

Lily

Carlos Matos  
5 de marzo de 1970

### MAS COMENTARIOS SOBRE EL PROBLEMA DE LA OCUPACION

Como se deduce en parte de las proposiciones de Soza y Lederman, el problema de la ocupación en América Latina puede derivarse sintéticamente de los siguientes hechos:

- a) En los países desarrollados, dadas las disponibilidades y costos de la mano de obra y el capital, se crea la tecnología; el costo de la mano de obra y la tecnología guardan así una relación necesaria. En cambio, en nuestros países dado el capital y la tecnología foránea, se determina el nivel de ocupación sin una relación necesaria con la magnitud de la fuerza de trabajo ni el costo de la misma.
- b) Dicha transferencia de tecnología se produce entre centros de muy diferente estadio de desarrollo y posición internacional, con lo que esas tecnologías adoptadas, aún siendo en algún grado atrasadas, suponen niveles de productividad absolutos relativamente bajos o moderados, pero muy altos en términos relativos a los que prevalecieron en etapas equivalentes en los centros creadores de tecnologías. Ello genera naturalmente subocupación y desocupación en la periferia. Como la desocupación abierta resulta intolerable más allá de ciertos límites, la subocupación resulta dominante.
- c) El patrón de desarrollo que los países de la periferia adoptan como línea de menor resistencia, supone buscar el dinamismo vía "diversificación" del consumo del mercado de cúpula, con lo cual se elude el problema de eliminar la marginalidad y la subocupación. La incorporación de las grandes masas a la demanda de productos industriales no es un requisito de la dinámica del modelo de desarrollo "por diversificación" ni crea insatisfacción en los participantes de los beneficios del "sector moderno" del sistema. De esta forma, el modelo de crecimiento excluyente "por diversificación" a la par que no necesita resolver la cuestión de la marginalidad, la genera y aumenta inevitablemente.

Si estas premisas son válidas, en los hechos el problema de crear fuentes de empleo en las regiones subdesarrolladas no es un asunto de ritmo de crecimiento ni de moderación del crecimiento de la productividad; sólo puede tener solución por un cambio en el patrón de desarrollo.

No es un problema de ritmo de crecimiento porque tal modelo, por razones estructurales, no puede alcanzar tasas sostenidas del orden del 8 por ciento anual. En las páginas de un informe ello es posible, pero como el ritmo de crecimiento y estructura de la demanda general están determinadas por las características del modelo, esas tasas no pueden tener correspondencia con las intenciones de producción de los empresarios que basan sus decisiones en perspectivas reales de mercado, ventas y utilidades. Sostenere que el problema de la ocupación se debe a una insuficiencia dinámica de la economía, constituye un razonamiento aritmético sin valor, porque casi todos los problemas del subdesarrollo, en última instancia, desaparecerían teóricamente por ese camino, sin esclarecer nada útil para superarlos. Tampoco se resuelve el problema vía contención de los aumentos de productividad. Como el concepto de productividad se refiere a la relación producto por hombre ocupado, si se supone que la desocupación abierta no aumenta relativamente, tal aumento de productividad está directamente correlacionado con el aumento del producto por habitante, es decir, la tasa de desarrollo. En consecuencia, mientras mayor es la tasa de desarrollo, mayor el aumento necesario de la productividad por hombre. Sin embargo, los cambios en la productividad de la tierra y el capital puedan ser independientes de la tasa de crecimiento. En el caso agropecuario, es posible concebir un rápido crecimiento de la productividad por hombre con sólo moderados aumentos de la productividad de la tierra, y lo mismo es válido para la industria si nos referimos a la productividad del capital.

Veamos el caso de la ocupación agropecuaria con más detenimiento, porque existe mucha confusión al respecto, que generalmente se traduce en tres afirmaciones aparentemente razonables: a) que el aumento de los rendimientos por área no sólo es más económico sino que ocupa más mano de obra; b) que la reforma agraria es absorbidora de mano de obra; y c) que la ampliación del espacio económico es un problema de largo plazo.

El producto agropecuario a precios constantes es igual al producto de la superficie cultivada (A) por los rendimientos por área (R) (o la productividad de la tierra).

$$(1) \quad P = A \cdot R$$

Por otra parte, la ocupación en el sector puede expresarse como el producto del área cultivada por la relación hombre-tierra ( $G_j$ )

$$(2) \quad O = A \cdot G_j$$

En consecuencia, introduciendo la segunda relación en la primera, pueda explicarse el comportamiento de la ocupación:

$$(3) \quad O = \frac{P \cdot G_j}{R}$$

Como la producción agropecuaria queda determinada por la demanda externa e interna, si dichos aumentos de producción se logran sólo con aumentos de rendimiento, quedan dos alternativas: o la ocupación permanece constante o no varía la relación hombre-tierra. Si la relación hombre-tierra mejora (disminuye) se limitan aún más las posibilidades de ocupación y si empeora, aumenta la subocupación. En este último caso se concentra más el ingreso en el sector modernizado del sector agropecuario y, en consecuencia, crece más lentamente la demanda por alimentos quedando  $P$  determinado a un nivel más modesto. Conclusión, los rendimientos por área no constituyen un objetivo per se, y tal política debe sujetarse a los objetivos más generales de ocupación y producto por hombre ocupado, donde la ampliación del área cultivada juega un papel fundamental. Pero ese no es todo el problema. Los aumentos anuales de rendimientos por área tienen un límite relativamente modesto; digamos que una tasa de aumento de 2 por ciento anual sería bastante ambiciosa para el sector en su conjunto (no para fincas determinadas). Si esto es correcto, cualquier aumento de producción por sobre ese nivel exige una ampliación del área cultivada.

Esto puede verse claramente en la siguiente relación:

$$(4) \quad \frac{R}{P} = \frac{O}{A} = G_j$$

donde  $p$  es el producto por hombre ocupado. Parece obvio aquí que la única forma de combinar rápidos aumentos de la productividad por hombre y de la

ocupación rural es mediante un aumento del área cultivada si  $R$  crece dentro de los límites del 2 por ciento anual. Nótese que en América Latina en su conjunto los rendimientos por área han crecido sólo a un ritmo inferior al 1 por ciento al año.<sup>1/</sup> Parece, pues, claro que los aumentos de rendimientos por área deben ser supeditados a objetivos más generales y no es cierto que contribuyan a dar más ocupación. La confusión surge de una falsa extensión del análisis microeconómico al macroeconómico. Por ejemplo, es cierto que en el caso del banano la variedad Cavendish no sólo da más del doble de los rendimientos por hectárea que el Gros Michel, sino que además da más ocupación por hectárea. Pero de allí no puede deducirse que la tecnificación del banano ocupará más mano de obra. Todo lo contrario, ocupa menos, porque estando la demanda externa e interna fijada dentro de ciertos límites, la cantidad de hectáreas cultivadas necesarias para abastecer la demanda disminuye fuertemente dejando un saldo neto apreciable de desocupación. Muchas de las argumentaciones donde se liga la tecnificación por hectárea a un aumento de la ocupación, se basan en ese tipo de errores. Todo esto no puede tomarse como un argumento contra la tecnificación. Por el contrario, el pasar de un 1 por ciento a un 2 por ciento de aumento de los rendimientos por área para América Latina, implica un enorme esfuerzo que debe ser realizado, pero como la producción agropecuaria tendrá que crecer entre un 5 o un 6 por ciento al año, resulta inconsistente pensar que la ampliación del área es un asunto de largo plazo. Aún más, tal crecimiento necesario del área cultivada plantea necesariamente el surgimiento de polos urbanos en nuevos espacios, porque de otra forma se acentuarían las disparidades entre la economía rural y la urbana.

Ahora bien, también se dice comúnmente que la reforma agraria solucionaría los problemas de ocupación rural. Esta es otra generalización peligrosa. La reforma agraria tiene suficientes y sólidos argumentos en otros planos de orden

---

<sup>1/</sup> A este nivel de generalidad es casi inevitable dejar confuso el límite donde termina el aumento de los rendimientos y comienzan los efectos de la ampliación del área. En muchos casos la sola ampliación del área genera aumentos de rendimientos. Por otra parte, tampoco es fácil en abstracto distinguir la ampliación del área en zonas "incorporadas" de la "apertura" de nuevas áreas.

económico, social y político y no requiere de una defensa tan débil como prejuiciada en el caso de la ocupación. En la generalidad de los países donde existe saturación rural y la población rural esté creciendo en términos absolutos, la reforma agraria es indispensable pero no puede resolver por sí sola el problema de la ocupación en el agro. La ampliación del área cultivada es nuevamente aquí fundamental. Así como la reforma agraria necesita en muchos casos de la ampliación del área e incorporación de zonas nuevas para que no redistribuya el nivel de subsistencia, también la ampliación del área es imposible sin reforma agraria porque las mejores tierras no explotadas y no incorporadas tienen dueño.

Aquí deseo aclarar un punto fundamental. Para algunos, las proposiciones sobre "desarrollo horizontal" que se han formulado se basan en un menor crecimiento de la productividad global del sistema, a fin de dar mayor ocupación. Ello no tiene ninguna base lógica de sustentación. El aumento de la productividad global puede lograrse tanto por el uso de tecnologías más avanzadas en el sector moderno, por transferencias de ocupación desde el sector no moderno al moderno y por elevación de la productividad directamente en el sector no moderno. Tampoco puede confundirse el uso de tecnologías más avanzadas con el aumento de la productividad por hombre. En el caso del desarrollo horizontal, pueden lograrse sustanciales aumentos de la productividad por hombre sin poner énfasis en el uso de tecnologías superiores a la media imperante y sin grandes aumentos de la productividad de la tierra.

El primer camino anunciado para aumentar la productividad está relacionado con las necesidades de exportación y de abastecimiento interno de insumos difundidos a precios razonables. El segundo depende de la capacidad de irradiación del sector moderno y el tercer de un cambio directo en la estructura del sector no moderno.

Resumiendo, en todos los sectores debe aumentar sustancialmente la productividad por hombre para crear más empleos, pero sólo en algunas áreas seleccionadas deben emplearse las tecnologías más avanzadas para lograr

Nota que el concepto de "desarrollo horizontal" utilizado aquí es diferente al término en "lo horizontal", usado por Héctor Seza para referirse a la industria. El desarrollo horizontal define un aspecto de un patrón de desarrollo en sus características geográficas-espaciales.

sustanciales aumentos de la productividad de la tierra y el capital. Ahora bien, lo fundamental es la participación de los sectores moderno y no moderno en el logro de un cierto ritmo de crecimiento de la productividad global. Pueden darse situaciones de un acelerado crecimiento de la productividad global a causa de una acción unilateral en el sector moderno, creciendo ésta mucho más rápido que la media del sistema; en tal caso, serían insignificantes los efectos sobre la eliminación de la subocupación. En otro extremo, teóricamente podrían disminuir las productividades tanto en el sector moderno como en el no moderno y aumentar la productividad global siempre que el sector moderno aumente sustancialmente su capacidad de irradiación al resto del sistema y por esa vía absorba una gran proporción de la población subocupada en el sector no moderno. Finalmente, tal como postula el "desarrollo horizontal", es posible lograr un acelerado aumento de la productividad global actuando directamente en el sector no moderno, tanto en el área rural como urbana. En este caso, no se "abandonaría" al sector moderno, porque la acción de reducir la marginalidad y limitar la subocupación en el sector no moderno irradiaría hacia el primero dinamizándolo sobre nuevas bases. Aun más, puede sostenerse que en varios casos una mayor dinámica del sector moderno sólo es posible a través de una acción directa de elevación de la productividad en el sector no moderno. Ahora bien, como el grueso de la población subocupada está en el campo y en los servicios, la nueva dinámica no puede provenir unilateralmente de una política industrial que sería inevitablemente incapaz de crear su propia demanda al ritmo necesario. A tal esfuerzo debe contribuir básicamente la ampliación del espacio económico en el agro. Pero a su vez como tal ampliación sería a veces ineficaz y en otros casos inviable en el marco estrictamente agrario, tal política supone el surgimiento de nuevos polos de desarrollo concebidos como un conjunto mínimo de proyectos industriales, agrarios y urbanos capaz de superar en plazo razonable la etapa crítica caracterizada por una insuficiente "demanda local" en la sede del nuevo polo. Conjuntos de proyectos bien estudiados pueden cumplir con el requisito de crear a mediano plazo una "demanda local" significativa, tanto por las interrelaciones económicas entre los mismos como por el nivel de ocupación que generen. En este

caso, no se trataría de proyectar una oferta buscando satisfacer las perspectivas razonables de demanda; por el contrario, se buscaría programar una capacidad de producción y oferta de tal magnitud que obligue a romper las tendencias naturales de expansión de la "demanda local" y en un plazo prudencial absorba la capacidad subutilizada de producción creada intencionalmente en la zona nueva. La escala de los proyectos de ampliación resulta así muy significativa, pues existe "un nivel crítico" de inversión por sobre el cual el nuevo centro pueda desenvolverse y dinamizarse constituyéndose en un nuevo factor de demanda interna y bajo el cual tal asignación de recursos pierda su eficacia.

La relación directa entre recursos naturales ociosos y mano de obra excedente no sólo permitiría dar ocupación e ingreso a parte significativa de la población del sector no moderno, sino además dinamizaría formas de ahorro no monetario que las ideas de modernidad deprimen y ahogan.

Podría naturalmente plantearse la cuestión de por qué no invertir más en el proceso de industrialización en las localizaciones dominantes actuales y por esa vía dinamizar el sistema y crear fuentes de ocupación suficientes.

A esto puede responderse que para que ello sea eficaz y viable, se requeriría: primero, tasas absolutamente anormales de crecimiento industrial; segundo, un vuelco en el ritmo de aumento de las tasas de urbanización, ya relativamente elevadas en América Latina; tercero, la eliminación de la saturación rural vía mayor expulsión de la población rural hacia las ciudades; y cuarto, emprender las costosas soluciones de la congestión urbana en los grandes centros continuando el proceso de verticalización.

Tal planteamiento resulta inviable porque: a) la demanda por productos industriales no crecerá aceleradamente mientras no se elimine la saturación rural y la marginalidad urbana. Para aproximarse siquiera a ese objetivo en el contexto enunciado tendría que adoptarse un "modelo de oferta" en el corazón mismo de las "ideas de modernidad"; es decir, la participación del Estado en la producción industrial tendría que llegar a niveles incompatibles con las

estructuras políticas vigentes a fin de materializar nueva capacidad de producción sólo sobre la base de perspectivas oficiales de demanda y no de indicadores reales del sistema; b) el crecimiento concentrado en las islas de modernidad tiende naturalmente a la diversificación prematura del consumo y torna innecesario el dinamismo que potencialmente provendría de la incorporación de las grandes masas al consumo; cualquier freno a la diversificación del consumo chocaría con los grupos de poder y no existiría la demanda ampliada menos diversificada que generarían los nuevos polos; c) el costo social de ese proceso de urbanización sería extremadamente costoso; d) en muchos casos, por la gravedad del problema de la urbanización, resulta insoslayable la eliminación de la saturación rural vía la aceleración y naturalmente, la simple colonización agrícola no podría contribuir a solucionarlo eficazmente; y e) la creación tecnológica resulta innecesaria y riesgosa para la empresa privada en el contexto de un crecimiento "por diversificación".

No parecen, pues, muy halagüeñas las perspectivas de desarrollo y ocupación del modelo "vertical-costero", y existen indicios en muchos casos de una tendencia hacia una "horizontalización" del desarrollo, aunque en forma parcial, inorgánica e insuficiente, y sólo como vía de escape a las restricciones del patrón de desarrollo vigente.

Todo esto se refiere, naturalmente, sólo a algunos aspectos de un nuevo patrón de desarrollo que debería incluir varias otras acciones fundamentales en campos tales como la tecnología, financiamiento, relaciones externas, etc., sobre las cuales no sería útil extenderse aquí porque han sido claramente sugeridas en otros trabajos.