

35



Pobreza Urbana y Mercado de **Trabajo**
en **Centroamérica** y **Panamá**

Guillermo García Huidobro

EQUIPO TÉCNICO MULTIDISCIPLINARIO
PARA AMÉRICA CENTRAL, CUBA, HAITI, MÉXICO,
PANAMA, Y REPÚBLICA DOMINICANA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1997

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-310398-1

ISSN 1014.9570

Primera impresión 1997

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna. Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en OIT/San José, Centro Comercial Cocorí, 11 Piso Costado norte del ICE, San Pedro; Tel. (+506) 253 7667 Fax (+506) 224 267X; Apartado 10170-1000 San José, Costa Rica.

Impreso en Costa Rica por D&L Impresos Litográficos S.A.

PROLOGO

Este documento examina las vinculaciones que se establecen entre la pobreza familiar y la situación en el mercado de trabajo. Se basa en la información estadística disponible para el Istmo Centroamericano por medio de las encuestas de hogares de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá.

La información base fue procesada en su oportunidad por la Oficina del PREALC para Centroamérica y Panamá, la cual en la actualidad se ha transformado en un proyecto de OIT sobre estadísticas y análisis laboral para las Américas, financiado por el gobierno de la República de Panamá. (Sistema de Información y Análisis Laboral, SIAL).

La metodología de investigación fue desarrollada en el marco del proyecto RLA/86/034 PREALC Centroamérica, que tuvo como objetivos centrales atender los problemas de pobreza urbana y rural en Centroamérica desde la perspectiva de los mercados de trabajo. En el contexto de dicho proyecto, se presentó una primera versión de este documento en el Coloquio sobre Pobreza Urbana y Mercado de Trabajo en Centroamérica y Panamá, celebrado en Ciudad de Panamá en junio de 1991.

Más tarde, se presentó una nueva versión de este documento, la que fue sometida a un Seminario sobre Distribución del Ingreso en América Latina, organizado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República del Uruguay, Montevideo, noviembre de 1994.

La Universidad de la República de Uruguay, con la colaboración del SAREC de Suecia, el Banco Central del Uruguay, El Banco de la República - Oriental del Uruguay, la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República y la Fundación Friedrich Ebert en el Uruguay, organizó el Seminario sobre Distribución del Ingreso en América Latina, con el propósito de recoger las experiencias del impacto que tuvieron las políticas de estabilización y programas de ajuste estructural sobre la dimensión social del desarrollo.

Participaron en el Seminario representantes de organismos internacionales como CEPAL y OIT más representantes de centros académicos y universitarios de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Uruguay.

El método aplicado en este documento centra la atención en la distribución del ingreso familiar y en los perfiles socioeconómico demográficos de las familias urbanas. Se analizan las interrelaciones que se establecen entre la pobreza familiar, sea ésta a nivel de indigencia o de insatisfacción de las necesidades básicas, con la situación del mercado de trabajo y la política de gasto social.

El tema fue desarrollado por Guillermo García Huidobro, teniendo como propósito establecer políticas de alivio de la pobreza urbana en Centroamérica por medio de políticas activas sobre el mercado de trabajo y una nueva concepción de las políticas públicas de carácter social.

*Arturo Bronstein-Director
Equipo Técnico Multidisciplinario de OIT en San José*

San José, setiembre de 1997

INDICE

	Página
A. Introducción	1
B. Pobreza absoluta y relativa	1
C. Perfil socioeconómico y demográfico de la pobreza urbana	A
D. Orígenes y causas de la pobreza urbana	4
1. <i>Urbanización de la pobreza</i>	4
2. <i>Insuficiencia dinámica de los sectores modernos urbanos</i>	6
3. <i>El sector informal urbano: Esponja del problem del empleo y depositario de la pobreza urbana</i>	10
4. <i>La desigual distribución de los ingresos</i>	10
E. Interrelaciones entre la pobreza urbana y el mercado de trabajo	12
F. Política económica y pobreza urbana	14
1. <i>Políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste estructural</i>	14
2. <i>Políticas de empleo e ingresos</i>	17
3. <i>El gasto social focalizado</i>	18
4. <i>Brecha de pobreza urbana y esfuerzo redistributivo</i>	19
G. Conclusiones	20
<i>Sobre el perfil de la pobreza urbana en Centroamérica</i>	20
<i>Sobre la naturaleza de la pobreza urbana en Centroamérica</i>	20
<i>Sobre las posibles políticas de alivio de la pobreza urbana en Centroamérica</i>	20
NOTAS	21
ANEXO ESTADISTICO	23
BIBLIOGRAFIA	33

POBREZA URBANA Y MERCADO DE TRABAJO EN CENTROAMERICA Y PANAMÁ

A. Introducción

La pobreza familiar es un fenómeno complejo que tiene diversas raíces. En este documento se intentará, a partir de un perfil socio-económico y demográfico de la pobreza urbana en el Istmo Centroamericano, identificar sus orígenes y causas así como la naturaleza del problema. En este contexto, se prestará especial atención a las interrelaciones que se establecen entre la pobreza familiar, el funcionamiento del mercado de trabajo y la orientación de la política de gasto social. Con base a estos antecedentes, en la última parte del documento, se propone un conjunto de políticas de ingresos y de gasto social focalizado para aliviar la pobreza en el corto plazo.

B. Pobreza absoluta relativa

Aunque la pobreza es un flagelo universal, ofrece contornos diferentes según el tipo de sociedad en donde se la mide. En los países más desarrollados cuando se habla de pobreza se tiene por lo general en miras a la llamada *pobreza relativa*, que es aquella que no permite a determinados grupos sociales tener un acceso pleno a la satisfacción de sus necesidades básicas en un sentido amplio. La explicación es que estas sociedades han desarrollado sistemas de protección social -a través de los seguros sociales o de la asistencia pública no contributiva- que permiten evitar que los grupos más vulnerables caigan en la pobreza absoluta, llamada también *extrema pobreza o indigencia*, la que se identifica con la incapacidad de satisfacer las necesidades alimentarias. Por el contrario, en los países menos avanzados -incluyendo a una mayoría de

Centroamérica- la pobreza tiene perfiles tanto relativos como absolutos. En el primer caso, los grupos concernidos alcanzan a satisfacer sus necesidades alimentarias pero no así sus otras necesidades básicas. En el segundo, no pueden satisfacer ni éstas ni aquéllas. De ahí que en Centroamérica, la medición de la pobreza urbana sigue una metodología -recomendada por la CEPAL- que consiste en la definición de *líneas de pobreza*. Las familias clasificadas como indigentes, o en extrema pobreza, tienen un ingreso familiar *per cápita* inferior al costo de la canasta básica alimentaria¹. A su vez, las familias que no satisfacen sus necesidades básicas (NSNB), tienen un ingreso familiar *per cápita* inferior al doble del costo de la canasta básica alimentaria.

La línea de extrema pobreza se establece a partir del valor monetario diario de una canasta básica alimentaria diseñada para satisfacer las necesidades nutricionales de un adulto. Las canastas básicas alimentarias de cada país han sido diseñadas con la asesoría del Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP), en base a estudios nutricionales de la OMS y FAO, adaptados a las costumbres y hábitos alimentarios de la subregión.

Hasta la década pasada, en Costa Rica se aplicaba el método más refinado para medir la pobreza. En primer lugar, la canasta básica alimentaria fue diseñada para satisfacer los requerimientos nutricionales de un hombre adulto, mayor de 25 años de edad, con un peso promedio de 65 kilos, y que desarrolla un trabajo de actividad moderada (ocho horas de trabajo de oficina, cuatro a seis horas sentado caminando o cualquier actividad no pesada y dos horas de recreación), para completar un total de 2,900 calorías diarias. La canasta

básica costarricense consta de 15 alimentos, que se consumen en diferentes proporciones en las áreas rurales y urbanas, estableciéndose así una canasta para cada área.

En seguida, en Costa Rica, se trabaja con los denominados adultos equivalentes, para establecer las llamadas unidades consumidoras por familia. Al respecto, con los datos del Censo de Población de 1973, se estableció que la familia tipo constaba de 6 miembros: dos adultos y cuatro menores. Para esa composición familiar, la correspondencia con adultos equivalentes era la siguiente:

Hombre adulto	1	unidad consumidora
Mujer adulta	0.71	unidad consumidora
Menor entre 10 y 12 años	0.86	unidad consumidora
Escolar entre 7 y 9 años	0.71	unidad consumidora
Pre-escolar entre 4 y 6 años	0.60	unidad consumidora
Niño de 12 meses o menos	0.40	unidad consumidora

El total de unidades consumidoras, por familia, quedó establecido en 4.28.

El costo monetario per cápita diario de la canasta urbana, para el mes de julio de 1977 se estableció en c/ 6.07 es decir, US\$ 0,70. En la actualidad el costo de la canasta básica alimentaria por persona por día está ligeramente por debajo de un dólar norteamericano.

En segundo lugar, para establecer la línea de pobreza en Costa Rica, se estudió la composición del gasto familiar, en base a la información entonces disponible de una encuesta de gastos e ingresos familiares. De acuerdo a esa información, la canasta básica alimentaria representaba el 63.5 % del gasto familiar total de la familia tipo costarricense. Por ello se decidió establecer como línea de pobreza un valor equivalente a 1.5748 veces el valor de la canasta básica de alimentos. A la luz de esta metodología se podría definir como *hogar*

indigente a aquel cuyos ingresos mensuales son inferiores a aproximadamente 180 dólares de los Estados Unidos y como *hogar pobre* a aquel cuyos ingresos no sobrepasan los 283 dólares, también mensuales (a reserva, obviamente, de que la estructura del hogar tipo costarricense no haya conocido cambios desde entonces).

La definición de las líneas de pobreza de Costa Rica permite también: distinguir entre los costos de las canastas básicas rurales y urbanas, entre familias de diferentes tamaños y composición de edades, y entre indigentes y pobres de acuerdo a la composición del gasto familiar tipo.

A partir de 1991, Guatemala introdujo una nueva modalidad de medición de la pobreza, más adecuada a su realidad nacional. En la actualidad en Guatemala se trabaja con el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) diferenciado según áreas geográficas, valorado en quetzales por caloría diaria de consumo. En seguida se trabaja la noción de adultos equivalentes de Costa Rica, empero diferenciando por sexo, edad, y tipo de ocupación. Luego se establecen las líneas de pobreza, distinguiendo según áreas geográficas, de acuerdo al peso que tiene la canasta básica alimentaria en el gasto total de la familia tipo. Por último, se ajustan los ingresos recabados por la encuesta de hogares de modo que reproduzcan los ingresos identificados por la última encuesta de gastos e ingresos.

Se trata de una medición de la pobreza familiar afinada tanto desde la perspectiva de las líneas de pobreza, como de los ingresos familiares.

Si bien es indispensable en la actualidad medir la pobreza en Centroamérica desde un punto de vista absoluto, es también necesario medirla desde un punto de vista relativo. La medición relativa, se puede hacer mediante la clasificación de las familias por deciles, de acuerdo a sus niveles de ingreso familiar. Las ventajas de este tipo de definición son las

siguientes: en primer lugar, permite introducir la noción que la pobreza es y será siempre un concepto relativo pues siempre habrá "pobres entre los pobres". En segundo, durante períodos de fuertes niveles de inflación, los volúmenes de pobreza absoluta se tornan absurdamente volátiles, de acuerdo a los precios y salarios que se apliquen en la medición; en tercer lugar, permite conocer el empobrecimiento relativo de las clases medias, que se ha transformado en un problema común en los países de Latinoamérica, durante períodos de ajuste y estabilización económica.

La introducción de la noción de pobreza relativa permite además establecer relaciones entre el problema de la pobreza y el de la distribución del ingreso familiar, derivándose múltiples alternativas de política económica y de redistribución de ingresos, que son particularmente relevantes al momento de definir reformas tributarias.

La noción de la pobreza relativa, como se señalaba anteriormente, es un criterio comúnmente utilizado en los países desarrollados, donde el ingreso per cápita ya ha excedido con creces el costo de la canasta básica alimentaria o de alguna canasta básica ampliada. Cualquiera que sea el grado de desarrollo económico y social de un país, desde el punto de vista distributivo, siempre existirá un cierto porcentaje de pobres, o de familias o individuos que quedan ubicados en la parte inferior de la curva de distribución de los ingresos. La noción de satisfacción de necesidades básicas debe ser relativa al grado de desarrollo y nivel económico alcanzado por las sociedades; y debe por lo tanto reajustarse periódicamente. Ya hace dos siglos atrás, Adam Smith reconocía esta noción cuando señalaba que en la Inglaterra de esa época ya existía un consumo masivo de zapatos lo cual -a su juicio- debía reconocerse aceptando el consumo de los mismos con un consumo bási-

co en Inglaterra y no así en Francia, donde el consumo de zapatos aún no era tan difundido.

Las sociedades occidentales más avanzadas aplican diferentes criterios para la medición de su pobreza relativa. A través de su sistema tributario y de gasto social han desarrollado esquemas de bastante eficacia para reducir los efectos de la pobreza relativa, (a pesar de la cual en los últimos años esta aumentó). En los Estados Unidos, durante la administración del presidente Lyndon Johnson, se reconoció la existencia de pobreza relativa en ese país. En 1965, el producto per cápita estadounidense permitía adquirir 11.6 canastas del plan alimentario del Ministerio de Agricultura de ese país; mientras el producto per cápita era 4 veces superior a la línea de pobreza oficial. En Inglaterra, en cambio el producto per cápita era 3 veces superior a la línea de pobreza oficial británica, en 1963. Del total de países sobre los cuales se conoce que establecen una línea de pobreza oficial, ésta oscila entre un máximum de 33 % del producto per cápita (Inglaterra) y un mínimum de 25 % (Francia). En todos estos casos se trata de pobreza relativa, la que se puede definir de manera diferente según las pautas sociales y culturales de cada país. Al margen de ello, conviene tener presente que el producto per cápita difiere fuertemente de un país a otro; de modo que según el país de que se trata la línea de pobreza puede situarse más o menos cerca de aquél. Esto es particularmente cierto cuando se trata de la extrema pobreza, pues, a climas y condiciones físicas iguales o similares, el consumo indispensable de calorías alimentarias conoce menores variaciones internacionales que el de las otras necesidades básicas. De ahí que la misma *línea de pobreza* represente en los países más ricos un porcentaje del producto per cápita mucho más bajo que el que

representa en los más pobres, sobre todo si se trata de pobreza extrema, pero también puede serlo con respecto a la pobreza relativa cuando los países que se comparan comparten un mismo entorno cultural y social.

En cuanto a Centroamérica, al aplicar el concepto de línea de pobreza relativa, tanto en Costa Rica como en Panamá el producto per cápita equivale al costo de comprar aproximadamente 5 canastas básicas alimentarias. Es decir, si en ambos países centroamericanos se aplicara un criterio semejante a los expuestos para los casos de Estados Unidos, Inglaterra y Francia, se podría definir una *línea oficial de indigencia* igual a un 20 % del producto per cápita.

C. Perfil socioeconómico y demográfico de la pobreza urbana

En términos demográficos, las familias pobres en Centroamérica se caracterizan por presentar mayores tamaños relativos que el resto de las familias. Cuentan con un alto porcentaje de menores ;, particularmente de niños en edad pre-escolar y de miembros inactivos: jóvenes que están estudiando; esposas que se dedican exclusivamente a las labores del hogar; y parientes de la tercera edad.

En términos económicos, las familias pobres se caracterizan por sus elevadas tasas de dependencia, bajas tasas de participación, y aún menores tasas de ocupación. El número de ocupados por familia no sólo es excepcionalmente bajo sino que el subempleo entre esos escasos ocupados es altísimo e intenso, particularmente respecto del subempleo invisible, es decir, por falta de ingresos.

En términos sociales, las familias pobres concentran una proporción superior a la normal de jefes de hogares de género femenino y de trabajadores que están insertos en el sector informal urbano. A pesar que las pirámides

poblacionales de la subregión son aún marcadamente sesgadas hacia la población joven, la población de la tercera edad también tiende a concentrarse entre las familias pobres, al igual que los jóvenes.

La estructura del ingreso familiar, según niveles de pobreza familiar 1 revela ciertas constantes, presentes en todos los países de la subregión, que merecen ser resaltados. El ingreso de los jefes de hogar representa una proporción dominante del ingreso total familiar; mientras que el ingreso de los siguientes contribuyentes es bastante menos importante. Asimismo, el ingreso proveniente de segundas y terceras ocupaciones de un mismo contribuyente es poco relevante. En cambio las otras fuentes de ingresos, tales como: ayuda familiar, pensiones, jubilaciones, lotería, etc... son de gran importancia entre las familias de más bajos ingresos para su sustento y sobrevivencia.

D. Orígenes y causas de la pobreza urbana

La información que recogen las encuestas de hogares, al establecer relaciones entre sus variables, permiten inferir ciertas asociaciones entre la pobreza familiar y las características personales de los miembros de la familia, en particular respecto de sus jefes. No siempre se puede estar seguro respecto de la dirección que tienen las correspondencias, pero sí se pueden identificar ciertas características que parecieran ser propias o especialmente frecuentes entre las familias pobres.

1. Urbanización de la pobreza

Además de ser la pobreza un fenómeno complejo, sus orígenes son variados. En Centroamérica existe suficiente evidencia

empírica como para señalar que una parte importante de la pobreza urbana tiene sus orígenes en la pobreza rural, y que por lo tanto existe una cierta proporción de pobreza rural que se ha urbanizado a través de las migraciones rural-urbanas.

A pesar de las limitaciones que presentan las encuestas de hogares para medir los ingresos rurales, las encuestas de ingresos y gastos de las familias han permitido establecer un hecho indiscutible: que la pobreza rural es más extendida e intensa que la pobreza urbana. Aparejado a ello está el fenómeno que las áreas rurales ofrecen menores oportunidades de empleo adecuadamente remunerado a los trabajadores nuevos. Así la pobreza rural se constituye en un factor de expulsión desde las áreas rurales hacia las urbanas en donde los individuos más desesperados, y a veces los mejor preparados, esperan obtener una mejor oportunidad de trabajo.

La migración rural urbana no siempre se establece directamente desde las áreas rurales hacia las metropolitanas, sino hacia centros urbanos intermedios en donde por razones de mayor diversificación de las actividades y mayor concentración de población, existen mayores ingresos promedio y por ende mayores mercados y más oportunidades de empleo productivo.

Los inmigrantes rurales pasan a sumarse a la oferta de nuevos entrantes a los mercados de trabajo urbano. A veces el crecimiento demográfico urbano vegetativo más las migraciones rurales urbanas hacen que el crecimiento de la población urbana exceda hasta en cinco veces el crecimiento de la población rural. Por muchas y muy buenas que sean las oportunidades de empleo urbano, las mismas resultan a menudo insuficientes para absorber tal dinámica demográfica.

Los inmigrantes rurales presentan por lo general perfiles personales inadecuados o

insuficientes para el empleo urbano bien remunerado. Abundan los inmigrantes de bajo nivel educativo, de poca experiencia de trabajo en actividades o procesos de producción típicamente urbanos; cuando son mujeres, el mercado de trabajo urbano ofrece casi exclusivamente posibilidades de trabajo doméstico o en servicios personales.

El trabajo independiente, como comerciantes en el sector informal urbano, ofrece una de las alternativas más inmediatas y de rápido acceso. La venta ambulante de alimentos es algo conocido para el inmigrante rural y le provee, desde el inicio, de ingresos superiores a los que podía obtener en su área de origen. El comerciante informal, aunque tiene una situación algo mejor que la del campesino sin tierra, no está exento de problemas y altibajos, ya que constituye una parte sustancial de los pobres urbanos.

En la mayoría de los países centroamericanos, las migraciones rural urbanas, aunque no son la única fuente de generación de la pobreza urbana, son un importante componente de la misma. Esta situación se vio agravada por la crisis política de los años ochenta pues a las migraciones rural urbanas "naturales" se sumaron las de migrantes que fueron desplazados de guerra y refugiados políticos. El área rural ha sido históricamente el campo de batalla más importante del enfrentamiento político de la subregión. Ciertos campesinos se vieron obligados a migrar hacia áreas urbanas -no por razones económicas- sino como un medio para proteger y defender su vida y la de sus familiares. Cuando existe un estado de guerra civil, la seguridad ciudadana tiende a ser mayor en las ciudades que en el ámbito rural, o al menos así se cree.

A1 tiempo que la pobreza rural se desplazaba hacia los centros urbanos, estos últimos también se empobrecían debido al impacto de

las políticas macroeconómicas de estabilización y de ajuste estructural. El empleo industrial dejó de expandirse al ritmo de décadas anteriores, debido al agotamiento de las fases sencillas de industrialización hacia el mercado interno, o de la creación del mercado ampliado centroamericano. El sector de la construcción fue afectado por los elevados costos financieros, por los ajustes estructurales que obligaron a los sectores públicos a restringir sus inversiones y por la falta de poder adquisitivo y de acceso al crédito de las familias de bajos ingresos que precisan de una vivienda. El sector público dejó de absorber mano de obra a las tasas que lo hacía en el pasado, dificultando con ello el empleo de profesionales y técnicos y de la clase media en general. Es más, en varios países, el sector público despidió funcionarios, agregando su cuota al problema del desempleo nacional. La apertura económica que está teniendo lugar actualmente, y en particular la expansión de las industrias procesadoras para la exportación quizás estarían ahora revirtiendo esta tendencia. Una serie de estudios de la OIT en marcha, sobre la maquila centroamericana, probablemente aportará mayores informaciones sobre este punto.

Los problemas de insuficiencia de absorción de empleo de las áreas urbanas para ocupar a sus trabajadores nuevos y los migrantes rural-urbanos han derivado en la expansión del sector informal urbano en cuanto a su número de ocupados. El mayor empleo informal ha debido, a su vez, enfrentar una demanda efectiva urbana estancada o en decrecimiento debido a las elevadas tasas de desempleo entre los asalariados urbanos. Así el ingreso por ocupado en el sector informal ha tendido a decrecer, ya que deben repartirse una demanda dada entre más participantes. Aumenta con ello la proporción de puestos de trabajo urbano de tipo precario y mal remunerados.

2. Insuficiencia dinámica de los sectores modernos urbanos

Los sectores modernos urbanos han sido duramente impactados por las políticas macroeconómicas de estabilización y de ajuste estructural. La reducción de la protección efectiva y el sesgo desfavorable a las actividades de producción de no transables (bienes y servicios dirigidos al mercado interno) -que al amparo de la protección, los subsidios y su posición monopólica, habían mantenido tecnologías obsoletas y formas de organización tradicionales- de pronto se vieron despojadas de sus privilegios, dejaron de percibir rentas monopólicas y se vieron enfrentadas a un nuevo y mayor tipo de competencia, tanto desde el exterior como del interior. Durante ese proceso, algunas actividades cambiaron de propietarios, otras quebraron, derivando en despidos de trabajadores y redefinición de las condiciones salariales y de trabajo. El mundo del trabajo asalariado, organizado y protegido, de pronto se vió conmocionado.

a) El sector moderno privado

El sector moderno privado urbano no ha alcanzado aún un tamaño y una madurez suficiente como para transformarse en el líder del desarrollo nacional. Aún depende del apoyo en términos de protección y subsidios del sector público, sin mencionar la importancia que tiene para estos sectores la demanda de consumo e inversión del sector público ahora en disminución. El dinamismo de estas actividades ha sido evidentemente insuficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana, sin contar el problema de las migraciones rural urbanas.

b) El sector público

Durante la década de los setenta el sector público había funcionado como un instrumento promotor del desarrollo. Las facilidades de financiamiento internacional provenientes del reciclaje de los petrodólares, hicieron posible esta función, sin mediar difíciles reformas tributarias. Sin embargo, el dinamismo y la expansión del sector público encontró rápidamente un techo, el cual quedó definido por el peso de la deuda externa.

La expansión de la inversión y de los servicios públicos generó muchísimos empleos asalariados urbanos. Por su parte, la expansión de los sistemas educativos, tanto escolares como universitarios amplió notablemente la cantidad de nuevos entrantes al mercado de trabajo con mayores niveles educativos, con niveles profesionales y técnicos, y obviamente con mayores expectativas de acceder a empleos de calidad y bien remunerados. La insuficiencia de demanda por este tipo de mano de obra en el sector moderno privado, llevó al sector público a convertirse en el principal demandante de mano de obra calificada urbana, que los educaba y luego los contrataba.

No toda la expansión del Estado fue de tipo espúrea. Tanto la dimensión como las funciones de los sectores públicos centroamericanos era bastante pequeña y precaria hasta los años setenta. La propia modernización de las sociedades exigía de Estados modernos, con más y mejores funciones. Y esa expansión ha producido valiosos frutos en términos del desarrollo humano en países como Costa Rica y Panamá, donde la esperanza de vida se ha extendido de manera espectacular, la mortalidad infantil ha decrecido a los niveles más bajos de la región, y el analfabetismo se ha reducido a una mínima expresión (PNUD, 1995). Precisamente, hacia mediados de la

década, Costa Rica y Panamá se ubicaban en las posiciones número 31 y 43 respectivamente en el Informe sobre Desarrollo Humano 1996 del PNUD, considerándose ambos como países de desarrollo humano alto. El gasto social del sector público en Centroamérica ha demostrado ser una inversión en capital humano de gran rendimiento.

c) Salarios y pobreza urbana

La relevancia de los sectores modernos, privado y público, en relación a la pobreza, se puede apreciar por medio de la situación de los salarios, es decir a través, del salario mínimo y de la estructura salarial.

La proporción de asalariados en el total de la fuerza de trabajo urbana en Centroamérica a inicios de los noventa era altamente mayoritaria, fluctuando entre un 46 % en Guatemala y un 79 % en Panamá. Al respecto, se tiende a suponer que entre los asalariados la pobreza familiar es casi inexistente ya que se trata de una modalidad de trabajo moderna y protegida por la seguridad social. Sin embargo, en la práctica, esa apreciación debe matizarse, pues existe un elevado porcentaje de asalariados en establecimientos con menos de 5 ocupados, cuyas remuneraciones son inferiores al salario mínimo legal; más aún, en el propio sector privado moderno existe también cierto nivel de incumplimiento de la reglamentación del salario mínimo.

En efecto, una proporción importante de los jefes de hogar pobres trabajan como asalariados del sector privado moderno. Esta situación señala de una manera inequívoca la enorme importancia que tiene la fijación e inspección del cumplimiento de los salarios mínimos legales de parte de los Ministerios de Trabajo.

Existen ciertas confusiones conceptuales respecto de la naturaleza de los salarios

mínimos legales -cuyo incumplimiento es la raíz de la pobreza familiar entre los asalariados- que conviene aquí aclarar. En primer lugar, en algunas ocasiones se asume que la fijación de los salarios mínimos debe hacerse tomando en consideración la capacidad económica de las empresas. En segundo lugar, a veces se llega a pensar que el salario mínimo debe referirse exclusivamente a la nutrición del trabajador asalariado, correspondiendo la nutrición de su familia a su responsabilidad personal. En tercer lugar, se sugiere que los salarios sólo deben referirse a los requerimientos nutricionales del trabajador, y no a sus necesidades de vestido, transporte, salud, educación, vivienda, etc.; debiendo ser éstas últimas de responsabilidad de la familia del trabajador y no del asalariado. En cuarto lugar, se tiene la errónea percepción que entre las familias de bajos ingresos (en torno al salario mínimo) trabajan dos miembros por familia. No obstante, se ha comprobado que en casi todos los países de la subregión trabaja en promedio menos de un miembro por hogar y que una de las causas de la pobreza es precisamente la baja tasa de ocupación entre los hogares pobres.

El salario mínimo está sin embargo definido en los códigos de trabajo y hasta en las constituciones de los países como un salario piso, bajo el cual no se debe remunerar a la mano de obra, para garantizar así un nivel de vida decoroso y digno para el trabajador y su familia. La vida decorosa de una familia requiere de ingresos para solventar el gasto de la vivienda, para vestirse, para transportarse al trabajo y desde el trabajo, para adquirir los útiles escolares de los hijos, para comprar remedios y por supuesto para alimentar a toda la familia.

Hacia inicios de los noventa, el costo por persona diario, para satisfacer esas necesidades básicas familiares fluctuaba en

Centroamérica entre 1 y 2 dólares con cincuenta centavos. Es decir entre US\$ 365 y US\$ 912 al año. El salario mínimo industrial, por hora fluctúa entre menos de US\$ 0.15 (en Nicaragua) hasta US\$ 0.96 (en Panamá). Un trabajador plenamente ocupado en Guatemala, durante 6 días de la semana, a ocho horas de trabajo diarias, para mantener una familia de 4.5 personas, precisaría trabajar 24 horas diarias a la tasa de salario mínimo para mantener decorosamente a su familia. Y así y todo, a inicios de los noventa, en Guatemala, alrededor de un tercio de los asalariados percibía salarios por debajo del mínimo legal establecido, de 20 centavos de dólar por hora.

Las actividades primarias y terciarias emergen como aquellas donde es mayor el incumplimiento de la reglamentación de salario mínimo. En las actividades primarias, particularmente cuando están relacionadas con la exportación, se tiende a percibir el costo de la mano de obra como simplemente un costo más de producción que compite con el volumen de ganancias. Sin embargo, en las actividades secundarias, particularmente las estrechamente relacionadas con el mercado interno (de no transables), se visualiza a los salarios como un ingrediente fundamental de su demanda efectiva.

En cuanto a la situación de los salarios por sector institucional, en el sector privado se concentra la participación de los ocupados que perciben remuneraciones por debajo de la media salarial, mientras que en el sector público se concentra la participación de los ocupados que perciben remuneraciones promedio por sobre la media salarial. La concentración de ocupados del sector público por sobre la media salarial se debe fundamentalmente a que este sector contrata entre un 65 y 75 % de los profesionales y técnicos de los países. Por ello, el salario promedio del sector público tiende a situarse por sobre los del sector privado.

Más aún, esto último se acentúa entre los ocupados manuales y no calificados, cuyos salarios promedio en el sector público son superiores a los del sector privado, porque el sector público tiende a mantener sus trabajadores por más tiempo que el sector privado y les reconoce su antigüedad. En el sector privado, la rotación de los trabajadores no calificados es alta y son remunerados en torno al salario mínimo. En el caso del empleo femenino, estas diferencias se tornan extremas: una gran proporción del empleo femenino privado consiste en servicio doméstico, mientras el empleo femenino en el sector público se concentra en ocupaciones profesionales y técnicas tales como, entre otras, profesoras, enfermeras y secretarías.

El ajuste estructural que promueve la contención del empleo del sector público, implica afectar seriamente el empleo de los profesionales y técnicos, el empleo femenino calificado y bien remunerado y la calidad de vida de los trabajadores no calificados. Los perfiles ocupacionales del sector público y privado son complementarios y no sustitutos, de modo que las oportunidades de empleo que pueden ofrecer las privatizaciones o la movilidad ocupacional del sector público hacia el privado son bastante limitadas.

El rezago en desarrollo social de los países de la subregión plantea ingentes necesidades de expandir la satisfacción de necesidades básicas tales como educación, salud y vivienda. Todas estas actividades son particularmente mano de obra intensivas y de un costo relativamente bajo si se les considera como inversión social. Tienen un alto componente de insumos nacionales y elevados rendimientos de largo plazo, como inversión en capital humano.

En la distribución de los salarios por deciles de ocupados se manifiesta en todos los países de la subregión un marcado sesgo distributivo,

que se traduce en que la moda de la distribución (es decir, los niveles salariales de mayor frecuencia o que más se repiten) se ubica en torno al cuarto decil (es decir alrededor de los niveles de ingresos que corresponden al cuarto decil más pobre de la distribución), mientras que el promedio de los salarios se sitúa en los niveles percibidos por el séptimo decil de perceptores. La moda tiende, a su vez, a confundirse con el salario mínimo legal, lo que significa que un porcentaje muy significativo de asalariados percibe tan solo el salario mínimo legal. Se cumple así aquel clásico decir de los estadígrafos que señalan: *que cuando se trata de una negociación salarial los trabajadores seleccionan la moda como la medida de tendencia central de los salarios más representativa, mientras los empresarios seleccionan el salario promedio, y el gobierno (tratando de ser imparcial) selecciona la mediana salarial.* Debe por lo tanto tenerse presente que cuando se hable de salarios promedio, más de un 70 % de aquellos asalariados están percibiendo salarios por debajo de aquel promedio.

La estructura salarial según ramas de actividad económica presenta una marcada constancia a través de todos los países de la región: la industria manufacturera constituye el piso salarial, los servicios financieros y de utilidad pública representan el vértice de la pirámide salarial, mientras los servicios se ubican en el promedio salarial urbano. Según ocupaciones, los salarios más bajos están entre los ocupados en servicios personales, los más altos entre los gerentes, administradores, profesionales y técnicos; mientras los comerciantes representan el promedio. Según categorías de ocupación, el piso se sitúa entre los asalariados en establecimientos de menos de 5 ocupados, seguidos por los trabajadores por cuenta propia, culminando en los patrones, con los ingresos más altos. Los asalariados

privados del sector moderno tienden a representar al promedio de la remuneración urbana.

Los salarios promedio totales urbanos de **las mujeres**, a veces superan el de los varones: porque la composición ocupacional del empleo femenino presenta un elevado porcentaje de profesionales, técnicos y administradores del sector público. La composición educacional del empleo femenino presenta, en general, niveles superiores -en promedio- que entre los varones.

Se ha podido comprobar una cierta correlación entre la demanda por bienes y servicios del sector informal urbano y el ingreso de las familias con jefes de hogares remunerados al nivel del salario mínimo. En aquellos casos, la política de salarios mínimos estaría influyendo en los ingresos del sector informal.

3. El sector informal urbano: Esponja del problema del empleo y depositario de la pobreza urbana

Frente a la insuficiente absorción de empleo asalariado por parte de los sectores modernos tanto privados como público, el sector informal urbano se ha transformado en una alternativa para la sobrevivencia familiar a niveles de subsistencia, actuando como esponja que absorbe el excedente de mano de obra urbana en actividades de baja productividad. Por lo tanto, en el sector informal urbano se concentran aquellas ocupaciones de bajos ingresos y condiciones de trabajo extremadamente precarias. Así el sector informal se transforma en un depósito de la pobreza urbana.

Pero sería exagerado sostener que todo el sector informal urbano es pobre. En efecto, al interior de este sector coexisten franjas que han alcanzado niveles aceptables de productividad que generan remuneraciones a veces bastante por encima de los salarios pagados

por el sector moderno. Ciertos trabajadores por cuenta propia, que dominan habilidades artesanales de producción o conocimientos técnicos para reparaciones y mantenimiento de equipos, se ubican en la cúpula de los ingresos del sector informal. Los patrones de microempresas también perciben ingresos superiores a los que devengarían como asalariados del sector moderno. Pero estas son actividades del sector informal urbano para las cuales la facilidad de entrada ya no es muy amplia. Existen barreras de acceso, ya sea bajo la forma de capital fijo o de capital humano.

La franja del sector informal urbano que puede actuar como esponja durante períodos de crisis económica, corresponde a aquel conjunto de actividades respecto de las cuales existe una perfecta facilidad de entrada, sin barreras de ningún tipo. Por lo general esa franja se refiere al comercio ambulante; ni siquiera al de informales ya establecidos en ciertas calles o barrios de la ciudad, los cuales establecen sus propios tipos de barreras de entrada para evitar la excesiva competencia. Los servicios personales de tipo doméstico, como lavanderas, planchadoras, y las actividades caseras de producción de alimentos serían las de más fácil entrada, pero también las de menor productividad y remuneración.

4. La desigual distribución de los ingresos

La pobreza familiar en por lo menos tres países del istmo Centroamericano (Costa Rica, El Salvador y Panamá), es un fenómeno de índole relativa: se trata de una pobreza en medio de la riqueza. La subregión está dotada de ricos recursos naturales, una ubicación geográfica privilegiada respecto a los mercados de consumo masivo, recursos

humanos emprendedores, de habilidades naturales y de elevados niveles educativos, en varios países.

En la mitad de los países el ingreso per cápita supera -con amplio margen- las líneas de pobreza nacionales, indicando que el nivel de crecimiento económico ya ha superado los niveles absolutos que podrían explicar la pobreza, y que en consecuencia la pobreza también tiene su explicación en la estructura de distribución de los ingresos de esos países.

Los niveles de pobreza familiar están claramente relacionados no sólo con los niveles de ingreso per cápita de los países (por ejemplo Guatemala es el país con mayor grado de pobreza y menor nivel de ingreso) sino con las estructuras de distribución. Así, Costa Rica es, el país con menor grado de pobreza, pero tiene un menor nivel de ingreso que Panamá, que presenta niveles de pobreza muy superiores.

La distribución macroeconómica del ingreso nacional entre salarios y utilidades oscila probablemente entre 25 y 55 % para los salarios, entre los diferentes países de la sub-región '. Estas proporciones oscilan por su parte para cada país a lo largo de los ciclos económicos, particularmente cuando los términos de intercambio y el pago de la deuda externa reduce el ingreso disponible y el grueso del ajuste económico recae sobre los trabajadores bajo la forma de desempleo y caída de los salarios reales.

Los países más rurales, esto es, con mayor proporción de fuerza de trabajo en la agricultura en categorías ocupacionales tales como campesinos y sector informal, presentan las distribuciones de ingresos más sesgadas en favor del capital. El grueso de esa mano de obra percibía a inicios de los noventa remuneraciones en torno al costo de la canasta básica alimentaria, es decir, 50 centavos de dólar por día.

Si se analiza la estructura de distribución del ingreso familiar, considerando como familias de bajos ingresos al conjunto de familias que ocupan los primeros cuatro deciles de la distribución, familias de ingresos medios a las que se ubican entre el quinto y octavo decil y como familias de altos ingresos a las que pertenecen al noveno y décimo decil, se puede observar que en países con una muy desigual distribución primaria del ingreso, persiste la pobreza en magnitudes masivas, a pesar de haber alcanzado un nivel de desarrollo aceptable.

Respecto de esto último, en Panamá, el 40 % más pobre percibe sólo un 7 % del ingreso familiar, es decir un 17.5 % del ingreso per cápita . En este caso el bajo nivel de ingreso del sector pobre no se debe al insuficiente nivel de ingreso per cápita alcanzado en términos absolutos, sino a la desigual distribución del ingreso. Más aún, tanto Panamá como Hungría a finales de los ochenta habían alcanzado el mismo nivel de ingreso per cápita: US\$ 2,400. Sin embargo, en Hungría el 40 % más pobre de las familias en lugar de captar sólo un 7%, como en Panamá, recibía un 20 % del ingreso total. Si se aplicase la estructura de distribución del ingreso familiar húngaro a Panamá, las familias del 40 % más pobre percibirían un ingreso per cápita de US\$ 1,200 anuales, es decir, un 37 % sobre la línea de pobreza panameña. En Panamá en cambio ese grupo de familias tenía en promedio un ingreso per cápita de US\$ 420 anuales, es decir, un 48 % de la línea de pobreza en Panamá.

Si se planteara la alternativa de eliminar la pobreza en Panamá sólo a través del crecimiento del ingreso per cápita para alcanzar un nivel de US\$ 876 anuales, a partir de US\$ 420, el ingreso per cápita *de los pobres* debería crecer sostenidamente al 2 % anual, durante 37 años. Es decir, habría que esperar

bastante más de una generación, en las condiciones de crecimiento más optimistas para los pobres.

E. Interrelaciones entre la pobreza urbana y el mercado de trabajo

Aunque resulta difícil establecer con certeza la causalidad de la interrelación que existe entre la pobreza urbana y el empleo, lo cierto es que en Centroamérica las familias pobres concentran una proporción muy mayoritaria del problema del empleo. Se puede argumentar que ciertas familias son pobres en un momento determinado del tiempo por estar sufriendo problemas temporales de empleo; como también se puede sostener que la pobreza urbana tiende a transmitirse de una generación a otra mediante el círculo vicioso en que se estancan las familias que padecen de problemas crónicos de empleo e insuficiencia de ingresos.

Las familias pobres de Centroamérica concentran sobre 50 % y hasta un 83 % (Honduras) del total de desocupados abiertos; y entre un 67 y 80 % del total de subocupados (personas con una ocupación o empleo precario, ya sea por insuficiencia de ingresos o de la jornada de trabajo). La evidencia estadística es abrumadora como para poder sostener que existe una fuerte y clara interrelación entre la pobreza urbana y el problema del empleo, independientemente de qué fenómeno explique al otro.

También es importante aclarar, que el problema del desempleo abierto no es un lujo de las familias no pobres, sino el drama mayoritario de los pobres. La idea que el desempleo abierto pueda ser de carácter voluntario, se reduce a una pequeñísima minoría -si es que existe del todo-. Teniendo presente que el ingreso del jefe del hogar constituye en Centroamérica la principal contribución al

ingreso familiar, el desempleo abierto del jefe de hogar es causa casi inmediata de pobreza familiar, especialmente si se trata de jefes de hogar, mujeres, con menores en edad pre-escolar.

El subempleo, tanto por insuficiencia de horas trabajadas, como por insuficiencia de ingresos, es un fenómeno tan fuertemente asociado con la pobreza como lo es el desempleo abierto. El subempleo parece ser, sin lugar a dudas, la alternativa para los jefes de hogar que no se pueden dar el lujo de quedarse desempleados. La elevada incidencia de subempleo entre las familias pobres está a su vez asociada con la elevada proporción de jefes de hogar insertos en el sector informal urbano.

Estimaciones cuantitativas realizadas para ciertos países permiten aseverar que si se estandarizara el problema del empleo de los pobres al nivel de los no pobres, la pobreza urbana se aliviaría significativamente, incluso si la remuneración al trabajo se diera al nivel del salario mínimo legal. Es más, si la proporción de ocupados por familia pobre se elevara al equivalente del promedio nacional, la pobreza urbana casi desaparecería.

Es cierto, sin embargo, que no se puede pretender aseverar que la totalidad del problema de la pobreza urbana sea originada por el problema del empleo que afecta a las familias pobres. Es evidente, como se pudo establecer en el acápite sobre la situación socioeconómica demográfica de las familias pobres, que éstas padecen no sólo de problemas de empleo sino también de problemas demográficos y socio-culturales. A veces no existe suficiente cantidad de miembros de la familia en edad o en condiciones de trabajar como para pretender aliviar la pobreza exclusivamente mediante mecanismos relacionados con el mercado de trabajo. En tales casos, el gasto social en nutrición, educación, salud, vivienda,

y seguridad social resulta indispensable y se transforma en el último recurso disponible para el alivio de la pobreza urbana, en plazos razonables, y condiciones dignas para el ser humano.

Pero la interrelación que se establece entre la pobreza familiar y el mercado de trabajo, va más allá del problema del empleo que aqueja a las familias pobres. La naturaleza del empleo y las condiciones de trabajo también presentan significativas correlaciones. Entre dos tercios y tres cuartas partes de los jefes de familia insertos en actividades del sector informal urbano, son además jefes de hogares pobres. Proporciones muy similares se dan entre las mujeres jefes de hogar, que son además jefes de hogares pobres.

Un esquema interesante para establecer las interrelaciones entre la pobreza urbana y el mercado de trabajo fue sugerido por Rodgers (1989), en el cual se distingue entre trabajadores asalariados protegidos y no protegidos; y entre trabajadores informales y marginales. Las variables identificadas por Rodgers se podrían medir a través de las encuestas de hogares tradicionales, si se les introdujera un conjunto relativamente simple de preguntas adicionales. Aun cuando la información disponible nos impide aplicar plenamente este esquema, una desagregación de la segmentación tradicional del PREALC hacia las categorías recomendadas por Rodgers, permite señalar lo siguiente:

- Sólo entre un 1.2 % (Costa Rica) y un 45 % (Honduras) de los empleados públicos pertenecen a familias pobres.
- Entre un 6.3 % (Costa Rica) y un 73.7 % (Honduras) de los trabajadores por cuenta propia pertenecen a familias pobres.
- Entre un 7.4 % (Costa Rica) y un 69.6 % (Honduras) de los trabajadores en microempresas pertenecen a familias pobres.

La incidencia del problema del empleo entre familias indigentes es claramente superior -en todos los países de la subregión- al problema que enfrentan las familias pobres pero no indigentes. Si en lugar de trabajar con líneas absolutas de pobreza, se trabajara con medidas de pobreza relativa, conociendo la distribución del ingreso familiar por deciles, también se puede constatar que el problema del empleo presenta una correlación estable y decreciente a mayores niveles de ingreso familiar.

La composición del empleo según categorías de ocupación o segmentos del mercado de trabajo, o según la calidad del empleo (si se pudiese medir al estilo de Rodgers) muestra una consistente correlación entre diferentes niveles de ingreso.

- Los trabajadores protegidos, empleados en ocupaciones profesionales y técnicas, o en posiciones administrativas y gerenciales, pertenecen a los deciles superiores.
- Los trabajadores semi-protegidos, empleados en ocupaciones administrativas intermedias, y obreros calificados, pertenecen a los deciles de ingresos familiares medios.
- Mientras los trabajadores no protegidos en actividades informales o marginales, con educación primaria o inferior, son en su totalidad miembros de familias que pertenecen a los primeros deciles de la distribución del ingreso familiar.

En consecuencia el alivio de la pobreza atraviesa por:

- En primer lugar, aliviar el problema del empleo.
- En segundo lugar, focalizar el gasto social en los primeros deciles de la distribución familiar del ingreso.
- En tercer lugar, elevar los niveles promedio de educación y de capacitación de la fuerza de trabajo.

- En cuarto lugar, promover entre los empleadores una mayor valoración de la inversión en capital humano, de la experiencia adquirida por sus trabajadores en sus puestos de trabajo, de la conveniencia de la capacitación permanente en el puesto de trabajo. Asimismo corresponde promover la aplicación de criterios de selección objetivos al momento de contratar personal, basados en las características personales, el nivel educativo y la experiencia acumulada.

F. Política económica y pobreza urbana

1. Políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste estructural

Quizás resulte aún prematuro pretender extraer conclusiones generales sobre los efectos de las políticas macroeconómicas aplicadas durante los años ochenta en la subregión sobre la pobreza urbana y el mercado de trabajo, especialmente porque se dispone de información limitada o no comparable y porque no ha mediado aún un lapso suficiente de tiempo como para conocer los efectos de dichas políticas.

Reconociendo esas limitaciones, de la evidencia disponible se puede inferir lo siguiente:

- Las políticas de ajuste estructural han estado orientadas a mejorar la eficiencia de la asignación de los recursos productivos a través de los mecanismos del libre mercado. En esencia se ha intentado corregir las distorsiones que existían en los mercados, particularmente eliminar la protección a actividades de producción de bienes o servicios no transables, que no siendo competitivas a nivel internacional, lograban alcanzar niveles de rentabilidad aceptables en virtud de la protección efectiva que ofrecen ciertos mercados

internos. Mediante la reducción de la protección a los bienes no transables, la aplicación de tipos de cambio de paridad y sin retraso cambiario, más otros incentivos directos e indirectos a la exportación, se ha buscado promover las exportaciones, y movilizar la asignación de los recursos productivos hacia aquellas actividades en las cuales cada país cuente con ventajas comparativas.

- La política cambiaria, ha estado acompañada de políticas de tasas de interés reales y competitivas, complementada a su vez por medidas de liberalización del comercio exterior y del control cambiario, que eventualmente puede llegar a alcanzar el libre movimiento de los flujos de capitales y con ello de la totalidad de las operaciones financieras internacionales.

- En cuanto al sector público, se le ha reducido y concentrado en torno a los servicios públicos esenciales, evitando que desarrolle actividades económicas. De este último aspecto ha surgido en toda la subregión una dinámica política de privatizaciones. Escasos esfuerzos se han desplegado en relación a reformas tributarias para solventar los gastos públicos existentes. Más bien se ha tendido a reducir dichos gastos, incluso los de carácter social. Todo ello con la esperanza de ampliar el espacio para la actividad privada y cuidar que los déficits fiscales no produzcan un efecto de *crowding out* del sector privado por excesiva demanda de crédito de parte del sector público.

- La liberalización del comercio exterior, unida a los incentivos a las exportaciones ha producido en la subregión reacciones positivas en cuanto al surgimiento de exportaciones no tradicionales. No está aún muy claro hasta qué punto dichos procesos exitosos se deben o no a la aplicación de fuertes subsidios a dichas exportaciones mediante certificados de ahorro tributarios, devolución de impuestos, devaluaciones

periódicas y a la apertura concesional de mercados externos que en cualquier momento se saturan o se cierran por prácticas proteccionistas o de condicionamiento político.

a) Los costos del ajuste

El efecto de las políticas de estabilización y ajuste en términos de mejoramiento de la situación del empleo ha sido lento, basado en el aprovechamiento de tasas de salario sumamente bajas en dólares, en ocupaciones que requieren bajos niveles educativos y de calificación, con modalidades de trabajo altamente inestables y precarias.

La calidad de los nuevos empleos es claramente inferior a las que ofrecía el sector público del área y a las que dominaban en el sector moderno privado que producía no transables merced a una elevada protección. El efecto inmediato sobre el empleo ha sido un aumento del desempleo abierto, de la cesantía en los sectores modernos productores de no transables que quedaron desprotegidos, de la cesantía del sector público que ve reducido su tamaño relativo. Esto conllevó un aumento del empleo informal urbano, en sus franjas más precarias, donde existe libre y fácil entrada, para la sobrevivencia familiar a niveles de subsistencia. El problema del empleo se ha agudizado en todas sus manifestaciones: desempleo abierto, precarización de los empleos existentes, subempleo, trabajadores desalentados, etc.

La calidad de los puestos de trabajo que subsisten son inferiores: los salarios reales se han reducido, tanto a nivel promedio como mínimo, las prestaciones laborales se han minimizado, ha aumentado el empleo ocasional, a tiempo parcial, se han suspendido y hasta eliminado, en ciertos casos, las convenciones colectivas de trabajo, y se han debilitado los movimientos sindicales.

La esperanza radica en que a mediano o largo plazo, una vez concluida la reestructuración, con una mejor y más eficiente asignación de recursos, el crecimiento económico -orientado hacia afuera- requerirá de mayores niveles de empleo. Si eso se diera, no queda claro si la calidad del empleo futuro se seguirá deteriorando y por cuanto tiempo, mientras los aparatos educativos nacionales siguen produciendo cantidades crecientes de egresados profesionales y técnicos.

Las políticas de ajuste estructural han estado, normalmente precedidas por políticas macroeconómicas de corto plazo orientadas a estabilizar la economía, mediante la búsqueda de balances macroeconómicos básicos entre: oferta y demanda agregada, gastos e ingresos fiscales, oferta y demanda monetaria, en el mercado cambiario, de capitales, en la balanza de pagos. A pesar de que, en principio, existen infinitas combinaciones para repartir el costo social del ajuste entre los trabajadores y los empleadores, en la mayoría de los casos el grueso de ese costo ha recaído sobre los trabajadores bajo la forma de desempleo y menores salarios; lo cual conduce a la caída de la participación de las remuneraciones al trabajo en el producto.

El impacto sobre la pobreza familiar no se ha dejado esperar. El desempleo entre los trabajadores de baja calificación se traduce en pobreza familiar inmediata, si éstos son jefes de hogar. Entre las familias más pobres, la proporción del ingreso familiar aportada por el jefe de familia es absolutamente dominante y esencial.

Durante la primera fase del ajuste los costos del mismo se expresan en mayor desempleo y cesantía. Ante la falta de oportunidades convencionales del empleo, la participación de la fuerza de trabajo tiende a contraerse a consecuencia del denominado efecto

de desaliento de los trabajadores, que reconocen que por mucho que busquen empleo no lo encontrarán. Como la búsqueda cuesta dinero y tiempo, se reducen temporalmente las tasas de participación. Las familias afectadas acuden a sus ahorros, a ayuda de sus amigos y familiares más cercanos, al endeudamiento y hasta a la delincuencia.

Llega un momento en que las familias resuelven enfrentar el problema mediante estrategias diferentes, no convencionales: deciden ingresar al sector informal urbano. Es en esta segunda fase del ajuste recesivo, cuando las tasas de participación vuelven a crecer. Particularmente entre la fuerza de trabajo secundaria de la familia, vale decir, entre las dueñas de casa, los estudiantes, los inactivos. Esta fuerza de trabajo familiar se vuelca hacia la actividad económica independiente, informal y precaria. Entre tanto el trabajo asalariado ha sido suficientemente golpeado como para que los salarios promedio y hasta los mínimos reales comiencen a reducirse.

En Centroamérica sólo Costa Rica ha recuperado los niveles de empleo y de salarios de pre-crisis y paralelamente con ello, se han reducido los niveles de pobreza. Así y todo persisten bolsones regionales y sectoriales con serios problemas de empleo, en tanto ha emergido una nueva composición del empleo cuya calidad es inferior (menos moderna) a la prevaleciente a comienzos de los ochenta. El sector informal urbano ha crecido en términos relativos. No obstante, el ajuste costarricense se ubica entre los más exitosos de América Latina, por haber conducido a una estabilización rápida, con un mínimo de costo social relativo. Cabe sí destacar que el costo social del ajuste fue compensado en el caso de Costa Rica mediante un sofisticado sistema de gasto social focalizado entre los pobres a través del Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (DESAF), el Instituto Mixto

de Asistencia Social (IMAS) y demás instituciones del sector social del país. Así, el ajuste económico pudo ser más profundo que en otros países de la región, reduciéndose con ello el periodo transicional. Para dar una idea de lo sucedido, en Costa Rica se invirtió un monto en promover las exportaciones mediante certificados de ahorro tributario (CATS) similar a los recursos destinados a la compensación social, mediante el DESAF.

b) Políticas de compensación social

En países que no cuentan con la institucionalidad pública de Costa Rica, el costo del ajuste ha tendido a hacerse intolerable en términos sociales y políticos. ¿Cuánto se podría ajustar un mercado de trabajo donde la gran mayoría gana en torno al salario mínimo y donde para satisfacer las necesidades básicas de la familia tipo se requiere trabajar 24 horas por día a la tasa de salario mínimo?

Una lección importante de la experiencia costarricense en cuanto al alivio de la pobreza se encuentra en el DESAE. Se trata de un programa de índole redistributivo en el que el Estado moviliza recursos a partir de la planilla salarial y el impuesto a las ventas hacia el 20 % más pobre de la población. Es interesante constatar que el volumen de recursos que canaliza el DESAF equivale a la brecha de pobreza de Costa Rica. Por lo tanto si se agregaran los beneficios del DESAF como, ingreso en especies o no monetario al ingreso identificado entre las familias pobres mediante la encuesta de hogares, los niveles de pobreza familiar de Costa Rica serían aún menores a los mencionados en este trabajo. Gracias -entre otras razones- a este mecanismo redistributivo, que ha venido funcionando de manera sistemática y creciente desde mediados de los años setenta, Costa Rica ha logrado uno de los índices de desarrollo humano más elevados de la región.

Algo parecido se puede constatar en la experiencia de Panamá debido a su elevado gasto social per cápita. Si bien en Panamá no existe una institucionalidad como la costarricense para atender de manera directa y focalizada los problemas de los pobres, existe un gasto público per cápita elevado, con un alto componente de gasto social. El gasto social per cápita en Panamá ha superado los US\$ 700 al año, excediendo la línea de pobreza. Si dicho gasto social se focalizara de manera más eficiente entre los pobres y se redujeran sus filtraciones de carácter administrativo, la pobreza que existe a nivel del ingreso monetario que perciben las familias por su trabajo, se podría prácticamente eliminar.

A partir del perfil básico de las familias pobres en Centroamérica presentado al comienzo de este trabajo, surgen dos tipos de políticas eficaces para el alivio de la pobreza. De una parte, las políticas de empleo e ingresos, a través del mercado de trabajo. Y de otra parte, el gasto social focalizado del sector público en las familias pobres para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas.

Las políticas de alivio de la pobreza familiar a través del mercado de trabajo consisten fundamentalmente en combinaciones de políticas de empleo y de remuneraciones.

2. Políticas de empleo e ingresos

Para el alivio de la pobreza urbana, vía mecanismos relacionados con el mercado de trabajo resulta indispensable restablecer el crecimiento económico, reactivar los sectores modernos para que aumenten sus niveles de empleo asalariado y mejoren las tasas de salario. Con ello, las actividades informales verían aumentada su demanda y podrían mejorar sus niveles de ingreso, e incluso dejar el sector informal e integrarse al sector moderno. El buen diseño de la política

macroeconómica es fundamental para lograr los propósitos recién reseñados, entre los cuales la política de salarios mínimos y de convenciones colectivas pasan a ser pilares centrales del alivio de la pobreza por medio del mercado de trabajo.

Las políticas de empleo, ya sea por medio de medidas macroeconómicas de mediano y largo plazo o de programas especiales de empleo de corto plazo, deben apuntar a elevar la tasa de ocupación plena de los grupos familiares pobres, reduciendo así el desempleo abierto y el subempleo característico de esas familias.

Las ventajas de las políticas anti pobreza mediante instrumentos del mercado de trabajo son evidentes: son permanentes, son económicas, son simples de llevar a cabo, se pueden confiar a mecanismos impersonales tales como el mercado, no requieren de intervenciones directas, ni de administración de complejos programas abiertos a la corrupción. Es más, los programas de generación de empleos son una manera efectiva de reducir las filtraciones del gasto social y focalizar su destino. Sin embargo, no obstante todos estos méritos, su puesta en práctica requiere de decisión política, lo cual a veces es una dificultad mucho mayor que la obtención de financiamiento.

Las políticas de remuneraciones pueden ser de dos tipos: unas, orientadas hacia los sectores modernos, se basan principalmente en la fijación de los salarios mínimos (y la fiscalización de su cumplimiento) y el fomento de la negociación colectiva. Otras, orientadas hacia los sectores tradicionales, enfatizan el aumento de los niveles de productividad y de organización de estos sectores como la condición indispensable para la elevación de sus ingresos.

Una de las medidas efectivas y simples para reducir la pobreza es la fijación de

salarios mínimos legales y su adecuada inspección por parte de los Ministerios de Trabajo. Si bien la fijación de salarios mínimos no soluciona por sí misma todo el problema de la pobreza, al menos contribuye a su alivio entre las familias dependientes del ingreso de los trabajadores asalariados del sector moderno.

A su vez, para que el salario mínimo fijado se aproxime al nivel de ingresos requerido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias, cabe considerar los siguientes antecedentes. En Centroamérica el tamaño promedio familiar es de 4.5 personas. Si se considera la estructura etaria de la familia tipo, ésta corresponde a 3.3. adultos equivalentes. Por otra parte el número de ocupados en la familia tipo es de 1.6 ocupados por familia. Asimismo, el peso de la canasta básica alimentaria de la familia tipo oscila como porcentaje del gasto familiar total entre un 50 y un 63.5 %.

Si se desea que el salario mínimo legal permita la satisfacción de las necesidades básicas de una familia tipo, el cálculo del mismo debería hacerse de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{salario mínimo} = \frac{\text{Costo de la canasta básica} * \text{adultos equivalentes por familia}}{\text{Número de ocupados por familia} * \text{peso de la canasta básica}}$$

$$\text{salario mínimo} = \frac{\text{Costo de la canasta básica} * 3.3}{1.6 * 0.5}$$

$$\text{salario mínimo} = 4 \text{ canastas básicas alimentarias}$$

3. El gasto social focalizado

En algunos países, como **Costa Rica** y **Panamá** por ejemplo, las políticas de alivio de la pobreza a través del mercado de trabajo permitirían, por sí mismas, aliviar una proporción

significativa de la pobreza familiar. En otros países sin embargo, donde el gasto social del sector público es insuficiente o casi nulo, el alivio de la pobreza familiar requiere de acciones conjuntas vía mercado de trabajo y extensión del gasto social.

El gasto social focalizado en las familias pobres permite aliviar los problemas característicos de estas familias, recién señalados, de la siguiente manera. 't

El gasto social en educación, focalizado entre familias pobres, permitiría:

- Aumentar la cobertura de establecimientos pre-escolares 11, y gracias a ello facilitarle a las mujeres jefes de hogares pobres realizar trabajos asalariados y a sus hijos recibir desayunos y almuerzos escolares gratuitos a través de programas de gasto social en nutrición infantil y así evitar que la pobreza ocasione daños irreparables en la salud y desarrollo de los menores de familias pobres.

- Un subsidio educacional orientado hacia menores en edad escolar, permitiría a las familias pobres mantener a sus hijos en el sistema educativo y evitar forzarlos a ingresar al mercado de trabajo a edades inadecuadas o en actividades socialmente degradantes u ocupacionalmente dañinas a su salud. Con ello se estaría evitando que el problema de la pobreza familiar se transforme en un problema hereditario o intergeneracional.

- El gasto social en seguridad social, permitiría desarrollar un sistema de hogares abiertos para ancianos y de pensiones no contributivas, que aseguraría una vejez decorosa, productiva y libre de las angustias de no poder satisfacer las necesidades básicas.

- El gasto social en capacitación contribuiría por medio de talleres abiertos comunales a la elevación de la productividad e incorporación tecnológica en las actividades del sector informal y la capacitación de los trabajadores desocupados de escaso nivel educativo.

- El gasto social en soluciones de vivienda **popular ayudaría** a reducir el déficit habitacional y a mejorar las condiciones habitacionales de las familias pobres.
- El gasto social en un banco de tierras y en fondos rotatorios para microempresas, **contribuiría** a mejorar el acceso de las familias pobres a la propiedad de activos y con ello al empleo independiente productivo y bien remunerado.
- El gasto social en un fondo de subsidio al desempleo haría posible desarrollar programas especiales de empleo en áreas rurales durante períodos de baja actividad, construyendo infraestructura económica tal como:

- caminos rurales
- sistemas de regadío
- terracerías
- programas de reforestación
- ampliación de la capacidad de almacenaje

Y en las áreas urbanas infraestructura social tal como:

- veredas
- agua potable
- canalización de aguas servidas
- electrificación

4. *Brecha de pobreza urbana y esfuerzo redistributivo*

El déficit de ingresos de las familias urbanas indigentes o pobres, es porcentualmente bajo en relación al ingreso familiar urbano registrado por las encuestas de hogares. En efecto, la brecha de la indigencia no

representa en los países de la subregión más de un 2 a 3 % del ingreso urbano disponible. El grueso de esa brecha se podría procurar mediante políticas de empleo y salarios al alcance de la política económica convencional. Sólo una mínima proporción demandaría medidas de índole asistencial y de redistribución directa del estilo que se llevan a cabo entre las sociedades más avanzadas y en Costa Rica.

¿Qué se puede recomendar para aquellos grupos poblacionales no aptos para el trabajo (impedidos, enfermos, adultos mayores, estudiantes) hacia los cuales no corresponde dirigir políticas de empleo o ingresos? La seguridad social debería asumir su protección respecto de la pobreza. Para estos grupos poblacionales se requiere de una red de protección social que les permita llevar una vida decorosa. El quintil de más altos ingresos podría contribuir en un grado progresivo al financiamiento de los gastos que se deriven de dicha red social. En países donde el quintil de más altos ingresos capta el 80 % del ingreso nacional, mientras el 80 % más pobre capta tan sólo un 20 % de ese ingreso, el costo de la red social, para atender las necesidades de los más pobres, no representa ni siquiera un 2.5 % del ingreso del estrato de los más altos ingresos.

Una alternativa de financiamiento menos aceptable, desde el punto de vista de la equidad distributiva, sería gravar la nómina salarial en un 5 % . La peor alternativa, desde el punto de vista de la equidad tributaria, sería aumentar el impuesto a las ventas o al valor agregado en un 2.5 %.

Sin embargo, cualesquiera de las tres alternativas es superior a no hacer nada por los pobres.

G. Conclusiones

Sobre el perfil de la pobreza urbana en Centroamérica

Los pobres pertenecen a familias de tamaño superior al promedio nacional, con una elevada proporción de menores, particularmente en edad pre escolar.

Además de pertenecer a familias relativamente grandes, sus familiares son mayoritariamente inactivos: menores, dueñas de casa, adultos mayores.

La tasa de participación de la fuerza de trabajo entre las familias pobres es bajísima y la mayor parte de ella está desempleada abierta o subempleada.

La tasa de ocupación entre las familias pobres es también extraordinariamente baja y de esos escasos ocupados sólo una proporción minoritaria está plenamente ocupada.

Abundan entre las familias pobres los jefes de hogar mujeres, o insertos en el sector informal urbano o inactivos.

Las tasas de desempleo abierto y de subempleo están directamente correlacionados con los niveles de pobreza e indigencia.

La inserción ocupacional en el sector informal urbano está directamente asociada con la pobreza familiar.

Sobre la naturaleza de la pobreza urbana en Centroamérica

Por definición la pobreza urbana está asociada con la insuficiencia de ingresos monetarios provenientes del trabajo. Sin embargo, la misma se puede evitar de manera significativa y lograr los niveles de desarrollo humano de Costa Rica y de Panamá si se realiza un gasto social eficientemente focalizado en los pobres.

En países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde el ingreso per cápita excede mínimamente la línea de pobreza, el alivio de la pobreza demanda de esfuerzos importantes en materia de crecimiento económico y de la productividad.

En países como Panamá, en que el ingreso per cápita y el gasto público per cápita exceden con creces la línea de la pobreza, la pobreza es un fenómeno de índole relativo, en medio de la abundancia. En estos casos las raíces de la pobreza no están tanto en el insuficiente grado de desarrollo de la economía como en la desigual distribución de los ingresos.

Sobre las posibles políticas de alivio de la pobreza urbana en Centroamérica

La clara interrelación existente entre los problemas de la pobreza familiar y del empleo, a nivel individual, señalan a las políticas de empleo, y en general a las políticas que actúan a través del mercado de trabajo, como los instrumentos más idóneos para conseguir un alivio de la pobreza, con efectos duraderos y permanentes.

El problema de los salarios mínimos y de la remuneración insuficiente de la mano de obra, ilustra sobre la importancia que tiene la legislación sobre salarios mínimos y su adecuada fiscalización. En cuanto a los ingresos insuficientes de las actividades del sector informal urbano, las políticas orientadas hacia la organización y fortalecimiento económico de dicho sector parecen indispensables para elevar su productividad y con ello sus niveles de ingreso.

La gran concentración de pobres entre las actividades privadas está relacionada con las franjas tradicionales de producción. Los programas de apoyo a la microempresa, que tienen por objetivo elevar sus niveles de

productividad y reducir su subempleo, contribuyen de manera muy eficaz a reducir la pobreza familiar urbana.

El desempleo abierto entre los trabajadores de baja calificación significa pobreza familiar inmediata, y por ello amerita medidas de emergencia tales como programas especiales de obras públicas.

Los problemas de acceso al trabajo remunerado de la mujer jefe de hogar es otra fuente de pobreza familiar. Empero su tratamiento es más complejo que su simple incorporación en programas especiales de empleo. La mujer jefe de hogar precisa, entre otros, de guarderías infantiles para disponer de tiempo para el trabajo remunerado.

Las altas tasas de desempleo entre los jóvenes les ubica como un grupo poblacional altamente vulnerable respecto del empleo. Como el caso de las mujeres, la situación de los jóvenes es también compleja. Lo ideal sería brindarles la oportunidad que completen sus estudios mediante un sistema de becas educativas que les permita entrar al mercado de trabajo en el momento oportuno y no por presiones familiares.

La pobreza entre las familias de población de adultos mayores (tercera edad) es algo que merece una atención social especial. No es posible que una sociedad olvide a sus mayores y les abandone cuando ya no pueden trabajar más. El sistema de régimen no contributivo de pensiones de Costa Rica para la población de la tercera edad, parece ser la solución más simple y digna para el problema.

Sin embargo, no toda la pobreza se puede pretender aliviarla mediante el trabajo. Una porción de las familias pobres está constituida por individuos discapacitados, impedidos, enfermos, que no pueden trabajar. El gasto social del sector público debería encargarse de los casos en que sus familiares no estén en condiciones de hacerlo.

La pobreza no es 100 % estructural. Existe una porción de familias pobres, que han caído en esa situación por condiciones temporales. Para ellos una red de seguridad social, que prevenga la indigencia, es indispensable para recuperar a esos casos temporales y reincorporarlos a la normalidad. El seguro de desempleo sería un instrumento de alivio de esas situaciones temporales y un mecanismo para sustituir los legítimos deseos del trabajador de un empleo permanente por una estabilidad en los ingresos del trabajo.

Notas

¹ La canasta básica alimentaria está definida en cada país en base a recomendaciones nutricionales del INCAP para alcanzar un consumo diario mínimo de calorías (2,000) y de proteínas requeridas por un adulto para realizar una actividad moderada.

² Con la excepción de Costa Rica y de Guatemala donde se trabaja con adultos equivalentes y proporción de los gastos alimentarios básicos en el gasto familiar total.

³ De miembros bajo el límite de edad considerado como población en edad de trabajar (PET).

⁴ Pobreza extrema (o indigencia); pobres (o que no satisfacen sus necesidades básicas); no pobres.

⁵ En relación al cumplimiento de los salarios mínimos legales por parte del sector público, con la excepción de Guatemala y Honduras, sólo entre un 6 y 10 % de los ocupados del sector público perciben salarios inferiores a los fijados por el propio sector público como salario mínimo legal. Véase SIAL/OIT/Panamá. Banco de Datos sobre Empleo, Remuneraciones y Pobreza.

⁶ Los salarios promedio del sector público fluctúan entre 1.2 veces en Guatemala y 1.7 veces en Costa Rica en relación a los salarios promedio del sector privado.

⁷ Sólo Costa Rica y Panamá miden la distribución del ingreso como parte de sus cuentas nacionales.

⁸ Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD, 1990.

⁹ En el informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD correspondiente a 1995, Costa Rica ocupó el lugar número 28, por sobre Argentina (30), Uruguay (32) y Chile (33). Es el país latinoamericano con más alto nivel de desarrollo humano en la actualidad.

¹⁰ Créditos, asistencia técnica, organización, facilidades de comercialización, etc. hacia los sectores informales.

¹¹ Los programas que se sugieren a continuación se vienen llevando a cabo en Costa Rica durante los últimos 24 años, con el financiamiento del Fondo de Asignaciones Familiares y de Desarrollo Social (DESAF). Estos programas explican en gran medida por qué en Costa Rica el grado de pobreza familiar es uno de los más bajos de América Latina, no obstante su nivel de ingreso per cápita es modesto.

¹² Para menores de 6 años de edad.

¹³ Debido a que las encuestas de hogares sólo registran los ingresos provenientes del trabajo (salarios, ingresos netos) el ingreso registrado por las mismas representa

sólo alrededor del 50 % del ingreso nacional. La diferencia estaría explicada por la subdeclaración de los ingresos entre las familias pertenecientes a los dos deciles de mayores ingresos y por la no declaración de ingresos no provenientes del trabajo, tales como: alquileres, intereses, dividendos, utilidades, tributación, etc. En Guatemala se han introducido correcciones a la subdeclaración de ingresos, con el objeto de obtener una cuantificación más refinada del nivel de pobreza de ese país.

¹⁴ No existe justificativo, desde el punto de vista de la equidad distributiva, para sostener que sólo deben ser los asalariados los que cooperen en el financiamiento de una red social de solidaridad con los pobres. Además, cuando se grava la nómina salarial se afecta el costo de la mano de obra y con ello se introducen distorsiones en el mercado de factores al momento de asignar los recursos entre mano de obra y capital en perjuicio de la generación de empleo.

¹⁵ El impuesto a las ventas o al valor agregado es la forma de exacción tributaria más regresiva, puesto que la paga por igual toda la población. Los pobres estarían financiando los programas de alivio a la pobreza.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1
POBREZA URBANA Y SALARIOS, 1995
(porcentajes)

Indicadores	Panamá	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras
			1/	1/	
Proporción de asalariados 2/	0.79	0.74	0.65	0.46	0.63
Asalar bajo el sal. mínimo legal 3/	0.16	0.04	0.27	0.32	0.18
en establecimientos < 5	0.38	0.13	0.58	0.43	0.33
en establecimientos > 5	0.14	0.03	0.18	0.31	0.08
Jefes/hogares pobres en SM 4/	0.33	0.16	0.20	0.54	0.34
Ocupados por familia tipo	1.45	1.53	1.60	1.80	1.84
Ocupados por familia pobre	1.08	0.86	1.40	1.10	1.79
Asalariados privados bajo la media de salarios	0.75	0.78	0.54	0.64	0.76
Asalariados del sector público bajo la media de salarios	0.51	0.43	0.07	0.29	0.45
Salario medio s. público/s. privado	1.40	1.69	1.48	1.25	1.42

Fuente: SIAL/OIT/Panamá. Banco de Datos sobre Empleo, Remuneraciones y Pobreza.

1/ Los datos corresponden a 1990, ya que el SIAL/Panamá no dispone de datos más recientes en estos países

2/ Proporción de asalariados en el empleo total.

3/ En relación al total de asalariados.

4/ En relación al total de jefes de hogares pobres. SM= sectores modernos.

Cuadro 2
ESTRUCTURA DE LAS REMUNERACIONES, 1995
*(respecto a las remuneraciones medias) */*

Indicadores	Panamá	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras
			I/	II	
A. Ramas de actividad económica	429.00	66,328.00	518.00	338.00	1,348.00
1. Servicios financieros	1.39	1.34	2.58	2.09	1.79
2. Electricidad, gas, agua	1.14	1.67	2.24	1.55	1.39
3. Transporte y comunicaciones	1.52	1.11	2.01	1.73	1.28
4. Industrias manufactureras	0.72	0.84	1.32	1.17	0.83
5. Construcción	0.83	0.85	1.33	1.12	1.17
6. Servicios	1.00	1.07	1.42	1.54	0.97
7. Comercio	0.87	0.94	1.35	1.53	0.95
B. Grupos de ocupación	429.00	66,328.00	518.00	338.00	1,348.00
1. Gerentes, administradores	1.93	2.37	6.04	2.51	3.15
2. Profesionales, técnicos	1.71	1.55	2.58	1.86	1.60
3. Empleados de oficina	0.86	0.93	1.74	1.24	1.09
4. Transportistas	1.03	0.95	1.62	1.30	1.04
5. Comerciantes	0.90	0.87	1.41	1.67	0.93
6. Obreros	0.59	0.65	1.21	0.92	0.60
7. Servicios	0.46	0.58	0.79	1.02	0.47
8. Agricultores	0.66	0.57	0.67	1.12	1.06
9. Servicio doméstico	0.24	0.27	n.d.	n.d.	0.26
C. Categorías de ocupación	429.00	66,328.00	518.00	338.00	1,348.00
1. Patrones	2.60	1.73	4.05	4.20	3.07
2. Cuenta propia	0.63	0.74	1.22	1.91	0.77
3. Asalariados públicos	1.23	1.48	1.91	1.49	1.24
4. Asalariados privados	0.88	0.87	1.30	1.19	0.87
E. Grupos específicos	429.00	66,328.00	518.00	338.00	1,348.00
1. Hombres	1.12	1.12	1.64	1.49	1.18
2. Mujeres	0.81	0.80	1.15	1.31	0.72
3. Primer decil	0.14	0.16	1.10	0.47	0.11
4. Décimo decil	3.76	3.23	4.47	4.68	4.06

Fuente: SIAL/OIT/Panamá. Banco de Datos sobre Empleo, Remuneraciones y Pobreza.

*/ Se refiere a la relación entre las remuneraciones medias de cada rama, ocupación, categoría, sector institucional y grupos específicos, respecto a las remuneraciones medias totales de cada país.

I/ Los datos corresponden a 1990, ya que el SIAL/Panamá no dispone de datos más recientes en estos países.

Cuadro 3
SALARIOS MINIMOS LEGALES Y TASAS DE CAMBIO, 1996

País	Salario Mínimo		Tasas de Cambio *
	Industrial	Agrícola	
Costa Rica 1/	38,113.00	38,000.00	216.00
El Salvador 2/	38.50	19.80	8.75
Honduras 3/	23.00	20.00	12.60
Guatemala 4/	528.00	478.50	5.95
Nicaragua 5/	250.00	150.00	8.85
Panamá 6/	200.00	150.00	1.00

(*) Moneda nacional por dólar norteamericano a inicios de diciembre de 1996.

1/ Colones costarricenses por mes.

2/ Colones salvadoreños por día.

3/ Lempiras por día.

4/ Quetzales por mes.

5/ Córdobas por mes.

6/ Balboas o dólares por mes (mínimo promedio entre pequeñas y grandes empresas).

Cuadro 4
CENTROAMERICA: POBREZA URBANA Y PROBLEMAS DE EMPLEO, 1995
(porcentajes)

Problemas	Area urbana	Indigentes	Pobres	No pobres
Costa Rica				
Tasa de desempleo 1/	5.3	20.9	19.7	4.7
Tasa de cesantía 2/	4.5	16.4	18.7	3.9
Guatemala				
Tasa de desempleo 1/	3.6	4.6	4.1	2.5
Tasa de cesantía 2/	2.8	3.6	3.5	1.7
Honduras				
Tasa de desempleo 1/	5.9	9.2	6.2	2.7
Tasa de cesantía 2/	4.6	7.2	5.0	2.0
Panamá				
Tasa de desempleo 1/	17.0	42.2	25.6	12.0
Tasa de cesantía 2/	13.2	34.8	20.0	9.1

Fuente: OIT/SIAL/Panamá. Banco de Datos sobre Empleo, Remuneraciones y Pobreza, en base a las encuestas de hogares de cada país.

(*) Los datos de Guatemala corresponden al año 1989 debido a la inexistencia de encuestas de hogares después de 1990.

1/ Se refiere a la desocupación total, que incluye fuerza laboral entrante al mercado que busca empleo sin haber trabajado antes, más los buscadores que han tenido experiencia previa.

2/ Los cesantes se refieren solamente al grupo de desempleados que han trabajado previamente y que por distintas razones han perdido su empleo.

Cuadro 5
CENTROAMERICA: POBREZA URBANA E INSERCIÓN OCUPACIONAL
DE LA FUERZA DE TRABAJO, 1995
(porcentajes)

Problemas	Area urbana	Indigentes	Pobres	No pobres
Costa Rica	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector moderno	67.3	17.2	42.5	68.6
Público	20.1	7.6	6.3	20.6
Privado	47.2	9.6	36.2	48.0
Sector Informal	29.1	61.4	50.2	28.1
Cuenta propia y familiares	16.4	30.x	28.9	15.9
Microempresas	12.7	36.6	21.3	12.2
Servicio doméstico	3.6	15.4	7.3	3.3
Guatemala	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector moderno	50.0	32.5	53.1	63.5
Público	14.3	4.4	12.5	24.1
Privado	35.7	28.1	40.6	39.4
Sector Informal	49.6	61.1	46.5	36.3
Cuenta propia y familiares	29.4	44.x	24.4	19.0
Microempresas	20.2	22.3	22.1	17.3
Servicio doméstico	nd	nd	nd	nd
Honduras	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector moderno	51.2	34.8	50.6	64.1
- Público	12.8	7.8	10.3	18.7
Privado	38.4	27.0	40.3	46.0
Sector Informal	46.2	60.9	46.4	34.3
Cuenta propia y familiares	30.2	42.2	29.4	21.3
Microempresas	16.0	18.7	17.0	13.0
Servicio doméstico	2.6	4.3	3.0	1.0
Panamá	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector moderno	71.5	34.3	55.7	77.5
Público	24.7	5.3	13.2	28.4
Privado	46.8	29.0	42.5	49.1
Sector Informal	24.5	52.3	36.9	19.9
- Cuenta propia y familiares	17.3	40.8	25.5	13.9
- Microempresas	7.2	11.5	11.4	6.0
Servicio doméstico	4.0	13.4	7.4	2.6

Fuente: OIT/SIAL/Panamá. Banco de Datos sobre Empleo, Remuneraciones y Pobreza, en base a las encuestas de hogares de cada país.

(*) Los datos de Guatemala corresponden al año 1989 debido a la inexistencia de encuestas de hogares después de 1990.

**Cuadro 6. COSTA RICA : TOTAL URBANO,
POBREZA DEL HOGAR Y OTRAS VARIABLES SOCIOECONOMICAS, 1995**

	TOTAL	POBRES				
		Total	Indig.	NSNB *	No Pobre	Ignorados
Total de familias	285094	17837	6583	11254	267257	59718
Tamaño promedio del hogar	3.9	4.5	4.1	4.4	3.8	4.2
Población total	1118695	81288	31269	50019	1037407	250726
Menores por hogar	21293 1	30987	11789	19198	241944	45589
Población en edad de trabajar	845764	50301	19480	30821	195463	205137
Población no económicamente activa	385171	31081	12484	18597	354090	92491
Población económicamente activa	460593	19220	6996	12224	441373	112646
Desocupados	24460	3878	1464	2414	20582	8097
Cesantes	20689	3441	1150	229 1	17248	7112
Sector moderno	16028	2428	563	1865	13600	4899
Sector informal	3696	922	538	384	2174	1844
Servicio domtstico	965	91	49	42	874	369
Ignorados	0	0	0	0	0	0
Nuevos	3771	437	314	123	3334	985
Ocupados	436133	15342	5532	9810	420791	104549
Plenos	368260	7149	1948	5201	361111	30197
Visibles	4249 1	4752	2432	2320	37739	6685
Invisibles	20194	3028	863	2165	17166	1846
Ignorados	5188	413	289	124	4775	65821
Sector moderno por sector socioecon.	293668	5119	954	4165	288549	69869
Público	87706	1035	421	614	86671	22311
Privado	205962	4084	533	3551	201878	47558
Sector informal por sector socioecon.	126920	8649	3721	4922	118271	31130
Cuenta propia y familiares no remun	71503	4533	1700	2833	66910	16917
Microempresas	55417	4116	2027	2089	51301	14213
Servicio doméstico	15545	1574	851	723	13971	3550
Jefes de hogar	285094	17837	6583	11254	267257	59718
Hombres	213020	10302	4425	5877	2027 18	47089
Mujeres	72074	7535	2158	5377	64539	12629
Ocupados en el sector moderno	150435	3203	954	2249	147232	29385
Ocupados en el sector tradicional	66518	5404	2306	3098	61114	14519
Ocupados en el servicio doméstico	3646	111	431	346	2869	489
Ocupados en el sector ignorados	0	0	0	0	0	0
Desocupados	2791	380	289	91	2411	1782
Inactivos	61704	8073	2603	5470	5363 1	13543
Asalariados en sectores modernos	133611	2918	954	1964	130693	23275
Ingreso mensual per cápita	29637	4748	3214	5706	31587	190

Fuente: OIT/SIAL/Panamá. Banco de Datos sobre Empleo, Remuneraciones y Pobreza, en base a las encuestas de hogares de cada país.
(*) NSNB: NO satisfacen necesidades básicas.

Cuadro 7. HONDURAS: 1995
POBREZA DEL HOGAR Y OTRAS VARIABLES SOCIOECONOMICAS

	TOTAL	POBRES				
		Total	Indig.	NSNB •	No Pobre	Ignorados
Total de familias	434654	278948	141878	137070	155706	34390
Tamaño promedio del hogar	5.0	5.5	5.8	5.2	4.1	4.9
Población total	2 186420	1542685	823768	718917	643735	171626
Menores por hogar	581084	45 1979	265778	186201	129105	42516
Población en edad de trabajar	1605336	1090706	557990	532716	514630	129110
Población no económicamente activa	756777	548722	296632	252090	208055	84117
Población económicamente activa	848559	541984	261358	280626	306575	44993
Desocupados	49702	41351	24063	17288	8351	893 1
Cesantes	39054	32872	18786	14086	6182	792 1
Sector modemo	25519	19854	9814	10040	5665	4743
sector informal	11705	11188	7619	3569	517	3178
Servicio doméstico	1830	1830	1353	477	0	0
Ignorados	0	0	0	0	0	0
Nuevos	10648	8479	5277	3202	2169	1010
Ocupados	798857	500633	237295	263338	298224	36062
Plenos	644556	370941	155943	214998	273615	11478
Visibles	22348	15590	8579	7011	6758	100
Invisibles	130638	113258	72335	40923	17380	22146
Ignorados	1315	844	438	406	471	1738
Sector modemo por sector socioecon.	408970	215939	82689	133250	193031	6819
Público	101271	45586	18494	27092	55685	1351
Privado	307699	170353	64195	106158	137346	5468
Sector informal por sector socioecon.	368969	266663	144482	122181	102306	5396
Cuenta propia y familiares no remun	240934	177477	100080	77397	63457	1664
Microempresas	128035	89186	44402	44784	38849	3732
Servicio doméstico	20918	18031	10124	7907	2887	23847
Jefes de hogar	434654	278948	141878	137070	155706	34390
Hombres	328232	2020 IO	98364	103646	126222	15581
Mujeres	106422	76938	43514	33424	29484	18809
Ocupados en el sector modemo	189774	99532	40804	58728	90242	814
Ocupados en el sector tradicional	174117	121762	67109	54653	52355	299
Ocupados en el servicio domtstico	6934	5963	3161	2802	971	0
Ocupados en el sector ignorados	0	0	0	0	0	0
Desocupados	11669	9923	5852	4071	1746	5997
Inactivos	52160	41768	24952	16816	10392	27280
Asalariados en sectores modernos	171166	94048	37377	56671	77118	688
Ingreso mensual per cápita	484	208	109	321	1146	0

Fuente: OIT/SIAL/Panamá. Banco de Datos sobre Empleo, Remuneraciones y Pobreza, en base a las encuestas de hogares de cada país.
 (*) NSNB: No satisfacen necesidades básicas.

**Cuadro 8. PANAMA: TOTAL URBANO,
POBREZA DEL HOGAR Y OTRAS VARIABLES SOCIOECONOMICAS, 1995**

	TOTAL	POBRES			No Pobre	Ignorados
		Total	Indig.	NSNB *		
Total de familias	341369	100405	38062	62343	246964	6358
Tamaño promedio del hogar	4.0	4.8	4.9	4.7	3.6	9.5
Población total	1388425	484518	189878	294640	903907	60840
Menores por hogar	410520	197319	87724	109595	213201	10192
Población en edad de trabajar	971905	287199	102154	185045	690706	50648
Población no económicamente activa	369312	129866	48439	81427	239506	10657
Población económicamente activa	608533	157333	53715	103618	451200	39991
Desocupados	103512	49148	22662	26486	54364	2978
Cesantes	80299	39403	18691	20712	40896	1941
Sector moderno	57756	25634	12221	13413	32122	1404
Sector informal	14732	8593	4298	4295	6139	305
Servicio doméstico	7811	5176	2172	3004	2635	232
Ignorados	0	0	0	0	0	0
Nuevos	23213	9745	3971	5774	13468	1037
Ocupados	505021	108185	31053	77132	396836	37013
Plenos	317462	56246	10554	45692	321216	23398
Visibles	45412	18733	8338	10395	26619	848
Invisibles	81725	33117	12161	20956	48608	5774
Ignorados	422	89	0	89	333	6993
Sector moderno por sector socioecon.	361230	53651	10655	42996	307579	10683
Público	124651	11828	1634	10194	112823	3234
Privado	236579	41823	9021	32802	194756	1449
Sector informal por sector socioecon.	123515	44703	16230	28473	78812	8036
Cuenta propia y familiares no remun.	87355	32301	12656	19645	55054	5386
Microempresas	36160	12402	3514	8828	23758	2650
Servicio doméstico	20276	9831	4168	5663	10445	18294
Jefes de hogar	341369	100405	38062	62343	246964	6358
Hombres	252982	66589	22894	43695	186393	5312
Mujeres	94387	33816	15168	18648	60571	1046
Ocupados en el sector moderno	178986	33779	7315	26464	145207	1474
Ocupados en el sector tradicional	64262	25280	10477	14803	38982	4056
Ocupados en el servicio doméstico	7119	4373	2004	2369	2146	187
Ocupados en el sector ignorados	0	0	0	0	0	0
Desocupados	18913	12507	8819	3688	6406	63
Inactivos	78089	24466	9441	15019	53623	578
Asalariados en sectores modernos	151913	32913	7024	25889	125060	1011
Ingreso mensual per cápita	217	51	21	67	306	67

Fuente: OIT/SIAL/Panamá. Banco de Datos sobre Empleo, Remuneraciones y Pobreza, en base a las encuestas de hogares de los países.
(*) NSNB: No satisfacen necesidades básicas.

BIBLIOGRAFIA

- BID, 1994 *A la búsqueda del siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica*. Informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Grupo de la Agenda Social (Washington, BID).
- BID-PNUD, 1993 *Reforma social y pobreza: Hacia una agenda integrada de desarrollo* (Washington, BID).
- CEPAL, 1994a *Cuantificación y focalización del gasto social: El caso de Panamá*. Borrador para discusión preparado por Rosella Cominetti y Emmanuela Di Gropello (Santiago, CEPAL).
- 1994b *El gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo*, serie Cuadernos de la CEPAL, núm. 73 (Santiago, CEPAL).
- 1994c *El impacto redistributivo del gasto social: Una revisión metodológica de estudios latinoamericanos*, serie Políticas Sociales, núm. 2 (Santiago, CEPAL).
- Costa Rica, 1990 *La fijación de salarios mínimos en Costa Rica*. (San José, MTSS).
- Costa Rica, Segunda Vicepresidencia de la República 1994 *Plan Nacional de Combate a la Pobreza* (San José, Costa Rica).
- García-Huidobro, G. 1994 *El mercado de trabajo en Costa Rica*. Contribución de la OIT a la misión del Programa de Reforma Social del BID a Costa Rica (San José).
- García-Huidobro, G. 1995 *Hacia una nueva política de gasto social* (Lima, Perú).
- García-Huidobro, G. y Naranjo, F. 1993 *El esfuerzo y la eficiencia del gasto público social en el Ecuador* (Washington, BID).
- OIT, 1994 *Eficiencia del gasto social en Panamá*. TSS-1 PNUD/OIT (San José, OIT).
- Panamá, 1994 *Panorama en cifras 1989-93* (Panamá, Contraloría General de la República).
- PNUD, 1991 *Informe sobre el desarrollo humano 1991* (Nueva York, PNUD).
- 1992 *Informe sobre el desarrollo humano 1992* (Nueva York, PNUD).
- 1993 *Informe sobre el desarrollo humano 1993* (Nueva York, PNUD).
- 1994 *Informe sobre el desarrollo humano 1994* (Nueva York, PNUD).
- 1995 *Informe sobre el desarrollo humano 1995* (Nueva York, PNUD).
- PREALC, 1992a *Costa Rica: Políticas para pagar la deuda social empleo, salarios y gasto social*, serie Documentos de Trabajo/366 (Santiago, PREALC).
- 1992b *Pobreza Rural y Empleo* (Panamá, PREALC).