleados industriales son aquellos que no tienen vinculación directa con la producción.

Fuente: SIECA con base en datos de ICAP y el Censo Industrial de 1969.

Se observa que el salario de los empleados industriales es invariablemente más elevado que el de los empleados públicos, en tanto que los obreros de producción perciben salarios menores que éstos (excepto en Honduras). Es posible que los salarios públicos provean el punto de referencia a partir del cual el sector privado establece salarios suficientemente atractivos que le permitan atraer personal que, de otra forma, preferiría ocupar un puesto en el sector público.

Esto es particularmente cierto en el caso de ocupaciones similares e intercambiables entre los sectores público y privado, como las de contadores, secretarias, profesionales, técnicos, etc.

La relación es menos clara, por otra parte, en aquellas ocupaciones con escasas posibilidades de movilidad intersectorial. Es de esperar, por ejemplo, que dadas las calificaciones de los obreros industriales, éstos no tengan muchas probabilidades de convertirse en empleados del sector público lo que, sumado a la abundancia relativa de mano de obra compitiendo por empleos en la industria, permite al sector privado mantener salarios relativamente bajos para esta categoría ocupacional.

Podría argumentarse también que factores histórico-culturales han afectado al fenómeno aquí apuntado. En las condiciones típicas de economías de exportación primaria, el empleo en el sector público constituía un objetivo importante de las personas educadas. El crecimiento y la diversificación de las economías centroamericanas trajeron nuevas oportunidades en campos alternativos —comercio, banca, industria y otros—, no obstante, se ha preservado, de alguna manera, cierta "respetabilidad" y prestigio por los puestos públicos. Si a ello se une el incremento de la capacidad de organización y presión de los empleados públicos se podría explicar el establecimiento de salarios relativamente altos en dicho sector.

No hay indicaciones convincentes, sin embargo, de que los aumentos en los salarios del sector hayan sido siempre acompañados por aumentos en la productividad de los empleados. Por el contrario, se podrían mencionar aquí dos factores que llevan a dudar de un incremento significativo de la productividad del empleo público. Uno es la composición ocupacional del mismo: para la región en su conjunto, casi el 40 por ciento de los empleados públicos se clasificaban como "empleados de oficina" en 1966; el porcentaje es mayor en los gobiernos centrales, en uno de los cuales llegó a representar hasta el 60 por ciento [1]; esto refleja, hasta cierto punto, el incipiente desarrollo de los servicios civiles centroamericanos, más sensibles a presiones que a criterios estrictamente de mérito en la selección personal.

El segundo factor —que se analiza con amplitud en el punto dedicado a la política tecnológica— se refiere al escaso dinamismo mostrado por el sector de servicios durante la década pasada en términos de productividad promedio, cuando el mismo se mide por el coeficiente de variación [2]. Las consideraciones anteriores sugieren que en general los salarios de los sectores públicos podrían estar sobrevaluados, no tanto por su nivel absoluto como por ser más elevados que la productividad marginal de los empleados. Es

---

[1] Los estimados son tomados de ICAP, 1969 *op. cit.*

[2] El coeficiente de variación se obtiene al dividir la desviación estándar entre el promedio aritmético. Véase el cuadro 35 de este anexo. Debe tenerse presente que el sector de "servicios" incluye el comercio, banca y propiedad de vivienda, además de la administración pública.

decir, se da en el sector público un fenómeno que podría denominarse de "subempleo bien remunerado".

Si en efecto los salarios públicos provocan —indirectamente— alzas en el nivel de salarios de otros sectores urbanos, representarían un factor de encarecimiento del costo de la mano de obra sin proporción a la abundancia relativa de este recurso. La acentuación de las diferencias salariales entre la ciudad y el campo estimularía a su vez las migraciones presentándose el caso de que la elevación de salarios monetarios beneficiaría, en definitiva, a un grupo pequeño de ocupados.

Otro fenómeno relacionado con el anterior, que no ha sido suficientemente estudiado y que muy probablemente se está ya presentando en la región, es el de los desempleados "educados",[1] provocado por un desfasamiento entre la demanda por trabajo y los trabajos que los empleados potenciales pueden o están dispuestos a aceptar. Se sugiere, en este sentido, que las escalas de salarios, la orientación de los sistemas educativos hacia valores de corte humanístico, y la respetabilidad de las ocupaciones de "cuello blanco", han generado una actitud negativa hacia los trabajos de tipo manual, especialmente en las clases "educadas".

En cualquier caso, parece aconsejable modificar los criterios que han normado los gastos ordinarios. Por ejemplo, se juzga importante poner mayor énfasis en los servicios técnicos y de extensión, en especial para la agricultura. Ya se señaló en el anexo 4 que hacia fines de la década pasada el promedio de fondos destinado para investigación y extensión agrícola fue de apenas $CA 100 mil por país y el costo anual de la investigación por agricultor sólo excedió $CA 2.00 en Costa Rica y Nicaragua[2]. En general, es recomendable mejorar los criterios de selección y contratación, de acuerdo con las necesidades del desarollo y las aptitudes de los aspirantes. Con ello se elevaría la calidad de los servicios públicos al tiempo que se liberarían fondos para propósitos de inversión.

5. *LA INVERSIÓN PÚBLICA Y EL EMPLEO*

El análisis de la evolución de las inversiones públicas en relación al empleo tropieza con graves dificultades, derivadas del carácter fragmentario de la información disponible. De aquí que el tema sea abordado a título exploratorio, sin la pretensión de llegar a conclusiones definitivas. En este sentido

---

[1] En este sentido debiera tenerse en cuenta la experiencia de India, y otros países asiáticos y africanos, donde este problema es bastante crítico.

[2] Menos del 1 % del personal empleado por los sectores públicos en 1966 se dedicaba a actividades vinculadas con el sector agrícola, lo cual se tradujo en un agente extensionista por cada 5000 familias agrícolas.

habrán de examinarse dos aspectos de la inversión pública: la orientación que presenta desde el ángulo sectorial y los efectos directos e indirectos que ha tenido en el incremento del volumen de empleo.

6. *Estructura sectorial de la inversión pública*

La participación de la inversión pública dentro de la total bajó de 23 por ciento, durante el primer quinquenio de la década de 1960, a 19 por ciento durante el segundo. El cuadro 29 muestra la inversión programada y la realizada por cada uno de los países durante la segunda mitad de la década [1] en diferentes sectores: infraestructura económica, infraestructura social, sector agropecuario y "otros". Al respecto, es interesante notar (cuadro 30) que aun cuando el grado de realización es relativamente bajo para la región en su conjunto (68.5 por ciento del total programado), la estructura sectorial de la inversión programada y la realizada tiende a mantenerse. Siempre a nivel regional, se nota que los llamados sectores "sociales" alcanzaron el menor grado de realización (59 por ciento). Es probable que en esta situación influya la concentración de los préstamos externos en los sectores de infraestructura económica y los productivos (agricultura, industria y minería), lo que parecería asegurar un margen más elevado de cumplimiento y continuidad de los proyectos respectivos. Del total de préstamos externos autorizados durante la década pasada, el 41.3 por ciento fue para infraestructura económica, 34.7 por ciento para los sectores productivos y sólo cerca del 10 por ciento para el sector "social" [2]. Esto lleva a que el financiamiento de los proyectos sociales dependa de los ingresos fiscales los que, como ya se señaló en el anexo 10 han fluctuado a través del tiempo y en todo caso, se han mostrado insuficientes.

Del examen de los cuadros 29 y 30 se puede concluir que las diferencias entre lo programado y lo realizado no alteran significativamente la estructura sectorial de las inversiones dentro y entre los países. Esto sugiere que los programas de inversiones podrían utilizarse como indicadores de la orientación sectorial de las mismas tanto a nivel nacional como regional.

Con la idea de identificar criterios que han presidido la asignación de las inversiones por sectores en los distintos países del área se elaboró el cuadro 31. Es importante advertir que los indicadores allí seleccionados *no* miden o cuantifican el grado de "desarrollo" de cada país; sólo proveen un marco de referencia que permite hacer algunas inferencias acerca de los

[1] Se utiliza la inversión de los seis años para corregir el efecto de las notables fluctuaciones que se dan entre un año y otro.

[2] Ver anexo 9, cuadro 6. Es interesante notar que la estructura de los préstamos externos para Latinoamérica en su conjunto, en 1970, fue prácticamente la misma que para Centroamérica.

criterios utilizados por los distintos países en la asignación sectorial de los recursos de inversión del sector público.

Al relacionar los rangos de las inversiones programadas en cada sector con aquéllos resultantes de los indicadores, se observa que, en general, coinciden o se correlacionan inversamente. Interpretado esto en un contexto estático se concluiría que el impacto de las inversiones públicas en los diferentes sectores es muy distinto para algunos países. Se explicaría así, por ejemplo, que habiendo dedicado El Salvador el menor porcentaje de su inversión pública al sector de transportes (indicado por un rango de 5), éste mostró el más alto indicador de la región en cuanto a la situación relativa de ese sector (rango de 1), en tanto que en Honduras se da el fenómeno opuesto en ese mismo sector.

Sin embargo, se debe plantear el problema en una perspectiva dinámica. Lo que probablemente ha ocurrido es que habiendo empezado bajo situaciones distintas en determinado momento, los gobiernos han venido reorientando la inversión pública de acuerdo con sus propias apreciaciones sobre la situación y la importancia relativa de los sectores, con el transcurso del tiempo. Así, el ejemplo comentado se explicaría no necesariamente por diferentes productividades en las inversiones en carreteras entre un país y otro sino por el hecho de que ya para mediados de la década pasada El Salvador gozaba de una situación satisfactoria en infraestructura vial, lo que llevó a ese país a enfatizar la inversión en otros sectores. Siguiendo el mismo razonamiento, lo contrario habría sucedido en Honduras.

Por otra parte, el cuadro 31 muestra que, en efecto, existen prioridades sectoriales distintas entre algunos países. Por ejemplo, los sectores sociales tuvieron baja participación en las inversiones públicas de Guatemala, a pesar del bajo rango relativo de los mismos; en Costa Rica se sigue dando preferente atención a la generación de energía, a las telecomunicaciones y al sector social, no obstante el alto rango de sus indicadores en esos sectores. Es decir, algunos países han considerado como función prioritaria del sector público la construcción de infraestructura física, mientras que otros han dedicado mayores esfuerzos a la expansión de servicios sociales; se dan también situaciones intermedias.

Otro fenómeno que se deduce del cuadro 31 lo constituyen los rangos derivados de los planes de inversión para 1971-73, que indican mayor énfasis hacia los sectores con indicadores más bajos en cada país (mayor atención de Guatemala y Honduras a los sectores sociales, y cambio de énfasis de los sectores sociales hacia los económicos en Costa Rica). Si esta tendencia se concreta, los indicadores sectoriales tenderían a convergir [1].

[1] Probablemente la integración contribuye a acelerar este proceso al crear más con-

Por otra parte, interesa relacionar la inversión pública con la generación directa e indirecta de empleo en los distintos sectores. Por *efectos directos* se entiende aquí, como el término lo sugiere, el empleo generado directamente por una inversión (incluyendo personal técnico y administrativo); podrían asociarse, con algunas modificaciones, a los llamados "coeficientes técnicos"[1]. Por ejemplo, dada la estructura física que se proyecta realizar (carreteras, viviendas populares, hospitales, plantas hidroeléctricas, escuelas, y otras) y las técnicas a utilizarse (una determinada combinación de factores), se puede estimar la cantidad y calificaciones del factor trabajo requerido *durante* la realización de la obra.

Los fectos indirectos consistirían, por otra parte, en aquellos empleos atribuibles —cuando menos parcialmente— a una inversión determinada, excluidos los efectos directos[2]. A diferencia de estos últimos, los efectos indirectos no se dan necesariamente en el mismo lugar, tiempo, actividad o sector en que se realiza la inversión.

Utilizando los conceptos anteriores, se consideran a continuación algunas de las posibles implicaciones de las asignaciones sectoriales de las inversiones públicas con relación al empleo.

Las inversiones públicas pueden ser complementarias a las del sector privado, competitivas con ellas o exclusivas del sector público. Esto es relevante en cuanto la distribución sectorial de las inversiones públicas afecta la modalidad predominante de las mismas lo que, a su vez, influye en la capacidad de generar empleos (directos e indirectos).

Las inversiones en infraestructura económica son generalmente de carácter complementario en el sentido de que se efectúan con el propósito de facilitar o atraer inversiones privadas que puedan aprovechar la infraestructura provista por el Estado (carreteras, energía, etc.). No obstante, en el sector de infraestructura social, se podría pensar que la inversión pública es de un carácter competitivo (tanto en el sector público como en el privado se construyen viviendas, escuelas y hospitales); la desigual distribución del ingreso y de las oportunidades de participación social y económica ha dado lugar a una "especialización complementaria" entre el sector privado y el público, en la que el primero atiende las necesidades de estratos de ingre-

---

ciencia de las diferencias relativas en los distintos sectores en el contexto regional y de la necesidad de reducir las mismas.

[1] Los coeficientes podrían reemplazarse por vectores que permitan distinguirse entre los requerimientos de mano de obra por tipos de calificación. Los coeficientes de dichos vectores no son necesariamente constantes.

[2] Podrían también denominarse "multiplicadores ocupacionales" o "externalidades" de las inversiones con respecto al empleo.

sos medios y altos en tanto que el segundo procura responder a las de los estratos más bajos. Esto influye en los diseños, las técnicas y los materiales de construcción que se utilizan y por ende en el empleo directo e indirecto que generan las inversiones públicas.

No se tienen datos para establecer los efectos directos de la inversión pública. No obstante, cabe puntualizar que las actividades vinculadas con infraestructura y construcción pueden, en principio, combinar los factores de modo que favorezcan el empleo. Pero esta posibilidad no es aprovechada, debido a que en la región falta una política clara con respecto a la selección de técnicas, diseños y materiales para la construcción que explícitamente tomen en cuenta el efecto-empleo de las mismas; y, en segundo lugar, porque la generación de empleo no es considerada explícitamente en muchos de los proyectos de envergadura que suelen realizarse por "contrato" o por "administración". Es ilustrativo puntualizar que a los contratistas no se les pide reportar el empleo generado ni mucho menos un detalle de los gastos por salarios de las obras que realizan. Las empresas a las que se conceden los contratos de mayor importancia frecuentemente son extranjeras o subsidiarias de empresas extranjeras, y tienden a utilizar técnicas intensivas en capital con las cuales están familiarizadas. Las prácticas actuales de los sectores públicos con relación a la construcción llevan no sólo al desaprovechamiento del potencial de una actividad que podría generar un volumen mayor de empleo que en la actualidad, sino tampoco se puede saber con certeza la magnitud y características del empleo efectivamente generado. Además, los actuales criterios en materia de obras públicas deben estar provocando efectos negativos sobre la balanza de pagos (pagos en divisas por los servicios técnicos, maquinarias, etc.).

TABLA III-9

Centroamérica: Inversión en el sector construcción como porcentaje de la inversión bruta para períodos seleccionados

País		*Construcción privada*	*Construcción y obras públicas*	*Total*
Guatemala	(1960-66)	15.8	36.2	52.0
El Salvador	(1965-70)	14.9	8.5	23.4
Honduras	(1960-70)	26.1	21.2	47.3
Nicaragua	(1960-70)	15.8	18.1	33.9
Costa Rica	(1969)	18.9	12.3	31.2

Fuente: SIECA, con base en datos oficiales de cada país.

La construcción pública representa un porcentaje significativo en el total de la inversión bruta (tabla III-9), que oscila entre 8.5 en El Salvador y 36.2 en Guatemala. Cabe apuntar que la inversión en la construcción privada se muestra más estable a través del tiempo que la pública, por cuanto ésta depende en gran medida de la obtención de fondos internos y externos de financiamiento.

En cualquier caso, se juzga que la actividad de la construcción presenta márgenes de crecimiento, considerando los déficit que se advierten en materia habitacional y de infraestructura social (escuelas, hospitales) y el hecho de que se trata de un renglón que tiene un amplio multiplicador ocupacional.

Los efectos indirectos de las inversiones públicas sobre el empleo, a la vez de ser los de mayor impacto, son también los menos susceptibles de cuantificarse. En buena medida dichos efectos se dan en función de los eslabonamientos interindustriales e intersectoriales y de las llamadas economías externas [1].

En Centroamérica, la escasa participación de los sectores públicos en actividades típicamente de producción (excluyendo las de servicios) limita las posibilidades que podrían darse con el establecimiento de industrias con altos multiplicadores ocupacionales. El sector público se orienta generalmente hacia acciones de carácter promocional (por medio de incentivos fiscales, financiamiento, etc.), complementario (por medio de provisión de infraestructura económica) o, en menor grado, de inversiones mixtas.

En la consideración de los efectos indirectos, la variable "tiempo" adquiere especial importancia en dos sentidos: primero el período de "gestación" [2] de la inversión, que afecta la capacidad del sector público para financiar otros proyectos de desarrollo; y segundo, el horizonte de planeamiento que determina el tipo y la envergadura de los proyectos que se pueden realizar.

En Centroamérica se ha presentado, al parecer, la tendencia a invertir en obras con períodos de gestación que podrían considerarse como de mediano y largo plazo. Por un lado, las inversiones en infraestructura económica (a las que, como ya se señaló, se dedicó la mayor atención durante la década pasada) requieren sumas importantes y tienen efectos que se "gestan" en plazos diferentes: en el corto plazo se generan los empleos directos que participan en la construcción (lo que a su vez tiene efectos redistributivos); en el mediano plazo podrían darse efectos indirectos (vía la demanda) en la industria de la construcción que podría repercutir en el empleo del sector;

---

[1] Que se derivan del aprovechamiento común (aunque no conjunto) de determinados insumos (mano de obra, electricidad, financiamiento, etc.) por varias plantas similares, o cuando algunos subproductos de una planta se convierten en insumos de otras.

[2] Por período de gestación se entiende aquí el tiempo que debe transcurrir antes de que los efectos de la inversión comiencen a darse.

y en el largo plazo la inversión podría resultar en economías externas que aprovechen la infraestructura instalada para efectuar inversiones derivadas. Los efectos combinados de estos fenómnos podrían traducirse en el incremento del volumen ocupacional y afectar significativamente la distribución espacial de la actividad económica al generar movimientos de factores (mano de obra y capital) entre regiones.

Por otro lado, las inversiones en infraestructura social presentan una variante. Producen efectos directos en el corto plazo similares a los anteriormente señalados; en el mediano y largo plazo, sin embargo, surge la necesidad de preparar y mantener personal (médicos y personal paramédico, personal administrativo, maestros y profesores, trabajadores sociales, personal de mantenimiento y otros), y de adquirir equipo y materiales que aseguren la prestación de servicios públicos [1]. Esto entraña un desembolso continuo y generalmente creciente, especialmente por concepto de salarios, que absorbe un alto porcentaje de los recursos del sector público.

Existe, entonces, una estrecha relación entre los gastos de inversión y los gastos corrientes en los sectores sociales con claros efectos sobre el empleo. El mejoramiento cualitativo de parte de la población podría considerarse, además, como un efecto indirecto de las inversiones en infraestructura social.

Por último, las inversiones públicas en los sectores productivos pueden repercutir significativamente en la generación de empleos directos e indirectos, particularmente en el sector agrícola. Los sistemas de riego, el fomento y establecimiento de agroindustrias y mejoras y expansión en los medios de comercialización son actividades promisorias que no han recibido hasta la fecha adecuada atención por parte del sector público, como se señala en el anexo 4.

7. *RECAPITULACION*

El gasto público puede constituirse en un poderoso instrumento de las políticas de empleo, ya sea para atender graves insuficiencias en ciertos períodos y zonas, o ya sea para crear condiciones, instituciones y estructuras que favorezcan en el largo plazo la generación sostenida de nuevos puestos de trabajo. Diversos factores reducen empero la efectividad de este instrumento de política económica, entre los que cabe mencionar la inelasticidad tributaria, la inmovilidad relativa de los factores, la ausencia de sistemas adecuados de información sobre las oportunidades laborales disponibles y las

[1] Aunque en las obras de infraestructura económica también se dan necesidades de personal pagado por el sector público (mantenimiento de carreteras y personal administrativo y de funcionamiento en las empresas de servicios básicos), los desembolsos en este sector por esos conceptos no son muy significativos.

presiones que reducidos grupos de interés —generalmente de origen urbano— y, en cualquier caso, minoritarios, ejercen para que la asignación del gasto se realice en su favor.

Se han expuesto, además, los efectos directos e indirectos que tiene el gasto público —inversiones y gastos corrientes— en el volumen de empleo, concluyéndose que, en general, no se han maximizado aquellos efectos, por faltar una política explícita de empleo. Se ha insistido en que la importancia de la construcción pública, como mecanismo de ocupación y de distribución del ingreso, debería acrecentarse sustantivamente.

II. EL SISTEMA IMPOSITIVO[1]

1. *CONSIDERACIONES PRELIMINARES*

La política fiscal puede afectar la generación de empleos induciendo cambios en la estructura productiva o en la estructura de la demanda. Los cambios en la estructura productiva se logran principalmente por medio de la protección arancelaria, los incentivos fiscales y los impuestos selectivos al consumo, en tanto que los cambios en la estructura de la demanda se logran fundamentalmente a través de medidas que redistribuyan el ingreso, que no excluyen a las anteriores. Los ingresos tributarios a su vez condicionan el gasto público, y ya se ha puntualizado que la insuficiencia de los mismos repercute negativamente en la capacidad de acción del sector público.

En esta sección se estudian aspectos seleccionados de los sistemas impositivos, partiendo del supuesto de que los ingresos tributarios y las modalidades impositivas deben cumplir el doble requisito de proveer al sector público de suficientes recursos y de aumentar la capacidad de las economías para generar empleos. Como se le asigna a la distribución del ingreso importancia fundamental como mecanismo a través del cual los sistemas impositivos pueden afectar significativamente la generación de empleos, se le dedicará preferente atención a la misma.

2. *LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y EL EMPLEO*

Las restricciones que la muy desigual distribución del ingreso en Centroamérica impone sobre el consumo son severas. El poder adquisitivo del 50 por ciento de la población que recibe sólo el 13 por ciento del ingreso estimado total (equivalente a un ingreso per cápita de $CA 74 anuales) es muy

[1] El análisis comparado de los sistemas impositivos y de las finanzas públicas ya se ha hecho en el anexo 10. Aquí se estudian sólo aquellos aspectos de la política fiscal que afectan, directa o indirectamente, la capacidad de generar empleos de las economías centroamericanas.

exiguo. En esas circunstancias, la estructura del consumo se ha orientado hacia los bienes manufacturados duraderos y no duraderos, fenómeno congruente con aumentos en el ingreso per cápita sin mejoras en la distribución del ingreso [1]. Es decir, el sistema productivo responde a los patrones de demanda de estratos minoritarios de altos ingresos. Por otra parte, las apreciables desigualdades de ingreso y la reducida participación de los salarios en el ingreso nacional no se han traducido en altas tasas de ahorro. Se ha estimado (tabla III-10), que en Guatemala el ahorro personal representa sólo entre 9 y 24 por ciento del ahorro bruto; el porcentaje varía entre 18 y 30 en Costa Rica; en el resto de los países se presentan situaciones similares [2].

TABLA III-10

Guatemala y Costa Rica: Composición del ahorro bruto
(En porcientos)

	GUATEMALA				COSTA RICA			
	Público	*Privado*	*Extranjero*	*Depreciación*	*Público*	*Privado*	*Extranjero*	*Depreciación*
1960	19.6	11.0	24.1	45.3	19.5	28.7	24.7	27.1
1961	19.4	11.1	17.0	52.5	3.0	53.2	18.9	24.9
1962	20.9	4.7	24.1	50.3	11.2	47.0	18.0	23.8
1963	18.9	30.3	29.7	21.1	5.6	52.9	20.5	21.0
1964	17.6	35.6	30.0	16.8	8.0	39.0	23.9	29.1
1967	15.7	—	50.4	—	3.9	37.0	33.4	25.7
1968	15.3	—	27.9	—	9.1	36.6	28.4	25.9

Fuente: SIECA, con base en datos oficiales de los países.

Desde otro punto de vista, cabe puntualizar que el incremento de las utilidades no se ha reflejado en una elevación significativa de los coeficientes de ahorro interno, sino que, por el contrario, éstos decrecieron durante la década en tres de los cinco países [3]. Es decir, la tasa marginal del ahorro nacional bruto a las utilidades parece ser muy baja o aún negativa.

[1] Es interesante notar al respecto que el nivel de consumo personal en Centroamérica es función únicamente del nivel del ingreso bruto y no de la población, como sería el caso si hubiese —entre otras condiciones— una mejor distribución del ingreso. Véase el "Análisis econométrico del Mercado Común Centroamericano", en el anexo 1.

[2] Se estima que el ahorro personal consituye entre el 30 y 60 por ciento del ahorro privado.

[3] Solamente Costa Rica y Guatemala mostraron aumentos sustanciales en los coeficientes de ahorro. Ver cuadros 13 al 18 del anexo 1.

Además, el porcentaje de las ganancias de empresas extranjeras remitido al exterior aumentó durante la pasada década, pasando de 58 por ciento en 1962/1963 a 64 por ciento en 1968/1969 [1], lo que indicaría la falta de oportunidades de inversión causada, en parte, por limitaciones de la demanda.

Datos fragmentarios sugieren que se correlacionan positivamente una mayor igualdad en la distribución del ingreso y la propensión promedio al ahorro [2]. Esto vendría a sustanciar el argumento en favor de una mejor distribución del ingreso con miras a elevar los coeficientes de ahorro interno. Las medidas redistributivas tendrían también efectos favorables en la composición de la demanda y en la generación de empleos.

Si la propensión marginal a importar aumenta con el ingreso —y existen indicaciones de que éste es el caso en Centroamérica— [3] entonces un aumento en el ingreso relativo de los estratos de menores recursos podría reducir el volumen de las importaciones. Por otra parte, la ampliación de la demanda de bienes de baja elasticidad-ingreso posibilitaría el logro de economías de escala, con efectos positivos sobre la eficiencia productiva. En tercer lugar, si los bienes antes mencionados —que representan una proporción sustancial del consumo de las familias de bajos ingresos— tienen un componente de mano de obra más elevado que el de los bienes con alta elasticidad-ingreso, entonces la redistribución del ingreso repercutiría en una mayor utilización de los factores disponibles, especialmente del factor trabajo.

Recapitulando, de las consideraciones anteriores se concluye que las medidas redistributivas del ingreso en Centroamérica difícilmente reducirían el nivel del ahorro o retardarían su crecimiento; en cambio, las mismas ten-

---

[1] Basado en datos que aparecen en el estudio *The Common Market and its Future*, BIRF, 1971, cuadro nº 80 del anexo.

[2] La excepción más notable la constituye Honduras, cuyo coeficiente de ahorro interno está probablemente influenciado indirectamente por el ahorro de las empresas bananeras; ver al respecto ROSENTHAL, G., *op. cit.* Por otra parte, existen indicaciones de otros países en el sentido de que períodos de mayor igualdad en la distribución del ingreso coincidieron con altas tasas de ahorro y formación de capital. Tal sería el caso de Japón en el período de la posguerra y de Estados Unidos durante 1884-1889. Ver, respectivamente, OSHIMA, H., "Labor Force Explosion and the Labor-Intensive Sector in Asian Growth", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 19, Nº 2, 1971 y STRASSMAN, P., "Economic Growth and Income Distribution", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, agosto de 1956. En México, la transferencia de ingreso de salarios a utilidades durante 1939-50 no repercutió en aumentos de ahorro, según otro estudio, citado en MADRAZO, I., "Distribución del ingreso y tasa de crecimiento en países subdesarrollados", *Comercio exterior*, México, enero de 1972.

[3] Estimaciones basadas en la *Encuesta de ingresos y gastos de familias urbanas en Guatemala* dan una propensión marginal a importar de 0.04 para las familias con ingresos menores de Q. 500.00 anuales en tanto la misma aumenta a 0.27 para las familias con ingresos superiores a Q. 10,000 anuales.

drían importantes efectos sobre la composición de la demanda, favoreciendo la producción de bienes de origen local e intensivos en mano de obra. Es en este sentido que la política impositiva tiene mayores posibilidades de actuar como instrumento de una política de empleo.

3. *LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS DE LA REGIÓN: ALGUNAS CARACTERÍSTICAS*

Siendo la redistribución del ingreso y la orientación de la estructura y organización del sistema productivo los principales mecanismos por medio de los cuales el sistema impositivo influye sobre el empleo, es interesante notar que precisamente dos de las principales características de los sistemas impositivos centroamericanos han sido su regresividad y la excesiva protección al capital, lo que ha hecho que los mismos no sólo no hayan sido utilizados como instrumentos tendientes a aumentar los niveles de empleo, sino que probablemente han actuado como obstáculos para una mayor expansión de las oportunidades de trabajo.

El examen de la estructura de los ingresos tributarios muestra la regresividad de esos sistemas. En efecto, hacia 1970 el 78 por ciento de los ingresos tributarios de la región eran generados por impuestos indirectos, de los cuales casi un 60 por ciento fueron impuestos al "consumo, la producción y otros" (ver cuadro 19 del anexo 10). Si se tiene presente que aproximadamente tres cuartas partes de las recaudaciones del impuesto general a las ventas proviene de los productos alimenticios, las bebidas y el tabaco (cuadro Nº 3 del anexo estadístico C, anexo 10), que representan una proporción mayor en el presupuesto de las familias de menores ingresos relativos [1], entonces el efecto regresivo del sistema se hace evidente.

El impuesto sobre la renta, por otra parte, representó en 1970, únicamente el 10.2 por ciento de los ingresos tributarios de la región, superando el 2 por ciento del PIB sólo en dos países (Honduras y Costa Rica) [2]. Si se tiene en cuenta que en Centroamérica un 20 por ciento de la población recibe más del 60 por ciento del ingreso total, se puede concluir que el posible efecto progresivo de los impuestos directos difícilmente compensa la regresividad de los indirectos [3].

---

[1] Se estima que el gasto en alimentación para las familias urbanas de bajos ingresos en Guatemala representa el 47 por ciento del gasto total de las mismas, descendiendo dicho porcentaje hasta 19 por ciento en las familias de mayores ingresos. OLIELLANA, R., *"Ingresos y gastos de familias urbanas de Guatemala"*, IIES, Guatemala, 1972. En las familias campesinas el porcentaje es aún mayor, según otra encuesta de la misma fuente.

[2] En cinco países latinoamericanos el impuesto sobre la renta superó el 6 por ciento del PIB entre 1966-1968.

[3] Al respecto, es interesante notar que aun en Argentina, donde el impuesto sobre

La regresividad se torna aún más aguda al advertirse que la evasión del pago de impuestos es relativamente fácil para los estratos de mayores ingresos por las deficiencias administrativas de los organismos encargados de la imposición [1].

En lo que respecta a la protección del capital, cabe señalar que las leyes nacionales de incentivos fiscales y el arancel común han significado con frecuencia no sólo sacrificios fiscales injustificados, sino la conformación de una estructura productiva poco intensiva en mano de obra. Sólo excepcionalmente se ha tenido presente la generación de empleos al concederse incentivos. Por ejemplo, las exenciones de impuestos a las utilidades reinvertidas [2], al no hacerse depender del uso de determinada proporción de factores, han discriminado de hecho contra la de mano de obra, abaratando implícitamente el costo del capital. Esto, por lo demás, no ha contribuido a mejorar la distribución del ingreso.

Por otra parte, la estructura arancelaria de protección efectiva, como se demuestra en el anexo 2, ha otorgado mayores incentivos a la producción de bienes con bajas proporciones de valor agregado y poco intensivos en mano de obra. Con base en el hecho de que en 1968 el coeficiente del valor agregado por la industria fue de 0.45, y que los pagos al trabajo y a la renta fueron respectivamente el 11.9 por ciento y el 1.0 por ciento del valor bruto de la producción industrial, se puede estimar que la participación (en términos brutos) de los factores en el valor agregado fue la siguiente: renta, 2.2 por ciento, mano de obra, 26 por ciento y capital, 71.8 por ciento. Vale decir, la protección en Centroamérica ha sido en gran parte protección al capital.

Además, si se supone que el "efecto de sustitución" [3] entre 1958-1969 es un indicador razonable del efecto total (efectos directos e indirectos) de la protección y se clasifican los distintos grupos industriales en orden descen-

---

la renta representa casi la cuarta parte del total de ingresos tributarios, se ha estimado que el efecto regresivo de los impuestos indirectos anula entre el 40 por ciento y el 80 por ciento del efecto progresivo de los impuestos directos. *Economic Development and Income Distribution in Argentina*, Naciones Unidas, 1969.

[1] Datos fragmentados de Guatemala revelan, por ejemplo, que de una muestra reciente efectuada por la Oficina del Impuesto sobre la Propiedad en veinte grandes propiedades, el valor declarado sólo representó el 4.5 % del valor estimado por esa dependencia; para las 15,000 propiedades de todos los tamaños investigados el valor declarado representó un 52 % del estimado oficialmente.

[2] Ver el último cuadro del anexo estadístico c, anexo 10.

[3] El efecto de sustitución es el incremento de la producción regional que puede atribuirse a la sustitución de importaciones. Ver el anexo 3 para el valor de dichos coeficientes.

dente de protección, se podría establecer una comparación con los índices respectivos de densidad e intensidad del capital (véase tabla III-11).

TABLA III-11

Centroamérica: Rangos del efecto de sustitución, densidad e intensidad de capital para 14 grupos industriales

Grupo	*Efecto de sustitución*	*Densidad de capital* *	*Intensidad de capital***
Alimentos	11	5	6.5
Textiles	6	8	2.0
Vestuario y Calzado	14	13	10.0
Productos de Madera	13	14	7.5
Muebles	9	12	11.0
Productos de Papel	5	7	5
Imprentas	12	10	6.5
Cuero	7	11	9
Productos de hule	4	2	8.5
Productos Químicos	8	3	4
Petróleo	1	1	1
Minerales no-metálicos	10	4	8.5
Metales Básicos	2	6	3
Productos de metal	3	9	7.5

* Relación de capital fijo (excluyendo terrenos) al número de trabajadores de producción.

** Relación del capital fijo (excluyendo terrenos) al valor agregado.

Fuente: SIECA, con base en datos de *The Common Market and Its Future*, BIRF, y en la Encuesta Industrial Centroamericana de 1969.

El coeficiente de correlación de rangos entre el efecto de sustitución y la densidad de capital es de 0.58 y entre el primero y la intensidad de capital de 0.56. Esto indica que, efectivamente, la protección otorgada incentivó el establecimiento de industrias más densas e intensivas en el uso del capital. Puesto de otra manera, se protegió más a industrias en las que se requería de una mayor inversión para generar un empleo —lo que implica una reducción en el potencial del sector como fuente de empleo— y para producir una unidad de producto, lo que representa una menor productividad del capital.

En suma, la experiencia de la región durante la década pasada revela que los sistemas impositivos han tenido efectos regresivos en cuanto a la distribución del ingreso y han propiciado estructuras y procesos productivos intensivos en capital y con altos componentes de insumos importados. Se

plantea entonces la necesidad de redefinir las orientaciones de la política fiscal en el sentido de que la misma no debe utilizarse únicamente como un mecanismo para transferir recursos privados al sector público sino también como un instrumento que, por medio de sus efectos redistributivos y de asignación de recursos, influya sobre las estructuras de demanda y de producción con el propósito de ampliar el mercado interno e incrementar los niveles de empleo.

C. EL CRÉDITO

1. *ANTECEDENTES*

Existen fundamentos para pensar que la política crediticia de los países centroamericanos ha carecido de una orientación que responda a las necesidades de un desarrollo integral de la región. Aunque los primeros bancos se establecieron desde finales del siglo pasado [1], éstos actuaron en función de las necesidades del sector de exportación. Sólo desde la segunda guerra mundial, y en particular después de 1950, se diversifica la cartera de los mismos, al iniciarse un proceso de industrialización apoyado en la sustitución de importaciones, así como una mayor actividad del sector público en la promoción del desarrollo económico y social.

Pese a estos acontecimientos, la naturaleza de los conceptos predominantes en la orientación del crédito (lucratividad de las inversiones, seguridad de recuperación, clientela de alta capacidad de pago, y otras características) le ha restado efectividad como instrumento de desarrollo. En efecto, el crédito parece haber tenido relativamente poca influencia en la transformación de la estructura productiva de las economías centroamericanas y en la promoción de nuevos procesos productivos y selección de técnicas congruentes con la dotación de recursos de la región.

En este capítulo se analizan las tendencias en la orientación del crédito en Centroamérica, tanto desde un punto de vista intersectorial como intrasectorial, para luego relacionarlas con el problema del desempleo. Sin embargo, dada la naturaleza complementaria del crédito, no puede establecerse una relación directa del mismo con algunas condiciones de la estructura socioeconómica de la región, que obedecen a factores más profundos que la orientación de los flujos crediticios. En todo caso, la orientación del crédito ha contribuido a reforzar determinados patrones característicos del desarrollo centroamericano.

---

[1] Banco de Costa Rica (1877), Banco de Crédito Agrícola de Cartago (1918); Banco de Occidente (1881), Banco Salvadoreño (1891); Banco de Honduras (1889), Banco de Londres y Montreal (1888). Véase la parte VI del anexo 9.

2. *MAGNITUD Y ORIENTACIÓN DEL CRÉDITO*

Los cuadros 32 y 33 describen la evolución del crédito bancario durante la década pasada por destino sectorial, en términos absolutos y relativos [1]. Se incluyen las cifras tanto de los préstamos nuevos como de la cartera crediticia, ya que la relación entre ambas es útil para apreciar la tendencia de los plazos, lo que se comentará en el anexo 10. Los préstamos otorgados se duplicaron durante la década 1960-1970 alcanzando cerca de $CA 1 000 millones. Al mismo tiempo se registraron cambios importantes en su distribución sectorial, según muestra el cuadro 33. En efecto, la participación relativa del crédito agrícola permaneció constante o tendió a disminuir dentro del total, en tanto que el crédito industrial aumentó significativamente. No obstante, la agricultura, absorbió durante el período la mayor parte del crédito total en tres de los cinco países (Guatemala, 35.5 por ciento; Nicaragua, 69.6 por ciento y Costa Rica 62.6 por ciento)[2] mientras que en otros dos los sectores restantes muestran niveles más altos de participación. Hacia 1970, y para la región en su conjunto el 40 por ciento del crédito se destinó al sector agropecuario, distribuyéndose el resto aproximadamente en partes iguales entre los otros tres sectores.

En la evolución del crédito agrícola hay dos fenómenos que interesa destacar. Por un lado, la ganadería ha venido adquiriendo una importancia relativa creciente en la distribución del crédito. Como se observa en el cuadro 32, el monto de los préstamos canalizados a esta actividad llega a representar el 60 por ciento del crédito agrícola en 1970.

Por otro lado, la mayor parte de los préstamos a la agricultura se ha orientado hacia los productos de exportación, tendencia típica en las economías agroexportadoras. Es interesante notar que los datos disponibles, referentes al período 1965/1967, indican que los principales cultivos de exportación [3] absorbieron entre el 70 y el 90 por ciento del crédito agrícola [4]. Dado que casi la totalidad de la producción exportable se genera en las fincas relativamente grandes y que éstas representan un porcentaje reducido del total de las unidades de producción, la mayoría de los propietarios agrícolas quedan prácticamente eliminados de las fuentes crediticias institucionales.

---

[1] Desafortunadamente no se pudieron obtener datos comparables que correspondiesen al mismo año inicial para todos los países, por lo que no se incluyen los totales regionales, a excepción de la cartera crediticia para 1970.

[2] Se refiere a cartera crediticia al 31 de diciembre de 1970.

[3] Incluye café, algodón y caña de azúcar para Guatemala, El Salvador y Nicaragua; café y algodón para Honduras, y café, caña de azúcar, cacao y banano para Costa Rica.

[4] Ver Quinós, R., *Agricultural Development and Economic Integration in Central America*, Universidad de Wisconsin, 1971, cuadro 4.9, p. 170.

Por lo demás, como se señala en el anexo 4 (sección 7.4), la participación del sector público en el crédito agrícola a través de bancos e institutos de fomento y desarrollo ha sido —a excepción de Nicaragua y Costa Rica— bastante reducida y tiende a disminuir aún más.

En cuanto al sector industrial, cabe puntualizar que ha sido favorecido significativamente por la política de crédito, durante la década pasada. El rápido crecimiento del monto de préstamos a la industria puede explicarse por el impulso que recibió el proceso de industrialización con la creación del Mercado Común y la sustitución de importaciones.

Los datos disponibles permiten conjeturar que el volumen del crédito industrial se cuadruplicó durante la década, elevándose de unos $CA 50 millones a principios de la misma a $CA 200 millones en 1970[1]. En forma correspondiente, el crédito destinado a la industria dentro del total aumentó de cerca del 15 por ciento a comienzos de la década al 20 por ciento en 1970.

Datos parciales para 1970 indican que entre el 50 y el 80 por ciento del crédito se concedió a la industria textil, la alimentaria, la química y farmacéutica. Cabe tener en cuenta, además, que los préstamos de los sistemas bancarios nacionales representan sólo parte del financiamiento industrial total. Aun cuando no se conoce con certeza la importancia relativa de las fuentes externas y particularmente del autofinanciamiento, el Banco Mundial las ha estimado en 27 y 58 por ciento respectivamente, para el período 1962/1969, lo cual significaría que sólo un 15 por ciento del financiamiento total proviene de los bancos y las financieras privadas[2].

Por otro lado, el hecho de que los préstamos del BCIE al sector industrial durante la década pasada se hayan concentrado en las mismas ramas antes mencionadas (sólo la rama textil recibió cerca de la tercera parte del crédito)[3] y de que la inversión extranjera se haya orientado hacia ramas como el petróleo, industrias químicas, metálicas, de tabaco, hule y vidrio[4], indica que los sistemas financieros internos, junto con el BCIE, alentaron el establecimiento de industrias "tradicionales" y la inversión directa extranjera se concentró en las "no tradicionales" más dinámicas, que generalmente abastecen el mercado regional.

3. *EL CRÉDITO Y EL EMPLEO*

La importancia que tienen las actividades financiadas por mecanismos institucionales y por los intermediarios financieros en las economías centro-

---

[1] Se refiere a cartera crediticia; ver cuadro.

[2] Ver anexo 3, parte primera.

[3] Ver anexo 9, capítulo II.

[4] ROSENTHAL, GERT, *op. cit.*

americanas y los resultados de algunas medidas de política crediticia practicadas en la región (topes de cartera, encajes legales, criterios en la concesión de créditos y otros), permiten considerar al crédito como un instrumento complementario capaz de influir significativamente en la estructura económico-social del área. Se sugiere que la orientación que se ha dado a la política de crédito en los países de Centroamérica ha venido a reforzar el patrón de ciertas interrelaciones económicas y/o sociales, y por esa vía a afectar desfavorablemente el empleo.

La desigual distribución de la riqueza —y consecuentemente del ingreso— conformada durante el período mercantilista y posteriormente acentuada por el desarrollo de las economías agroexportadoras, junto con los criterios eminentemente comerciales incorporados a los sistemas crediticios, han determinado en gran parte la orientación del crédito en Centroamérica. Este se ha canalizado fundamentalmente a los cultivos de exportación y a la ganadería, y más recientemente, a las ramas "tradicionales" de la industria. En ambos casos las fuentes financieras generalmente han encontrado "clientes" principalmente entre los grandes agricultores y la emergente clase industrial, quienes podían garantizar los créditos, apoyados unos en la demanda externa de productos primarios y otros en el comercio regional de bienes de consumo manufacturados, y bajo el amparo de la zona de libre comercio y de otras medidas proteccionistas.

Al mismo tiempo dos fenómenos de trascendencia se producen en los sectores primario y secundario de la región. El primero se refiere a la estructura agraria que tiende a polarizarse en el complejo latifundio-minifundio. Ya sea por su propia fragmentación o por la incorporación de nuevas tierras a los latifundios [1], los minifundios tienden a perder importancia relativa desde el punto de vista de la producción, aunque siguen ocupando una fracción significativa de la población. El creciente desempleo o subempleo, aunado a la insuficiente capacidad productiva del minifundio, obliga a los minifundistas a trabajar parte de su tiempo como asalariados (jornaleros) o permanentemente (obreros-agrícolas) en las explotaciones comerciales, o emigrar a las zonas urbanas. El segundo fenómeno ocurre en el sector industrial, entre los estratos fabril y artesanal. En ésios se presentan agudas relaciones de competencia que conducen a la progresiva eliminación del segundo sin que se generen oportunidades de empleo para absorber productivamente a los artesanos desplazados. Desde luego, no se pretende decir que los fenómenos apuntados son resultado del crédito y de sus características. Pero es probable que el sistema crediticio ha venido a reforzar y quizás a acelerar dichos procesos. El hecho de que la mayor parte de los recursos crediticios se destine

[1] Podrían ser tierras nuevas (ampliación de la frontera agrícola) o tierras antes explotadas por minifundistas que por diversas circunstancias las pierden.

a un reducido grupo de agricultores e industriales obviamente reduce las posibilidades de sobrevivencia de los pequeños agricultores y de los artesanos. La situación es particularmente grave en la agricultura donde la insuficiencia de recursos y la falta de apoyo institucional, restringe seriamente la viabilidad económica de los pequeños productores [1]. La falta de acceso que éstos tienen a las fuentes institucionales de crédito los obligan muchas veces a aceptar financiamiento no institucional, en condiciones onerosas.

Conviene destacar dos circunstancias más, relacionadas con la política crediticia: una es que el carácter "ausentista" de muchos terratenientes da lugar a que se transfiera a otros sectores parte de los beneficios derivados del crédito agrícola, reduciéndose así las posibilidades de desarrollo del sector. La otra es que los beneficiarios del crédito son quienes probablemente lo necesiten menos en términos relativos. Esto a veces tiene el efecto de liberar sumas equivalentes para invertir fuera del sector (especulación de terrenos urbanos, o aun consumo suntuario). De esta manera, el crédito agrícola estaría financiando esas inversiones en forma indirecta, a un elevado costo social.

Finalmente, es menester mencionar que aunque los cultivos tradicionales de exportación han sido grandes absorbedores de mano de obra —a semejanza de las industrias "tradicionales" en el contexto urbano—[2] las tendencias recientes a incrementar la ganadería y mecanizar en las grandes fincas, por un lado, y a fomentar el establecimiento de grandes industrias intensivas en capital, por el otro, sin que se generen suficientes oportunidades alternas de trabajo en zonas rurales y urbanas, abren perspectivas sombrías con relación al empleo. En este sentido, la modificación de las normas y composición del crédito —en unión de medidas complementarias— podría llevar a mitigar la gravedad de la situación.

D. LA POLÍTICA TECNOLÓGICA

1. *PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA*

A continuación se intenta introducir el tema de la tecnología, sus principales características y su importancia en el marco de una política de desarrollo.

En su acepción más general se entiende por tecnología el conjunto de medios que utiliza el ser humano para transformar su medio ambiente con el propósito de satisfacer sus necesidades u objetivos. En un sentido más operacional, tecnología se entiende como las posibles combinaciones de fac-

[1] Véase anexo 4, parte primera.

[2] Es decir, a pesar de que el empleo generado por dichas actividades no constituía uno de los criterios para otorgarles financiamiento, las actividades más rentables coincidieron en principio con las que generaban más empleo.

tores para la obtención de un "producto" con atributos cualitativos y cuantitativos. Se tiene presente no sólo los factores tradicionales de producción (trabajo, capital y tierra) sino también los que podrían llamarse "organización" y "distribución". La organización alude a la capacidad de obtener el producto deseado mediante el ordenamiento de las interacciones entre los otros factores, y entre ellos y el medio ambiente; la distribución, por otra parte, se refiere a los sistemas por medio de los cuales se hace llegar el producto a los destinatarios intermedios y/o finales.

Si se conoce más de una combinación de factores para obtener un mismo "producto", entonces se dice que existen "opciones tecnológicas". En este orden de ideas, el conjunto de objetivos, orientaciones y criterios planteados en torno de la selección de opciones tecnológicas constituye materia de la *política tecnológica*.

La necesidad de formular una política tecnológica congruente con las pautas de desarrollo se deriva de la toma de conciencia de lo que se da en llamar la "brecha tecnológica", que se manifiesta en el excesivo control que países industrializados tienen sobre "los recursos naturales, el equipo y la capacidad militar, los mercados y la administración de empresas, los procesos industriales, los salarios e ingresos" [1].

Es importante indicar que esta brecha se presenta tanto a nivel internacional como nacional, y la misma se refleja en el creciente distanciamiento entre países y regiones. No debe sorprender entonces la profunda atención que el tema ha merecido recientemente.

Por otra parte, la selección de tecnologías tiene impactos de distinta naturaleza sobre el ahorro, el consumo, la distribución del ingreso, el empleo y los valores de una sociedad, elementos de central importancia para una política de desarrollo.

Conviene aclarar también el alcance de otro concepto que aparece en las deliberaciones sobre el tema: el "dualismo" [2]. En el presente contexto, el dualismo alude a la existencia de diferentes funciones de producción en los sectores "moderno" y "tradicional". El primero se identifica generalmente con la gran industria, la agricultura de plantación, la minería y la explotación de petróleo, y se caracteriza por coeficientes técnicos relativamente constantes [3] y por procesos con alta densidad de capital. El sector tradicional, por otra parte, comprendería la agricultura de subsistencia, el estrato artesanal y la pequeña industria, en los que se presentaría mayor grado de sus-

---

[1] ADAMS, R., "La brecha tecnológica, algunas de sus consecuencias en el desarrollo de América Latina", *Foro internacional*, Vol. x, Nº 1, 1969.

[2] Las interpretaciones de "dualismo" en diferentes contextos surgen a raíz de la teoría del dualismo social, de Boeke, *Economic Policy of Dual Societies*, Nueva York, 1963.

[3] Es decir, la sustitución entre factores es relativamente limitada.

titución de factores (coeficientes técnicos variables) y procesos productivos de alta intensidad en el uso de mano de obra. Esta interpretación dualista ha originado debates en torno de la conveniencia de auspiciar alternativamente la utilización de tecnologías "avanzadas" o tecnologías "primitivas" en el marco de una estrategia de desarrollo. Se sugiere, empero, que una política tecnológica debería descansar más bien en un "pluralismo", vale decir, la coexistencia de una gama de tecnologías, algunas intensivas en mano de obra (no por eso ineficientes o poco modernas) y otras intensivas en capital, según la actividad y el sector que las utiliza.

2. *LA POLITICA TECNOLÓGICA EN CENTROAMERICA*

Fundamentada la necesidad de una política tecnológica, cabe considerar algunos aspectos de las políticas seguidas por los países centroamericanos con relación a la selección de tecnologías, particularmente durante la última década, y sus posibles efectos sobre el empleo.

En este sentido se examinarán los niveles de productividad inter e intrasectorial, la transferencia de tecnologías, y la investigación y el desarrollo tecnológico en la región, sin perder de vista sus repercusiones en los mercados de trabajo.

Se sugiere que el cambio tecnológico se refleja en parte en los niveles de productividad que desafortunadamente han sido poco estudiados en Centroamérica. Las consideraciones siguientes son un ensayo de aproximación al tema, desde diferentes ángulos.

El cuadro 34 presenta datos sobre la productividad sectorial relativa al promedio de cada país, durante 1960/1969; se incluye el dato de Latinoamérica para propósitos de comparación.

La productividad relativa del sector agrícola —que era comparativamente más baja en 1960— disminuyó aún más durante la década, al paso que se elevaba la productividad relativa del sector secundario (industria y servicios básicos). Similar tendencia se observó en el contexto latinoamericano. En efecto, la productividad relativa del sector agrícola ha fluctuado entre el 40 y 60 por ciento respecto de la productividad promedio de cada país. Esto refleja los altos niveles de subempleo agrícola, causados por rigideces estructurales (sistema de tenencia de tierra, dependencia de la demanda externa, mercado interno débil, etc.), e institucionales (bajos salarios, concentración del crédito en pocos productores, reducido valor de los productos de consumo interno, falta de organización campesina, y otros) ya comentados en el anexo 4.

Por otra parte, el sector secundario tiende a presentar la más alta productividad de la mano de obra en la región. Al estimarse las productividades promedio y coeficientes de variación por subsectores durante el período 1960-

68 (véase cuadro 35) se comprueba la baja productividad de la mano de obra empleada en la agricultura que, dejando fuera el caso de Costa Rica, fluctúa entre $CA 400 y $CA 470. Sigue el sector de la construcción (oscilando alrededor de los $CA 700), la industria y los servicios (por lo general entre $CA 1000 y $CA 1 800), los transportes (alrededor de $CA 2 000) y, por último, la electricidad, el gas y el agua con productividades que varían entre $CA 2 000 y $CA 6 000.

Deben tenerse en cuenta, no obstante, las deformaciones debidas al concepto de productividad que se utiliza, que es probablemente influido por los niveles de salario que se establecen en cada sector. Otra limitación estriba en que las cifras dadas no están corregidas por las diferencias de precios entre países. Esto deforma considerablemente la estimación de las productividades correspondientes a cada subsector. El caso más claro se da en la electricidad, en el que los precios unitarios difieren marcadamente entre países [1]. De hecho, si en vez del valor agregado por trabajador se utiliza el producto físico (en kilovatios-hora) por trabajador (cuadro 36) el rango de los cinco países en orden de productividad prácticamente se invierte con relación al presentado en el cuadro 35. Se observa, asimismo, que las productividades tienden a convergir, lo que sugiere el creciente uso de tecnologías similares en ese subsector, exceptuando el caso de Guatemala [2].

En todo caso, no debe extrañar que las productividades más elevadas correspondan a los transportes y la electricidad, al emplear estos sectores técnicas intensivas en capital.

Por otro lado, si se supone que el coeficiente de variación es, en cierta medida, un indicador del dinamismo tecnológico sectorial [3], podría concluirse que, durante la década pasada, los sectores "tecnológicamente" menos dinámicos fueron la agricultura y los servicios, y los más dinámicos la construcción, la industria y los servicios básicos. La excepción más notable se presentó en Costa Rica, donde, por el contrario, la agricultura —no obstante su ya elevado nivel de productividad— alcanzó el más alto coeficiente de variación dentro

---

[1] Los precios promedio por kilovatio-hora variaron entre 1.63 centavos de $CA en Costa Rica y 5.67 centavos de $CA en Honduras para 1960, y entre 2.01 y 3.40 centavos de $CA para los mismos países en 1969. O sea que Honduras en 1960 podría haber obtenido la misma productividad que Costa Rica, generando con el mismo número de trabajadores una cuarta parte de la energía generada por este último país.

[2] Guatemala se concentra en la producción de energía térmica, en tanto que los demás países tienden a incrementar el uso de energía hidroeléctrica, llegando ésta a representar el 96.1 por ciento del total, en Costa Rica (1970).

[3] Este supuesto es cierto solamente si se acepta que el concepto de tecnología incluye diferencias cualitativas en la mano de obra, así como los aspectos de organización y distribución ya mencionados; o si se acepta que todo aumento en productividad se debe exclusivamente al uso de mejores técnicas.

de la economía, mientras que el sector de electricidad fue el más estable[1].

Por último, el estancamiento de la productividad del sector de servicios no debe sorprender puesto que no requiere generalmente altos niveles de "tecnificación" y porque su productividad depende en gran parte de aumentos en precios (en el caso del comercio y la propiedad de vivienda) y de salarios (en el caso de la administración pública).

Conviene examinar la productividad desde una perspectiva intrasectorial, que complemente la anterior. Se pondrá énfasis en el sector agrícola e industrial.

3. *LA PRODUCTIVIDAD EN LA AGRICULTURA*

El estudio de la productividad en la agricultura se dificulta por el gran número de factores que interactúan y afectan la producción. Además de la mano de obra está el factor tierra, con todas sus características de vocación, capacidad productiva, uso actual, y otros aspectos; los factores climatológicos; los factores estructurales e institucionales, como el sistema de tenencia de la tierra, la política de salarios y legislación social; factores organizacionales tanto dentro de la empresa cuanto fuera de ella, como el cooperativismo, el sindicalismo y otras formas de organización campesina; y factores tecnológicos como la mecanización y los insumos mejorados, combinándose todos estos factores con resultados diversos y no siempre previsibles[2].

El cuadro 37 presenta indicadores que aluden a los factores antes referidos y dan idea de la manera en que éstos influyen en la productividad agrícola. Sin olvidar las limitaciones de dichos indicadores[3], el cuadro 37 sugiere algunas relaciones interesantes. Se observa, por ejemplo, una correlación de rangos casi perfecta entre la productividad (definida como el valor agregado por trabajador agrícola económicamente activo) y el porcentaje del área y del número que las fincas multifamiliares representan dentro del total; por otra parte, en términos generales, se da una correlación de rangos inversa entre la productividad y el porciento de la PEA agrícola dentro de la total, los índices de concentración del ingreso y de la tierra, el porciento del área explotada total o parcialmente mecanizada y el desempleo equivalente en la agricultura.

De particular interés es la relación que parece darse entre los indicadores

---

[1] La estabilidad relativa del subsector de electricidad en Costa Rica puede explicarse por sus bajos precios unitarios —particularmente a principios de la década— y por haber logrado ya entonces elevados niveles de productividad.

[2] Véase la sección 4.2 del anexo 4.

[3] Entre las limitaciones más importantes están el carácter estático de los mismos y el desconocimiento de las relaciones de causalidad entre ellos y la productividad.

del 3 al 7. Los países que tienen un mayor porcentaje de fincas multifamiliares dentro del total muestran menor grado de mecanización [1] y de desempleo equivalente y mayor productividad de la mano de obra potencialmente activa. Lo anterior indica que no necesariamente se plantea un conflicto entre la productividad y el empleo sino que, por el contrario, pueden adoptarse políticas que eleven los niveles de empleo y de productividad de la mano de obra, mediante medidas fundadas en la selección de tecnologías apropiadas.

El cuadro 38 presenta datos sobre productividad de la mano de obra y de la tierra por tamaños de finca para los cultivos y la ganadería, desagregados por países [2]. La comparación de las productividades por hombre-año *requerido* con las productividades por hombre-año *disponible* (cuadro 37) revela el efecto depresivo que el subempleo ejerce sobre la productividad agrícola en cada país, siendo éste mayor en los países del "norte" y menor en los del "sur".

Por lo demás, se dan en el sector agropecuario dos fenómenos opuestos:

i) El valor agregado *por hectárea* disminuye en la ganadería al aumentar el tamaño promedio de las fincas; la disminución es relativamente mayor en las fincas subfamiliares (G_1) respecto de las familiares (G_2), que en estas últimas respecto a las multifamiliares (G_3). En los cultivos, por otra parte, sucede lo contrario: aumento de los rendimientos por hectárea, pero en menor medida en las fincas subfamiliares en relación a las familiares, que en éstas respecto de las multifamiliares.

ii) El valor agregado *por hombre-año* no varía sustancialmente en los cultivos de las fincas subfamiliares y las familiares (excepto en El Salvador), pero aumenta significativamente al pasar de éstas a las multifamiliares. En la ganadería, por el contrario, dicho valor disminuye de las fincas subfamiliares a las medianas y no varía sustancialmente de éstas a las multifamiliares.

Llama la atención la reducción de la productividad de la mano de obra en la ganadería al aumentar el tamaño de las fincas. La tabla III-12 indica que al pasarse de las fincas subfamiliares a las familiares (G_1-G_2) la disminución en los requerimientos de hombre-años por hectárea es acompañada por disminuciones mayores en los rendimientos por hectárea; esto entraña una reducción de la productividad de la mano de obra equivalente al 23.8 por ciento para la región. En el paso de las fincas familiares a las multifami-

[1] El grado de mecanización representa el número de hectáreas total o parcialmente mecanizadas dentro del total de hectáreas explotadas.

[2] Para mayor información sobre el tema véase anexo 4, capítulo 4.2.

liares, la situación varía de país a país con el resultado de que, para la región en conjunto, la productividad no varía significativamente.

TABLA III-12

Centroamérica: Cambios porcentuales, del valor agregado por UA., de los requisitos de mano de obra por UA., y del valor agregado por hombre-año del subsector ganadería al aumentar el tamaño promedio de las fincas, 1970

País	*Valor agregado/ha.*		*hombres-año/ha.*		*Valor agregado/ hombre-año*	
	$G_1 \rightarrow G_2$	$G_2 \rightarrow G_3$	$G_1 \rightarrow G_2$	$G_2 \rightarrow G_3$	$G_1 \rightarrow G_2$	$G_1 \rightarrow G_2$
Guatemala	—90.7	—67.0	—88.9	—50.0	—17.4	—29.1
El Salvador	—85.6	—25.2	—78.7	—40.0	—29.2	—23.5
Honduras	—84.3	—86.0	—82.2	—62.5	—13.1	—64.9
Nicaragua	—85.8	—56.1	—70.4	—62.5	—51.1	6.6
Costa Rica	—81.6	—57.1	—76.2	—70.0	—22.3	64.0
Centroamérica	—86.4	—59.4	—82.4	—66.7	—23.8	— 2.4

Fuente: SIECA, con base en datos de GAFICA, *Marco cuantitativo, op. cit.*

Como se deduce del cuadro 39, lo anterior se explica por el tipo de actividad que se da al cambiar de tamaño (de aves y puercos a ganadería bovina), lo cual a su vez conlleva una diferente estructura de insumos, sin que el grado de mecanización se altere apreciablemente.

En los cultivos, por el otro lado, el significativo aumento en la productividad de la mano de obra empleada en las fincas familiares y las multifamiliares se debe al cambio en el tipo de fuerza motriz —de la animal a la mecánica— mientras que el aumento en los rendimientos por hectárea es determinado por la mayor utilización de insumos mejorados [1].

Pese a las limitaciones implícitas en los datos utilizados [2], se puede adelantar, a manera de conclusión, que los bajos requisitos de mano de obra

[1] No debe olvidarse, por supuesto, el considerable efecto que tiene sobre la productividad el aumento en el valor entre los cultivos de consumo interno (fincas subfamiliares y familiares) y los de exportación, que son típicos de las fincas más grandes.

[2] Entre las principales limitaciones están: primero, el utilizar la mano de obra requerida y no la disponible sobreestima la productividad de la misma en las fincas de menor tamaño; segundo, se agregan fincas de tamaño muy diferentes (y probablemente características muy diferentes) bajo las "multifamiliares" y tercero, bajo "ganadería" se agrupan actividades muy heterogéneas (ganado vacuno, ovino, porcino, apicultura, avicultura, etc.) que son características de diferentes tamaños de finca, deformando así los valores agregados y, por ende, las cifras de productividad por tamaño de fincas.

y el bajo rendimiento de la tierra, característicos de la ganadería, por un lado, y el creciente uso de tecnologías ahorradoras en mano de obra en las actividades hasta ahora más absorbedoras de la misma (cultivos de exportación), por el otro, reducen la capacidad del sector agropecuario para generar empleos productivos.

4. *LA PRODUCTIVIDAD EN LA INDUSTRIA*

A pesar de las limitaciones de las dos encuestas industriales existentes a nivel regional y las reservas que deben guardarse respecto de sus resultados, cabe examinar algunas relaciones basadas en las encuestas citadas. Los cuadros 40 y 41 presentan datos comparados de los coeficientes de valor agregado por unidad de capital, de capital fijo por trabajador (densidad de capital) y de valor agregado por trabajador (productividad de la mano de obra), por estratos industriales para los años 1962 y 1968. Se advierte que el primer coeficente experimentó un alza durante el período, en términos generales [1], con un aumento paralelo en la densidad de capital. Esto es consistente con lo que algunos autores llaman la "asimilación de innovaciones" [2] que alude a una reducción en el grado de ineficiencia en el uso de las tecnologías originalmente trasplantadas, que se traduce en el aumento del valor agregado obtenido por unidad de capital ("expansión" del capital).

Según los mismos datos, la productividad de la mano de obra se elevó

TABLA III-13

Proporciones de algunas relaciones del sector industrial entre 1968 y 1962 por estratos, para países seleccionados

	Valor agregado/ Capital fijo			*Capital fijo/ Trabajador*			*Valor agregado/ Trabajador*		
País/estrato: *	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Guatemala	1.6	1.1	2.3	1.0	1.9	1.0	1.6	2.0	2.4
Nicaragua	1.4	1.5	1.8	1.5	1.9	1.6	2.0	2.9	2.8
Costa Rica	1.3	1.0	1.2	0.9	1.0	1.3	1.1	1.4	0.7

* Estrato I: bienes de consumo; estrato II: bienes intermedios; y estrato III: bienes de capital.

Fuente: Cuadros 41 y 42.

[1] Excepto en el caso de Honduras, que, por presentar sus datos muchas inconsistencias, se excluye de las interpretaciones que siguen.

[2] RANIS, G., *Absorción de mano de obra en el sector industrial*, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. Bogotá, diciembre 1971.

sustancialmente, en particular en Guatemala y Nicaragua. Para apreciar con claridad la evolución de los coeficientes mencionados, se presentan en la tabla III-13 las proporciones de los mismos entre 1962 y 1968.

Se observa que en Guatemala y Nicaragua el valor agregado por trabajador aumentó más que la inversión en capital fijo por trabajador en los tres estratos. Esto sugiere que el incremento de la productividad de la mano de obra se debió no sólo a la incorporación de tecnologías "ahorradoras de mano de obra" sino también a mejoras cualitativas de la misma, circunstancia que se refleja asimismo en un mejor aprovechamiento del capital fijo [1]. Los datos correspondientes a Costa Rica indicarían que su "expansión del capital" no se efectuó mediante mejoras cualitativas de la mano de obra sino a través de una mayor utilización del factor trabajo; es decir, un número superior de horas-hombre sin aumentos en los rendimientos respectivos.

Los indicadores anteriores deben tomarse con mucha reserva, considerando las deficiencias de los datos en que se basan [2]. También es de interés estudiar las características tecnológicas, en función del tamaño de las empresas [3]. Del cuadro 6 del anexo 3 se deduce que no obstante las empresas medianas muestran la más alta densidad de capital, las grandes empresas parecen hacer un mejor uso del capital, circunstancia que explicaría la mayor productividad de la mano de obra que éstas presentan. Al desagregar además por estratos (cuadro 41-a) se observa que —excepto en Costa Rica— dentro de cada estrato el consumo de energía eléctrica (utilizado como un indicador de mecanización) crece al aumentar el tamaño, en tanto que con relación al promedio de cada país se dan diferencias significativas entre estratos y entre empresas de tamaños similares clasificados en distintos estratos.

Resumiendo, de acuerdo con los datos disponibles se ha verificado en Centroamérica, al parecer, un modesto proceso de "expansión del capital" debido, en algunos casos, a mejoras cualitativas de la mano de obra y, en otros, a mayor utilización del factor trabajo. Sin embargo, el efecto positivo que esa expansión podría haber ejercido sobre el empleo es contrarrestado por la reciente tendencia a promover industrias con altas densidades de capital y reducidos niveles de aprovechamiento de la capacidad instalada. Esto llevaría a deprimir en el tiempo y en términos relativos el volumen de empleo generado por el sector.

---

[1] Esto no quiere decir que el capital se esté aprovechando en forma óptima; simplemente parece ser que se aprovechó más eficientemente en 1968 que en 1962.

[2] Debe considerarse, además, la reciente tendencia a establecer industrias que son intensivas en capital u operan ineficientemente, señalada en el anexo 3.

[3] Aquí se define el tamaño en función del número de trabajadores de producción.

5. *LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA*

El estudio de la productividad inter e intrasectorial lleva a enfatizar la importancia de la selección y transferencia de técnicas. Cabe apuntar que la tecnología se transfiere en "paquetes" que incluyen, además de la técnica, corrientes financieras y de bienes y servicios. Las corrientes financieras, generadas por la insuficencia de las fuentes de financiamiento interno, incluyen las inversiones extranjeras directas y los créditos externos, junto con los pagos correspondientes por dividendos e intereses. Por otra parte, ya sea por razones técnicas o contractuales, frecuentemente la transferencia de determinada tecnología conlleva asimismo la necesidad (real o aparente) de importar maquinaria, equipo, partes y materias primas.

Las magnitudes y direcciones de las corrientes mencionadas han sido ya analizadas en otros anexos de este estudio.[1] Basta recordar aquí el aumento relativo de las importaciones de bienes de capital y bienes intermedios para la industria (en su gran mayoría procedentes de Estados Unidos) en las importaciones extrarregionales; la significativa participación de la inversión extranjera directa (también en su mayoría estadounidense) en el financiamiento del desarrollo económico centroamericano —particularmente el industrial—; y el saldo negativo del movimiento de capital en forma de inversión extranjera directa que registró la región durante el segundo quinquenio de la década pasada [2]. Estos fenómenos indican que la selección o transferencia de tecnologías cobrarán acentuada importancia en los próximos años.

Es de utilidad, para abordar el tema, distinguir entre la tecnología "propietaria" y la "libremente disponible en el mercado"[3]. Esta última podría caracterizarse por su naturaleza estable, ampliamente conocida, con procesos poco complejos, productos bastante estandarizados y en los cuales el precio, la entrega y la calidad son los principales factores que los consumidores toman en consideración al decidir entre ellos. La tecnología propietaria, por otra parte, es de naturaleza dinámica —cambios frecuentes de diseño, introducción de nuevos y mejores productos, nuevos usos para los productos, etc.—, procesos relativamente complejos, los conocimientos de la misma son poco difundidos y celosamente guardados por sus propietarios y los factores pre-

---

[1] Para las corrientes financieras véanse los anexos 9 y 10; las corrientes de bienes se analizan en el anexo 3; los pagos por transferencia de tecnología se examinan en el anexo 9, parte III.

[2] Véase el cuadro 9.1 del anexo 9. Las "entradas" de capital consistente de las inversiones nuevas más las reinversiones, menos las desinversiones; y las "salidas" son las utilidades (incluyendo las reinvertidas), los dividendos y las regalías.

[3] WIONCZEK, M. y LEAL, L., "Hacia la racionalización de la transferencia de la tecnología en México, *Comercio exterior*, México, junio de 1972.

dominantes en la decisión del consumidor son la funcionalidad y el rendimiento (*performance*) de los productos[1].

Por razones ya mencionadas en el anexo 3,[2] junto con el hecho de que se dan más opciones entre las tecnologías libremente disponibles y que la transferencia de las mismas no involucra negociación alguna, los empresarios locales tienden a adoptar tecnologías "estables", características de industrias como la de confección, madera, cuero, alimentos, bebidas, textiles y minerales no-metálicos. Si se considera la falta de una tradición tecnológica en Centroamérica, los deficientes canales de información técnica, la escasa difusión de la misma y el carácter parcial d muchos de los provcedores de la tecnología, es dable pensar que aún la adopción de tecnologías "libremente disponibles" puede haber conllevado altos costos de oportunidad.

Por otra parte, la naturaleza de las tecnologías "propietarias" y la evolución histórica de los mecanismos para su transferencia (el sistema internacional de patentes) hacen del mercado de la tecnología un mercado imperfecto, con características monopolísticas.[3] El incipiente desarrollo de los países centroamericanos y la ausencia de una política conjunta con respecto a la transferencia de tecnologías debilita claramente el poder de negociación de los mismos. En este sentido debe tenerse presente la inclusión de las llamadas "cláusulas restrictivas" en los acuerdos sobre licencias, que suelen limitar directa e indirectamente la promoción de exportaciones.

Datos muy fragmentarios señalan casos en los que se dan cláusulas "de amarre" en Centroamérica[4]. Por otra parte, la reducida participación de las subsidiarias extranjeras en las exportaciones extrarregionales de manufacturas y el exceso de capacidad instalada en la región sugieren la posibilidad de que se haya dado una "segmentación" deliberada del mercado que, de existir, estaría limitando la sposibilidades de desarrollo de la región.

En conclusión, la transferencia de tecnologías en Centroamérica no ha sido suficientemente explorada en sus aspectos económicos, técnicos y legales. Aun cuando no se puede hablar de una política explícita y clara

---

[1] Esta caracterización es hecha por F. Mason para los productos de la industria electrónica; véase MASON, "Integrated Industrial Processes Spanning the United States and Latin America", OEA, Washington, mimeógrafo.

[2] Insuficiente capacidad técnica y empresarial, falta de programación del desarrollo industrial, demanda ya existente de bienes de consumo no duradero, etc.

[3] Sobre este punto véase VAITSOS, C., "Estrategias alternativas en la comercialización de la tecnología: el punto de vista de los países en vías de desarrollo", reproducido en SIECA/71/V-1-repr. 21. abril 3, 1972.

[4] De una muestra de 52 firmas extranjeras, 8 (o sea el 15 %) admitieron la existencia de "ataduras" con relación a insumos con la compañía matriz; ROSENTHAL, *op. cit.* También se dan algunos casos de "sobrefacturación" y "capitalización de la asistencia", como se hace notar en la parte III del anexo 9.

respecto a la selección y a la transferencia de tecnologías a nivel nacional e regional, dicha política se ha dejado prácticamente en manos de la iniciativa privada, que se rige, como es de esperarse, por criterios de maximización de ganancias. Lo anterior, junto con las políticas nacionales de "puertas abiertas" al capital extranjero, de incentivos fiscales y monetarios que abaratan artificialmente el costo del capital, un deformado sentido de "modernismo", y los deficientes sistemas de información respecto a las opciones y los costos de las tecnologías disponibles, han resultado en el trasplante de tecnologías que, en algunos casos, no sólo no han contribuido al desarrollo de la región, sino que probablemente lo han obstaculizado.

6. *LA POLITICA TECNOLOGICA Y EL EMPLEO*

Las consideraciones hechas hasta aquí permiten formular apreciaciones sobre la política tecnológica que, al parecer, se ha seguido en Centroamérica y sus repercusiones en el empleo.

La política tecnológica en la región se ha singularizado por:

i) Su carácter "implícito". Es decir, no se ha enunciado un conjunto de objetivos, criterios y mecanismos para la selección, transferencia, generación o adaptación de tecnologías. La política tecnológica más bien se encuentra implícita en los diferentes instrumentos de política económica y social, como las políticas fiscal, crediticia, monetaria, de ingresos, inversiones, públicas, etc.

ii) Su origen "externo". Por razones ya señaladas los países centroamericanos son esencialmente importadores de tecnologías, en particular de los Estados Unidos.

iii) La falta de orientación estatal. La selección de tecnologías ha sido dejada completamente en manos de la iniciativa privada, limitándose los gobiernos a facilitar su transferencia.

iv) La carencia de mecanismos y criterios para la racionalización de la transferencia de tecnologías.

v) La falta de coordinación de políticas sobre esta materia a nivel regional.

Las apreciaciones hechas sobre la productividad sectorial revelaron la coexistencia de niveles tecnológicos que van desde los intensivos en mano de obra (agricultura, servicios), hasta los intermedios (construcción e industria) y los intensivos en capital (servicios básicos). Dentro de los sectores también se presentan grandes diferencias de niveles tecnológicos, en particular entre los subsectores de exportación y consumo interno en el caso de la agricul-

tura y entre los estratos artesanal, el manufacturero local y el manufacturero extranjero en el sector de la industria.

Contemplados desde una perspectiva dinámica, y en términos generales, los sectores que evolucionaron más, en el aspecto tecnológico [1] durante la década pasada, fueron los servicios básicos, la industria y la construcción.

Conviene señalar que no debe perderse de vista la relación entre el pluralismo tecnológico comentado y la evolución histórica del desarrollo centroamericano. Con el inicio de las economías agroexportadoras a fines del siglo pasado y principios del presente, y el establecimiento de intereses extranjeros en la región (fundamentalmente para la explotación del banano y la provisión de infraestructura y servicios básicos), se producen las primeras innovaciones tecnológicas significativas en dichos sectores. Luego la política de sustitución de importaciones de la postguerra induce la adopción de técnicas industriales en el sector "tradicional". Por último, con el establecimiento del Mercado Común se establecen industrias de mayor escala al tiempo que se produce un cambio en la composición sectorial de la inversión extranjera de los sectores agrícola y de servicios hacia la industria, lo que resulta en la transferencia de tencologías más complejas y dinámicas hacia ese sector.

Se pasa así de los acuerdos de concesión a los acuerdos de licencia, sin que se haya desarrollado todavía una base en materia de investigación para la selección, la transferencia y la adoptación de tecnologías, con arreglo a las características particulares de la región, entre las que sobresale el grave problema del empleo.

En el análisis del sector agrícola se pudo comprobar la estrecha relación entre la estructura de tenencia de la tierra, la tecnología, la productividad y el empleo, advirtiéndose que a nivel de países parece darse una relación inversa entre la concentración de la tierra, por un lado, y el grado de mecanización, el desempleo equivalente y la productividad de la mano de obra agrícola, por el otro.

La política tecnológica implícita (incentivos fiscales, facilidades de crédito, tasas de interés bajas, etc.) está induciendo la adopción de tecnologías ahorradoras de mano de obra en los cultivos de exportación como el café, el algodón, el banano y la caña de azúcar[2] con repercusiones variadas sobre el mercado del empleo. La mecanización de determinadas fases del cultivo reduce en algunos casos los requerimientos de mano de obra a la época de cosecha, lo que imprime un carácter estacional a la demanda de mano de obra. Cuando el desplazamiento de mano de obra revistió caracteres

---

[1] Suponiendo que el coeficente de variación de la productividad de la mano de obra es un indicador razonable del "dinamismo tecnológico" sectorial.

[2] Para ejemplos al respecto, ver Quirós, R., *op. cit.*, pp. 212-234.

acentuados se produjeron paradójicamente pérdidas sustanciales de la cosecha por escasez de brazos[1].

Estas tendencias reducen la capacidad de absorción de mano de obra en el sector agroexportador, que tradicionalmente ha provisto de empleo a aproximadamente la tercera parte de la fuerza de trabajo agrícola. Si se considera que en la región el desempleo equivalente en la agricultura fue en 1970 de 46 por ciento, y que la PEA agrícola representaba casi el 60 por ciento de la PEA total, las consecuencias negativas sobre el empleo de la política seguida con respecto a la selección de técnicas en la agricultura se hacen evidentes.

En cuanto al sector industrial, no se ha aprovechado el potencial que presenta la "expansión de capital", o la reducción de la "intensidad de capital".[2] El bajo grado de utilización de capacidad instalada lo demuestra[3]. En Centroamérica se hacen pocos esfuerzos para adaptar la tecnología a las condiciones de abundancia de mano de obra no calificada. El uso de varias jornadas al día, el incremento de empleos indirectos (supervisión, mantenimiento, asistencia, etc.) en los procesos productivos, y la integración vertical de la industria mediante el sistema de subcontratación, que en otros países han producido significativos aumentos en la absorción de mano de obra, no han sido explotados en Centroamérica[4].

Deben tenerse en cuenta, por supuesto, las limitaciones impuestas a la producción por la demanda interna —derivadas a su vez de la pequeña dimensión de los mercados y de la desigual distribución del ingreso— y por la orientación "hacia adentro" del proceso de industrialización. Así, parece darse un desfase entre la tecnología adoptada (correspondiente a un mercado regional con mayor poder adquisitivo o parte de un mercado externo), las

---

[1] Se ha estimado, por ejemplo, que en 1969/70 más del 20 por ciento de la cosecha de café de la meseta central de Costa Rica se perdió por escasez de mano de obra, *ibid*, p. 214.

[2] La "intensidad de capital" está dada por la relación entre la inversión de capital (fijo y de trabajo) y la cantidad de trabajo que lo utiliza durante un período de tiempo (en horas-hombre, meses-hombre, etc.). Nótese la diferencia entre este concepto y el de densidad de capital.

[3] Ver capítulo VIII del anexo 3.

[4] Aun cuando el caso de Japón no es comparable con el de Centroamérica, cabe mencionar que el promedio de horas trabajadas en los telares del Japón es de 20 horas diarias, comparadas con 8 en Europa Central. Por otra parte, el número de empleados por 1 000 husos requeridos en la industria textil americana es entre 3 y 4 veces menor que los requeridos por plantas similares en el Japón, correspondiendo gran parte de los trabajadores adicionales japoneses a empleos periféricos o indirectos. Ver al respecto RANIS, G., *op. cit.*

condiciones internas (altos niveles de desempleo), y los requisitos de un mercado externo competitivo.

Al respecto cabe mencionar la creciente importancia de las empresas subsidiarias extranjeras por su papel en la transferencia de tecnología, ya comentada en la sección anterior. El fenómeno se ha visto generalmente desde una perspectiva financiera y monetaria, descuidándose los costos reales en términos de costos de oportunidad y los efectos acumulativos sobre la dependencia tecnológica, la difusión de las innovaciones, la integración vertical de los procesos industriales, la apertura de nuevos mercados de exportación, y el empleo.

Si se considera que a nivel internacional, las empresas subsidiarias de los países más desarrollados (en particular Estados Unidos, los países europeos y Japón) tienden a convertirse en "el medio de transmisión de sus exportaciones" [1] y que las tecnologías en que predominan los mismos son de naturaleza diferente (compleja en Estados Unidos, "estable" en Japón) no debe soslayarse por más tiempo la necesidad de estudiar más a fondo el mercado de la tecnología, y de instrumentar una política común en la región en materia de selección, generación, transferencia y adaptación de tecnologías.

E. LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

1. *CONSIDERACIONES GENERALES*

Como ya se estableció anteriormente, el mercado de trabajo en Centroamérica se caracteriza por un desequilibrio estructural entre la oferta y la demanda de mano de obra, altos niveles de desempleo y subempleo, bajos niveles educativos y de calificaciones de la mano de obra disponible, defectuosos e insuficientes sistemas de información sobre oportunidades de empleo y diferenciales de salarios, relativa movilidad del factor trabajo —estacional y permanente— y escaso grado de organización de los trabajadores. Todo esto repercute negativamente en los ingresos y en las posibilidades de participación social efectiva de la clase trabajadora.

Durante la década de los cuarenta se introduce la primera legislación laboral en Centroamérica [2] y se crean los Ministerios o Secretarías de Tra-

---

[1] La inversión directa y de cartera de los Estados Unidos en los países en desarrollo creció entre 1964 y 1968 a una tasa anual de 15.4 por ciento, la del Japón a una tasa de 32 por ciento y la de Alemania Occidental en 50 por ciento. *Estudio económico de América Latina*, 1970, CEPAL.

[2] Ya desde el siglo XVI se promulgaron, en las Leyes de Indias, algunas disposiciones protectoras del trabajador indígena. Pero no es sino hasta mediados del siglo XX que se establecen disposiciones separadas de los códigos civiles.

bajo y Previsión Social para regular las relaciones obrero-patronales y garantizar el cumplimiento de la legislación mencionada. También en ese período se sientan bases para introducir regímenes de seguridad social en la región[1].

En las siguientes líneas se caracteriza brevemente los sistemas de legislación laboral y seguridad social centroamericanos y los efectos que los mismos tienen sobre el empleo.

2. *LEGISLACION LABORAL*

En el contexto de la legislación laboral, el Estado cumple una función fundamentalmente reguladora respecto de las relaciones obrero-patronales, al establecer normas en relación a la duración de las jornadas, los períodos de descanso y vacaciones pagadas, la contratación individual o colectiva, las condiciones de trabajo, los salarios mínimos y la resolución de conflictos entre ambas partes.

El análisis comparado de la legislación laboral vigente en los distintos países del área ya se ha hecho en otros estudios [2]. Para los propósitos de este documento basta mencionar que, en términos generales, las diferentes legislaciones se refieren básicamente a problemas similares, pero difieren generalmente en cuanto al alcance y la magnitud de las protecciones que otorgan, así como en los procedimientos utilizados. Con fines ilustrativos se incluyen en los cuadros 42, 43 y 44, datos relacionados con la duración de las jornadas de trabajo y las tarifas de salarios mínimos vigentes en 1970, así como la legislación sobre salarios mínimos en Centroamérica.

No debe olvidarse, por otro lado, que por la escasez de recursos de que disponen los Ministerios de Trabajo, la dificultad de establecer mecanismos de control, la dispersión geográfica de la población agrícola, la estacionalidad de algunos trabajos y por circunstancias particulares de cada país, frecuentemente no se da cumplimiento a las disposiciones establecidas por las legislaciones laborales.

3. *REGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL*

A diferencia de la legislación laboral, la seguridad social tiene un carácter esencialmente distributivo. Uno de los principales objetivos de la seguridad

---

[1] Los años en los que se publicaron los decretos que crearon los institutos de seguridad social fueron, en orden cronológico: Costa Rica (1943), Guatemala (1946), El Salvador (1949), Nicaragua (1955) y Honduras (1958).

[2] Véase, por ejemplo, HUGO ALEMÁN, *La mano de obra en Centroamérica*, ODECA, agosto de 1970; y VICTORIA ASPURIA, *Consideraciones sobre la situación laboral en Centroamérica*, tesis de grado, Tegucigalpa, octubre de 1965.

social es el de evitar que el nivel de vida de las familias —particularmente las de menores ingresos— baje de determinados niveles mínimos o se vea afectado por la incidencia de ciertos riesgos como la enfermedad, muerte, incapacidad, vejez o desocupación del que gana el ingreso familiar.

El financiamiento de los sistemas de seguridad social se basa en contribuciones tripartitas y obligatorias de los patronos, los trabajadores y el Estado, con base en los salarios pagados. La tabla III-14 presenta un resumen de dichas contribuciones.

TABLA III-14

Contribuciones para el Fondo de Seguro Social, 1970
(En porcientos del salario devengado)

	Total	*Patrono*	*Trabajador*	*Estado*
Guatemala	13.5	7.0	3.0	3.5
El Salvador	10.0	6.25	2.5	1.25
Honduras	10.0	5.0	2.5	2.5
Nicaragua	13.5	7.5	3.0	3.0
Costa Rica	15.5	8.0	7.5	—

Fuente: SIECA, con base en datos de los institutos de seguridad social de cada país.

Se perciben diferencias entre países no sólo en los porcentajes totales destinados al fondo sino también en la composición de las cargas por tipo de contribuyente. Las cargas más elevadas se dan en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua.

Los regímenes de seguridad social de los cinco países cubren básicamente los mismos riesgos [1], pero se presentan notables diferencias en cuanto a la cobertura de los mismos —en términos de actividad económica, de áreas geográficas y del número de dependientes del cotizante que quedan cubiertos— y respecto de la magnitud de las prestaciones otorgadas. En general, trabajadores urbanos son los principales beneficiarios del sistema [2].

Las diferencias señaladas se traducen en situaciones muy diferentes en cuanto a la población que participa de los beneficios de la seguridad social en cada uno de los países, como se puede apreciar en la tabla III-15.

---

[1] Enfermedad y accidentes comunes; maternidad; enfermedad profesional y accidentes de trabajo; invalidez, vejez y muerte.

[2] En 1970, las tres cuartas partes de los asegurados de El Salvador se encontraban en la zona metropolitana (Departamento de San Salvador, La Libertad, Cuscatlán, San Vicente y La Paz). En Honduras, el régimen se limita a Tegucigalpa, Comayagüela y centro de trabajo del Distrito Central. En Nicaragua, el 65 por ciento de los afi-

TABLA III-15

Trabajadores cotizantes, población asegurada y sus relaciones con la PEA *y la población total, 1970*

País	*Trabajadores cotizantes (en miles)*	*Población asegurada (en miles)*	*Cotizantes con relación a la* PEA *(en %)*	*Asegurados con relación a la población total (en %)*
Guatemala	448.3	592.6	27.6	11.4
El Salvador	92.9	113.4	8.6	3.3
Honduras	33.1	46.0	4.1	1.2
Nicaragua	97.8	129.1*	15.7	6.3
Costa Rica	199.3	500.0	37.2	27.8

* La población asegurada (cubierta por el sistema) para Nicaragua se estimó suponiendo que la proporción de dependientes cubiertos por la legislación de Guatemala (32 % de los trabajadores cotizantes) es una aproximación razonable para Nicaragua.

Fuente: SIECA, con base en los anuarios estadísticos de los institutos de seguridad social, el Informe Anual 1970 del Banco de Nicaragua y el cuadro 13 de este anexo.

Es interesante notar que los países con los mayores porcentajes de su población cubierta por los regímenes de seguridad social (Costa Rica, Guatemala y Nicaragua) coinciden con los de más altas tasas de contribuciones para el fondo del seguro (tabla III-14).

Por último, el cuadro 45 pone de manifiesto los notables contrastes que se dan entre los cinco países con relación a la cobertura de los seguros sociales por actividad económica. La situación varía desde una concentración en la agricultura (Guatemala)[1] hasta una participación muy baja de ese sector en los trabajadores asegurados (Honduras, El Salvador y Nicaragua). Si se tiene en cuenta que en Centroamérica cerca del 60 por ciento de la población económicamente activa se dedica a la agricultura y que es precisamente en este sector donde se encuentra el grueso del estrato de menores ingresos, las cifras anteriores se pueden interpretar como otra indicación de la desventaja en que se encuentra el trabajador y la familia agrícola no sólo en términos de ingresos sino también de protección laboral y de seguridad social. No deben olvidarse, por supuesto, los problemas y limitaciones

liados están en Managua. El seguro de enfermedad y maternidad en Guatemala se limita al Departamento de Guatemala.

[1] Los trabajadores agrícolas de Guatemala, sin embargo, sólo están cubiertos por el seguro de accidentes, por lo que los dependientes no reciben beneficio alguno.

que las características del medio rural y la población agrícola presentan para la extensión de la seguridad social a los trabajadores agrícolas.

4. *LOS SALARIOS, LAS CARGAS SOCIALES Y EL EMPLEO*

El estudio de los salarios es de gran importancia por su doble papel en la determinación del nivel y los patrones de consumo, por un lado, y de los costos de producción, por el otro. Esto implica la existencia de límites en el establecimiento de los niveles de salarios más allá de los cuales se estaría afectando negativamente el bienestar de la población o la expansión del producto, a un nivel dado de actividad. Por consiguiente, la política de salarios debe formar parte tanto de la política de ingresos como de la política general de empleo.

No existen en Centroamérica estudios sistemáticos de las políticas de salarios seguidas, ni de los niveles de salarios entre distintos grupos de trabajadores en cada país y a nivel regional. Sin embargo, los datos del cuadro 46 permiten distinguir algunas características generales de las mismas. Se notan, en primer lugar, significativos diferenciales de salarios por actividad económica en todos los países. En términos generales los salarios son más elevados en el comercio y los servicios básicos (transportes, electricidad, gas y agua) y más bajos en la agricultura y la construcción.

Por otra parte, los datos de Guatemala y Nicaragua indican diferenciales de salarios para actividades similares entre la capital y el interior del país. En Guatemala dichos diferenciales alcanzan proporciones considerables, siendo el salario promedio mensual del departamento capitalino casi cuatro veces el de los demás departamentos.

Deben tenerse en cuenta, sin embargo, las limitaciones de los datos. Los mismos se basan en los salarios mensuales de cotización y por lo tanto son una aproximación de los salarios mensuales *de los asegurados*; la representatividad de los salarios promedio mensuales de las actividades incluidas depende en gran medida del grado de cobertura de los trabajadores de esas actividades por los seguros sociales. Es obvio, por ejemplo, que los salarios de los asegurados del sector agrícola en El Salvador, Honduras y Nicaragua no representan los salarios promedio de los trabajadores agrícolas por el muy bajo porcentaje de los que se acogen al sistema (cuadro 46)[1].

Los diferenciales de salarios se dan no sólo entre actividades y zonas sino también dentro de los sectores, particularmente en empresas manufac-

---

[1] Datos de CAFICA, estiman que la remuneración anual al trabajo contratado (en $CA por hombre-año) para el sector agrícola en 1970 fue de $CA 233 en Guatemala, $CA 232 en El Salvador, $CA 172 en Honduras, $CA 281 en Nicaragua y $CA 424 en Costa Rica.

turas extranjeras, las nacionales y las artesanales en el sector industrial, y en algunos cultivos de exportación respecto del sector agrícola tradicional[1].

Parece ser que los salarios mínimos establecidos (cuadro 43) son generalmente superiores a los salarios promedio en las áreas rurales e inferiores a éstos en las urbanas.

Sería aconsejable estudiar en qué medida los subsectores con ingresos más elevados distorsionan la estructura de salarios urbanos, provocando al mismo tiempo una sustitución de mano de obra por capital e intensificando los flujos migratorios hacia las ciudades. Se tendría, entonces, que un reducido grupo (en términos relativos) de trabajadores muy bien remunerados contrasta con una gran masa de trabajadores con bajos niveles de salarios.

La política de salarios —y la de cargas sociales— puede afectar, además, la capacidad competitiva de las exportaciones regionales y extrarregionales. Este aspecto se analiza a continuación para el caso del sector industrial, ya que es el único que presenta datos sobre salarios y cargas sociales[2].

En el cuadro 47 se da el costo promedio por hora de la mano de obra, relativo al del país de mayor costo, por ramas industriales. Como se observa, tanto en la categoría de "trabajadores" como en la de "empleados", y consecuentemente en el total, el costo del trabajo es más elevado en Costa Rica en casi todas las ramas. El costo promedio total fue más alto en Costa Rica en el 58 por ciento de las ramas; le sigue Nicaragua con el 47 por ciento de los casos; en Guatemala la frecuencia más elevada se dio en el tercer lugar (65 por ciento de las ramas); y en El Salvador el costo fue el más bajo en el 42 por ciento de las ramas. El promedio de los costos totales de una hora de trabajo para todas las ramas fue en Costa Rica 10 por ciento más elevado que en Nicaragua, y, aproximadamente 25 por ciento más alto que en El Salvador y Guatemala; en algunas ramas, sin embargo, la remuneración por hora en Costa Rica más que duplicó las de estos dos últimos países.

Establecido el hecho de que existen notables diferencias en el costo de la mano de obra entre países para una misma rama industrial y de que dicho costo es consistentemente mayor en unos países que en otros, se pasa ahora a estudiar los componentes del costo de la mano de obra, representados por los salarios y las cargas sociales.

Los cuadros 48 y 49 resumen las variaciones en el costo de los sueldos y salarios, el tiempo pagado pero no trabajado (vacaciones, feriados, etc.) y las contribuciones para el seguro social. En el cuadro 48 se pueden observar

---

[1] Por ejemplo, en Costa Rica se reportaron salarios diarios promedio en el banano de $CA 4.51 por trabajador en 1969, lo que representaría un ingreso anual de aproximadamente $CA 1 150 por concepto de salarios. Quirós, R., *op. cit.*, p. 180.

[2] Honduras se excluye del análisis por no haber participado en la encuesta de la cual provienen los datos.

las variaciones de los costos mencionados en términos absolutos (medidas por la desviación estándar), distinguiendo entre las categorías de "empleados" y "trabajadores". Como es de esperar (en virtud de los más elevados salarios) los diferenciales absolutos son generalmente un poco mayores en la categoría de empleados; diferencias apreciables se presentan en las industrias básicas de hierro y acero, la fabricación de imprentas, editoriales e industrias conexas, de productos lácteos y la de calzado. Para los trabajadores de producción las mayores diferencias en el costo total se dan en las industrias de productos metálicos, productos lácteos, muebles y accesorios, y sustancias químicas, en ese orden. Es interesante notar que solamente una de las últimas ramas señaladas (muebles y accesorios) se encuentra entre las más intensivas en mano de obra, por lo que podría esperarse que las variaciones en el costo de la mano de obra no afectarán los costos de producción de los distintos países en la medida que lo harían en caso de coincidir las ramas que presentan los mayores diferenciales con las ramas más intensivas en mano de obra.

Los componentes que causan dichas diferencias absolutas en el costo de la mano de obra —tanto en el caso de los empleados como en el de los trabajadores de producción— son, en orden de importancia, los diferenciales en sueldos y salarios, en el pago de tiempo no trabajado y en el pago por prestaciones.

El cuadro 49 por otra parte, permite un análisis de los diferenciales en el costo de la mano de obra por ramas industriales entre los cuatro países, en términos relativos. Se nota, en primer lugar, que las ramas que presentan mayores diferenciales relativos en el costo total de una hora de trabajo son prácticamente las mismas que mostraron mayores diferenciales absolutos[1], lo que implica que los diferenciales en esas ramas son considerables con relación al costo promedio centroamericano de la mano de obra para dichas ramas industriales. En segundo lugar, se observa que aun cuando los diferenciales en la remuneración a los empleados es mayor que en la de los trabajadores en términos absolutos (cuadro 48), en términos relativos dichos diferenciales tienden a igualarse. En tercer lugar, es interesante advertir que no obstante las diferencias absolutas en los costos de una hora de trabajo fueron mucho menores en el pago por contribuciones y por tiempo no trabajado que en el pago por salarios en términos relativos, en este orden se invierte en casi todas las ramas en el caso de los empleados y en la mitad de las ramas en el de los trabajadores de producción. Es decir, existe un menor grado de uniformidad entre países en el costo de las cargas sociales que en el costo por concepto de sueldos y salarios, aun cuando las mismas

[1] En el caso de los trabajadores habría que incluir dos ramas nuevas: prendas de vestir e industrias de madera, ambas intensivas en el uso de mano de obra.

representen una proporción considerablemente menor dentro del costo total de una hora de trabajo.

Cabe ahora analizar la incidencia de los costos anteriores en el costo de producción de los distintos países. El cuadro 50 contiene para cada rama industrial el orden de rangos correspondiente a los cuatro países en términos del peso relativo de los costos del trabajo dentro del costo total de producción. Resulta interesante que Costa Rica —donde ya se vio que el costo de una hora de trabajo es el más elevado— tiene el mayor número de actividades en las que el costo de la mano de obra dentro del costo total de producción es el más bajo de la región (indicado por un rango de 4). Le siguen El Salvador, Guatemala y por último Nicaragua, que tiene la mayor participación del trabajo en el costo de producción en la mitad de las ramas.

Lo anterior podría sugerir que en Costa Rica se remunera mejor a un número menor de trabajadores o, que se presenta en este país, en promedio, mayor productividad por trabajador. Sin embargo, los resultados de la encuesta industrial de 1969 indican todo lo contrario [1], aun cuando muestran una mayor participación de los salarios en el valor agregado de la industria en Costa Rica que en los otros países. El problema radica en que generalmente se supone que los demás componentes del costo de producción (insumos, gastos generales, etc.), son similares para todos los países, lo que haría del costo de la mano de obra el principal determinante de las diferencias en los costos de producción de los distintos países. Aun cuando no se cuenta con estudios comparados de los costos unitarios por grupos industriales, los resultados que aparecen en la tabla III-16 cuando menos ponen en duda la validez del supuesto anterior.

Se observa, en primer lugar, que el porciento que representan las materias primas dentro del valor bruto de la producción es consistentemente menor en Guatemala que en Costa Rica. La más notable excepción se da en el grupo 3831 (construcción de máquinas y aparatos industriales eléctricos) que fue precisamente el que más participación tuvo —dentro de la industria costarricense— en el incremento del comercio regional por grupos industriales. Por otra parte, en todos los grupos en los que Costa Rica compite favorablemente en el mercado regional, el costo de la mano de obra dentro del valor de la producción es menor que en Guatemala.

Teniendo en cuenta que los salarios por hora son más elevados en Costa Rica y que la densidad del capital es cuando menos similar en los distintos países, una explicación plausible de lo anterior es la de que no obstante los salarios por hora son más altos, el mayor costo de la materia prima en Costa

---

[1] Ver la sección dedicada a "Política tecnológica" y el anexo 3. Dichos resultados señalan que la densidad de capital en la industria costarricense es menor que la de los demás países para los que había datos comparables.

Rica hace que la participación relativa de los pagos por salarios disminuya dentro del valor bruto de la producción, factores que inducirían a una mayor utilización de la capacidad instalada [1] con miras a lograr posibles economías de escala o volúmenes de producción que permitan determinadas ganancias

TABLA III-16

Estructura de algunos costos con relación al valor bruto de la producción para grupos industriales seleccionados[1] en Guatemala y Costa Rica
(En porcientos)

Grupo CIIU:	Guatemala			Costa Rica		
	Materias primas	*Sueldos y salarios*	*Gastos generales*	*Materias primas*	*Sueldos y salarios*	*Gastos generales*
3111 (preparación y conservación de carnes)	63.2	4.0	6.4	89.0	3.4	3.4
3112 (fabricación de productos lácteos	67.2	13.0	13.8	73.8	8.5	18.4
3113 (envasado y conservación de frutas y legumbres	32.1	8.5	20.8	47.6	9.5	9.5
3117 (fabricación de productos de panadería)	52.1	18.8	14.6	60.2	14.5	6.0
3118 (fábricas y refinerías de azúcar)	41.1	10.4	19.1	56.2	9.5	13.3
3119 (fabricación de artículos de confitería)	34.9	15.9	20.6	42.3	14.1	15.4
3551 (industria de llantas y cámaras)	38.0	9.3	13.9	33.3	14.6	29.2
3831 (máquinas y aparatos industriales eléctricos)	50.0	25.0	25.0	10.0	6.7	23.3
3832 (aparatos de radio, televisión y comunicaciones)	37.2	15.8	15.8	54.5	12.7	30.3

[1] Guatemala fue el principal exportador regional en los primeros cinco grupos y Costa Rica lo fue en los cuatro últimos.

Fuente: SIECA, con base en datos de la Encuesta Industrial de 1969.

[1] La evidencia empírica disponible indica que efectivamente Costa Rica tiene un mayor grado de aprovechamiento de la capacidad instalada. Ver anexo 3.

a menores precios. En última instancia, son los costos unitarios —incluidos los de transporte, seguros, etc.— los que determinan la competitividad de productos similares.

En todo caso, no es claro que el costo de la mano de obra sea el factor determinante de los diferenciales de costos entre países y en cambio sí existe alguna —aunque no suficiente— indicación de que la estructura de costos difiere sustancialmente entre algunos países.

Si se confirman mediante estudios posteriores los fenómenos señalados, se restaría validez al argumento de la competitividad entre países basada en salarios y cargas sociales diferentes, por lo menos en aquellas industrias en que la participación del trabajo no es sustancial dentro de los costos unitarios de producción.

A pesar de que parecen existir márgenes para elevar los salarios en el sector manufacturero, éstos no deben establecerse independientemente de los niveles salariales en el resto de las economías. La interrelación entre los niveles de salarios por sectores, los ingresos, el consumo, las migraciones y el empleo, por un lado, y el objetivo de aumentar la participación económica y social de los grupos de menores ingresos a través del empleo, por el otro, habrán de condicionar la política global de salarios.

En suma, una política efectiva de seguridad social constituye un importante complemento a la política de salarios. Ingresos monetarios relativamente bajos podrían ser compensados con la prestación de servicios y beneficios sociales.

La ampliación y extensión de los regímenes de seguridad social influiría en la distribución del ingreso, la estructura de consumo y el empleo. En este sentido no debe olvidarse que la capacidad del Estado en la provisión de servicios (educación, salud, etc.), a determinado nivel de ingresos, es función de los costos de proveer dichos servicios y que un nivel muy alto de salarios (de médicos, maestros, personal administrativo y paramédico, etc.) puede limitar innecesariamente esa función del Estado con consecuencias negativas sobre los niveles de vida de los estratos de menores ingresos y sobre el empleo [1].

La armonización regional de los regímenes de seguridad social y laboral se hace además necesaria si se lleva a la práctica la progresiva movilidad de la mano de obra entre países.

Un último factor a considerar en esta sección, relacionado con la legislación laboral, los salarios y el empleo, lo constituye el grado de organización

[1] Sobre los estratos de menores ingresos, porque no aumentarían su consumo (particularmente de servicios), limitando sus posibilidades de mejorar sus niveles de vida; y sobre el empleo, porque el efecto-empleo del gasto público en sus componentes de inversión y gastos corrientes se reduciría.

de los trabajadores. La tabla III-17 presenta datos del porcentaje del personal (empleados y trabajadores) industrial amparado por contratos colectivos y el nivel de salarios reales promedio para todas las ramas industriales, por países.

TABLA III-17

Personal bajo contratación colectiva y salarios reales en la industria manufacturera, 1970

País	*Porciento del personal bajo contratación colectiva*	*Salarios reales* promedio por hora - $CA*
Guatemala	25.1	0.43
El Salvador	33.7	0.41
Nicaragua	6.4	0.47
Costa Rica	6.1	0.53

* Deflacionados de acuerdo con el índice de precios de 1963.

Fuente: SIECA, con base en datos de ODECA, 1972, *op. cit.*

Resulta paradójico que se presente una correlación inversa entre la extensión de la contratación colectiva y los niveles de salario, sobre todo si se acepta que la contratación colectiva es, hasta cierto punto, un indicador del grado de organización de los trabajadores y, consecuentemente, de su poder relativo de negociación.

Es posible que la falta de organización efectiva de los trabajadores haya permitido en el pasado una mayor absorción de mano de obra con bajos niveles absolutos de salarios en el sector manufacturero. Sin embargo, por todas las consideraciones anteriores, es indispensable que los estratos asalariados tanto en la industria como en la agricultura y en los servicios cuente, además de con el apoyo institucional del Estado mediante la legislación laboral y social, con organizaciones representativas, responsables y con mayor poder relativo de negociación que hasta la fecha.

F. LAS POLÍTICAS AGRARIAS

El análisis del sector agrícola y su papel dentro de la estrategia de desarrollo nacional y regional se hizo en el anexo 4 de este estudio, y ya se señalaron en el tercer capítulo de este documento las insuficiencias de las actividades agropecuarias como fuente de ocupación durante la década pasada. Con base en los análisis comentados se sustentará en esta sección la necesidad de redefinir las políticas agrarias en cuanto constituyen requisito e instrumento para la expansión de oportunidades de trabajo de la región.

La reducida capacidad de generación de nuevos empleos que presentan los sectores secundario y terciario, el hecho de que casi el 60 por ciento de la población centroamericana depende de la agricultura y de que el desempleo equivalente del sector se estima en 44 por ciento respecto de la fuerza de trabajo agrícola, indican que el sector agrícola debe tener un lugar central dentro de una política de empleo regional.

Sin embargo, la multiplicación de empleos productivos en la agricultura se ve limitada por varios factores, entre los que cabe mencionar la estructura de tenencia de la tierra, la presión demográfica, el desigual acceso de los agricultores a servicios auxiliares institucionales (crédito, extensión agrícola y otros), la orientación del cambio tecnológico y la baja elasticidad de la demanda de productos agrícolas.

En este contexto es interesante notar que la estructura de tenencia de la tierra determina en gran medida el efecto que los otros factores tienen sobre el empleo, no tanto porque el tamaño y características de la unidad de producción en sí sean determinantes de las posibilidades de empleo, sino más bien por el conjunto de fenómenos que conforman la distribución de la tierra. Es por esto que la misma reviste tanta importancia dentro de una política de empleo fundamentada en el sector agrícola.

Conviene señalar algunos efectos directos e indirectos de la distribución de la tierra en los mercados de trabajo. Primero se da una correspondencia entre concentración de la tierra e ingreso [1]. En efecto, para 1970, el 93 por ciento de la población agrícola se encontraba por debajo del ingreso promedio regional. Esto significa que un sector mayoritario de la población agrícola se mantiene en una situación de subsistencia con poco o ningún poder adquisitivo y con bajos niveles de productividad y ocupación.

En segundo lugar, la distribución de la tierra afecta sensiblemente el tipo de actividad y la selección de técnicas a utilizarse. Los cultivos susceptibles de comercialización interna se sustituyen por los de exportación y la ganadería, y, paralelamente, la fuerza humana es desplazada por la tracción animal y mecánica y por los insumos mejorados, en el caso de las fincas multifamiliares. El efecto neto de lo anterior es obvio: por un lado, el tamaño de la gran mayoría de las fincas es insuficiente para introducir mejoras tecnológicas que aumenten el producto de las mismas y, por el otro, se tiende a sustituir mano de obra por capital o a ampliar las explotaciones extensivas. Si se considera además que la presión demográfica afecta adversamente a

[1] El porcentaje del incremento intercensal en el número de fincas que correspondió a las fincas subfamiliares y multifamiliares fue de 72.4 por ciento y 8.8 por ciento, respectivamente; no obstante, a ese 72.4 por ciento del aumento en fincas correspondió solamente un 8.2 por ciento del incremento en área, mientras que el 72.5 por ciento del mismo fue al 8.8 por ciento de fincas multifamiliares. Quirós, R., *op. cit.*

las microfincas —recuérdese que la cuarta parte de los predios representa sólo el 0.7 por ciento del área total— se podrá captar la magnitud crítica del subempleo en el agro.

En tercer lugar, la concentración de la tierra ha determinado también la concentración de las fuentes crediticias, (ver apartado C, de este capítulo), circunstancia que ha llevado al monopolio de las innovaciones tecnológicas en un reducido número de empresarios agrícolas.

En cuarto lugar, la extrema concentración de la tierra ha entrañado la subutilización masiva de los recursos agrícolas. Por un lado, se da una correlación inversa entre el tamaño de la explotación y la utilización productiva del área disponible y, por el otro, la adopción de técnicas ahorradoras de mano de obra en las grandes fincas y la insuficiencia del minifundio como fuente de trabajo y de ingreso contribuyen significativamente a extender el subempleo.

Es importante, sin embargo, no exagerar la importancia de la estructura de tenencia de la tierra como único causante de los fenómenos señalados. Como ya se apuntara, la concentración de la tierra refleja la presencia de estructuras políticas, sociales y económicas que conforman determinadas relaciones de producción. Las difíciles condiciones de vida del campesino, inducida por procesos como la concentración de la tierra, la fragmentación del minifundio, el aumento de la población en los mismos, el cambio tecnológico desigual, la movilidad y estacionalidad de la mano de obra, etc., conforman problemas sociales que requieren preferente atención.

De lo anterior se deduce que la situación de deterioro de las grandes masas campesinas difícilmente puede mejorar mediante modificaciones en la estructura de tenencia de la tierra. La magnitud y características del problema requieren, además, de cambios en las estructuras de producción y de servicios auxiliares.

C. POLÍTICA EDUCATIVA

La educación se interrelaciona de distintas maneras con un considerable número de variables sociológicas, económicas, demográficas, políticas y culturales. Por consiguiente, la política educativa bien puede identificarse como instrumento de la estrategia de desarrollo global. Sin embargo, a pesar de la importancia que en ese contexto tiene la política educativa, el análisis integral de la misma escapa a los propósitos de esta sección. Aquí interesa más bien estudiar, a grandes rasgos, el comportamiento de las políticas educativas seguidas en Centroamérica como instrumento de políticas de empleo; es decir, en cuanto las mismas afectan los mercados de trabajo. Primero se señalan brevemente los principales nexos entre la educación y el empleo; luego se establecen algunas de las más importantes características de los

sistemas educativos de la región [1] y por último, se sugieren ideas respecto de la posible influencia de los mismos sobre los mercados laborales.

1. *EDUCACIÓN Y EMPLEO*

La educación puede verse —utilizando conceptos de la economía— desde el punto de vista del consumo y de la inversión.[2] La educación como bien de consumo puede proporcionar a quien la recibe las satisfacciones derivadas del conocimiento y experiencias adquiridas. Desde el segundo punto de vista puede considerarse a la educación como inversión directa, en el sentido de que se mejoran las perspectivas de ingreso de quien la recibe, o como inversión en "recursos humanos", que aumenta la capacidad de desarrollo del sistema como un todo.

Dentro del contexto de la política de empleo, interesa más estudiar a la educación desde el segundo punto de vista, o sea como inversión. En cuanto al individuo, la educación puede constituir un importante mecanismo para aumentar sus oportunidades de empleo, de movilidad ocupacional, geográfica y social y para elevar sus ingresos y nivel de vida. Vista desde el ángulo del desarrollo, la educación constituye un mecanismo de fundamental importancia en la capacitación de la fuerza de trabajo, pudiéndola dotar de habilidades y conocimientos que aumentan su capacidad productiva. Además, la educación puede auspiciar el cambio de actitudes, estructuras y patrones culturales que obstaculizan o dificultan el proceso de desarrollo, como la aversión al trabajo manual, la rigidez de las estructuras sociales y la excesiva importancia que el sector empresarial asigna a tecnologías intensivas en el uso de capital que, junto con políticas públicas que no siempre toman en consideración —en la medida que sería deseable— el problema del desempleo, han venido a agravar la situación económico-social de la región.

La educación, entonces, de cierto modo conforma patrones que afectan las características cuantitativas y cualitativas de la oferta de trabajo, las oportunidades de empleo y la utilización productiva de los recursos disponibles en la región.

2. *LOS SISTEMAS EDUCATIVOS: CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES*

En este apartado se caracteriza, en forma muy esquemática, a los sistemas educativos centroamericanos con el fin de señalar algunos de sus aspectos

---

[1] Se incluye aquí, dentro del sistema educativo, a la educación "formal", vocacional y técnica y a la formación profesional.

[2] Musgrave, R., "Notes on Educational Investment in Developing Nations", en *Financing of Education for Economic Growth*, OECD, París 1966.

cualitativos y cuantitativos que contribuyan a inferir los efectos de los mismos en los mercados de trabajo.

2.1 *Orientación de la enseñanza*

La herencia colonial en Centroamérica —como en muchas otras áreas en desarrollo— ha impreso a los sistemas educativos un prejuicio en favor de la educación formal y clásica. Dicho prejuicio ha sido mantenido y reforzado por la preponderancia de los valores y expectativas de las clases media y alta de los centros urbanos en la orientación de los programas de enseñanza, particularmente en los niveles medio y superior, que se tornan más regresivos con relación a las clases de bajos ingresos. La misma composición de la matrícula universitaria por facultades señala la orientación tradicional de la enseñanza superior [1], según la cual la universidad encuentra justificación en sí misma al constituirse en la realización colectiva de la determinación básica del hombre por aprender. Por otra parte, la investigación y la creación de una opinión pública informada, crítica y participante[2] no siempre han constituido una preocupación fundamental de las universidades, con consecuencias negativas sobre la excesiva dependencia tecnológica y la preparación de los recursos humanos necesarios para un desarrollo más autónomo e integral. La falta de correspondencia entre los objetivos de la educación[3] y los del desarrollo es un problema aún por resolverse —y quizás aún por plantearse— que se agrava por la misma rigidez de las estructuras de los sistemas educativos de la región.

2.2 *Cobertura de los sistemas*

Como se hizo notar en al tabla II-4 de la segunda parte de este anexo, a mediados de la década pasada el analfabetismo entre la población de más de 15 años fluctuó entre 62 por ciento en Guatemala y 15 por ciento en

---

[1] Para citar dos ejemplos, la matrícula en las carreras tradicionales (Derecho, Medicina, Ingeniería y Economía) representó en 1971 las dos terceras partes de la matrícula universitaria total en Guatemala, y alrededor del 80 por ciento en Nicaragua (1969), según datos proporcionados por CIAP, "El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de Guatemala", septiembre de 1972, y por el Banco Nacional de Nicaragua, memoria anual, 1971.

[2] Estos aspectos son analizados por O. Sunkel dentro del contexto latinoamericano, en "Reforma universitaria, subdesarrollo y dependencia", *El trimestre económico*, vol. XXXVII (2), abril-junio de 1970, Nº 146.

[3] El estudio comparado de los objetivos de la enseñanza se hace en *Estudio sobre situación, tendencias y necesidades de la educación centroamericana*, ODECA, San Salvador, 1970.

Costa Rica; en el resto de los países el porcentaje estuvo cerca del 50 por ciento. Estas cifras reflejan en términos cuantitativos la baja cobertura de los sistemas educativos de la región y de las diferencias con que el problema se presenta en los distintos países.

Por otra parte, como se aprecia en los cuadros 51 y 52, tanto la matrícula como la escolaridad[1] aumentaron sustancialmente durante la década pasada. En términos relativos los aumentos fueron mayores en los niveles medio y superior, pero en términos absolutos lo fueron los del nivel primario. Otra vez se dan notables diferencias entre países, siendo Costa Rica el único que supera el promedio regional que aumentó —para la escolaridad del nivel de primaria— de 37.1 por ciento en 1960 a 84.5 por ciento en 1969.

No obstante los significativos esfuerzos que se han hecho por aumentar la cobertura de la educación durante los últimos años, las cifras anteriores ponen de manifiesto que la universalización de la enseñanza —aun en términos meramente cuantitativos— está todavía muy lejos de ser una realidad en Centroamérica. Por otra parte, las mismas no reflejan las grandes diferencias existentes entre las zonas urbanas y las rurales. Datos relativos a Guatemala indican que en 1971 la escolaridad en el nivel de primaria fue en promedio de 45.3 por ciento; sin embargo, la misma fue de 76.8 por ciento en las zonas urbanas comparada con sólo 29.8 por ciento en las rurales. Estas diferencias rural-urbano se acrecentan en los niveles superiores[2].

2.3 *La eficiencia de los sistemas*

Aun cuando las consideraciones de la sección precedente dan una idea global de la extensión de los sistemas educativos por niveles de enseñanza y zonas geográficas, las mismas no permiten establecer medidas de eficiencia para dichos sistemas. En esta sección se presentan algunos indicadores relacionados con la eficiencia, como tasas de retención dentro de los distintos niveles, continuidad entre niveles, promedio de años real por ciclo, costos por estudiante, etc. La tabla III-18 presenta las tasas de retención escolar[3] para los ciclos primario y secundario.

La retención en la enseñanza primaria, a excepción de Costa Rica, es del orden del 15 al 20 por ciento. Es decir, en promedio, de cada cien alum-

---

[1] Se entiende por escolaridad el porciento de la población matriculada en determinado nivel escolar con respecto a la población en edad escolar para ese nivel.

[2] CIAP, "El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de Guatemala", vol. II, *op. cit.*

[3] La tasa de retención está dada por el porcentaje de graduados en un año dado con relación a la matrícula del primer grado de seis años atrás en el caso de la enseñanza primaria, y de cinco años atrás en el de la enseñanza media.

TABLA III-18

Centroamérica: Retención escolar en los niveles primario y secundario
(En porcientos)

	Nivel primario		*Nivel secundario*
	1957-1961	1962-1967	1961-1965
Guatemala	15	16	10
El Salvador	15	23	30*
Honduras	14	19	—
Nicaragua	8	14	40**
Costa Rica	29	47	26

* Corresponde a 1965-1970.
** Corresponde a 1957-1961.

Fuente: *América en cifras*, OEA, 1963 y 1967.

nos que se matriculan en primer grado, únicamente entre 15 y 20 logran completar el sexto grado [1]. Otra vez, se presentan considerables contrastes entre las áreas urbanas y las rurales. Aun en Costa Rica, que tiene las más altas tasas de retención, mientras 58 de cada 100 estudiantes que comienzan el primer grado en las zonas urbanas completan la enseñanza primaria, sólo 26 de las zonas rurales logran completar el sexto grado; en el otro extremo, en Guatemala el promedio de estudiantes que terminan el ciclo primario de cada cien que lo inician es de 27 en las áreas urbanas y de solamente uno en las rurales [2].

Entre las razones que pueden explicar las elevadas tasas de deserción en las zonas rurales están el temprano ingreso de los jóvenes del campo a la fuerza de trabajo (en virtud de sus bajos niveles de ingreso), la falta de correspondencia entre la educación que se imparte y el medio ambiente rural, y la deficiente cobertura rural de los sistemas educativos. Con relación a este último aspecto, es significativo notar que en 1961 el porcentaje de escuelas primarias incompletas (que ofrecían menos del sexto grado) varió entre 69 por ciento en Costa Rica y 88 por ciento en Honduras [3]. Con toda

[1] Se estima que aproximadamente el 60 por ciento de los que ingresan a primaria la abandonan antes de completar el tercer grado, por lo que la deserción es mucho mayor en la primera mitad del ciclo. Por estándares internacionales, esos desertores son considerados como analfabetos funcionales.

[2] *Situación y perspectivas del empleo juvenil en el istmo centroamericano*, CEPAL, abril de 1972.

[3] *Oferta y demanda de recursos humanos en Centroamérica*, CSUCA, 1966.

probabilidad la gran mayoría de esas escuelas incompletas se encontraban en las zonas rurales[1], lo que de hecho impide o desalienta la conclusión del ciclo primario en el campo. Este fenómeno es agravado por el elevado costo marginal de la educación en las áreas rurales debido a lo disperso de su población, la falta de incentivos que motiven a los maestros a enseñar en escuelas rurales, y las crecientes presiones urbanas por mayores servicios que propugnan la concentración del gasto público en las zonas urbanas. La retención en la enseñanza secundaria, por otra parte, no presenta una situación muy diferente a la de la primaria, como se observa en la tabla III-18.

Otro aspecto de interés respecto a la eficiencia del sistema es el grado de continuidad (en términos cuantitativos) entre los diferentes ciclos de enseñanza. La tabla III-19 presenta el porcentaje de estudiantes egresados del ciclo primario que se matriculan en la enseñanza media al inicio del siguiente año, para dos promociones.

TABLA III-19

Centroamérica: Porcentaje de egresados del sexto grado que se matricularon en el primer año de secundaria

	1963-1964	1966-1967
Guatemala	86.4	87.1
El Salvador	71.4	63.2
Honduras	54.3	67.3
Nicaragua	—	—
Costa Rica	90.2	84.4

(—): datos no disponibles en forma utilizable.

Fuente: *Estudio sobre situación, tendencias y necesidades de la educación centroamericana*, ODECA, 1970, *op. cit.*

Los resultados indican que las probabilidades de los egresados de primaria de ingresar a la enseñanza media son relativamente altas, quizás debido a la muy elevada deserción que ocurre antes del sexto grado. Sin embargo, de esos que ingresan son relativamente pocos los que concluyen el ciclo secundario (tabla III-18).

Un tercer aspecto de la eficiencia lo proporciona la composición por

[1] Datos de Guatemala indican que aún en 1970 solamente el 9 por ciento de todas las escuelas rurales ofrecían hasta el sexto grado; CIAP/504, 1972, *op. cit.* En 1968, el 84 por ciento de las escuelas completas de El Salvador y el 60 por ciento de las de Nicaragua se encontraban en las zonas urbanas; ODECA, *Estudio sobre situación, tendencias y necesidades de la educación centroamericana, op. cit.*

edades de los estudiantes. Es interesante notar al respecto que —excepto en Costa Rica— el porcentaje de alumnos de primaria que en 1968 sobrepasaban la edad límite (12 años) representó entre el 60 y el 75 por ciento de la matrícula total. En la enseñanza media dicho porcentaje era un poco menor (60 por ciento)[1]. Esto es causado por la repetición y las entradas tardías. El hecho de que el tiempo real promedio de instrucción primaria era a mediados de la década pasada de aproximadamente 19 años (comparado con el tiempo supuesto de 6 años) y de 10 años para la secundaria (en comparación al supuesto de 5 años)[2] hacen pensar que la repetición es la principal causa de la deformada estructura de edades con relación a los ciclos escolares. Los pocos datos disponibles indican que este fenómeno también se presenta en el nivel superior de enseñanza.[3] Las limitaciones que esta situación impone a la expansión de la cobertura y a mejoras cualitativas de la enseñanza al aumentar los costos promedio por estudiante se hacen evidentes.

2.4 *Educación técnico-vocacional y formación profesional*

El importante papel que la educación técnico-vocacional y de formación profesional debe cumplir en la calificación de la mano de obra no ha sido hasta el momento motivo de alta prioridad dentro de los sistemas educativos y los planes de desarrollo de Centroamérica. Se estima que en 1968 existían en la región aproximadamente 140 escuelas técnico-vocacionales con un total de 42,100 alumnos[4].

El total de la matrícula no representaba siquiera el 1 por ciento de la población económicamente activa.

Con relación a las especializaciones industrial y agrícola se observa en el cuadro 53 que la matrícula de la primera aumentó de 2,072 en 1962 a 2,520 en 1965 y se proyecta que será de 18,540 en 1975; la matrícula agrícola presumiblemente aumentará de 761 en 1962 a 6,813 en 1975, lo que no deja de ser insuficiente dada la importancia del sector agrícola dentro de la estrategia de empleo.

Estos programas se ven en parte limitados por el alto costo de los mismos, que podría reducirse mediante el establecimento de programas de adiestramiento de alcance regional.

---

1 *Estudio sobre situaciones, tendencias y necesidades de la educación centroamericana*, ODECA, *op. cit.*

2 *Oferta y demanda de recursos humanos en Centroamérica*, CSUCA, 1966, *op. cit.*

3 El Plan Nacional de Educación 1969-1972 estimó que se había necesitado en promedio 14 años para terminar el curso de seis años en la Universidad de San Carlos de Guatemala.

4 ALEMÁN, H., *La mano de obra en Centroamérica*, ODECA, 1970.

3. *CONSECUENCIAS SOBRE LOS MERCADOS DE TRABAJO*

Las características de los sistemas educativos inciden de variadas maneras sobre los mercados de trabajo. Determinan en primer lugar el bajo nivel educacional de la población económicamente activa (PEA). Se ha estimado que para la región en su conjunto sólo el 1.1 por ciento de la PEA contará con educación universitaria, el 4.6 por ciento con educación media y el 16.9 por ciento con educación primaria en 1974 [1].

Como es de esperar, el sector agrícola es el que presenta la situación más desfavorable en cuanto al nivel educativo de su fuerza de trabajo, lo que posiblemente deprime su productividad relativa y sus niveles de ingreso.

En segundo lugar, el bajo grado de cobertura y las bajas tasas de retención no han permitido que los sistemas educativos actúen como moderadores de la presión sobre la oferta de trabajo —por lo menos en el mediano plazo. Con la posible excepción de Costa Rica, la educación tampoco parece haber sido suficiente como para afectar significativamente la fecundidad de la población con miras a reducir la tasa de crecimiento poblacional y de la fuerza de trabajo.[2]

En tercer lugar, la orientación tradicional de la enseñanza y el prestigio que atañe a dichas profesiones ha resultado en estructuras salariales que discriminan en contra de las ocupaciones manuales con consecuencias negativas sobre las calificaciones de la mano de obra. En otro plano, la misma orientación parece estar entorpeciendo el desarrollo de carreras técnicas y de esfuerzo de investigación, ambos elementos necesarios de una política tecnológica.

Por último, el aparente divorcio entre la orientación de los sistemas educativos y los requerimientos del desarrollo puede estar resultando en un creciente número de personas "educadas" pero disfuncionales y difíciles de emplear, que en muchos casos pasan a engrosar las listas de empleados públicos con consecuencias negativas sobre al capacidad de ahorro de los gobiernos y sobre el mismo funcionamiento de la administración pública.

II. POLÍTICA DE POBLACIÓN

Ya quedó señalado en el primer capítulo de esta sección que el tiempo que tarda la población centroamericana en duplicarse se redujo de 30 años a

---

[1] *Oferta y demanda de recursos humanos en Centroamérica*, CSUCA, *op. cit.*

[2] Se ha estimado (con base en encuestas) que en 1963 el promedio de hijos por mujer casada al término de su edad fértil fue de 6 para las madres sin educación y de 3.7 para las madres con educación universitaria, en San José. CIES, *El empleo y el crecimiento en la estrategia del desarrollo de América Latina*, 1972, p. 109.

partir de 1920, a aproximadamente 20 años, partiendo de 1950. Las elevadas tasas de crecimiento poblacional que dicho fenómeno entraña hacen de Centroamérica una de las regiones con más alto crecimiento demográfico del mundo. De ahí el reciente interés —más quizás una preocupación— por los posibles efectos del rápido crecimento poblacional sobre el desarrollo y, más concretamente, sobre las oportunidades de empleo.

La anterior preocupación, sin embargo, no se ha concretado en políticas públicas definidas de población, con objetivos claros y el instrumental necesario para llevarlas a la práctica. Los esfuerzos en ese sentido generalmente han sido más bien tímidos y de limitados alcances. En esta sección se trata de analizar, en una forma esquemática, el aspecto demográfico y su vinculación con una política de empleo; luego de señalar los principales mecanismos por medio de los cuales la política de población influye sobre los mercados de trabajo, se confrontan las orientaciones de posibles políticas demográficas en la región con algunos marcos teóricos, para concluir con posibles implicaciones de política.

Dentro de una estrategia de empleo, la política de población tendría como propósito afectar la magnitud, el crecimiento, la composición (por sexo y edad) y la localización de la población y de la fuerza de trabajo, de tal manera que, junto con el adecuado uso de los demás instrumentos, se llegue a un aprovechamiento productivo de la población económicamente activa.

Los aspectos de localización —salvo unos pocos programas como la colonización y algunas inversiones públicas— han sido escasamente atendidos, tanto a nivel nacional como al regional. Por un lado, las zonas atlánticas de los países se encuentran prácticamente despobladas; y por el otro, existen marcadas diferencias en la densidad poblacional entre países [1]. Instrumentos disponibles a los gobiernos para auspiciar la relocalización de la población mediante la movilidad de la mano de obra, como los subsidios al trabajo, las inversiones en zonas no desarrolladas y otros, no se han utilizado en forma significativa y sistemática.

Asimismo, los gobiernos han tenido una escasa actuación con respecto a la magnitud, composición y crecimento de la población, en parte debido a la carencia de recursos para esos fines y en parte a la falta de una visión global del problema que permita apreciar las relaciones del mismo con otros que, como el desempleo, limitan considerablemente las posibilidades de desarrollo en la región.

Conviene al respecto señalar las variables demográficas determinantes del crecimiento poblacional y sus posibles efectos sobre los mercados de trabajo. La tasa de crecimiento de la población es determinada por las tasas

---

[1] Véase, por ejemplo, PONS, G., *Ecología humana en Centroamérica*, ODECA, San Salvador, 1970.

de natalidad, de mortalidad y las migraciones. Como ya se señaló en el capítulo 1, la región se ha caracterizado, según estimados de CELADE, por elevadas tasas de natalidad (45.7 por mil habitantes durante 1965-1970) y decrecientes tasas de mortalidad, lo que ha resultado en altas y ligeramente ascendentes tasas de crecimiento poblacional. Las migraciones externas no constituyen un factor significativo (excepto quizá en El Salvador) lo que, junto con el carácter pequeño de los países y el rápido crecimiento de la población, sugieren la necesidad de adoptar políticas de población como parte integral de las políticas de empleo.

Dado que los gobiernos no pueden sino optar por continuadas reducciones en la tasa de mortalidad, de quererse mantener o disminuir las tasas de crecimiento de la población, la única alternativa que queda sería procurar reducir la fecundidad. Una baja en la fecundidad puede afectar a los mercados de trabajo por dos mecanismos de naturaleza y período de gestación distintos. En el largo plazo se produciría una reducción en el tamaño de la fuerza de trabajo [1], y en el corto plazo se reduciría —mediante la estructura de edades de la población— la carga de dependencia con un correlativo aumento en el ingreso promedio, la productividad y el nivel de vida. En un contexto dinámico, el aumento de ingreso puede permitir mayores niveles de consumo en los estratos de bajos ingresos y mayor ahorro en los de ingresos relativamente más altos. En Centroamérica, donde las altas tasas de crecimiento han resultado en estructuras poblacionales muy jóvenes, con altas cargas de dependencia, el argumento de una reducción en la fecundidad cobra aún mayor justificación.

Sin embargo, resulta difícil confirmar, en la práctica, si se producen los efectos antes aludidos al reducirse la fecundidad, y más difícil aún instrumentar medidas específicas que actúen de manera significativa sobre esta variable.

La teoría de la "transición demográfica" postula que durante las primeras etapas del desarrollo se produce un aumento en la tasa de crecimiento poblacional debido a que la tasa de natalidad se mantiene casi estacionaria en tanto la de mortalidad decrece. Aparte de lo cuestionable de los supuestos básicos de esta teoría[2], la misma no especifica cuáles son los factores que explican el comportamiento de los cambios en la fecundidad, lo que ha resultado en una orientación de las políticas de población dirigida hacia la prevención directa de la natalidad.

En Centroamérica parece estarse siguiendo en esa misma dirección,

---

[1] Sin embargo, este efecto podría verse parcialmente neutralizado al aumentar el número de mujeres en busca de empleo remunerado.

[2] Véase TAHANATH, R., "Toward a Theory of Demographic Development", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 19, Nº 2, enero, de 1971.

quizás bajo la influencia del efecto —demostración de otros países o de políticas sugeridas por diversos organismos internacionales. Sin embargo, existe evidencia empírica y argumentos teóricos en el sentido que estos métodos no siempre producen efectos significativos.[1]

En este sentido, cabría mayor investigación sobre la naturaleza y los alcances de los programas de control de natalidad que se están llevando a cabo en Centroamérica, con el objeto de evitar desperdicios de escasos recursos humanos de la región.[2]

Por otra parte, el hecho de que la drástica reducción de la fecundidad en los países occidentales industrializados a partir del último cuarto de siglo pasado se dio en forma espontánea, sugiere que existen otros factores que afectan la fecundidad durante el proceso de desarrollo. Puede pensarse que, debido a la incidencia de las deficientes condiciones nutricionales, de salud y de servicios médicos en los países que apenas inician el proceso de su desarrollo, el promedio de hijos deseados por las familias es mayor que el que las mismas pueden tener, por lo que en estos países la fecundidad es un problema biológico. Con las mejoras en salud, la mayor urbanización, el deseo de mejores niveles de vida, la educación, el alto costo de mantener dependientes, etc., concurrentes con el desarrollo, se hace posible para los matrimonios tener más hijos de los que desean, convirtiéndose la fecundidad, entonces, en un problema socioeconómico.[3]

Por lo tanto, mientras que una reducción en el número deseado de hijos no tendría ningún efecto sobre la fecundidad en el primero de los casos, dicha reducción sería el factor determinante de los cambios en la fecundidad en el segundo caso.

Con los considerables progresos que se han realizado en Centroamérica durante los últimos años, particularmente en el campo de la salud, es probable que la región se encuentre en una etapa intermedia entre las dos situaciones descritas.

Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto la necesidad de investigar más profundamente los factores que inciden sobre los cambios en la fecundidad, como variable crítica de la política de población. Dentro de esos factores, merecen la mayor atención los que pueden resultar en reduc-

---

[1] *Ibid.*

[2] Es de notar que ninguno de los países de Asia del Sur ha logrado todavía reducir apreciablemente la fecundidad no obstante los extensos programas de control de la natalidad y planificación familiar adoptados por algunos de ellos; el caso excepcional de Japón durante la postguerra reviste características muy particulares. Véase al respecto: MYRDAL, G., *The Asian Drama*, (20th Century Fund Study, Penguin, Londres, 1968).

[3] TABBARAH, R., *op. cit.*

ciones en el número deseado de hijos por los matrimonios. Puesto que el número deseado de hijos está dado en función de factores sociales, económicos y psicológicos, se hace necesario modificar las condiciones económico-sociales antes de que se pueda esperar una reducción en la fecundidad. Por la misma naturaleza de los programas de control de natalidad y planificación familiar, difícilmente se puede esperar que los mismos produzcan o motiven esos cambios.

Por otro lado, conviene tener en cuenta el efecto diferencial de distintas enfermedades sobre la mortalidad y la fertilidad, en el establecimiento de prioridades para los programas de salud. Las mismas actitudes hacia controles sobre esas dos variables son distintas, lo que impone limitaciones políticas y éticas sobre medidas que pretenden mantener las tasas de mortalidad constantes, no sucediendo lo mismo con aquéllas que reduzcan o limiten la fecundidad. Esto haría factible —si así se considera deseable— el auspiciar una política que propenda a reducir las tasas de mortalidad, manteniendo controles sobre la fecundidad, con lo que se lograría un equilibrio entre el número de hijos deseado y el número posible a niveles más bajos de fecundidad. Sin embargo, el objetivo principal debe seguir siendo la reducción en el número deseado de hijos.

Por lo demás, los efectos que dichas políticas podrían tener sobre los mercados de trabajo mediante cambios en el tamaño de la fuerza de trabajo y la composición por edades de la población han sido ya comentados. No deben olvidarse tampoco las posibles implicaciones de una reducción en las cargas de dependencia sobre las actitudes de la mujer hacia el trabajo, mencionadas en el capítulo 2.

V. BASES PARA LA FORMULACIÓN DE POLITICAS DE EMPLEO EN CENTROAMÉRICA

1. *CONSIDERACIONES PRELIMINARES*

En los capítulos precedentes se ha intentado revelar la magnitud, características y tendencias de los problemas que gravitan en los mercados de trabajo de la región. Se ha hecho especial hincapié en las crecientes presiones que viene planteando la población económicamente activa, como resultado de la acelerada expansión demográfica, que no ha sido respondida adecuadamente por la ampliación del sistema productivo; de la exigua cobertura de los servicios —especialmente los básicos y la educación—; de los reducidos niveles de ingreso; y, en fin, de la difusión de expectativas de movilidad y participación social que, hasta la fecha, sólo en parte han podido ser satisfechas.

Las presiones mencionadas no siempre se han traducido en impulso e iniciativas dirigidos a resolver, o al menos atenuar, problemas que generan insatisfacción social y entre los cuales sobresale el desempleo. Se ha adquirido, sin embargo, mayor comprensión del funcionamiento de las economías y de los factores sociales y políticos que parecen obstaculizar el desarrollo acelerado de los países de la región. Más aún: se han sentado bases para generar estímulos que puedan llevar a las sociedades centroamericanas hacia etapas más avanzadas —y más complejas— de desarrollo. Entre ellas cabe mencionar el fortalecimiento y diversificación de los compromisos asumidos por el sector público; la consolidación de cuadros empresariales; la extensión de la infraestructura física y los convenios regionales de cooperación económica que han tenido consecuencias favorables, ya extensamente comentadas en otras partes de este estudio.

Este conjunto de circunstancias —con sus potencialidades y limitaciones— incide necesariamente en los mercados de trabajo, por la marcada sensibilidad que éstos revelan con relación a las fluctuaciones de la actividad económica

y a la preservación de ciertas rigideces institucionales. Por otra parte, es obvio que los desequilibrios y distorsiones que padecen los mercados de trabajo repercuten sobre la evolución y el margen de latitud del sistema socioeconómico.

De aquí que la formulación y aplicación de políticas de empleo debe escapar de puntos de vista extremadamente simples que hacen descansar la solución del problema de la insuficiencia ocupacional en un tipo determinado de medidas. Es aconsejable proceder, por lo tanto, con una visión integral que tenga presente, en cualquier caso, las múltiples facetas del fenómeno.

En este orden de ideas, y con base en los datos y en las apreciaciones que se han expuesto en este estudio, se habrán de presentar a continuación algunas consideraciones acerca de la naturaleza del problema ocupacional en la región, sus interrelaciones con el sistema socioeconómico, el tipo de políticas que podrían remediarlo y los requerimientos y dificultades que la puesta en práctica de esas políticas parece plantear. Se concluye con la formulación de algunas propuestas que podrían materializarse en el mediano plazo.

2. *EL CARACTER ESTRUCTURAL DE LAS INSUFICIENCIAS OCUPACIONALES*

La falta de correspondencia entre la oferta de mano de obra y el acervo de oportunidades ocupacionales —principal desequilibrio en los mercados de trabajo— obedece a circunstancias de carácter diferente. Por razones de orden conceptual y práctico se juzga conveniente identificar el peso que cada una de ellas, por separado y combinadas, parece tener en la determinación del fenómeno.

En esta línea de razonamiento se puede aseverar que, en algunos casos, la insuficiencia ocupacional —suponiendo constante la expansión demográfica— está influida por factores coyunturales, vale decir, fluctuaciones periódicas de los niveles de la actividad económica; en otros, el problema parece plantearse por un cambio tecnológico relativamente acelerado e intensivo en capital que no genera suficientes oportunidades de empleo, especialmente para la fuerza de trabajo no calificada.

Si en las raíces del fenómeno analizado estuvieran exclusivamente la contracción temporal de la demanda efectiva y desajustes circunstanciales inducidos por el cambio tecnológico, entonces se podría recurrir, con algunas perspectivas de éxito, a las medidas de carácter fiscal y monetario que se han tomado en distintos países industrializados. Sin embargo, cabe hacer otros señalamientos que, en el contexto particular de las sociedades centroamericanas, son de significativa importancia e imprimen al problema una naturaleza distinta.

Los desequilibrios ocupacionales están influidos por características sin-

gulares de la estructura económica y social, las cuales limitan sustantivamente el logro de condiciones que, por un lado, podrían incrementar y diversificar el volumen de empleo, y, por otro, facilitar la concepción y aplicación de medidas correctivas. La superación de los desequilibrios en los mercados laborales no sólo debe estar coordinada con la implementación de los planes globales de desarrollo; exige, además, programas de acción de largo plazo dirigidos a estimular transformaciones reales de la estructura económica, institucional y social. Vale decir, el remedio a las insuficiencias ocupacionales supondría una reorientación de las pautas de desarrollo, sin perder de vista, empero, la importancia del comercio exterior para la viabilidad, en el largo plazo, de las economías nacionales del área.

Esto no quiere decir que ante situaciones particularmente críticas en ciertos períodos y subregiones no se deban y puedan aplicar medidas de carácter contingencial. Por el contrario, algunas de las sugerencias que se proponen más adelante podrían llevarse a la práctica en ciertas coyunturas. Se insiste, no obstante, en que el problema y las políticas de empleo habrán de revestir, en cualquier caso, un carácter integral.

La complejidad del tema se acentúa por otras circunstancias inherentes al funcionamiento diferencial de cada mercado de trabajo, lo que se refleja en diferentes características cualitativas y cuantitativas de la oferta y la demanda de trabajo entre y dentro de los sectores económicos. Como se vio en el capítulo anterior, las relaciones técnicas entre producto, capital y trabajo son muy variadas entre y dentro de los sectores, la escasez de factores complementarios al trabajo presenta diversa intensidad y la movilidad de estratos ocupacionales de baja productividad a otros de alta, en un mismo sector, tropieza con dificultades desiguales. A título ilustrativo se podría señalar que los mercados urbanos presentan algunas ventajas relativas, como, por ejemplo, mayor capacidad de negociación, acceso a servicios y bajos costos de oportunidad de la educación; mientras que en los agrícolas-rurales se presenta en general un escenario distinto; parte del salario en especie, trabajadores familiares no remunerados, alto costo de oportunidad de la educación, familia extensa, relaciones paternalistas con el empleador e intermitente movilidad física que podría estar minando las bases de la organización familiar.

Apreciaciones similares se podrían hacer respecto al subsector artesanal y el manufacturero, el pequeño propietario y las grandes unidades de producción agrícola, el sector público y las ocupaciones marginales.

Fluye de estas consideraciones que la atenuación de la insuficiencia ocupacional cubre múltiples áreas de actividad —agraria, educacional, tecnología, población, asignación de recursos públicos, legislación laboral, desarrollo regional— y se refiere a mercados de empleo que operan en condiciones dispares. Si estas reflexiones son correctas, el diseño de políticas de

empleo vendría a poner a prueba la flexibilidad y la capacidad institucional y financiera del sector público.

Puesto en otras palabras, las políticas de empleo parecen requerir, en cualquier caso, condiciones de operación superiores a la de una política de alcance sectorial y de corto plazo.

3. *OBJETIVOS Y RESTRICCIONES DE LAS POLITICAS DE EMPLEO*

3.1. *Objetivos*

Teniendo presente el carácter estructural y complejo de la insuficiencia ocupacional en la región, se juzga conveniente precisar los objetivos que deberían presidir las medidas dirigidas a hacer frente al problema.

En primer lugar, la estrategia debería procurar la multiplicación de oportunidades de empleo a tasas superiores a las que está creciendo la población activa, considerando los márgenes de desocupación y subocupación que se han venido acumulando. Especial atención se debería dedicar a aquellos sectores y zonas donde los desequilibrios parecen revestir mayor gravedad.

En segundo lugar, las políticas de empleo representarían de hecho un mecanismo redistributivo del ingreso, teniendo presente que en el actual contexto socioeconómico la insuficiencia ocupacional tiende a coincidir con una distribución regresiva del ingreso que atenta ostensiblemente contra principios de justicia social, además de estrechar la dimensión y dinamismo de los mercados internos. La interrelación entre empleo y redistribución del ingreso descansaría en que el incremento del volumen de empleo —aún preservándose los actuales niveles de salario— significará que un mayor número de personas alcanzará capacidad para producir y consumir. Por otra parte, la actual estructura distributiva envuelve una demanda intensiva en capital y en importaciones. La redistribución modificaría entonces la elasticidad ingreso de la demanda en favor de productos intensivos de mano de obra y de oferta local, con efectos favorables sobre la ocupación.

Se trataría, en tercer lugar, de auspiciar la integración del espacio regional. Además del aspecto de infraestructura física, este objetivo contemplaría la movilidad de la mano de obra entre países, la incorporación de áreas periféricas y la conciliación del desarrollo en los niveles subnacional, nacional y regional. Esto plantea la necesidad de identificar subregiones de desarrollo y definir el papel y funciones de las mismas dentro del proceso de desarrollo, lo que lleva al reconocimiento de la dimensión espacial del mismo y de la necesidad de un mayor entendimiento de las relaciones interregionales con miras a un reordenamiento de la distribución espacial de la actividad económica y de la población.

Es claro que esta estrategia dirigida a superar la insuficiencia ocupacional perseguiría alentar —y éste sería el cuarto objetivo— la participación de los estratos que hasta el momento han sido menos favorecidos por los mercados laborales y, en general, por el desarrollo económico y político, procurando vigorizar la capacidad de negociación, sus compromisos con tareas concretas de interés colectivo, y por esa vía neutralizar tendencias que podrían menoscabar sus aspiraciones.

Estas apreciaciones necesariamente generales habrán de significar, si son llevadas a la práctica, la necesidad de conciliarlas con el objetivo de incrementar el producto y la productividad, en términos agregados, seguir ensanchando las bases físicas y elevar la capacidad de competir de las actividades vinculadas con el comercio exterior. Todo ello bien puede exigir una reformulación definida de los patrones de desarrollo que han seguido los países.

3.2 *Limitaciones*

La puesta en práctica de estas políticas debe tener presente varias circunstancias que en algunos casos parecen restringir los grados de libertad del sistema socioeconómico de la región.

Las primeras dificultades se presentarían en conexión con las fuentes de información. A pesar de que se ha progresado considerablemente en la obtención e interpretación de datos relevantes a los problemas ocupacionales por medio de los censos nacionales (económicos y de población), encuestas de hogares y encuestas industriales de carácter local y regional, parecen faltar estudios especializados en torno de aspectos que interesan la instrumentación de políticas de empleo. Sin pretender una descripción detallada de los temas que merecerían mayor atención, es menester señalar aquí que no se sabe con precisión en qué estratos, subsectores y zonas se están dando problemas de insuficiencia ocupacional, determinados por la ausencia de factores complementarios (tierra, capital) del factor trabajo, orientaciones del cambio tecnológico, inadaptación de la fuerza activa, o debilidad de la demanda efectiva. En este sentido, cabría investigar más a fondo las políticas que parecen más apropiadas para los mercados urbanos, en contraposición a los rurales y para el sector agrícola de subsistencia en contraposición al comercial; los problemas que padece el asalariado rural frente al pequeño propietario, el obrero frente al artesano, el empleado en servicios no calificados, y el trabajador familiar, y otras insuficiencias —ingreso, vivienda, educación, salud— que tienden a coincidir en cada caso concreto.

Tampoco se conoce con precisión las características de los desocupados y el papel que juega la localización física y el nivel educativo en la obtención de empleo. Se debería estudiar además, cómo está variando la ética de la

familia extensa —que ha sido tradicionalmente un mecanismo de ajuste de los desequilibrios laborales—, como resultado de la urbanización.

Asimismo, se conoce poco el papel de los salarios, los mecanismos institucionales para la fijación de los mismos, el efecto que una elevación de salarios puede tener sobre la sustitución de factores y el desplazamiento de trabajadores potenciales y la influencia de los diferenciales sectoriales de salarios sobre las migraciones. ¿Cuáles son las alternativas tecnológicas y en qué subsectores se ofrecen? ¿Qué costos monetarios y no monetarios importan? ¿Existe la posibilidad de utilizar tecnologías intensivas en mano de obra con materias primas locales? ¿Existe la posibilidad de conciliar, en términos agregados, la productividad con el empleo, asignando a un subsector productivo el papel de absorbedor de mano de obra y desarrollo, y a otro el de ser generador de divisas? ¿Qué problemas administrativos y de movilidad intrasectorial se plantean de esta manera? Desde luego, la insuficiencia de respuestas a estos interrogantes en modo alguno debería detener la puesta en práctica de medidas de corto plazo destinadas a resolver problemas definidos.

Además de estas restricciones derivadas del carácter fragmentario e insuficiente de la información, se presentan otras de índole institucional. Ya se ha sugerido que las políticas de empleo, por los múltiples y complejos aspectos que involucran, parecen demandar una mayor capacidad administrativa y técnica del sector público —y más directamente, de los gobiernos centrales— que cualquier programa de carácter sectorial. Si se tiene presente el hecho de que, a pesar de avances definitivos, el sector público ha tropezado con dificultades para llevar a cabo políticas de inversiones, comercio exterior, industrialización, educación y salud, la concepción y formulación de políticas de empleo habrá de plantear dificultades que exigirían un reordenamiento de la estructura organizativa y de las responsabilidades gubernamentales frente al problema.

En tercer lugar, se debe puntualizar que el cumplimiento de los propósitos que deberían animar la estrategia de empleo —y más concretamente la actividad de los medios que se formulan en el siguiente punto— generarán resistencias de parte de grupos favorecidos por el desarrollo nacional y regional. Estos probablemente resistirían la mayor intervención del sector público, el incremento de la capacidad de negociación de los estratos populares y la asignación de recursos con criterios de beneficio colectivo. Cabe prever resistencias en el sector agrícola al cual la estrategia esbozada en el informe asigna una alta prioridad. Recuérdese que los grupos tradicionales de poder mantienen intereses en el sector agrícola-rural; por otra parte, la importancia sustantiva del sector en la formación del producto y en el comercio exterior podría inhibir iniciativas de reforma estructural.

Restricciones adicionales podrían presentarse por el lado regional. Se ha

comentado ya que el principio de competencia entre países en el marco del Mercado Común no se ha visto atemperado por acuerdos de armonización laboral. Con ello se podría estar dando la tendencia a elevar la competitividad por medio de la incorporación de técnicas ahorradoras de mano de obra o por medio de reducción de los costos del factor trabajo. En ambos casos se advertiría que el principio de libre competencia entre países podría estar fijando límites a cualquier política de empleo, concebida e implementada por iniciativa de instituciones públicas.

Los objetivos que habrían de presidir las políticas de empleo y las circunstancias que podrían operar con sentido restrictivo deben tenerse presente, en cualquier caso, para imprimir al análisis un carácter integral y realista.

4. *INSTRUMENTOS DE UNA POLITICA DE EMPLEO*

El capítulo 4 de esta parte, luego de pasar revista a las normas que el sector público ha seguido en materia de importación y selección de técnicas, orientación y composición del gasto público, canalización del crédito, articulación de la educación y la población con la estructura y tendencias del sistema productivo, concluyó que el efecto neto de esas normas, en términos de una política de empleo, había sido insuficiente con respecto a las demandas ocupacionales planteadas por la población activa.

Conviene ahora reordenar las consideraciones hechas en aquel capítulo con vistas al diseño de instrumentos que, operativamente coordinados, podrían complementarse para ejercer efectos positivos en la expansión de las oportunidades ocupacionales.

En este sentido habrá de puntualizarse la necesidad de rehabilitar el sector agrícola-rural, mediante el reordenamiento de las prioridades del gasto público y de otros instrumentos de política económica y social; procurar una selección más racional de las técnicas importadas; elevar la calificación de los recursos humanos y mejorar los servicios de información y orientación en los mercados laborales, a nivel nacional y regional.

Se comparte la convicción, ya fundamentada en diversos capítulos y anexos de este estudio, de que la actividad agropecuaria en la región tiene y continuará teniendo importancia decisiva como fuente de empleo, alimentos, materias primas y divisas y que, en tal calidad, habrá de determinar, en unión del desarrollo industrial y de los avances en materia de cooperación regional, la viabilidad de las economías centroamericanas en el largo plazo. En consecuencia, los instrumentos sugeridos deben ser profundamente sensibles al problema del desarrollo agrícola y rural. Esto implicará, entre otras acciones, la reorientación de las preocupaciones gubernamentales —y más concretamente, del gasto público y sus recursos institucionales— con miras

a crear bases que modifiquen sustantivamente las condiciones de ingreso, ocupación, servicios básicos y bienestar social en el campo.

Como existen diferencias apreciables por países en materia de desarrollo agrario, sólo se pueden hacer señalamientos de índole general. Se sugiere que el acento deberá ponerse en la redistribución de la propiedad agrícola, en la modificación con sentido social del régimen de tenencia, en la ampliación de los servicios extensionistas, en la selección de cultivos, en la orientación del crédito agrícola en favor del pequeño propietario, en el ensayo de fórmulas nuevas de organización productiva y comunitaria, en el fortalecimiento del sistema escolar en punto a cobertura y ajuste a las condiciones peculiares del campo, en el ofrecimiento de facilidades de comercialización, en la ampliación de los gobiernos locales, en medidas fiscales que penalicen la subutilización de tierras y en el mejoramiento de los medios de información acerca de oportunidades de trabajo ofrecidas en distintas zonas.

El propósito estribaría en alentar la movilidad ocupacional y geográfica *dentro* del sector, mejorar las condiciones y perspectivas de vida, y de esta forma desalentar la migración hacia los centros urbanos.

Un programa de desarrollo agrícola habrá de ser sensible a la selección de técnicas conforme a los recursos disponibles y a los niveles de productividad que se le desea establecer a una rama determinada de la actividad. Al parecer, existen para este sector una gama relativamente extensa de tecnologías disponibles y cabe a los gobiernos centrales y a las instituciones especializadas establecer y sugerir normas de incorporación y adaptación, ejercitando controles directos o cargas fiscales selectivas sobre las importaciones de insumos y equipos ahorradores de mano de obra, y canalizando créditos para la adquisición de tecnologías adecuadas y la apertura de líneas de producción intensivas en trabajo.

Estas orientaciones deben complementarse con un nuevo impulso para la formación y aprovechamiento de los recursos humanos, con miras a elevar el ajuste y la movilidad ocupacionales, alentar la participción social y mejorar los servicios, lo que requerirá de una reorientación de los sistemas educativos rurales, de manera que la educación se ajuste a los valores, condiciones y necesidades de las zonas rurales.

Dentro de la estrategia de empleo deben enmarcarse políticas de población que persigan el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, influyendo sobre la magnitud, el crecimento, la composición y la localización de la población. Al respecto deben tenerse más en cuenta las implicaciones espaciales de las decisiones de inversión –pública y privada– y de relocalización poblacional –colonización espontánea o planificada, nuevos asentamientos, etc. Asimismo, sería aconsejable revisar las políticas de control de natalidad y planificación familar seguidas en la región y orientar la política de población más bien a influir sobre los factores socioeconómicos que determinan la

fecundidad, con miras a una reducción de la fuerza de trabajo en el largo plazo y de la carga de dependencia en el corto y mediano plazo.

En congruencia con la atención selecta a los problemas del sector agrícola parece aconsejable estudiar la presente estructura de salarios que, fijada primordialmente por la vía institucional, tiende a discriminar en favor de los núcleos urbanos y de esta manera representa un factor determinante de las migraciones hacia las ciudades. Al mismo tiempo, existen indicaciones de que las diferencias de salarios exageran la importancia de la educación formal, repercutiendo sobre las motivaciones a beneficiarse de la educación vocacional y, en general, a continuar ejercitando trabajos manuales. En otras palabras, se sugiere que la alteración de la estructura de los salarios, con miras a beneficiar a los trabajadores manuales de la ciudad y del campo y elevar los ingresos monetarios del obrero rural, podría modificar las normas tradicionales de prestigio ocupacional y con ello se alentaría la movilidad intrasectorial y la diversificación de las calificaciones requeridas por economías en vías de desarrollo. El gasto público —especialmente el componente inversión— tendría un papel de decisiva importancia en una estrategia de empleo sensible al desarrollo agrícola. Puede no sólo crear infraestructura física y social, alentando métodos intensivos de mano de obra; es también un instrumento que puede utilizarse para resolver desbalances ocupacionales de corto plazo.

Se ha dicho con cierto fundamento que la reorientación del gasto público está fuertemente influida por las fuentes de financiamiento. Ya se ha mencionado en el anexo 10 la necesidad de proceder con reformas fiscales tendientes a elevar los ingresos públicos. Se juzga que, además de las medidas recomendadas en ese documento, es conveniente estudiar modalidades de movilización del ahorro entre sectores de escasos y medianos ingresos, mediante el ofrecimiento de bonos y títulos deducibles de los salarios, que puedan servir para financiar la vivienda familiar y educación.

También cabe pensar, con base en la experiencia del Programa Mundial de Alimentos, en la posibilidad de financiar obras públicas por medio de sistemas de autoayuda, concesión de servicios y repartición de bienes de consumo sobreproducidos por el país a un nivel dado de demanda.

Estas apreciaciones no significan que los instrumentos deban usarse exclusivamente en el sector agrícola. Existe amplio margen para atenuar la sobrecapitalización en algunas actividades urbanas, alentar el mayor uso de la capacidad instalada, defender mediante sistemas de crédito y asistencia a la pequeña empresa, extender la infraestructura y los servicios urbanos en beneficio de estratos ecológica y socialmente marginados, incentivar la educación vocacional y de adultos, mejorar la información acerca de las oportunidades de empleo e inversión disponibles en centros urbanos y rurales y ampliar la cobertura y calidad de la legislación social.

Sin embargo, si se parte de una situación caracterizada por recursos limitados y por problemas que merecen desigual prioridad, habrá de justificarse la atención que aquí se recomienda prestar a los instrumentos generadores de empleo dentro de sectores que, como en el agrícola, tienen importancia central en la perspectiva de largo plazo de las economías. Parece obvio que el ahondamiento de las diferencias urbano-rurales comprometerá no sólo la evolución del producto, la productividad y el ingreso del sector, sino las condiciones mínimas de estabilidad social necesarias para un crecimiento económico acelerado. Se insiste en que esta reorientación de las pautas de desarrollo no vienen a negar por fuerza la idea de moderar la vulnerabilidad externa mediante un sostenido esfuerzo de industrialización. Antes al contrario, es probable que una forma de promover la industrialización consiste en restarle presiones por el lado de la oferta de la población activa urbana, ampliar el mercado interno de bienes manufacturados y facilitar el flujo de materias primas y servicios conexos.

Recapitulando: La insuficiencia ocupacional en la región parece derivarse, principalmente, del deterioro de las condiciones del sector agrícola-rural, que genera efectos adversos sobre los niveles de ocupación, ingreso, consumo, organización familiar y comunitaria, cultura, y servicios públicos. Como resultado, se han producido flujos migratorios hacia los centros urbanos que han planteado demandas que el incipiente sistema urbano-industrial apenas puede satisfacer. En esas circunstancias se tornan visibles distintas manifestaciones de descontento colectivo que suelen gravitar poderosamente sobre la asignación de recursos públicos. Y si se recuerdan los señalamientos hechos en el capítulo anterior acerca de la marcada preferencia que éstos han revelado en favor de las actividades agrícolas de exportación, de la sustitución de importaciones y de la extensión de algunos servicios urbanos perentoriamente demandados, cabe concluir que la brecha urbano-rural se viene ensanchando por causales de efecto acumulativo. Hay señales que indican que este proceso no puede continuar indefinidamente, considerando la escasa flexibilidad y diversificación de las economías.

Estas apreciaciones llevan a aconsejar la reestructuración de las bases productivas e institucionales del sector agrícola-rural, mediante un conjunto de medidas complementarias sustentadas e instrumentalizadas por el sector público con la cooperación de distintas agrupaciones privadas. Significativa importancia en este contexto adquirirían el reordenamiento de las prioridades del gasto público en favor de obras de infraestructura física y social intensivas en mano de obra, los estímulos para alcanzar nuevas formas de organización económica y social, la extensión de los servicios de asistencia crediticia y técnica, la incorporación de técnicas e insumos (abonos, pesticidas, riego, semillas) que favorezcan la generación de empleos y la productividad agrí-

cola, el mejoramiento de las relaciones de precio intersectoriales y la puesta en práctica, en forma complementaria, de políticas que influyan sobre la magnitud, características y localización de la población.

Esto no implica descuidar los problemas ocupacionales que ya se presentan en los centros urbanos. Cabe insistir, empero, que el éxito de los procesos de industrialización y, en general, la viabilidad en el largo plazo de economías como las centroamericanas parecen depender del ritmo y carácter que se le imprima al desarrollo del sector agrícola-rural.

5. *LINEAS DE ACCION EN EL MEDIANO PLAZO*

Teniendo presente la gravedad de los problemas que se presentan en los mercados laborales del área y sus múltiples implicaciones en las condiciones de bienestar, participación social y satisfacción relativa de sus habitantes, se considera conveniente sugerir algunas líneas de acción que podrían concretarse en el mediano plazo al nivel nacional y regional.

El carácter fragmentario e insuficiente de los datos es uno de los factores que restringe severamente el diseño de políticas de empleo de largo alcance, a pesar de que, como se ha puntualizado, se han desplegado esfuerzos para obtener e interpretar la información significativa acerca de la estructura e insuficiencia ocupacionales. Se recomienda, por consiguiente, emprender estudios en el marco regional, nacional y local con el auxilio de organismos regionales e internacionales especializados, en torno de los siguientes temas: determinantes estructurales y coyunturales de la insuficiencia ocupacional por sectores, con particular atención al sector primario; posibilidades, criterios y costos en la selección, transferencia y adaptación de técnicas; requisitos para una mayor utilización de la capacidad instalada, especialmente en el sector industrial; factores institucionales y no institucionales que gravitan en la estructuración de las escalas salariales por sectores, ramas de la actividad y por subregiones, perspectivas de financiar programas de construcción pública con medios convencionales y heterodoxos (autoayuda, programa de alimentos, distribución de ciertos bienes de consumo); niveles de ocupación y productividad en las pequeñas unidades de producción y posibilidades de incrementar en ellas la generación de empleos.

Naturalmente, estos no son todos los temas que requieren cuidadosa atención en el marco del diseño y aplicación de políticas de empleo, ni la realización de los estudios implica por fuerza postergar la toma de decisiones en torno de insuficiencias ocupacionales claramente identificadas. Pero el perfeccionamiento de las fuentes de información es, en cualquier caso, una necesidad que debe satisfacerse en la medida en que se pretende sus-

tanciar y sostener una estrategia de desarrollo sensible al problema ocupacional.

Estos estudios deberán, en cualquier caso, vincularse a la necesidad de reestructurar las bases productivas e institucionales de la actividad agrícola y de la sociedad rural, y sin perder de vista las relaciones intersectoriales.

Por otra parte, y vislumbrando la cuestión desde el ángulo regional, se recomienda analizar aspectos comparativos en los mercados de trabajo nacionales, con preferente atención a las condiciones laborales, legislación social, costos relativos del factor trabajo en las actividades que componen apreciablemente el comercio regional, flujos migratorios a través de los países, y proyectos mancomunados de desarrollo fronterizo.

Es claro que la realización de estudios necesarios es sólo uno de los elementos que podrían imprimir un rumbo más claro y coherente a las políticas de empleo. También es de central importancia fortalecer las bases institucionales de los organismos encargados de llevar a la práctica tales políticas, teniendo presente, entre otras circunstancias, los múltiples requisitos que esta acción reclama. Esto podría significar no sólo que los grupos de trabajo que en el marco de los consejos nacionales de planificación y de ciertos ministerios y organismos públicos están responsabilizados del desarrollo de los recursos humanos adquieran una importancia más clara. Se trata de algo más que eso. Se plantea la necesidad de coordinar programas y planes con un sentido integral que supera el enfoque sectorialista tradicional, en atención al carácter multidisciplinario y complejo que reviste el diseño de políticas de empleo.

En este sentido se juzga conveniente alentar y promover la realización de foros de carácter interministerial e interinstitucional —tanto a nivel nacional como regional— que planteen problemas diversos atingentes a los mercados laborales. Existen ya algunas experiencias —en particular reuniones especializadas de ministros de diversos ramos— que conviene ampliar sustantivamente con el concurso técnico de organismos regionales e internacionales. Se sugiere que la reestructuración de los órganos nacionales y regionales correspondientes y la programación de estudios significativos, con vistas al diseño y a la instrumentación de una estrategia de empleo de largo alcance, podrían constituir temas principales de los foros propuestos.

Cabe, además, recomendar el establecimento de centros de información y colocación (bolsas de trabajo) siguiendo criterios y márgenes de actividad de mayor alcance que los registrados hasta la fecha. El perfeccionamiento de este servicio habrá de ser de indudable utilidad colectiva, tanto a los fines de identificación de oportunidades ocupacionales como para estimular la movilidad interocupacional.

6. *RECAPITULACION*

El diseño de políticas de empleo en el contexto de economías pequeñas de exportación en desarrollo, como son las centroamericanas, que revelan pautas de desarrollo económico con débil generación de empleos, tropieza con variadas dificultades. Una de ellas se deriva de la magnitud y severidad de los desequilibrios entre expansión demográfica y requerimientos ocupacionales, que tienden a acentuar y converger con problemas de bajo ingreso, creciente marginalidad y débil participación cívica. Se ha visto que los desequilibrios tienen un carácter estructural —sin subestimar el peso de factores coyunturales— y por consiguiente, la superación de los mismos supone transformaciones integrales y cualitativas de los ordenamientos económicos, políticos e institucionales. En este orden de ideas, el sector público tendrá que reordenar, siquiera en parte, sus normas de operación, tomando en cuenta el impacto de sus actividades sobre la variable empleo. Asimismo, y en forma especial, las oficinas de planificación deberán formular sus programas y diseñar los proyectos de inversión pública para elevar la creación de oportunidades de ocupación.

Se ha insistido en la conveniencia de que se consagre mayor atención al desarrollo y a las políticas agrarias, considerando que las actividades primarias parecen seguir constituyendo la clave para la viabilidad en el largo plazo de las economías centroamericanas, sin que ello signifique subestimar los esfuerzos de industrialización y los ordenamientos de cooperación regional que hasta la fecha han incidido primordialmente en las actividades urbano-industriales y en la formación de capital físico conforme a las nuevas pautas de desarrollo. En este sentido se ha enfatizado la conveniencia de reorientar el gasto público, proceder a una selección más racional de técnicas e insumos, abrir líneas de crédito en beneficio de pequeñas y medianas unidades de producción que sean productivas e intensivas en el uso de mano de obra, promover la experimentación de nuevas fórmulas de organización social, y en fin, fortalecer la participación efectiva de campesinos y asalariados en asuntos de interés colectivo, con vistas a compensar las tendencias desfavorables que las fuerzas espontáneas del mercado han mostrado.

También se ha mencionado la conveniencia de atenuar la sobrecapitalización en algunas ramas del sector industrial, con miras a procurar una generación más intensiva de empleo.

Estas políticas de empleo se sustentarían en el propósito de elevar el volumen de ocupación a tasas superiores a las que crece la fuerza laboral, de alcanzar una redistribución más equitativa del ingreso entre grupos sociales, de auspiciar la mayor integración del espacio regional y de promover la participación de estratos hasta el momento marginados de la toma de decisiones públicas y de los beneficios del desarrollo. De seguro el tránsito

hacia esos propósitos habrá de generar resistencias de intensidad desigual de parte de grupos afectados, pero no parecen vislumbrarse otras alternativas que dejen de involucrar altos costos sociales.

Se ha hecho hincapié en la utilidad de ciertos estudios significativos sobre fenómenos específicos en los mercados laborales, que en modo alguno vendrían a sustituir o a postergar decisiones correctivas a graves problemas inmediatos; pretenderían más bien enriquecer los elementos de juicio para la evaluación acertada de distintas acciones.

Se recomienda, por último, la promoción de reuniones de carácter institucional y regional que conduzcan a sustanciar un conjunto de medidas que enfrenten decididamente la insuficiencia ocupacional y las consecuencias socialmente desfavorables que engendra.

Cuadro 1

CENTROAMERICA: Población total por países
(En miles, a mitad de año)

Año	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centro-américa*
1920	1 450	1 168	783	639	421	4 461
1925	1 532	1 301	862	687	456	4 838
1930	1 771	1 443	948	742	499	5 403
1935	1 996	1 531	1 027	809	551	5 914
1940	2 201	1 633	1 119	893	619	6 465
1945	2 594	1 753	1 236	999	717	7 299
1950	2 907	1 922	1 389	1 133	849	8 200
1955	3 336	2 210	1 581	1 292	1 020	9 439
1960	3 868	2 512	1 849	1 501	1 233	10 963
1965	4 497	2 917	2 182	1 745	1 490	12 831
1966	4 628	3 012	2 256	1 797	1 547	13 240
1967	4 760	3 112	2 333	1 849	1 606	13 660
1968	4 895	3 217	2 413	1 904	1 667	14 096
1969	5 034	3 326	2 496	1 960	1 731	14 547
1970	5 179	3 441	2 583	2 021	1 798	15 022
1971	5 329	3 560	2 673	2 085	1 869	15 516
1972	5 483	3 685	2 767	2 152	1 942	16 029
1973	5 642	3 814	2 864	2 222	2 019	16 561
1974	5 806	3 949	2 965	2 295	2 099	17 114
1975	5 976	4 092	3 070	2 373	2 182	17 693
1980	6 913	4 904	3 661	2 818	2 650	20 946
1985	8 018	5 907	4 365	3 347	3 196	24 833
1990	9 296	57 122	5 182	3 951	3 822	29 373
1995	10 735	8 593	6 125	4 646	4 534	34 633
2000	12 330	10 372	7 205	5 460	5 337	40 704

Fuente: CELADE, *Boletín demográfico*, año 1, vol. II, Santiago, octubre de 1968, cuadro 1.

CUADRO 2

CENTROAMÉRICA: Tasas anuales de crecimiento de la población, por países, 1950/80
(Porcientos)

País	1950-55	1955-60	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80
Guatemala	2.7	2.8	2.9	2.9	2.9	2.9
El Salvador	2.8	2.6	3.0	3.4	3.5	3.7
Honduras	2.6	3.2	3.4	3.4	3.5	3.6
Nicaragua	2.7	3.0	3.1	3.0	3.3	3.5
Costa Rica	3.7	3.9	3.9	3.8	3.8	3.8
Centroamérica	2.8	3.0	3.1	3.2	3.3	3.4

Fuente: 1950-65, cálculos de SIECA, sobre la base de los datos del cuadro 1 del *Boletín demográfico*, CELADE, año 1, vol. II, Santiago, octubre de 1968. 1965-80, estimaciones de CELADE, *Boletín demográfico*, año 2, vol. III, cuadro 4, Santiago, enero de 1969.

CUADRO 3

CENTROAMÉRICA: Tasas anuales de natalidad por países (1965-1985)
(Por mil habitantes)

País	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985
Guatemala	43.2	41.6	40.4	39.4
El Salvador	46.9	46.5	46.3	45.8
Honduras	49.0	48.5	47.7	46.1
Nicaragua	46.0	46.8	47.4	45.9
Costa Rica	45.1	44.5	44.1	42.7
Centroamérica	45.7	45.0	44.5	43.4

Fuente: CELADE, *Boletín demográfico*, año 2, vol. III, cuadro 4, Santiago, enero 1969.

CUADRO 4

CENTROAMÉRICA: Tasas anuales de mortalidad, por países (1965-1985)
(Por mil habitantes)

País	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985
Guatemala	15.0	13.0	11.3	9.8
El Salvador	12.9	11.0	9.4	8.0
Honduras	16.9	15.2	13.6	11.9
Nicaragua	16.7	14.7	13.1	11.6
Costa Rica	7.5	6.0	5.4	5.4
Centroamérica	14.2	12.3	10.8	9.4

Fuente: CELADE, Boletín demográfico, año 2, vol. III, cuadro 4, *op. cit.*

CUADRO 5

CENTROAMÉRICA: Tasas de fecundidad total, por países (1965-1985)*

País	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985
Guatemala	6.4	6.0	5.7	5.4
El Salvador	6.9	6.9	6.9	6.8
Honduras	7.0	6.9	6.7	6.5
Nicaragua	6.7	6.7	6.7	6.4
Costa Rica	7.0	6.8	6.6	6.2
Centroamérica	6.7	6.6	6.4	6.2

* Número medio acumulado de hijos por mujer al término del período de vida reproductiva (50 años de edad).

Fuente: CELADE, *Boletín demográfico*, año 2, Nº IV, cuadro 3, Santiago, julio de 1969.

Cuadro 6

CENTROAMÉRICA: Estructura de la población por grandes grupos de edades (1920 a 1980)

(Porcentajes)

País	Años	Grupo de edad		
		0-14	15-64	65 y 1
Guatemala	1920	40.3	57.4	2.3
	1940	40.9	56.6	2.5
	1960	46.1	51.1	2.8
	1970	45.7	51.3	3.0
	1980	43.4	53.6	3.0
El Salvador	1920	40.0	57.4	2.6
	1940	40.5	56.8	2.7
	1960	45.4	51.4	3.2
	1970	47.1	49.9	3.0
	1980	48.3	48.7	3.0
Honduras	1920	40.0	57.4	2.6
	1940	41.0	56.2	2.8
	1960	47.4	50.3	2.3
	1970	46.7	50.9	2.4
	1980	47.0	50.6	2.4
Nicaragua	1920	40.9	56.6	2.5
	1940	42.9	54.4	2.7
	1960	46.6	50.2	3.2
	1970	47.1	49.8	3.1
	1980	46.1	50.9	3.0
Costa Rica	1920	41.2	56.5	2.3
	1940	41.7	55.7	2.6
	1960	47.4	49.5	3.1
	1970	47.9	48.9	3.2
	1980	47.5	49.2	3.3

Fuente: Naciones Unidas, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Nueva York, 1969; 1 y 5. Según datos de CELADE, *Boletín demográfico*, año 1, vol. II, Santiago, octubre 1968.

Cuadro 7

CENTROAMÉRICA: *Proyección de la población según edad y sexo, por países (1960 - 1980)*
(Miles)

1 9 6 0

País y sexo	*Total*	EDAD														
		0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70 y más
Guatemala	3 868	752	575	457	367	314	285	253	204	160	129	106	91	67	48	60
Hombres	1 961	383	293	233	187	160	145	129	104	81	65	53	45	32	23	28
Mujeres	1 907	369	282	224	180	154	140	124	100	79	64	53	46	35	25	32
El Salvador	2 512	461	376	303	242	216	180	152	134	109	87	73	54	43	33	49
Hombres	1 259	234	190	153	122	108	90	76	67	54	43	36	26	21	16	23
Mujeres	1 253	227	186	150	120	108	90	76	67	55	44	37	28	22	17	26
Honduras	1 849	346	298	233	178	158	130	117	99	73	59	51	35	29	17	26
Hombres	923	175	150	117	89	79	65	58	49	36	29	25	17	14	8	12
Mujeres	926	171	148	116	89	79	65	59	50	37	30	26	18	15	9	14
Nicaragua	1 501	302	224	174	144	125	111	96	73	57	48	41	34	24	17	31
Hombres	757	153	113	88	73	63	56	49	37	29	24	21	17	12	8	14
Mujeres	744	149	111	86	71	62	55	47	36	28	24	20	17	12	9	17
Costa Rica	1 233	244	191	150	119	97	83	75	61	50	44	33	28	20	14	24
Hombres	623	124	97	76	60	49	42	38	31	25	22	17	14	10	7	11
Mujeres	610	120	94	74	59	48	41	37	30	25	22	16	14	10	7	13
Centroamérica	10 963	2 105	1 664	1 317	1 050	910	789	693	571	449	367	304	242	183	129	190
Hombres	5 523	1 069	843	667	531	459	398	350	288	225	183	152	119	89	62	88
Mujeres	5 440	1 036	821	650	519	451	391	343	283	224	184	152	123	94	67	102

(*Continuación cuadro 7*)

1965

País y sexo	Total	EDAD														
		0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70 y más
Guatemala	4 497	857	680	559	448	358	304	275	244	195	152	120	97	79	58	71
Hombres	2 281	436	347	285	228	182	155	140	124	99	76	60	48	39	28	34
Mujeres	2 216	421	333	274	220	176	149	135	120	96	76	60	49	40	30	37
El Salvador	2 917	561	431	362	292	233	208	173	145	126	101	80	66	47	37	55
Hombres	1 463	285	218	183	147	117	104	86	72	63	50	39	32	23	18	26
Mujeres	1 454	276	213	179	145	116	104	87	73	63	51	41	34	24	19	29
Honduras	2 182	416	327	295	231	175	153	125	113	94	69	55	45	31	24	29
Hombres	1 090	211	165	148	116	87	76	62	56	46	34	27	22	15	11	14
Mujeres	1 092	205	162	147	115	88	77	63	57	48	35	28	23	16	13	15
Nicaragua	1 745	334	280	219	170	139	120	105	91	69	53	44	38	31	21	31
Hombres	880	169	142	111	86	70	61	53	46	35	27	22	19	15	10	14
Mujeres	865	165	138	108	84	69	59	52	45	34	26	22	19	16	11	17
Costa Rica	1 490	289	237	190	150	118	96	83	73	60	48	42	32	26	18	28
Hombres	753	147	120	96	76	60	48	42	37	30	24	21	16	13	9	14
Mujeres	737	142	117	94	74	58	48	41	36	30	24	21	16	13	9	14
Centroamérica	12 831	2 457	1 955	1 625	1 291	1 023	881	761	666	544	423	341	278	214	158	214
Hombres	6 467	1 248	992	823	653	516	444	383	335	273	211	169	137	105	76	102
Mujeres	6 364	1 209	963	802	638	507	437	378	331	271	212	172	141	109	82	112

(Continuación cuadro 7)

1970

País y sexo	Total	EDAD														
		0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70 y más
Guatemala	5 179	920	785	664	551	438	348	295	266	234	185	143	111	85	66	88
Hombres	2 625	466	400	339	281	223	177	150	135	119	93	71	55	42	32	42
Mujeres	2 554	454	385	325	270	215	171	145	131	115	92	72	56	43	34	46
El Salvador	3 441	668	533	419	352	285	227	202	166	137	119	94	74	60	41	64
Hombres	1 726	340	269	211	177	143	114	101	83	68	59	46	36	29	20	30
Mujeres	1 715	328	264	208	175	142	113	101	83	69	60	48	38	31	21	34
Honduras	2 583	489	394	324	293	227	171	150	122	108	89	64	51	40	26	35
Hombres	1 290	248	199	163	147	113	85	74	60	53	44	31	25	19	13	16
Mujeres	1 293	241	195	161	146	114	86	76	62	55	45	33	26	21	13	19
Nicaragua	2 021	364	313	275	215	165	134	116	101	87	65	50	41	33	25	37
Hombres	1 019	184	158	139	109	84	68	59	51	44	33	25	20	16	12	17
Mujeres	1 002	180	155	136	106	81	66	57	50	43	32	25	21	17	13	20
Costa Rica	1 798	342	284	236	190	148	117	95	81	72	58	48	40	30	23	34
Hombres	909	174	144	120	96	75	59	48	41	36	29	24	20	15	11	17
Mujeres	889	168	140	116	94	73	58	47	40	36	29	24	20	15	12	17
Centroamérica	15 022	2 783	2 309	1 918	1 601	1 263	997	858	736	638	516	399	317	248	181	258
Hombres	7 569	1 412	1 170	972	810	638	503	432	370	320	258	197	156	121	88	122
Mujeres	7 453	1 371	1 139	946	791	625	494	426	366	318	258	202	161	127	93	136

(*Continuación cuadro 7*)

1975

País y sexo	Total	EDAD														
		0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70 y más
Guatemala	5 976	1 041	850	769	654	541	430	340	287	257	224	176	132	98	71	106
Hombres	3 028	528	431	392	333	275	219	173	146	130	113	88	65	48	35	52
Mujeres	2 948	513	419	377	321	266	211	167	141	127	111	88	67	50	36	54
El Salvador	4 092	800	639	520	410	346	279	222	195	160	131	112	86	66	52	74
Hombres	2 054	408	323	262	206	174	140	111	97	80	65	55	42	32	25	34
Mujeres	2 038	392	316	258	204	172	139	111	98	80	66	57	44	34	27	40
Honduras	3 070	584	467	391	321	287	223	168	145	118	102	84	60	45	34	41
Hombres	1 533	296	236	197	161	143	111	83	71	58	50	41	29	22	16	19
Mujeres	1 537	288	231	194	160	144	112	85	74	60	52	43	31	23	18	22
Nicaragua	2 373	440	346	308	271	209	160	130	112	97	83	62	46	37	29	43
Hombres	1 197	223	175	156	137	106	81	66	57	49	42	31	23	18	14	19
Mujeres	1 176	217	171	152	134	103	79	64	55	48	41	31	23	19	15	24
Costa Rica	2 182	418	338	283	235	189	148	117	95	80	70	56	45	38	27	43
Hombres	1 104	213	172	144	119	96	75	59	48	40	35	28	22	19	13	21
Mujeres	1 078	205	166	139	116	93	73	58	47	40	35	28	23	19	14	22
Centroamérica	17 693	3 283	2 640	2 271	1 891	1 572	1 240	977	834	712	610	490	369	284	213	307
Hombres	8 916	1 668	1 337	1 151	956	794	626	492	419	357	305	243	181	139	103	145
Mujeres	8 777	1 615	1 303	1 120	935	778	614	485	415	355	305	247	188	145	110	162

(Continuación cuadro 7)

1 9 8 0

País y sexo	Total	EDAD														
		0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70 y más
Guatemala	6 913	1 192	971	836	760	645	532	420	331	278	248	213	163	118	84	122
Hombres	3 502	605	493	424	387	328	271	214	168	141	125	107	81	58	41	59
Mujeres	3 411	587	478	412	373	317	261	206	163	137	123	106	82	60	43	63
El Salvador	4 904	970	772	626	511	402	339	272	215	188	153	124	104	79	59	90
Hombres	2 463	495	391	316	257	202	170	136	107	94	76	61	51	38	28	41
Mujeres	2 441	475	381	310	254	200	169	136	108	94	77	63	53	41	31	49
Honduras	3 661	696	562	462	389	317	282	218	163	141	112	97	78	54	38	52
Hombres	1 829	353	284	233	195	158	140	108	80	69	55	47	38	26	18	25
Mujeres	1 832	343	278	229	194	159	142	110	83	72	57	50	40	28	20	27
Nicaragua	2 818	536	421	341	304	265	205	156	126	109	93	79	57	42	32	52
Hombres	1 421	272	213	173	154	134	104	79	64	55	47	40	28	20	15	23
Mujeres	1 397	264	208	168	150	131	101	77	62	54	46	39	29	22	17	29
Costa Rica	2 650	506	414	338	282	235	188	147	116	93	80	68	54	42	35	52
Hombres	1 342	258	211	172	143	119	95	74	59	47	40	34	27	21	17	25
Mujeres	1 308	248	203	166	139	116	93	73	57	46	40	34	27	21	18	27
Centroamérica	20 946	3 900	3 140	2 603	2 246	1 864	1 546	1 213	951	809	686	581	456	335	248	368
Hombres	10 557	1 983	1 592	1 318	1 136	941	780	611	478	406	343	289	225	163	119	173
Mujeres	10 389	1 917	1 548	1 285	1 110	923	766	602	473	403	343	292	231	172	129	195

Fuente: CELADE, Boletín *demográfico*, año 1, vol. II, octubre 1968, cuadro 2.

CUADRO 8

CENTROAMERICA: Indice de masculinidad por grupos de edad por países, 1960-1980

Grupos de edades	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Centroamérica	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980	1960	1980	1960	1980	1960	1980
Total	102.8	102.7	100.5	100.9	99.7	99.8	101.7	101.7	102.1	102.6	101.5	101.6
0-4	103.8	103.1	103.1	104.2	102.3	102.9	102.7	103.0	103.3	104.0	103.2	103.4
5-9	103.9	103.1	102.2	102.6	101.4	102.2	101.8	102.4	103.2	103.9	102.7	102.8
10-14	104.0	102.9	102.0	101.9	100.9	101.7	102.3	103.0	102.7	103.6	102.6	102.6
15-19	103.9	103.8	101.7	101.2	100.0	100.5	102.8	102.7	101.7	102.9	102.3	102.3
20-24	103.9	103.5	100.0	101.0	100.0	99.4	101.6	102.3	102.1	102.6	101.8	101.9
25-29	103.6	103.8	100.0	100.6	100.0	98.6	101.8	103.0	102.4	102.2	101.8	101.8
30-34	104.0	103.9	100.0	100.0	98.3	98.2	104.3	102.6	102.7	101.4	102.0	101.5
35-39	104.0	103.1	100.0	99.1	98.0	96.4	102.8	103.2	103.3	103.5	101.8	101.1
40-44	100.0	102.9	98.9	100.0	97.3	95.8	103.6	101.9	100.0	102.2	100.4	100.7
45-49	101.6	101.6	97.7	98.7	96.7	96.5	100.0	102.2	100.0	100.0	99.5	100.0
50-54	100.0	100.9	97.3	96.8	96.2	94.0	105.0	102.6	106.3	100.0	100.0	99.0
55-59	97.8	98.8	92.9	96.2	94.4	95.0	100.0	96.6	100.0	100.0	96.7	97.4
60-64	91.4	96.7	95.5	92.7	93.3	92.9	100.0	90.9	100.0	100.0	94.7	94.8
65-69	92.0	95.3	94.1	90.3	88.9	90.0	88.9	88.2	100.0	94.4	92.5	92.2
70 y más	87.5	93.7	88.5	83.7	85.7	92.6	82.4	79.3	84.6	92.6	86.3	88.7

Fuente: Sobre la base de CELADE, *Boletín demográfico*, año 1, vol. II, octubre 1968, cuadro 2.

Cuadro 9

CENTROAMERICA: Densidad de población 1920-1980
(En habitantes/km²)

Año	*Centroamérica*	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*
1920	10.7	13.3	55.8	6.9	5.4	8.3
1940	15.5	20.2	78.0	9.9	7.5	12.2
1950	19.7	26.7	91.8	12.4	9.6	16.7
1960	26.2	35.5	119.9	16.5	12.7	24.2
1965	30.8	41.3	139.3	19.5	14.7	29.3
1970	36.1	47.7	164.4	23.0	17.1	35.3
1975	42.5	54.9	195.5	27.4	20.0	42.9
1980	50.3	63.5	234.2	32.7	23.8	52.1

Nota: El área territorial excluye la superficie bajo agua.

Fuente: SIECA con base en datos de CELADE, 1968, *op. cit* y SIECA, *Quinto compendio estadístico centroamericano*, 1967.

CUADRO 10

CENTROAMERICA: Población urbana y rural (1950-1980)

	Países					
	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*
1950						
urbana	790	530	241	318	247	2 126
rural	2 234	1 392	1 148	815	602	6 191
total	3 024	1 922	1 389	1 133	849	8 317
%urbana	29.1	28.1	27.6	26.1	17.4	25.6
1960						
urbana	1 106	788	385	507	385	3 171
rural	2 859	1 724	1 464	994	848	7 889
total	1 233	2 512	1 849	1 501	1 233	11 060
% urbana	27.9	31.4	20.8	33.8	31.2	28.7
1965						
urbana	1 347	998	529	647	484	4 005
rural	3 234	1 919	1 653	1 098	1 006	8 910
total	4 581	2 917	2 182	1 745	1 490	12 915
% urbana	29.4	34.2	24.2	37.1	32.5	31.0
1970						
urbana	1 641	1 305	716	808	610	5 080
rural	3 641	2 136	1 867	1 213	1 183	10 040
total	5 282	3 441	2 583	2 021	1 793	15 120
% urbana	31.1	37.9	27.7	40.0	34.0	33.6
1975						
urbana	2 007	1 715	962	1 033	778	6 495
rural	4 080	2 377	2 108	1 340	1 385	11 290
total	6 087	4 092	3 070	2 373	2 163	17 785
% urbana	33.0	41.9	31.3	43.5	36.0	36.5
1980						
urbana	2 469	2 259	1 280	1 338	999	8 367
rural	4 549	2 645	2 381	1 480	1 606	12 639
total	7 018	4 904	3 661	2 818	2 605	21 006
% urbana	35.2	46.1	35.0	47.5	38.3	39.8

Nota: Población urbana se considera aquella que vive en lugares de 2.000 habitantes o más.

Fuente: CAFICA, *Datos de población, op. cit.*

Cuadro 11

CENTROAMERICA: *Principales recursos de personal de los servicios de salud por país*
(Tasas por 10 000 habitantes)

	Años	*Médicos*	*Odontólogos*	*Enfermeras*
Guatemala	1960	1.4	0.3	1.6
	1969	2.0	0.5	1.5
El Salvador	1960	1.9	0.5	1.5
	1969	2.6	0.9	2.8
Honduras	1960	0.7	0.1	0.4
	1969	2.5	0.6	1.2
Nicaragua	1960	3.5	0.7	1.3
	1969	4.6	0.5	2.1
Costa Rica	1960	3.7	1.1	4.5
	1969	5.4	1.4	5.6

Las cifras 1960 fueron tomadas del documento: CIES - OEA/SER.H/X.19, agosto 1971.
Fuente : ODECA, *Anuario centroamericano de estadísticas de salud*, año 1969.

Cuadro 12

CENTROAMERICA: *Déficit habitacional, urbano y rural por países*
(En miles y porcentajes)

	Total		*Urbano*		*Rural*	
	Miles	*%*	*Miles*	*%*	*Miles*	*%*
Guatemala	612.500	100	176.600	28.8	435.900	71.2
El Salvador	333.000	100	95.400	28.5	238.200	71.5
Honduras	249.300	100	36.600	14.7	212.700	85.3
Nicaragua	181.700	100	61.900	34.1	119.800	65.9
Costa Rica	87.000	100	14.000	16.1	73.000	83.9
Centroamérica	1.464.500	100	384.500	26.3	1.079.600	73.7

Fuente: ODECA, *La vivienda en Centroamérica*, San Salvador, junio de 1970.
Sobre la base de los censos oficiales de los años sesenta. Las cifras están aproximadas a la próxima centena o al más próximo millar.

Cuadro 13

CENTROAMÉRICA: Población económicamente activa (1950-65) y proyecciones (1970-80) por países y sexo

País y sexo	Miles a mitad del año							Tasas de Crecimiento*		
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1950-60	1960-70	1970-80
Centroamérica	2 744	3 051	3 464	3 978	4 697	5 569	6 610	2.4	3.1	3.5
Hombres	2 366	2 620	2 959	3 401	4 004	4 744	5 630			
Mujeres	378	431	505	586	693	825	980			
Guatemala	977	1 078	1 225	1 387	1 623	1 912	2 243	2.3	2.9	3.3
Hombres	852	944	1 074	1 219	1 426	1 679	1 970			
Mujeres	125	134	151	168	197	233	273			
El Salvador	660	739	814	929	1 081	1 271	1 513	2.1	2.9	3.4
Hombres	554	617	675	771	897	1 054	1 254			
Mujeres	106	122	139	158	184	217	259			
Honduras	445	482	565	669	799	948	1 128	2.4	3.5	3.5
Hombres	388	420	493	584	696	826	984			
Mujeres	57	62	72	85	103	122	144			
Nicaragua	378	428	486	560	659	784	929	2.5	3.1	3.5
Hombres	330	364	401	455	535	636	753			
Mujeres	48	64	85	105	124	148	176			
Costa Rica	284	324	374	442	535	654	797	2.8	3.6	4.1
Hombres	242	275	316	372	450	549	669			
Mujeres	42	49	58	70	85	105	128			

CELADE, *Boletín demográfico*, año 1, vol II, Santiago de Chile, octubre 1968.

* Estimaciones de CEPAL.

Fuente: CEPAL, *Consideraciones sobre la situación del empleo en Centroamérica, op. cit.*, 1, p. 4.

Cuadro 14

CENTROAMÉRICA: Coeficientes de reposición de hombres, clasificados por grupo de edad económicamente productiva y por población urbana y rural, 1950-60 y 1960-70 (15-69 años)

	Total		*Urbana*		*Rural*	
	1950-60	1960-70	1950-60	1960-70	1950-60	1960-70
Guatemala	2.66	3.22	2.26	2.76	2.79	3.46
El Salvador	3.21	3.55	2.83	3.20	3.42	3.77
Honduras	2.42	3.63	...	3.39	...	3.71
Nicaragua	3.19	3.46	2.89	3.26	3.34	3.60
Costa Rica	3.83	5.81	3.17	5.11	4.18	6.18

Fuente: 1950-60: *Los recursos humanos de Centroamérica, Panamá y México, y sus relaciones con algunos aspectos del desarrollo económico*, Naciones Unidas, 1960.

1960-70: CEPAL, *Consideraciones sobre la situación del empleo en Centroamérica, op. cit.*

Cuadro 15

CENTROAMÉRICA: Tasas medias anuales de reposición en la actividad económica, 1960-70 y 1970-80

(Porciento)

Tasas	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	1960-70	1970-80	1960-70	1970-80	1960-70	1970-80	1960-70	1970-80	1960-70	1970-80
Entradas	3.93	4.16	4.00	4.27	4.50	4.40	4.08	4.38	4.28	4.55
Salidas	1.11	1.02	1.18	1.12	1.09	0.98	1.22	0.99	0.79	0.65
Muerte	0.97	0.88	0.98	0.79	1.04	0.87	1.09	0.90	0.42	0.45
Retiro	0.14	0.14	0.20	0.33	0.05	0.11	0.13	0.09	0.37	0.20
Incremento *	2.82	3.14	2.82	3.15	3.41	3.42	2.86	3.39	3.49	3.90

* Diferencia entre las tasas de entrada y salida.

Nota: Se entiende por tasas medias de reposición el incremento neto (entradas menos salidas) de personas que se incorporan a la actividad económica, expresado como una relación porcentual respecto de la población económicamente activa.

Fuente: CEPAL, *Situación y perspectivas del empleo juvenil en el Istmo Centroamericano*, México, abril 1972, cuadro 4, p. 17.

CUADRO 16

CENTROAMÉRICA: Distribución porcentual de la PEA *por ramas de actividad económica y grandes sectores, por países, 1950, 1960-64, 1966 y 1969*

	Costa Rica				El Salvador				Guatemala			
	1950	1963	1966	1969	1950	1961	1966	1969	1950	1964	1966	1969
SECTOR PRIMARIO [a]	*54.7*	*49.2*	*50.1*	*49.3*	*63.1*	*60.2*	*60.9*	*56.1*	*68.2*	*65.3*	*65.9*	*64.7*
SECTOR SECUNDARIO	*19.5*	*22.5*	*18.7*	*19.6*	*16.3*	*19.4*	*17.2*	*19.1*	*16.1*	*16.4*	*14.2*	*15.5*
Minas y canteras	0.2	0.3			0.3	0.1			0.2	0.2		
Industria	11.0	11.5			11.4	12.8			11.5	11.3		
Construcción	4.3	5.9			2.8	4.1			2.7	2.6		
Servicios básicos [b]	4.0	4.8			1.8	2.4			1.7	2.3		
SECTOR TERCIARIO [c]	*25.8*	*28.4*	*31.2*	*31.1*	*20.6*	*20.3*	*21.9*	*24.8*	*15.7*	*18.3*	*19.9*	*19.8*
TOTAL	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*

[a] Agricultura, silvicultura y pesca.
[b] Electricidad, gas y agua, transporte y comunicaciones.
[c] Comercio, servicios y otros.

(*Continuación cuadro 16*)

	Honduras				*Nicaragua*				*Centroamérica*	
	1950	1961	1966	1969	1950	1968	1966	1969	1950	1964
SECTOR PRIMARIO [a]	*83.1*	*66.7*	*70.3*	*66.9*	*67.7*	*59.6*	*60.6*	*56.0*	*67.2*	*60.8*
SECTOR SECUNDARIO	*8.5*	*11.7*	*14.3*	*12.3*	*17.1*	*18.6*	*15.3*	*17.4*	*16.7*	*17.9*
Minas y canteras	0.4	0.3			0.9	0.8			0.4	0.3
Industria	5.8	7.8			11.4	11.7			11.4	11.4
Construcción	1.0	2.0			2.7	3.3			2.8	3.6
Servicios básicos [b]	1.3	1.6			2.1	2.8			2.1	2.6
SECTOR TERCIARIO [c]	*8.4*	*21.6*	*19.4*	*19.8*	*15.2*	*21.7*	*24.1*	*20.8*	*16.1*	*21.3*
TOTAL	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*

[a] Agricultura, silvicultura y pesca.
[b] Electricidad, gas y agua, transporte y comunicaciones.
[c] Comercio, servicios y otros.

Fuentes: 1950 y 1960-64, CEPAL, *Consideraciones sobre la situación del empleo en Centroamérica*, México, abril de 1971, cuadro 5, p. 11, sobre la base de los censos nacionales.
1966, Naciones Unidas, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Nueva York, 1969, cuadro 2, pp. 34-5.
1969, CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1970, Naciones Unidas, Nueva York, 1971, cuadro 25, p. 56.
Datos globales para Centroamérica (1950 y 1964), SIECA, *Datos estadísticos y descriptivos de los países de Centroamérica y Panamá*, Guatemala, marzo de 1966, cuadro 4-A, p. 28.

Cuadro 17

CENTROAMERICA: Estructura de la población económicamente activa por edad y sexo, 1950 a 1985

(Porcientos)

	Guatemala					*El Salvador*					*Honduras* [a]				
Edad y Sexo	1950	1960	1970	1980	1985	1950	1960	1970	1980	1985	1950	1960	1970	1980	1985
Ambos sexos															
10 años y más	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
10 - 14	9.0	8.0	8.0	7.2	7.1	8.0	6.7	6.9	7.4	7.5		8.1	8.1	8.2	8.3
15 - 19	16.6	15.3	16.6	16.6	15.4	16.6	14.6	16.0	16.6	16.8		16.5	19.0	18.0	17.9
20 - 24	14.1	14.4	15.0	16.0	15.9	15.0	15.6	15.6	15.7	16.4		16.1	16.3	16.2	16.4
25 y más	60.2	62.2	60.4	59.3	61.6	60.4	63.1	61.5	60.3	59.3		59.3	56.6	57.5	57.4
Hombres															
10 años y más	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100	100	100	100
10-14	9.0	8.0	8.0	7.2	7.1	7.9	6.8	7.1	7.7	7.8		8.5	8.5	8.6	8.7
15 - 19	16.3	14.9	15.9	15.9	14.8	16.1	14.1	15.4	15.9	16.2		15.8	18.4	17.4	17.2
20 - 24	14.1	14.2	14.9	15.8	15.8	14.5	15.1	15.1	15.2	15.8		15.4	15.6	15.6	15.7
25 y más	60.6	62.8	61.8	61.0	62.3	61.5	64.0	62.4	61.2	60.2		60.2	57.5	58.4	58.4
Mujeres															
10 años y más	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100	100	100	100
10 - 14	9.4	7.9	8.1	7.3	7.2	7.4	5.7	6.0	6.6	6.4		5.6	5.8	5.6	5.8
15 - 19	18.8	18.6	21.3	21.2	19.9	19.4	17.3	19.0	19.7	19.6		20.8	23.3	22.2	22.1
20 - 24	14.5	15.2	15.7	16.8	16.7	17.6	18.0	17.9	18.1	19.0		20.8	20.4	20.8	20.9
25 y más	57.3	58.3	54.8	54.6	56.2	55.1	59.0	57.1	55.6	55.0		52.8	50.5	51.4	51.2

(Continuación cuadro 17)

Edad y sexo	Nicaragua					Costa Rica				
	1950	1960	1970	1980	1985	1950	1960	1970	1980	1985
Ambos sexos										
10 años y más	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
10 - 14	8.8	7.2	7.9	7.0	7.2	7.6	5.1	4.9	4.8	4.7
15 - 19	16.5	14.8	16.1	16.1	15.1	16.9	16.3	17.4	17.3	17.2
20 - 24	15.4	15.0	14.9	16.9	16.2	16.5	15.5	16.6	17.6	17.4
25 y más	59.3	63.0	61.1	60.0	61.5	59.0	63.1	61.1	60.3	60.7
Hombres										
10 años y más	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
10 - 14	9.0	7.7	8.6	7.6	7.9	8.1	5.4	5.1	4.9	4.9
15 - 19	16.2	14.5	15.7	15.8	14.7	15.7	15.5	16.7	16.6	16.4
20 - 24	14.9	14.7	14.6	16.6	15.9	15.8	14.6	15.8	16.7	16.5
25 y más	59.9	63.1	61.1	60.0	61.5	60.4	64.5	62.4	61.8	62.2
Mujeres										
10 años y más	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
10 - 14	8.2	4.7	4.8	4.5	4.3	4.7	3.4	3.5	3.9	3.9
15 - 19	18.3	16.4	17.8	17.6	16.9	23.2	20.7	21.2	21.1	21.3
20 - 24	18.4	16.5	16.1	18.2	17.4	20.9	20.7	21.2	21.9	21.9
25 y más	55.1	62.4	61.3	59.7	61.4	51.2	55.2	54.1	53.1	52.9

Fuente: CEPAL, *Situación y perspectivas del empleo juvenil en el Istmo Centroamericano*, México, abril de 1972, cuadro 2 p. 13.

CUADRO 18

CENTROAMÉRICA: Porcentajes de la población total económicamente activa según último censo por categoría ocupacional, sexo y país

Categoría ocupacional	*Guatemala Abril/64*	*El Salvador Mayo/61*	*Honduras Abril/63*	*Nicaragua Abril/63*	*Costa Rica Mayo/63*
Ambos sexos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Patrono	4.3	1.8	1.4	2.3	3.4
Trabajadores por cuenta propia	30.2	21.4	37.8	28.1	17.4
Trabajadores con remuneración	45.9	68.2	39.7	56.4	66.1
Trabajadores familiares	19.6	7.6	16.5	12.9	10.4
Otros [1]		1.0	4.6	0.3	2.7
Masculinos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Patrono	5.7	2.0	1.5	2.4	3.9
Trabajadores por cuenta propia	30.9	20.9	40.2	27.2	19.2
Trabajadores con remuneración	43.6	67.4	35.7	55.4	61.9
Trabajadores familiares	20.9	8.7	18.3	14.8	11.9
Otros [1]		1.0	4.3	0.2	3.1
Femeninos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Patrono	2.2	0.9	0.8	1.7	0.8
Trabajadores por cuenta propia	25.3	23.8	21.4	31.8	8.1
Trabajadores con remuneración	61.6	71.7	67.2	60.1	87.3
Trabajadores familiares	10.9	2.4	3.7	5.4	2.8
Otros [1]		1.2	6.9	1.0	1.0

[1] Personas no clasificadas en otra categoría; las que buscan trabajo por primera vez; las que no pueden asignarse a una determinada categoría y aquellas otras personas activas cuya categoría no ha sido debidamente indicada.

Fuente: Hugo ALEMÁN, *La mano de obra en Centroamérica*, OOECA, San Salvador, agosto de 1970, cuadro II, p. 200.

Cuadro 19

CENTROAMÉRICA: Ocupaciones según nivel educativo y sectores económicos, según proyecciones
—1974 (Porcentajes)—

Sector económico y ocupación	Guatemala					El Salvador					Honduras				
	Total	Univ.	Media	Prim.	Resto	Total	Univ.	Media	Prim.	Resto	Total	Univ.	Media	Prim.	Resto
Total	100.0	1.2	4.0	13.3	81.5	100.0	0.8	3.6	18.4	77.2	100.0	1.0	4.5	17.2	77.3
Agricultura	100.0	0.2	1.0	4.8	94.0	100.0	0.2	1.1	10.5	88.2	100.0	0.2	0.7	10.5	88.6
Profesionales	100.0	45.8	27.1	18.8	8.3	100.0	38.3	35.8	16.7	9.2	100.0	22.7	36.4	20.9	20.0
Gerentes	100.0	25.0	15.8	22.5	36.7	100.0	20.0	13.3	25.0	41.7	100.0	15.0	25.0	30.0	30.0
Empleados	100.0	—	13.7	57.9	28.4	100.0	—	12.9	53.0	34.1	100.0	—	22.9	41.4	35.7
Vendedores	100.0	—	2.7	44.0	53.3	100.0	—	2.7	40.9	56.4	100.0	—	—	60.0	40.0
Agricultores	100.0	0.1	0.8	4.2	94.9	100.0	0.1	1.0	10.0	88.9	100.0	0.2	0.5	10.2	89.1
Obreros	100.0	—	2.4	19.7	77.9	100.0	—	2.7	20.5	76.8	100.0	—	—	11.8	88.2
Industria	100.0	1.8	4.2	27.3	66.7	100.0	1.4	3.6	31.4	63.6	100.0	1.8	5.6	29.4	63.2
Profesionales	100.0	43.2	30.9	19.1	6.8	100.0	41.1	28.6	22.3	8.0	100.0	45.2	43.1	8.3	3.4
Gerentes	100.0	19.3	31.3	30.7	18.7	100.0	15.1	29.5	35.1	20.3	100.0	14.5	29.5	35.5	20.5
Empleados	100.0	1.7	21.3	60.7	16.3	100.0	1.4	21.1	60.7	16.8	100.0	1.0	38.8	41.2	19.0
Vendedores	100.0	1.9	16.8	43.5	37.8	100.0	1.7	15.2	43.5	39.6	100.0	1.2	9.7	28.5	60.6
Agricultores	100.0	—	2.4	9.0	88.6	100.0	—	2.5	11.7	85.8	100.0	—	6.3	9.0	84.7
Obreros	100.0	0.1	1.7	26.0	72.2	100.0	0.2	1.6	30.5	67.7	100.0	0.3	2.2	29.9	67.6
Servicios	100.0	2.9	10.2	23.3	63.6	100.0	2.2	11.1	27.6	59.1	100.0	2.2	11.1	23.9	62.8
Profesionales	100.0	13.8	29.7	27.0	29.5	100.0	10.4	39.9	30.0	19.7	100.0	11.1	35.0	34.7	19.2
Gerentes	100.0	18.4	22.8	37.1	21.7	100.0	4.6	21.2	48.3	25.9	100.0	10.0	38.8	25.6	25.6
Empleados	100.0	0.7	31.2	50.6	17.5	100.0	1.3	29.5	53.6	15.6	100.0	1.2	33.0	33.7	32.1
Vendedores	100.0	0.6	2.9	23.1	73.4	100.0	0.4	2.5	34.5	62.6	100.0	0.6	4.0	27.4	68.0
Agricultores	100.0	—	7.5	16.5	76.0	100.0	—	7.5	18.8	73.7	100.0	0.3	2.5	18.2	79.0
Obreros	100.0	0.1	0.6	13.4	85.9	100.0	0.5	0.8	16.1	82.6	100.0	—	—	16.7	83.3

(Continuación cuadro 19)

Sector económico y ocupación	Nicaragua					Costa Rica					Centroamérica				
	Total	Univ.	Media.	Prim.	Resto	Total	Univ.	Media	Prim.	Resto	Total	Univ.	Media	Prim.	Resto
TOTAL	100.0	1.02	4.93	14.90	79.15	100.0	1.9	7.9	27.8	62.4	100.0	1.1	4.6	16.9	77.4
Agricultura	100.0	0.19	0.65	2.86	96.30	100.0	0.5	0.8	15.8	82.9	100.0	0.2	0.9	7.9	91.0
Profesionales	100.0	33.33	25.00	15.00	26.67	100.0	52.7	25.1	14.9	7.3	100.0	40.3	29.8	17.8	12.1
Gerentes	100.0	10.00	9.17	20.00	60.83	100.0	54.0	14.2	14.3	17.5	100.0	21.9	13.6	21.6	42.9
Empleados	100.0	—	22.22	57.78	20.00	100.0	—	22.3	57.4	20.3	100.0	—	16.4	54.9	28.7
Vendedores	100.0	—	1.67	41.67	56.66	100.0	—	—	69.6	30.4	100.0	—	1.7	50.0	48.3
Agricultores	100.0	0.09	0.50	2.08	97.33	100.0	0.2	0.5	15.2	84.1	100.0	0.1	0.7	7.3	91.9
Obreros	100.0	—	0.69	20.28	79.03	100.0	—	2.4	28.5	69.1	100.0	—	1.9	19.6	78.5
Industria	100.0	1.01	2.97	23.09	72.93	100.0	2.4	8.7	42.5	64.4	100.0	1.7	4.6	30.0	63.7
Profesionales	100.0	41.36	20.91	30.91	6.82	100.0	41.2	43.4	10.9	4.5	100.0	42.5	33.1	18.2	6.2
Gerentes	100.0	3.89	12.22	36.11	27.78	100.0	21.2	33.5	24.6	20.7	100.0	16.4	31.2	31.7	20.7
Empleados	100.0	—	21.47	59.12	19.41	100.0	2.7	32.2	59.2	5.9	100.0	1.6	26.4	57.7	14.3
Vendedores	100.0	—	6.67	47.78	45.55	100.0	2.6	21.1	47.8	28.5	100.0	1.6	14.6	42.3	41.5
Agricultores	100.0	—	1.50	19.50	79.00	100.0	—	4.7	19.7	75.6	100.0	—	3.1	12.2	84.7
Obreros	100.0	0.20	1.45	21.00	77.35	100.0	0.2	3.6	42.6	53.6	100.0	0.2	1.9	29.0	68.9
Servicios	100.0	2.48	11.85	30.52	53.15	100.0	3.7	18.6	36.6	41.1	100.0	2.7	12.1	26.9	58.3
Profesionales	100.0	15.82	55.02	24.98	4.18	100.0	18.1	61.2	17.2	3.5	100.0	13.6	39.9	27.2	19.3
Gerentes	100.0	5.64	23.59	40.77	30.00	100.0	5.7	23.5	52.9	17.9	100.0	12.0	25.2	39.6	23.2
Empleados	100.0	1.50	30.00	48.00	20.50	100.0	2.4	40.2	39.3	18.1	100.0	1.2	32.4	46.6	19.8
Vendedores	100.0	0.40	4.60	37.98	57.02	100.0	0.7	4.6	47.7	47.0	100.0	0.5	3.5	31.4	64.6
Agricultores	100.0	0.16	2.52	23.41	73.91	100.0	0.4	2.5	35.7	61.4	100.0	0.3	1.5	18.8	79.4
Obreros	100.0	—	—	12.00	88.00	100.0	—	—	18.5	81.5	100.0	—	4.2	16.8	79.0

Fuente: CSUCA, *Oferta y demanda de recursos humanos en Centroamérica, op. cit.*

Cuadro 20

CENTROAMÉRICA: Estructura del PIB por sectores de actividad económica, por países (1960/1970)

(Porcentajes)

	Sector primario [1]			*Sector secundario* [2]			*Sector terciario* [3]		
	1960	1965	1970	1960	1965	1970	1960	1965	1970
Centroamérica	30.58	28.70	26.86	22.45	25.19	27.72	46.97	46.11	45.42
Guatemala	28.22	26.75	24.72	19.65	21.46	23.86	52.13	51.79	51.42
El Salvador	31.64	27.58	26.77	23.87	27.34	29.04	44.49	45.08	44.19
Honduras	37.20	39.20	36.39	25.88	26.10	29.07	36.92	34.70	34.54
Nicaragua	27.75	29.52	26.33	22.95	26.97	31.33	49.30	43.51	42.34
Costa Rica	31.83	26.29	25.63	24.00	28.38	30.22	44.17	45.34	44.15

[1] Agropecuario.
[2] Minas y canteras, industria, construcción, electricidad, gas y agua, transportes.
[3] Comercio, bancos y seguros, propiedad de vivienda, administración pública, otros servicios.

Fuente: SIECA.

Cuadro 21

CENTROAMÉRICA: Empleo y desempleo [1] en el sector agrícola, por países, año 1970 [2]

	Total PEA agrícola 1		*Total capacidad de absorción* 2		*Desempleo agrícola* 1 - 2	
	Miles	*%*	*Miles*	*%*	*Miles*	*%*
Centroamérica	2 770.0	100.0	1 538.1	100.0	1 231.9	44.4
Guatemala	1 067.0	38.5	508.2	33.0	558.8	52.3
El Salvador	593.0	21.4	246.4	16.0	346.6	58.3
Honduras	491.0	17.7	281.5	18.3	209.5	42.5
Nicaragua	367.0	13.3	287.3	18.7	79.7	21.5
Costa Rica	252.0	9.1	214.7	14.0	37.3	14.7

[1] Desempleo equivalente.
[2] Se considera que un puesto de trabajo es igual a 280 días de trabajo efectivo al año.

Fuente: CAPICA.

Cuadro 22

CENTROAMERICA: Calendario de labores de cultivos principales expresados en hombres-año y distribuidos durante los 12 meses del año

(Hombres/año de 280 días anuales)

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total
1. Maíz			44 231	36 859	52 037	36 859	9 974	53 771	82 391	9 974	53 771	53 771	433 638
2. Arroz						12 128	12 128	2 193			16 558		43 007
3. Sorgo	7 225				11 921	16 976							36 120
4. Frijol					15 954	1 597	11 167	11 167	11 167	1 595	11 167		63 814
5. Banano (export.)	3 563	3 563	28 925	9 433	12 996	3 563	12 995	8 803	7 231	7 231	2 934	3 563	104 800
6. Caña	15 450	7 692	7 692	7 692	1 526	3 116					7 692	15 450	66 310
7. Algodón	20 850	13 050	6 575			7 950	8 475		1 275	1 275	1 275	14 325	75 000
8. Café	74 017	24 659		24 659	22 280	9 856		46 865	14 727		74 096	86 479	377 638
9. Yuca			1 036		864	230		1 152	1 152				4 434
10. Papas				242	1 413	1 248	160	968	807				4 838
11. Tomate						1 737	934	1 428	4 717				8 816
12. Tabaco		527	1 035	1 977	2 617	1 676	263	5 497	5 235				18 827
13. Cacao	904	3 626	1 033	516	2 229		258	258	258		775	904	10 761
14. Cítricos (naranjas)			596	596	828	298	359	359	1 422	1 060			5 518
15. Plátano	789	789	1 172	1 563	1 370	789	2 150	789	2 150	387	2 150	789	14 887
16. Guineo	1 059	1 059	1 599	2 140	1 869	1 599	2 929	1 059	2 929	546	2 929	1 059	20 776
17. Piña		958	958	384	384	229	158	31					3 102
18. Aguacate	105	105	419	419	467	105	105	105	360	360	315	315	3 180
19. Maní					214	186	295	807	1 018				2 520
20. Palma africana	106	106	636	636	209	685	209	157	157	157	157	209	3 424
21. Cocotero	128	146	328	311	165	328	36				128	128	1 698
22. Ajonjolí						580	1 152	580	580	580			3 472
23. Cebolla	93	627	533	295	428	241	241						2 458
24. Repollo	667	1 067	509	99	667								3 007
25. Kenaf						39	39	30		440	312		880
26. Henequén				331	113	380		113	113	113	113	113	1 389
27. Trigo					2 719	249	618			618	867	867	5 938
28. Ganado vacuno	25 637	25 637	25 637	25 637	25 637	25 637	25 637	25 637	25 636	25 636	25 636	25 636	307 640
29. Ganado porcino	1 904	1 904	1 904	1 904	1 904	1 904	1 904	1 904	1 904	1 904	1 904	1 904	22 848
30. Aves	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125	1 503
Totales	152 622	85 640	124 893	115 818	160 936	130 312	92 331	163 798	165 355	52 001	202 904	205 637	1 652 247
Porcentajes	9.2	5.2	7.6	7.0	9.7	7.9	5.6	9.9	10.0	3.1	12.3	12.4	100.0

Fuente: SIECA y SIECA.

CUADRO 23

CENTROAMÉRICA: *Area dedicada a los principales cultivos y requerimientos de fuerza laboral por cultivo* *
(Hombres/año de 280 días anuales)
1970

	Area cultivada		*Hombres - año*		*Coeficiente promedio de absorción*
	000 Has.	*%*	*Nº*	*%*	*H./año/Ha.*
Maíz	1 682.2[1]	43.8	433 638	26.2	0.25
Arroz	134.4	3.5	43 007	2.6	0.32
Sorgo	259.2	6.8	36 124	2.2	0.14
Frijol	306.8	8.0	63 814	3.9	0.21
Banano (exp.)	52.4	1.4	104 800	6.3	2.00
Caña	174.5	4.5	75 000	4.5	0.30
Algodón	250.0	6.5	75 000	4.5	0.30
Café	629.4	16.4	377 638	22.8	0.60
Yuca	15.4	0.4	4 434	0.3	0.29
Papas	10.6	0.3	4 838	0.3	0.45
Tomate	19.0	0.5	8 816	0.5	0.46
Tabaco	12.1	0.3	18 827	1.1	1.56
Cacao	35.4	0.9	10 761	0.6	0.30
Cítricos (naranja)	18.9	0.5	5 518	0.3	0.29
Plátanos	26.8	0.7	14 887	0.9	0.55
Guineo	106.0	2.8	20 776	1.2	0.20
Piña	5.5	0.1	3 102	0.2	0.56
Aguacate	7.5	0.2	3 180	0.2	0.42
Maní	7.0	0.2	2 520	0.1	0.36
Palma Africana	10.7	0.3	3 424	0.2	0.32
Cocotero	17.8	0.5	3 472	0.2	0.20
Ajonjolí	5.9	0.1	1 698	0.1	0.29

(Continuación cuadro 23)

	Area cultivada		*Hombres - año*		*Coeficiente promedio de absorción*
	000 Has.	*%*	*Nº*	*%*	*H./año/Ha.*
Cebolla	5.7	0.1	2 458	0.1	0.43
Repollo	7.3	0.2	3 007	0.2	0.41
Kenaf	2.5	0.1	880	—	0.35
Henequén	5.6	0.1	1 389	0.1	0.25
Trigo	30.3	0.8	5 938	0.4	0.20
Ganado vacuno	7 691.0[2]	—	307 640	18.6	0.04[3]
Ganado porcino	2 856.0[2]	—	22 848	1.4	0.08[3]
Aves	1 879.0[2]	—	1 503	0.1	0.01[3]
TOTALES	3 839.1	100.0[4]	1 652 247	100.0[4]	

[*] Se consideró para cada cultivo la posibilidad de que diferentes proporciones del área total dedicada al mismo, estaría usando prácticas rudimentarias, niveles moderados de innovaciones tecnológicas y niveles avanzados. En el caso del banano y Palma Africana se consideró que el área total estaría bajo técnicas avanzadas; en el algodón, los dos niveles superiores y en el maní no se consideró con niveles avanzados de tecnología.

[1] Incluye áreas de segunda cosecha anual.

[2] Cabezas de ganado y número de aves.

[3] Coeficiente promedio hombres/año por cabeza.

[4] La suma de porcentajes parciales no es igual al ciento por ciento debido a las aproximaciones.

Fuente: SIECA.

Cuadro 24

CENTROAMÉRICA: Tipología de los principales productos agropecuarios según sus requerimientos de mano de obra y las posibilidades de crecimiento de la demanda, durante la década 1970-1980

Requerimientos de mano de obra [a]	*Crecimiento de la demanda total (porciento anual)*			*Tasa de crecimiento de la demanda en 1964/66-70*	*Diferencial en la tasa de crecimiento de la demanda 1970/80, 1964/66-70*
	Similar al crecimiento demográfico	*Más alto que el crecimiento demográfico*	*Significativamente más alto que el crecimiento demográfico*		
Moderados					
Maíz	3.2			3.2	0
Frijol			5.2	3.8	1.4
Frutas		4.4		2.3	2.1
Bajos					
Carne de res		4.8 [a]	5.9 [b]	2.5	2.3
Carne de porcino			5.7	4.3	1.4
Carne de aves			8.0	5.3	2.7
Huevos			5.5	3.1	2.4
Pescado			5.3	3.6	1.7
Leche			5.5	5.5	0
Altos					
Arroz			5.6	4.3	1.3
Papas		4.9		5.6	0.7
Plátanos	3.5			2.9	0.6
Caña de azúcar			5.8	4.6	1.2
Verduras		4.7		4.6	0.1
Bananos	3.7 [a]		5.3 [a]	13.6 [b]	—8.3 [b]
Aceites vegetales			8.3	3.8	4.5
Algodón [c]					
Café	3.8			3.1	0.7

[a] En comparación con el maíz.

[b] Para consumo interno; [b] para exportación; [c] véase consideraciones en el texto.

CUADRO 25

Tasa de crecimiento del gasto público, 1965-1970

(En millones de $CA)

	Sector público			*Gobierno central*			*Instituciones autónomas*		
	Gasto total	*Gastos corrientes*	*Gastos de capital*	*Gasto total*	*Gastos corrientes*	*Gastos de capital*	*Gasto total*	*Gastos corrientes*	*Gastos de capital*
Guatemala	9.2	11.0	5.3	6.7	8.8	5.3	20.0	19.4	22.0
El Salvador	5.6	7.8	0.7	3.9	6.5	0.7	8.1	10.4	5.3
Honduras	15.4	11.4	22.5	13.7	10.8	19.4	22.6	14.5	31.6
Nicaragua	10.1	10.7	8.7	7.9	9.1	5.4	13.2	12.9	13.9
Costa Rica	11.8	13.1	9.3	14.4	11.4	20.6	6.8	16.8	—13.7
Centroamérica	10.1	10.9	8.3	9.4	9.3	9.5	11.7	15.0	6.3

Fuente. SIECA, véase el anexo 10 del presente estudio.

Cuadro 26

CENTROAMERICA: Estructura por tipo de gastos en el sector público, los gobiernos centrales y las instituciones autónomas, 1965 y 1970

(En porcientos)

1 9 6 5	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*
Gasto total del sector público	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gastos corrientes	66	66	68	70	64	66
Gastos de capital	34	34	32	30	36	34
Gasto total del gobierno central	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gastos corrientes	64	76	70	67	71	69
Gastos de capital	36	24	30	33	29	31
Gasto total de las instituciones autónomas	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gastos corrientes	76	51	59	73	54	60
Gastos de capital	24	49	41	27	46	40
1 9 7 0						
Gasto total del sector público	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gastos corrientes	72	73	57	71	68	69
Gastos de capital	28	27	43	29	32	31
Gasto total del gobierno central	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gastos corrientes	71	86	61	71	62	69
Gastos de capital	29	14	39	29	38	31
Gasto total de las instituciones autónomas	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gastos corrientes	74	57	42	72	84	69
Gastos de capital	26	43	58	28	16	31

Fuente: Anexo 10 del presente estudio.

CUADRO 27

CENTROAMÉRICA: Participación de los gobiernos centrales e instituciones autónomas en el gasto del sector público, por tipo de gastos 1965 y 1970

(En porcientos)

1965	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*
Gasto total del sector público	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gobierno central	84	60	83	61	63	70
Instituciones autónomas	16	40	17	39	37	30
Gastos corrientes del sector público	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gobierno central	82	69	85	59	69	73
Instituciones autónomas	18	31	15	41	31	27
Gastos de capital del sector público	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gobierno central	89	43	78	66	52	64
Instituciones autónomas	11	57	22	34	48	36
1970						
Gasto total del sector público	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gobierno central	75	55	77	55	71	68
Instituciones autónomas	25	45	23	45	29	32
Gastos corrientes del sector público	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gobierno central	74	65	83	55	64	68
Instituciones autónomas	26	35	17	45	36	32
Gastos de capital del sector público	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Gobierno central	77	29	69	56	85	68
Instituciones autónomas	23	71	31	44	15	32

Fuente: Anexo 10 del presente estudio.

Cuadro 28

CENTROAMÉRICA: Tasas de crecimiento anual de los gastos corrientes y el empleo en los sectores públicos por gobiernos centrales e instituciones autónomas 1960-63 y 1963-66

(En porcientos)

	Gastos corrientes						*Empleo*					
	Gobierno central		*Instituciones autónomas*		*Sector público*		*Gobierno central*		*Instituciones autónomas*		*Sector público*	
	1960-63	1963-66	1960-63	1963-66	1960-63	1963-66	1960-63	1963-66	1960-63	1963-66	1960-63	1963-66
Guatemala	1.6	11.2	—	—	—	—	—3.4	10.1	—	20.7	—	12.2
El Salvador	2.1	6.7	—	—	—	—	1.7	1.3	7.4	4.1	3.4	2.2
Honduras	3.6	9.7	12.0	17.1	4.8	11.0	8.2	11.2	—	4.8	—	9.3
Nicaragua	8.4	12.3	—0.2	23.3	5.0	16.5	3.6	4.9	—	9.4	—	7.3
Costa Rica	11.4	9.8	10.6	7.7	11.1	9.1	3.1	4.1	10.6	2.0	7.4	2.8
Centroamérica	4.9	9.9	—	—	—	—	1.8	6.5	—	12.1	—	6.6

— Datos no disponibles.

Fuente: Elaborado con base en datos del anexo 10 y de ICAP, *Necesidades de personal en el sector público de Centroamérica 1974*, 1968.

CUADRO 28-a

CENTROAMÉRICA: Tasas de crecimiento anual de la ocupación, gastos corrientes y sueldos fijos de los gobiernos centrales 1960-66

(En porcentajes)

	Ocupación	*Gastos corrientes*	*Sueldos fijos*
Guatemala	3.7	6.3	4.4
El Salvador	2.0	4.4	5.2
Honduras	9.7	6.6	9.9
Nicaragua	4.3	10.3	9.7
Costa Rica	3.6	10.5	6.9

Fuente: Las tasas de crecimiento de la ocupación y los sueldos fijos fueron tomados de ICAP, *op. cit.*, las de los gastos corrientes son de SIECA con base en datos del anexo 10.

Cuadro 29

CENTROAMERICA: Inversión pública programada y realizada por sectores, 1965-70

(En millones de $ca)

Sector	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Centroamérica	
	Programada	*Realizada*	*Programada*	*Realizada*	*Programada*	*Realizada*	*Programada*	*Realizada*	*Programada*	*Realizada*	*Programada*	*Realizada*
Infraestructura económica	163.8	120.2	102.1	71.3	161.0	103.9	136.3	102.0	163.7	113.4	726.9	510.8
Transportes	81.0	76.9	65.4	36.2	122.2	74.9	80.7	57.5	93.1	52.1	442.4	297.6
Energía eléctrica	62.5	39.2	24.4	23.0	36.5	26.9	45.0	42.4	43.4	39.3	211.8	170.8
Telecomunicaciones	20.3	4.1	12.3	12.1	2.3	2.1	10.6	2.1	27.2	22.0	72.7	42.4
Infraestructura social	47.2	28.9	127.5	61.9	60.0	35.3	46.2	36.5	107.1	67.4	388.0	230.0
Salud	18.6	8.6	45.4	20.7	36.7	18.5	16.8	20.8	59.4	39.4	176.9	108.0
Educación	11.2	7.5	30.6	12.4	11.6	7.0	5.9	6.5	20.3	13.1	79.6	46.5
Vivienda	17.4	12.8	51.5	28.8	11.7	9.8	23.5	9.2	27.4	14.9	131.5	75.5
Agropecuario	30.2	29.5	40.1	33.7	23.4	3.7	27.4	18.9	—	—	121.1	85.8
Otros	11.9	19.5	39.0	11.3	11.6	16.0	5.1	14.8	14.2	14.7	81.8	76.3
Total	253.1	198.1	308.7	178.2	256.0	158.9	215.0	172.2	285.0	195.5	1 317.8	902.9
					ESTRUCTURA PORCENTUAL							
Infraestructura económica	64.8	60.7	33.1	40.0	62.9	65.4	63.4	59.2	57.4	58.0	55.2	56.6
Transportes	32.0	38.8	21.2	20.3	47.7	47.1	37.5	33.4	32.7	26.6	33.6	33.0
Energía eléctrica	24.8	19.8	7.9	12.9	14.3	16.9	20.9	24.6	15.2	20.1	16.1	19.0
Telecomunicaciones	8.0	2.1	4.0	6.8	9	1.4	5.0	1.2	9.5	11.3	5.5	4.6
Infraestructura social	18.6	14.6	41.3	34.7	23.4	22.2	21.5	21.2	37.6	34.5	29.4	25.5
Salud	7.3	4.3	14.7	11.6	14.3	11.6	7.8	12.1	20.8	20.2	13.4	12.0
Educación	4.4	3.8	9.9	6.9	4.5	4.4	2.7	3.8	7.1	6.7	6.	5.2
Vivienda	6.9	6.5	16.7	16.2	4.6	6.2	11.0	5.3	9.7	7.6	10	8.3
Agropecuario	11.9	14.9	13.0	18.9	9.2	2.3	12.7	11.0	—	—	9.2	9.5
Otros	4.7	9.8	12.6	6.4	4.5	10.1	2.4	8.6	5.0	7.5	6.2	8.4
Total %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 30

CENTROAMÉRICA: Grado de realización de la inversión pública sectorial, 1965 - 1970

(Porcientos)

Sector	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*
Infraestructura económica	73.4	69.9	64.6	74.9	69.3	70.3
Transportes	95.0	55.4	61.3	71.3	56.0	67.3
Energía eléctrica	62.8	94.3	73.7	94.3	90.6	80.7
Telecomunicaciones	20.2	98.4	91.3	19.9	80.9	58.4
Infraestructura social	61.3	48.6	58.9	79.0	63.0	59.3
Salud	46.3	45.6	50.4	123.8	66.4	61.1
Educación	67.0	40.6	60.4	110.2	64.6	58.5
Vivienda	73.6	56.0	83.8	39.2	54.4	57.5
Agropecuario	97.7	84.1	15.9	69.0	—	70.9
Otros	163.9	29.0	138.0	290.2	103.6	93.3
Total	78.3	57.8	62.1	80.1	68.6	68.6

Fuente: SIECA, con base en datos proporcionados por el Banco Central de Costa Rica y las oficinas de planificación y de presupuesto de los demás países.

CUADRO 31

CENTROAMERICA: Rasgos de la estructura de inversiones públicas programadas y realizadas (1965-1970), planeadas (1971-1973), y de algunos indicadores seleccionados de infraestructura económica y social

	Guatemala				El Salvador				Honduras			
	Inversión pública				Inversión pública				Inversión pública			
	Programada	Realizada	Planeada	Indicador[a]	Programada	Realizada	Planeada	Indicador	Programada	Realizada	Planeada	Indicador
	1965-70	1965-70	1971-73		1965-70	1965-70	1971-73		1965-70	1965-70	1971-73	
Infraestructura económica	1	2	5		5	3	4		3	1	3	
Transportes	4	2	5	11.0 3	5	5	4	42.0 1	1	1	1	5.0 5
Energía	1	3	4	117.0 4	5	4	5	174.0 3	4	5	3	107.0 5
Telecomunicaciones	2	3	2	7.3 4	4	2	4	11.1 3	5	4	4	4.5 5
Infraestructura social	5	5	5		1	1	1		3	3	2	
Salud	5	4	2	17.0 5	2	3	4	9.9 3	3	3	1	9.0 2
Educación	4	4	3	45.0 5	1	1	2	58.0 4	3	3	1	47.3 3
Vivienda	4	4	4	23.9 4	1	1	1	33.0 2	5	3	5	23.4 5
Agricultura	3	2	4		1	1	2		4	4	3	
Otros	2	2			1	5			4	1		

(Continuación cuadro 31)

	Nicaragua					Costa Rica				
	Inversión pública			Indicador		Inversión pública			Indicador	
	Programado 1965-70	Realizado 1965-70	Planeado 1971-73			Programado 1965-70	Realizado 1965-70	Planeado 1971-73		
Infraestructura económica	2	3	2			4	4	1		
Transportes	2	3	3	9.0	4	3	4	2	37.0	2
Energía	2	1	2	225.0	2	3	2	1	482.0	1
Telecomunicaciones	3	5	3	12.5	2	1	1	1	30.0	1
Infraestructura social	4	4	3			2	2	4		
Salud	4	2	4	16.4	4	1	1	5	7.4	1
Educación	5	4	3	50.6	2	2	2	5	84.5	1
Vivienda	2	4		26.3	3	3	2	2	62.3	1
Agricultura	2	3				5	5	5		
Otros	5	3				5	4			

Notas: Los "indicadores" se seleccionaron en parte de acuerdo a la disponibilidad de datos y no son los únicos ni necesariamente los más apropiados. Se incluyen sólo para relacionar a nivel regional y de una manera muy aproximada, las prioridades sectoriales en cuanto a las inversiones públicas con la situación relativa *aparente* de los países reflejados por estos indicadores particulares con respecto a los sectores escogidos. No deben usarse, entonces, como indicadores del grado de "desarrollo" de cada país.

[a] Los indicadores utilizados son:
Transportes: longitud construida de carreteras por unidad de área territorial (en kms. por cada 100 km²), 1969.
Energía: generación neta de energía por habitante (en kwh/habitante), 1969.
Telecomunicaciones: teléfonos instalados por cada 10,000 habitantes, 1969 (excepto Honduras, 1966).
Salud: tasa de mortalidad, 1970.
Educación: Porcentaje de alfabetos en la población de 15 años y más, 1970.
Vivienda: Porcentaje de la demanda por vivienda cubierto hasta la fecha de los últimos censos disponibles.
Fuente: Cuadro: planes nacionales de desarrollo y programas de inversiones públicas de los países; datos de ONEC y SIECA.

CUADRO 32

CENTROAMERICA: Préstamos nuevos concedidos por los sistemas bancarios para años seleccionados, por sectores

(En millones de $CA)

	Guatemala		*El Salvador*		*Honduras*		*Costa Rica*	
Sector	1961	1970	1969	1970	1961	1970	1967	1970
Agricultura	33.4	44.4	43.2	51.4	4.5	33.8	45.9	77.2
Ganadería	3.2	11.7	2.8	2.3	1.3	22.7	17.5	27.0
Industria	7.1	44.6	35.9	34.6	4.3	52.0	25.1	56.4
Comercio	18.4	30.1	106.2	114.3	12.7	42.5	6.0	5.3
Otros	12.6	37.6	47.8	51.9	9.7	60.3	24.5	37.5
TOTAL	74.7	168.4	235.9	254.5	32.5	211.3	119.0	203.4
			ESTRUCTURA PORCENTUAL					
Agricultura	44.7	26.4	18.3	20.2	13.8	16.0	38.6	38.0
Ganadería	4.3	6.9	1.2	0.9	4.0	10.7	14.7	13.3
Industria	9.5	26.5	15.2	13.6	13.2	24.6	21.1	27.7
Comercio	24.6	17.9	45.0	44.9	39.1	20.1	5.0	2.6
Otros	16.9	22.3	20.3	20.4	29.8	28.5	20.6	18.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: No estuvieron disponibles los datos para Nicaragua.

Fuente: SIECA con base en datos oficiales de cada país.

Cuadro 33

CENTROAMERICA: Cartera crediticia de los sistemas bancarios para años seleccionados, por sectores

(Millones de $CA)

	Guatemala		*El Salvador*		*Honduras*		*Nicaragua*		*Costa Rica*		*Centro-américa*
Sector	1961	1970*	1969	1970	1961	1970	1961	1970	1967	1970	1970
Agricultura	41.9	47.3	35.5	38.3	5.7	28.1	27.2	67.6	57.2	73.3	254.6
Ganadería	10.5	31.5	3.9	4.4	1.7	23.6	7.8	31.8	36.7	57.2	148.5
Industria	12.8	51.6	18.7	17.6	3.7	39.0	9.0	45.5	32.0	46.6	200.3
Comercio	17.3	27.8	71.1	81.7	8.7	26.4	7.7	20.1	5.6	5.4	161.4
Otros	27.9	63.7	76.6	79.6	15.0	50.6	1.8	0.1	26.6	29.6	223.6
Total	110.4	221.9	205.8	221.6	34.8	167.7	53.5	165.1	158.1	212.1	988.4
					ESTRUCTURA PORCENTUAL						
Agricultura	38.0	21.3	17.2	17.3	16.4	16.8	50.8	40.9	36.2	34.6	25.7
Ganadería	9.5	14.2	1.9	2.0	4.9	14.1	14.6	19.3	23.2	27.0	15.0
Industria	11.6	23.3	9.1	7.9	10.6	23.3	16.8	27.6	20.2	22.0	20.3
Comercio	15.7	12.5	34.5	36.9	25.0	15.7	14.4	12.2	3.5	2.5	16.3
Otros	25.3	28.7	37.2	35.9	43.1	30.2	3.4	0.1	16.8	14.0	22.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Corresponde al 31 de enero de 1971.

Fuente: SIECA con base en datos oficiales de cada país.

Cuadro 34

CENTROAMÉRICA: Productividad sectorial

(Promedio de la economía = 100)

	1960			1969		
	Agricultura	*Industria*[1] *y servicios básicos*[2]	*Servicios*	*Agricultura*	*Industria*[1] *y servicios básicos*[2]	*Servicios*
Guatemala	44.6	115.7	311.4	42.2	134.8	261.6
El Salvador	55.6	128.8	188.4	46.3	150.8	182.3
Honduras	61.8	192.3	197.6	57.5	252.0	146.6
Nicaragua	60.2	135.2	191.0	49.8	155.7	169.2
Costa Rica	51.4	132.7	169.6	45.4	157.1	150.5
Centroamérica[3]	48.8	134.0	235.1	45.8	160.7	196.6
Latinoamérica	48.6	149.4	174.4	41.0	159.7	157.3

[1] Incluye minería, manufactura y construcción.

[2] Incluye electricidad, gas, agua, servicios, sanitarios y transportes y comunicaciones.

[3] Los resultados para Centroamérica fueron estimados por SIECA con base en datos de CEPAL y CELADE.

Fuente: *Estudio económico de América Latina 1970*, CEPAL, tomados del cuadro nº 25.

Cuadro 35

CENTROAMÉRICA: Productividad promedio y coeficientes de variación de la productividad sectorial, 1960-1968

	Guatemala		*El Salvador*		*Honduras*		*Nicaragua*		*Costa Rica*	
	$\bar{x}$[1]	v[2]	$\bar{x}$	v	$\bar{x}$	v	$\bar{x}$	v	$\bar{x}$	v
Agricultura [3]	403.5	3.86	394.4	4.68	431.8	8.36	473.7	7.55	862.7	9.91
Industria [4]	1 117.8	13.41	1 026.2	15.35	1 725.2	21.57	1 078.0	8.49	1 985.9	9.55
Construcción	729.8	7.56	555.1	12.65	1 619.1	12.12	823.4	11.85	580.4*	7.70*
Transportes	2 080.8	37.24	1 555.8	4.43	3 660.6	11.67	1 879.9	4.03	1 725.3*	7.18*
Electricidad, gas y agua	4 055.1**	15.80**	4 827.3	12.09	6 000.8**	77.93**	5 059.9	33.59	3 546.1*	1.69*
Servicios [5]	2 652.9	4.69	1 752.5	10.30	1 064.1	4.13	1 795.3	2.77	1 746.0*	3.86*

* Sólo incluye los años 1960-1966.

** Incluye sólo electricidad.

1 Productividad promedio para el período 1960-1968 (producto por trabajador), en dólares de 1963.

2 Coeficiente de variación durante el período 1960-1968, en porcientos.

3 Incluye ganadería, silvicultura y pesca.

4 Incluye sólo a la industria manufacturera.

5 Incluye comercio, administración pública, banca, y propiedad de vivienda.

Fuente: SIECA, con base en datos de CEPAL.

Cuadro 36

CENTROAMERICA: Productividad en el subsector de electricidad, 1960 y 1969

(En miles de kilovatios-hora por trabajador)[1]

País	*Productividad*		*Incremento*
	1960	1969	%
Guatemala	99.2	186.4	87.9
El Salvador	152.9	362.4	137.0
Honduras	66.0	241.6	266.0
Nicaragua	113.3	357.0	215.0
Costa Rica	275.4	565.5	105.3
Centroamérica	142.7	336.4	135.5

[1] El número de trabajadores incluye a los de electricidad, gas y agua, por lo que las productividades dadas subestiman a las reales. Con base en estimaciones parciales y datos censales se estimó dicho número en 0.2 % de la PEA para todos los países excepto Costa Rica, a la que se aplicó 0.4 %.

Fuente: SIECA.

Cuadro 37

CENTROAMERICA: Algunos indicadores para el sector agropecuario

Indicador	*Guatemala*	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Centroamérica*
1. PEA agrícola/PEA total (1970), en porciento	65.0 (1)	54.0 (4)	61.0 (2)	55.0 (3)	47.0 (5)	58.0
2. Indice de concentración (1970)[1]						
—de ingresos agrícolas	0.66(2)	0.68(1)	0.56(4)	0.46(5)	0.62(3)	0.59
—de la tierra	0.81(2)	0.85(1)	0.79(3)	0.69(4)	0.79(3)	
3. Porciento de área mecanizada con relación al área explotada	45.9 (1)	44.6 (2)	28.6 (3)	21.6 (4)	17.7 (5)	
4. Desempleo equivalente, en %[2]	52.3 (2)	58.3 (1)	42.5 (3)	21.5 (4)	14.7 (5)	44.4
5. Porciento de fincas multifamiliares	0.3 (5)	0.5 (4)	0.2 (5)	4.9 (2)	5.4 (1)	
6. Porciento del área en fincas multifamiliares	36.0 (5)	37.7 (4)	38.4 (3)	58.8 (2)	60.3 (1)	
7. Valor agregado/PEA agrícola (1970)[3]	289.0 (5)	431.0 (3)	425.0 (4)	450.0 (2)	1 218.0 (1)	449.0

[1] Dado por el coeficiente Gini de concentración, que resume la curva "Lorenz". Ver sección 5.1 del anexo 4.

[2] Computado por la diferencia entre el total de hombres-año disponibles (PEA) y el estimado como requerido para producir el producto logrado en 1970; incluye desempleo abierto y subempleo.

[3] El valor agregado se estimó con precios de 1965. La PEA agrícola se estimó con su equivalente en hombres-años, donde un hombre-año equivale a 280 días laborales de un adulto.

( ) Indica el rango entre países, para cada indicador.

Fuente: SIECA, con base en datos de CAPICA, *Marco cuantitativo*; OLIVIER, *Actual Situation of Mecanization and Tendencies of the Same in* C.A., CAPINT, 1970, y últimos censos agropecuarios.

CUADRO 38

CENTROAMÉRICA: Valor agregado por hombre-año y por hectárea en cultivos y ganadería para diferentes tamaños de fincas[1] 1970

	Valor agregado[2] por hombre-año[3] requerido				*Valor agregado por hectárea*			
	c 1	*c 2*	*c 3*	*Total*	*c 1*	*c 2*	*c 3*	*Total*
Guatemala								
Cultivos + ganadería	517.7	425.4	770.5	606.6	130.3	99.9	133.4	122.8
Cultivos	308.2	337.0	730.3	508.8	67.2	87.5	312.1	154.4
Ganadería	1 552.6	1 282.1	908.9	1 087.5	1 682.5	156.3	51.6	83.4
El Salvador								
Cultivos + ganadería	724.5	927.1	1 215.0	1 037.5	184.4	183.7	203.3	194.6
Cultivos	596.1	993.7	1 332.2	1 111.0	120.0	271.9	513.9	337.2
Ganadería	949.6	672.1	829.8	809.6	449.5	64.8	48.5	69.5
Honduras								
Cultivos + ganadería	652.8	595.7	935.4	742.0	176.8	110.6	102.7	112.1
Cultivos	449.1	470.9	1 126.8	728.4	105.9	135.8	631.2	249.8
Ganadería	1 200.9	1 043.7	366.2	785.0	540.4	85.0	11.9	42.8

(Continuación cuadro 38)

Nicaragua								
Cultivos + ganadería	679.6	496.9	600.1	575.1	147.4	88.7	49.5	59.5
Cultivos	488.3	451.3	544.6	509.8	100.6	120.6	166.9	143.9
Ganadería	1 378.3	673.9	718.6	745.1	370.2	52.6	23.1	29.1
Costa Rica								
Cultivos + ganadería	1 208.4	922.0	1 710.5	1 429.6	359.7	225.3	174.6	188.4
Cultivos	1 000.6	830.7	1 548.4	1 278.7	271.6	277.3	681.4	493.1
Ganadería	1 830.3	1 422.8	2 333.5	2 062.0	765.8	140.7	60.3	72.3
Centroamérica								
Cultivos + ganadería	649.7	618.0	980.7	809.4	165.5	128.0	116.6	123.3
Cultivos	448.3	545.4	987.0	752.2	98.7	150.9	398.0	237.3
Ganadería	1 292.9	985.7	961.8	1 015.4	660.9	89.8	36.5	54.1

[1] o 1 corresponde a fincas menores de 4 has., (subfamiliar); o 2 entre 4 y 35 has., (familiar); o 3 a mayores de 35 has., (multifamiliares).
[2] En precios de 1965.
[3] Un hombre-año equivale a 280 días laborales efectivos al año para un adulto.
Fuente: Elaborado por SIECA, con base en datos de OAPICA, *Marco cuantitativo, op. cit.*

Cuadro 39

CENTROAMÉRICA: Insumos como porcentaje del valor bruto y composición de los insumos para cultivos y ganadería por tamaño de fincas, 1970

	Cultivos				Ganadería	
	Insumos/Valor bruto (%)	*Composición de insumos (en porcientos)*			*Insumos/Valor bruto (%)*	*Concentrados como % del Valor de insumos*
		Fuerza motriz [4]	*Fertilizantes*	*Productos fitosanitarios*		
Guatemala						
G 1 [1]	3.2	—	—	—	20.4	99.0
G 2 [2]	23.6	74.4	3.9	9.7	8.9	92.1
G 3 [3]	18.8	28.1	18.5	46.0	6.9	77.6
El Salvador						
G 1	1.4	—	—	—	27.9	99.3
G 2	11.3	63.1	7.5	18.5	9.5	86.3
G 3	19.2	21.7	20.3	50.3	10.9	77.9
Honduras						
G 1	1.7	—	—	—	14.7	98.6
G 2	14.8	74.4	7.5	6.2	9.5	93.7
G 3	13.5	26.3	36.7	30.5	7.5	85.4
Nicaragua						
G 1	2.2	—	—	—	27.3	99.3
G 2	23.6	63.6	9.5	15.2	15.2	92.7
G 3	33.8	31.3	23.5	37.7	5.1	68.6
Costa Rica						
G 1	0.8	—	—	—	33.1	99.4
G 2	14.6	49.9	21.8	11.1	10.5	94.3
G 3	17.8	17.8	44.1	30.9	4.1	88.5
Centroamérica						
G 1	2.1	—	—	—	23.1	99.3
G 2	17.2	66.6	8.9	12.5	10.3	90.2
G 3	19.8	24.9	28.1	39.7	6.1	73.8

[1] Fincas de menos de 4 Has.
[2] Fincas entre 4 y 35 Has.
[3] Fincas de más de 35 Has.
[4] La fuerza motriz es en su mayoría de tracción animal para las fincas familiares, y mecánica para las multifamiliares.

Fuente: Elaborado por SIECA con base en datos de CAVICA, *Marco cuantitativo*, 1972.

CUADRO 40

Densidad de capital y productividad en el sector fabril, por estratos[1] *para países seleccionados, 1962*

	Establecimientos		*Trabajadores*		*Relación entre valor agregado y capital fijo*	*Capital fijo por trabajador (densidad)*	*Productividad*
	Nº	*%*	*Nº*	*%*			
Guatemala	2078	100.0	45741	100.0	0.869	2690	2338
Estrato I	1362	65.5	25113	54.9	1.033	2524	2608
Estrato II	338	16.3	13300	29.1	0.690	3209	2214
Estrato III	378	18.2	7328	16.0	0.709	2315	1641
Nicaragua	567	100.0	16803	100.0	0.619	3742	2316
Estrato I	327	57.7	5784	34.4	1.007	2772	2791
Estrato II	123	21.7	8694	51.8	0.489	4336	2119
Estrato III	117	20.6	2325	13.8	0.476	3933	1873
Costa Rica	780	100.0	18589	100.0	0.759	3864	2932
Estrato I	362	46.4	8845	47.6	1.243	2715	3375
Estrato II	246	31.5	6422	34.5	0.481	5364	2582
Estrato III	172	22.1	3322	17.9	0.604	4026	2430

[1] Estrato I: bienes de consumo; estrato II: bienes intermedios; estrato III: bienes de capital.

Fuente: SIECA, con base en datos de la *Encuesta industrial centroamericana*, 1962.

CUADRO 41

Densidad de capital, productividad y salarios promedio en el sector fabril por estratos, para países seleccionados, 1968

	Establecimientos		Trabajadores [1]		Salario anual promedio ($CA)	Relación entre valor agregado y capital fijo [2]	Capital fijo por trabajador (densidad)	Productividad
	Nº	%	Nº	%				
Guatemala								
Total estratos	1053	100.0	35409	100.0	798	1.142	3666	4188
Estrato I	663	63.0	17360	49.0	791	1.671	2498	4175
Estrato II	196	18.6	12070	34.1	830	0.732	5966	4369
Estrato III	194	18.4	5979	16.9	755	1.599	2416	3862
Nicaragua								
Total estratos	456	100.0	16622	100.0	955	0.964	5981	5765
Estrato I	267	58.6	7808	47.0	949	1.368	4132	5651
Estrato II	131	28.7	6423	38.6	876	0.750	8136	6100
Estrato III	58	12.7	2391	14.4	1189	0.841	6229	5239
Costa Rica								
Total estratos	753	100.0	22677	100.0	853	1.064	3442	3664
Estrato I	450	59.8	13733	60.6	812	1.599	2306	3688
Estrato II	158	21.0	5115	22.6	833	0.684	5289	3619
Estrato III	145	19.2	3829	16.8	1029	0.721	5048	3637

[1] Se refiere sólo a trabajadores de producción.
[2] El capital fijo excluye el valor de los terrenos.

Fuente: SIECA, con base en datos del *Censo industrial centroamericano*, 1969.

Cuadro 41a

Consumo y energía eléctrica por trabajador de producción por estratos industriales y tamaño de empresas

(En porcientos)

	Relativo al promedio de cada país			*Relativo al promedio de cada estrato*		
	Guatemala	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Guatemala*	*Nicaragua*	*Costa Rica*
Estrato I [1]	51.2	49.7	62.8	100.0	100.0	100.0
5 - 29	35.3	36.3	11.4	68.8	73.1	18.2
30 - 99	68.9	42.9	124.4	91.4	86.4	197.9
100 y más	51.2	63.8	51.0	134.4	128.5	81.0
Estrato II [2]	148.8	177.9	103.3	100.0	100.0	100.0
5 - 29	60.0	54.9	70.3	40.4	30.8	68.0
30 - 99	143.5	214.0	132.5	96.4	120.3	128.2
100 y más	164.4	192.6	77.3	110.5	108.3	74.7
Estrato III [3]	143.0	55.1	228.8	100.0	100.0	100.0
5 - 29	16.8	26.2	18.2	11.7	47.6	7.9
30 - 99	37.6	14.7	378.6	26.3	26.5	165.5
100 y más	296.3	72.5	31.7	207.2	131.5	138.6
Total	100.0	100.0	100.0			

1 Bienes de consumo.
2 Bienes intermedios.
3 Bienes de capital.

Fuente: SIECA, con base en datos de la *Encuesta Industrial Centroamericana* de 1969.

Cuadro 42

Límites de las horas diurnas que comprende la jornada de trabajo 1972

Países	*Horas Desde (a.m.)*	*Diurnas Hasta (p.m.)*
Guatemala	6 horas	18 horas
El Salvador	6 horas	19 horas
Honduras	5 horas	19 horas
Nicaragua	6 horas	20 horas
Costa Rica	5 horas	19 horas
Panamá	6 horas	18 horas

Fuente: Códigos de trabajo vigentes, como aparece en ODECA, *La incidencia de las cargas sociales en la industria manufacturera centroamericana*, 1971.

Cuadro 43

Tarifas de salarios mínimos vigentes en Centroamérica - Año 1970

Guatemala	Día $CA	*El Salvador*	Día $CA	*Nicaragua* (Promedios)	Día $CA	*Costa Rica* (Promedios)	Día $CA
Productos alimenticios	1.60	Agricultura (época cultivo)	0.90	Agricultura (época cultivo)	1.14	Explotación de minas y canteras	2.67
Confección de ropa	1.60	*Recolección cosecha 1970/71*					
		café ....día	1.40	Agricultura (recolección)	1.14	Agricultura	1.65
Cuero, calzado y		algodón ....día	1.10				
Productos relacionados	1.52	caña de azúcar ..día	1.40			Manufactura	2.55
Fabricación muebles	1.60	*Por sistema mixto 1970/71*		Industria manufacturera	1.71		
		arroba café (11.4 kgs.) unidad	0.28	Comercio (Managua)	1.48	Construcción Electricidad	2.99 2.68
Imprentas, editoriales, e industrias conexas	1.84	libra algodón (0.453 kgs.) unidad	0.011	Comercio otras áreas	1.37	Comercio	1.88
Tenería	1.36	Tonelada caña de azúcar				Transporte, almacenaje	
Productos de caucho	1.68	(910 kgs.) unidad	0.70	Comercio otras áreas	1.14	y comunicaciones	3.09
Productos metálicos	1.60	Manufactura (peón) día	1.28			Servicios	2.32
Construcción y reparación material de transporte, maquinarias y aparatos		Comercio (Dependientes San Salvador-día)	1.40				
eléctricos	1.92	Fuera de San Salvador, día	1.28				
Hoteles	1.52						

Nota: No aparece Honduras por no tener tarifas de salarios mínimos.

Fuente: *Boletín de la oficina de asuntos laborales y mano de obra de la* ODECA, año 1, Nº 3.

Cuadro 44

CENTROAMÉRICA: Datos relacionados con los salarios mínimos

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Fundamentos.	Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra sus necesidades normales de orden material, moral y cultural y que le permita satisfacer sus necesidades como jefe de familia.	Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra suficientemente las necesidades normales de su hogar, en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente.	Salario mínimo es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia, en el orden material, moral y cultural.	El salario mínimo deberá estar en relación con el costo de subsistencia y con las condiciones y necesidades de las diversas regiones y ser capaz de asegurar al trabajador un mínimo de bienestar, compatible con la dignidad humana.	Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural y el cual se fijará periódicamente atendiendo a las modalidades de cada trabajo, a las particulares condiciones de cada región y de cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola.	Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente con el fin de mejorar el nivel de vida del trabajador y en atención a las particularidades de cada región y cada actividad industrial, comercial o agrícola.
Período de fijación.	Periódicamente cada año.	Periódicamente, deben revisarse por lo menos cada 3 años.	Periódicamente cada año.	Cada 2 años.	Periódicamente cada 2 años.	Periódicamente cada 2 años.
Factores de determinación.	Modalidades de cada trabajo, condiciones regionales, posibilidades laborales en actividades: intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola. Indice del costo de vida, según: unidad de tiempo, obra, participación de utilidades, ventas o cobros, piezas, re-	Costo de vida, índole de la labor, diferentes sistemas de remuneración, distintas zonas de producción. Unidad de tiempo (referidos jornada de 8 horas diarias. Menor de 8 y mayor de 5 horas se pagará el mínimo. En cualquier otro caso será proporcional. Según: unidad de obra, sistema	Modalidades de cada trabajo, condiciones de cada región y cada labor, el costo de vida, aptitud relativa de los trabajadores y sistemas de remuneración de las empresas. En actividades: intelectual, industrial, agrícola, ganadera o comercial. Según: unidad de tiempo: pieza, tarea o desta-	Según: unidad tiempo. Por obra o por tarea. Excepción: cuando no se fija salario mínimo se tendrá el salario corriente de un trabajo de la misma clase y mismas aptitudes disminuidas en 1/3. Los factores de determinación son: costo de subsistencia, condiciones y necesidades de las regiones, se-	Modalidades de cada trabajo, condiciones de cada región y cada actividad: intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola. Indice de vida y cualquier otra información de instituciόn pùblica.	Particularidades de cada región. Actividades: industrial, comercial o agrícola. En trabajos por ajuste o precio alzado queda asegurado el salario mínimo por jornada de trabajo.

(Continuación cuadro 44)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
	tea, precio alzado o a destajo.	miato, tarea a destajo. Ajuste o precio alzado (Será suficiente para que un trabajador de 1/2 rendimiento pueda obtener el salario fijado).	jo, categoría de trabajadores. Modalidades de trabajo. Para trabajadores del campo: tomar en cuenta facilidades que el patrono proporciona: habitación, cultivos, combustible, alimentos.	gún todo lo indicado arriba.		
Organismos responsables de la política de salarios.	Comisión Nacional de Salario Mínimo.	Consejo Nacional de Salario Mínimo	Comisión Nacional de Salario Mínimo.	Comisión Nacional de Salario Mínimo.	Consejo Nacional de Salario.	Comisión Nacional de Salario Mínimo.
Integración de esos organismos.	5 Miembros: 2 patronos 2 trabajadores 1 Inspector de Trabajo. Igual número de suplentes.	5 Miembros: 3 interés público. 2 patronales. 2 trabajadores. Igual número de suplentes.	5 Miembros: 1 Inspector Gral. de Trabajo. 1 Director Gral. Est. y Censos. 1 Consejo Nacional de Economía. 1 Trabajador. 1 Asociaciones de agricultores, ganaderos, industriales y Cámaras de Comercio. Existe igual número de suplentes.	5 Miembros: 1 Rep. del Ministerio de Trabajo. 1 Rep. del Ministerio de Economía 1 Rep. del partido de la mayoría. 1 Rep. de los trabajadores. 1 Rep. de los patronos. Igual número de suplentes.	9 Miembros: 3 El Estado 3 Patronos 3 Trabajadores.	5 Miembros: 1 Inspector General del Trabajo. 1 Jefe de la Dirección de Estadística de la Contraloría de la República. 1 Director de la División de Economía Agrícola. 1 Rep. de Sindicatos Obreros. 1 Rep. de Asociaciones de patronos. Igual número de Suplentes.
Período del cargo.	2 años, pueden ser reelectos. Obligatorio salvo justa causa.	2 años. Pueden ser reelectos.	No expresa el tiempo de la duración del cargo.	2 años.	4 años. Pueden ser reelectos indefinidamente.	No expresa duración del cargo.
Remuneración.	Derecho a salario mensual o dieta por sesión.	Remuneración por dietas.	No expresa si reciben remuneración.	Devengarán sueldo o dieta que establezca el	Dieta por sesión.	No expresa si reciben remuneración.

(Continuación cuadro 44)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
				presupuesto general de gastos.		
Requisitos para ser miembros.	Existen requisitos indispensables. Art. 106.	No existe precepto que exija requisitos indispensables.	No señala requisitos indispensables.	Existen requisitos indispensables. Art. 327.	Existen requisitos indispensables.	No existe precepto que indique requisitos indispensables.
Tipo de Comisiones.	Paritarias por actividad económica.	Por su integración pueden clasificarse como Tripartita.	Por su integración pueden clasificarse como Tripartita.	Por su integración pueden clasificarse como Tripartita.	Comisiones Mixtas de Salarios por actividad económica (1).	Por su integración pueden clasificarse como Tsipartita.
Forma de fijación del salario.	Decreto Ejecutivo.	Decreto Ejecutivo.	Decreto Ejecutivo.	Decreto.	Decreto Ejecutivo.	Decreto Ejecutivo.
Procedimiento de fijación.	La Comisión Nacional de Salario al recibir los informes de todas las comisiones, rinde al Ministerio de Trabajo el dictamen razonable dentro de 15 días al recibo del informe. Copias del dictamen serán enviadas a la Junta Monetaria del Banco de Guatemala y al IGSS para que emitan observaciones pertinentes en cuanto a la fijación proyectada. Deben remitirlos en un plazo no mayor de 30 días. El organismo Ejecutivo visto los informes fija mediante acuerdo por conducto del Ministerio de Trabajo y Previsión So-	El Consejo Nacional de Salario Mínimo fija las tarifas de salarios oyendo la opinión del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica; fijadas las tarifas elaborarán el proyecto de decreto y lo someterá a la aprobación del Poder Ejecutivo en el Ramo de Trabajo y Previsión Social. Si el Ejecutivo aprueba el proyecto de decreto, ordena su publicación y entra en vigencia 30 días después de su publicación. El Ejecutivo puede no aprobar el decreto y lo devuelve al Consejo para su consideración. El	La Secretaría de Trabajo y Previsión Social con base a los informes que recaba y diesámenes fija los salarios mínimos para cada actividad económica. No señala el capítulo de Salario Mínimo tramitación expresa para el procedimiento de fijación.	La Comisión Nacional de Salario Mínimo después de realizar las investigaciones estadísticas y económicas necesarias, fija los salarios mínimos.	Cada 2 años se fijan. El Consejo Nacional de Salarios determina retribuciones mínimas y los somete a consideración del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El Ministro los estudia durante un mes y devuelve al Consejo Nacional de Salarios con observaciones o los aprueba. El Consejo estudia las observaciones y si las acepta ratifica, si no ratifica lo acordado. Luego de ratificado el acuerdo del Consejo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social emite el Decreto Ejecutivo.	La Comisión Nacional de Salario Mínimo presenta dictámenes al Ministerio de Trabajo quien fija periódicamente el salario mínimo con arreglo a los Artículos 64 y 65 de la Constitución Política.

(Continuación cuadro 44)

Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
cial los salarios mínimos que han de regir.	Consejo al conocer las observaciones hará las modificaciones y nuevamente remite el proyecto de decreto. El Ejecutivo puede devolver el proyecto las veces que estime necesarias.				

[1] En cada provincia habrá tantas comisiones mixtas de salarios como ramas de actividad económica hubieren en ella.

Fuente: *Boletín de la Oficina de Asuntos Laborales*, OOCCA, año 1, Nº 3.

Cuadro 45

CENTROAMERICA: Trabajadores cotizantes por actividad económica para años seleccionados

(En porcientos)

	Guatemala	*El Salvador*	*Honduras*	*Nicaragua*	*Costa Rica*
	1969	1970	1969	1970	1968
Agricultura	60.3	3.1	0.3	6.3	17.9
Industria y minería	8.9	42.7	17.6	25.1	24.3
Comercio	5.0	23.7	22.9	18.9	15.5
Construcción	3.2	9.1	13.5	6.5	(n.d.)[1]
Transporte y servicios públicos	3.2	7.4	7.2	5.3	8.0
Otros	19.4	14.0	38.5	37.9	34.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

[1] Dato no desagregado; se incluye en "otros".

Fuente: SIECA, con base en datos de los institutos de seguridad social.

Cuadro 46

*CENTROAMERICA: Salarios promedio de cotización * mensual por actividad económica para años seleccionados*

(En $ca)

	Guatemala			El Salvador	Honduras	Nicaragua			Costa Rica
	Total	Depto. de Guatemala	Otros departamentos	Total	Total	Total	Managua	Resto del país [2]	Total
Agricultura	22.0	31.7	21.5	65.5	46.5	87.6	87.0	87.7	43.8
Industria	88.8	99.4	62.3	64.1	68.7	93.3	94.3	82.5	79.9
Construcción	67.7	62.7	79.9	47.4	75.9	86.1	86.9	69.4	(—)
Comercio	130.5	141.5	66.2	82.0	106.5	128.1	131.3	91.4	128.3
Transporte	99.2	130.4	59.2	94.4	132.1	117.0	127.6	103.6	99.9
Electricidad, gas y agua	130.8	237.5	72.1	115.2	91.0	104.6	103.9	115.2	(—)
Servicios	93.5	119.9	51.3	75.2	109.7	96.2	101.1	57.1	56.7
Minería	102.6	192.7	89.1	33.4	88.0	72.0	195.8	70.1	(—)
Otros	—					—	—	—	111.9
Total	50.5	106.5	28.6	70.8	96.3	106.6	106.6	106.5	92.3

[1] Los datos corresponden a las fechas siguientes: Guatemala, enero de 1971; El Salvador y Nicaragua, promedio de 1970; Honduras y Costa Rica, promedio de 1968 y 1969, respectivamente.

[2] Incluye: Tipitapa, Chichigalpa, Bonanza, Rosita, Siuna, León y Corinto.

(—) Dato no disponible en forma desagregada.

* El salario de cotización es la remuneración que el patrono da al trabajador por sus servicios y sobre el cual se pagan las contribuciones de seguridad social.

Fuente: SIECA, con base en datos de los institutos de seguridad social de los países.

Cuadro 47

CENTROAMÉRICA: Costo promedio total de una hora de trabajo, clasificada por categoría del ocupado, países y rama industrial 1970

(Cifras relativas)[1]

Categoría del ocupado y país / *Rama industrial*	*Trabajadores de producción*				*Empleados*				*Total*			
	Guatemala	*El Salvador*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Guatemala*	*El Salvador*	*Nicaragua*	*Costa Rica*	*Guatemala*	*El Salvador*	*Nicaragua*	*Costa Rica*
Fabricación de productos alimenticios	76	67	91	100	76	78	82	100	80	69	94	100
Fabricación de productos lácteos	40	58	46	100	53	98	93	100	48	68	52	100
Industria de bebidas	79	73	65	100	100	74	72	84	100	87	74	97
Industria del tabaco	87	100	89	93	79	73	100	88	84	100	95	95
Fabricación de textiles	79	87	85	100	54	94	78	100	71	84	84	100
Fab. prendas de vestir, exc., calzado	63	58	79	100	61	52	74	100	67	58	79	100
Ind. del cuero y productos de cuero	74	79	77	100	63	64	100	59	87	87	91	100
Fabricación de calzado, exc., de caucho	68	82	64	100	81	44	83	100	71	81	63	100
Ind. de la madera y productos de madera	56	62	92	100	100	55	84	97	56	64	100	96
Fabricación de muebles y accesorios	57	54	100	72	81	47	100	87	52	48	100	67
Fab. de papel y productos de papel	82	73	73	100	93	97	100	94	89	100	100	95
Imp. edhoriales e industrias conexas	91	79	100	72	39	44	74	100	82	77	98	100
Fabricación de sustancias químicas, etc.	61	56	63	100	63	55	75	100	62	54	80	100
Fabricación de objetos de baño	74	76	87	100	100	52	83	77	98	76	89	100
Industrias básicas de hierro y acero	63	83	100	90	37	58	86	100	59	83	100	98
Fabricación de productos metálicos	61	45	38	100	32	63	100	76	58	50	92	100
Otras industrias manufactureras	73	100	48	90	66	62	100	52	47	100	50	78
Promedio aritmético	74	70	85	100	76	76	86	100	76	75	90	100

1 Para cada rama industrial, el costo más elevado de entre los cuatro países representa el 100 %.

Fuente: SIECA, con base en datos de ODECA, *La incidencia de las cargas sociales en la industria manufacturera centroamericana*, Guatemala, 1972.

CUADRO 48

CENTROAMÉRICA: Desviación estándar del valor monetario de una hora de trabajo para empleados y trabajadores de producción por actividad económica, 1970

	Empleados				Trabajadores			
	Costo total	*Sueldos y salarios*	*Tiempo no trabajado*	*Pago por contribución*	*Costo total*	*Sueldos y salarios*	*Tiempo no trabajado*	*Pago por contribución*
Fabricación de productos alimenticios	0.109	0.104	0.044	0.000	0.055	0.063	0.031	0.000
Fabricación de productos lácteos	0.325	0.254	0.071	0.054	0.187	0.173	0.031	0.000
Industria de bebidas	0.184	0.109	0.089	0.000	0.100	0.054	0.031	0.063
Industria del tabaco	0.237	0.148	0.083	0.031	0.045	0.031	0.031	0.000
Fabricación de textiles	0.263	0.225	0.054	0.044	0.032	0.031	0.000	0.000
Fabricación prendas de vestir exc. calzado	0.228	0.221	0.054	0.000	0.071	0.070	0.031	0.000
Ind. del cuero y productos de cuero, etc.	0.164	0.141	0.063	0.031	0.055	0.044	0.000	0.000
Fabricación de calzado exc. de caucho	0.305	0.262	0.000	0.031	0.071	0.063	0.000	0.031
Ind. de madera y productos de madera	0.237	0.189	0.070	0.031	0.071	0.063	0.031	0.000
Fabricación de muebles y accesorios	0.214	0.151	0.104	0.031	0.100	0.077	0.031	0.000
Fabricación de papel y prod. de papel	0.045	0.063	0.063	0.031	0.063	0.154	0.000	0.000
Imp., editoriales e ind. conexas	0.460	0.423	0.054	0.031	0.055	0.044	0.000	0.000
Fabricación de sustancias químicas	0.290	0.248	0.044	0.031	0.114	0.122	0.000	0.000
Fabricación de objetos de baño, etc.	0.225	0.209	0.070	0.031	0.055	0.054	0.031	0.000
Industrias básicas de hierro y acero	0.492	0.388	0.100	0.071	0.063	0.054	0.000	0.000
Fabricación de productos metálicos, etc.	0.332	0.268	0.089	0.000	0.184	0.130	0.031	0.000
Otras industrias manufactureras	0.315	0.219	0.083	0.000	0.095	0.077	0.000	0.000

Fuente: SIECA, con base en datos de DOECA, 1972, *op. cit.*

Cuadro 49

CENTROAMERICA: Coeficiente de variación del valor monetario de una hora de trabajo para empleados y trabajadores de producción por actividad económica, 1970

	Empleados				*Trabajadores*			
	Costo total	*Sueldos y salarios*	*Tiempo no trabajado*	*Pago por contribución*	*Costo total*	*Sueldos y salarios*	*Tiempo no trabajado*	*Pago por contribución*
Fabricación de productos alimenticios	0.109	0.144	0.314	0.000	0.144	0.235	0.534	0.000
Fabricación de productos lácteos	0.221	0.254	0.323	0.635	0.395	0.464	0.646	0.000
Industria de bebidas	0.135	0.111	0.399	0.000	0.168	0.141	0.301	0.926
Industria del tabaco	0.117	0.106	0.210	0.425	0.078	0.088	0.310	0.000
Fabricación de textiles	0.219	0.225	0.287	0.564	0.090	0.119	0.000	0.000
Fabricación prendas de vestir exc. calzado	0.252	0.337	0.378	0.000	0.217	0.288	0.620	0.000
Ind. del cuero y productos de cuero, etc.	0.226	0.250	0.583	1.033	0.139	0.153	0.000	0.000
Fabricación de calzado exc. de caucho	0.263	0.312	0.000	0.689	0.178	0.207	0.000	1.107
Ind. de madera y productos de madera	0.213	0.228	0.412	0.397	0.231	0.283	0.689	0.000
Fabricación de muebles y accesorios	0.247	0.259	0.601	0.477	0.261	0.277	0.492	0.000
Fabricación de papel y prod. de papel	0.032	0.061	0.293	0.000	0.151	0.492	0.000	0.000
Imp., editoriales e ind. conexas	0.383	0.460	0.353	0.443	0.134	0.145	0.000	0.000
Fabricación de sustancias químicas	0.233	0.272	0.217	0.517	0.254	0.364	0.000	0.000
Fabricación de objetos de baño, etc.	0.212	0.209	0.456	0.564	0.137	0.158	0.564	0.000
Industrias básicas de hierro y acero	0.350	0.365	0.578	0.645	0.156	0.174	0.000	0.000
Fabricación de productos metálicos, etc.	0.359	0.386	0.546	0.000	0.497	0.494	0.646	0.000
Otras industrias manufactureras	0.256	0.231	0.494	0.000	0.252	0.285	0.000	0.000

Fuente: SIECA, con base en datos de OOECA, 1972, *op. cit.*

Cuadro 50

Rango de la relación porcentual entre el costo de mano de obra[1] y el costo total de producción

Actividades Económicas	Total				Trabajadores				Empleados			
	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Guatemala	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica
Fabricación de productos alimenticios	1	2	3	4	2	1	3	4	1	2	3	4
Fabricación de productos lácteos	1	3	2	4	2	4	1	3	1	2	3	4
Industria de bebidas	3	4	2	1	3	4	2	1	2	4	3	1
Industria del tabaco	4	3	1	2	4	3	1	2	4	2	1	3
Fabricación de textiles	4	2	1	3	4	1	2	3	4	3	1	2
Fab. prendas de vestir, exc., calzado	4	3	1	2	4	3	1	2	2	4	1	3
Ind. del cuero y productos de cuero	2	3	1	4	2	3	1	4	1	3	2	4
Fabricación de calzado, exc., de caucho	1	4	2	3	1	4	2	3	1	2	3	4
Ind. de la madera y productos de madera	2	3	4	1	2	3	4	1	3	2	1	4
Fabricación de muebles y accesorios	2	3	1	4	1	3	2	4	3	2	1	4
Fab. de papel y productos de papel	3	1	4	2	2	3	4	1	3	1	2	4
Imp. editoriales e industrias conexas	2	4	1	3	2	4	1	3	2	3	1	4
Fabricación de sustancias químicas, etc.	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1
Fabricación de objetos de barro, etc.	2	3	1	4	2	3	1	4	1	2	3	4
Industrias básicas de hierro y acero	3	1	2	4	3	1	2	4	3	1	2	4
Fabricación productos metálicos, etc.	2	3	1	4	1	3	2	4	2	3	1	4
Otras industrias manufactureras	1	2	4	3	2	1	4	3	1	2	4	3

1 Incluye trabajadores y empleados de producción.

Fuente: SIECA, con base en datos de ONUDI, 1972, *op. cit.*

CUADRO 51

CENTROAMÉRICA: Indices de evolución de la matrícula escolar, 1965 y 1968
(1960 = 100)

	1960	1965	1968
Educación primaria			
Guatemala	100	136	166
El Salvador	100	124	144
Honduras	100	138	184
Nicaragua	100	127	164
Costa Rica	100	138	162
Educación secundaria			
Guatemala	100	180	238
El Salvador	100	161	224
Honduras	100	159	230
Nicaragua	100	234	354
Costa Rica	100	146	179
Educación superior			
Guatemala	100	147	184
El Salvador	100	153	301
Honduras	100	154	206
Nicaragua	100	231	441
Costa Rica	100	154	242

Fuente: SIECA, con base en datos de UNESCO, *Statistical Yearbook*, 1965 y 1968, *International Yearbook of Education*, 1969 y Ministerios de Educación de los países.

CUADRO 52

CENTROAMERICA: Tasas de escolaridad por niveles de enseñanza y años seleccionados*

	Enseñanza primaria		*Enseñanza secundaria*		*Enseñanza superior*	
	1960	1969	1959	1969	1958	1968
Guatemala	37.8	46.9	7.7	9.0	1.3	3.5
El Salvador	39.8	73.8	9.7	19.7[1]	1.1[3]	2.0[3]
Honduras	50.6	72.0	6.2	11.3[2]	0.9	2.0[3]
Nicaragua	45.6	60.8	8.5	16.1	0.9	4.6
Costa Rica	78.3	90.0	7.4	27.8	3.8	10.4
Centroamérica	37.1	64.5	—	—	—	—

* Porcentaje de la población en edad escolar, para cada nivel, que se encontraba matriculada en los respectivos años.
1 Corresponde a 1963.
2 Corresponde a 1970.
3 Tomado de CEPAL, *Situación y perspectivas del empleo juvenil en el Istmo Centroamericano*, abril 1972, cuadro Nº 12.

Fuente: SIECA, con base en datos de CIES, *El empleo y el crecimiento en la estrategia del desarrollo de América Latina*, *op. cit.*

Cuadro 53

CENTROAMÉRICA: Matrícula inicial en las escuelas industriales y agropecuarias y proyecciones de la misma

	1962	1965	1970[1]	1975[1]
Guatemala	393	641	1 731	4 452
Industrial	233	481	1 351	3 591
Agrícola	160	160	380	861
El Salvador	246	401	809	1 568
Industrial	129	239	437	861
Agrícola	117	162	372	707
Honduras	346	368	851	1 662
Industrial	241	232	672	1 411
Agrícola	105	136	179	251
Nicaragua	584	1 019	1 791	3 613
Industrial	461	891	1 083	1 742
Agrícola	123	128	708	1 871
Costa Rica	1 264	3 111	5 584	11 090
Industrial	1 008	2 103	3 858	8 136
Agrícola	256	1 008	1 726	2 954
Centroamérica	2 833	3 638	13 425	25 353
Industrial	2 072	2 520	9 902	18 540
Agrícola	761	1 118	3 523	6 813

[1] Proyecciones hechas por ODECA, utilizando el método de extrapolación simple.

Fuente: Tomado de H. Alemán, *La mano de obra en Centroamérica*, ODECA, 1970, cuadros 3 y 4 del anexo 1.

INDICES

INDICE GENERAL

PRESENTACIÓN 9

PRIMERA PARTE: CONSIDERACIONES SOBRE LA MOVILIDAD DE MANO DE OBRA EN CENTROAMÉRICA 13

1. INTRODUCCIÓN 15

2. ANTECEDENTES 17

3. MIGRACIONES INTERNACIONALES Y ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN 18

4. EL MARCO DE REFERENCIA CENTROAMERICANO 20

a) Situación y perspectivas en los mercados de empleo 21
b) La importancia del sector agrícola 22
c) Los desequilibrios espaciales 23
d) Las migraciones internas 23
e) Los intercambios fronterizos 24
f) Núcleos migrantes en otros países de la región 24
g) El sector público y la movilidad 25
h) La reestructuración del Mercado Común 25

5. BENEFICIOS Y COSTOS DE LA MOVILIDAD 26

6. MODALIDADES DE OPERACIÓN 27

a) De carácter institucional 28
b) De carácter jurídico 29
c) Proyectos 29

7. RESUMEN Y CONCLUSIONES 30

SEGUNDA PARTE: CONSIDERACIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DEL DESARROLLO INTEGRADO 33

1. INTRODUCCIÓN 35

2. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL: ASPECTOS CONCEPTUALES 37
3. EL MARCO CENTROAMERICANO 40
a) Consideraciones preliminares 40
b) Cambios estructurales 41
c) La proyección social del desarrollo 47
d) La difusión de los medios de información y comunicación 49
e) La diferenciación de la estructura política 51
f) Recapitulación 51
4. INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL 51
5. RESUMEN Y RECOMENDACIONES 53

TERCERA PARTE: LOS MERCADOS DE TRABAJO EN CENTROAMÉRICA 57
INTRODUCCIÓN 59
I. EL MARCO DEMOGRÁFICO 61
1. Estructura y tendencias de la población 62
2. La densidad y distribución espacial de la población 63
3. Tendencias de la urbanización 65
4. Aspectos cualitativos de la población 66
II. LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA: ESTRUCTURA Y TENDENCIAS 69
1. Aclaración de conceptos 69
2. Tendencias de la población económicamente activa 70
3. La estructura sectorial de la población activa 70
III. LA EVOLUCIÓN SECTORIAL DEL EMPLEO 74
1. El empleo en la agricultura 74
2. El empleo agrícola: perspectivas 79
3. El sector industrial y el empleo 80
4. El sector servicios y el empleo 83
IV. INSTRUMENTOS PARA UNA POLITICA DE EMPLEO 86
Introducción 86
A. El gasto público 87
1. El papel del gasto público dentro de una política de empleo 87
2. El gasto público en Centroamérica y su vinculación con el empleo 88

3. Composición del gasto público 89
4. Los gastos ordinarios y el empleo 90
5. La inversión pública y el empleo 93
6. Estructura sectorial de la inversión pública 94
7. Recapitulación 99
B. El sistema impositivo 100
1. Consideraciones preliminares 100
2. La distribución del ingreso y el empleo 100
3. Los sistemas impositivos de la región: algunas características 103
C. El crédito 106
1. Antecedentes 106
2. Magnitud y orientación del crédito 107
3. El crédito y el empleo 108
D. La política tecnológica 110
1. Planteamiento del problema 110
2. La política tecnológica en Centroamérica 112
3. La productividad en la agricultura 114
4. La productividad en la industria 117
5. La transferencia de tecnología 119
6. La política tecnológica y el empleo 121
E. Legislación laboral y seguridad social 124
1. Consideraciones generales 124
2. Legislación laboral 125
3. Regímenes de seguridad social 125
4. Los salarios, las cargas sociales y el empleo 128
F. Las políticas agrarias 134
G. Política educativa 136
1. Educación y empleo 137
2. Los sistemas educativos: características principales 137
3. Consecuencias sobre los mercados de trabajo 143
H. Política de población 143

V. BASES PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO EN CENTROAMÉRICA 148
1. Consideraciones preliminares 148

2. El carácter estructural de las insuficiencias ocupacionales .. 149
3. Objetivos y restricciones de las políticas de empleo 151
4. Instrumentos de una política de empleo 154
5. Líneas de acción en el mediano plazo 158
6. Recapitulación 160

INDICE DE CUADROS

CUADRO 1 CENTROAMERICA: Población total por países. 163

CUADRO 2 CENTROAMERICA: Tasas anuales de crecimiento de la población, por países, 1950/80 164

CUADRO 3 CENTROAMERICA: Tasas anuales de natalidad, por países (1965-1985) 164

CUADRO 4 CENTROAMERICA: Tasas anuales de mortalidad, por países (1965-1985) 165

CUADRO 5 CENTROAMERICA: Tasas de fecundidad total, por países (1965-1985) 165

CUADRO 6 CENTROAMERICA: Estructura de la población por grandes grupos de edades (1920 a 1980) 166

CUADRO 7 CENTROAMERICA: Proyección de la población según edad y sexo, por países (1960-1980) 167

CUADRO 8 CENTROAMERICA: Índice de masculinidad por grupos de edad, por países, 1960-1980 172

CUADRO 9 CENTROAMERICA: Densidad de población, 1920-1980 173

CUADRO 10 CENTROAMERICA: Población urbana y rural 1950-1980 174

CUADRO 11 CENTROAMERICA: Principales recursos de personal de los servicios de salud por país 175

CUADRO 12 CENTROAMERICA: Déficit habitacional, urbano y rural por países 175

CUADRO 13 CENTROAMERICA: Población económicamente activa (1950-65) y proyecciones (1970-80) por países y sexo 176

CUADRO 14 CENTROAMERICA: Coeficientes de reposición de hombres, clasificados por grupo de edad económi-

camente productiva y por población urbana y rural, 1950-60 y 1960-70 (15-69 años) 177
CUADRO 15 CENTROAMÉRICA: Tasas medias anuales de reposición en la actividad económica, 1960-70 y 1970-80 178
CUADRO 16 CENTROAMÉRICA: Distribución porcentual de la PEA por ramas de actividad económica y grandes sectores, por países, 1950, 1960-64, 1966 y 1969 179
CUADRO 17 CENTROAMÉRICA: Estructura de la población económicamente activa por edad y sexo, 1950 a 1985 181
CUADRO 18 CENTROAMÉRICA: Porcentajes de la población total económicamente activa según último censo por categoría ocupacional, sexo y país 183
CUADRO 19 CENTROAMÉRICA: Ocupaciones según nivel educativo y sectores económicos, según proyecciones .. 184
CUADRO 20 CENTROAMÉRICA: Estructura del PIB por sectores de actividad económica, por países (1960/1970) 186
CUADRO 21 CENTROAMÉRICA: Empleo y desempleo en el sector agrícola, por países, año 1970 186
CUADRO 22 CENTROAMÉRICA: Calendario de labores de cultivos principales expresados en hombres-año y distribuidos durante los 12 meses del año 187
CUADRO 23 CENTROAMÉRICA: Área dedicada a los principales cultivos y requerimientos de fuerza laboral por cultivo 188
CUADRO 24 CENTROAMÉRICA: Tipología de los principales productos agropecuarios según sus requerimientos de mano de obra y las posibilidades de crecimiento de la demanda, durante la década 1970-1980 190
CUADRO 25 Tasa de crecimiento del gasto público, 1965-1970 .. 191
CUADRO 26 CENTROAMÉRICA: Estructura por tipo de gastos en el sector público, los gobiernos centrales y las instituciones autónomas, 1965 y 1970 192
CUADRO 27 CENTROAMÉRICA: Participación de los gobiernos centrales e instituciones autónomas en el gasto del sector público, por tipo de gastos 1965 y 1970 193
CUADRO 28 CENTROAMÉRICA: Tasas de crecimiento anual de los gastos corrientes y el empleo en los sectores públicos

por gobiernos centrales e instituciones autónomas 1960-63 y 1963-66 194
CUADRO 28-a CENTROAMÉRICA: Tasas de crecimiento anual de la ocupación, gastos corrientes y sueldos fijos de los gobiernos centrales 1960-66 195
CUADRO 29 CENTROAMÉRICA: Inversión pública programada y realizada por sectores, 1965-70 196
CUADRO 30 CENTROAMÉRICA: Grado de realización de la inversión pública sectorial, 1965-1970 197
CUADRO 31 CENTROAMÉRICA: Rangos de la estructura de inversiones públicas programadas y realizadas (1965-1970), planeadas (1971-1973), y de algunos indicadores seleccionados de infraestructura económica y social 198
CUADRO 32 CENTROAMÉRICA: Préstamos nuevos concedidos por los sistemas bancarios para años seleccionados, por sectores 200
CUADRO 33 CENTROAMÉRICA: Cartera crediticia de los sistemas bancarios para años seleccionados, por sectores 201
CUADRO 34 CENTROAMÉRICA: Productividad sectorial 202
CUADRO 35 CENTROAMÉRICA: Productividad promedio y coeficientes de variación de la productividad sectorial, 1960-1968 203
CUADRO 36 CENTROAMÉRICA: Productividad en el subsector de electricidad, 1960 y 1969 204
CUADRO 37 CENTROAMÉRICA: Algunos indicadores para el sector agropecuario 205
CUADRO 38 CENTROAMÉRICA: Valor agregado por hombre-año y por hectárea en cultivos y ganadería para diferentes tamaños de fincas 1970 206
CUADRO 39 CENTROAMÉRICA: Insumos como porcentaje del valor bruto y composición de los insumos para cultivos y ganadería por tamaño de fincas, 1970 208
CUADRO 40 Densidad de capital y productividad en el sector fabril por estratos para países seleccionados, 1962 209
CUADRO 41 Densidad de capital, productividad y salarios promedio en el sector fabril por estratos, para países seleccionados, 1968 210

CUADRO 41-a Consumo y energía eléctrica por trabajador de producción por estratos industriales y tamaño de empresas 211
CUADRO 42 Límites de las horas diurnas que comprende la jornada de trabajo 1972 212
CUADRO 43 Tarifas de salarios mínimos vigentes en Centroamérica Año 1970 213
CUADRO 44 CENTROAMÉRICA: Datos relacionados con los salarios mínimos 214
CUADRO 45 CENTROAMÉRICA: Trabajadores cotizantes por actividad económica para años seleccionados 218
CUADRO 46 CENTROAMÉRICA: Salarios promedio de cotización mensual por actividad económica para años seleccionados 219
CUADRO 47 CENTROAMÉRICA: Costo promedio total de una hora de trabajo, clasificada por categoría del ocupado, países y rama industrial 1970 220
CUADRO 48 CENTROAMÉRICA: Desviación estándar del valor monetario de una hora de trabajo para empleados y trabajadores de producción por actividad económica, 1970 221
CUADRO 49 CENTROAMÉRICA: Coeficiente de variación del valor monetario de una hora de trabajo para empleados y trabajadores de producción por actividad económica, 1970 222
CUADRO 50 Rango de la relación porcentual entre el costo de mano de obra y el costo total de producción 223
CUADRO 51 CENTROAMÉRICA: Índices de evolución de la matrícula escolar, 1965 y 1968 224
CUADRO 52 CENTROAMÉRICA: Tasas de escolaridad por niveles de enseñanza y años seleccionados 225
CUADRO 53 CENTROAMÉRICA: Matrícula inicial en las escuelas industriales y agropecuarias y proyecciones de la misma 226

PUBLICACIONES DEL INTAL

SERIE BID-INTAL

CATALANO, NICOLA: *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas.*

DEUTSCH, KARL, y otros: *Integración y formación de comunidades políticas.*

GIL, FEDERICO: *Instituciones y desarrollo político de América Latina.*

HAAS, ERNST B.: *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea.*

HALLSTEIN, WALTER: *La unificación de Europa.*

HERRERA, FELIPE: *Nacionalismo, regionalismo, internacionalismo; América Latina en el contexto internacional.*

INTAL: *El régimen de las sociedades anónimas en los países de la* ALALC.

INTAL: *La integración económica de América Latina: realizaciones, problemas y perspectivas.*

INTAL: *Proyecto de ley uniforme de títulos-valores para América Latina.*

INTAL: *La dimensión jurídica de la integración (América Latina).*

INTAL: *La dimensión jurídica de la integración (Europa y Africa).*

KÖNIG, WOLFGANG: *México y la integración económica de América Latina.*

MEADE, J. E., y otros: *La unión económica de Europa.*

ORTUÑO, RENÉ: *Bolivia y la integración económica de América Latina.*

PESCATORE, PIERRE: *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales.*

REBOUD, LOUIS: *Los sistemas fiscales y el Mercado Común.*

SALGADO, GERMÁNICO: *Ecuador y la integración económica de América Latina.*

SIDJANSKI, DUSAN: *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana.*

TAMAMES, RAMÓN: *La integración económica y los países de menor desarrollo relativo.*

TAMAMES, RAMÓN: *La República Dominicana y la integración económica de América Latina.*

TAMAMES, RAMÓN: *O Brasil e a integração económica da América Latina.*

VARIOS AUTORES: *Los empresarios y la integración de América Latina.*

VARIOS AUTORES: *Hacia una tarifa externa común en América Latina.*

WYNDHAM-WHITE, ERIC y otros: *La integración latinoamericana en una etapa de decisiones.*

OTRAS PUBLICACIONES DEL INTAL

SERIE ALALC-BID-INTAL

PAQUIEN, JORGE LUIS: *La industria automotriz en la* ALALC.
PRUGUE, ARMANDO: *Siete años de acción de la* ALALC.
SEPÚLVEDA WHITTLE, TOMÁS: *Transporte y comercio exterior del Paraguay. La industria naval en la* ALALC.

SERIE ESTUDIOS

Exportaciones de manufacturas a América Latina 1966-1967.
Proyectos multinacionales de infraestructura física. Fórmulas jurídico-administrativas.
Estudio de la legislación aplicable a las empresas de capital multinacional en áreas de integración económica.
Indicadores de vinculación económica entre los países de la ALALC.
La empresa industrial en la integración de América Latina.
Legislación comparada de los países del MCCA *relacionada con la asociación multinacional de capitales y las inversiones intrazonales.*
La solución de conflictos en la integración latinoamericana.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EL DÍA VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y TRES EN PARADA ODIOL ARTES GRÁFICAS, COCHABAMBA 344, CAPITAL FEDERAL, REPÚBLICA ARGENTINA.

Este tomo de la obra *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década* contiene un estudio sobre la política social y el desarrollo integrado.

Se ha considerado oportuno apartarse del enfoque tradicional de la política social y, en lugar de abordar los problemas por sectores —educación, salud, vivienda y otros—, se examinan tres temas directamente vinculados tanto con la integración como con la política social. Se trata, en primer término, de la movilidad de la mano de obra entre países de Centroamérica, aspecto de importancia inmediata para el perfeccionamiento del Mercado Común. En segundo lugar, se examina el tema de la participación social y su vinculación con el desarrollo integrado. En tercer lugar, se analiza la situación y las perspectivas de los mercados de trabajo de la región, con miras a proponer las bases de una política de empleo regional. Todos estos aspectos son estudiados con el propósito de establecer los fundamentos de una estrategia de desarrollo social que tenga presentes los instrumentos del proceso de integración y los intereses de toda la región.