

## EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA

Prebisch señaló recientemente un hecho que tiene sentido común pero no deja de ser estremecedor y que presagia más miseria que cualquiera de los males económicos que confronta América Latina: el número de sus trabajadores seguirá creciendo rápidamente durante una generación independientemente del índice de natalidad.<sup>1</sup> Ya hoy, el desempleo es un problema crecientemente agudo.

En 1960, las Naciones Unidas calcularon que alrededor de un 40 por ciento de la fuerza laboral estaba sin empleo o subempleada. Cuando se redujo el subempleo a su equivalente en desempleo, resultaba estar desocupada alrededor del 27 por ciento de la población activa, es decir, 18 millones de personas.<sup>2</sup> Al finalizar la Década del Desarrollo (1960-1970), la cifra comparable era de 25 millones.<sup>3</sup>

Pero estos macrodatos ocultan las grandes diferencias existentes entre diversos países. En el Perú, el Ministerio de Trabajo calculó hace poco que, por cada diez nuevos empleos creados en la próxima década, ingresarán cincuenta y cinco trabajadores principiantes a la fuerza laboral.<sup>4</sup> Otro estudio proyectó que en 1971, el 36 por ciento de la oferta de trabajo de Colombia no hallaría ocupación.<sup>5</sup> La tasa de desempleo en la Argentina probablemente sea más baja que la del Perú y Colombia, porque Argentina cuenta con más recursos naturales, un sector industrial más dinámico y un mercado mayor. También tiene un mayor ingreso per cápita, lo que revela mayor poder adquisitivo, mayor ímpetu industrial y mayor número de empleos. El ya alto índice de crecimiento de la fuerza laboral en América Latina aumentó en casi un 30 por ciento entre 1960 y 1969. Esto significa un índice de crecimiento anual del 2.8 por ciento, comparado con el de 2.6 por ciento de la década del 50. En su reunión del mes de Mayo, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) predijo que el índice de crecimiento anual de la fuerza de trabajo en la década

---

El autor es profesor y director del "Land Tenure Center", Universidad de Wisconsin, Madison. Este estudio se publicó en inglés en la revista "Science", Marzo 5, 1971.

- 1) R. Prebisch, reportaje confidencial to Governor Nelson Rockefeller, *New York Times* (12 May. 1969).
- 2) United Nations Economic and Social Council, *Develop. Dig.* 7, N° 4, 3 (1969).
- 3) United Nations Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America, 1968*, Part 1, E/CN. 12/825 (U.N. International Publications Service, New York, 1969), p. 63.
- 4) República del Perú, Ministerio de Trabajo, *Recursos humanos del Perú, 1965-1975*. (Editorial Servicio de Empleo y Recursos Humanos, Lima, 1967).
- 5) *Survey of the Alliance for Progress, Colombia, A Case History of U.S. Aid*, un estudio preparado a petición del subcomité de Asuntos de las Repúblicas Americanas por funcionarios del Comité de Relaciones Exteriores, Senado de los EE.UU., conjuntamente con un informe del Contralor General, febrero 1 de 1960 (Oficina de Imprenta del Gobierno, Washington, D.C., 1969), p. 146.

del 70 sería de un 3 por ciento.<sup>6</sup> Como dato comparable, se anticipa que la población en edad de trabajar de los países desarrollados aumentará sólo en un 1 por ciento anual durante el mismo decenio.

Dicho sin rodeos, aún si la tasa de natalidad disminuyera milagrosamente desde hoy, continuará creciendo el desempleo en América Latina, a menos que se instituyan reformas de largo alcance con premura. La única solución es crear más empleos.

Quienes trazan políticas y los asesores de gobierno frecuentemente pasan por alto los múltiples problemas creados por el desempleo en los países menos desarrollados. El informe Rockefeller sobre América Latina relegó como de segunda importancia al problema del empleo,<sup>7</sup> y la renombrada Comisión Peterson (cuyos hallazgos parecerían haber sido usados como base de la política de ayuda externa del Presidente Nixon) tocó apenas el asunto al apuntar que "...la utilidad de alentar la iniciativa privada ha quedado ampliamente demostrada. Ha posibilitado mayores oportunidades de trabajo..."<sup>8</sup>

A pesar de no haberse trazado conscientemente una política de empleo, aumenta el convencimiento de que el problema es grave y de que no basta aplicar remedios tradicionales. McNamara, en su función de presidente del Banco Mundial, mantiene que

"el asunto es tan urgente como el de tener tipos de cambio adecuados y el de utilizar componentes óptimos de los factores de la producción... Así como los censos de los años del 50 nos alertaron respecto del nivel explosivo del aumento de población, las crisis urbanas y las de empleo de los años 60 nos dan la alerta acerca de la escala del desplazamiento social y del desarraigo general de poblaciones que se dilatan explosivamente, no sólo en número sino también en movilidad".<sup>9</sup>

Un análisis reciente, hecho por la Organización de Estados Americanos, previene que, a menos que se instituyan programas eficaces de empleo, América Latina no tiene forma de poder ocupar a la proporción constantemente creciente de población en edad activa, ni mucho menos de disminuir el desempleo actual.<sup>10</sup> Al finalizar su conferencia anual de 1969, la CEPAL reveló que para poder satisfacer las necesidades de trabajo

- 6) United Nations Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America, 1969*, E/CN. 12/AC. 62/2 (U.N. International Publications Service, New York, 1970), p. 36.
- 7) Por ejemplo, no se propone política alguna a seguir, luego de la afirmación "El hecho de que más de un 60 por ciento de la población es hoy menor de 24 años de edad ha incrementado los requerimientos de proveer el gobierno más escuelas, más servicios de salud, más viviendas y caminos —servicios que están más allá de los recursos con los que se cuenta. Produce un incremento en la mano de obra disponible que no encuentra ocupación sumándose las frustraciones y tensiones". *Rockefeller Report on Latin America*, audiencia ante el subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental Senado de los EE.UU., 91 Congreso, primera sesión, 20 de Noviembre de 1969. (Oficina de Imprenta del Gobierno, Washington, D.C., 1970); p. 81.
- 8) Grupo Presidencial de Estudio sobre el Desarrollo Internacional, *U.S. Foreign Assistance in the 1970's: A New Approach* (Government Printing Office, Washington, D.C., 1970); p. 22.
- 9) R. S. McNamara, "Address to the Columbia University Conference on International Economic Development", New York, February 1970.
- 10) Department of Economic Affairs and Social Affairs, Pan American Union, *The Alliance for Progress and Latin-American Development Prospects: A Five Year Review, 1961-1965* (Johns Hopkins Press, Baltimore, 1967), pp. 20-30.

productivo, el número de empleos deberá duplicarse cada 25 años, y apuntó con sobriedad académica que el problema de empleo es uno de "los rasgos más prominentes de las economías de América Latina".<sup>11</sup>

### ¿POR QUE SE HA DESCUIDADO EL DESEMPLEO?

Una de las razones por la cual los administradores políticos no han dedicado mayor atención al desempleo es que el problema en sí se encuentra mal formulado: no existen datos definitivos sobre el número ni la ubicación de personas desocupadas en una región. Como observó en forma cáustica una vez Galbraith<sup>12</sup> las sociedades son mal dispuestas a hacerse cargo de problemas que los estadistas no han aprendido aún a medir. Sin embargo, Moynihan (*Maximum Feasible Misunderstanding*),<sup>13</sup> nos recuerda que los Estados Unidos tantearon su paso a través de todo el programa legislativo promovido durante la Depresión, sin tan siquiera conocer la tasa de desempleo: en aquella época, esta información era obtenida cada diez años por medio del censo. Hoy, los macroeconomistas estarían perdidos sin los acertados cálculos hechos mensualmente por la Agencia de Estadísticas de Trabajo.

De todas maneras, los países de América Latina no pueden costear por más tiempo la espera de definiciones precisas. Las consecuencias de postergar la formulación de programas que confronten el desempleo pueden llegar a ser más trágicas que lo que hubiera ocurrido en los Estados Unidos si quienes pusieron en camino el "New Deal" hubieran optado por permanecer pasivos, en la espera de que la Gran Depresión llegara a su fin natural.

En América Latina ninguna información (excepto quizás los datos sobre ingreso personal) es más difícil de conseguir que estadísticas fidedignas acerca de la ocupación.<sup>14 15</sup> Los pocos datos que existen minimizan burdamente el problema. Suele ocurrir que hay gente desocupada desde hace tanto tiempo que ya no busca empleo permanente, por lo que no se les considera parte de la población económicamente activa. Frecuentemente, este grupo de personas se ubica con sus alegados o compadres y se mantiene a base de changas. Otros buscan sustento en ocupaciones menores tales como el lustrar zapatos. Otra posibilidad es trabajar como jornaleros uno o dos días a la semana y pasar el resto desocupados. Por lo general no se les clasifica como desocupados mientras lleven a cabo alguna actividad: aunque son "subempleados", técnicamente no son "desempleados". Otro problema es el de que algunos trabajadores desempleados no son contados, por la dificultad de dar con ellos (o quizás porque el esfuerzo de localizarlos es lo suficientemente oneroso para que los

- 11) Ver (3, pp. 50-74); "The rising spiral of unemployment". *The UNESCO Cour.* 23, 28 (1970); B. Ward, *War on Hunger* 4, 12 (April 1970).
- 12) J. K. Galbraith, en D. P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty* (Free Press, New York, 1969), p. 30.
- 13) D. P. Moynihan, *Ibid.*, pp. 30-31.
- 14) Ejemplos de las estadísticas de trabajo existentes se encuentran en *United Nations Economic Commission for Latin America, Second United Nations Development Decade: Social Change and Social Development Policy in Latin America, E/CN.12/826* (1969), p. 137.
- 15) Se presentan datos colombianos y venezolanos en J.C. Beyer, *Econ. Develop. Cult. Change* 18, 267 (1970).

tomadores de datos, quienes suelen ser de la clase media, eviten tomarse el trabajo de identificarlos en sus encuestas) (3, p. 60).<sup>16</sup>

Otra razón por la cual quienes trazan políticas no hayan programado ninguna política de empleo, es su convicción de que el número de empleos incrementará como resultado del desarrollo económico.<sup>17</sup> Rosenstein-Rodan afirma que América Latina “debe enfocar la absorción del desempleo a través de un nivel más alto de productividad, usando para este fin una industrialización a gran escala, intensiva en capital y de alto rendimiento. Esto implicaría niveles elevados de ahorro e inversión, una alta tasa de crecimiento económico —5.5 a 6.5 por ciento para la economía en general y alrededor de 9 a 10 por ciento anual en el sector industrial—. Transcurrirán no menos de cinco a diez años antes de alcanzarse un pleno empleo por estos medios —pero es la forma de vencer la pobreza...”<sup>18</sup> En el mismo orden, el informe Pearson sobre ayuda internacional declaró que “El fracaso en la creación de empleos útiles es el fracaso más trágico del desarrollo”.<sup>19</sup> Sin embargo, este informe implica que el único objetivo económico para países menos desarrollados es el de alcanzar una tasa de crecimiento anual del 6 por ciento en el producto nacional bruto durante el decenio del 70, lo que contrasta con la tasa de 4.8 por ciento alcanzada de 1950 a 1967 (19, p. 58). Hablando solamente de América Latina, Prebisch afirma que para absorber a quienes se encuentran hoy desempleados, como a los nuevos incrementos a la fuerza de trabajo activa, la producción total tendría que aumentar por lo menos en un 8 por ciento anual desde 1970 hasta 1980.<sup>20</sup> Debe notarse que aumentos del 6 por ciento anual —que no harían sino mantener constante el nivel de desempleo de 1960 hasta 1980— no tienen precedentes en la historia. (2, p. 5).<sup>20</sup>

Aun así, mientras es cosa sabida que un atraso en el aumento de la producción agravará la situación, no hay hechos que confirmen que el mero aumento resuelva, por sí sólo, el problema del empleo. Una investigación revela que en Trinidad el aumento de ingreso per cápita fué de más del 5 por ciento promedio anual durante todo el período 1952-1968, a pesar de ésto, persistió un aumento constante en el desempleo que llegó a involucrar a más del 10 por ciento del elemento laboral (16, p. 3). En Puerto Rico se ha observado que el empleo total disminuyó entre 1950 y 1960, a pesar de que la tasa anual de crecimiento del producto bruto doméstico fué del 5.2 por ciento.<sup>21</sup> Tales situaciones no dejan de ser frecuentes. En Brasil y Venezuela, durante el período 1950-1960, el producto anual de manufactura aumentó con rapidez (9.2 y 13.0 por ciento) pero el empleo lo hizo con moderación (2.6 y 2.1 por ciento respectivamente). En Perú, el producto creció moderadamente (6.6 por ciento), el empleo aumentó en un

16) Aún así, D. Seers mantiene que “los problemas conceptuales de la medida del desempleo no parecen ser más formidables que los de medir el ingreso nacional. Lo que ocurre, es que nos hemos acostumbrado a ignorarlo”. *Int. Develop. Rev.* 11, 2 (1969).

17) Esta postura es la sostenida por Beyer acerca de Venezuela (15). Su artículo fué escrito en respuesta a M. F. Hassan (*Econ. Develop. Cult. Change* 15, 452 (1967)). Hassan sugirió políticas que atacarían mas directamente el problema de empleo. Ver también la respuesta de Hassan a Beyer (*ibid.* 18, 274 (1970)).

18) P. N. Rosenstein-Rodan, en *Latin American Radicalism*, I. L. Horowitz, J. de Castro, J. Gerassi, Eds. (Vintage Books, New York, 1969), p. 58.

19) L. B. Pearson, *Partners in Development*, informe de la Comisión de Desarrollo Internacional (Praeger, New York, 1969).

20) R. Prebisch, “Change and Development: Latin America’s Great Task”, informe sometido al Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., julio de 1970.

21) L. G. Reynolds, *Amer. Econ. Rev.* 55, 19 (1965).

4.4 por ciento.<sup>22</sup> En México, el aumento de la producción manufacturera durante la década del 50 y los primeros años de la del 60 habría sido el doble del aumento de empleos en ese sector.

#### ¿POR QUE NO ABSORBE MAS MANOS DE OBRA LA INDUSTRIA?

Todo sugiere que la clave del problema del empleo se halla tanto en la naturaleza misma como en la rapidez de desarrollo de la economía. La mayor parte de crecimiento económico que ha tenido lugar en América Latina desde la segunda guerra mundial tuvo sus orígenes en la política de fabricar en el país bienes sencillos de consumo que se acostumbraba importar. Sin embargo, dada la concentración de ingresos en un sector relativamente pequeño de la población, fueron rápidamente saturados los mercados para estos productos. Por esta razón, capitales de inversión fueron derivados de industrias dedicadas a la manufactura de, por ejemplo, textiles, alimentos procesados y muebles, hacia otras dedicadas a productos más complejos, como refrigeradores y automóviles.<sup>24 25</sup>

Estos bienes de consumo duraderos requieren muchas piezas y materiales importados. Para facilitar esta importación, se sobrevaluaron las monedas locales en relación al dólar. Esto llevó a que el capital importado (con frecuencia en forma de maquinaria diseñada para ahorrar mano de obra) resultase más barato, respecto al costo de mano de obra local, de lo que lo había sido antes de implementarse tal política de cambios. Hay que agregar el hecho de que suele existir un subsidio a las tasas de crédito cuyo fin es estimular la industrialización. Más aún, la ayuda de países desarrollados suele ser condicionada a que el país recipiente compre equipos en el país oferente. Esto incita el uso de maquinaria diseñada para las circunstancias existentes en economías desarrolladas, maquinaria de alto costo monetario inicial compensado por el bajo costo operativo en mano de obra, lo que es una contradicción dado el caso de economías menos desarrolladas, para las cuales sería económicamente provechoso importar maquinaria más barata —incluso de segunda mano— que absorbiera mano de obra. Concurrentemente, se han establecido medidas de bienestar social urbano y los sindicatos obreros han obligado a la subida del salario industrial. Todos estos hechos se conjuran para que, a medida que la manufactura deja de ser artesanal y pasa a ser industrial de nivel continuamente más complejo, la mano de obra sea reemplazada por maquinaria que hoy resulta relativamente más barata y asequible que nunca.

Desde el punto de vista de la economía privada, todo esto resulta perfectamente lógico, pero tomando ya una perspectiva de orden público, tienen la desventaja de agravar la desocupación. La piedra angular sobre la cual se apoya esta estructura económicamente ineficiente y que permite que los empresarios eviten corregir los "pecados contra la sociedad" incurridos en el pasado, es la protectiva barrera de altos aranceles que da viabilidad económica aun a productos ineficaces.

22) F. Dziadek, *Unemployment in the Less Developed Countries, Discussion Paper N° 16* (Agency for International Development, Washington, D.C., 1967), pp. 4-5.

23) J. Isbiter, *Econ. Develop. Cult. Change*, en prensa.

24) Un análisis excelente del proceso de sustitución de importaciones en América Latina es el de A.O. Hirschman (*Quart. J. Econ.* (1968)). Ver también H. B. Chenery, *Amer. Econ. Rev.* 50, 624 (1960); and L. Taylor, *Rev. Econ. Statist.* 50, 391 (1968).

25) United Nations Economic Commission for Latin America, *The Process of Industrial Development in Latin America* (E/CN. 12/716/Rev. 1) (United Nations, New York, 1968).

Todo parece indicar que el sector manufacturero en América Latina tenderá a usar una proporción cada vez menor de mano de obra. En ocasión, puede que se promuevan políticas de razón económica que retarden esta tendencia en algunas industrias, pero es dudoso que estas medidas aisladas resuelvan la necesidad fundamental de crear empleo. Aliviaría la situación la organización de un mercado común, como se comprobó en Centroamérica. Políticas de redistribución de ingresos también sirven a este propósito, al desviar el enfoque de la demanda de productos manufacturados —hoy dirigida hacia productos intermedios y pesados, elaborados por medios de uso intensivo de capital— hacia bienes de consumo cuya elaboración consume una mayor mano de obra. Esta última medida mitigaría, además, los problemas vigentes de balanza de pagos. Frente a estas verdades sigue siendo probable aún, como explica un investigador, “que una fábrica nueva de Medellín o Sao Paulo adopte una tecnología contemporánea de Pittsburg o Detroit, donde se busca ahorar la mano de obra, antes que la tecnología de Birmingham o Manchester del siglo pasado (que afirmó las bases del desarrollo subsiguiente)”.<sup>26</sup>

Resulta increíble comprobar que entre 1925 y 1960 el sector manufacturero pudo absorber apenas cinco de los 23 millones de personas que se sumaron a la fuerza de trabajo urbana durante ese período (25, p. 35). En otras palabras: en 1925 el 35.4 por ciento de una exigua fuerza laboral no agrícola era empleada en manufacturas, mientras que en 1960, con el avance del urbanismo, este porcentaje disminuyó a un 27.1 (25, p. 38). Examinando la historia de varios países desarrollados, resulta que la proporción entre empleos manufactureros y el empleo urbano en general permaneció esencialmente constante durante períodos prolongados, a niveles mucho más elevados.<sup>27</sup>

La falta de capacidad para absorber mano de obra no se limita al sector manufacturero. Un informe reciente sostiene que “aún la construcción, que de hecho usa una proporción menor de capital que la industria manufacturera, demuestra estar intensificando su uso, sustituyendo al trabajador por medio de gruas, niveladoras y otras maquinarias que ahorran mano de obra”.<sup>28</sup>

El foco de la miseria producido por el desempleo se encuentra en los barrios bajos y las villas miseria de la ciudad. Principalmente a causa

- 
- 26) S. Barraclough, “Rural Development and Employment Prospects in Latin America”, informe preparado para la Segunda Conferencia de Urbanización y escritos en Modernizing Areas, St. Thomas, Virgin Islands, Noviembre de 1967, mimeografía, p. 19.
- 27) La experiencia de países industriales indica dos características básicas i) un porcentaje relativamente alto de la mano de obra urbana está empleada en manufacturas; y ii) este porcentaje perdura durante períodos prolongados. “Así, por ejemplo, se ha demostrado que el porcentaje en el Reino Unido en 1951 (51.9 por ciento) fué prácticamente el mismo de 1901 (51.1 por ciento); en Italia, luego de una ligera disminución durante los años veinte, el porcentaje permaneció algo menor que el que rigió a principios de siglo (59.5 por ciento en 1901; 56.6 por ciento en 1939; y 53.5 en 1964)... En los Estados Unidos el porcentaje ha sido más bajo, pero ha demostrado poca tendencia a disminuir a largo plazo (47 por ciento en 1870; 44 por ciento en 1920; y 42.3 por ciento en 1950)” (25, p. 36).
- 28) F. Dziadek, *Unemployment in the Less Developed Countries*, Discussion Paper N° 16 (Agency for International Development, Washington, D.C., 1967), p. 6. En la fase de transición del desarrollo (con ingresos per cápita entre \$400 y \$1000 anuales) se ha notado que se mantiene alto el empleo en la construcción. P. Strassman, (Oxford Econ. Papers 22, No. 2, 243, 1970) encuentra que las tecnologías que ahorran mano de obra están dominando tan rápidamente en el Perú (y se presume que también en otros países latinoamericanos) que esta posición no será justificada en el futuro.

de la migración del agro a la urbe, pero debido también al crecimiento vegetativo general, las poblaciones urbanas están creciendo en, por la parte baja, un 5 por ciento anual. Aun cuando la población de América Latina está más o menos igualmente dividida hoy entre sectores urbanos y el agro, la urbanización tiende a predominar. Se ha estimado que en 1980 el Buenos Aires metropolitano, las ciudades de México, Río de Janeiro y Sao Paulo tendrán, cada una, 10 millones de habitantes, mientras que el Gran Santiago, Lima, Caracas y Bogotá tendrán, cada una, 4 millones.<sup>29</sup> Es decir que será casi duplicada en el término de una década la población de cada una de estas ciudades. Alrededor de 5 millones de personas ya viven en barriadas pobres en éstas y otras ciudades latinoamericanas —muchas de ellas sin contar siquiera con los más rudimentarios servicios públicos. Esta “población marginal” está creciendo al increíble ritmo de 15 por ciento anual, lo que viene a ser 10 puntos porcentuales más que el crecimiento general de la ciudad.<sup>30</sup> Esta concentración de la población exacerba el problema de empleo.

Debido a que las áreas urbanas están abarrotadas de gente, y a que los sectores que no elaboran productos de granja tampoco han absorbido mano de obra en proporción a la creciente fuerza laboral, un mayor número de trabajadores se dirige al sector terciario (que incluye trabajos serviles, domésticos y al servicio del gobierno), y a lo que las Naciones Unidas han catalogado de “actividades no específicas” —principalmente, al desempleo disimulado. En cifras absolutas, el empleo en estos subsectores fué, en 1965, cerca del doble de lo que había sido en 1950. Este aumento de empleos en servicios complementarios sobrepasa las necesidades generadas por el sector productor, cuyo propio crecimiento fué bajo durante esos años. El rubro “actividades no específicas” absorbió un 8.2 por ciento anual de la mano de obra, empleando un número sobradamente mayor de principiantes en la fuerza laboral que la industria manufacturera.<sup>31</sup>

## REQUERIMIENTOS DE UNA POLITICA DE EMPLEO

América Latina necesita políticas de desarrollo que, con un mínimo de gasto de capital físico, permitan emplear productivamente más gente y al mismo tiempo estimulen a la industria para que la producción alcance los requerimientos impuestos por el aumento en la población. No es poco lo que se pide. Es de desear que se descubran en la economía recursos que aún no han sido puestos en juego, para utilizarlos conjuntamente con la mano de obra existente, en la elaboración de productos necesarios. Obras públicas que requieran el uso intensivo de mano de obra ofrecen una posibilidad importante, pero sus méritos han sido expuestos con frecuencia y deben ser exploradas y consideradas otras alternativas.<sup>32</sup>

Observemos la agricultura. En gran parte de América Latina son relativamente abundantes los recursos de la tierra —por lo menos en com-

29) Economic Commission for Latin America, *Second U. N. Development Decade: Social Change and Social Development Policy in Latin America* (E/CN.12/826), 19 February 1969, p. 3.

30) Organization of American States, *Social Aspects of Urban Development* (document CIES/1138, meeting of IA-ECOSOC) (Washington, D.C., 1967), pp. 7-10.

31) United Nations Economic Commission for Latin America, *Economic Survey of Latin America, 1965* (E/CN.12/752/Rev. 1) (U.N. International Publications Service, New York, 1967), p. 62 and table 1-13, p. 63.

32) Ver M. F. Millikan y D. Haggood, *No Easy Harvest* (Little, Brown, Boston 1969). Las ponencias originales acerca de obras públicas de alto insumo de mano de obra se encuentran en R. Nurkse *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Brasil Blackwell & Mott, Oxford, England, 1953).

paración a lo que ocurre en el Asia— dando margen aún al desarrollo agrícola.<sup>33</sup> Sin embargo, la producción per cápita agrícola no ha conocido incremento durante esta década en América Latina. Si representamos por 100 la producción per cápita de 1957 a 1959, la cifra índice de 1967 sería 108; la de 1968, 100; y el promedio de 1969 sería 98.<sup>34</sup>

Además de no haber podido suministrar alimentos suficientes (lo cual se ha reflejado en el alza de salarios industriales y ha agudizado la escasez de divisas al forzar la importación de comestibles), el agro no ha generado un número de empleos adecuado a la desocupación existente. La organización de la agricultura es causa de ambos problemas. Tocante al problema de empleo (el de la producción es aún más complejo), debe notarse que grandes predios, generalmente conocidos con el nombre de haciendas, ocupan la mayor parte de las mejores tierras (no así en México, Bolivia y Cuba); la mano de obra es suplida por gente a sueldo, sin fuerza de negociación, y sin manera de aprovechar las rentas implícitas.

Cuando está estructurada en esta forma la agricultura, no provee ni la seguridad de empleo, ni el ingreso necesario para el mantenimiento de los trabajadores dentro del sector agrícola, hasta que llegue el momento en que la industria les pueda dar cabida. Los bajos ingresos en el sector agrícola restringen el mercado del sector industrial, al no encontrar en el trabajador rural demanda efectiva. Aún más, esta estructura agrícola imposibilita la organización comunitaria necesaria para mantener un sistema educacional que desarrolle la alfabetización básica, la destreza y las actitudes indispensables para un empleo urbano y aún para mejorar las aptitudes de la fuerza laboral rural.

Cuando se separan administración y trabajo, y cuando la mano de obra es numerosa y está mal organizada (lo que ocurre generalmente dentro de la agricultura latinoamericana), los terratenientes pueden ofrecer salarios extremadamente bajos. Además, no hay nada que impida al terrateniente despedir a sus trabajadores, quienes tienen muy pocas alternativas de empleo. Por otra parte, si bien el propietario que trabaja sus tierras puede vender si la situación se pone crítica, mal puede despedirse a sí mismo ni a los familiares que trabajan con él, cuando se halla en su aprieto cíclico de precios bajos y altos costos. Por esta razón, en un sistema dominado por la finca familiar, una alta proporción del excedente de trabajo se encuentra bajo la forma de subempleo involuntario, en vez del franco desempleo que este excedente produce en la ciudad.

Aún hoy, en la agricultura de los Estados Unidos hay un notable excedente de trabajadores. En nuestro país, estos recursos laborales no

---

33) "Las perspectivas económicamente pobres para la agricultura (latinoamericana) no son consecuencia de una falta de recursos. En la Argentina, gran parte de las pampas son excelentes tierras arables... Los recursos naturales de Chile son de primera... Tampoco excluyo al Brasil, Colombia, Perú y otros países latinoamericanos al catalogar de óptimos sus respectivos recursos naturales para incrementar la capacidad productiva de su agricultura". T. W. Schultz, *Economic Growth and Agriculture* (McGraw-Hill, New York, 1968), p. 176. Al analizar datos de la Organización de Alimentos y Agricultura de las Naciones Unidas, S. Kuznets ("Economic Capacity and Population Growth", ponencia sin publicar presentada en la Conferencia sobre Problemas Mundiales de Población, Escuela Graduada de Negocios, Universidad de Indiana, Mayo de 1967) informa que "los recursos son indudablemente amplios, sin aproximarse a su total utilización para alcanzar al aumento requerido según estimaciones del aumento de la población en un futuro cercano".

34) U. S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *The Agricultural situation in the Western Hemisphere, Review of 1969 and Outlook for 1970* (Government Printing Office, Washington, D.C., 1970), table 2, p. 16.

sólo han financiado su propio mantenimiento, sino que han proveído gran parte de los capitales requeridos para solventar obras de beneficio social, como escuelas públicas.\* Owen ha llamado a este fenómeno, que pasa frecuentemente desapercibido, el "bienestar social financiado por las granjas".<sup>35</sup>

En recientes sesiones de comisiones de estudios especiales del Congreso, se ha revelado que, al hacer uso del bienestar social financiado por el agro, nuestra próspera sociedad ha subestimado y desconocido consistentemente su pobreza rural. Aunque aborrezcamos este abandono, debemos reconocer que el "dualismo agrario" que se ha desarrollado a través de este siglo ha tenido algunas ventajas importantes: un subsector rural ha proveído una producción agrícola enorme, mientras que el otro ha proporcionado una matriz provisional de empleos que aplazó la migración prematura hacia las ciudades. A través de escuelas financiadas primordialmente en forma local, las comunidades agrícolas han ayudado a formar, dentro del área local, individuos más productivos tanto para la agricultura (si permanecen en la comunidad) como para la zona urbana (si migran).

El dualismo agrícola norteamericano no es estático: aquellas tierras que albergan mano de obra redundante, "pasa" constantemente a usos más productivos, respondiendo a cambios en el mercado. Hoy resultan tan baratos equipos que ahorran mano de obra en relación con el costo de ésta, que se están amalgamando granjas y chacras para aprovechar esta situación, con la consiguiente liberación de mano de obra. No siempre benefician a la fuerza laboral estos flujos y reflujos de tierras y capitales. El que granjeros individuales o aún comunidades enteras hayan sido "relegadas a la zaga"<sup>36</sup> es sólo uno entre muchos otros indicios de que el bienestar financiado por el agro no ha sido sin tropiezos. La situación señala llegada la hora de establecer políticas suplementarias que tengan la fuerza suficiente de combatir con éxito la pobreza rural en los Estados Unidos.

Pero en algunas partes de los Estados Unidos, incluyendo mucho del Sur, este bienestar social financiado por granjas no formó jamás parte de la realidad institucional. El sistema sureño de aparcería llevó a la separación entre la administración y propiedad, y el elemento de trabajo (el cual tenía poco poder de confrontamiento). Además no apoyó la educación del elemento laboral rural y puede en cierto grado, por lo tanto, ser comparado con la hacienda latinoamericana. Los medieros sureños tienen mucho en común con los trabajadores de las haciendas de América Latina.

Estos sistemas parecen provocar serias repercusiones urbanas. En los Estados Unidos, el problema de desempleo en las barriadas negras en la actualidad no es el mero resultado de prejuicios raciales: al menos parcialmente, obedece también a la presencia de una fuerza de trabajo sin pericia, que no pudo ser ubicada en su totalidad por la industria, dado el desarrollo logrado por ésta.

De esta manera, juzgando por la experiencia de los Estados Unidos, es posible exponer varias hipótesis plausibles que concuerdan con las

---

\* N. del trad.: El autor se refiere al hecho de que el sistema de educación pública norteamericano es financiado en su mayor parte localmente en base al impuesto a la propiedad. Dado el auge del urbanismo, los beneficios derivados de una población cuya educación fué costeadada por el agro redundan a favor de la ciudad.

35) W. F. Owen, *Amer. Econ. Rev.* 56, 43 (1966).

36) *The People Left Behind*, informe de la Comisión Presidencial de Consejo acerca de la Pobreza Rural (Oficina de Imprenta del Gobierno, Washington, D.C., 1967).

circunstancias de América Latina. Si, después de la guerra civil, se hubiera establecido un sistema de tenencia en el área del Sur que hubiera absorbido a largo plazo los incrementos en la fuerza laboral, no habría ocurrido la inmediata migración del agro a la urbe. Más bien, ésta hubiera obedecido, con el tiempo, al atractivo de reales oportunidades económicas. Si además, ese mismo sistema de tenencia hubiera creado un clima de bienestar social autofinanciado, las fuerzas laborales hubieran llegado al mercado de trabajo urbano más adecuadamente para la vida que enfrentaba.<sup>37</sup>

Al igual que el remanente de plantaciones sureñas, la hacienda latino americana no se distingue por su capacidad de absorber mano de obra. Un estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola demuestra que la producción por hectárea está inversamente relacionada con el tamaño de la explotación, y que mientras extensos predios agrícolas (latifundios) promedian 400 veces el tamaño de explotaciones minúsculas (minifundios), emplean tan sólo quince veces la cantidad de trabajadores.<sup>38</sup> No es difícil hallar la causa de este fenómeno. Si bien no prevalece en la misma forma, existe la misma presión por la adopción de tecnologías que ahorran mano de obra en el sector agrícola de América Latina, que se encuentran en el industrial. De ahí la tendencia a usar cada vez menos mano de obra por unidad de producción en las grandes explotaciones latinoamericanas.

En algunos países, quienes mecanizan su producción pueden hacerlo con costos relativamente bajos, con créditos baratos y períodos de pago generosos. Además, las leyes de salarios mínimos para la agricultura hacen que los costos por obrero aumenten en relación al costo de capital. Debe notarse que el dinero invertido en mecanización que desplaza mano de obra, por lo general no eleva la producción tanto como lo harían inversiones equivalentes en insumos que aumentan directamente el rendimiento, tales como fertilizantes, semillas híbridas e insecticidas.<sup>39</sup>

Algunas personas han sugerido que un fuerte sistema de impuestos al predio provocaría una agricultura más intensiva. Prescindiendo de las dificultades que suscitaría el aprobar este tipo de legislación en los congresos latinoamericanos, y las de administrarlo en forma efectiva si se convirtiera en ley, podría ocurrir que los grandes terratenientes ganaran más de haciéndose de sus trabajadores y sustituyendo por ellos capital en forma de equipos para satisfacer costos fijos impositivos mientras perdure el estado inflacionario actual, que lo que obtendrían si llevaran a la venta sus predios.

Aun los problemas educacionales de la América Latina rural se asemejan a los del Viejo Sur. Los terratenientes que dominan las economías y la política latinoamericana suelen enviar sus hijos a escuelas urbanas, por lo que aún quienes disponen de fondos tienen poco interés en invertir en el mejoramiento de la educación rural en general.

37) Esto fué sugerido en W. C. Thiesenhusen, *Amer. J. Agr. Econ.*, 51, 735 (1966).

38) Un sumario de este informe que cubre siete países de América Latina de estructura tradicional de tenencia de tierras se encuentra en S.L. Barraclough y A. L. Domike *Land Econ.* 42, 391 (1966).

39) Como es natural, existen excepciones. Equipos niveladores posibilitarían el uso de procesos de alto insumo de mano de obra en tierras trabajadas hoy extensivamente. En algunas áreas se haría posible la doble cosecha, que requiere rapidez en levantar una cosecha para dar tiempo a sembrar la siguiente.

## POSIBILIDADES DE UNA POLITICA

Debería hacerse un esfuerzo concertado en América Latina para disminuir la tasa de migración desde las zonas rurales hacia las ciudades, hasta tanto la industria sea capaz de absorber mano de obra en forma más acelerada que al presente. Un programa de reforma agraria que diera prioridad al empleo agrario contendría esta migración. Un proyecto posible para países de estructura tradicional en tenencia de tierras es el de "dualismo proyectado". (Este proyecto tendría paralelos históricos con lo ocurrido en nuestro Norte y Oeste y en México postrevolucionario).<sup>38</sup> Este plan cuenta con dos subsectores.

1) El primero de ellos daría prioridad al aumento en la producción de excedentes comerciables. Debido a que hay establecimientos de gran tamaño que son progresistas en su forma de trabajar y suministran alimentos a los habitantes urbanos y además producen beneficios a través de la explotación de sus productos, deben ser estimulados para que incrementen el uso de insumos que aumentan directamente el rendimiento de la explotación. Debe fomentarse a la par en este sector, tanto la seguridad de empleo como la de ingresos para la parte laboral, sin llegar por eso a desalentar a la parte administrativa.

2) El segundo subsector daría prioridad al incremento de empleos disponibles. i) El subsector existente de granjas pequeñas (minifundios) probablemente pueda continuar absorbiendo algún incremento en la población en la espera de que el desarrollo industrial alcance a satisfacer el nivel de crecimiento poblacional. Si puede adaptarse la tecnología a sus necesidades (como se hizo en Taiwán y en el Japón) y si los mercados y el crédito pueden ser puestos a su alcance, algunas de estas granjas podrán emplear mayor número aún de personas y aumentar su actual participación en la producción de excedentes comerciales.

ii) Programas que proporcionen seguridad de tenencia y títulos legales a los ocupantes actuales, normalmente son poco costosos y de gran importancia en algunas regiones. La mayoría de los países de América Latina tienen agricultores de tierras públicas sin derechos ni título alguno, miles de agricultores no tienen título seguro de las tierras que cultivan. Esto no conduce a la estabilidad de empleo ni ofrece la seguridad que requiere la inversión a largo plazo, característica de la agricultura.

iii) Debido a que la tierra subutilizada y mal administrada de muchas haciendas contribuye poco a la producción y al empleo, y que los dueños ausentistas y la manera paternalista de conducir tales establecimientos no inducen ningún bienestar financiado por la agricultura, tales predios deben ser transformados en nuevas granjas de campesinos.

Las granjas creadas por reforma agraria, así como las ya existentes, deben ser movilizadas lo antes posible hacia una agricultura comercial, lo cual significa el uso de mecanización limitada, mayor utilización de insumos que aumenten el rendimiento sin disminuir el uso de mano de obra, y servicios sociales en general. Dada la extremada escasez de recursos disponibles, esto debe verse como una meta a largo plazo. Aunque en un principio la reforma no haga más que sustentar un mayor número de personas en el área rural, contribuirá al desarrollo económico retardando la migración hacia las ciudades. El entregar tierras a la gente, sin embargo, hace más que alimentarla. A medida que las personas descubren que pueden comprar bienes de consumo, dado el incremento en sus ingresos, harán lo posible por aumentar la producción. A la par que la gente rural

aumenta la venta de sus productos en la ciudad, disminuirán los problemas alimenticios de la zona urbana. De reducirse la disponibilidad de trabajadores debe volcarse hacia el subsector "predominantemente de excedentes comerciales" tierra y capital. Por supuesto, debido a que la fuerza de trabajo está ahora creciendo rápidamente, no es de esperarse una escasez de trabajadores urbanos durante mucho tiempo.

Aparte de aminorar la migración hacia las ciudades por medio de la creación de mayor número de empleos, esta estrategia debe también aumentar la demanda de bienes de consumo sencillos, pues la economía se apoyará sobre una base más amplia.<sup>40</sup> Como las fuentes de ingreso serían sustraídas a la élite rural tradicional, sufriría una disminución la demanda de bienes durable de lujo. La manufactura de productos tales como textiles, ropas, muebles y alimentos procesados es típicamente más intensiva en mano de obra que los bienes de consumo duraderos o los productos intermedios. Por lo tanto, además de crear mayor empleo rural, la reforma agraria debería producir también mayor empleo en las ciudades al ser estimuladas, por ejemplo, las industrias que requieren insumos agrícolas. La balanza de pagos a su vez sería afectada en forma favorable, debido a que los productos de consumo esenciales requieren menor número de insumos importados que los más complejos. Además de lo anterior, el gobierno debiera recibir una mayor proporción de ingresos del sector agrícola en materia de impuestos, al no estar ya tratando predominantemente con grandes terratenientes adeptos en su evasión. Si estos fondos públicos son invertidos acertadamente, el desarrollo económico debe seguir a un ritmo acelerado.

Aún siendo lógicamente el primer paso hacia el desarrollo, la reforma agraria no es una panacea. Debe ser seguida con medidas adecuadas, de tipo fiscal y monetario. Y si el programa no está adaptado a las necesidades específicas del país, puede detener en lugar de fomentar el desarrollo.

Por ejemplo, si se ejecuta demasiado despaciosamente, el programa puede traer por resultado la inseguridad del inversionista; si es muy cara su implementación, puede provocar inflación; si se usa para dividir granjas productivas en las cuales ya existen substanciales economías de escala, puede reducir las exportaciones y exacerbar los problemas de la balanza de pagos. Pero estos son primordialmente problemas económicos presentes en aquellos países que se comprometen políticamente a implementar reformas agrarias. Con la excepción de México, Bolivia y Cuba, los países latinoamericanos se han visto impedidos de realizar cambios institucionales a causa de fuerzas políticas imperantes. Pero lo que se está viendo en Chile, y quizás en el Perú, indican que la situación puede estar alterándose en forma fundamental —y también que pueden ser posibles reformas evolutivas.

Ni que decir tiene que, aún con la mejor de las fortunas, el sector agrícola no puede por sí sólo llenar las necesidades actuales de empleo. Un gobierno iluminado que en todo momento emplee el capital a su al-

40) Una discusión más amplia se encuentra en W.C. Thiesenhusen y M.R. Brown, **Survey of the Alliance for Progress: Problems of Agriculture**, estudio preparado a requerimiento del subcomité de Asuntos de las Repúblicas Americanas del Comité de Relaciones Exteriores, Senado de los Estados Unidos, diciembre 22 de 1967 (Oficina de Imprenta del Gobierno, Washington, D.C., 1968).

41) Esto se ha discutido en más detalle en W.C. Thiesenhusen, **A Suggested Policy for Industrial Reinvigoration in Latin America**, Land Tenure Center Paper N° 72 (Univ. of Wisconsin, Madison, 1970).

cance con tanta prudencia como le sea posible, tendrá que suplementar la reforma agraria con obras públicas y con una política general que aumente el uso de la mano de obra en muchos frentes distintos.

Debido a que sin duda hará falta capital extranjero, la ayuda de los Estados Unidos puede llenar una necesidad vital. Sin embargo, el informe sobre este tema hecho por la Alianza para el Progreso no es brillante. Al decir de George C. Lodge, nuestra ayuda hasta la fecha "...puede haber causado mejoras marginales en el nivel de vida de algunos, (pero) también e igualmente importante, ha constituido una fuente de patronato y fuerza política para el status quo".<sup>42</sup> Parece que nuestros administradores políticos —y el público norteamericano— no se dan cuenta de que, como dijo Robert Heilbroner "...el desarrollo (en América Latina) es mucho más que estimular el crecimiento económico dentro de una estructura social determinada. Es más bien la modernización de esa estructura, un proceso que requiere rehacer esa sociedad en sus más íntimos y sus más públicos atributos".<sup>43</sup> A menos que sea ampliamente reconocido que son necesarios cambios institucionales profundos para aliviar el sufrimiento de la mayoría de los habitantes de América Latina, convendría a nuestro gobierno de los Estados Unidos mantenerse a distancia prudente para no frustrar reformas que han de venir tarde o temprano.

42) G.C. Lodge, *Foreign Aff.* 47, N° 4, 738 (1969).

43) R.L. Heilbroner, *Commentary* 43, N° 4, 32 (1967).

