

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Andrés Bianchi

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO 1988

SUMARIO

La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio. <i>Gert Rosenthal.</i>	7
La agricultura en la óptica de la CEPAL. <i>Emiliano Ortega.</i>	13
Las regiones como espacios socialmente contruidos. <i>Sergio Boisier.</i>	39
* Algunos alcances sobre la definición del sector informal. <i>Martine Guerguil.</i>	55
Cambios en los estilos de desarrollo en el futuro de América Latina. (Seminario en homenaje a José Medina Echavarría).	63
Medina Echavarría y el futuro de América Latina. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	71
* Cultura política y conciencia democrática. <i>Enzo Faletto.</i>	77
Una esperanzada visión de la democracia. <i>Jorge Graciarena.</i>	83
El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría. <i>Antibal Pinto.</i>	93
* Otra noción de lo privado, otra noción de lo público. <i>Antibal Quijano.</i>	101
Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría. <i>Aldo Solari.</i>	117
* Dilemas de la legitimidad política. <i>Francisco C. Weffort.</i>	125
* Los actores sociales y las opciones de desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i>	143
Publicaciones recientes de la CEPAL.	149

La agricultura en la óptica de la CEPAL

*Emiliano Ortega**

El autor presenta en este artículo el tema agrario en el pensamiento de la CEPAL, recogiendo desde las referencias directas aparecidas en los primeros escritos del año 1949 hasta los análisis más recientes.

Las preocupaciones surgidas a propósito de la industrialización: se centraron en la transferencia de fuerza de trabajo desde el área rural hacia las ciudades, en la capacidad de la agricultura para responder a las nuevas necesidades de materias primas y alimentos, y en la permeabilidad de las unidades productivas del sector a las tecnologías modernas. Las tareas que la agricultura estaba llamada a cumplir en el proceso industrializador se veían, en opinión de la CEPAL, comprometidas por la vigencia de condiciones estructurales que se habían ido configurando desde muy antiguo.

Con el transcurso del tiempo surgió en casi todas las agriculturas nacionales una capacidad real de absorción de tecnología y de capital, que fue modificando la organización de la producción y las relaciones sociales tradicionales. Sin embargo, el agro presenta problemas sociales que se hacen progresivamente más inquietantes a la luz de la experiencia global de las economías, que manifiestan ya las limitaciones de los procesos de industrialización y urbanización. Estas afectan la capacidad de generación de empleo, el esfuerzo de ahorro e inversión y, muy especialmente, la distribución del ingreso y de los beneficios del crecimiento económico.

En esta perspectiva, la CEPAL centra su atención en las derivaciones sociales de la modernización productiva; en las escasas intervenciones públicas destinadas a transformar las estructuras agrarias, y en la insuficiente atención que se concede a las economías campesinas. Estas empiezan a ser consideradas un área social muy significativa, tanto por el volumen de productos agrícolas y de alimentos autoconsumidos y entregados a los mercados, como por la capacidad de arraigo y retención de poblaciones y fuerza de trabajo rural.

En los escritos de la CEPAL sigue percibiéndose entonces una fuerte preocupación por los problemas agrarios, cuya naturaleza actual es muy distinta a la de mediados de siglo.

*Economista agrícola de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

Introducción

El permanente estudio y análisis de la región que ha realizado la CEPAL desde su creación misma en el año 1948, fue configurando un conjunto de ideas que por su originalidad e identidad han sido reconocidas genéricamente como "el pensamiento de la CEPAL". A quienes la identifican por sus afanes industrializantes quizá les sorprenda el hecho de que la CEPAL desde sus primeros escritos se ocupó del sector agrícola y de la cuestión rural. No podría haber omitido estos temas en el análisis de una región donde —en el momento de su creación— más del 50% de la población era rural. En rigor, la dedicación al tema agrario ha sido una constante en el análisis socioeconómico de la CEPAL, así como han sido persistentes el atraso y la inequidad en el campo.

Como lo señaló Iglesias (1973), la CEPAL se propuso dos tareas: de un lado, estudiar y poner al descubierto la realidad económica y social de América Latina en su conjunto y de cada uno de sus pueblos; y, del otro, indicar —tarea no siempre exenta de riesgo— las soluciones posibles que dichas realidades exigían y que, algunas veces, sólo podían darse en la forma de diversas alternativas.

En este artículo se ha procurado mostrar el punto de vista de la CEPAL, mediante el seguimiento de sus escritos en el transcurso del tiempo.

I

Primer período: interpretaciones y formulaciones iniciales

A. POR UN NUEVO DESARROLLO

1. *Dos tipos de desarrollo*

En uno de los primeros documentos de la CEPAL (Prebisch, 1951 a), se establece una comparación entre la nueva concepción del desarrollo y el desarrollo pretérito, ejercicio que tiene la virtud de haber sintetizado con mucha nitidez las reflexiones y propuestas de la primera hora. Tal análisis permite señalar que esos procesos difieren en cuanto al objetivo que persiguen, la exten-

sión que abarcan y la forma cómo se cumplen. Mientras el desarrollo pretérito tenía como meta primordial abastecer la demanda de productos primarios de los grandes centros industriales, en la nueva concepción del desarrollo el objetivo era elevar el nivel de bienestar de los países. En el primer caso, el instrumento principal para conseguir una variada gama de importaciones de productos manufacturados era la exportación; en el otro, el progresivo desenvolvimiento de la producción interna.

En el pasado, el fenómeno del desarrollo se circunscribía a las zonas vinculadas estrechamente a la economía internacional. No era, pues, un fenómeno de grandes masas humanas, salvo cuando desencadenaba amplios movimientos de migración internacional. En cambio, en la nueva concepción se abarca sectores cada vez mayores de la población, ya que, a fin de cuentas, significa llevar la técnica moderna a la producción primaria y a labores de exigua productividad, en las cuales se encuentra parte importante de la fuerza de trabajo.

2. *El paradigma de la sociedad industrial*

La noción de atraso relativo provocó un movimiento de opinión que puso de manifiesto la necesidad imprescindible de acortar distancias. El mencionado informe de la CEPAL (Prebisch, 1951 a), p. 1)¹ analiza a fondo la posición de América Latina en el proceso industrializador. Sostiene que en el largo período transcurrido desde la revolución industrial hasta la primera guerra mundial, las nuevas modalidades de producción, con que la técnica ha venido manifestándose incesantemente, abarcaron apenas un pequeño porcentaje de la población mundial. Fueron formándose así los grandes centros industriales del mundo, en tanto que la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, participaba en escasa medida en el mejoramiento de la productividad.

El paradigma industrializador adquiere fuerza, especialmente desde la gran depresión, hasta convertirse en el núcleo de la concepción misma del crecimiento económico y del desarrollo, y se hace inseparable de toda concepción

estratégica o política. Lenta y sostenidamente, el ideario de la industrialización va siendo acogido por los países de América Latina y penetrando prácticamente en todas las clases y estratos sociales. El paradigma de la sociedad industrial fue aceptado por encima de las diferencias ideológicas.

"El diagnóstico crítico acentuaba sobre todo dos aspectos complementarios: la insuficiencia de la industrialización, que incluso en los países más aventajados se centraba en las llamadas industrias ligeras o tradicionales; y el patrón de relacionamiento exterior, precario en sus posibilidades dinámicas y altamente inestable y vulnerable debido a su dependencia de la exportación de uno o muy pocos productos primarios de exportación" (CEPAL, 1977, p. 3).

Para comprender cabalmente los planteamientos de la CEPAL, debe evitarse una confusión muy frecuente. La propuesta industrializadora consultaba no sólo el desarrollo fabril, sino también la penetración generalizada de la técnica moderna en los diversos sectores de la economía. Por cierto que ello suponía la introducción de esa técnica para elevar la productividad mediante el fomento de las industrias propiamente tales. "Hemos definido el desarrollo económico de la América Latina como una nueva etapa en la propagación universal de la técnica capitalista de producción. En cierto sentido, se repite ahora un proceso similar al siglo XIX, cuando se desarrollaron industrialmente países que hoy son grandes centros" (Prebisch, 1951 a), p. 66).

3. *El estado precapitalista o semicapitalista de gran parte de América Latina*

Preocupaba a la CEPAL el contraste entre "la etapa muy avanzada del desarrollo capitalista de los grandes centros y el estado pre o semicapitalista en que se encuentra aún parte considerable de la América Latina".

Numerosas insuficiencias y limitaciones se presentaban ligadas al funcionamiento de las economías periféricas, cuyo núcleo vital estaba formado por las actividades primario-exportadoras. Una parte importante de la población permanecía estancada en formas de vida y de actividad seculares, sin conexión directa con el mercado mundial. Las formas de explotación de la tierra, y en consecuencia el nivel de vida de las

¹En el caso de documentos reimpresos, el número de página que se indica alude a la reimpresión.

masas, seguían siendo esencialmente precapitalistas en extensas regiones de América Latina, cuya importancia demográfica era relativamente grande. Allí, el problema del desarrollo económico se manifestaba ante todo en una exigencia de progreso técnico en la agricultura y las demás actividades conexas; y entre estas últimas, en los medios de comunicación. La CEPAL percibe claramente la diferencia entre lo que denomina agricultura comercial y agricultura secular de subsistencia, desvinculada de los mercados mundiales, a la que no llegan los estímulos del exterior y que, por lo tanto, permanece en una situación de estancamiento productivo, al margen del progreso técnico. Existen "países, donde la agricultura se encuentra casi por entero en la etapa precapitalista" (Prebisch, 1951 a), p. 11).

4. La insuficiencia de las economías periféricas exportadoras

En la producción primaria se manifiesta notoriamente la población redundante y se hace sentir en forma imperiosa la necesidad de suplir la deficiencia de aquel factor dinámico tradicional mediante la introducción de uno nuevo, surgido del propio desarrollo industrial.

El primer informe de la CEPAL concluye de manera categórica: "Las exportaciones no son suficientes para absorber el incremento de la población, ni mucho menos el sobrante real o virtual de la población activa de la agricultura y de otras actividades". Y agrega: "Parecería pues no estar al alcance de la América Latina, considerada en su conjunto, la posibilidad de aumentar sensiblemente su capacidad para importar, mediante el acrecentamiento de sus exportaciones a los grandes centros, más allá de los límites fijados por el incremento de ingreso real de éstos y por las restricciones de diversa índole con que tropiezan aquéllas. El propósito de sobrepasar tales límites significaría, en realidad, forzar las exportaciones en desmedro de los términos del intercambio, sin lograr aumento sustancial en la cuantía exportada" (Prebisch, 1951 a), p. 33).

Por ello, treinta años más tarde, Prebisch (1978) puede sostener con énfasis: "Nos preocupaba, además, el fenómeno del estrangulamiento exterior del desarrollo. Las exportaciones pri-

marías tendían a crecer con relativa lentitud, en tanto que las importaciones provenientes de los centros lo hacían con relativa celeridad. Había pues que industrializarse a fin de producir internamente aquello que, por esa disparidad, no era posible procurarse en el exterior. Industrializarse y alentar a la vez las exportaciones primarias".

"La primera etapa de la industrialización tenía necesariamente que sustentarse en la sustitución de importaciones. Sin duda alguna que hubiera sido más sabio combinarla con el estímulo de las exportaciones industriales a los grandes centros. Pero quién hubiera podido pensar sensatamente en ello durante los largos años de la depresión mundial, de la segunda guerra y de la postguerra".

"Por lo tanto, si el desarrollo espontáneo de la industria fuera impracticable y antieconómico, sólo quedaría la protección para compensar las diferencias de productividad, ya sea mediante derechos aduaneros o mediante subsidios, puesto que las restricciones directas a la importación son menos aconsejables como medio de política industrial, a no ser temporalmente".

Otro de los temas que preocupaba a la CEPAL era el de la vulnerabilidad económica exterior de los países latinoamericanos y la posibilidad de atenuarla, uno de cuyos aspectos se refería al problema de los excedentes agrícolas:

"Hay países latinoamericanos que encaran con ansiedad muy comprensible ciertos acontecimientos cuya índole —aunque sea al parecer transitoria— no disminuye la importancia presente de sus repercusiones internacionales. Los Estados Unidos, en virtud de su política de paridad de precios agrícolas, han acumulado excedentes de productos que llegan a la cifra extraordinaria de 6 000 millones de dólares, de los cuales piensan liquidar 1 000 millones en el mercado mundial durante los próximos tres años... Aun cuando la práctica que se sigue en la venta de excedentes en los mercados internacionales es cautelosa, y una parte de ellos se concede a manera de subsidios para promover el consumo en países en que es escaso, no podría negarse que la mayor oferta que ello trae consigo afecta adversamente los precios" (Prebisch, 1954, p. 88). Las aprensiones de la CEPAL eran muy fundadas y se vieron confirmadas posteriormente.

B. INDUSTRIALIZACION Y AGRICULTURA

1. *Industrialización y atraso rural*

Conviene recordar, a fin de descubrir el hilo conductor de este artículo, que uno de los puntos de partida del análisis que postulaba la industrialización de América Latina era el atraso de las poblaciones rurales. Esta es una preocupación manifestada permanentemente, incluso en la actualidad, por la CEPAL. El propio Prebisch, al celebrarse los treinta años del organismo, declaró: "Ante todo, vinculábamos estrechamente la industrialización al progreso técnico de la agricultura. La productividad era allí muy baja, sobre todo en la agricultura destinada al consumo interno. Se imponía pues un gran esfuerzo para aumentarla y contribuir así, junto a otras medidas, a la elevación del nivel de vida de las masas rurales... ¿Pero qué hacer con la fuerza de trabajo redundante que el progreso técnico generaba en la agricultura? Veámos en ello un importantísimo papel dinámico para la industria y otras actividades que adquieren amplitud con el desarrollo: absorber con crecientes ingresos esa fuerza de trabajo redundante" (Prebisch, 1978).

En un estado de técnica primitiva la proporción de gente ocupada en la agricultura y demás ramas de la producción primaria es muy alta. A medida que la técnica progresa, esta proporción va disminuyendo, mientras aumenta la importancia relativa de la población ocupada en la industria, el comercio, los transportes y los servicios. Al propagarse, pues, el progreso técnico a los países periféricos y penetrar sobre todo en los sectores precapitalistas y semicapitalistas de su economía, la distribución de la población relativa experimenta, necesariamente, modificaciones sustanciales (Prebisch, 1951 a), pp. 11-12). ¿Qué hacer con las poblaciones que debían abandonar las actividades primarias, que en su mayor parte eran rurales?

2. *Industrialización y tecnificación de la agricultura*

Estas y otras razones condujeron a la CEPAL, en 1949, a señalar que el camino del progreso tecnológico —y el aumento consiguiente de la producción— exigía absorber, mediante el desarrollo de la industria y otras actividades, la población activa redundante.

En 1954, Prebisch expresó en forma categórica: "La industrialización es una imposición ineludible del desarrollo económico y constituye el necesario complemento de la tecnificación de la agricultura y de una extensa gama de ocupaciones precapitalistas de escasa productividad" (Prebisch, 1954, p. 7).

Así, desde el punto de vista de la CEPAL, quedaba muy nítidamente definida la complementación entre el avance de la agricultura y de otras actividades primarias y la necesaria industrialización y diversificación económica del proceso de desarrollo. Es decir, el progreso de la agricultura, y en general de las poblaciones rurales, exigía la formación de un mercado alternativo de trabajo en la industria y en otras actividades.

La CEPAL sabía que en los países avanzados uno de los acicates más vigorosos para el progreso técnico de la agricultura y demás formas de la producción primaria había sido la evolución de los salarios provocada por el incremento continuo de la productividad industrial. Por ello, Prebisch afirmaba: "El progreso técnico de la agricultura fue pues, en gran parte, la consecuencia del desarrollo industrial. De ahí su intensa preocupación [de la CEPAL] por el papel empleador de la industria. La agricultura de la América Latina requiere también un progreso técnico considerable, si se ha de elevar el nivel de vida de las masas" (Prebisch, 1951 a), p. 69).

C. LA INVERSION Y EL EMPLEO

1. *Un viejo problema de gran actualidad*

Entre los temas relativos a la inversión, ya en 1949, la CEPAL expuso uno de los conflictos más agudos para el desarrollo de los países latinoamericanos, acerca del cual insistiría a propósito de la crítica a los estilos de desarrollo: "Países con ingresos per cápita comparables a los que poseían

mucho tiempo atrás los grandes centros industriales, propenden a imitar las formas actuales de consumo de éstos, y como también tratan de asimilar su técnica productiva, que exige un fuerte ahorro per cápita, no es de extrañar que siendo, como es, relativamente escaso el ingreso de tales países, se vean sujetos a muy fuertes tensiones entre la gran propensión a consumir y la necesi-

dad perentoria de capitalizar, y que estas tensiones se resuelvan frecuentemente en arbitrios inflacionarios" [inflacionarios] (Prebisch, 1951 a), p. 78).

Para la CEPAL, la incorporación de nuevas tecnologías, mediante la introducción de equipos modernos, en segmentos importantes de las actividades primarias e industriales y de los transportes de América Latina podría generar un sobrante adicional de fuerza de trabajo, en virtud de un incremento en la productividad. Para emplear a los desplazados era necesario que el capital por hombre fuera semejante al prevaleciente en los sectores ya modernizados. ¿Se dispondría de suficiente capital para equipar abundantemente todos esos sectores?

2. La aplicación óptima del capital

Por entonces se formulan también criterios claramente diferenciados respecto de lo que había sido la experiencia de las naciones industrializadas.

El hecho de que en algún centro una nueva dotación de capital haya llegado a ser más rentable que otra, porque la economía adicional de mano de obra permite compensar con creces el costo de amortización e intereses, no quiere decir que vaya a suceder lo mismo en un país periférico donde prevalecen menores salarios. Este compra en el exterior equipos de capital que se fabrican pagando salarios altos, para obtener una rebaja de costos computada de acuerdo con el bajo nivel de remuneraciones prevaleciente en él.

En las economías con escasa capacidad de ahorro, el aumento de la densidad de capital hace subir sensiblemente la tasa de interés. En los países periféricos el costo de capital aumenta entonces en mayor proporción que en los céntricos, en la medida que la densidad de capital por hombre se acrecienta y, a la vez, la reducción del costo de la mano de obra es menor que en aquéllos, a causa del nivel inferior de los salarios. En las naciones menos desarrolladas la combinación óptima de mano de obra y dotación de capital exigirá un grado de densidad de capital por hombre menor que en los países de alto desarrollo industrial. No debe olvidarse, por otro lado, que parte importante de los países de América Latina luchan por asegurar una densidad adecuada de capital a grandes masas de su población

que permanecen en estado precapitalista o semicapitalista. Este tema, que concierne a las poblaciones en estado precapitalista o semicapitalista, fue planteado a la luz de la cuestión rural y es considerado históricamente un problema crucial para el desarrollo. La CEPAL sostenía por entonces que "el aumento de la densidad de capital en ciertas actividades significa una distorsión muy sensible en la serie de combinaciones óptimas adecuadas a un país en desarrollo" (Prebisch, 1951 a), pp. 74 y 75).

3. El problema de las inversiones en la agricultura

Con este título la CEPAL propuso muy tempranamente, en 1951, una discusión en torno a un problema que en los años setenta adquirió gran relevancia: la llamada modernización de la agricultura (Prebisch, 1951 b), p. 47).

El problema se planteaba como la dualidad de metas del progreso tecnológico, el cual se manifiesta clara y distintamente en las inversiones agrícolas, cuya particularidad consiste en que son diferenciables en la práctica, según el fin que se persiga. Algunas de esas inversiones buscan aumentar la cantidad de producto por unidad de tierra; otras, disminuir la cantidad de mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto mediante la mecanización del trabajo en sus distintas gradaciones, desde el empleo de mejores implementos hasta el uso de equipos técnicamente más avanzados.

Desde el punto de vista de la economía global, el grado en que sea conveniente introducir la mecanización—independientemente de las ventajas individuales del empresario— depende no sólo del capital disponible para adquirir los equipos y liberar mano de obra, sino también del capital disponible para absorberla en la industria o en otras actividades. Si la mecanización va más allá de la capacidad de la economía de absorber la gente que pudiera ser desplazada por esta causa, se da origen al problema de la desocupación tecnológica. Y éste es tanto más grave toda vez que en la agricultura es más fácil evitar ese fenómeno, ya que en ella las inversiones son divisibles y para aumentar la producción no es necesario incurrir en economías contraproducentes de mano de obra.

Este es un aspecto muy importante en el

proceso de expansión del progreso técnico en América Latina, al cual no se ha concedido toda la atención que merece. Es posible que, dada la escasez de capital para absorber el sobrante de trabajadores provocado por la mecanización agrícola, la economía de mano de obra se haya traducido, en algunos casos, en gente subocupada en la tierra o en las grandes concentraciones de población urbana.

Considerando la abundancia de potencial humano en el agro y la escasez de capital, la mecanización debería ser siempre objeto de muy cuidadosa atención en los programas de desarrollo económico; máxime cuando el capital escaso puede tener una aplicación mucho más provechosa en el aumento del producto, sobre todo si se ha llegado al límite de las posibilidades de absorber el excedente de mano de obra. "Hay casos notorios, y no poco frecuentes en estos países, en que el incremento de producción de la tierra depende en gran medida del mejor aprovechamiento de los recursos disponibles existentes y no de nuevas inversiones de capital".

Ante todo conviene recordar —sostenía Prebisch en 1954—, que el aumento de productividad puede lograrse ya sea por un aprovechamiento más intenso del capital o de la tierra inmediatamente disponibles, o por el mejor aprovechamiento de la mano de obra. "Compréndese fácilmente que en países de escasez relativa de capital y abundancia relativa de mano de obra (real o virtual), los procedimientos técnicos que aumenten la productividad del capital o de la tierra han de tener generalmente un más alto orden de prelación, pues con el mismo capital —sin inversiones adicionales o con pequeñas inversiones— se puede obtener un incremento del producto" (Prebisch, 1954, p. 52).

El caso típico de aumento de la productividad con escasas inversiones se halla en la agricultura. En la misma unidad de tierra han podido obtenerse grandes aumentos de productividad con mejores procedimientos de cultivo y conservación del producto. Por cierto, la investigación y aplicación de estas formas de aumentar la productividad con el mismo capital —o con un capital ligeramente acrecentado— y la misma cantidad de tierra, debiera tener prioridad respecto de las que exigen mayores aumentos de capital.

Y advierte Prebisch que cuando la mecaniza-

ción no contribuye a expandir el producto —y hay casos—, sus efectos no se traducen en un aumento del rendimiento por unidad de tierra, sino en disminución de la mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto.

4. Estructura de tenencia y uso de la tierra

Igualmente, el problema de la tenencia de la tierra es planteado anticipadamente por la CEPAL. Consciente de la insuficiencia en materia de ahorro y de capitalización, desde sus primeros escritos sostiene que no todo ha de esperarse de las mayores inversiones, sino que debe procurarse también un aprovechamiento racional de lo que se tenga. La solución, sin embargo, suele tropezar en muchos países con el gran obstáculo del régimen de tenencia de la tierra. Si por un lado se encuentran grandes extensiones bien cultivadas, por otro hay tierras en que al gran propietario le basta utilizar mal o medianamente una parte de ellas para extraer una renta sustancial. Este acaparamiento hace que la tierra sea de difícil acceso para el agricultor que no la posea. "De ahí el espectáculo singular de la pulverización de la tierra en numerosísimas parcelas antieconómicas, que representan una pequeña parte de la superficie total, frente a una exigua cantidad de propietarios que abarcan la mayor parte de la tierra disponible".

¿Cómo resolver el problema del empleo de las poblaciones rurales, dada esta desigual distribución de los recursos en la agricultura?

"Si se recuerda la considerable proporción de población activa que trabaja en la tierra en buena parte de los países latinoamericanos, se comprenderá que la solución del problema de la tenencia de la tierra es sólo parte del problema general del desarrollo económico. Cualquiera que sea esta solución, no se avanzará mucho en aumentar el nivel de vida de las masas que trabajan en el suelo (sobre todo en el suelo pobre de la agricultura secular), si no se elimina su población redundante con el progreso de la técnica y no se reabsorbe en actividades de productividad satisfactoria aquella parte que no sea necesaria en el trabajo de las nuevas tierras que se abren al cultivo" (Prebisch, 1951 b), p. 50).

La misma perspectiva en que se vislumbraba la solución del problema agrario en 1951 se reitera en 1954, año en que se advierte mayor con-

fianza en el proceso de crecimiento, en el que cabe un importante papel al empresariado y al Estado.

“El esfuerzo de la industrialización en América Latina se está realizando principalmente por el empresario formado en los mismos países latinoamericanos... [se trata de] una realidad indiscutible y las claras pruebas de su empuje y aptitud constructiva sugieren lo que es posible esperar de su acción futura si se le brindan los incentivos y las condiciones favorables de que hoy no disfruta en grado suficiente... También surge y se afirma —sostenía la CEPAL— el empresario en las actividades agrícolas, aunque la subsistencia de anacronismos en el régimen de la tierra constituye allí uno de los obstáculos que más dificultan la fructificación de la iniciativa privada. El desarrollo económico en América Latina depen-

de en gran medida de la acción del empresario privado” (Prebisch, 1954, p. 12).

Junto a la valoración de la iniciativa privada del empresariado, la CEPAL señalaba explícitamente el papel del aparato público, postulando la tesis de que el desarrollo económico en modo alguno ha de ser “sólo el resultado del juego espontáneo de las fuerzas económicas”. Sostenía, además, que era preciso conjugar la iniciativa privada con una firme política del Estado, mediante un tipo de intervención que promoviera el desarrollo, creando condiciones que orientaran y estimularan, en uno u otro sentido, la acción del empresario, sin regular sus decisiones individuales. Para lograrlo, el Estado debe recurrir a los resortes de las políticas monetaria, cambiaria, fiscal y aduanera, y a sus inversiones básicas (Prebisch, 1954, p. 9).

II

Período de reafirmación y crítica a la industrialización

A. OBSTACULOS EN EL CAMINO

A comienzos de los años sesenta, se expresan articuladamente las ideas que se habían venido elaborando y madurando a partir de la década precedente. Entre los documentos publicados, hay dos que merecen especial mención: el primero, *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (CEPAL, 1961) constituye una buena referencia para conocer las principales líneas del pensamiento de la institución al cumplir diez años de vida; el segundo, de gran interés, se titula *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (CEPAL, 1963). En ambos se aborda el fenómeno de la “insuficiencia dinámica del crecimiento”.

A mediados de los años sesenta, la CEPAL publica *El proceso de industrialización en América Latina*, en el que hace una evaluación crítica de este proceso. Se formulan interesantes alcances al desempeño de la agricultura regional y se reafirma, desde la perspectiva de la industria, la necesidad de hacerla objeto de cambios. Por otra parte, a fines del decenio, aparece la primera

versión de *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, del Dr. Raúl Prebisch (1970), que en cierta forma marca la culminación del período.

A este período se lo ha denominado de reafirmación ya que puede decirse que el ideario original fue asimilado o se confundió con las estrategias y políticas aplicadas en numerosos países latinoamericanos. Sin embargo, durante este lapso hubo que ratificar y ampliar algunas formulaciones, puesto que, una vez desaparecidos los elementos condicionantes que estuvieron presentes en el lanzamiento del proceso industrializador, ciertas corrientes ortodoxas sintieron la tentación de mirar hacia atrás.

Por otra parte, en la segunda mitad de los años cincuenta, surge el imperativo de efectuar una introspección crítica, como consecuencia de las dificultades con que tropiezan tanto el propio proceso industrializador como el de propagación

de las nuevas tecnologías y, sin duda, el de cambios en el relacionamiento externo.

1. *Insuficiencia de crecimiento y desigualdad*

Al comprobar que el crecimiento se tornaba insuficiente para satisfacer las aspiraciones de una población en rápida expansión, la CEPAL sostuvo que ello no se debía a factores circunstanciales o transitorios, sino que "son expresión del orden de cosas existentes", por fallas estructurales que no se han sabido o podido corregir (Prebisch, 1963).

La crisis podría expresarse en dos planos: i) en el orden externo, en las múltiples anomalías y deficiencias todavía vigentes en el campo del comercio, el financiamiento y las inversiones externas, así como en los obstáculos para impulsar con mayor celeridad y amplitud la integración latinoamericana; ii) en el interno, en ciertas características todavía predominantes en la estructura social de los países del área, sobre todo la excesiva rigidez de la estructura social para abrir paso a nuevas personas, grupos y, en forma genérica, al grueso de la población para que alcancen otro nivel de participación efectiva y, en segundo lugar, como reflejo de esa "sociedad de participación limitada", la existencia de "privilegios distributivos" que se traducen en marginación de las masas de las metas y tareas del desarrollo.

El informe de 1961 contiene una afirmación extremadamente grave: "con el desarrollo económico [las] disparidades [del ingreso] suelen haber aumentado antes que disminuido" (CEPAL, 1961).

El estudio de 1963 denuncia dos elementos sobresalientes de la estructura distributiva: i) la notoria concentración en los tramos altos y la magra participación de la base de la pirámide, cuyos integrantes perciben un ingreso medio de 120 dólares anuales. No obstante representar la mitad de la población, este segmento efectúa apenas un quinto del consumo total de América Latina; ii) la considerable desigualdad en la distribución que, lejos de significar un fortalecimiento del ahorro y la capitalización, ha reproducido niveles y formas de consumo que se equiparan, y a menudo exceden, a los que exhiben los grupos correspondientes de las economías industrializadas. Así, los sacrificios sociales y las restricciones sobre la amplitud del mercado in-

terno que implica la marcada desigualdad del ingreso no se ven, ni siquiera hipotéticamente, compensados por una elevada tasa de acumulación.

2. *Origen de las disparidades*

A comienzos de la década de 1960, se pensaba que en otros tiempos esas grandes disparidades habían sido causadas en gran parte por el régimen de tenencia de la tierra y la forma de valorización de este recurso por el progreso colectivo. Sin embargo, el problema subsiste y a veces en mayor grado. Y a él han seguido agregándose disparidades de diferente origen: excesivo proteccionismo industrial, prácticas restrictivas de la competencia —que además desalientan el progreso técnico—, consecuencias regresivas de la inflación, intervención discrecional del Estado en las decisiones económicas de los individuos, etcétera.

La organización social carecía en ese entonces del poder suficiente para modificar los patrones distributivos. La CEPAL reconoce que la organización sindical está aumentando considerablemente su poder, pero apunta que hay países en que todavía no ha podido alcanzar la eficacia necesaria para conseguir que las remuneraciones se ajusten al aumento de la productividad. Se da aquí una manifestación muy seria de la abundancia relativa de mano de obra de escasa productividad.

Para reorientar el proceso general de desarrollo se propone: i) concentrar el esfuerzo de desarrollo primordialmente en la mitad de la población latinoamericana que percibe ingresos exigüos; ii) superar la idea de que el desarrollo se opera en forma espontánea, sin un esfuerzo racional y deliberado para conseguirlo; iii) extirpar "la pobreza y sus males inherentes, gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a la posibilidad de asimilarla en un lapso mucho más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países más avanzados"; y iv) lograr la penetración acelerada de la técnica mediante "transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía, que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social" (Prebisch, 1963, pp. 3-4).

B. LA AGRICULTURA: UN SECTOR CONFLICTIVO

Desde fines de los años cincuenta la CEPAL y otros organismos internacionales, particularmente la FAO, intensifican sus críticas al desempeño económico y social de la agricultura. Se la responsabiliza de suscitar efectos negativos en el desarrollo general de los países y se propone reiteradamente la ejecución de procesos de reforma agraria.

1. *La agricultura, factor de estrangulamiento*

En el documento de 1961, ya citado, la CEPAL afirma que "el régimen prevaeciente de tenencia de la tierra en la mayor parte de los países latinoamericanos es uno de los más serios obstáculos al desarrollo económico" (CEPAL, 1961).

A su vez, el informe de 1963 calificaba a la agricultura, y en particular a sus formas precapitalistas o semicapitalistas, entendiéndose por tales al campesinado, como "el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latinoamericano" (Prebisch, 1963).

El régimen de tenencia se caracteriza por una distribución extremadamente desigual de la tierra y del ingreso que ésta genera. Una cantidad relativamente pequeña de grandes propietarios posee la mayor parte de la tierra productiva en tanto que el resto de ella se distribuye en infinidad de fincas pequeñas y medianas, generalmente insignificantes para una explotación racional.

En todos los documentos de la CEPAL, el análisis de la tenencia de la tierra se hace a partir de esa "cantidad relativamente escasa de grandes propietarios". Algunos "trabajan bien", otros suelen "obtener una renta cuantiosa sin preocuparse de mejorar la explotación de su tierra". Otros buscan en la propiedad "una defensa contra la inflación o un medio de escapar o atenuar la progresividad del impuesto". En fin, hay también quienes buscan en la tierra un campo de inversión circunstancial y de especulación. La gran propiedad era "una de las razones del minifundio". La otra explicación era de orden demográfico: "las tierras empobrecidas por el cultivo secular están sometidas a la presión más aguda de una población que se multiplica a ritmo extraordinario" (CEPAL, 1961, pp. 35-36).

A principios de los años sesenta, se insiste en la desigual penetración de la técnica productiva:

"Ha avanzado especialmente en productos de exportación y no en todos. La producción típica para el consumo interno sigue haciéndose con escasa productividad. Encuéntrase allí uno de los reductos más importantes del precapitalismo. No hay otro campo de la economía latinoamericana en que sea más patente en profundidad y dimensión el desequilibrio entre fuerza de trabajo y capital" (CEPAL, 1961).

2. *La cuestión agraria y el desarrollo económico*

Si bien es cierto que los documentos de principios del decenio de 1960 son muy incisivos respecto a los problemas agrarios, su perspectiva de análisis es bastante amplia. Particularmente el de 1961 busca algunas explicaciones exógenas al sector que es necesario recoger: i) sostiene, en primer lugar, que "la explotación eficaz del suelo no depende sólo de la transformación del régimen de tenencia, sino del mismo ritmo con que crece la economía. Hay una estrecha interdependencia entre tierra y desarrollo económico"; ii) asevera que el ritmo de desarrollo económico influye en la demanda interna de productos agrícolas: "hay ramas de la producción agrícola en que la demanda ha crecido con celeridad y ha dado el consiguiente impulso al progreso técnico. Ese ha sido el caso principalmente en las exportaciones y en las actividades sustitutivas de importación"... "Pero en el resto de la agricultura, que abarca la mayor parte de su población, el fenómeno no ha sido el mismo. El crecimiento de la demanda se ha manifestado relativamente lento en comparación con la de otros bienes y servicios, y no ha tenido fuerza suficiente para vencer esos obstáculos... y con frecuencia, ese mismo crecimiento de la demanda relativamente lento ha tenido que satisfacerse aumentando las importaciones o disminuyendo las exportaciones o su ritmo de crecimiento..."; iii) reitera una de las tesis iniciales de la CEPAL según la cual la tecnificación está dada no sólo por la demanda, sino también por la capacidad del resto de la economía para absorber el excedente de la población agrícola; iv) por último, analiza la "asimetría de la política de desarrollo" caracterizada por "el excesivo proteccionismo industrial, las prácticas restrictivas de la competencia —que además desalientan el progreso técnico—, las consecuencias regresivas de

la inflación, [etc.]...". Todo ello, se señala, habría conducido a una forma del crecimiento que "tan adversamente ha afectado a la agricultura". Se ha subsidiado a la producción sustitutiva y no a las exportaciones.

Además de sus efectos sobre la demanda, esta discriminación contribuyó a debilitar el incentivo a las inversiones agrícolas, en desmedro del progreso técnico del sector. Y, en algunos casos, a lo anterior se añadieron los efectos deprimentes de la sobrevaluación monetaria y el control de precios.

La agricultura se ha visto perjudicada también cuando el peso de la política sustitutiva —con o sin consideraciones de economicidad— ha recaído sobre los insumos de la producción, encareciendo así sus costos.

3. Comentarios y sugerencias en torno a la reforma agraria

Algunas de las propuestas de la CEPAL (1961) tuvieron importante influencia en el diseño de las políticas de reforma agraria de la época.

i) Se asignaba especial importancia a la extensión máxima de las explotaciones. "Por bien trabajadas que sean, hay un límite de extensión más allá del cual no aumenta la productividad; antes bien, podría disminuir. Dentro de ese límite no habría por qué subdividir la tierra, pues hay otros medios eficaces para redistribuir la renta que produce".

ii) Se anticipaba que, al redistribuirse la tierra, habrá frecuentemente que dejar en ella más gente que la que pudiera requerirse en etapas superiores del desarrollo económico. "Pero no habrá que perder de vista esas etapas, introdu-

ciendo previsoramente elementos de flexibilidad en el programa".

iii) Ante la imposibilidad de absorber la población sobrante en la agricultura se recomendaba dar preferencia, en la investigación agrícola y en la difusión de buenas prácticas, a las técnicas que aumentan el rendimiento por unidad de tierra.

iv) Se consideraba, además, que según el capital de que se disponga y la cuantía de la población que permanezca en la tierra, debieran fijarse las extensiones de las parcelas en que habrán de dividirse las grandes propiedades.

v) Respecto a la colonización, se sugería condicionar este proceso a la disponibilidad de capital. "A veces se preconiza la colonización de nuevas tierras, cuando hay latifundios mal explotados que podrían subdividirse con inversiones reales mucho menores".

vi) Por otra parte, hay países o casos donde el impuesto sobre la capacidad potencial del suelo libre de mejoras podría ser eficaz si el mejoramiento técnico no trajera aparejado un excedente considerable de mano de obra. "En tales casos, el impuesto podría provocar la utilización racional del suelo o su transferencia a otras manos".

vii) En lo concerniente al pago de la tierra, se sostenía que "la solución a fondo del problema de la tenencia del suelo no podrá lograrse si el pago de las tierras tuviera que hacerse [en efectivo], pues no se dispondría de recursos suficientes [...] y, en la medida en que los hubiera, sería distraerlos de las inversiones directas y de infraestructura que requiere la tierra subdividida".

viii) Por último, se afirmaba que "una reforma agraria que no vaya acompañada de adecuadas medidas de tecnificación no logrará los efectos que persigue, si es que no conduce al fracaso".

C. LA INDUSTRIALIZACIÓN EN DIFICULTADES

Con la experiencia acumulada en materia de industrialización, la CEPAL acomete en los años sesenta el intento de evaluar la experiencia y plantear algunas alternativas.

1. Tres fallas fundamentales

El informe de 1961 incluyó una de las primeras evaluaciones críticas del proceso de industrialización, señalando que adolece de tres fallas funda-

mentales, que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida.

i) Toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno. Dicha política ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado —mediante aranceles u otras restricciones— la producción industrial para el consumo interno, pero no así la que podría destinarse a la exportación. Por lo tanto, se ha ido acrecentando la producción de

numerosos artículos manufacturados cuyos costos son muy superiores a los internacionales, en circunstancias que pudo haberseles obtenido a costos muy inferiores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que pudieran haberse producido más ventajosamente.

ii) La elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad. En muchos casos, producir ciertas materias primas, bienes intermedios industriales o bienes de capital habría representado, respecto al mercado internacional, menores diferencias de costos que en el caso de los bienes de consumo.

iii) La industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos (CEPAL, 1961, pp. 19-21). La preferencia dada a la sustitución terminó por reemplazar casi en su totalidad los bienes de consumo, en los países industrialmente más avanzados de América Latina, o bien se está muy cerca de que ello ocurra. Las importaciones quedaron limitadas entonces a las materias primas e intermedias indispensables para mantener la actividad económica corriente y a los bienes de capital. En suma, se creó un nuevo tipo de vulnerabilidad. Cuando las exportaciones se ven enfrentadas a un ciclo de disminución, el hecho de no poder importar esos bienes esenciales afecta desfavorablemente el ritmo de crecimiento y provoca la contracción de la economía.

En 1965, la CEPAL afirma que casi todos los países han llegado —más o menos al mismo tiempo y por distintas razones— a etapas críticas en sus respectivos procesos de industrialización, cuyo avance ulterior enfrenta severos obstáculos. La sustitución de importaciones dejará de cumplir el papel preponderante y tendrá que ceder su lugar a nuevos factores, ligados más bien a la expansión de la demanda interna (CEPAL, 1965, p. 23).

2. La industrialización y la generación de empleo

“La propia política industrial ha contribuido a disminuir relativamente los costos de capital a través de tratamientos preferenciales a la importación de maquinarias y equipos y de otras medidas de estímulo a la acumulación de capital en la industria manufacturera; en cambio, políticas como las modalidades de financiamiento de los

esquemas de seguridad social han tendido a elevar relativamente los costos de mano de obra” (CEPAL, 1965, pp. 51-52).

América Latina se ha alejado así considerablemente de ese esquema conceptual armónico que supone una emigración paulatina de fuerza de trabajo desde la agricultura hacia los centros urbanos, donde una proporción importante sería absorbida por el sector manufacturero, a niveles de productividad mucho mayores. Aun sin contar con esa inmigración, el desempleo disfrazado existente en diversas actividades urbanas, la modernización y racionalización de algunos servicios, como los de comercialización, y la permanencia de una importante masa de trabajadores artesanales constituyen hoy fuentes potenciales de mano de obra radicada en los centros urbanos, cuya magnitud aparece enorme frente a las oportunidades de empleo que ofrece la industria manufacturera. “Durante los veinte años comprendidos entre 1940 y 1960, en el conjunto de nueve países latinoamericanos para los que se dispone de la información necesaria, el producto industrial por habitante aumentó a una tasa media acumulativa anual de 3.8%, mientras la participación del empleo manufacturero en el total de la ocupación urbana declinó desde 32.5 a 26.8%” (CEPAL, 1965, pp. 52-53).

“Como las actividades fabriles no podrían menos de levantarse o expandirse con una técnica y una organización relativamente modernas, se acentuaron los contrastes con las áreas rezagadas, con la economía tradicional, en especial con el ámbito agrícola y rural” (CEPAL, 1969, p. 23).

3. La industrialización y los mercados rurales

Entre los factores que entorpecían el proceso industrializador, en los años sesenta se mencionaba reiteradamente la estrechez de los mercados rurales.

“La deficiente integración del proceso de desarrollo, con gran rezago de los sectores rurales —exceptuando, tal vez, algunos casos con agricultura de exportación como São Paulo—, ha determinado una insuficiente complementación de la expansión agrícola. Esta se ha reflejado en las limitaciones del mercado rural para productos manufacturados, en aportes insuficientes a la formación de capital nacional, con excepción de los casos de la Argentina y el Brasil en algunos

períodos, en una gravitación acentuada de las importaciones de productos primarios en el balance de pagos, en un crecimiento limitado de las exportaciones agrícolas, y en otros factores similares" (CEPAL, 1965, p. 13).

También se critica la desigual distribución de la riqueza y el ingreso rurales. "Una proporción importante de la población latinoamericana [...] está prácticamente al margen del consumo de manufacturas, salvo un mínimo en vestuario y otros bienes indispensables. Aunque su ingreso está determinado sobre todo por la baja productividad que en general registra el sector agropecuario, en él influye también en gran medida una distribución del ingreso agrícola más regresiva aún que en los sectores urbanos. Con la excepción probable de aquellos sectores de población rural dedicados al cultivo de productos exportables bajo regímenes predominantes de pequeña y mediana propiedad de la tierra, la regresividad de la distribución del ingreso rural está a su vez ligada estrechamente a factores institucionales. La reforma agraria aparecerá así como uno de los factores condicionantes del desarrollo industrial, en la medida en que representa potencialmente la posibilidad de una ampliación sustancial de los mercados nacionales para manufacturas de consumo [...] que se extienden también a las manufacturas intermedias que constituyen insumos agrícolas y a las maquinarias y equipos agrícolas, cuya utilización se ampliará sustancialmente bajo nuevos moldes de desarrollo agropecuario" (CEPAL, 1965, pp. 236-237).

4. *Persistencia de la sociedad tradicional*

No sería correcto, a juicio de la CEPAL, interpretar el proceso industrializador desde el ángulo restringido de la ampliación de la capacidad productiva y la producción creciente de manufacturas, sin colocarlo en la perspectiva más amplia del cambio social y cultural al que, obligatoriamente, debe ir asociado. En tal sentido, el proceso industrial constituye el medio que permite acercarse a la aspiración de formar una "sociedad industrial" que responda al conjunto de características que generalmente se le atribuyen: una organización racional de la producción, tanto en el sector manufacturero como en el resto de la economía. Ello, a su vez, supone que la aplicación de la ciencia y la tecnología se extienda a todo el campo de la

producción de bienes y servicios; que los distintos grupos sociales alcancen una participación de igual naturaleza en el consumo, de manera que los frutos del progreso técnico lleguen a todos ellos; y, por último, que impere un sistema "abierto" de estratificación social, basado en un sistema educacional moderno, capaz de producir el talento necesario y habilitar a toda la población para comprender y participar en la industrialización.

"La persistencia de formas arcaicas de tenencia y trabajo de la tierra acaso constituya la expresión más elocuente de cómo el proceso de crecimiento industrial no se ha visto acompañado de una transformación simultánea de la sociedad tradicional. A ello se asocia esa ausencia o escasa participación de la población rural en las formas modernas de consumo, además de la alta proporción de la agricultura que permanece al margen de la penetración técnica, marginada de la aplicación de nuevos métodos de cultivo que a su vez representan mercados adicionales a la expansión manufacturera" (CEPAL, 1965, p. 233).

5. *Algunas exigencias para reactivar el proceso industrializador*

Hacia mediados del decenio de 1960, la CEPAL reitera algunas ideas-fuerza tendientes a revigorar el proceso industrializador.

"En términos generales, cabría señalar algunos elementos predominantes de esa nueva política de desarrollo. El primero de ellos sería la decisión de organizar esfuerzos sistemáticos para asegurar el cumplimiento de metas mínimas de crecimiento del ingreso por habitante, y de utilizar la planificación como instrumento fundamental con tal propósito. En segundo lugar, se reconoce la necesidad de que esa política incorpore objetivos específicos de redistribución del ingreso, lo que, entre otras cosas, implica el reconocimiento de la necesidad de reformas agrarias. En tercer lugar, cabe predecir que esos esfuerzos y decisiones se emprenderán en condiciones de cambios progresivos en la estructura del comercio internacional, que habrán de reflejarse en oportunidades para una expansión más rápida del intercambio de las áreas en vías de desarrollo, en una mayor estabilidad de sus ingresos externos y en modificaciones en la composición de ese intercambio, favoreciendo la incorporación de

productos manufacturados a las corrientes tradicionales de exportación de los países poco desarrollados. Por último, forman parte esencial de esa nueva política los instrumentos ya creados para ir propendiendo a una creciente integra-

ción económica latinoamericana, y el convencimiento de que se necesita ampliar y perfeccionar tales instrumentos para el cumplimiento más rápido y eficaz del objetivo propuesto" (CEPAL, 1965, p. 234).

D. LA INSUFICIENCIA DINAMICA DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA

En 1969, Prebisch insistió en la idea de que los países latinoamericanos no habían sabido encarar las contradicciones y las vastas posibilidades de bienestar humano derivadas de los adelantos científicos y tecnológicos. En razón de ello y de otros factores, sólo una parte de la fuerza de trabajo se absorbe productivamente. "Una proporción muy elevada queda redundante en los campos, donde ha sido y sigue siendo fuerte este fenómeno, y la gente que emigra en forma incesante a las ciudades desplaza simplemente su redundancia² en el ámbito geográfico: va a engrosar más allá de lo necesario la gama heterogénea de los servicios, donde pugna también por emplearse una parte importante del incremento vegetativo de la fuerza de trabajo de las mismas ciudades. Trátase de una absorción espuria y no genuina de fuerza de trabajo, cuando ésta no queda francamente desocupada. Este fenómeno caracteriza la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana" (Prebisch, 1970, pp. 3-4).

1. Modernización contradictoria

No cabe la complacencia, afirmaba categóricamente Prebisch. Suele haberla frente a notorias manifestaciones de adelanto en la región. El impresionante crecimiento de las ciudades, su notable modernización, el desenvolvimiento y diversificación de sus industrias se toman, a veces, como pruebas irrefutables de un desarrollo alentador. Sin embargo, se olvida la incapacidad que han mostrado las actividades urbanas para absorber plena y productivamente el incremento de la fuerza de trabajo, así como las tensiones sociales cada vez más fuertes que están provocando éste y otros hechos. Se olvida, asimismo, que las ciuda-

des no han irradiado su progreso hacia el campo, sino que ha sido éste el que ha penetrado en ellas. Y lo ha hecho con la gente que se desintegra de su constelación económica y social, sin integrarse adecuadamente en la constelación de las ciudades, más bien llevándolas a una precaria existencia en los tremendos tugurios de las poblaciones marginales.

"Han prosperado notoriamente quienes están más arriba en la pirámide social; como también se han ensanchado los estratos intermedios en las ciudades y elevado su nivel de vida, aunque menos de lo que pudo haber sido y muy atrás de sus crecientes aspiraciones de consumo. Pero los frutos del desarrollo apenas han llegado a las masas rezagadas en los estratos inferiores de ingreso. Es posible que la proporción de gente en estos estratos haya disminuido, aunque se carece de elementos para afirmarlo. De todos modos, sigue siendo considerable: cerca del 60% de toda la población latinoamericana se concentra aún en ellos, en campos y ciudades, si bien en medida variable según los países. Aunque haya disminuido la proporción de tales estratos, se ha ampliado la distancia entre ellos y los de más arriba" (Prebisch, 1970, pp. 3-4).

El adelanto de las técnicas de comunicación de masas, difícil de concebir en el pasado, está acarreado fenómenos nuevos cuyo alcance resulta imprevisible. En esas masas rurales y urbanas se despierta la conciencia olvidada de su sentido humano y de su dignidad, de su patético relegamiento a formas de vida ya sobrepasadas desde mucho tiempo en la historia de los países desarrollados.

2. Crítica a la estructura ocupacional

La proporción de la fuerza de trabajo fuera de la agricultura que se ocupa en la industria, la construcción y la minería, tiende persistentemente a disminuir en lugar de crecer; con los servicios sucede lo contrario. En estos últimos ocurre esa absorción espuria de fuerza de trabajo redun-

²En ese informe se usó la expresión 'redundancia' para designar la fuerza de trabajo de la cual, aun con la técnica prevalente, puede prescindirse sin que por ello disminuya la producción de bienes y servicios. Desde luego, el progreso técnico tiende a aumentar la redundancia y exige acelerar el ritmo de desarrollo para absorberla.

dante, a la cual se agrega aquella que carece de ocupación. Es indispensable corregir esa deformación de la estructura ocupacional, invirtiendo tales tendencias.

El problema no se halla circunscrito a la población redundante que genera la agricultura y que no es absorbida productivamente, sino que también abarca la que queda en ella misma. Tendrá que seguir expulsándose gente del campo a medida que aumente el producto por hombre, gracias al mejor aprovechamiento de la tierra y al progreso técnico. Y ello hará aún más imperiosa la vigorización de la industria.

Por otra parte, el éxodo desde la agricultura es inevitable si se pretende elevar el nivel de vida de sus masas. En cambio, es posible evitar la congestión impresionante en las grandes ciudades, provocada por tal desplazamiento. En éste como en otros aspectos, los países latinoamericanos sufren ciertos males del desarrollo, mucho antes de haber logrado sus ventajas, lo que les plantea el desafío de superar la excesiva concentración urbana.

Se advierte asimismo que la integración de los estratos inferiores de ingreso al desarrollo es un imperativo no sólo social, sino también económico, porque permitirá ampliar la industrialización latinoamericana. No se ofrece otra alternativa en la dinámica del desarrollo. "La absorción [por parte de la industria] de la fuerza de trabajo redundante —junto con la elevación del ingreso de las masas rurales— va a crear una demanda considerable y persistente de los bienes que aquella produce y dará también gran vigor a la demanda de productos agrícolas, en gran parte contenida hoy por el bajo ingreso de aquellos estratos inferiores. Con ello la agricultura y la industria reforzarán el estímulo de su demanda recíproca y se apoyarán mutuamente, propagando su expansión al resto de la economía" (Prebisch, 1970, p. 7).

3. Modernización y dualismo agrario

"No es ocioso repetirlo: el problema agrícola y la integración social de las masas campesinas no podrían resolverse fuera del contexto del desarrollo económico", afirmaba Prebisch en 1970. Esta consideración es de gran importancia, a su juicio, en lo que se refiere a la mecanización. "Es éste uno de los casos en que el cálculo del empre-

sario agrícola suele entrar en conflicto con los intereses de la colectividad en su conjunto. La mecanización rebaja los costos al reducir la cantidad de mano de obra y aumenta las ganancias y la renta del suelo. Es económica desde el punto de vista del empresario individual; pero si la fuerza de trabajo así desalojada no encuentra trabajo y va a empeorar la redundancia en las ciudades, ¿cuál es la ventaja social de la mecanización?"

"Lo más serio es que a veces se la estimula artificialmente: se reducen o eliminan aranceles y restricciones de importación, se ofrecen franquicias fiscales, se otorgan privilegios crediticios. Lo cual parecería plausible desde el punto de vista individual. Pero ¿es compatible con el interés colectivo?"

"Como quiera que fuere, la mecanización y las técnicas que mejoran los rendimientos unitarios están creando un notorio dualismo en la agricultura de algunos países latinoamericanos. Hasta ahora este dualismo se había presentado entre las actividades exportadoras, de técnica generalmente avanzada, y las de consumo interno, a la zaga del progreso técnico; hoy se advierte en la misma agricultura de consumo interno. Cabe preguntarse si los países que han acrecentado más intensamente su producción para el consumo interno —así como para la exportación y la sustitución de importaciones—, hubieran podido hacerlo sin esta modernización de la agricultura".

"Si la demanda se vuelve mucho más activa que en el pasado, es muy probable que esta modernización adquiriera gran impulso... Si así ocurriera, si la modernización avanzara firmemente, se agravaría este dualismo: la agricultura empresarial ocuparía relativamente poca mano de obra y seguiría aumentando la redundancia en la agricultura tradicional. Esto no es una predicción. Es un hecho que está ocurriendo ya en algunos países".

Prebisch insiste en el imperativo de realizar transformaciones en el agro teniendo en consideración la dicotomía progresiva que se observa en el medio rural:

"Cada país tiene sus problemas peculiares, diferentes de los otros. Pero como la presión creciente de la gente sobre la tierra es un hecho común a un buen número de países latinoamericanos, esta dualidad tiene que ser objeto de gran preocupación. Aquí está otro de los aspectos im-

portantes de la transformación de la estructura agraria, aparte de su influencia favorable al progreso técnico. Dar más tierra a quienes sabiendo cultivarla no la tienen —o la tienen en escasa cuantía— permitiría aumentar el producto por hombre cuando el suelo no se aprovecha bien, y en algunos casos extremos de presión demográfica haría posible retener allí gente redundante, a expensas del incremento del producto medio, hasta que con el desarrollo económico se vaya absorbiendo genuinamente el exceso en otras actividades”.

“Por lo demás esta transformación en la estructura agraria transfiere al campesino —al menos en parte— la renta del suelo que antes recibía el terrateniente, y asimismo, le permite retener en sus manos los frutos del mejoramiento técnico, siempre que la demanda sea suficiente y se vuelva más racional el régimen de mercadeo de los productos agrícolas” (Prebisch, 1970, pp. 102-104).

4. *Los supuestos políticos subyacentes*

Pasar de un ritmo de crecimiento relativamente bajo y con escaso sentido social a uno que corrija la insuficiencia dinámica de la economía y que esté dotado de un gran sentido social, exige desplegar un esfuerzo considerable. Este habrá de

dirigirse a la transformación de las estructuras y al establecimiento de una verdadera disciplina del desarrollo, sobre todo en materia de acumulación de capital y de impulso al comercio exterior. Si se opusieran poderosos obstáculos a una disciplina consciente y deliberada, terminará por imponerse en una forma u otra la compulsión del desarrollo.

La insuficiencia dinámica no es un fenómeno episódico, señala Prebisch, sino la expresión de la crisis profunda de la fase de desarrollo que comienza con la gran depresión mundial de los años treinta. “Esta fase ha cumplido hace tiempo su papel y está provocando otra crisis —una crisis notoria— sobre todo en hombres de nuevas generaciones que se asoman por primera vez a la economía y a las ciencias sociales. Es la crisis del ‘desarrollismo’. Como todas estas expresiones que brotan en la confrontación ideológica es confuso el significado del concepto. Acaso se refiere a la actitud de quienes no creen que sean necesarias grandes transformaciones para acelerar el curso presente del desarrollo, y confían en que las disparidades sociales se irán desvaneciendo por la propia dinámica del desarrollo. ¡Lo esencial es desarrollarse; se verá después lo que se hace! Estas actitudes hieren la conciencia de esos hombres jóvenes y de otros que hace tiempo han dejado de serlo” (Prebisch, 1970, pp. 22-23).

III

Estilos de desarrollo y modernización de la agricultura

Entre los temas que concitan la atención de la CEPAL durante los años setenta, destacan el análisis de los estilos de desarrollo, la internacionalización de las economías latinoamericanas y el de la energía. El fin del decenio halló a la CEPAL ocupada de los problemas de la pobreza crítica, del medio ambiente y de las relaciones externas, en

especial en el orden financiero y comercial.

El desempeño productivo del sector agrícola y las formas y consecuencias de su tecnificación, junto a las transformaciones que viven las poblaciones rurales, son otras de las muchas materias de su interés.

A. LOS ESTILOS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

1. *El debate*

En 1976, Aníbal Pinto abre el debate con un

artículo publicado en el primer número de la *Revista de la CEPAL* (Pinto, 1976). Con posterioridad, el análisis sobre los estilos de desarrollo se

extiende en variadas direcciones, publicándose diversos trabajos sobre el tema³. Según Pinto, "la preocupación universal por el 'estilo de desarrollo' proviene de los que están saciados y hastiados con la sociedad opulenta; de los que se hallan a medio camino [como los países latinoamericanos] y critican la supuesta deseabilidad de esa meta y, en último término, de quienes no quieren y tienen poca o ninguna posibilidad de reproducir el modelo rechazado" (Pinto, 1976, p. 98).

Se abandona el paradigma del progreso en cuanto a seguir la senda que han recorrido las sociedades adelantadas y dominantes. El desarrollo concebido como la extensión de tecnologías, sistemas de producción y formas de vida desde los centros hacia la periferia, pasa a ser seriamente cuestionado. En palabras de Pinto "el desaliento y pesimismo de unos se conjuga con la hostilidad y el resentimiento de otros, pese al hecho irrefutable de que la economía internacional y la de los países capitalistas industrializados, en particular, vivieron un cuarto de siglo de excepcional crecimiento material" (Pinto, 1976, p. 99).

2. Crítica al capitalismo periférico

También en el primer número de la *Revista de la CEPAL*, su director, Raúl Prebisch, presenta una crítica al capitalismo periférico. Los demás autores, entre otros Pinto e Iglesias, manifiestan también su insatisfacción por la experiencia socioeconómica latinoamericana y, en distintas formas, postulan la necesidad de buscar nuevos caminos (Prebisch, 1976).

Prebisch, por su parte, señala que "dos grandes esperanzas de hace algunos decenios se han visto frustradas en el curso ulterior del capitalismo periférico. Créase que, librado éste a su propia dinámica, la penetración de la técnica de los centros industriales iría difundiendo sus frutos en todos los estratos de la sociedad, y que ello contribuiría al avance y consolidación del proceso democrático".

3. Desarrollo de la agricultura y distribución del ingreso

Hacia fines del decenio de 1960, comienza a ser

³Véanse los artículos sobre estilos de desarrollo publicados por Sunkel (1980); Real de Azúa (1977); Graciarena (1976); Rama (1979), y Gligo (1981), (1982).

revisado el discurso que criticaba el orden estructural en la agricultura por su impermeabilidad a las nuevas tecnologías y su inflexibilidad productiva, factores que habían sido esgrimidos en favor de la reforma agraria. Se reconoce que en el agro se ha operado un proceso de modernización parcial, por la vía de la tecnificación de empresas de tamaño medio y grande, que ha acentuado desigualdades y contrastes de antigua data.

En cuanto a la elasticidad de la producción frente a las necesidades del mercado, la rigidez cedió el paso a una efectiva flexibilidad. Por ejemplo, estudiando el decenio 1955-1965, Schatan (1972) concluyó que la producción agropecuaria regional en su conjunto mostraba índices relativamente satisfactorios de crecimiento, con un promedio anual de 4.1%, o sea, alrededor del 1% por habitante.

Sin embargo, el mismo autor señala que, en 1965, alrededor del 70% de la población agrícola percibía un tercio del ingreso agrícola total, con un nivel de 276 dólares por persona activa; esto es, de unos 90 dólares anuales por habitante. Al mismo tiempo, algo menos del 2% de esa población captaba el 20% del ingreso agrícola total, con un nivel por habitante 21 veces mayor que el del grupo anterior. Dado que se trataba de promedios, ello significaba que había millones de familias campesinas cuyos ingresos anuales por habitante resultaban muy inferiores a la cifra de 90 dólares citada. Esta es sin duda insuficiente para asegurar a esa población una dieta alimentaria satisfactoria en cantidad y calidad y, por consiguiente, tampoco le permite adquirir otros bienes y servicios esenciales que le proporcionen un nivel de vida medianamente decoroso.

Schatan pensaba que la aparición durante los últimos años (1969) de un nuevo tipo de empresario agrícola comercial, que aplicaba técnicas más modernas y estaba alcanzando elevados niveles de productividad, acentuó seguramente el proceso de concentración de los ingresos en el sector. Es probable que el aumento medio en la producción de la población activa —del orden de 2.5% anual durante el período 1955-1965 para 16 países latinoamericanos— haya sido la resultante de combinar tasas de incremento mucho más elevadas para grupos reducidos de agricultores modernos, con tasas nulas o incluso negativas para la gran mayoría. Aun si los beneficios del aumento de productividad en las empresas mo-

dernas se hubieran transferido proporcionalmente a los asalariados que trabajan en ellas, hecho que sería necesario comprobar, el mejoramiento de los salarios reales habría favorecido sólo a una pequeña fracción de la fuerza de trabajo rural (Schatan, 1972, pp. 391-392).

Pese a la elevada tasa de migración a las áreas urbanas que se registra en América Latina, y que ha significado un éxodo equivalente a la mitad del crecimiento vegetativo de la población rural, ésta se expande en términos absolutos en aproximadamente un millón y medio de personas por

año. Debido a las limitaciones impuestas por los actuales sistemas de tenencia de la tierra, por la estructura y el lento crecimiento de la demanda de productos agrícolas, así como por la progresiva concentración de la productividad antes mencionada, sólo una fracción relativamente pequeña de esos nuevos contingentes de fuerza de trabajo agrícola encuentra ocupación permanente a niveles de ingreso satisfactorios. De acuerdo con algunos estudios recientes (1969), entre un cuarto y un tercio de la fuerza de trabajo del sector agropecuario se encontraría desempleada en la región.

B. MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA: DE LA INSUFICIENCIA AL DINAMISMO PRODUCTIVO

La persistencia de contradicciones en el paisaje agrario latinoamericano, aparentemente agudizadas por la modernización empresarial, y la naturaleza y escasa cobertura del cambio tecnológico, mueven a la Comisión a preparar dos estudios de gran significación: *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales (1950-1975)* (CEPAL, 1978) y *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?* (CEPAL, 1980).

Basándose en estos trabajos, el Secretario Ejecutivo reformuló en cierta medida, el punto de vista de la CEPAL respecto a la agricultura y destacó algunas situaciones críticas en el orden social.

1. *La necesidad de reinterpretar el desarrollo agrícola*

Enrique Iglesias sostiene que nos habíamos acostumbrado a interpretar el desarrollo agrícola mediante definiciones aceptadas más o menos pasivamente, las cuales han comenzado a verse cuestionadas por la realidad.

“En primer lugar se ha sostenido que el sector agrícola era el menos dinámico y el menos capaz de reaccionar frente a los estímulos de las políticas económicas. Otra interpretación nos decía que el problema fundamental de la agricultura latinoamericana era la insuficiencia de la demanda; la demanda de los consumidores no constituía un estímulo capaz de provocar una reacción suficiente de la agricultura latinoamericana. Finalmente, una interpretación diferente nos señalaba que la agricultura presentaba cierta incapacidad para responder a los estímulos por

causa de insuficiencias en la oferta agrícola, las cuales se debían fundamentalmente a problemas de estructura, de tenencia y de tamaño que impedían una respuesta del sector ante los estímulos dinámicos de las políticas públicas [...]. Estas tres grandes interpretaciones tienen una parte de verdad; y seguramente surgen, con distinto grado de vigencia, cuando se analizan casos concretos en la región. Sin embargo, tenemos la convicción de que no bastan para explicar lo que ha venido ocurriendo en el agro. Creo que no podemos decir, en términos absolutos, que en América Latina se ha dado una insuficiencia dinámica estructural de la agricultura; por lo menos, las cifras no lo atestiguan con claridad” (Iglesias, 1978).

2. *La nueva estructura social rural*

El documento del Secretario Ejecutivo reconoce, por otra parte, que en el agro ha tenido lugar una significativa transformación de la estructura social. Ha surgido, en efecto, un empresariado agrícola nuevo, sin duda minoritario, que tiene todas las características del empresario mercantil, *schumpeteriano*, para decirlo en términos económicos. Este fenómeno no puede ser pasado por alto cuando se describe la sociedad rural latinoamericana.

“Es evidente, también, que en el escenario agrícola de la región ha aparecido la empresa transnacional, la cual ha llegado a desempeñar un papel muy valioso, constituyéndose en algunos casos, en uno de los principales agentes productivos, especialmente para la agricultura de exportación. Tras este fenómeno están las ambi-

valencias suficientemente conocidas, de la acción de dichas empresas”.

Ha surgido, además, un número importante de administradores, intermediarios, burócratas, tecnócratas. Estos han dado lugar a la formación de un “sector social intermedio”, bastante sensible a los estímulos dinámicos de la expansión agrícola.

Y ha aparecido, asimismo, con características nuevas, el asalariado rural. Este tipo de trabajador existía desde mucho tiempo atrás, pero parece haber adquirido en los últimos años enorme importancia cuantitativa, dada la necesidad de contingentes cada vez mayores de empleados y obreros para la gran empresa mercantil. Ello ha ido consolidando una nueva e importante clase asalariada en la estructura social latinoamericana.

Tales cambios coexisten con la subsistencia, y aun con el crecimiento, de grandes segmentos de la agricultura tradicional en América Latina, en la que todavía millones de personas laboran en condiciones de vida primitivas.

3. *Viejos y nuevos problemas rurales*

Estas consideraciones permiten observar la otra cara de la medalla: no obstante el vigoroso crecimiento de la agricultura y la importante transformación de la sociedad rural latinoamericana, los viejos problemas sociales no sólo persisten sino que, en ciertos casos, se han agudizado.

Así, la situación de miseria rural sigue siendo el rasgo dominante en el conjunto de la región. En efecto, la mitad de la población latinoamericana que se halla en estado de pobreza crítica —100 millones de personas en total— vive en el medio rural. Otro elemento significativo es la desocupación y, sobre todo, los elevados niveles de subempleo que en algunos casos equivalen a una cuarta o quinta parte de la población rural.

El incesante éxodo a las zonas urbanas ha alcanzado dimensiones extraordinarias: en los últimos 25 años, 40 millones de campesinos emigraron hacia nuestras ciudades, lo cual significa prácticamente el 50% del crecimiento de la población agrícola.

“En buena medida, el desarrollo económico de la agricultura siguió los caracteres e impulsos generales del esquema general del desarrollo, del estilo general de crecimiento [...]. Por una

parte, el sector agrícola se dinamizó, fundamentalmente por el surgimiento de nuevas estructuras urbanas que determinaron el tipo y condición de la demanda de los productos agrícolas. La estructura agrícola se vio también fuertemente dinamizada por el sector externo y por los tipos de demanda que provenían de él y de su tendencia a la internacionalización, todo lo cual impuso ciertos rasgos especiales al desarrollo de la agricultura”.

“Ambos hechos alentaron el surgimiento de un sector moderno muy importante y muy necesario, al cual se orientaron en gran medida las políticas económicas y la asignación de los recursos, así como los beneficios del progreso técnico. Pero ese sector moderno no fue capaz de resolver los problemas sociales de la agricultura, puesto que el sector tradicional, en donde están radicados los grandes problemas sociales, [...] quedó fuera del ámbito de las políticas e incluso fuera del contexto dinámico de la economía”.

“En otras palabras, se ha ido creando una estructura social en que existe un sector moderno que responde a los estímulos dinámicos de una sociedad de consumo, y que depende fundamentalmente de los estratos medios y altos y de los cambios y ampliaciones de la demanda internacional; sin embargo, no ha habido una estructura del crecimiento capaz de estimular la transformación de la llamada agricultura tradicional, que en muchos países de la región sigue siendo uno de los grandes y dolorosos desafíos a las políticas y a la imaginación de los gobiernos”.

“Es muy importante además que, de alguna forma, el sector tradicional campesino comience a desempeñar un papel activo en el desarrollo de América Latina, y de este modo pueda resolverse el problema económico y el problema social que involucra la ambivalencia a la cual nos referimos” (Iglesias, 1978, pp. 13-14).

4. *Elementos para aproximarse al problema agrario*

A juicio del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, son seis los elementos en que debiera centrarse la atención para enfrentar adecuadamente la cuestión agraria (Iglesias, 1978).

En primer lugar, tiene que manifestarse de alguna manera la acción deliberada del Estado. Ello significa, hoy más que nunca, que la capacidad de planificación estatal, vale decir la necesi-

dad de prever, de anticipar, y especialmente de dar continuidad a la política en materia agrícola, es un factor fundamental en cualquier tipo de estrategia económica.

En segundo término, es imposible alcanzar el desarrollo rural si los problemas no se atacan en sus raíces, lo cual exige, en muchos casos, comenzar por cambios en la tenencia de la tierra y en otras estructuras institucionales, que históricamente han contribuido a frenarlo.

Una tercera reflexión, estrechamente ligada al tema tratado, deriva de la experiencia de los últimos años. "En aquellos países donde el mercado desempeña un papel fundamental en la asignación de los recursos, es necesario que haya coherencia en la aplicación de las reglas del mercado en lo que tiene que ver con la agricultura. Se ha ido experimentando durante muchos años con políticas parciales, muchas veces contradictorias y de corta duración".

Se propone además la reasignación de los recursos por parte de los gobiernos. "La dinámica de los sectores modernos, tanto en el campo agrícola como en el campo industrial, hace que tengan una altísima capacidad de absorción de los recursos: la tendencia natural es que el sector moderno de nuestras economías se convierta en la gran fuente de demanda y en el gran acaparador de los recursos sociales, y por lo tanto, en los programas agrícolas, la agricultura tradicional tiene que competir con grandes demandas de sectores urbanos y de sectores agrícolas modernos que tienen mayor peso relativo, mayor capacidad de negociación y mayor peso político".

La CEPAL recomienda asimismo poner el acento en la tecnología, factor dinámico de gran envergadura en América Latina. Sin embargo, advierte que muchas veces se han incorporado tecnologías foráneas que no se compadecen ni con la dotación de recursos, ni con los problemas sociales que tenemos en el agro latinoamericano. Definir el tipo de tecnologías que se acomoda a esa dotación de recursos es otra tarea urgente para la viabilidad de los programas que intenten encarar estos desafíos.

Finalmente, Iglesias sugiere recordar un as-

pecto que ha sido abundantemente destacado en el pensamiento de la CEPAL: todo lo que tiene que ver con la liberación de recursos para atender una demanda agrícola mucho más diversificada y pujante. "Las políticas distributivas del ingreso, en todos los órdenes, significarán en definitiva una mayor capacidad dinámica para que la demanda agrícola pueda crecer y de esa manera ofrezca un renovado estímulo a la agricultura" (Iglesias, 1978).

5. *El empleo y la retención de la población en el espacio rural*

Un factor de enorme trascendencia y que justifica plenamente la preocupación de los países respecto a sus agriculturas campesinas que se están transformando progresivamente en refugio de las poblaciones rurales, es el problema del empleo actual y futuro.

"En muchos de nuestros países, nos encontramos con problemas de pobreza, con problemas de crecimiento excepcional de la población, y con un desafío que nunca ha enfrentado ninguna otra región capitalista, subdesarrollada o socialista: tendremos que duplicar, de aquí a fines del siglo, la oferta de trabajo. No estoy pensando precisamente en los países del Cono Sur, que tienen bajas tasas de crecimiento de la población; sin embargo, en la región en conjunto, los 100 millones de puestos de trabajo que hoy se necesitan serán 220 millones a fines del siglo. No hay que olvidar que cualesquiera sean las políticas de población o las políticas sociales, esa población ya nació. Esto significa una demanda de trabajo totalmente desconocida en la experiencia comparada del mundo en cualquiera de sus sistemas económicos. Creo que tenemos que estar conscientes de que no habrá solución al problema del empleo si de alguna manera no se resuelve el problema social rural, del cual el empleo es elemento fundamental. Si no se le da a la agricultura la capacidad de retener a la población en forma productiva —y con grados de productividad mucho mayor que los actuales—, el problema global del empleo en América Latina será absolutamente imposible de resolver" (Iglesias, 1978, p. 17).

C. EL CAMPESINO EN EL ANALISIS RECIENTE DE LA CEPAL

Para estimular la transformación de la llamada agricultura tradicional que en muchos países de

la región, como lo señaló Iglesias, "sigue siendo uno de los grandes y dolorosos desafíos a las

políticas y a la imaginación de los gobiernos" (Iglesias, 1978, p. 14), la CEPAL acomete en conjunto con la FAO un intenso trabajo destinado a profundizar en la comprensión de la llamada área precapitalista, minifundiaria o tradicional en la agricultura. Numerosas publicaciones⁴ dejan testimonio de la importancia central que desde 1978 la CEPAL atribuye a la agricultura campesina.

Estos estudios le permiten avanzar en la comprensión de las llamadas áreas tradicionales de la agricultura, abandonando así el tratamiento marginal o residual que en general se había dado. Los progresos se deben principalmente a la superación de una tesis muy difundida en la región, pero inconducente, ya que no destaca ninguna contribución, ni reconoce mayores capacidades a la multitud de habitantes del espacio rural latinoamericano. El campesinado, en cuanto clase social, pareciera carecer del potencial de desarrollo que lo justifique como sujeto social activo y dinámico y le permita ser involucrado en las estrategias y en las políticas públicas. En algunos acápites de ciertos documentos se sugiere la noción de un campesinado cuyo destino sería diluirse en un proceso industrializador que "por desgracia" no lo absorbe. Dicha perspectiva no sólo desconoce el aporte real del campesinado, sino que desfigura el verdadero potencial que este modo de hacer agricultura representa en el proceso de desarrollo.

En su quehacer reciente la CEPAL ha intentado descubrir la racionalidad implícita en la agricultura de base familiar, así como establecer la magnitud de este hecho social, evaluando sus contribuciones al conjunto de la sociedad y sus articulaciones en la vida socioeconómica.

1. La importancia de la agricultura campesina

"La agricultura campesina, como fuerza productiva agrícola, posee una significación e importancia indiscutibles", afirma López Cordovez (1982), Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Junto con destacar su aporte, en espe-

⁴Véanse, entre otros, Schejtman (1980); CEPAL (1984 a) y 1984 b); CEPAL-PNUMA (1983). Véanse, también, *Revista de la CEPAL* N° 16, Santiago de Chile, abril de 1982, artículos de L. López Cordovez, R. Brignol y J. Crispi, J. Durston, K. Heynig y E. Ortega; CEPAL (1984 a), 1984 b) y 1984 c); CEPAL/FAO (1986 a) y 1986 b); y Ortega (1986).

cial a la producción de alimentos, señala que la pequeña producción familiar proveniente de unidades de dimensiones económicas reducidas permanece a menudo opacada por el progreso de la agricultura empresarial, llegando incluso a desconocerse su participación en el funcionamiento y dinámica del sector. Sin embargo, la creciente monetarización del pequeño productor está suficientemente documentada en casi todos los países de la región, lo mismo sus vinculaciones ramificadas con los mercados agrícolas.

Según una estimación efectuada a comienzos de la década en curso, en Latinoamérica a los pequeños agricultores les correspondería casi cuatro quintas partes de las unidades económicas agrícolas y aproximadamente un quinto de la superficie involucrada; en términos de tierra cultivada les correspondería algo más de un tercio; y más de dos quintos si se considera el área cosechada total. Por otro lado, generarían dos quintos de la oferta destinada al consumo interno y un tercio de la producción para exportar. Este estrato es fundamental, asimismo, para abastecer la demanda de alimentos de consumo popular (frejol, papa y maíz). También es significativo su aporte a la producción de café y arroz y contribuiría con más de dos tercios de la oferta de carne porcina.

Aludiendo al cambio tecnológico, López Cordovez afirma que "no obstante las dificultades derivadas de las características de los paquetes tecnológicos que los mercados ofrecen o fueron impulsados por las políticas oficiales, y que no son los más apropiados a las condiciones y necesidades de la agricultura campesina, algunos de los componentes de esos paquetes fueron utilizados en forma selectiva por el campesinado. Emplea uno o varios insumos tecnológicos, estableciendo, a base de su propia experiencia, paquetes tecnológicos simples y adaptados a sus condiciones económicas y ecológicas. Hay demasiadas evidencias de que ello es así, lo que demuestra la supuesta indiferencia del campesinado a la adopción de nuevas tecnologías; lo que ocurre es que éstas se han desarrollado en forma limitada en comparación con la oferta disponible para el sector empresarial" (López Cordovez, 1982, p. 26).

2. Algunas sugerencias para los años ochenta

La relevancia dada al campesinado en el queha-

cer de la Comisión quedó de manifiesto en el documento *Estrategia de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura* (CEPAL, 1981), presentado al décimonoveno período de sesiones. Algunas de sus proposiciones dan testimonio del énfasis puesto en una mayor valorización del campesinado en cuanto agente dinamizador del desarrollo.

Se reitera que la sola aceleración del crecimiento agrícola tendrá resultados limitados en la reducción de las desigualdades sociales y de la miseria rural. En consecuencia, "combatir y erradicar la miseria en el campo deberá ser el propósito central de la política de desarrollo rural y agrícola que se aplique en los años ochenta". Agrega que la contradicción más evidente en la agricultura latinoamericana es la existencia simultánea de tierras abundantes y de un número creciente de familias sin oportunidad de trabajarlas. "Campesinado sin tierra o con muy escasos recursos es sinónimo de persistencia de la miseria rural. El acceso a la tierra es al mismo tiempo un requisito indispensable para aprovechar mejor la capacidad y habilidades de trabajar la tierra, propias de las poblaciones campesinas, y una manera de expandir el número de empleos productivos".

Apunta el estudio que los programas de desarrollo rural integrado constituyen formas de concentrar esfuerzos en favor de segmentos de la gran masa campesina, de favorecer su incorporación a los mercados, de hacerlos permeables al progreso técnico y de dotarlos de servicios gubernamentales de apoyo y asistencia que contribuyan a mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. "Sin embargo, dado que la naturaleza de esos programas no se compadece con las raíces de la pobreza rural, sus resultados no van más allá de lo restringido de sus propias acciones en materia de acceso a los recursos productivos".

Considera la CEPAL que las políticas agrícolas no pueden plantearse al margen de esta realidad que es la fuerza de trabajo desocupada. "Endosar la solución a otros sectores, sin examinar a fondo la capacidad de empleo en la agricultura, no ha dado resultados satisfactorios en el pasado".

Asevera que si la investigación y experimentación agrícolas se realizan sin referencia alguna a las estructuras agrarias vigentes o a la disponibilidad de fuerza de trabajo, los resultados satisfacen sólo parcial o marginalmente las necesida-

des de la mayoría de los productores. "Hay muestras en algunos países de las nuevas posibilidades que se abren a extensos grupos de productores campesinos, para mejorar tanto su productividad como sus ingresos con opciones tecnológicas centradas en sus sistemas de producción".

Finalmente, la CEPAL postula que las medidas de fomento y apoyo a la producción, complementarias de las anteriores, deberán ceñirse a dos principios básicos: primero, la necesidad de modificar la tendencia concentradora y excluyente del actual proceso de modernización y de inducir un nuevo patrón de desarrollo, coherente con la superación de la pobreza, el desempleo y las desigualdades sociales rurales; y, segundo, la urgencia de ampliar su cobertura y de beneficiar prioritariamente a la gran masa campesina.

3. La crisis de los años ochenta; la agricultura y el campesinado

Desde el inicio de la década en curso, la actividad económica y el empleo caen fuertemente, los procesos inflacionarios se aceleran y generalizan, y los servicios de la deuda externa obligan a generar fuertes superávits de balance comercial, en detrimento de las posibilidades de crecimiento. "Las políticas de ajuste aplicadas por países de la región y los procesos de renegociación lograron en varios casos un cierto ordenamiento en los servicios de la deuda externa, pero al precio de esfuerzos económicos y sociales muy fuertes, difícilmente sostenibles por un período largo" (CEPAL, 1985, p. 1).

La CEPAL recuerda que desde mediados de los años sesenta el dinamismo del comercio internacional y el crecimiento económico de muchos países de la región pusieron en tela de juicio los planteamientos que postulaban la necesidad de transformar profundamente las relaciones económicas en los planos internacional, regional y nacional. Luego, a mediados de los años setenta el abundante financiamiento externo acentuó en muchos grupos la convicción de que la mejor solución del desequilibrio externo sería la liberalización de las relaciones económicas externas, pues la orientación de la actividad productiva debía atribuir importancia creciente a las señales que provenían de los mercados mundiales.

En términos generales, el aumento sustancial

de la deuda externa y la subida de las tasas de interés, llevaron a que los servicios de la deuda representaran proporciones cada vez más altas de las exportaciones, lo que se observó con mayor nitidez en el curso de esta década.

En el desencadenamiento de la crisis más reciente incidieron tanto los aspectos estructurales de largo plazo como otros de carácter coyuntural. "De allí que al cambiar en forma drástica y desfavorable la situación externa se hizo evidente la crisis del estilo de desarrollo, que ya se había incubado en los años setenta. La dependencia y la vulnerabilidad, si bien cambiaron apreciablemente en sus formas, se acentuaron, y en muchos casos el Estado no estaba en condiciones de enfrentar adecuadamente la crisis. Los problemas sociales que en cierto momento se supusieron en vías de solución por medio de la modernización y el crecimiento económico, aparecieron no sólo no resueltos, sino agravados" (CEPAL, 1985, p. 13).

En cuanto a los desafíos y opciones para el desarrollo futuro la CEPAL insiste en que "el crecimiento económico, más que una meta última del quehacer humano, es un medio para elevar el bienestar y posibilitar el logro de objetivos de desarrollo personal y societal". Ello supone, claro está, el incremento del conjunto de los bienes y servicios disponibles pero también el efectivo acceso de la población a esos bienes, de suerte que todos los seres humanos puedan alcanzar una vida plena mediante el libre ejercicio de sus capacidades. Para que el crecimiento económico se traduzca efectivamente en desarrollo, debe estar orientado en forma explícita y comprobable por principios de justicia, libertad, autonomía nacional y pluralismo.

En el mediano y largo plazo los países latinoamericanos enfrentan el desafío de retomar un sendero de desarrollo construyendo caminos de modernización y de superación de sus elementos de heterogeneidad económica y social. Esta tarea, que debe necesariamente abordarse en el marco de las consecuencias futuras de la crisis actual, se traduce en la prosecución de los siguientes objetivos: i) transformación de la estructura económica y logro de un crecimiento dinámico; ii) avance hacia sociedades más equitativas; iii) ampliación del grado de autonomía de los países de la región que les permita lograr un sistema más simétrico de relaciones económicas

con las naciones industrializadas; iv) aumento y canalización de la participación económica y social de todos los sectores de la población, así como afianzamiento de los sistemas democráticos.

La CEPAL propone maximizar la producción agrícola potencialmente exportable y aprovechar las ventajas comparativas basadas en recursos naturales abundantes y en el bajo costo de la mano de obra no especializada, mediante el aumento del grado de elaboración interna y de la capacidad competitiva de los productos elaborados en los mercados centrales. Esto constituiría una intensificación de las ventajas comparativas actuales, porque no sólo se trata de aumentar el ingreso apropiado a partir de una demanda mundial dada, sino de conseguir una preparación para cuando en los países industrializados impere un esquema menos proteccionista que el actual.

Sugiere, además, una transformación productiva que reoriente el desarrollo agrícola hacia la seguridad alimentaria, dado que en condiciones de competitividad internacional, la búsqueda de esta meta ofrece un amplio campo para el crecimiento económico con equidad y disminución de la vulnerabilidad externa. Siendo así, es probable que se den las condiciones para una considerable ampliación de los mercados internos en muchos países de la región, tanto por la diversificación de los vínculos entre la agricultura y la industria, como por la sustitución factible de alimentos importados y por la habilitación del mercado potencial que representa la satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales básicas de los grupos de menores ingresos de la población. Por otro lado, en la medida en que un proceso de modernización centrado en el campesinado se manifieste en una disminución efectiva de la pobreza rural, dicho estrato ampliará su demanda de otro tipo de bienes (CEPAL, 1985, p. 52).

En cuanto al propósito de buscar mayor equidad, la CEPAL otorga de nuevo gran atención al campesinado. Señala que en un proceso de crecimiento que lleva implícitos fuertes elementos de diferenciación, puede avanzarse hacia la equidad mediante políticas dirigidas a cambiar las condiciones que determinan la distribución de las remuneraciones o del consumo, o bien mediante políticas redistributivas que, a través de transferencias de ingresos o de bienes y servicios,

corrijan los resultados de la operación de los mecanismos de mercado.

Entre las primeras, deberían ocupar un lugar destacado los programas dirigidos a apoyar la modernización tanto de las explotaciones campesinas como de la pequeña y mediana empresa urbana, mediante la provisión de medios de producción, acceso al crédito, difusión de conocimiento técnico apropiado y de técnicas de administración. Del lado de la demanda de mano de obra asalariada, cabría privilegiar la adaptación o creación de estructuras ocupacionales —más allá de las exigencias fijas de las técnicas de producción— que ocupen mano de obra calificada abundante en el medio local. Ello es válido tanto para las actividades productoras de bienes como para el conjunto de servicios públicos.

Reafirmando la necesidad de una mejor articulación de la estructura productiva, la CEPAL destaca dos grandes objetivos del desarrollo agropecuario. El primero, consiste en la erradicación de la pobreza rural. Si bien ésta forma parte de un problema general, es indudable que adquiere mayor dramatismo en el agro, y está ligada a problemas de desocupación y al desarrollo de las áreas donde se concentra el fenómeno. El segundo es la reducción significativa de la vulnerabilidad externa en rubros productivos importantes, como es el caso de los alimentos. Puede decirse que ambos objetivos forman parte de otro mayor, que es el de la seguridad alimentaria. Este se traduce en la constitución de sistemas alimentarios nacionales (CEPAL, 1985, p. 74).

Para el logro de ambos objetivos, se sugiere poner especial atención y dedicación a diversos procesos. En primer lugar, está la reversión de la heterogeneidad productiva del sector agropecuario, mediante el fortalecimiento de la economía campesina. Es importante, en consecuencia, asegurar un acceso adecuado a los recursos productivos (tierra, agua, insumos e implementos) en magnitudes y condiciones que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y el control autónomo en los procesos de producción y comercialización por parte de este sector.

Un segundo proceso es el de reorientación selectiva de la transferencia de excedentes. Se trata, en una primera etapa, de que éstos sean retenidos en la agricultura. Dicho proceso implica además una transferencia no sólo de los sectores no agropecuarios al agropecuario en su

conjunto, sino también del sector de agricultura moderna al de agricultura campesina, en aquellos casos en que este último tenga posibilidades de dinamizarse. Para esto es importante contar con políticas apropiadas de precios y créditos, así como ejecutar obras de infraestructura, particularmente en las zonas de agricultura campesina.

Está también el proceso de industrialización de la agricultura y de revalorización del espacio rural. El objetivo es que alrededor de la agricultura y en zonas rurales se ubiquen una serie de actividades complementarias vinculadas al procesamiento de productos agropecuarios y a otras actividades de producción de insumos agrícolas. De esta forma se ayudará a solucionar el problema de la desocupación y a dinamizar el desarrollo de las zonas predominantemente agropecuarias.

Es preciso, de igual modo, lograr una progresiva reducción de la asimetría en la inserción internacional de América Latina. La región debe incrementar las exportaciones que tengan mejores perspectivas en los mercados mundiales y en los que resulte factible la incorporación de un mayor valor agregado.

Gran importancia entraña también el proceso de reducción de la dependencia tecnológica. Ello supone una mayor adaptación creativa de las tecnologías disponibles, a fin de hacerlas más consistentes con las dotaciones locales de recursos y con las necesidades del propio desarrollo nacional. En este sentido, el papel del Estado es determinante.

Por último, se requiere un proceso de recuperación y de freno al deterioro de los ecosistemas. La agricultura campesina se ha ido concentrando en regiones de recursos naturales menos productivos y a veces marginales, como consecuencia del auge de la agricultura empresarial moderna. Esto acarrea un deterioro de los recursos naturales, proceso que debe ser frenado y revertido, lo cual exige la aplicación de políticas específicas, según tipos de producto y regiones. La descentralización de ciertas decisiones puede contribuir al logro de este objetivo.

En el último período de sesiones, celebrado en Río de Janeiro, en abril de este año, la Secretaría Ejecutiva presentó un documento (CEPAL, 1988) en el que el tema del crecimiento y la equidad reciben nuevamente especial atención. Sostiene que "la aplicación de políticas para mejorar

la distribución del ingreso y atenuar la pobreza extrema precisa, por fuerza, de un enfoque selectivo. Esto implica distinguir determinados estratos de población o determinadas regiones que constituyen la población elegida como objetivo de diversas combinaciones de políticas”.

En cuanto a los estratos populares rurales, con la crisis económica de los años ochenta se vuelve dudosa la viabilidad de una dinámica que supuestamente habría de reducir la población activa en la agricultura mediante la capacitación y absorción en empleos productivos en otros sectores, en combinación con aumentos en la productividad de la mano de obra restante en la agricultura misma. En contra de esta dinámica se combinan actualmente los problemas seculares no resueltos, así como la acumulación reciente de un nuevo déficit social rural, asociado al colapso de los mercados de trabajo urbano durante varios años.

Estos problemas son más o menos graves, y

empeoran más o menos rápidamente, según las circunstancias especiales de cada país. En general, en aquellos países de transición demográfica y ocupacional más reciente o incipiente, el ámbito rural ofrece un espacio claro de integración de las políticas económica y social, pues allí coinciden, de un lado, la presencia del mayor porcentaje de población en situación de pobreza y, de otro, el origen de una proporción significativa de los alimentos básicos de consumo mayoritario. A lo anterior debe agregarse que las unidades que componen la población vinculada de modo directo o indirecto a la economía campesina tienen una capacidad potencial de generar una mayor oferta de alimentos básicos por unidad neta de requerimientos de insumos importados. Asimismo, se prestan a un mayor componente de empleo por unidad de producto generado, y a un menor incremento de los precios como estímulo a los aumentos en la oferta de sus productos o servicios (CEPAL, 1988, p. 56).

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1961): *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN. 12/582/Rev. 1). Documento preparado para el noveno período de sesiones de la CEPAL (Santiago de Chile, 4 al 15 de mayo). Reimpreso en Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973.
- _____ (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN. 12/680/Rev. 1). Documento preparado para el décimo período de sesiones de la CEPAL. (Mar del Plata, 6 al 18 de mayo).
- _____ (1965): *El proceso de industrialización en América Latina* (E/CN. 12/716/Rev. 1). Diciembre.
- _____ (1969): *América Latina: el pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- _____ (1977): *En torno a las ideas de la CEPAL. Desarrollo, industrialización y comercio exterior*. Cuadernos de la CEPAL N° 13. Santiago de Chile, enero.
- _____ (1978): *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales (1950-1975)*. Cuadernos de la CEPAL N° 21. Santiago de Chile, diciembre 1977.
- _____ (1979): *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?* Cuadernos de la CEPAL N° 26. Santiago de Chile, marzo.
- _____ (1981): *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*. Estudios e informes de la CEPAL N° 9. Santiago de Chile, noviembre.
- _____ (1982a): *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*. Estudios e informes de la CEPAL N° 11. Santiago de Chile, enero.
- _____ (1982b): *Campeinado y desarrollo agrícola en Bolivia*. Estudios e informes de la CEPAL N° 13. Santiago de Chile, julio.
- _____ (1983): *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura* (E/CEPAL/G. 1267). Dos tomos. Santiago de Chile.
- _____ (1984a): *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*. Estudios e informes de la CEPAL N° 35. Santiago de Chile, enero.
- _____ (1984b): *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*. Estudios e informes de la CEPAL N° 33. Santiago de Chile, marzo.
- _____ (1984c): *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*. Estudios e informes de la CEPAL N° 39. Santiago de Chile, septiembre.
- _____ (1985): *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*. (LC/L. 333). Documento presentado a la Reunión sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo).
- _____ (1986a): *Agricultura campesina en América Latina y el Caribe* (LC/L. 405; RLAC/86/49-DERU-24). División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago de Chile.
- _____ (1986b): *El crecimiento productivo y la heterogeneidad estructural* (LC/L. 396; RLAC/86/34-DERU-23). División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago de Chile.
- _____ (1988): *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (LC/G. 1488) (SES. 22/3/Rev. 1). Santiago de Chile, febrero.
- Gligo, N. (1981): *Estilos de desarrollo, modernización y medio*

- ambiente en la agricultura latinoamericana. Estudios e informes de la CEPAL N° 4. CEPAL/PNUMA. Junio.*
- Graciarena, J. (1976): Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. *Revista de la CEPAL N° 1*. Santiago de Chile, primer semestre.
- Iglesias, E. (1973): Nota del Secretario Ejecutivo. Presentación de la reimpresión del texto de Prebisch (1954): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973.
- (1978): La ambivalencia del agro latinoamericano. *Revista de la CEPAL N° 6*. Santiago de Chile, segundo semestre.
- López Cordovez, L. (1982): Agricultura y Alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina. *Revista de la CEPAL N° 16*. Santiago de Chile, abril.
- Ortega, E. (1986): Políticas agrícolas, crecimiento productivo y desarrollo rural. CEPAL, *Agricultura campesina en América Latina y el Caribe* (LC/L. 405; RLAC/86/49-DERU-24). División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Santiago de Chile, 1986.
- Pinto, A. (1976): Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL N° 1*, Santiago de Chile, primer semestre.
- Prebisch, R. (1951a): Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949. *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN. 12/164/Rev. 1). Santiago de Chile. Reimpreso en Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973.
- (1951b): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN. 12/0221). Documento presentado al cuarto período de sesiones de la CEPAL (Ciudad de México, 28 de mayo al 16 de junio). Reimpreso en Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL. Santiago de Chile, 1973.
- (1954): *Cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (E/CN. 12/0359). Reimpreso en Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL. Santiago de Chile, 1973.
- (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (E/CN. 12/680/Rev. 1). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- (1970): *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica (Selección de obras de economía).
- (1976): Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la CEPAL N° 1*. Santiago de Chile, primer semestre.
- (1978): Exposición con ocasión de los 30 años de la CEPAL. *Revista de la CEPAL N° 6*. Santiago de Chile, segundo semestre.
- Rama, G.W. (1979): *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*. Cuadernos de la CEPAL, N° 31. Santiago de Chile, junio 1978.
- Real de Azúa, C. (1977): Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'. *Revista de la CEPAL N° 4*, Santiago de Chile, segundo semestre.
- Schatan, J. (1972): La ocupación y el ingreso en la dinámica de la agricultura latinoamericana: ILPES, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. Vol. 11. Trabajos de apoyo. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Schejtman, A. (1980): Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. *Revista de la CEPAL N° 11*. Santiago de Chile, agosto.
- Sunkel, O. (1980): La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina. *Revista de la CEPAL N° 12*. Santiago de Chile, diciembre.