

Los problemas sociales y jurídicos de las migraciones en un proceso de integración

EDUARDO C. SCHAPOSNIK

I. INTRODUCCION

Cuando el hombre se asienta en un lugar empiezan a gravitar sentimientos imponderables superiores a cualquier racionalización. El campesino que escruta el horizonte esperanzado en una lluvia salvadora desearía no emigrar jamás y lograr que "su" rancho fuera la última vivienda que habitara y la tierra que sembró y explotó con técnicas primitivas recogiera sus huesos.

Mientras no hubo otro horizonte para los hijos, éstos se iban "agregando" a la explotación familiar, aunque las posibilidades de subsistencia fueran cada vez menores. Quienes se iban forzados en su voluntad por la imposibilidad de sus padres de agregar tierras y recursos para aumentar su producción, lo hacían a costa del desgarramiento personal y sobre todo de quienes quedaban en aquella miseria "suya". Lejos, en la ciudad, se podía progresar o no. El progreso significaba en última instancia poder llegar a subsistir y constituir una familia, vivir marginalmente al conglomerado urbano, servir de mano de obra descalificada, en lo que valía exclusivamente la fuerza física con una pequeña dosis de adiestramiento para tareas muy mecánicas; pero las cifras nos indican que muy pocos retornaban aun cuando les fuera mal y siempre había una posibilidad más cercana de trabajo en la ciudad, mayor subsistencia, más educación para sus hijos, mayor salubridad y atención sanitaria, aunque no fuera la misma que para la clase rica que constituía el centro de la población urbana donde se asentaban.

Muy pocos movimientos encontramos en Latinoamérica que demuestren que los campesinos tomaron conciencia de su verdadera fuerza numérica y cualitativa. Su falta de participación política los lleva a tomar las cosas con cierto fatalismo y como recién emigrados en las ciudades pueden verse llamados a una participación pasiva como "clientes" electorales o a una más o menos activa como expresión de rebelión, adherida a algunos movimientos políticos que les ofrecen reivindicarlos, en algunos casos por demagogia, en otros porque son parte de las banderas de reivindicaciones de partidos populares.

En ese sentido, el movimiento campesino chileno, con su fluidez y la interrelación rural-industrial, del campo al salitre y del salitre al campo, creó una conciencia gremial y política que

no puede ignorarse y la fuerza del campesinado constituyó una realidad cuantitativa y cualitativa.

Otro tanto pasa en muchos países de nuestro continente latinoamericano y más arraigado se conserva ese espíritu en las poblaciones indígenas, que sufren simultáneamente las deficiencias culturales, los rechazos raciales o el arraigo de tradiciones que en muchos casos pueden ser de signo positivo, pero en otros constituyen un lastre muy pesado de remontar para hacerlos entrar en la "civilización".

El campo expelle a su juventud y las ciudades aumentan su población siendo inferior su crecimiento vegetativo propio. Las ciudades alimentan esperanzas de los campesinos, los absorben o los marginan, pero en ambos casos el viaje es sin retorno, tomado en grandes números.

Esa migración interna suele asumir carácter internacional con algunas variantes y adiciones. La mayor parte de la población migrante también tiene su motivación en la falta de empleo y perspectivas futuras; otras migraciones pueden derivarse de persecuciones políticas cuyos ejemplos no son muy riesgosos de citar en América Latina; la emigración de los profesionales tiene una sola dirección hacia los centros metropolitanos constituyendo la denominada fuga de cerebros.

Todo ello es la resultante de un fracaso del sistema, porque las poblaciones no emigran en razón de una mayor productividad en otros sectores, sino por la imposibilidad de lograr su sustento. Las cifras comparativas podrían asignar a la disminución de la población rural un significado de progreso, si no fuera porque al mismo tiempo las poblaciones urbanas y rurales están condenadas a la miseria, a la falta de alimentos, disminuyen las subsistencias, mientras aumenta la producción de bienes para los sectores de altos ingresos que constituyen el verdadero mercado de consumo.

Ni el campo está agotado en sus posibilidades de empleo ni la ciudad emplea racionalmente sus recursos. Los países desperdician sus esfuerzos y actúan unilateralmente movidos por fuerza, cen trífugas que accionan desde el exterior.

De ahí que nos veamos obligados a diferenciar claramente

sector activo y fuerza de trabajo. Potencialmente toda la población activa en razón de su edad podría constituir fuerza de trabajo, salvo alguna anomalía imposible de ponderar en el total. En América Latina, para hablar de recursos humanos ni siquiera podemos decir con propiedad que quienes figuran como empleados están aportando realmente su fuerza de trabajo en un esfuerzo productivo aunque así fuera su voluntad. En primer lugar porque como dice Martínez Escamilla¹ es posible "que entre los miembros restantes de la sociedad, esto es, entre los fisiológica y jurídicamente aptos para asumir un papel en el proceso productivo social, haya quienes queden excluidos en la realidad de manera parcial, total, temporal o permanente del proceso productivo debido a circunstancias históricamente determinadas como son, entre otras, la insuficiencia estructural del sistema para asignar un papel productivo a todos sus integrantes, el parasitismo socioeconómico institucional o institucionalizado, desde la prostitución y el culturismo escapista de la realidad que nada agrega en bienes y servicios al valor del producto social, hasta el parasitismo destructor, despilfarrador o detractor del producto social que se ejerce desde las labores de intermediación, especulación y acaparamiento comercial y financiero".

Todos estos elementos nos están indicando que para estudiar el problema de las migraciones en un proceso de integración no podemos considerarlo en función superestructural, dando prioridad a lo jurídico cuando la situación de hecho es superior a todo intento de legislación. La deficiencia de los modelos de desarrollo impuestos desde afuera por un principio de división internacional del trabajo, a cuya mesa de discusión no asistimos, y desde adentro por las oligarquías nacionales aliadas y adscritas a las externas, implica también que los valores tenidos en cuenta no son los que puedan interesar a las masas marginadas que son las que transitan las fronteras para parar en las "villas miseria". A los grupos dirigentes les pueden preocupar aquellos turistas que se hospedan en hoteles y que se "parecen a ellos". Pero no podemos invocar su sensibilidad para comprender este problema a nivel latinoamericano cuando no han vacilado en sacrificar zonas de su propio territorio, desperdiciando los recursos humanos y naturales por falta de interés con relación a sus negocios o sus intereses políticos.

Así se ocupan de que no se descubra la irracionalidad del sistema; lo ocultan y lo niegan, hasta que las tensiones sociales lo hacen aflorar. Entonces surgen los paliativos, las marginaciones políticas, la fuerza al servicio del sistema, las proscripciones políticas, la violencia y cuando todo esto no alcanza, desde el exterior se apuntala el sistema, que no es otra cosa que postergar y agudizar cada vez más el problema.

"Tal fenómeno se debe al hecho de que el capitalismo desarrollado vive con sistemas de valores y modelos de conductas estructurales correspondientes al alto grado de su desarrollo técnico y social. El trasplante de esos valores y modelos al mundo subdesarrollado es contraproducente y ocasiona continuos callejones sin salida en los esfuerzos para alcanzar el desarrollo. El subdesarrollo, como una cualidad distinta de la sociedad desarrollada y de la sociedad tradicional, se explica precisamente por la utilización de esos valores y modelos de conducta en la elaboración de una vía de desarrollo. No llevan al desarrollo, sino más bien desarrollan el subdesarrollo. Aparen-

temente el capitalismo moderno fomenta el desarrollo, pero de hecho lo impide y obstaculiza."²

El enfoque de este estudio, pues, ha de tratar de superar a lo estrictamente jurídico que en última instancia apunta a los efectos, para tratar de establecer las causas que provocan esta situación. Solamente a partir del conocimiento de la realidad podremos aportar las soluciones al problema de las migraciones, que no es sino una parte del problema del atraso a que se ven sometidas grandes masas latinoamericanas frustradas hasta ahora en la búsqueda del camino de su liberación política, social y económica.

II. LAS MIGRACIONES INTERNAS EN LATINOAMERICA

Demografía y políticas poblacionales

Conocer la realidad latinoamericana implica también estudiar el hambre de sus pueblos y las soluciones buscadas. Un elemental principio de prudencia en el espacio del trabajo nos impide tratar aquí las tesis sobre la población, que en realidad enfrentan ideologías bien conocidas.

En un enfoque objetivo y realista no queda otro recurso que estudiar las tendencias actuales de la población, su crecimiento y la dirección de las migraciones, para saber a qué atenernos respecto de las medidas que deben adoptarse en el proceso dinámico de cambio que supone la integración. Además de valiosos estudios individuales, contamos con trabajos preparados por la CEPAL, el CELADE, el ILPES, que permiten apreciar con cifras cuál es la realidad del problema que debemos afrontar.

En la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población, celebrada en México en 1970³ se llegó a conclusiones importantes que resumen la opinión vertida en más de doscientos documentos de trabajo.

Tomada América Latina en conjunto y comparada con los otros países del globo ofrece la imagen de su explosión demográfica a un ritmo superior al resto del mundo. Si se analiza más en detalle vemos cómo se escalonan las pirámides de la población, en las que el conjunto de población potencialmente activa se equipara a la de Asia o de Africa, pero se separa notablemente de las de Europa, Estados Unidos o la URSS. Desde el punto de vista del óptimo no podríamos sostener que la de Europa, donde la población pasiva es casi la mitad de la activa, es la mejor, porque el envejecimiento de la población tiene también consecuencias negativas. Pero mientras los países del Mercado Común Europeo han superado hace tiempo la situación de pleno empleo y demandan mano de obra a otros países europeos, como España, Yugoslavia, Portugal o Turquía, América Latina mantiene fuertes contingentes desocupados en todos los países, con diferentes grados de intensidad.

Si tomáramos el caso exclusivo de Argentina, la gráfica podría parecerse mucho a la de América del Norte, pues el

² Franz Hinkelammert, *El subdesarrollo latinoamericano. Un caso de desarrollo capitalista*, Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, impreso en Argentina, 1970.

³ "Tendencias demográficas y opciones para políticas de población en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, NU, vol. XVI, núm. 1, primer semestre, 1971.

¹ Ramón Martínez Escamilla: En torno a los conceptos: "Fuerza de trabajo" y "población económicamente activa", en *Problemas del Desarrollo*, año III, núm. 11, México, mayo-julio, 1972.

traslado de la población activa de los países limítrofes, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay, aumenta en forma notable el centro de la pirámide. Luego analizaremos las consecuencias que trae esta situación para los países de emigración y de inmigración.

Más complejo se va haciendo cuando intentamos entrar en cada país y luego en cada región.

La concentración, la urbanización sin industrialización a niveles correlativos, han redistribuido la población interna, despoblando grandes sectores rurales. Persisten los manchones deshabitados, en parte por tratarse de tierras marginales, inexplotables o inexploables, o por un sistema irracional y antisocial de tenencia de la tierra en zonas que no necesitan de infraestructura para lograr altos niveles de producción.

El despoblamiento absoluto en algunas regiones, y el bajo crecimiento relativo en otras, demuestra que el campo, sector donde el crecimiento poblacional es más elevado, cede su población activa a las ciudades. No lo hace exclusivamente porque la técnica remplace a los hombres y el aumento de productividad incrementa los rendimientos y se haga suficiente una menor población para abastecer necesidades crecientes tanto internas como externas. Las cifras demuestran que la producción de alimentos baja en términos absolutos y se hace mucho más notable en términos relativos frente al crecimiento de la población, por lo que la demanda interna restringe las posibilidades de exportación, o las necesidades de exportación para cubrir servicios de deuda obliga a enviar los alimentos indispensables a los países centrales. El potencial de recursos naturales de América Latina no hacía prever que grandes sectores de población estuvieran hoy afectados por deficiente alimentación en los términos expuestos por Josué de Castro, y sobre todo porque mientras esto ocurre se desocupa mano de obra rural y se agregan tierras marginales al despoblar grandes zonas geográficas, aun en el caso de Argentina, como se pone en evidencia en las estadísticas de población.

El traslado de un 33% a un 50% de la población rural a las grandes ciudades no refleja en toda su intensidad la pérdida potencial que sufre el campo, pues hasta el momento por educación o falta de oportunidades, la mujer ocupa un porcentaje pequeño de las ocupaciones remuneradas y la que se traslada predominantemente es la población activa masculina.

Además la concentración se produce alrededor de las grandes ciudades mientras el ritmo de crecimiento es mucho menor en las ciudades del interior, sobre todo las que están en el límite mínimo de lo que se estima como urbano en los datos censales. Estas pequeñas ciudades también expelen población joven en la medida que igualmente están afectadas por falta de oportunidades ocupacionales.

Es muy posible que un pequeño número de quienes se quedan dedicados a trabajos rurales tengan una mayor capacitación técnica en la medida que los nuevos métodos utilizados así lo exigen, pero en general puede estimarse que la selección sea inversa. Es decir, que la población que se traslada dentro del sector sea la más capacitada, aunque sea desde el punto de vista de la iniciativa individual para ir a buscar oportunidades a la ciudad, donde se requiere un adiestramiento más complejo. De manera que el despoblamiento del campo está actuando simul-

táneamente sobre cantidad y calidad del sector activo masculino que pertenece en el lugar.

Observado desde la ciudad este hecho contribuye a la marginalidad, que siempre ha de tener diferentes grados ya sea por la capacidad o educación anterior, o por la antigüedad y acceso a fuentes de trabajo. En el caso de Argentina estos grados de marginalidad aumentan por la convergencia de inmigrantes de países vecinos, cuyo estrato inferior será ocupado por los "ilegales", tolerados por conveniencia y explotados en razón de la amenaza que se cierne sobre ellos.

Prescindiremos de determinadas apreciaciones efectuadas sobre la conveniencia de la urbanización en función de la disminución de la natalidad, en razón de que el control es mucho más posible que en las zonas rurales. Apreciamos las tendencias actuales tal como se dan de no mediar cambios que reviertan en cierta manera el problema.

Las ciudades seguirán siendo polo de atracción y de distorsión de la organización nacional y regional. La distorsión se produce en la composición de la población por edades y sexo, en los servicios sociales y asistenciales, en la organización de las grandes ciudades y en el decaimiento económico y moral del interior.

A nivel nacional este cambio de estructura de la población puede demandar educación especial para adultos, sustituyendo la enseñanza mínima no proporcionada en los lugares de origen; eso no significa que sobren escuelas en el interior aun disminuyendo la población infantil, cosa no observada, por la gran deserción de hombres. También afecta los servicios sanitarios, pero es una prestación que no se hacía. O en el mismo caso pueden aumentar los servicios de salubridad. En todos los casos se recarga la actividad estatal, ya de por sí deficitaria, pero hasta aquí estamos sólo describiendo los efectos de una política poblacional construida irracionalmente por los propios actores del drama, sin que ninguna autoridad haya intervenido para planificar.

Lo grave de todo esto es que aparte de la distorsión de todo el aparato productivo, la urbanización sin industrialización y sin una mayor producción de alimentos, con sus "villas miseria", sus "favelas" o sus "callampas", crea un gran problema social porque junto a las carencias que ya venían con el migrante, se agrega la subalimentación producto de la disminución del trabajo agrícola y además por los vicios estructurales de las ciudades en su organización capitalista, con sus intermediarios, con su ineficaz distribución. A los bajos ingresos se oponen los altos precios de los artículos indispensables para el consumo.

El consumo de proteínas ha bajado en América Latina. Poblaciones enteras conocen las carnes por referencia. Mientras tanto Argentina, abastecedor natural, impone el sistema de la veda periódica y lo mismo hace Uruguay, y pese a las dificultades del mercado externo se aumentan las exportaciones para poder hacer frente a necesidades financieras.

En la historia de muchos países hubo momentos en que se debió hacer un sacrificio para salvar la economía de la nación. Pero la situación de los países periféricos tiende a agravarse hasta sacrificar la salud de las generaciones presentes y futuras, para seguir contribuyendo al desarrollo físico de los habitantes de los países centrales.

Esto no puede interpretarse como un cargo hacia los hombres de otras latitudes que comen nuestros alimentos. Es que América Latina pudo y puede cubrir las necesidades de todos sus hombres y aportar a la humanidad alimentos. Pero lo que nunca podrá explicarse es que todavía discutamos si nuestras economías son competitivas o complementarias para elaborar una teoría de la integración, sólo en función de las exportaciones a países poseedores de moneda que nos permitan pagar deudas o comprar otros bienes, mientras las subsistencias para los latinoamericanos escapan a las teorías y a las posibilidades de consumo.

En el conjunto latinoamericano la población urbana aumenta a un ritmo de 5% anual, sin mediar un ritmo similar en la demanda de empleo. No entraremos a analizar si la tecnología o el uso de capital intensivo en la industria determina la falta de oportunidades para el sector juvenil o mayor de los cuarenta años. Lo que desde ahora podemos afirmar es que hay un desperdicio en las fuerzas productivas a tal punto que ni el campo produce lo suficiente ni la ciudad ofrece opciones eficientes para ocupar la mano de obra desplazada; y este problema no deriva de la imposibilidad de preparar la mano de obra para tareas más complejas, que pueden realizarse perfectamente, como se demuestra en las ciudades que han podido seguir un ritmo de crecimiento industrial parejo y hasta en algunos casos crear una industria alimentaria satélite para su abastecimiento.

La marginación es producto del subdesarrollo, del estancamiento. Y el subdesarrollo depende de causas estructurales perfectamente detectables. Pero a la solución de los problemas que ocasionan este disloque poblacional se oponen las fuerzas tradicionales que tratan de mantener sin cambios la sociedad desigual.

La teoría ricardiana de la renta diferencial y de los rendimientos no proporcionales se fundó en un análisis estático, con cantidades de tierras limitadas y con un solo factor variando sobre una fertilidad decreciente. Si admitimos que los precios en el mercado estarán determinados por la tierra marginal o por el rendimiento del último hombre empleado que ha de estar por abajo del óptimo, admitiríamos la teoría malthusiana de la población. Puesto en el lugar de Ricardo la consecuencia sería que el campo gravitaría negativamente sobre la industria elevando los costos de producción al elevar los niveles de subsistencia. Pero ni el rendimiento de la tierra puede considerarse estáticamente, ni la industria es privilegio de un sector dinámico y eficiente que impulsa a la sociedad y por tanto debe protegerse, sino que todo el conjunto constituye el problema social que hay que resolver armónicamente.

América Latina aún no está limitada en tierras. No puede hablarse todavía de producciones decrecientes, cuando no se ha llegado al óptimo. Y analizados en forma dinámica los factores actúan interdependientemente variando las condiciones y elevando los rendimientos a niveles que todavía no podemos determinar.

Si el campo expulsa sus hombres sin aumentar su productividad total por un avance de la técnica que los suplante, no podrá justificarse este hecho en las teorías clásicas. Estamos en presencia de un régimen de tenencia totalmente injusto, de

técnicas de cultivo inadecuadas, de una comercialización e intermediación despiadada. Si el mercado externo tiene precios superiores, se desprejará el consumo interno. Si, por el contrario, los precios internacionales son inferiores, se subsidiará la exportación y el consumidor interno cargará con el costo de esa producción subsidiada.

La marginación del campo es producto de un régimen de tenencia asentada en el predominio de determinados sectores de poder. Una reforma agraria eficiente no podrá revertir el fenómeno de la migración, pero sí detenerlo y sobre todo dar una solución al grave problema social planteado. Y además el campo tiene la ineludible función de alimentar a todos sus habitantes, que aún no son los suficientes.

Tal como lo sostiene Antonio García no hay un modelo de reforma agraria uniforme para todos los países. Cada uno tiene sus características históricas, sociológicas, geográficas y físicas. Pero en un planteo de integración es primordial que los recursos físicos y humanos sirvan para satisfacer los mínimos requerimientos de su propia población. Por eso la reforma agraria debe adecuarse a las características de cada país, pero en un ordenamiento planificado debe ser instrumento eficiente del desarrollo nacional y parte de una política integrada para América Latina.

Los recursos humanos y el costo de la desocupación

En países con deficientes estudios empíricos y apreciaciones cuantitativas sobre la utilización de los recursos humanos disponibles, es muy difícil hacer aproximaciones refinadas sobre el desempleo abierto o disfrazado, la composición por edades y sexos, el grado de especialización actual y el apetecido para llenar determinadas funciones en el aparato productivo. Con la carencia de datos actuales y la inexistencia de planificación es casi incierto hacer una prospección a mediano plazo del comportamiento del mercado por el lado de la demanda. Sólo podremos obtener como dato bastante cierto, porque las tendencias poblacionales no varían sino a largo plazo, la cantidad total de la población y también el porcentaje del sector activo. Entre el dato cierto y el probable gira también el de las migraciones, que es una consecuencia de la relación entre ambos datos.

Todo estudio de los recursos humanos, como lo indica Lederman,⁴ requiere plantearse los objetivos perseguidos. En un sistema capitalista como en uno socialista, no se concibe el desperdicio económico. Para los clásicos el punto de equilibrio se daba en el pleno empleo de los factores de la producción, y aunque Keynes se encargó de demostrar el no cumplimiento de este principio, es evidente que todo sistema trata de utilizar plenamente sus recursos y especialmente los humanos. Por eso Lederman señala los dos objetivos fundamentales de una política de recursos humanos:

“a] Utilizar plenamente los recursos humanos disponibles es algo que se debe buscar explícitamente, desde las primeras etapas del proceso de desarrollo, como condición para acelerar ese proceso.

”b] Promover el cambio en la estructura ocupacional y en

⁴ Esteban Lederman, *Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina*, cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1969.

los niveles formativos de la fuerza de trabajo, como condición para lograr niveles de empleo productivo y como elemento indispensable para asegurar las metas físicas de crecimiento de la producción en el contexto del desarrollo programado.”

Pese a todas las deficiencias del sistema, podemos afirmar que el problema poblacional no aflora al estudiar las cláusulas legales de un acuerdo de integración, y que la industrialización, incipiente o no, no ha contribuido a lograr disminuir el desempleo preexistente.

Lo que se cuestiona ahora, con resultados a la vista, es algo que no surgía tan claro durante la guerra mundial o la posguerra. De la industrialización se esperaron resultados mágicos, a tal punto que no importaba el tipo de industria, a qué sector se abastecía, de quién era el capital, y cuál sería el costo financiero final que gravitaría en la balanza de pagos. La planificación en esos momentos no era una ciencia oculta y los cálculos de sus resultados pudieron muy bien hacerse. Pero la realidad es que la sustitución de importaciones se hizo al amparo de la creencia generalizada en pueblos, gobiernos y hasta en organismos internacionales como la CEPAL.

Tal como dijimos antes, esa irracional sustitución fundada exclusivamente en el motor de la economía capitalista, el beneficio, dejó de lado todo aspecto social a fin de producir eficientemente para el mismo sector de la población que antes importaba esos artículos. Si el Estado no actúa, es lógico que ello suceda. Dejando de lado aspectos que hacen al cuello de botella del sector externo agravado por esta sustitución —aunque no deja de tener importancia para el desarrollo de otras actividades socialmente más útiles— lo cierto es que así como hubo un “agotamiento” prematuro en la industrialización sustitutiva, también se llegó a un límite decreciente en la ocupación del sector industrial. Hay industrias, como la petroquímica, que no admite sino una tecnología avanzada y que ahorra mucha mano de obra; y otra que no lo hace tanto. Pero lo cierto es que mientras el producto industrial iba creciendo, desplazando en importancia en algunos países a la producción agropecuaria, el porcentaje de mano de obra empleada era cada vez menor.

Así, la mano de obra desplazada del sector primario tuvo que seguir salteando la producción secundaria y pasar al sector terciario como cuando carecía totalmente de industrias.

Esa disponibilidad de recursos humanos, esa transformación de población activa en fuerza de trabajo, no podía encontrar un cauce natural. Permanecía a niveles de subempleo en los sectores rurales o pasaba a engrosar el sector terciario con una baja productividad equivalente al subempleo.

La incapacidad del sistema consistió en no poder crear las oportunidades de trabajo para la población. Se creyó demasiado en la teoría keynesiana fundada en el ahorro-inversión y la explicación se hacía fácil en la medida que escaseaba el factor capital y por tanto no se podían crear nuevas fuentes de trabajo. A veces la heterodoxia teórica da como resultados el caso chino, donde con un solo factor abundante, el hombre, se construye una poderosa nación.

El problema radica, pues, fundamentalmente en la capacidad potencial de la fuerza de trabajo y las posibilidades ofrecidas por el sistema para su ocupación. Enfrentado este problema a la

realidad no hay exceso de mano de obra con relación a los recursos naturales y tampoco puede considerarse que hay imposibilidades de ahorro para generar capital. Pero así como existe un desperdicio de mano de obra deseosa de incorporarse al sistema productivo, también hay un desperdicio en la producción en cuanto ésta no contempla las necesidades sociales. Hay desahorro en la medida que los esfuerzos productivos no convergen a actividades que buscan el bienestar general.

En el orden económico de los clásicos el precio funcionaba como indicador eficiente que cumplía las funciones del planificador, señalando las tendencias del mercado al productor. Sin embargo, no podría decirse lo mismo con respecto al trabajo porque el nivel mínimo y máximo estaría dado por el nivel de subsistencia. En el orden capitalista actual el salario tiende a superar el nivel de subsistencia en cuanto existan organizaciones sindicales poderosas que participen igualitariamente en un mercado monopolístico bilateral. Pero ese equilibrio se rompe cuanto mayor es el índice de desocupación, porque el “ejército de reserva” viene presionando de atrás debilitando toda negociación.

La debilidad sindical no implica solamente ineficacia en la determinación de los salarios en convenciones colectivas, sino hacer que las organizaciones de trabajadores dejen de participar como factor de poder en la conducción económica general del país. Poderosos sindicatos, con una gran conciencia política y buena base de conocimientos económicos, no se contentarán con un esquema salarial regresivamente distribuido. Tratarán de actuar eficazmente, con instrumentos convencionales o no, sobre la causa de la desigualdad de los hombres, que no radica en otra cosa que en la propiedad de los medios de producción concentrados en unos pocos.

El objetivo de una política social ha de tender a conseguir absorber los recursos humanos disponibles, y en la medida en que en un país exista alto grado de desempleo abierto o disfrazado, el desequilibrio del sistema económico será más acentuado, mostrará las imperfecciones de que adolece y en definitiva no llenará ninguno de los requisitos de una programación del desarrollo con criterio social y económico.

En la actualidad no existe posibilidad de determinar censalmente en los países latinoamericanos el grado de desocupación abierta y disfrazada, aunque se sabe que la primera supera fácilmente en promedio el 10%. Pero todavía ha de tener más gravitación la desocupación disfrazada si puede llegar a detectarse en alguna manera el grado real de ocupación de los sectores que aparecen en la estadística como ocupados, así como el sector femenino que en todos los países del mundo tienen una gravitación importante en la fuerza de trabajo ofrecida y utilizada y que sin embargo en América Latina muestra uno de los menores índices del mundo.

La subocupación o subempleo, que puede llegar a superar el 30% de la masa trabajadora, marca una diferencia entre la fuerza de trabajo ofrecida y la realmente utilizada, sin considerar todavía la diferencia con población activa, cuyo margen puede ser superior en razón de las profundas desigualdades sociales. En este aspecto podemos agregar que el sector servicios estaba ocupando en 1965 un 50% más que las actividades de transformación, y ya nos hemos referido al salto entre la ocupación en el sector primario y terciario determinado por la

falta de ocupación en el sector secundario, producto de muchas causas concurrentes, entre ellas la presencia del capital y de tecnología complejas en un sector moderno de la economía totalmente disociado del resto de las actividades económicas.

Sostiene Lederman que las alternativas técnicas suelen manifestarse en términos de elección de procesos productivos más bien que en un cambio en la combinación de capital y trabajo.

Es cierto que a mayor inversión y más moderna técnica es posible un aumento más rápido del producto global, pero desde el punto de vista social la elección de métodos de producción y distribución de inversiones puede que no signifique la creación de mayor número de empleos.

En ese caso habrá que determinar cuáles son los tipos de actividad que requieren procesos intensivos de capital o en su lugar optar por mayor intensidad de mano de obra, con un aumento más lento pero más armónico y constante en el tiempo, factible con una menor inversión.

La opción resulta así bastante clara: si la falta de capital determina la imposibilidad de crear nuevos empleos, o si la incorporación de capitales extranjeros se hace con técnicas inadecuadas en relación con el costo de oportunidad de los factores y sobre todo con una política social impostergable, es muy posible que, sobre la base de un ahorro nacional no siempre totalmente insuficiente —pues está demostrado que hasta los sectores de más débiles ingresos generan ahorro—, pueden obtenerse mejores resultados al mantener la población ocupada en forma permanente y con un ritmo creciente y multiplicador, lo que va permitiendo una gradual política de inversiones y de tecnificación que eleve la productividad de cada uno de los agentes empleados.

Al observar la proporción de la mano de obra empleada en los diversos sectores productivos, veremos cómo ha bajado la participación poblacional en el sector rural. En 1940 la población dedicada a tareas rurales era superior al 71% de la total; en 1950 era del 55% y en 1965 llegó al 48%. Pero en lo que se refiere al incremento de la fuerza de trabajo generada por el crecimiento vegetativo, las actividades agropecuarias sólo podían emplear el 29%, contra un 40%, en el cuarto de siglo que va desde 1925 a 1950. Esto indica que la tendencia es regresiva en lo que respecta a ocupación en el sector rural, y volvemos a repetir que esta tendencia no tendría ninguna importancia si la falta de demanda en el sector rural se debiera a mayor eficiencia y productividad, que desplazara mano de obra hacia otros sectores de la actividad que lo demanden con mayores oportunidades.

En la ciudad ocurre que el sector industrial es más eficiente pero tiende a ahorrar la mano de obra como insumo, mientras encontramos que en el sector terciario se ocupa una masa excedentaria que puede llegar a ser superior que la fuerza de trabajo desocupada o semidesocupada en el campo.

De cualquier manera, en el conjunto de Latinoamérica, podemos observar que con respecto a un índice 100 de producto por persona ocupada en el sector agropecuario, la industria extractiva tiene un índice de 1 019, la manufacturera de 352, la construcción de 166, los servicios básicos 335 y los demás servicios 310, lo que da un promedio de 220. Se

demuestra que el sector rural es el que tiene menor índice de productividad, menos de la mitad del producto medio, incluyendo los servicios donde se considera que existe un exceso de ocupación.

Corresponde entonces determinar cuáles son las causas que están incidiendo en esta baja productividad de un sector tan importante para la economía latinoamericana y que mantiene todavía en su seno a una elevada proporción de la población. El rendimiento de los factores naturales no es de exclusivo interés individual, sino que atañe a la colectividad, convirtiéndose en un problema social. En consecuencia, los sistemas individuales y los regímenes de propiedad y tenencia de la tierra que han originado la concentración y el minifundio, deben ser estudiados como parte de la programación social, a la vez que en todo proyecto de desarrollo debe determinarse la utilización de recursos por el Estado para asegurar el riego, equipos, financiamiento, comercialización, para evitar que la producción agropecuaria tenga los caracteres aleatorios de que padece actualmente o inferiores a los niveles de subsistencia, lo que significa el deterioro del material humano y de los recursos naturales.

Las estadísticas están demostrando que si bien el rendimiento por persona ocupada es menor en el minifundio, el rendimiento por hectárea es mayor, lo que significa en definitiva que la explotación en grandes extensiones donde la técnica puede emplearse en razón de la justificación y posibilidad de la inversión, no llega a los límites adecuados que desde el punto de vista social y económico se puede exigir. Al mismo tiempo comprobamos que todos los instrumentos convencionales usados hasta el presente, ya sea por la vía del impuesto, del crédito, del subsidio, precios mínimos, etc., no han asegurado una respuesta en el sector agropecuario, que, como en el caso argentino, ha disminuído en términos relativos y absolutos la producción.

En consecuencia podemos estimar que tanto en el sector privado rural o urbano como en el sector público, ha existido una inadecuada política ocupacional que ha generado el problema de las migraciones, de la concentración, de la desocupación, y que el costo social que se está pagando en América Latina por este problema es altísimo.

III. LAS MIGRACIONES LATINOAMERICANAS

En términos generales podría aseverarse que lo expuesto puede ser aplicado sin mayores diferencias a todo el contexto de la región, aunque los grados de intensidad con que se manifiestan son porcentualmente distintos.

El éxodo rural corresponde a todos los países desde México a Argentina y tomando otro punto de referencia, a los de mayor crecimiento relativo y a los más pequeños del continente. Para Argentina el hecho de que casi el 50% de su población se encuentre ubicada en los alrededores de la gran capital, mientras el resto del país ofrece zonas totalmente despobladas, significa una desintegración y una subutilización de los recursos que ya se manifiesta en el abastecimiento urbano de los artículos de primera necesidad. Lo mismo puede decirse de Brasil y de México y el hecho se está produciendo con intensidad en Perú, Venezuela, Costa Rica y aun en Colombia, que está revirtiendo el proceso de descentralización que se había operado en un período no muy lejano. En la actualidad Bogotá está retomando

la primacía en cuanto a población, aun cuando existan ciudades de importancia. Argentina, que inició un proceso de crecimiento de algunas ciudades interiores a través de la industria automotriz, ha frenado esa tendencia y vuelto a reencauzar un desplazamiento hacia la principal ciudad.

Estos problemas han sido analizados en profundidad por diversos organismos y sociólogos de nuestro continente. Las causas varían de un lugar a otro, pero demuestran una constante que puede constituir una regla general aplicable a la región.

Las causas expulsivas del medio rural hacia la ciudad, se complican en el caso de la inmigración por otros elementos que son coadyuvantes de una realidad económica determinada por el régimen de tenencias.

Es cierto que la mayor parte de la población converge hacia las zonas urbanas en razón de la atracción que ejerce la ciudad en materia de posibilidades económicas, pero también hay que admitir que han obrado una serie de circunstancias políticas y sociales para que este proceso se agudice en el territorio latinoamericano.

Por eso el problema del desplazamiento de la mano de obra en Latinoamérica debe ser completado con realidades que escapan a la problemática de un Mercado Común Europeo, donde la similitud de problemas económicos y sociales, los niveles de vida, y la organización política, mantienen una homogeneidad y permanencia que no son la regla en nuestro continente.

Ese desplazamiento de población de América Latina se efectúa en varios niveles. Considerado por edades, el desplazamiento numéricamente mayor es de adultos en edad activa, y fundamentalmente del sexo masculino. En su calificación como mano de obra, no constituyen los estratos superiores en cuanto a calificación laboral en lo que respecta a grandes números, pero es evidente que la fuga se produce también a esos niveles, y que de la mano de obra no calificada, la que emigra es también la que tiene las mejores condiciones laborales. Y la otra categoría cuyo desplazamiento se efectúa desde algunos países es la de los intelectuales de las profesiones liberales, la que hemos denominado fuga de cerebros en Latinoamérica, pero que dentro del mismo territorio se produce con los mismos efectos deprimentes para alguno de los países y regiones.

Las causas de las migraciones en el mundo han ido variando históricamente, aun cuando subsisten algunas a través del tiempo. Las invasiones territoriales, las guerras, las persecuciones políticas y religiosas, el crecimiento poblacional, la desocupación, el hambre o simplemente el deseo de mejores oportunidades han determinado que en algunos casos se realice una migración internacional forzosa o voluntaria, planificada o espontánea.

En América Latina, particularmente en el caso de Argentina y también de Uruguay, como en Costa Rica, la inmigración europea fue abundante en determinados períodos de la historia, provocada por políticas especialmente dirigidas a lograr la incorporación de personal idóneo en determinados sectores de la producción. Actualmente las poblaciones de algunos países muestran los efectos de una incorporación masiva de inmigrantes provenientes de países europeos, mientras que en otros el

predominio de poblaciones indígenas es notorio. Esto puede tener repercusión desde el punto de vista de la capacidad técnica, de la educación o de la incorporación a determinados niveles de producción más modernos.

Las causas predominantes en América Latina en el momento son especialmente la desocupación, el hambre, las aspiraciones a determinados niveles de vida y también factores políticos cuyo incremento en los últimos tiempos ha sido notable. En la mayor parte de los casos esta migración internacional se produce en forma espontánea, no planificada, por la vía de los hechos y con una aceptación que varía entre la ilegalidad y la tolerancia.

Sobre todo, lo que resulta manifiesto es que la traslación se efectúa desde los centros rurales y en algunos casos desde pequeños centros urbanos hacia las grandes ciudades, provocando el fenómeno de la urbanización que ha motivado numerosos estudios y conclusiones de parte de los sociólogos del continente. Hauser⁵ sostiene que el proceso de urbanización se puede provocar aun sin que exista en realidad desarrollo económico, aunque haya cambios en la estructura productiva de la agricultura y en favor de actividades no agrícolas. Todo esto puede realizarse sin que aumente el ingreso total por habitante, tratándose de una urbanización refleja, aunque el desarrollo se paralice, o se produzca estancamiento, pudiendo en algunos casos variar sólo el ritmo.

Los problemas que plantea la urbanización en cuanto a la atención de los habitantes que se trasladan del sector rural, puede derivar en un menor rendimiento de la inversión que se dedica a construcciones, ya que en determinadas industrias dinámicas por una inversión de 100 dólares de capital fijo se pueden generar en la producción de 40 a 50 dólares por año, mientras que en la construcción se generan alrededor de 10 a 12 dólares, lo que está indicando que el proceso de urbanización desmesurada operada en Latinoamérica, puede hacerse frenando el desarrollo porque reorienta las inversiones.

Hay consenso en que una de las causas que origina la depresión del crecimiento económico de América Latina es la orientación hacia mercados externos e incluso en el momento que se produce la sustitución de importaciones el asentamiento de las industrias se localiza en los centros de consumo, que por la calidad de los bienes no están radicados en la zona rural de mayor producción. Todo eso tiende a que las ciudades sigan creciendo con mayor rapidez, y sólo mediante la intervención estatal en una forma más decidida, puede reorientarse y redistribuirse el desarrollo y los efectos que debe provocar en todas las regiones del país y del continente.

En los hechos existe una distribución desigual entre la mano de obra ocupada en la actividad agropecuaria y la manufactura, pero la intervención estatal ha reforzado esa redistribución regresiva otorgando más beneficios al sector urbano que al rural, y aun cuando el problema de la reforma agraria es más compartido en las grandes ciudades donde existe mayor conciencia política, la verdad es que los factores de poder originados en los propietarios de los grandes latifundios ha impedido

⁵ Phillip Hauser, "La urbanización en América Latina", documentos del Seminario sobre problemas de urbanización en América Latina, patrocinado conjuntamente por la ONU, la CEPAL y la UNESCO, con la colaboración de la OIT y la OEA, Santiago de Chile, 6 a 18 de junio, 1959, ed. Solar Hachette, Buenos Aires, 1967.

que se saliera de las formas tradicionales de trabajo en el campo y en consecuencia no pudiera desacelerarse el proceso migratorio.

Otra de las causas que permite una cierta movilidad vertical en los sectores urbanos es la fuerza sindical que actúa de acuerdo con los regímenes políticos existentes en el país, pudiendo llegar a convertirse en factores de gravitación tal, que el salario, aun en condiciones de inferioridad para los inmigrantes, tiene un mínimo que es superior al que podían conseguir en las zonas de origen. La misma actividad industrial tiene además cierta tendencia al cambio que no la tiene la sociedad tradicional, por lo cual existen conflictos entre estos dos tipos de estructura, que se trasladan también a los individuos.

Sostiene Hauser que, en teoría, América Latina se rige por un sistema democrático con participación política de todos los ciudadanos, pero dada la desigualdad de desarrollo, grandes capas de la población son excluidas de participación, por lo que se trata de una democracia limitada, restringida a las clases altas y medias, y cada vez se va planteando en forma más aguda la integración de las masas marginales. Los países más desarrollados fueron asimilando esas estructuras más lentamente y creando los mecanismos de integración, pero en América Latina se van creando y agravando los conflictos ideológicos y surgen fundadas discrepancias en la orientación que debe imprimirse al desarrollo económico; sobre esto ha surgido una valiosa e interesante literatura en los últimos tiempos.

Si las migraciones de la zona rural a la urbana reconocen su origen en los regímenes de tenencia de la tierra, las migraciones internacionales están reflejando el desequilibrio entre economías de distintos países que, ante la presión de la pobreza y la falta de oportunidades, unida a factores político retardatarios, provoca que algunos de los países latinoamericanos se conviertan en centros de recepción mientras otros reflejan una tendencia expulsiva, que ha dispersado más del 50% de su población en los países limítrofes.

Frente al panorama general no puede decirse que el problema de Caracas, Sao Paulo o Buenos Aires sea de una gravedad extrema, pues observando en conjunto, y no desde el punto de vista del habitante de la ciudad, el problema está bastante atenuado frente al nivel de vida de esas zonas.

En las conclusiones a que llegó el seminario se sostiene que es aconsejable llegar a un mejor equilibrio urbano-rural de crecimiento demográfico y también a una mayor armonía entre el crecimiento de las ciudades más grandes y las demás ciudades; y que los programas económicos nacionales y regionales deben contar con planes específicos para el equilibrio de estos dos sectores, elevando el nivel de vida de toda la población en conjunto a través de medidas destinadas a aumentar el producto por habitante y a lograr una distribución más equitativa del mismo.

Una de las observaciones más interesantes del seminario es que en las ciudades latinoamericanas que constituyen puntos de concentración de la inmigración de países limítrofes, no se encuentra un desempleo muy evidente, ya que los que están en edad de trabajar, salvo excepciones, están ocupados y ganan algo, aunque sea poco. La economía urbana habría podido absorber de esa manera casi todo el excedente de mano de

obra, aunque esto sea más aparente que real, pero de cualquier manera los que se encuentran en situación de desocupación disfrazada tienen más altos ingresos que en el lugar de origen y en muchos de los casos el obrero no calificado que proviene de las zonas rurales o de los países limítrofes encuentran ocupación en la rama de la construcción, que aprovecha la mano de obra barata sin variar los métodos de edificación y prestando poca atención a su productividad.

El análisis de la productividad de la mano de obra debe hacerse desde el punto de vista social y no con el concepto de la productividad marginal privada. Además de los resultados económicos inmediatos se buscan los efectos a corto y a largo plazo en el producto nacional bruto, la composición del empleo y la distribución de los ingresos. Una planificación orientada al cambio y al desarrollo tenderá a buscar la forma de emplear plena y funcionalmente la mayor cantidad de mano de obra e iría capacitando para su ascenso y la eliminación de los desequilibrios económicos y sociales a nivel regional.

No podemos hablar en términos generales de que hayan existido planes de desarrollo eficientes en los países latinoamericanos, por causas que luego hemos de analizar. Sobre todo en los últimos años, procesos que parecían de ascenso hasta la década de los años 20, se sumieron en el atraso, en el estancamiento, a partir de la ruptura del esquema de encaje internacional en que se había situado su economía por decisión externa. Pero de cualquier manera esos países, especialmente los del cono sur, habían logrado niveles de ingresos que los diferenciaban netamente del resto de los países latinoamericanos. En la actualidad puede decirse que existe un crecimiento muy acentuado en regiones como Caracas, Sao Paulo o México, D. F., por diversas situaciones que nada tienen que ver con el desarrollo general del país y con la distribución de la riqueza. Entre los países del cono sur el polo de atracción para la inmigración ha sido casi con carácter permanente Argentina, mientras que en alguna medida, con respecto a Paraguay, Brasil también está funcionando en estos momentos como país receptor.

Casos realmente dramáticos, son los planteados por países como Bolivia o Paraguay, y actualmente el Uruguay, que ha caído en una de las más graves crisis económicas acompañada por un proceso político totalitario, y el sur de Chile, con fácil acceso a las zonas limítrofes de Argentina.

En el caso de Bolivia la emigración hacia Argentina se produce por falta de posibilidades concretas de trabajo y los campesinos se ven obligados a despedir a sus hijos a quienes ya no pueden agregar en sus precarias unidades de producción.

El documento más dramático en este aspecto ha sido dado por Andrés Flores.⁶ Señala este autor que en las villas-miseria formadas en Buenos Aires existe un gran porcentaje de paraguayos, compartiendo penurias con bolivianos, chilenos y argentinos de las provincias del norte y que si bien era habitual considerar a los países superpoblados de Europa y Asia como proveedores naturales de emigrantes para las tierras de América, es paradójico el hecho de que Paraguay, contando con 5.4 habitantes por kilómetro cuadrado, se constituya en país de

⁶ Andrés Flores Colombino, *La fuga de intelectuales (emigración paraguaya)*, edición del autor, Uruguay, 1972.

emigración e importante proveedor de brazos y mentes para el progreso de otros pueblos del continente.

El fenómeno de dispersión del pueblo paraguayo es uno de los hechos más dolorosos. Es un inquietante fenómeno social, sobre el cual no se pueden aventurar cifras, ya que el ingreso de los paraguayos a los países limítrofes no fue ni es registrado legalmente en un elevado porcentaje, por lo cual los censos son difíciles de evaluar. El trabajo se refiere a la campaña de 1968 para legalizar la residencia de extranjeros, hecho que se ha repetido hace pocos meses en Argentina, pero tal como se señala, la cifra es muy inferior a la real y sólo puede considerarse un muestreo acerca de la radicación de paraguayos. Para Argentina la emigración paraguaya constituye el primer lugar de la estadística y la población paraguaya en Argentina es mayor que la de cualquier otra nacionalidad americana en el país; y la paradoja es que mientras tanto Paraguay no puede pasar mucho más allá del millón de habitantes porque la población errante del destierro aumenta, llegando aproximadamente al medio millón.

IV. EFECTOS DE LAS MIGRACIONES SOBRE LOS PAISES Y LAS ECONOMIAS

Los efectos de las migraciones humanas entre los países latinoamericanos podríamos analizarlos tomados desde la región o país receptor o desde el punto de vista del país que expelle esa mano de obra. Ya dijimos que este fenómeno se produce simultáneamente con las migraciones internas, por lo que en muchos casos los efectos serán consecuencia de la superposición de dos corrientes y se confundirán, pero tomados con criterio de nación la responsabilidad podría aparecer distinta. Analizado desde el punto de vista regional, con sentido social y tratando de encontrar las causas comunes, el problema reviste similares características y puede y debe ser encarado en una política global y simultánea.

Sobre el país o región receptora se realiza una concentración geográfica en grandes urbes que pasan a constituir el mercado casi total del país, acarreado las consecuencias ya estudiadas de todo proceso de urbanización macrocefálica, con una sobrecarga muy grande desde el punto de vista social, sanitario y educacional. Como el proceso de urbanización se cumple sin una industrialización correlativa, se traslada mucha de la población activa al sector terciario donde permanece en situación de subempleo, que se suma así al desempleo abierto. Sobre esas ciudades se constituyen poblaciones marginales, difíciles de asimilar por una serie de circunstancias, entre ellas las dificultades de empleo, falta de viviendas y una deficiencia cultural originada en el medio de donde salieron, lo que no permite una fácil adaptación; y al mismo tiempo la falta de adiestramiento para tareas técnicas superiores, lo que los coloca en situación también marginal en relación con las fuentes de empleo y con los otros trabajadores.

Esta macrocefalia que se efectúa por una traslación que carece de una mínima planeación, sobre la base de una mala organización del trabajo rural, con baja productividad en uno y otro sector, con desaprovechamiento muy alto en el medio urbano, provoca los grandes desequilibrios económicos y sociales regionales que tanto se dan a nivel nacional como en el conjunto de los países latinoamericanos. Y a su vez el desplazamiento y desaprovechamiento de la mano de obra estanca o disminuye la producción agrícola al tiempo que el ritmo del

crecimiento poblacional se mantiene al más alto nivel del mundo, por lo que disminuyen las subsistencias internas a límites que están muy por abajo del mínimo de calorías y proteínas requeridas para la existencia del hombre.

Por fin las cargas sociales se acrecientan, en la medida que lo que era ignorado en el campo, se convierte en necesidad imperiosa en la ciudad porque esas poblaciones marginales se convierten en focos de tensión que golpean a la puerta de los gobiernos y serán bandera de reivindicación para los partidos políticos.

En el país expelente se produce un efecto contrario: desde el punto de vista poblacional, la pirámide es ancha en la base y se angosta a partir de los veinte años; por ello se produce una sobrecarga del sector activo al tener a su cargo más personas dependientes que lo que corresponde normalmente, y al mismo tiempo no declina la desocupación abierta y disfrazada, con una consecuencia paralizante del desarrollo al achicarse cada vez más el mercado consumidor y los niveles de ingreso, ahorro e inversión.

En lo que se refiere a la producción de alimentos también se observa el mismo fenómeno de baja, con lo que se hace cada vez más difícil la subsistencia en los medios urbanos y rurales y el desequilibrio regional sigue siendo una característica similar al del país receptor.

Analizaremos uno de los primeros problemas que se plantean en torno a la inmigración: el costo para el país receptor. Este es el argumento más fuerte para quienes defienden las políticas de puertas cerradas, junto con el argumento del agravamiento del desempleo y la competencia que esto genera.

El país receptor logra hacerse de población activa, que en su inmensa mayoría constituye mano de obra efectiva, y en mayor o menor medida contribuye al producto nacional. La ventaja económica debe computarse contra la desventaja financiera del costo de la seguridad social. Como generalmente se trata de población entre los 19 y 39 años, de acuerdo con las estadísticas para toda el área, no podemos decir que haya una mayor carga para el Estado, pues, si trabajara en condiciones de legalidad, aportaría a las cajas previsionales del país receptor desde la iniciación de su etapa laboral. No existen, pues, problemas de magnitud en lo que se refiere a reciprocidad de las cajas de los distintos países. Si se trata de trabajadores que por su condición de semiclandestinidad están sirviendo sin percibir ni aportar por beneficios sociales, quienes se benefician son los sectores empresariales. Son muy pocos los aportes estatales en materia de previsión y en realidad todos se realizan a través de los empleadores y empleados, trasladándose a los costos y por consiguiente a los precios.

El costo mayor lo es para el país de donde emigran, que pierde gran parte de su población activa, aunque se encuentre en estado de desempleo. En situación estática podría decirse que la economía del país de donde emigran se beneficia pues se desprende de una parte de la población que no está produciendo, pero está hipotecando su futuro analizado desde el punto de vista dinámico. Las posibilidades de instrumentar un plan de desarrollo se van diluyendo a medida que la desigualdad regional se va acentuando en favor de los países que constituyen polos de atracción en el continente.

No es compartible, por tanto, el punto de vista de Hume⁷ que adscribe a una posición clásica y a una teoría del crecimiento más que del desarrollo al cual hace mención, al comentar los movimientos migratorios en masa de la mano de obra, ocurridos en Europa. Según él, estos movimientos migratorios beneficiaron por igual a los países de origen de los trabajadores y a los que los recibieron. Para los países industrializados esta mano de obra adicional solucionó una grave escasez de este factor y superó un impedimento importante al rápido proceso de desarrollo económico y a la vez actuó positivamente en los países de donde procedían porque contribuyó a disminuir los índices de desempleo y subempleo.

Para este autor la migración en Europa occidental representa el equivalente a una "gran ayuda" para el desarrollo prestada a los países de origen de los trabajadores por los países que los reciben. Los primeros se benefician con un volumen de empleo en el extranjero cuya creación en el propio país requeriría desembolsos muy cuantiosos de capital. Para emplear a los 8 millones de migrantes en los países de origen sería necesario, partiendo de supuestos plausibles acerca del costo de creación de cada empleo, una cantidad de capital equivalente, más o menos, a toda la ayuda oficial prestada a la totalidad del mundo en desarrollo por el Occidente y el Japón durante el curso entero de la década de 1961 a 1970. A falta de semejante afluencia de capital, la absorción por parte de los países industrializados de alrededor del 10% de la población activa de los países de origen ha supuesto, probablemente, una reducción importante del desempleo y subempleo.

El segundo beneficio principal que enuncia Hume para los países de origen, se debe a la entrada de fondos remitidos por los trabajadores a sus familias y parientes. Según sus estimaciones, en los últimos años estas entradas han aumentado muy rápidamente, incluso con mayor rapidez que la propia migración. Da como ejemplos los de Yugoslavia y Turquía cuyas entradas por transferencias suman en la actualidad 500 y 600 millones de dólares al año respectivamente, constituyendo la principal fuente de divisas. La actual entrada anual de transferencias de todos los emigrantes en Europa a sus países nativos pasa de 2 500 millones de dólares, lo que representa más que todos los préstamos desembolsados realmente por el Banco Mundial y su grupo. Teniendo presente que estos fondos se reparten entre 5 o 6 de los países más pequeños de Europa, las magnitudes adquieren gran importancia.

Estos argumentos son muy compatibles con la filosofía que orienta a los organismos editores de la revista, pero en nada son compatibles con una política real de desarrollo económico y social. El hecho de que los países rezagados de Europa provean de mucamos y obreros no calificados a los países más desarrollados no habla en favor de una distribución equitativa de la riqueza. Es cierto que se ha beneficiado la balanza de pagos con las remesas de los emigrantes, pero por los mismos cauces de la dependencia que llevaron al atraso, las divisas se sustraen nuevamente al país que los recibe, distanciándolos del desarrollo apetecido. Con el mismo argumento se ha sostenido por los organismos internacionales que las radicaciones de capital han aportado "ayuda" a los países que las reciben.

Es indudable que ésta es una situación de hecho en que las

⁷ Ian M. Hume, "Los trabajadores migratorios en Europa", en *Finanzas y Desarrollo*, vol. 10, núm. 1, marzo de 1973.

migraciones son el efecto a corto plazo del subdesarrollo y resultan inevitables frente a las desigualdades económicas regionales; por eso la solución no consiste en el cierre de fronteras. El error está en considerar esto sin tener en cuenta el elemento temporal, en que las soluciones deben buscarse en el equilibrio armónico de sectores y regiones en el mediano y largo plazo, tomando las realidades actuales como datos que deberán superarse por una política global de empleo y desarrollo.

Tal como lo sostuviera hace un decenio Pedrao⁸ "tomar las regiones como punto de referencia para el análisis de la fijación y de la expansión de la actividad, significa partir de las agrupaciones de recursos articulados para diversas actividades en cada área y compararlas con las disponibilidades nacionales de recursos. Por tanto, el primer dato que debe considerarse en las posibilidades del desarrollo de una región es su dotación de recursos, variedad, cantidad, concentración geográfica y dispersión, facilidad de acceso a los lugares donde están situados, etc. Estos primeros datos indican las actividades técnicamente viables en cada región y permiten comparar las ventajas alternativas del desarrollo de una u otra, sometida la cuestión a términos de comparación de costos-beneficios".

Así como lo plantea Pedrao, ¿podemos aseverar que el beneficio consiste en la concentración del desarrollo en los lugares donde está concentrado el capital? Si bien el capital funciona como aglutinador, el problema no se plantea por igual en una economía capitalista o en una economía socialista, porque las decisiones del inversionista tienen motivaciones totalmente distintas. En el primer caso el móvil será el beneficio del empresario exclusivamente el que determinará cómo se producirá el crecimiento de la empresa y si es mejor o no la concentración en función de facilidades y dirección y beneficio, no interesando si tiene que actuar el transporte para abastecer a las clases privilegiadas de los países empobrecidos. En el caso que la inversión se haga por decisión pública y con objetivos sociales, la desconcentración y el equilibrio tenderán a beneficiar a los sectores de más bajos ingresos que actualmente no constituyen, con su modelo de canasta, consumidores para los grandes centros productores del mundo.

Son dos los modelos que se enfrentan y que por consiguiente provocarán efectos totalmente distintos. Esa situación puede trasladarse con cierta educación a los países latinoamericanos y el enfrentamiento de estas ideas no escapa a la realidad actual de modelos de industrialización y desarrollo de algunos países del continente.

Son muchos los países latinoamericanos que podrían servir para el análisis, pero tal vez donde se dé con mayor crudeza el problema actualmente es en Brasil, donde Furtado⁹ analiza la estrategia del crecimiento seguida por la dictadura militar que trata de reproducir los patrones de consumo de las economías más ricas. Pero para él "en las economías subdesarrolladas el valor agregado por la fuerza de trabajo declinará seguramente, en términos relativos, durante la fase de expansión. Los incrementos de la producción generados por las economías internas y externas, tienden a beneficiar únicamente a los propietarios

⁸ Fernando C. Pedrao, "Las desigualdades regionales en el desarrollo económico", en *El Trimestre Económico*, núm. 122, México, junio, 1964.

⁹ Celso Furtado, "El modelo brasileño", en *El Trimestre Económico*, núm. 159, México, septiembre, 1973.

del capital y, dada la estructura de los mercados, nada les presionará a transferir a los consumidores, la mayoría modernizada, los frutos de la productividad incrementada. Por otro lado, el aumento de la tasa de salarios incrementaría los costos sin ampliar el mercado, a causa de que los trabajadores están encadenados a otra canasta diferente de bienes. El hecho es que el sistema funciona en forma espontánea, beneficiando sólo a una pequeña minoría, los propietarios de capital”.

Esta situación descrita por Celso Furtado para Brasil puede aplicarse correctamente para el caso europeo que expusiera Hume. Los países subdesarrollados seguirán siéndolo para servir de colchón amortiguador a las necesidades de los sectores propietarios de los medios de producción de los países más capacitados con relación al capital que posean. En el área latinoamericana es evidente que de no revertirse esta situación, los países más pequeños entrarán en una nueva división del trabajo, en un subesquema de dependencia, en que seguirán suministrando, junto a la materia prima, la mano de obra necesaria para el desarrollo de los países más grandes.

Este esquema puede funcionar en un modelo egoísta de naciones divididas donde la suerte de una no interesa a las demás, pero nunca a nivel de región o en un proceso de integración. En Europa es evidente que hay dos políticas: entre los países contratantes y la de éstos con terceros países. En Brasil imperial hay dos países, y el Gobierno ha tomado partido por uno de ellos, concentrando el ingreso para beneficiar a sectores privilegiados y mantener a niveles de subsistencia, con escasa permeabilidad social, a los sectores de ingresos mínimos de la ciudad y a los desheredados de las zonas periféricas. Tal como lo concibieron crudamente los clásicos, la nación “potencia” se construye sobre la base de la rigidez de los salarios, buscando disminuir en forma relativa el nivel de subsistencia para subsidiar la industrialización y la exportación que garantice un resultado en la balanza de pagos. Como se presenta este modelo, no ofrece mucha diferencia desde el punto de vista social de la “ayuda” que ofrecen los países desarrollados al tomar la mano de obra ajena, pero dejando que permanezcan las condiciones de hambre y atraso en las regiones ajenas a “su nación”.

Es claro que planteadas así las cosas parecieran cargarse las tintas en materia de responsabilidad sobre los países más ricos, y si bien ello es en gran parte una verdad, no deja de haber responsabilidad en los países pobres o periféricos (los hay en el mundo y en cada región, como hay marginación dentro de la nación).

El caso que hemos señalado de Brasil, puede repetirse en cada uno de los países, donde la modernización se realiza a costa del desplazamiento de grandes sectores ciudadanos, que cada vez tienen menos posibilidades de expresarse políticamente, de elegir y ser elegidos, de estar representados en el Gobierno y actuar en forma activa en los cambios sustanciales que requieren las economías nacionales. Porque también si no se dan estas condiciones es prácticamente imposible que pueda darse una solución integral a nivel regional.

Sin este requisito el efecto de la marginación, desplazamiento territorial, desempleo, se reproducirá en la medida que sirviendo de clientela electoral perpetúe el sistema, permitiendo que las viejas oligarquías terratenientes usufructuarias del poder nacional sigan el modelo sustitutivo de importaciones, para continuar

el ritmo de consumo suntuario importado, sin entrar para nada a analizar los sistemas de producción, los problemas de empleo, porque lo que se tiene en cuenta es exclusivamente la calidad de ciertos bienes duraderos con relación a los producidos en países centrales con alto grado de avance tecnológico.

Esos factores de poder podrán gobernar en forma directa, apuntalados por fuerzas militares, o gobernarán las fuerzas militares, con apuntalamiento de la burguesía, pero siempre tratarán de asegurarse que la distribución de la riqueza siga los cauces actuales mientras las circunstancias políticas lo permitan, y cuando ya no dé más cambiarán para no cambiar.

Todos estos efectos, pues, no son sino una consecuencia lógica del estado de subdesarrollo y del aumento creciente de las expectativas de consumo creadas por el propio sistema capitalista, con una modalidad insospechada en otras épocas cuando no existían los medios de comunicación masiva actuales. Habría que considerar los errores de una política agraria fundada en el *statu quo* y en una industrialización sin planes en un intento de despegue aconsejado por las teorías clásicas o keynesianas.

La urbanización en sí, que es el producto de las migraciones internas o internacionales, reconoce causas múltiples y efectos también distintos. La resultante es la creación de un sector modernizado que trata de mantener sus prerrogativas y el resto se convierte en población no participante, marginada social, política, económica y culturalmente. Esto pareciera un círculo vicioso que podría conducir a generar cierto escepticismo, pues nada podría esperarse sin un cambio previo de sistema.

Creo que este criterio es totalmente erróneo, pero también sería equivocado pretender seguir hablando de integración y desarrollo sin que se estructuren profundos cambios. La solución, seguramente, no ha de venir de modelos importados y trasladados sin poder de recreación a América Latina.

Mientras tanto esta situación estructural sigue alentando las formas de dependencia. El desaprovechamiento del potencial humano y de los recursos naturales, única posibilidad revolucionaria para salir del atraso, da como resultado la permanencia en una situación de inferioridad. En qué medida todo esto contribuye a la dependencia, que pareciera un tema lejano del que nos ocupa, estará determinado por la permanencia en el subdesarrollo y por la falta de participación de los sectores populares que anulen la alianza, burguesía nacional-sector externo, que precisamente no tiene contrafreno por el proceso de marginación que sufre el grueso de las poblaciones de nuestros países.

V. SOLUCIONES POLITICAS PARA EL PROBLEMA LABORAL

Tal como lo vinimos destacando en el análisis de las causas y efectos del problema de las migraciones y el desempleo de la mano de obra en América Latina, los problemas que afectan a las poblaciones latinoamericanas han de ser resueltos en un plano global con una política económica y social que constituya una verdadera revolución en los medios operacionales y en el fondo de la cuestión, al tratar de distribuir equitativamente las riquezas y no actuar exclusivamente sobre los efectos como se ha venido haciendo hasta el presente, a través de la estructuración de una política laboral basada exclusivamente en la compatibilización y aproximación de legislaciones ya existentes

en el ordenamiento de cada uno de los países que compondrían el área de integración.

Al actuar sobre las causas tenemos que referirnos expresamente al problema agrario, ya que como hemos visto, la mayor parte de la mano de obra que se convierte en marginal, desempleada abierta o en forma disfrazada, proviene del campo donde existe la mayor fuente de expulsión humana. Esto vale tanto para las migraciones internas como para las que se realizan entre los países latinoamericanos.

A pesar del medio en que se desarrolló la exposición doctrinaria de algunos clásicos como Ricardo, los países capitalistas no han descuidado las fuentes de producción agrícola durante la Revolución Industrial y posteriormente a ella hasta el presente, como lo demuestra la política agraria del Mercado Común Europeo.

De cualquier manera esa situación podría ser analizada con mucha más benevolencia en el caso de un país que por su desarrollo económico y más alta productividad en un sector, puede permitirse adquirir los alimentos que necesita su pueblo en otras naciones que se le convierten en periféricas para suministrarle las materias primas necesarias a la continuidad del proceso industrial.

América Latina no tiene otra solución que elevar la productividad en el campo y simultáneamente obtener una industrialización basada en las necesidades reales de las grandes masas de población, y no en una sustitución fundada exclusivamente en la repetición de producciones importadas que respondían al modelo de los sectores más adinerados de cada uno de los países.

Es evidente que hemos desperdiciado grandes posibilidades en la producción de la tierra, lo que se convierte en un obstáculo insalvable para el desarrollo del sector rural. En alguna etapa de la historia pudo considerarse que el desperdicio podía ser tolerable en función de que se cubrían las necesidades apremiantes de la población. Hoy no hay dudas de que en el territorio latinoamericano faltan alimentos y otros elementos del consumo humano necesario, y hasta podría afirmarse que de muchas de las materias primas que hoy se importan para la producción de bienes cuya sustitución se ha realizado, podría lograrse internamente su abastecimiento. Históricamente no se concibe ya que permanezcan improductivas grandes extensiones de tierras o que no respondan sus propietarios a la intensificación de la producción basadas en las posibilidades que hoy ofrecen los recursos técnicos que el hombre ha creado, porque la tierra hoy tiene una función social y en consecuencia el *statu quo* existente hasta el momento, carece de justificación social y política.

La opresión y el desplazamiento del campesino no son hechos aislados en el contexto económico del país o de la región. Si el sector agrícola no se suma al proceso de desarrollo económico, la desintegración territorial y humana seguirá subsistiendo, dejará de funcionar ese sector como elemento dinámico, desabastecerá al consumo interno del resto de los sectores económicos y no prestará la función de proveedora de divisas para obtener los bienes de capital indispensables en la gran revolución industrial que espera América Latina. Solamente una movilidad efectuada sobre las bases de una mayor productividad en cada uno de los sectores, productividad siempre creciente porque así debe ser el proceso económico a fin de elevar las

condiciones sociales del pueblo, pero en beneficio de todos los sectores de la población y principalmente que esa transferencia de mano de obra rural a los centros urbanos no lo sea en función de un dejar de producir para mantener el estado de cosas actual, mientras se carece de la producción de los bienes indispensables para abastecer el consumo popular.

Ha llegado la hora de comprender que no habrá modernización de los países según el modelo desarrollista que intentó e intenta la industrialización de acuerdo con los esquemas tradicionales, dejando de lado el problema agrario, como si se tratara exclusivamente de un problema que depende de ciertos incentivos convencionales para lograr el aumento de productividad que permite seguir manteniendo aceitado el aparato industrial. Hoy la producción de alimentos no responde a las necesidades actuales; ha dejado de exportarse en algunos casos por disminución de los saldos y muchos países han tenido que importar alimentos en cantidades tales que han afectado y limitado el sector industrial como consecuencia de la utilización de divisas en bienes que pudieron y debieron producirse internamente.

Esta traba a la economía en general por defecto del sector rural, afecta también al sector industrial cuando aleja las grandes masas rurales, que aún constituyen mayoría en Latinoamérica, y los sectores marginales urbanos, de los mercados de consumo y en consecuencia la escala de producción ha de hacerse a niveles totalmente insuficientes y antieconómicos.

La mayor parte de los autores latinoamericanos coinciden en señalar que en un proceso de cambio e integración de América Latina, el problema de la reforma agraria no puede estar ausente. Lo reafirmamos en este trabajo en que se está estudiando el factor humano, el problema de las migraciones y las connotaciones que revista desde el punto de vista social y jurídico. Tello¹⁰ analizó el problema a través de la posibilidad de introducción de nuevas y más eficientes técnicas de producción al sector. Esto implicaba la existencia de elementos dinámicos dentro de él mismo y un incremento en el ingreso real *per capita* de la población agrícola, lo que entrañaba que los beneficios de una mayor productividad agrícola, lo recibirían los agricultores. No discutían la posibilidad de transferencia de mano de obra del sector rural al urbano, mientras sea mayor la ocupación y la productividad industrial, siempre y cuando pudiera seguir manteniéndose la mayor productividad del sector agrícola para aumentar la tasa de crecimiento. Pero comprendía que a esto se oponía la inadecuada distribución y propiedad de la tierra para el cultivo y que los caminos actuales no conducían a una mayor productividad. En consecuencia negaba que justicia social y eficiencia del sector agrícola son finalidades que se excluyen, ya que ambas pueden alcanzarse mediante una reforma agraria que necesariamente conlleva un cambio en la tenencia actual de la tierra. Mientras subsista la situación actual, al dueño del latifundio sólo le importa su nivel de ingresos fundado en la desigual distribución y no en la explotación eficiente. Así siempre existirá una menor producción y un mayor costo económico y social.

Para Antonio García¹¹ la mayor demanda de tierra y su

¹⁰ Carlos A. Tello, "El sector agrícola y el desarrollo económico de los países latinoamericanos", en *El Trimestre Económico*, núm. 125, marzo de 1965.

¹¹ Antonio García, "¿Reforma agraria o modernización tecnológica? La crisis del modelo tecnocrático de cambio", en *El Trimestre Económico*, núm. 156, diciembre de 1972.

valorización se origina en el hecho de haberse convertido en un bien de especulación que en definitiva la convierte en un "latifundio de manos muertas". Para García "el problema global consiste —desde una perspectiva de desarrollo— en que la investigación científica y tecnológica actualmente existente en América Latina no es una fuerza motora del cambio agrícola, en que la productividad media continúa siendo muy baja; en que el producto agropecuario por habitante se ha incrementado a tasas apenas superiores al 1% anual; en que deben importarse más de mil millones de dólares en alimentos y materias primas de origen agropecuario; en que en los latifundios es muy elevada la desocupación de tierras y en los minifundios es muy elevada la desocupación disfrazada de mano de obra. Estos no son fenómenos circunstanciales o coyunturales sino características dominantes de la estructura agraria latinoamericana aun en países que han acometido reformas agrarias de tipo estructural como México y Bolivia. La difusión de moderna tecnología no ha tocado esta estructura de concentración latifundista y pulverización minifundista de la tenencia agraria, originando una mayor concentración del ingreso agrícola y una profundización de la brecha que separa a las más grandes de las más pequeñas unidades. El hecho de que la modernización tecnológica opera como un proceso vinculado exclusivamente a las grandes unidades latifundistas concentra también los aumentos de la producción agropecuaria a un reducido elenco de grandes empresas agrícolas, no obstante que es en las áreas de minifundio donde se registra una más intensa movilización de fuerza de trabajo y una más elevada productividad por unidad de superficie".

El hecho de que se haya relegado el problema agropecuario en el estudio de los procesos de integración no es casual y en alguna medida los problemas agrícolas fueron considerados tardíamente cuando ya el resto del proceso había avanzado y se trató, como en el caso de la comunidad europea, de solucionar concretos problemas que se plantearon entre los estados miembros.

La exclusión de los productos agropecuarios seguiría dejando librada a cada país la comercialización en los mercados internacionales sin interesarse por el consumo local de esos productos y sin considerar una planificación económica global y regional. En cambio, ha habido consenso para tratar la producción de bienes industriales, en relación con los consumidores del área, siendo que estos productos intervienen en muy poca medida en los componentes de la exportación. Tal vez pueda tratarse en este caso de influencias de las corporaciones transnacionales que utilizan los mercados regionales ampliados, mientras que el sector agrícola se encuentra aún en forma casi total en manos de las burguesías nacionales.

Para descartar la agricultura del problema general de la integración se fundamenta teóricamente en que no participa de la formación de economías de escala, ya que es mucho más fraccionable la producción localizada y especializada en determinadas regiones y que la producción agrícola homogénea puede ser perfectamente divisible.

En una explotación empresarial de la economía agrícola, es evidente que las unidades de producción pueden en algunos casos funcionar en dimensiones reducidas y en otros deberá adoptarse el sistema cooperativo o la producción comunitaria para utilizar más racionalmente el capital en la medida en que

la maquinaria, la técnica, el almacenamiento, la refrigeración, la comercialización, demandan una escala cada vez mayor, lo mismo que mayor capacidad empresarial y administrativa. Por eso Lizano sostiene que también en la agricultura es posible aplicar el criterio de dimensión como un factor importante en la producción en escala, comparando el problema con la manufactura y la producción industrial, muchas de cuyas actividades quedarían excluidas si se aceptara teóricamente que la integración se realiza en función exclusivamente cuantitativa, comercialista e industrialista en un sentido de economía de escala. Por eso señala que considerando la agricultura dentro del todo, no podrá permanecer ajena al problema de la integración y que en gran medida la localización dependerá de las ventajas comparativas, entre las que han de incluirse las posibilidades que otorga la dotación de factores y los recursos tecnológicos.

Tampoco valdría el argumento de tratarse de economías competitivas, porque como ya hemos observado existe un déficit muy grande en la producción que debe ser importado y hay otro déficit no acusado que está constituido por el hambre y las necesidades no satisfechas de la población. Pero además las condiciones estáticas pueden variar en la medida en que la producción se adapta a las necesidades que tienen todos los países en conjunto, y se produzca en función de una planificación general.

En cuanto al problema de la movilidad de la mano de obra que se provocaría por los cambios de producción en los sectores agrícolas, la reubicación entre países sería más sencilla en definitiva que la migración actual que tiene un solo punto de destino, en función de no encontrar utilización a la fuerza potencial de trabajo en los minifundios y al desaprovechamiento que actualmente existe de las tierras en manos privadas.

Sería insensato pretender ignorar los avances tecnológicos en el mundo para retrotraernos a sistemas primitivos de producción. Pero en una planificación de la economía se debe tener presente la dotación de factores y las oportunidades de sustitución. La tecnología tiene que ser siempre compatible con el costo social en mayor medida que los costos y precios del mercado internacional. Si la modernización de la economía mediante la aplicación de técnicas más complejas no resuelve el problema social, es que falla la tecnología o falla su aplicación, o ambas a la vez, pero sobre todo la falencia se da a nivel de dirección económica en un enfoque global de la economía nacional o regional, ya que no puede concebirse el dualismo de la existencia de sectores modernos junto a grandes masas ocupadas en modos de producción precapitalistas.

Es evidente que la producción industrial ha significado un gran impulso desde el punto de vista de la renta nacional, pero su organización no ha constituido una fuente importante de ocupación para grandes sectores poblacionales, porque al mismo tiempo que aumentaba en términos absolutos y relativos su participación en el ingreso, se iba produciendo una desocupación producto de un avance técnico no acompañado por el resto de la economía.

La modificación de las situaciones dadas, que son imprescindibles si queremos afrontar el problema real que se presenta para todo el continente, no ha de lograrse sin un cambio profundo de la estructura económica y social, totalmente ineficiente para los fines y objetivos políticos perseguidos.

A esta modificación, que puede considerarse como una reforma urbana, no puede permanecer ajeno el Estado. Podría estar presente a través de las obras públicas, ya que la construcción trabaja con una densidad de mano de obra muy alta y por tanto se crearía gran cantidad de empleo para mano de obra no calificada. Podría además determinar cuáles son los ramos de producción indispensables, establecer o inducir a dónde deben destinarse los factores productivos disponibles y regular el consumo para establecer dónde y cuándo los bienes y servicios se consideran esenciales para el grueso de la población.

También aquí, como en la economía rural, debe actuarse sobre las causas que motivan la distribución desigual de la riqueza. Es imposible esbozar en su totalidad las medidas o los métodos para llegar a esos fines. Podríamos referirnos a la necesidad de una progresiva socialización de los medios de producción, a una planificación donde el Estado y los particulares cumplan exactamente los designios que se propone la voluntad popular, a una democratización de la economía lograda a través de la participación obrera en todas y cada una de las unidades de producción de bienes y servicios a su cargo.

El Estado tiene a su disposición una serie de instrumentos de acción directa o indirecta, cuya eficacia depende de la forma en que se instrumenten y se apliquen: el impuesto y el crédito no son instrumentos neutros, pero para ello tampoco puede ser neutro el Estado.

El proceso de industrialización debe apoyarse fundamentalmente en todos los sectores que componen la economía del país y no puede permanecer ajeno a la planificación el sector rural. Si se pretende llegar a medidas eficaces y efectivas en cuanto a las modificaciones del sistema productivo y de las condiciones sociales, es necesario pensar en la planificación a nivel regional, siempre y cuando puedan armonizarse las políticas estatales para formar una sola unidad económica y política tendiente a romper la relación de dependencia con el mundo central. Mientras los instrumentos de dominación interna o externa permanezcan intactos, el problema de la satelización industrial no resolverá el problema urbano y el Estado estará requerido permanentemente por el suministro de servicios sociales que no pueden ser atendidos y financiados por el sector productivo.

La reforma del sector urbano

En alguno de los países latinoamericanos se ha expandido la producción industrial a niveles mayores que en otros, pero con la modalidad de haberse realizado en función de una sustitución de insumos importados de bienes finales duraderos y en una mayor relación de dependencia que el resto de la economía. El estancamiento del modelo de crecimiento urbano industrial se produjo por varias causas, entre ellas la falta de capitales suficientes, una demanda limitada en cuanto a los sectores de bajos ingresos que no tenían acceso al mercado y a que las actividades sustitutivas tuvieron un alto grado de extranjerización, que las sujetaba a decisiones externas y por tanto la economía se iba haciendo cada vez más vulnerable a las crisis externas.

A medida que este proceso se iba dando, la industrialización podía realizarse con bajo costo de capital y dimensiones más reducidas, siempre y cuando su actividad no se convirtiera en

competitiva de las desarrolladas por las grandes empresas. Así, el ritmo de absorción de la mano de obra en el sector urbano se fue haciendo cada vez más rígida y a decrecer el ritmo del empleo urbano útil, mientras que la actividad del Estado debía tender exclusivamente a amortiguar los efectos de la formación de una población marginal que los sectores primarios y secundarios no estaban en condiciones de absorber. En general la inmigración se convierte en sector marginal dentro de las grandes ciudades por razones del sistema económico y no por sus propias condiciones. El que se traslade a otros ámbitos lo hace en busca de trabajo de mayor calificación, pero siempre con una productividad mayor a cero que es la que ocasiona el desempleo provocado por razones estructurales.

La migración interna y externa tiene siempre carácter selectivo, ya sea en razón de edad o de capacidad, de inquietud o de preparación. En consecuencia el desperdicio de la riqueza potencial que significa esta mano de obra es consecuencia de la organización de la producción en los medios urbanos, ya que se produce un daño tremendo desde el punto de vista cualitativo en la población campesina sin un aprovechamiento correlativo en los otros sectores.

El análisis de la industrialización en América Latina no tendría cabida en este trabajo, ni por extensión ni por oportunidad. Sólo podemos hacer referencia a las consecuencias y las soluciones que pueden aportarse a los problemas que se han planteado a los países por una falta de utilización adecuada de los recursos humanos y una elevación de los niveles productivos.

Si bien en las primeras etapas de la industrialización y urbanización se fueron constituyendo en algunos países clases medias más o menos importantes, rompiendo así la rigidez del dualismo clasista del sector rural, en la actualidad las clases medias se están proletarizando en gran medida, sobre todo en países como Argentina, por la gran concentración de capital que se ha producido en la organización y funcionamiento de las empresas. La acentuación de la desigualdad en la distribución del ingreso es una de las causas que motivan algunos problemas de la urbanización, como el de la vivienda, educación, alimentación o salud pública. En otros casos el problema se ha acentuado porque la modernización impuesta por esos sectores de más altos ingresos ha tratado de llevarse a la práctica como pauta común a los sectores medios y populares y también en la adquisición de técnicas como efecto de demostración a niveles productivos.

El consumo conspicuo de grandes sectores de la población en bienes que socialmente pudieran considerarse prescindibles de acuerdo con el nivel de ingresos general, ha conspirado contra el ahorro, la orientación de la inversión y la posibilidad de adopción de políticas económicas basadas en principios de desarrollo económico y social puestas al servicio de los intereses de toda la nación. Si estudiamos la distribución del ingreso en América Latina nos vamos a encontrar con que el fenómeno tiende a agravarse por una redistribución regresiva y que los elementos tradicionales y convencionales con que se ha actuado para paliar los efectos de la concentración de la riqueza no han surtido ningún efecto desde el momento que la evasión impositiva es mayor en los niveles de más altos ingresos y la traslación de los impuestos directos corre pareja con la inadecuación de los instrumentos legales que deberían afectar a los sectores que al mismo tiempo constituyen los factores de poder.