

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA



C. 2



GENERAL

E/CN.12/829

12 de febrero de 1969

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimotercer período de sesiones

Lima, Perú, 14 al 23 de abril de 1969

EL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

*

El desarrollo agrícola de América Latina

Nota: Este documento ha sido preparado en colaboración con la FAO.

- 1990). The effects of the 1989-1990 El Niño on the marine biota of the Pacific coast of Central America. *Journal of Marine Research* 48: 101-125.
- , 1991. The effects of the 1989-1990 El Niño on the marine biota of the Pacific coast of Central America. *Journal of Marine Research* 49: 101-125.
- , 1992. The effects of the 1989-1990 El Niño on the marine biota of the Pacific coast of Central America. *Journal of Marine Research* 50: 101-125.
- , 1993. The effects of the 1989-1990 El Niño on the marine biota of the Pacific coast of Central America. *Journal of Marine Research* 51: 101-125.
- , 1994. The effects of the 1989-1990 El Niño on the marine biota of the Pacific coast of Central America. *Journal of Marine Research* 52: 101-125.
- , 1995. The effects of the 1989-1990 El Niño on the marine biota of the Pacific coast of Central America. *Journal of Marine Research* 53: 101-125.
- , 1996. The effects of the 1989-1990 El Niño on the marine biota of the Pacific coast of Central America. *Journal of Marine Research* 54: 101-125.
- , 1997. The effects of the 1989-1990 El Niño on the marine biota of the Pacific coast of Central America. *Journal of Marine Research* 55: 101-125.
- , 1998. The effects of the 1989-1990 El Niño on the marine biota of the Pacific coast of Central America. *Journal of Marine Research* 56: 101-125.
- , 1999. The effects of the 1989-1990 El Niño on the marine biota of the Pacific coast of Central America. *Journal of Marine Research* 57: 101-125.

INDICE

	<u>Página</u>
Capítulo I. SITUACION ACTUAL	1
1. Tendencias de la producción y los rendimientos	2
2. Comercio exterior	11
3. Los niveles de ingreso y la situación social e institucional en el campo	14
Capítulo II. LOS ASPECTOS BASICOS DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGRICOLA EN AMERICA LATINA; SUS OBJETIVOS Y CONSECUENCIAS	21
1. La demanda interna de productos agrícolas ...	22
2. Demanda externa neta	28
3. La producción	32
4. Productividad y superficie agrícola	36
5. Productividad y superficie ganadera	38
6. El ingreso bruto agrícola y su distribución .	45
7. Organización y manejo de la reforma agraria .	74
8. La agricultura y el desarrollo urbano	85
9. El desarrollo agrícola y la integración latinoamericana	89

INDICE DE CUADROS

Cuadros

1	América Latina: Tasas anuales de crecimiento de la producción agropecuaria y de la población, 1950 a 1965	3
2	América Latina: Índices de la producción agrícola y pecuaria, 1960 y 1964-66	4
3	América Latina: Evolución de la producción agropecuaria por grupos de productos, 1949-51 y 1964-66	5
4	América Latina: Evolución de la producción, superficie cultivada y rendimiento unitario de algunos cultivos importantes, 1948-52 a 1962-66	7
5	América Latina: Variación por países de las existencias ganaderas, 1948-52 a 1962-1966	9
6	América Latina: Rendimientos de la ganadería de carne en 11 países	11
7	América Latina: Índices de volumen y valor del comercio exterior global de productos agropecuarios ..	12
8	Participación de algunas exportaciones agrícolas latinoamericanas en el comercio mundial	13

<u>Cuadros</u>	<u>Página</u>
9 Variaciones en los precios reales medios de los principales productos agrícolas en el mercado internacional	15
10 América Latina: Distribución del ingreso agropecuario por deciles de población activa en 10 países con importación disponible, 1965	17
11 América Latina (10 países): Distribución del ingreso agropecuario por estratos de población activa, 1965 ..	19
12 América Latina: Consumo actual y proyectado de bienes y servicios por estratos de población, 1965 y 1985 ...	25
13 América Latina: Proyección de la demanda interna de algunos productos, 1985	27
14 América Latina: Proyecciones de las exportaciones agropecuarias, 1985	30
15 América Latina: Proyección del volumen físico de la producción agropecuaria para 1985	33
16 América Latina: Proyecciones de la expansión de la superficie ganadera, 1985	45
17 América Latina (excluida la Argentina): Distribución del ingreso agrícola, 1965	52
18 América Latina (excluida la Argentina): Distribución del ingreso agrícola, 1985	55
19 América Latina (excluida la Argentina): Distribución de la tierra de uso agropecuario por grupos de población activa, 1965	64
20 América Latina (excluida la Argentina): Relaciones entre distribución del ingreso y de la superficie agrícola equivalente por grupos de ingreso, 1965 y 1985	65
21 América Latina (excluida la Argentina): Distribución de la tierra agrícola equivalente, 1965 y 1985	66
22 América Latina (excluida la Argentina): Distribución de la tierra equivalente por estratos socioeconómicos, 1985, Hipótesis I	68
23 América Latina (excluida la Argentina): Distribución de la tierra equivalente por estratos socioeconómicos, 1985, Hipótesis II	71
24 ALALC: Precios al por mayor de algunos productos	91
25 ALALC: Estructura de precios de algunos productos agrícolas, precios al por mayor en dólares, promedio 1962/66	93

Capítulo I

SITUACION ACTUAL

En reiteradas ocasiones la CEPAL ha señalado la grave crisis que afecta al desarrollo de la agricultura latinoamericana,^{1/} cuyas manifestaciones y causas principales se pueden resumir en los puntos siguientes:

a) lento ritmo de crecimiento de la producción, especialmente en el sector pecuario, en relación con el aumento demográfico; b) escaso mejoramiento de los rendimientos unitarios de gran número de productos y, en general, insuficiente progreso tecnológico en la mayoría de los países; c) estructura inadecuada de la producción, caracterizada por la falta de diversificación; d) concentración excesiva de la propiedad de la tierra y del ingreso agrícola, de lo que resultan grandes masas de población campesina con niveles de ingreso y de vida sumamente bajos; e) utilización insuficiente de la tierra y la mano de obra disponibles, dando lugar a elevados niveles de desempleo y subempleo en el campo y a una fuerte y creciente emigración de población rural a los centros urbanos; f) bajos niveles de consumo de alimentos, tanto en las áreas rurales como urbanas de la mayoría de los países, a pesar del incremento sostenido de las importaciones; g) lento crecimiento del volumen de las exportaciones agropecuarias y deterioro progresivo de los precios de los principales productos agropecuarios que exporta América Latina; h) finalmente, falta de una planificación integral del desarrollo agropecuario, que persiga eliminar los obstáculos existentes y resolver los problemas anotados, mediante la adopción de políticas estables y coherentes y ajustes administrativos e institucionales apropiados.

En las páginas siguientes se presenta un resumen de los antecedentes estadísticos disponibles que sustentan el juicio crítico que se ha emitido sobre el comportamiento de la agricultura latinoamericana. Más adelante,

^{1/} Véase, por ejemplo, CEPAL, "Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana" (E/CN.12/686, marzo de 1963) y "Situación de la agricultura latinoamericana" en Estudio Económico de América Latina 1966 (E/CN.12/767/Rev.1, No. de venta: S 68.II.G.1, setiembre de 1967), págs. 367 a 433.

en la segunda parte de este informe, se examinan diversas opciones que se presentan al desarrollo agropecuario de la región, y que pueden servir para orientar las políticas futuras que se adopten en este sector, teniendo en cuenta sus repercusiones sobre el desarrollo de otros sectores de la economía.

1. Tendencias de la producción y los rendimientos

Aunque en esta última década parece haberse insinuado cierta intensificación en el ritmo de la producción agropecuaria, ésta aumentó en el cómputo de la región a razón de 3.4 por ciento anual entre el trienio 1949-51 y el trienio 1964-66, mientras que la población creció a una tasa ligeramente inferior. No fue parejo, por cierto, el desarrollo en todos los países. En algunos, como Bolivia, el Ecuador, México y Nicaragua, el incremento medio anual fue superior a 5 por ciento; a la inversa, en países como Haití, la República Dominicana y el Uruguay, se registraron tasas inferiores a 2 por ciento al año. Sólo en ocho de los 19 países considerados la producción creció mucho más que la población (1 por ciento o más de diferencia entre ambas tasas anuales). En los restantes, o fue inferior, como en el caso de Chile, Haití y la República Dominicana, o muy parecida. (Véase el cuadro 1.)

El lento desarrollo ganadero tuvo gran influencia sobre el insatisfactorio movimiento de los índices de producción en la mayoría de los países de la región. Mientras la producción agrícola propiamente tal aumentó a razón de 3.8 por ciento al año, la pecuaria sólo creció a una tasa de 2.6 por ciento anual, lo que significó menor producción por habitante. (Véase el cuadro 2.)

Aunque la evolución de la producción fue distinta para los grupos principales de productos, la estructura de la producción no varió fundamentalmente en el período de 15 años considerado (véase el cuadro 3). Los cereales aumentaron ligeramente su importancia dentro del conjunto, en proporción parecida al desmejoramiento de la posición relativa de la carne; los demás grupos de productos, en cambio, no vieron alterada mayormente su participación.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA:^{a/} TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION
AGROPECUARIA Y DE LA POBLACION, 1950 A 1965

Países	Producción	Población
Argentina	2.2	1.8
Bolivia	5.3	2.1
Brasil	4.2	3.0
Colombia	3.0	2.9
Chile	2.0	2.4
Ecuador	7.5	2.8
Paraguay	2.8	2.8
Perú	3.2	2.6
Uruguay	1.5	1.4
Venezuela	5.5	3.8
Costa Rica	3.8	3.8
El Salvador	4.7	2.8
Guatemala	4.7	2.8
Haití	0.1	2.1
Honduras	3.2	3.1
México	6.4	3.3
Nicaragua	7.2	2.9
Panamá	3.5	3.0
República Dominicana	1.5	3.2
<u>Total</u>	<u>3.4</u>	<u>2.8</u>

Fuentes: Producción CEPAL a base de cifras de la FAO.
Población: Centro Latinoamericano de Demografía.

a/ No figura Cuba por falta de informaciones.

/Cuadro 2

Cuadro 2.

AMERICA LATINA: INDICES DE LA PRODUCCION AGRICOLA
Y PECUARIA, 1960 Y 1964-66

1950 = 100

	1960		Promedio 1964-1966			
	Global	Por habi- tante	Indices		Tasas de crecimiento (porcentajes)	
			Global	Por habi- tante	Global	Por habi- tante
<u>Producción Total</u>	<u>141</u>	<u>107</u>	<u>165</u>	<u>109</u>	<u>3.4</u>	<u>0.6</u>
Producción Agrícola	147	112	175	115	3.8	0.9
Producción Pecuaria	129	98	146	96	2.6	-0.3

Fuente: CEPAL, a base de cifras de producción de la FAO y de población del CELADE.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA
POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1949-51 Y 1964-66

	Composición porcentual de la producción		Indices y tasas de crecimiento	
	1949-1951	1964-1966	Indices 1949-1951=100	Tasa de incremento (por- centajes)
Cereales	20.1	23.5	193	4.5
Raíces y tubérculos	6.5	6.8	172	3.7
Leguminosas	2.1	2.3	175	3.8
Oleaginosas	3.6	3.5	161	3.2
Sacarinos	10.8	10.3	156	3.0
Frutas	2.1	2.5	195	4.6
Bebidas	10.2	9.0	144	2.5
Fibras	10.4	10.4	164	3.4
Vino	2.3	2.3	159	3.2
Otros cultivos (tabaco, tomate y varios)	1.7	1.9	189	4.4
Carne	16.4	13.5	136	2.1
Otros pecuarios (leche, huevos)	13.7	14.0	168	3.5
Total agropecuario	100.0	100.0	164	3.4
Total agrícola	65.5	69.5	174	3.8
Total pecuario	34.5	30.5	145	2.6

Fuente: CEPAL, a base de cifras de la FAO.

/Estos resultados

Estos resultados se deben en parte al reducido avance tecnológico de la región en los últimos lustros. Descontando algunos casos excepcionales, como el del trigo en México, el del maíz en Chile y el del algodón en México y Centroamérica, la mayoría de los productos registraron aumentos muy pequeños o nulos en su rendimiento unitario. (Véase el cuadro 4.) Aparte el trigo y el algodón, que experimentaron un mejoramiento superior a 2 por ciento anual, en la mayoría de los restantes las variaciones positivas fueron mínimas. En estos últimos, la producción aumentó principalmente por la expansión del área cultivada, y en el caso del arroz, exclusivamente por ese factor.

El fenómeno anotado resalta aún más si se le compara con el avance extraordinario que experimentaron los rendimientos agrícolas en regiones de agricultura más avanzada como Europa y Norteamérica. En efecto, mientras en el cultivo del maíz se anotaba en estas regiones un sostenido mejoramiento, con tasas anuales superiores a 4 por ciento, en América Latina sólo se alcanzó el módico incremento de 1 por ciento anual; en el caso de la cebada el contraste fue mucho mayor, ya que frente a aumentos de 3.4 por ciento en Europa y de 2.2 por ciento anual en Norteamérica, en el conjunto de la región latinoamericana apenas si se mejoró el rendimiento medio en un quinto de uno por ciento anual. Aun en el caso del algodón, en el cual, como se señaló, hubo notable avance en América Latina, la diferencia con el ritmo de progreso en Norteamérica fue muy grande, ya que en esta última región se alcanzó una tasa de aumento en los rendimientos de 4.4 por ciento al año.

El examen detenido de la situación latinoamericana revela notables diferencias de rendimiento de un país a otro, así como de tasas de mejoramiento. Así, por ejemplo, en México el rendimiento del trigo casi se triplicó en el período considerado, pasando de 880 kilogramos por hectárea en el quinquenio 1948-52 a cerca de 2 200 en 1962-66; en cambio en países como el Brasil, Colombia y el Perú se mantuvo por debajo de una tonelada por hectárea. Algo similar ocurrió en el caso del maíz: en Chile prácticamente se duplicaron los rendimientos al aumentar de 1 400 a casi 2 700 kilogramos por hectárea;^{2/} por el contrario, en el Brasil, Bolivia, Colombia

^{2/} En 1967 llegaron a cerca de 4 000 kilogramos por hectárea.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA PRODUCCION, SUPERFICIE CULTIVADA Y RENDIMIENTO
UNITARIO DE ALGUNOS CULTIVOS IMPORTANTES, 1948-52 A 1962-66

Cultivos	Indices (1948-52=100)			Tasa anual de incremento (porcentajes)		
	Produce- ción	Super- ficie	Rendi- miento	Produce- ción	Super- ficie	Rendi- miento
Trigo	148.4	108.8	137.1	2.9	0.6	2.3
Maíz	189.9	165.3	114.8	4.7	3.7	1.0
Arroz	200.8	201.3	99.4	5.1	5.1	-
Gebada	111.9	110.1	101.9	0.8	0.7	0.2
Frijoles	177.6	173.4	101.8	4.2	4.0	0.2
Papas	163.3	129.0	126.6	3.6	1.9	1.7
Mandioca	181.3	164.8	109.9	4.4	3.6	0.7
Algodón	209.3	144.4	142.9	5.4	2.7	2.6
Tabaco	174.7	148.0	119.0	4.1	2.8	1.3

Fuente: FAO, Anuario de Producción, varios números.

/y el

y el Paraguay, se mantuvieron más o menos constantes, a niveles inferiores a 1 300 kilogramos por hectárea. En los demás productos se registran situaciones parecidas, aunque, naturalmente, con relaciones diferentes entre los distintos países.

Son múltiples y muy complejas las causas que explican las diferencias absolutas de rendimientos de un país a otro, así como la dispar evolución de los mismos. Los factores naturales, como clima, calidad de los suelos y disponibilidad de agua, entre otros, explican muchas de las diferencias absolutas, de la misma manera como dentro de cada país existen zonas de muy diversa capacidad productiva. Pero también desempeñan un papel decisivo en el progreso de la agricultura algunos factores institucionales (estructura de la tenencia de la tierra, crédito, organización y eficiencia de los servicios de investigación, extensión y educación, etc.), la disponibilidad y precio de los insumos físicos (fertilizantes, pesticidas, etc.), las políticas de precios de los productos agrícolas, etc., que pueden ser modificados o manejados por el hombre de manera mucho más directa que los primeros. El caso de las nuevas variedades de trigo mexicano, y del maíz híbrido de Chile, cuyo desarrollo, adaptación y uso exigieron largos años de investigación y divulgación, ilustran lo que puede alcanzarse mediante el esfuerzo sistemático de los organismos responsables y de los propios agricultores.

En lo que concierne a la ganadería, también se observan diferencias notables de un país a otro, tanto en lo referente al crecimiento de los rebaños como a sus índices de productividad. (Véase el cuadro 5.) Puede apreciarse en el cuadro que la masa bovina — principal fuente de carne y leche — ha crecido en general muy lentamente. Salvo en países como el Brasil, el Paraguay, México, Panamá y Honduras, en la mayoría ha habido un incremento inferior a 2 por ciento anual. La especie ovina muestra un desarrollo aún más precario, con un decrecimiento en varios países, no compensado por el incremento registrado en otros. Para el conjunto de la región se anota un virtual estancamiento de la masa ovina. La evolución de la población porcina muestra, en cambio, un avance más vigoroso en buen número de países, destacándose los incrementos registrados en el Brasil, México y el Paraguay, superiores a 5 por ciento anual.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: VARIACION POR PAISES DE LAS EXISTENCIAS GANADERAS, 1948-1952 A 1962-1966

Países	Indice (1948-52=100)			Tasas de crecimiento (porcentaje anual)		
	Bovinos	Ovinos	Porcinos	Bovinos	Ovinos	Porcinos
Argentina	103.6	90.1	95.1	0.3	-0.7	-0.2
Bolivia	114.6	86.0	119.5	1.5	-1.0	1.3
Brasil	159.7	144.4	225.3	3.4	2.7	6.0
Colombia	102.9	104.4	96.6	0.2	0.3	-0.1
Chile	132.1	112.2	140.6	2.0	0.8	2.5
Ecuador	121.3	103.2	176.4	1.4	0.2	4.1
Paraguay	150.8	195.2	214.9	3.0	4.9	5.6
Perú	133.0	89.0	178.4	2.1	-0.8	4.2
Uruguay	108.3	95.5	163.5	0.6	-0.2	3.6
Venezuela	118.8	80.2	133.5	1.2	-1.6	2.1
Costa Rica	118.4	-	131.9	1.2	-	2.0
El Salvador	115.5	75.0	86.1	0.8	-2.1	-1.0
Guatemala	117.4	103.1	108.5	1.1	0.2	0.6
Haití	136.6	125.5	103.8	2.3	1.6	1.9
Honduras	183.1	-	173.9	4.4	-	4.0
México	213.3	118.8	197.5	5.6	1.2	5.0
Nicaragua	122.2	-	94.7	1.4	-	-0.3
Panamá	159.1	-	95.5	3.4	-	-0.2
República Dominicana	142.8	281.5	148.3	2.6	7.7	2.9
<u>Total</u>	<u>137.4</u>	<u>99.4</u>	<u>187.1</u>	<u>2.3</u>	<u>-0.1</u>	<u>4.6</u>

Fuente: FAO, Anuarios de Producción, varios números.

/el escaso

El escaso incremento de las existencias ganaderas bovinas y ovinas explica por qué la producción por habitante de carne y otros productos de origen animal ha tendido a disminuir en casi todos los países de la región. No obstante, ha de notarse el esfuerzo desplegado por ciertos países para fomentar el desarrollo de la avicultura y de la pesca, aunque en general ha sido insuficiente para compensar la disminución relativa en la oferta de carne.

Pese a la escasa información existente en la mayor parte de los países de la región sobre el grado de eficiencia y productividad de la ganadería, se ha podido comprobar que el índice de natalidad (o porcentaje de pariciones) en la especie bovina varía entre 40 y 60 por ciento, nivel muy bajo en comparación con el 85 por ciento conseguido en los Estados Unidos. Asimismo, los bajos índices de producción de carne por animal beneficiado o por animal de existencia indican el aprovechamiento anual para matanza de una proporción pequeña de las existencias.

Según la información correspondiente a algunos países latinoamericanos que se presenta en el cuadro 6, resulta que el peso medio en canal de los bovinos de cuatro o más años es inferior a los 165 kilogramos, peso bastante menor que los 200 kilogramos obtenidos en el Reino Unido y los Estados Unidos en animales de dos años de edad. De los 11 países incluidos en el cuadro, que en conjunto controlan más del 90 por ciento de la producción de carne vacuna de América Latina, la Argentina y el Uruguay constituyen las únicas excepciones con 210 a 220 kilogramos de carne en animales faenados a una edad relativamente joven. Sin embargo, se debe mencionar el caso de Bolivia, Colombia y Chile, que lograron promedios superiores a 200 kilogramos, pero en animales adultos completamente desarrollados.

En cuanto a la producción lechera, se observa que aunque las fincas lecheras de zona templada como en la Argentina, Chile y el Uruguay disponen de razas especializadas y de recursos para el manejo adecuado de las empastadas y del ganado, con un uso intensivo del suelo, el capital y la fuerza de trabajo, la producción por vaca-año de 1 000 a 1 500 litros se revela varias veces inferior a la de países como Dinamarca, Holanda, los Estados Unidos y el Canadá. En cambio, en la mayoría de las zonas tropicales de la región, por el carácter extensivo de la crianza del ganado y por la difícil aclimatación de un rebaño especializado originario de Europa, la productividad es todavía más baja, del orden de 400 a 800 litros.

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA: RENDIMIENTOS DE LA GANADERIA DE CARNE EN 11 PAISES
(Promedio 1958-66)

País	Tasa de beneficio	Kg por vacuno beneficiado	Kg por vacuno de existencia
Argentina	24.9	213	56
Bolivia	8.0	220	18
Brasil	9.8	190	18
Chile <u>a/</u>	15.0	245	37
Colombia	11.2	201	25
Ecuador	14.7	156	23
México	10.2	183	18
Paraguay	13.4	189	24
Perú <u>b/</u>	12.3	111	14
Uruguay	16.4	220	36
Venezuela	11.5	175	21

Fuente: División Agrícola CEPAL/FAO, a base de cifras de la FAO.

a/ Período 1962-65, excluyendo del promedio la influencia del ganado argentino importado.

b/ Sin incluir los rendimientos del ganado importado.

La producción de lana de oveja no escapa a esta comparación desfavorable. La producción media se calcula en apenas 1.5 kilogramos por animal, aunque en los países del Cono Sur el rendimiento unitario, en condiciones de pastoreo mixto con bovinos en plantales **relativamente** grandes, es de 3 a 4 kilogramos de lana por ovino.

2. Comercio exterior

El lento crecimiento de la demanda externa y el deterioro de los precios de los productos agrícolas en los mercados mundiales han constituido factores poderosos que se han opuesto a la mayor expansión de la producción agropecuaria de América Latina y al incremento más acelerado de los ingresos

/de este

de este sector. (Véase el cuadro 7.) Puede apreciarse en el cuadro que el volumen de las exportaciones incrementó a razón de 2.6 por ciento al año, tasa inferior a la del crecimiento demográfico de América Latina. Es decir, hubo disminución en las exportaciones por habitante. Pero la situación fue mucho peor en la realidad, ya que por la caída de los precios el incremento en el valor de esas exportaciones fue apenas de 1.6 por ciento anual. En otras palabras, el ingreso de divisas por habitante por concepto de exportaciones agropecuarias fue en 1965-67 alrededor de la mitad del que se registró quince años antes. A ello debe agregarse la progresiva acumulación de existencias, que en el caso del café y del azúcar adquirió caracteres alarmantes.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: INDICES DE VOLUMEN Y VALOR DEL COMERCIO
EXTERIOR GLOBAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

(1957/59 = 100)

	1948/52	1965/67	Tasa anual
<u>Exportaciones</u>			
Indice de volumen	86.0	129.0	2.6
Indice de valor	97.0	124.7	1.6
<u>Importaciones</u>			
Indice de volumen	76.0	135.3	3.7
Indice de valor	89.0	133.7	2.6

Fuente: FAO, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1966 y 1968.

Al mismo tiempo que disminuían las exportaciones agropecuarias por habitante, aumentaban las importaciones. (Véase de nuevo el cuadro 7.) Ello refleja que la agricultura latinoamericana fue incapaz de abastecer adecuadamente la creciente demanda interna, aunque es preciso reconocer, por una parte, que no todos los países están en condiciones de aumentar su producción en todos los rubros que consume la población, muchas veces por razones de orden natural, y por la otra, que al menos una fracción de ese incremento se cubrió con exportaciones procedentes de la propia región.

/En el

En el caso de algunos productos, esta tendencia dispar ha modificado la posición de la región dentro del cuadro mundial del comercio exterior. Así, por ejemplo, mientras que en el período anterior a la Segunda Guerra, América Latina era exportadora neta de trigo, con un volumen de alrededor de 1.7 millones de toneladas anuales, en 1966 era importadora neta, con un volumen de aproximadamente 1.4 millones de toneladas. Salvo las notables excepciones del azúcar y el algodón, en la mayoría de los productos agropecuarios de exportación América Latina retrocedió en su participación dentro del comercio mundial. (Véase el cuadro 8.) En algunos casos, como los del trigo y el maíz, este retroceso fue considerable.

Cuadro 8

PARTICIPACION DE ALGUNAS EXPORTACIONES AGRICOLAS
LATINOAMERICANAS EN EL COMERCIO MUNDIAL

(En porcentaje de las exportaciones mundiales totales)

	Promedio 1934-38	1966
Trigo y harina de trigo (equivalente en trigo)	22.5	9.4
Maíz	71.7	21.4
Azúcar (sin refinar)	42.1	54.6
Bananas	82.3	76.6
Café (verde)	85.4	64.4
Cacao (en grano)	30.1	18.9
Lana (peso real)	19.8	14.0
Algodón (fibra)	11.8	31.3

Fuente: FAO, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1966 y 1968.

En lo que se refiere al deterioro de los precios de exportación, el cuadro 9 es muy ilustrativo acerca de las tendencias registradas en los últimos 50 años para los principales productos que se transan en los mercados mundiales. En el caso de varios de ellos, los niveles reales registrados en el trienio 1965-67 se encuentran en el punto más bajo del último medio siglo, comparables a los que rigieron durante el período de depresión que antecedió a la Segunda Guerra Mundial. Se destaca en este sentido la aguda caída de los precios del azúcar.

3. Los niveles de ingreso y la situación social e institucional en el campo

Los factores examinados en las secciones anteriores se han conjugado para originar un exiguo crecimiento del producto bruto agrícola, lo cual ha contribuido por una parte, a frenar el ritmo de desarrollo de la economía latinoamericana en su conjunto, y por la otra, a disminuir gradualmente la participación del sector agropecuario en la formación del producto bruto interno total, proporción que en 1964-66 llegó a ser de sólo 21.3 por ciento.^{2/} De otra parte, pese a la fuerte emigración a las ciudades de la población rural en las últimas décadas, ésta seguía constituyendo cerca de la mitad de la población total. De ahí que el producto por habitante en la agricultura fuese alrededor de la cuarta parte del correspondiente al conjunto de los demás sectores, aunque debe reconocerse que ha ido mejorando, ya que quince años antes esa relación era de aproximadamente 1 a 5.

Más, presentado así el problema, en forma de promedios generales, si bien revela una situación bastante crítica de la población agrícola, disimula en cierto modo aquella mucho más dramática de la gran mayoría de la población campesina, ubicada en los estratos inferiores de la escala de distribución del ingreso agrícola.

^{2/} 24.5 por ciento en 1950-52. Por supuesto, que en niveles de ingreso, sustancialmente más altos que los que prevalecen en América Latina y en un proceso económico mucho más dinámico, la evolución anotada tendría un significado distinto.

Cuadro 9

VARIACIONES EN LOS PRECIOS REALES MEDIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
AGRICOLAS EN EL MERCADO INTERNACIONAL

(Indices 1948-67 = 100)

Producto (calidad y origen)	1920/29	1930/38	1948/54	1955/59	1960/64	1965/67
Algodón (fibra extra-larga; Egipto)	115	76	135	98	82	86
Algodón (fibra media; Estados Unidos)	120	93	130	96	88	76
Lana Oveja (fibra 40.36'; Argentina)	...	93	113	100	97	73
Cacao (grano; Ghana)	58	42	125	110	74	69
Café (Santos N° 4; Brasil)	71	50	116	110	78	82
Café (Prime, lavado; Guatemala)	...	56	113	116	78	80
Trigo (Northern Export class 2; Canadá)	129	97	120	89	89	90
Arroz elaborado (blanco, entero; Tailandia)	83	66	96	97	97	115
Maíz (amarillo La Plata; Argentina)	93	78	121	99	86	90
Maní (descascarado; Nigeria)	83	77	117	94	91	86
Aceite linaza (a granel; Argentina)	93	90	131	93	85	64
Aceite de palma (Nigeria)	109	82	115	95	88	91
Carne de vacuno (traseros refri- gerados; Argentina)	81	107	81	87	117	127
Carne de ovino (congelada; Nueva Zelanda)	140	141	88	108	106	106
Azúcar (aruda, base cubana) ^{a/}	155	76	119	95	114	45
Bananos (frescos; ^{b/})	163	150	108	103	92	92

Fuente: CEPAL, a base de cifras no oficiales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

^{a/} Mercado mundial.

^{b/} Hasta 1932: Jamaica; de 1933 a 1938: Honduras; de 1948 a 1961: Centroamérica; desde 1961: Centroamérica y el Ecuador.

De acuerdo con estimaciones basadas en investigaciones recientes de la CEPAL sobre distribución del ingreso en varios países de América Latina, alrededor de dos terceras partes de la población agrícola (o sea unos 70 millones de personas) estaría percibiendo en promedio un ingreso por habitante inferior

/a 90 dólares

a 90 dólares por año, o de alrededor de 275 dólares anuales, medido por persona activa. (Véanse los cuadros 10 y 11.) Dicho guarismo es, a su vez, un promedio que oculta el hecho de que un número considerable de familias campesinas estaría viviendo en franca miseria, con un ingreso mensual del orden de los 5 a 6 dólares por persona.

Pese a que la mayor parte de este ingreso se destina a la alimentación, ésta, en el campesino típico de la región es tan exigua que dista mucho de satisfacer los requerimientos mínimos, con los consiguientes efectos perniciosos para la salud. Encuestas alimentarias realizadas en diversas partes de América Latina comprueban este hecho de manera fehaciente.^{4/} El remanente que queda del ingreso, para la compra de otros bienes y servicios, es en consecuencia muy pequeño, por lo cual no es de extrañar que el desarrollo industrial de estos países está encontrando dificultades cada vez mayores debido a la estrechez de sus mercados internos.

Las causas de esta situación son bastante conocidas. Numerosos estudios de la CEPAL, la FAO y otros organismos tanto de las Naciones Unidas como del sistema interamericano han examinado el trasfondo estructural de tales problemas, que, por lo demás, han sido extensamente debatidos. La excesiva concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos, la persistencia de sistemas de tenencia arcaicos, el lento avance tecnológico, la escasez y mala distribución del crédito, y la mantención de sistemas de comercialización anacrónicos, son algunos de los factores más importantes.

Existe ya, felizmente, una conciencia clara acerca de la necesidad de introducir cambios profundos en los sistemas vigentes, y a ello obedecen las legislaciones en materia de reforma agraria que se han aprobado y puesto en marcha en los últimos años en numerosos países latinoamericanos. Sin embargo, parecería que todavía no se ha llegado a comprender la urgencia de acelerar y profundizar este proceso. En muchos casos se ha otorgado prioridad a la colonización de nuevas tierras, o a la ampliación de las áreas regadas, antes que a la modificación de los patrones de tenencia vigentes. La colonización y el riego son instrumentos complementarios muy valiosos, y seguramente deberán proseguirse, pero no pueden considerarse sustitutivos de un proceso de reforma agraria real.

^{4/} Para mayores detalles, véase CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1966, cuarta parte, cuadro 286, pág. 389.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL INGRESO AGROPECUARIO POR DECILES DE POBLACION
 ACTIVA EN 10 PAISES CON INFORMACION DISPONIBLE, 1965

Población activa agrícola		Ingreso agropecuario			Población activa agrícola		Ingreso agropecuario		
Por- cen- tajes	Miles de personas	Total		Por persona activa (dólares)	Por- cen- taje	Miles de personas	Total		Por persona activa (dólares)
		Por- cen- tajes	Millones de dólares				Por- cen- taje	Millones de dólares	
A. Argentina					B. Brasil				
10.0	142	1.9	59.9	422	10.0	1 290	3.0	215.5	167
10.0	142	3.5	110.4	778	10.0	1 290	3.5	251.4	195
10.0	142	4.2	132.5	933	10.0	1 290	4.8	344.7	267
10.0	142	4.5	142.0	1 000	10.0	1 290	5.7	409.4	317
10.0	142	5.0	157.7	1 111	10.0	1 290	6.7	481.2	373
10.0	142	5.6	176.7	1 244	10.0	1 290	7.0	502.7	390
10.0	142	6.6	208.8	1 466	10.0	1 290	8.7	624.8	484
10.0	142	8.9	280.8	1 978	10.0	1 290	10.9	782.8	607
10.0	142	14.0	441.7	3 111	10.0	1 290	14.0	1 005.5	779
10.0	142	45.8	1 445.0	10 176	10.0	1 290	35.7	2 564.0	1 988
Total	100.0	1 420	3 155.0	2 221	100.0	12 900	100.0	7 182.0	557
C. Colombia					D. Costa Rica				
10.0	270	3.8	73.4	271.9	10.0	23.8	3.8	7.9	331.9
10.0	270	4.8	92.8	343.7	10.0	23.8	4.2	8.7	365.5
10.0	270	5.9	114.0	422.2	10.0	23.8	4.8	9.9	415.9
10.0	270	6.7	129.5	479.6	10.0	23.8	5.2	10.8	453.8
10.0	270	7.8	150.8	558.5	10.0	23.8	5.5	11.4	479.0
10.0	270	8.3	160.4	594.1	10.0	23.8	5.8	12.0	504.2
10.0	270	9.0	174.0	644.4	10.0	23.8	6.2	12.8	537.8
10.0	270	10.7	206.8	765.9	10.0	23.8	6.7	13.9	584.0
10.0	270	12.0	231.9	858.9	10.0	23.8	10.3	21.3	895.0
10.0	270	31.0	599.2	2 219.3	10.0	23.8	47.5	98.3	4 130.2
Total	100.0	2 700	1 933.0	716.0	100.0	238.0	100.0	2 070.0	869.0
E. Ecuador					F. El Salvador				
10.0	94	2.0	9.5	101.1	10.0	53	3.0	8.2	154.7
10.0	94	2.4	11.4	121.3	10.0	53	4.3	11.8	222.6
10.0	94	2.6	12.4	131.9	10.0	53	4.4	12.1	228.3
10.0	94	3.0	14.3	152.1	10.0	53	4.8	13.2	249.1
10.0	94	3.4	16.2	172.3	10.0	53	5.0	13.8	260.4
10.0	94	4.6	21.8	231.9	10.0	53	5.5	15.1	284.9
10.0	94	5.0	23.8	253.2	10.0	53	5.8	15.9	300.0
10.0	94	6.6	31.4	334.0	10.0	53	6.9	19.0	358.4
10.0	94	12.4	58.9	626.6	10.0	53	9.8	27.0	509.4
10.0	94	56.0	275.5	2 930.8	10.0	53	50.5	138.9	2 620.8
Total	100.0	940	475.0	505.0	100.0	530	100.0	275.0	518.0

/Cuadro 10 (conclusión)

Cuadro 10 (conclusión)

Población activa agrícola		Ingreso agropecuario			Población activa agrícola		Ingreso agropecuario			
Por- cen- tajes	Miles de personas	Total		Por persona activa (dólares)	Por- cen- taje	Miles de personas	Total		Por persona activa (dólares)	
		Por- cen- taje	Millones de dólares				Por- cen- taje	Millones de dólares		
G. México					H. Uruguay					
10.0	698	1.2	48.4	69.3	10.0	19	2.5	9.6	505.3	
10.0	698	2.8	113.0	161.9	10.0	19	2.5	9.6	505.3	
10.0	698	3.5	141.2	202.3	10.0	19	4.5	17.3	910.5	
10.0	698	4.4	177.5	254.3	10.0	19	6.0	23.1	1 215.8	
10.0	698	5.1	205.8	294.8	10.0	19	6.0	23.1	1 215.8	
10.0	698	6.1	246.1	352.6	10.0	19	7.0	27.0	1 421.0	
10.0	698	7.9	318.8	456.7	10.0	19	9.5	36.6	1 926.3	
10.0	698	10.0	403.5	578.1	10.0	19	14.0	53.9	2 836.8	
10.0	698	15.5	625.4	896.0	10.0	19	18.0	69.3	3 647.4	
10.0	698	43.5	1 755.2	2 514.6	10.0	19	30.0	115.5	6 078.9	
Total	100.0	6 980	100.0	4 035.0	578.0	100.0	190	100.0	385.0	2 026.0
I. Venezuela					J. Perú					
10.0	85	1.8	8.6	101.2	85.0	1 606.5	40.0	351.2	218.6	
10.0	85	3.0	14.5	170.6	10.0	189.0	15.0	131.7	696.8	
10.0	85	3.5	16.9	198.8	5.0	94.5	45.0	395.1	4 181.0	
10.0	85	4.0	19.3	227.1						
10.0	85	4.7	22.6	265.9						
10.0	85	6.0	28.9	340.0						
10.0	85	7.5	36.2	425.9						
10.0	85	10.0	48.2	567.0						
10.0	85	14.5	69.9	822.4						
10.0	85	69.9	216.9	2 551.8						
Total	100.0	850	100.0	482.0	567.0	100.0	1 890.0	100.0	878.0	465.0

Fuente: CEPAL.

Cuadro 11

AMERICA LATINA (10 PAISES): DISTRIBUCION DEL INGRESO AGROPECUARIO
POR ESTRATOS DE POBLACION ACTIVA, 1965

País	Población activa		Ingreso agropecuario		
	Porcentaje	Miles de Personas	Total		Por Persona activa (dólares)
			Porcentaje	Millones de dólares	
I. Grupo de subsistencia					
Argentina	10.0	142.0	1.9	59.9	421.8
Brasil	70.0	9 030.0	39.4	2 829.7	313.4
Colombia	40.0	1 080.0	21.2	409.8	379.4
Ecuador	80.0	752.0	29.6	140.6	187.0
El Salvador	80.0	424.0	39.7	109.2	257.5
Costa Rica	50.0	119.0	23.5	48.7	409.2
México	70.0	4 886.0	31.0	1 250.9	256.0
Perú	85.0	1 606.5	40.0	351.2	218.6
Uruguay	20.0	38.0	5.0	19.3	507.9
Venezuela	70.0	595.0	30.5	147.0	247.1
<u>Total</u>	<u>65.2</u>	<u>18 672.5</u>	<u>28.2</u>	<u>5 366.3</u>	<u>287.4</u>
II. Grupo mediano					
Argentina	89.0	1 263.8	79.6	2 511.4	1 987.2
Brasil	29.0	3 741.0	41.6	2 987.7	798.6
Colombia	57.4	1 549.8	63.5	1 227.5	792.0
Ecuador	17.7	166.4	35.7	169.6	1 019.2
El Salvador	18.4	97.5	30.7	84.4	865.6
Costa Rica	48.4	115.2	44.4	91.9	797.7
México	27.0	1 884.6	49.5	1 997.3	1 059.8
Perú	13.0	245.7	30.0	263.4	1 072.0
Uruguay	76.7	145.7	81.3	313.0	2 148.2
Venezuela	28.1	238.8	56.9	274.3	1 148.7
<u>Total</u>	<u>33.0</u>	<u>9 448.5</u>	<u>52.2</u>	<u>9 920.5</u>	<u>1 050.0</u>
III. Grupo superior					
Argentina	1.0	14.2	18.5	583.7	41 105.6
Brasil	1.0	129.0	19.0	1 364.6	10 579.1
Colombia	2.6	70.2	15.3	295.7	4 212.2
Ecuador	2.3	21.6	34.7	164.8	7 629.6
El Salvador	1.6	8.5	29.6	81.4	9 576.5
Costa Rica	1.6	3.8	32.1	66.4	17 473.7
México	3.0	209.4	19.5	786.8	3 757.4
Perú	2.0	37.8	30.0	263.4	6 968.3
Uruguay	3.3	6.3	13.7	52.7	8 365.1
Venezuela	1.9	16.2	12.6	60.7	3 746.9
<u>Total</u>	<u>1.8</u>	<u>517.0</u>	<u>19.6</u>	<u>3 720.2</u>	<u>7 195.7</u>

Fuente: Cuadro 10.

/La expansión

La expansión de la frontera agrícola, que se ha estado produciendo a un ritmo veloz en América Latina, no puede proseguir indefinidamente con la misma intensidad del pasado. No sólo porque resulta costosa - y bien se sabe cuán limitados son los recursos disponibles para inversión en los países de esta región -, sino porque la manera más efectiva de elevar los ingresos de la masa campesina será, en última instancia, el aumento de la productividad por hombre ocupado. Pero para que este mejoramiento de la productividad beneficie realmente a esa masa, será indispensable que ella tenga un vínculo directo con la tierra. De acuerdo con los cálculos que se presentan más adelante en este trabajo, sería necesario más que quintuplicar la extensión de tierra por minifundista, que hoy es inferior a dos hectáreas por hombre ocupado, para que este grupo pudiera llegar a tener hacia 1985 un ingreso per habitante activo del orden de los 740 dólares anuales.^{5/} De igual manera, habría que mejorar los salarios reales de varios millones de trabajadores rurales.

Considerando la variedad y riqueza de los recursos naturales que posee América Latina - toda clase de suelos y climas, extensas praderas y bosques, rico litoral marítimo -, y teniendo en cuenta, en contraste con lo que acontece en otras áreas, que la masa de la población de la región en su conjunto guarda una relación decididamente más favorable con la potencialidad productiva de dichos recursos, si se incorporaran las técnicas y los regímenes de explotación adecuados, no puede menos que causar sorpresa la paradoja de que tantos millones de habitantes sean pobres y estén mal alimentados; que una proporción tan alta de los recursos permanezca ociosa o mal explotada; que, a pesar de que son pobres y sufren hambre, tantos millones de campesinos se encuentran desempleados o subempleados; y que, en fin, América Latina tenga que destinar más de 600 millones de dólares a la importación de productos agrícolas desde terceros países, a pesar que sus economías sufren de escasez crónica de divisas.

En el capítulo siguiente se consideran los objetivos fundamentales que debería perseguir una política de desarrollo agropecuaria y se intenta medir - con todas las limitaciones que allí se señalan - la posible magnitud de los recursos y dirección de las orientaciones que deberían adoptarse y se anticipan los efectos que estas transformaciones tendrían sobre el desarrollo de los demás sectores.

^{5/} En dichos cálculos se excluye a la Argentina, por presentar un panorama muy diferente al resto de los países de la región.

Capítulo II

LOS ASPECTOS BASICOS DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGRICOLA EN AMERICA LATINA; SUS OBJETIVOS Y CONSECUENCIAS

Se han podido apreciar en el capítulo anterior los efectos que el lento desarrollo agrícola y la desigual distribución de sus frutos han tenido en la mayoría de los países latinoamericanos: miserables condiciones de vida para una gran proporción de la población rural, elevados niveles de desempleo o subempleo, limitación de los mercados internos para el desarrollo industrial, aumento de las importaciones y, en general, insuficiente desarrollo económico.

Es evidente que la continuación de las tendencias pasadas, y la proyección hacia el futuro de las actuales desigualdades y distorsiones en los factores de distribución del ingreso y del uso de los recursos, no pueden considerarse como la alternativa satisfactoria para el desarrollo agrícola de las próximas décadas, no sólo por el efecto deprimente que ello tendría sobre toda la economía de la región, sino muy especialmente por el menguado mejoramiento que experimentaría la situación de crecientes masas campesinas. De continuar el ritmo y el patrón históricos del desarrollo agrícola en la gran mayoría de los países latinoamericanos, el ingreso medio del habitante rural que forma parte del estrato numéricamente mayoritario, y que hoy alcanza a unos 100 dólares al año, apenas subiría a unos 30 o 40 dólares al cabo de 20 años. Al mismo tiempo, el ingreso medio por persona de aquel pequeño grupo de población que es dueño de la mayor parte de la tierra y los medios de producción, subiría en este lapso en más de 1 000 dólares por año. Cabe preguntarse cuáles serían las consecuencias sociales de una evolución semejante, en circunstancias que si los recursos naturales disponibles en la región estuvieran mejor repartidos y explotados más racionalmente, si hubiera una adecuada dotación de recursos técnicos y de capital sería posible que la población rural disfrute de niveles de alimentación e ingresos bastante más elevados que los actuales, e incluso quedarían importantes saldos exportables para abastecer a regiones menos favorecidas por la naturaleza.

/En este

En este capítulo se presenta una visión de lo que podrían ser los objetivos y las modalidades del desarrollo agrícola de América Latina hacia 1985, utilizando algunos supuestos sobre la eliminación gradual de la enorme diferencia que separa a los grupos más pobres de aquella fracción reducida que goza de elevados ingresos, en un esquema de desarrollo más acelerado de la economía en su conjunto, y en particular de la economía agrícola. Se trata, más que nada, de señalar las diversas opciones que se ofrecen al desarrollo agrícola de estos países, y explorar el comportamiento de las variables antes aludidas, así como los efectos de tales opciones sobre el desarrollo general del conjunto de la sociedad.

La insuficiencia de la información estadística y la envergadura de la tarea obligan a introducir en los cálculos y apreciaciones un cierto grado de generalidad, tanto en lo geográfico como en lo funcional. No obstante emergen con claridad las grandes líneas de política que deberán seguirse según sea la opción que se escoja.

1. La demanda interna de productos agrícolas

Para los fines de calcular el comportamiento futuro de la demanda interna, que actualmente absorbe alrededor de las tres cuartas partes de la producción agropecuaria de América Latina, se ha fijado el propósito esencial de mejorar apreciablemente los niveles de consumo de la mitad de la población que hoy dispone de ingresos menores, lo que exigirá un cambio gradual en la distribución del ingreso entre los diversos grupos de la población. El objetivo que se examina es el de que dicha fracción pueda tener en 1985 un nivel de consumo por habitante equivalente al que registra en la actualidad el habitante medio latinoamericano. Debe tenerse en cuenta a este respecto, que en el presente la distribución del ingreso es muy inequitativa, con el resultado que el consumo medio por habitante de la mitad inferior de la población equivale a una cuarta parte del que registra en promedio el grupo superior y a un 40 por ciento del promedio general. Por consiguiente, el objetivo señalado se cumpliría si el consumo medio por persona del grupo más pobre de la población lograra elevarse a una tasa anual de 4.7 por ciento; considerando el conjunto de este grupo, el aumento anual alcanzaría a 7.8 por ciento, teniendo en cuenta un crecimiento de la población de 3 por ciento

/al año.

al año. Si bien tal incremento puede considerarse elevado, en términos relativos, sobre todo si se le mide atendiendo al lento crecimiento que ha registrado el ingreso total de América Latina en el pasado, no lo es tanto cuando se comparan las cifras absolutas. En efecto, el supuesto anotado significaría mejorar el nivel de consumo por persona del grupo más pobre, de 142 dólares ^{1/} en 1965 a unos 356 dólares ^{1/} en 1985; el aumento neto sería, en consecuencia, de 214 dólares en el transcurso de 20 años.

Una comparación con el crecimiento que experimentaría el nivel medio de consumo del grupo más rico permite apreciar lo moderado del aumento postulado. En las indicaciones planteadas el mejoramiento del consumo de este sector dependerá del ritmo general de crecimiento y en particular de las inversiones. Si el ritmo general de expansión de la economía fuese del orden de 6 por ciento anual, el consumo medio por persona del grupo superior pasaría de 569 dólares en 1965 a unos 854 dólares en 1985, con un incremento neto de 285 dólares, o sea mayor que el señalado para el otro grupo si bien con un ritmo de expansión muy inferior.

Si la tasa de crecimiento de la economía fuese menor que la anotada, el mejoramiento del consumo por habitante del grupo superior sería también inferior. Así, por ejemplo, en caso de mantenerse la tendencia de años recientes, con una tasa de crecimiento del producto de sólo 4.5 por ciento anual, dicho mejoramiento alcanzaría a solamente unos 26 dólares. Lo contrario sucederá si el ritmo fuera mayor. Es evidente, por lo tanto, que la presión redistributiva necesaria para lograr un mejoramiento determinado de los ingresos del grupo inferior, se hace menor a medida que aumenta la tasa general de expansión de la economía. En un estudio anterior realizado por la CEPAL, se ha examinado otro modelo que consistiría en que este 50 por ciento de la población de ingresos bajos duplique su consumo total por habitante en el lapso de 17 años (4.2 por ciento anual) mientras los estratos medios (54 por ciento de la población) lo harían en 22 años. La población de altos ingresos comprimiría sus consumos inicialmente para luego incrementarlos con lentitud.^{2/}

^{1/} A precios de 1960 (tasas de paridad).

^{2/} Véase Raúl Prebisch Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.G.4)

En el cuadro 12 se presenta un esquema de la distribución del consumo por estratos en el año 1965 y el que se lograría en 1985 en los supuestos de la hipótesis que se ha elegido para ilustrar el análisis. Puede observarse que el consumo global se ha dividido en dos categorías: el consumo de productos agrícolas y el de los demás bienes y servicios. Para el conjunto de la población, el consumo agrícola representa alrededor del 30 por ciento del consumo total; en cambio, para el grupo de menores ingresos esa proporción es de alrededor del 40 por ciento, mientras que para el grupo superior baja a algo menos de 25 por ciento. A los efectos de estimar los valores correspondientes a 1985, se supuso - tal como se ha señalado - que el consumo del grupo inferior crecería hasta equiparar el promedio general existente en 1965, ascendente a 356 dólares, y que su distribución entre consumo agrícola y no agrícola correspondería aproximadamente a la del promedio en el año base. De esta manera, el consumo agrícola per cápita de dicho grupo aumentaría de 58 a cerca de 100 dólares por año, con lo cual mejoraría apreciablemente su alimentación. Sin embargo, sería muchísimo mayor aún el incremento que experimentarían su consumo per cápita de bienes y servicios no agrícolas,^{3/} el cual se triplicaría en el curso del período considerado. Para el grupo superior, cuyo consumo per cápita global aumentaría en alrededor de 50 por ciento hacia 1985, se ha supuesto un coeficiente de elasticidad de la demanda de productos agrícolas más bien bajo, de 0.2 en promedio, en virtud de su mayor nivel absoluto actual. Como resultado, su consumo agrícola per cápita aumentaría en algo menos de 10 por ciento hacia el final del período; en cambio, el de bienes no agrícolas y servicios mejoraría en casi 63 por ciento en el mismo lapso.^{4/}

^{3/} Incluidos los gastos de comercialización y transformación de los productos agrícolas. El consumo agrícola corresponde al valor en finca de tales productos.

^{4/} La disparidad en los ritmos de crecimiento del consumo no agrícola de los dos grupos tiene importancia fundamental para todo el desarrollo económico, ya que la estructura de la demanda de la población económicamente más débil es radicalmente diferente de aquella que prevalece entre los grupos de ingresos más altos. La masa de demanda de bienes no agrícolas proyectada para la mitad inferior de la población, y que puede estimarse en unos 20 mil millones de dólares hacia 1985, se volcaría hacia productos y servicios de consumo popular que, darían lugar a la creación de mayores oportunidades de empleo.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: CONSUMO ACTUAL Y PROYECTADO DE BIENES Y
SERVICIOS POR ESTRATOS DE POBLACION, 1965 Y 1985

(Dólares a precios de 1960: tasas de paridad)

	Total población		50 por ciento superior (Grupo A)		50 por ciento inferior (Grupo B)	
	Mil millones de dólares	Dólares per cápita	Mil millones de dólares	Dólares per cápita	Mil millones de dólares	Dólares per cápita
	<u>1965</u>					
Consumo global a/	80.0	356	64.0	569	16.0	142
Consumo agrícola b/	21.6	96	15.1	134	6.5	58
Consumo no agrícola	58.4	260	48.9	435	9.5	84
	<u>1985</u>					
Consumo global	245.7	605	173.4	854	72.3	356
Consumo agrícola	49.0	121	29.5	145	19.5	96
Consumo no agrícola	196.7	484	143.9	709	52.8	260

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL, 1965-1985

(Porcentaje)

	Total población		Grupo A		Grupo B	
	Total	per cápita	Total	per cápita	Total	per cápita
Consumo global	5.8 c/	2.7	5.1	2.0	7.8	4.7
Consumo agrícola	4.2	1.2	3.4	0.4	5.6	2.6
Consumo no agrícola	6.3	3.2	5.5	2.5	8.9	5.8

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Equivalente al 81 por ciento del producto interno bruto.

b/ A precios en finca.

c/ El producto bruto interno debería crecer a razón de algo más del 6 por ciento anual para satisfacer este meta de consumo global.

/Para el

Para el conjunto de la población, la tasa resultante del crecimiento de la demanda proyectada de productos agrícolas llegaría a 4.2 por ciento, cifra bastante mayor que la registrada en el pasado. Esta tasa media oculta, evidentemente, diferencias notables en el comportamiento de la demanda de los diversos países y con relación a los distintos productos. Para ilustrar estas diferencias se ha preparado el cuadro 13 basado en las proyecciones del Plan Indicativo de la FAO para América del Sur. Aunque dichas estimaciones no incluyen el efecto acelerador que tendría una redistribución del ingreso como la que se considera en el presente trabajo, son útiles sin embargo para apreciar las disparidades señaladas. Puede verse allí, por ejemplo, que mientras en Venezuela la demanda de los productos incluidos aumentaría entre dos y medio y tres veces hacia 1985, en la Argentina y el Uruguay el aumento previsto no supera el 50 o 60 por ciento para la mayoría de ellos. Las razones que explican tales disparidades son principalmente tres: diferencias en el ritmo de expansión demográfica, diferencias en su nivel actual de ingreso per cápita y diferencias en el nivel de consumo por habitante de cada producto.

Es interesante hacer resaltar el efecto que tendría sobre la demanda una política deliberada de mejoramiento en la distribución de ingresos o de aceleración del ritmo de crecimiento. En el Plan Indicativo mundial de la FAO se estima que, entre 1962 y 1985, la demanda interna de alimentos en Sudamérica crecería, en promedio, a razón de 3.3 por ciento anual; al introducir un cambio significativo en los patrones de la distribución, según los lineamientos señalados en el presente modelo, la demanda interna de productos agrícolas de la región sudamericana pasaría a crecer a una tasa cercana al 3.8 por ciento anual.^{5/}

^{5/} La diferencia con la tasa de 4.2 por ciento resultante para el conjunto de América Latina obedece al dispar crecimiento demográfico previsto (2.7 por ciento anual para Sudamérica).

Cuadro 13

AMERICA LATINA: PROYECCION DE LA DEMANDA INTERNA
DE ALGUNOS PRODUCTOS, 1985

(Indices 1962 = 100)

Región y país	Arroz	Trigo	Maíz	Frutas	Carne	Aceites vege- tales	Leche y productos lácteos
<u>América del Sur</u>	<u>211</u>	<u>180</u>	<u>191</u>	<u>220</u>	<u>204</u>	<u>224</u>	<u>216</u>
Argentina	151	133	141	184	141	167	150
Bolivia	209	217	197	210	258	250	231
Brasil	208	216	177	233	241	241	238
Colombia	237	244	211	237	244	249	244
Chile	178	169	179	200	216	212	211
Ecuador	239	245	233	231	270	275	255
Paraguay	207	205	192	203	198	220	211
Perú	233	232	202	232	299	260	307
Uruguay	132	123	...	141	127	135	130
Venezuela	300	256	244	289	302	300	275

Fuente: FAO, "Plan Indicativo Mundial para América del Sur" en "Décima Conferencia Regional de la FAO para América Latina" (LARC/68/4, octubre de 1968).

2. Demanda externa neta

Como pudo apreciarse en otra parte de este estudio, las exportaciones e importaciones agropecuarias de América Latina han evolucionado de manera muy diversa en el pasado reciente. Mientras el volumen de las primeras creció a una tasa de 2.6 por ciento anual entre el quinquenio 1948-52 y el trienio 1965/67, y su valor real aumentó a razón de solamente 1.6 por ciento por año, las importaciones aumentaron a razón de 3.7 por ciento al año en volumen y de 2.6 por ciento en valor.^{6/}

Estas tasas se refieren a exportaciones e importaciones brutas, es decir, incluyen tanto el comercio intrarregional como el que se realizó con terceros países. Para los efectos de la proyección futura de la demanda neta externa es necesario separar estos dos componentes ya que, al considerar a la América Latina como un todo, debe excluirse la parte correspondiente al comercio intrarregional, que de hecho forma parte de la demanda interna calculada en la sección anterior. La creciente importancia de este último deberá, sin embargo, considerarse más adelante, cuando se traten los problemas relacionados con la integración.

De acuerdo con las informaciones disponibles, emanadas principalmente de los estudios preparados recientemente por la FAO,^{7/} las perspectivas para las exportaciones agrícolas de América Latina no parecen ser muy alentadoras, con excepción de unos pocos productos, como la carne de bovino.^{8/} Sea porque los niveles de consumo por habitante ya son elevados en los países desarrollados importadores y la población en éstos crece a un ritmo lento; sea porque se tropieza con la creciente expansión de la producción nacional de los países industrializados, tanto importadores como exportadores, amparada por políticas altamente proteccionistas

^{6/} Debe anotarse a este respecto, que el deterioro de los precios afectó más a las exportaciones agrícolas latinoamericanas que a las del resto del mundo (véase el cuadro 7).

^{7/} FAO: "Productos Agrícolas - Proyecciones a 1975 y 1985" (CCP 67/3 agosto de 1966). Plan Indicativo Mundial, Estudio preliminar para Sudamérica.

^{8/} Los productos forestales y pesqueros, que tienen también muy buenas expectativas, no se incluyen en estos cálculos.

o de subsidio; sea porque los productos naturales sufren los efectos del progreso tecnológico industrial y se ven gradualmente desplazados por productos sintéticos o su utilización disminuida en proporción a la producción fabril final, el hecho es que no puede sino esperarse una expansión relativamente lenta de las principales exportaciones agrícolas latinoamericanas al resto del mundo, a menos que se logaran cambios muy profundos en las relaciones comerciales internacionales.

No resulta tarea fácil ~~cuantificar con precisión el curso que seguirán~~ en el futuro las exportaciones agrícolas latinoamericanas. Sin embargo, a base de los estudios indicados, se ha podido estimar que las exportaciones extrarregionales - que constituyen aproximadamente una cuarta parte del valor total de la producción agropecuaria latinoamericana - podrían crecer en 1965-85 a una tasa media de 2.6 por ciento anual. Las exportaciones brutas totales, en cambio, aumentarían a razón de aproximadamente 2.8 por ciento al año, en virtud del mayor crecimiento relativo del comercio intrarregional, el cual pasaría a representar el 17 por ciento de las exportaciones totales en 1985 en vez del 12 por ciento que constituyeron en 1965.

En el cuadro 14 se presenta una síntesis de las proyecciones de crecimiento de las exportaciones de los principales productos agropecuarios. Para algunos de ellos, como el algodón, el café y el cacao, las perspectivas son francamente desalentadoras; para otros productos tropicales, como el banano y el azúcar, la situación se presenta algo más favorable, aunque no se espera un incremento marcado de las exportaciones por habitante; solamente en el caso de la carne y los cereales parecería existir una demanda externa sostenida, pese a que estimaciones recientes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) sugieren que el mercado de los granos forrajeros podría sufrir un grave deterioro en el próximo decenio.

Las exportaciones conjuntas de ese importante grupo de productos (86 por ciento del total de las exportaciones agropecuarias en 1965) crecerían entre 1962 y 1985, a una tasa anual de 2.6 por ciento. El resto de las exportaciones agropecuarias compuesto por gran cantidad de productos de menor importancia individual, podría aumentar a un ritmo ligeramente mayor y llegar a constituir en 1985 el 17 por ciento del total exportado por este sector. Con ello la tasa global de las exportaciones agrícolas brutas subiría a 2.8 por ciento anual.

AMERICA LATINA: PROYECCIONES DE LAS EXPORTACIONES
AGROPECUARIAS, 1985

Productos	(Millones de dólares a precios de 1962)		Tasas anuales (porcen- tajes)
	1962	1985	
a) Agrícolas			
Cereales	322	1 000	5.0
Café y cacao	1 434	2 154	1.8
Azúcar	875	1 445	3.2
Algodón	531	639	0.8
Banano	225	545	3.9
Otros productos agrícolas	520 a/	1 190	3.7
<u>Subtotal</u>	<u>3 907</u>	<u>6 973</u>	<u>2.6</u>
b) Pecuarios			
Carne (total)	421	1 167	4.5
Otros	100 b/	233	3.8
<u>Subtotal</u>	<u>521</u>	<u>1 400</u>	<u>4.4</u>
<u>Total exportaciones</u>			
<u>brutas</u>	<u>4 428</u>	<u>8 373</u>	<u>2.8</u>
<u>Exportaciones intrarre-</u>			
<u>gionales</u>	<u>530 c/</u>	<u>1 425</u>	<u>4.4</u>
Agrícolas	420	1 120	4.4
Pecuarias	110	305	4.5
<u>Exportaciones extrarre-</u>			
<u>gionales</u>	<u>3 898</u>	<u>6 948</u>	<u>2.6</u>
Agrícolas	3 487	5 853	2.3
Pecuarias	411	1 095	4.3

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base de FAO, "Plan Indicativo Mundial para América del Sur", en "Décima Conferencia Regional de la FAO para América Latina"; FAO, "Productos Agrícolas - Proyecciones a 1975-1985" (CCP67/3, agosto de 1966); ILPES-SIECA, "Bases para una estrategia de desarrollo centroamericano", estudio preliminar, setiembre de 1966; Proyecciones de la oferta y la demanda de productos agropecuarios en México para 1970 y 1975, publicación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, S.A., setiembre de 1965.

- a/ Estimado en alrededor de 13 por ciento de las exportaciones agrícolas totales.
- b/ Estimado en alrededor de 20 por ciento de las exportaciones pecuarias totales.
- c/ Estimado en alrededor de 12 por ciento de las exportaciones brutas totales.

/En 1962

En 1962 las exportaciones latinoamericanas extrarregionales constituían aproximadamente el 88 por ciento del total, correspondiendo el 12 por ciento restante al comercio que se realizaba dentro de la región. Como se señaló en un pasaje anterior se espera que el intercambio intrarregional aumente en forma más acelerada que el conjunto del comercio exterior de productos agrícolas y que llegue a absorber una proporción más elevada de éste. Se ha estimado que el mayor comercio principalmente de trigo, carne, azúcar, frutas, fibras, tabaco y numerosos otros productos, podría elevar su monto de alrededor de 530 millones de dólares en 1962 a poco más de 1 400 millones de dólares en 1985, o sea a una tasa de 4.4 por ciento anual. Evidentemente, esta cifra podría ser incluso más alta en la medida en que se perfeccionen los procesos de integración en marcha. Basta recordar, en este sentido, el impulso extraordinario que han recibido las exportaciones agrícolas dentro del mercado común centroamericano en los pocos años que lleva en operación. De tal manera, el monto de las exportaciones extrarregionales podría crecer de 3 900 a cerca de 7 000 millones de dólares entre 1962 y 1985, o sea a razón de 2.6 por ciento anual. Esta es la tasa que se considerará en los cálculos siguientes para determinar el incremento necesario en la producción agrícola.

En cuanto a las importaciones de origen extrarregional, que en 1965 totalizaron un monto cercano a los 600 millones de dólares, se ha estimado que ellas podrían sustituirse en buena medida por producción latinoamericana, ya que existen en la región los recursos naturales adecuados, y que, en consecuencia, su participación en el abastecimiento del consumo interno total podría experimentar una fuerte declinación en el transcurso de los próximos 15 a 20 años. Se ha supuesto, por lo tanto, que en 1985 el monto absoluto de las importaciones extrarregionales no sería superior al que se registró en 1965, con lo cual su participación relativa en consumo total de productos agrícolas bajaría a menos de la mitad. En cambio, tal como se señaló, podría haber un incremento notable del comercio intrarregional de estos productos, ya que obviamente no todos los países estarán en condiciones de elevar su actual grado de autosuficiencia. Por el contrario, el progreso que experimente el proceso de integración económica, sea en

/el plano

el plano regional o subregional, conducirá necesariamente a la mayor armonización de los planes nacionales de producción y a una creciente especialización, lo cual se habrá de traducir en la intensificación de las actuales corrientes de intercambio. No obstante, será necesario vencer numerosos obstáculos para que este aumento del comercio intrarregional de productos agrícolas alcance los niveles previstos y se realice en condiciones que no signifiquen entorpecimiento del esfuerzo nacional de desarrollo agrícola. Sobre este punto se vuelve en una sección posterior.

3. La producción

A base de los supuestos anteriores sobre las proyecciones de la demanda interna, exportaciones e importaciones extrarregionales, se ha elaborado el cuadro 15 que muestra los índices que tendría que alcanzar la producción agropecuaria de América Latina en su conjunto para que esos supuestos se cumplan. El resultado de esos cálculos muestra la necesidad de incrementar el volumen físico de la producción 3.9 por ciento anual durante 1965-85. Evidentemente, esta tasa no acusa un mejoramiento muy notorio con respecto a las tendencias pasadas, ya que el aumento de producción por habitante continuaría siendo inferior a 1 por ciento al año, aunque - como se apreciará más adelante - su consecución exigirá de todas maneras un esfuerzo extraordinario por parte de los países latinoamericanos. En todo caso, es fácil deducir de ese cuadro que el factor depresivo para el crecimiento de la producción es la lenta expansión de las exportaciones; si éstas, en vez de crecer al 2,6 por ciento, logran aumentar a razón de, por ejemplo, 4 por ciento anual, el incremento de la producción se elevaría a 4.2 por ciento al año.^{9/}

^{9/} Los cálculos anteriores no consideran, sin embargo, las existencias que en algunos casos, como las del azúcar y el café, son bastante elevadas. Una política de disminución progresiva de las existencias podría traducirse en un crecimiento de la producción ligeramente inferior al anotado.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: PROYECCION DEL VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA PARA 1985

	Pro- ducción	Exporta- ciones	Importa- ciones	Consumo interno							
A. <u>Distribución porcentual del valor de la producción en 1965</u>											
<u>Agropecuaria</u>	<u>100</u>	<u>25</u>	<u>3</u>	<u>78</u>							
Agrícola	60	20	2	42							
Pecuaria	40	5	1	36							
B. <u>Proyección para 1985</u>											
	Exportaciones					Importaciones		Producción			
	Tasas anuales (porcen- tajes)	Indice	Valor rela- tivo a/	Tasas anuales (porcen- tajes)	Indice	Valor rela- tivo a/	Indice	Valor rela- tivo a/	Valor rela- tivo b/	Indice c/	Tasas anuales (porcen- tajes)
<u>Agropecuaria</u>	<u>4.2</u>	<u>228</u>	<u>178</u>	<u>2.6</u>	<u>167</u>	<u>42</u>	<u>100</u>	<u>3</u>	<u>217</u>	<u>217</u>	<u>3.9</u>
Agrícola	3.9	215	90	2.3	157	31	100	2	119	198	3.5
Pecuaria	4.6	246	88	4.3	232	11	100	1	98	245	4.6

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, elaboración propia.

a/ Calculado aplicando a los valores correspondientes a 1965 el índice de crecimiento respectivo.

b/ Equivalente a la suma de los valores relativos del consumo interno y las exportaciones, menos las importaciones.

c/ Calculado con respecto a los valores de la producción en 1965.

/Obviamente, la

Obviamente, la tasa de 3.9 por ciento representa el promedio para toda la región y, en consecuencia, disimula las importantes variaciones que se producirían de un país a otro, tanto por efecto de los dispares ritmos de crecimiento de la demanda interna como por las disímiles perspectivas del comercio exterior de productos agropecuarios en cada uno de ellos. Sin embargo, a los fines de simplificar el análisis de las diversas opciones de desarrollo que se examinan en el presente documento, se ha considerado preferible utilizar como punto de partida esas cifras medias regionales, aunque se ha tratado, en la medida de lo posible, de presentar algunas variaciones nacionales de importancia.

En todo caso, se ha intentado desagregar las cifras globales de la producción agropecuaria en sus componentes agrícola y ganadero, ya que es diferente el tratamiento que debe darse a cada sector en el análisis que sigue sobre productividad y expansión del área cultivada. Como puede apreciarse en el cuadro 15 se prevé un crecimiento bastante más acelerado de la producción pecuaria que de la producción agrícola propiamente tal. Las razones que justifican tal diferencia se encuentran tanto en el comportamiento previsto de la demanda interna como en el de las exportaciones de ambos grupos de productos. Los actuales niveles de consumo de una serie de productos agrícolas, como cereales, azúcar, raíces y tubérculos, son bastante elevados en muchos países latinoamericanos, y no parece que puedan esperarse incrementos considerables de los mismos aun en una hipótesis de mejoramiento y redistribución de los ingresos. La mayor demanda que experimentarán productos como aceites, frutas y hortalizas, por ejemplo, que tienen una elasticidad-ingreso relativamente alta se compensará con el crecimiento más lento de aquellos mencionados en primer término, que tienen un peso considerable dentro del consumo total. Para el conjunto de los productos agrícolas se ha supuesto, pues, un coeficiente de elasticidad de 0.33, el cual, a su vez, engloba un coeficiente mayor para el grupo de bajos ingresos y uno mucho menor para el estrato de la población de ingresos más altos.

/En cuanto

En cuanto a los productos pecuarios, el coeficiente de elasticidad utilizado alcanza a 0.6, traduciendo la tendencia de la población a consumir mayor cantidad de alimentos protectores, como carne, leche y huevos, a medida que suben sus ingresos. Además, como pudo observarse en una sección anterior, es justamente en estos productos donde se advierten las mayores deficiencias de nutrición en la mayoría de los países latinoamericanos. Con la sola excepción de la Argentina y el Uruguay, y en menor medida en el Paraguay, en los demás países se registran muy bajos niveles de consumo de productos de origen animal. Es dable esperar, por lo tanto, que un mejoramiento real de los ingresos de las grandes masas de la población, unido a una política de nutrición más adecuada, se traduzca en un fuerte incremento de la demanda de estos productos. Además, como ya se ha señalado, también la demanda exterior, especialmente de carne, se prevé más sostenida que en el caso de la mayoría de los productos agrícolas.

En virtud de tales argumentos parece justificada la diferencia en las tasas de crecimiento anual de la producción de ambos sectores, que llegan a 3.5 por ciento para el sector agrícola y 4.6 por ciento para la producción ganadera. Según estas proyecciones, el consumo interno estará mucho más equilibrado en 1985 que en el presente, con una participación casi igual de ambos grupos de productos.

Véase ahora qué significan las hipótesis de aumento de la producción recién esbozadas, tanto en cuanto al incremento de la productividad agrícola y ganadera como a la expansión de la superficie productiva. Como es sabido, estos dos factores de la producción son complementarios y su participación varía en forma inversamente proporcional: mientras más rápidamente pueda acrecentarse la productividad por hectárea tanto menor será la necesidad de ampliar el área en explotación y vice-versa.

4. Productividad y superficie agrícola

Como se vió en la primera parte, el mejoramiento de los rendimientos agrícolas por hectárea ha sido lento en el pasado. Para un grupo importante de productos, el incremento medio de los rendimientos unitarios alcanzó apenas al 0.8 por ciento anual entre los quinquenios 1948-52 y 1962-1966, aunque en algunos productos como trigo, papas, y en ciertos países, como México, el progreso fue bastante mayor. Si esta tendencia continuara hacia el futuro, ello significaría que para alcanzar la tasa media de crecimiento de la producción agrícola de 3.5 por ciento sería menester ampliar el área cultivada a razón de alrededor de 2.7 por ciento al año, o sea un 70 por ciento al cabo de 20 años. En términos absolutos dicho aumento representaría una superficie adicional de casi 60 millones de hectáreas.

Aunque en muchos países de América Latina la tierra no constituye un factor escaso, y existen todavía abundantes reservas, no es menos cierto que las mejores tierras ya se encuentran incorporadas a la explotación agrícola, aunque su aprovechamiento no es todo lo eficiente que sería dable esperar. La ampliación de la frontera agrícola constituye un proceso costoso, por la elevada inversión en infraestructura que requiere su incorporación y habilitación; además, no se conoce con precisión el potencial productivo de esas reservas de tierra, la mayor parte de las cuales se encuentra en la hoya amazónica, territorio casi virgen. Por consiguiente, no parece conveniente basarse en la expansión del área agrícola para lograr los aumentos de producción señalados, sobre todo cuando los avances de las tecnologías agrícolas en los últimos decenios permitirían elevar considerablemente los rendimientos unitarios si se emplearan las técnicas y métodos de producción apropiados. Es por ello que en el presente trabajo se ha adoptado la hipótesis de que los rendimientos medios agrícolas podrían mejorar en los próximos 20 años a una tasa de 1.7 por ciento anual, lo que significaría duplicar el esfuerzo de innovación tecnológica realizado en el pasado. La expansión del área cultivada, por lo tanto, se reduciría a solamente 1.8 por ciento anual, tasa más moderada, que en términos absolutos daría una ampliación neta de aproximadamente 35 millones de hectáreas hacia 1985.

/El supuesto

El supuesto anterior sobre mejoramiento de la productividad se encuentra respaldado por la experiencia alcanzada en diversas partes del mundo, incluidos, por cierto, los propios países latinoamericanos. Los casos del trigo en México, del algodón en Centroamérica y del maíz en Chile, son prueba palpable de que la introducción de nuevas variedades, el uso más intenso de fertilizantes y pesticidas y la ampliación del área regada, para citar sólo algunos factores, permite elevar en forma extraordinaria los rendimientos. La experiencia de estos países es tanto más notable cuanto se trata de incrementos en los promedios nacionales de rendimientos, que abarcan un número muy grande de agricultores y una variada gama de situaciones, y no de resultados obtenidos en estaciones experimentales.

Las nuevas variedades de cereales no solamente permiten elevar el rendimiento en relación con niveles anteriores, sino que por su gran adaptabilidad ecológica pueden cultivarse en zonas extensas, donde hasta ahora se han cultivado sólo variedades indígenas de escaso rendimiento. Así, el uso de maíz híbrido en Chile ha significado alcanzar rendimientos de hasta 15 toneladas por hectárea en numerosos cultivos comerciales, y elevar el promedio nacional de alrededor de 1 400 kg/há en 1950 a más de 3 300 kg/há en 1967. Las variedades enanas de trigo de México que permitieron a este país elevar su rendimiento medio de 900 kg/há en 1950 a más de 2 400 kg/há en 1967, ya se están utilizando con éxito en países como la India y Paquistán. En este último, donde se sembraron 1.2 millones de hectáreas con las nuevas variedades, se obtuvieron rendimientos de 3 toneladas por hectárea, o sea más del doble que con las variedades tradicionales, y hasta 7 toneladas en terrenos regados aunque en condiciones experimentales.

Podría enumerarse una larga lista de otras innovaciones, ya probadas con éxito en diversas partes, que podrían contribuir a elevar los rendimientos agrícolas. Existe amplia experiencia en el uso de fertilizantes ^{10/} y pesticidas, aplicación de métodos racionales de preparación de suelos,

^{10/} Para mayores detalles véase El Uso de Fertilizantes en América Latina (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 67.II.G.3).

siembra y cosecha, rotaciones, uso del agua, etc., que permite afirmar categóricamente que es factible en América Latina llegar a niveles de productividad muchísimo más altos que los actuales.

Para ello es necesario formular y aplicar una política deliberada de mejoramiento tecnológico en todos los países, que incluya, entre otros, el fortalecimiento de los servicios de investigación y extensión, la formación intensiva de personal especializado, tanto de nivel universitario como medio, el aumento de la producción de insumos y el abaratamiento de sus precios, la utilización en mayor escala de nuevas variedades, la ampliación del área de riego y el mejor uso del agua, el combate de enfermedades y plagas, etc. Lógicamente, las variaciones no serán las mismas para todos los productos. Así, mientras en trigo y maíz podría esperarse un aumento medio anual del orden de 2.2 por ciento, para frejoles este incremento probablemente no sería superior a 1 por ciento. En el caso de cultivos permanentes, como el café y el cacao, un aumento importante en los rendimientos podría provenir de la eliminación de plantaciones viejas, poco productivas, y la sustitución por plantaciones nuevas, además de la introducción de nuevas prácticas en las plantaciones existentes.

De igual manera, habrá seguramente variaciones importantes en el ritmo de mejoramiento técnico de un país a otro. En este sentido cabe señalar el caso del Brasil, por la gran proporción que representa de la población latinoamericana y donde deberá desplegarse un esfuerzo muy especial porque los índices correspondientes a los últimos 15 años muestran muy poco progreso.

5. Productividad y superficie ganadera

Como se señaló anteriormente, corresponderá al sector pecuario aumentar su producción a una tasa de 4.6 por ciento anual, a fin de satisfacer los requerimientos proyectados de la demanda interna y externa. Esta tasa es bastante mayor que la de 2.6 por ciento registrada en el pasado, y su consecución representaría un vuelco notable en los patrones de desarrollo agropecuario que se han dado hasta ahora en América Latina

/El combate

El combate de enfermedades y plagas del ganado, el aumento y mejoramiento de los forrajes, y, en general, la adopción de normas más científicas para el manejo de la masa ganadera, junto con la construcción de establos, silos, aguadas y otras obras, entre muchas medidas, permitirían un incremento sustancial de la masa ganadera y de sus rendimientos unitarios. Aunque la experiencia latinoamericana no ha sido afortunada en este sector, como lo muestra el muy lento desarrollo que han tenido casi todos los países, ha habido numerosos casos en los cuales la aplicación de esas medidas ha permitido un avance considerable de la producción pecuaria. Es cierto que las características del sector ganadero, sobre todo del bovino, proscriben un mejoramiento muy rápido; y es probable, por lo tanto, que aunque se comenzara de inmediato con un programa intenso de mejoramiento tecnológico y de manejo de los rebaños bovinos, los resultados sólo se comenzarían a apreciar al cabo de algunos años. Sin embargo, el plazo de 20 años que se considera en el presente trabajo, bastaría para que una política de desarrollo ganadero, basada en la adopción de una vasta gama de medidas como las señaladas, rindiera los frutos esperados.

El análisis que sigue se concentra en las posibilidades de desarrollo de la masa ganadera bovina, que constituye la parte más importante del sector pecuario y que, además, es la que muestra el menor progreso en la mayoría de los países. Por otra parte, no existen limitaciones graves para que la producción porcina y aviar se expanda rápidamente, a ritmos más acelerados que en el pasado o que los que se prevén en la hipótesis en discusión. En cuanto a los ovinos, la expansión que se prevé para el futuro es relativamente pequeña, y, por lo demás, las consideraciones generales que se harán para los bovinos serán también aplicables a esta especie.

El incremento de la masa bovina en 1965-85 dependerá básicamente de la medida en que pueda aumentarse la natalidad, disminuirse la mortalidad y mantenerse una cuota "normal" de extracción.^{11/}

^{11/} Se considera como tasa "normal" de extracción la registrada por la producción histórica para faenamiento en épocas de florecimiento o auge ganadero.

La natalidad varía según la proporción de hembras aptas para la reproducción, su grado de fecundidad, la disponibilidad de reproductores y servicios de inseminación artificial, las condiciones sanitarias, la clase de alimentación y los cuidados que se tengan con el rebaño de cría. La proporción de vientres aptos suele ser más alta en las explotaciones lecheras intensivas y en las dedicadas exclusivamente a la cría. En el tipo de ganadería mixta que prevalece en los países latinoamericanos, el promedio actual fluctúa alrededor del 45 por ciento, aunque en la Argentina y el Uruguay es de cerca de 54 por ciento. El porcentaje de natalidad o parición, con relación al número de vientres aptos, fluctúa en América Latina entre un promedio de 50 por ciento en la mayoría de los países y algo más de 60 por ciento en los de ganadería más avanzada, como la Argentina y el Uruguay.^{12/} Se ha estimado factible un aumento moderado de tales coeficientes, hasta llegar en 1985 a promedios regionales de 50 por ciento para la proporción de vientres aptos y 60 por ciento de parición si se adoptan las medidas adecuadas de mejoramiento técnico, en escala razonable.^{13/}

En cuanto a la mortalidad, que actualmente llega a 7 por ciento como promedio en la región, se estima posible rebajarla a no más de 5 por ciento al cabo de 20 años, a través de un control sistemático de la patología y plagas del ganado, particularmente en las explotaciones donde son frecuentes las enfermedades que merman la producción, como aftosa, brucelosis y parasitismo, y con alta mortalidad de terneros en lactancia por colibacilosis, salmonelosis o paratífosis,^{14/} neumonía, piobacilosis, difteria y coccidiosis, enfermedades que pueden reprimirse en gran medida con las prácticas corrientes de profilaxia veterinaria.

^{12/} En países más desarrollados esta tasa puede llegar hasta 80 a 90 por ciento.

^{13/} La vacunación sistemática del ganado con fuerte incidencia del aborto infeccioso, permite elevar las pariciones efectivas en 20 o más por ciento.

^{14/} Con su cuadro clínico de pneumoenteritis puede causar hasta el 50 por ciento de bajas en los terneros menores de 3 meses.

/Ocn respecto

Con respecto a la extracción, se estima que la retención para la cría de una proporción adecuada de vientres aptos y la aceleración del proceso de engorda de novillos jóvenes, podría permitir un ascenso de la tasa de beneficio del ganado vacuno de un promedio regional actual de 14 por ciento a un 20 por ciento en 1985. En los países donde es corriente la práctica de eliminar las hembras poco productivas y no aptas para la procreación y donde los machos se preparan tempranamente para el consumo, la tasa de extracción para faenamiento es relativamente alta, superior al 20 por ciento;^{15/} a la inversa, cuando las vacas se eliminan demasiado viejas y los machos tardan entre 4 y 5 años para ser beneficiados, la tasa de extracción es relativamente baja (10 a 15 por ciento), como sucede en la mayoría de los países latinoamericanos. Es perfectamente compatible, en consecuencia, un incremento a largo plazo de la tasa de faenamiento con un aumento sostenido de las existencias ganaderas. Ejemplos de que esto es posible se encuentran en todos los países de la región. Así, en el Brasil central, en la zona de las Huastecas de México, en la costa atlántica de Colombia y en sabanas costeras de otros países, gracias al mejoramiento genético del cebú y al cruzamiento con razas especializadas de carne, muchos ganaderos están disminuyendo por lo menos en dos años la edad de faenamiento de los novillos.

El efecto combinado de las variables anteriores permitiría el incremento gradual de la masa ganadera, cuya tasa podría pasar de 2.8 por ciento en 1965 a 4.4 por ciento anual hacia 1985, con un promedio de 3.5 por ciento anual para todo el período. La producción de carne vacuna se elevaría, así, a razón de 5.6 por ciento al año, y la de leche podría aumentar a razón de 4.8 por ciento anual. Estos incrementos superan con creces las necesidades que resultan del modelo de desarrollo en consideración, y su presentación obedece fundamentalmente al propósito de señalar que técnicamente no debería ser demasiado difícil alcanzar la tasa de 4.6 por ciento que se ha fijado como

^{15/} En la Argentina alcanza una tasa de alrededor de 24 por ciento

/necesaria para

necesaria para el sector pecuario en su conjunto.^{16/} Para cumplir con este ritmo, probablemente bastaría una expansión de la masa bovina del orden de 3.2 por ciento anual. Sobre esta base, se examinan ahora los abastecimientos forrajeros que sería menester proporcionar, para que ese programa de expansión no sufriera un deterioro por causa de la mala nutrición del ganado.

Se estima que en la actualidad América Latina cuenta con una superficie forrajera de 535 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de 65 millones corresponden a praderas artificiales o mejoradas. El resto está constituido por praderas naturales de características y productividades muy desiguales,^{17/} lo que dificulta su evaluación en cuanto a su capacidad de sustentación de la masa ganadera. Por esta razón, a fin de facilitar los cálculos sobre necesidades futuras del área forrajera, se procedió a convertir las praderas naturales en su equivalente de praderas artificiales, sobre la base de una relación de tres hectáreas por una, que refleja aproximadamente la situación media actual de la región. En tales circunstancias, la superficie actual de pasturas, expresada en praderas artificiales, llegaría a unos 222 millones de hectáreas (65 efectivas y 157 equivalentes).

^{16/} Nótese a este respecto que la producción de carne de cerdo y ave, que en conjunto representaban alrededor del 12 por ciento del valor total de la producción pecuaria en 1965, podría elevarse fácilmente a tasas superiores al 6 por ciento anual. Además, en los cálculos anteriores no se ha considerado el posible mejoramiento de los rendimientos de carne y leche por animal, por tratarse de un aspecto que podría requerir más de dos décadas para lograr cambios significativos; sin embargo, no puede excluirse un cierto grado de progreso en este campo, como resultado del mejoramiento general del sector ganadero.

^{17/} Incluidos los barbechos, que representan alrededor del 10 por ciento.

Se ha estimado que la provisión de forraje debería aumentar a razón de no menos de 2.8 por ciento al año, para satisfacer los requerimientos de la masa vacuna, cuya expansión se ha calculado en 3.2 por ciento anual, así como de las poblaciones ovina y equina. Estas dos especies representan en conjunto algo menos del 40 por ciento de la masa bovina, expresada en unidades animales homogéneas, pero su importancia dentro del total tenderá a decrecer, por el menor desarrollo relativo que se estima tendrán en el futuro.^{18/}

Las necesidades adicionales de forraje pueden satisfacerse mediante la ampliación del área de praderas y el aumento de la productividad de las mismas, por efecto de una serie de medidas de mejoramiento técnico, como uso de fertilizantes, rotación de potreros, talaje adecuado, sistemas de conservación de forrajes en las épocas críticas, etc. Se ha estimado que en el caso de las praderas sería difícil alcanzar el ritmo de mejoramiento de los rendimientos que se consideró factible para los cultivos (1.7 por ciento) dadas las extensiones mucho mayores que habría que cubrir. Por ello, se supuso que podría alcanzarse por esta vía un mejoramiento del orden de 1.3 por ciento al año, lo que significaría aumentar los rendimientos medios de las praderas en alrededor de 30 por ciento al cabo de 20 años. La expansión neta del área forrajera tendría, en consecuencia, que alcanzar una tasa anual de 1.5 por ciento, lo que, en términos absolutos, significaría pasar de un área de 222 millones de hectáreas a 300 millones de hectáreas equivalentes en 1985.

Para alcanzar dicha meta existen varios caminos posibles. Si, por ejemplo, se mantuviera la actual proporción entre praderas artificiales y naturales (29 y 71 por ciento, respectivamente), sería necesario ampliar la frontera agrícola en casi 190 millones de hectáreas. A la inversa, si se deseara no expandir la frontera agrícola por este concepto, sería necesario transformar 182 millones de hectáreas naturales en artificiales (recuérdese que cada hectárea de pastos artificiales equivale a tres hectáreas de pastos naturales). En el cuadro 16 se presentan varias

^{18/} Es probable que la masa ovina aumente a una tasa no superior al 2 por ciento anual y que la equina no crezca o incluso que disminuya en términos absolutos como consecuencia del proceso de mecanización.

combinaciones posibles de praderas naturales y artificiales, que satisfacen el requerimiento total de expansión señalado más arriba. La primera, como se dijo, corresponde a la mantención en 1985 de la misma relación entre praderas artificiales y naturales que existía en 1965, y según ella habría necesidad de incrementar la superficie ganadera total en alrededor de 190 millones de hectáreas. La segunda se basa en la extrapolación de la tendencia histórica de crecimiento de las praderas artificiales.^{19/} Si continuara la formación de praderas cultivadas al mismo ritmo que en el pasado, hacia 1985, se llegaría a una superficie total de este tipo de praderas de alrededor de 130 millones de hectáreas, ello es, al doble que en 1965. Sin embargo, a pesar de ser alto, tal ritmo parece insuficiente, porque siempre subsistiría la necesidad de ampliar la superficie ganadera total en algo más de 100 millones de hectáreas, que unida a la correspondiente a los cultivos, daría una expansión neta total de la frontera agro-ganadera del orden de los 140 millones de hectáreas. La tercera combinación consulta la transformación de praderas naturales en artificiales ascendente a 100 millones de hectáreas entre 1965 y 1985. Si bien el esfuerzo que representa es mayor que el realizado en el pasado, se compensa con la menor necesidad de tierras adicionales, que en este caso llegaría a solamente 35 millones de hectáreas. Finalmente, la última combinación corresponde a la conservación de la actual superficie bruta total de 535 millones de hectáreas, pero que exigiría un esfuerzo de "artificialización" de praderas bastante violento.

Considerando que las dos primeras combinaciones ofrecen inconvenientes graves por la gran expansión de la superficie agrícola que suponen, y que la última es poco realista porque de todas maneras se produce un proceso de penetración hacia el interior y de incorporación de nuevas áreas, se ha escogido la tercera combinación como la más razonable para cumplir los objetivos señalados de aumentar la producción forrajera. De acuerdo con esta combinación, la superficie de praderas artificiales se debería ampliar de 65 a 165 millones de hectáreas y la de praderas naturales y barbechos se reduciría de 470 a 405 millones.

^{19/} Aunque las estadísticas sobre formación de praderas artificiales son muy incompletas, pudo comprobarse que, entre 1950 y 1960, este tipo de praderas aumentó a razón de 3.4 por ciento anual en un grupo de seis países.

Cuadro 16

AMERICA LATINA: PROYECCIONES ALTERNATIVAS DE LA EXPANSION
DE LA SUPERFICIE GANADERA, 1985

(Millones de hectáreas)

	1965	1985			
		I a/	II b/	III	IV
Praderas artificiales	65	88	130	165	182
Praderas naturales	470	636	510	405	354
Total praderas	535	724	640	570	536
Total praderas equi- valentes c/	222	300	300	300	300

Fuente: Elaboración de la División Agrícola CEPAL/FAO a base de censos nacionales.

- a/ Proyección de la tendencia histórica de la relación entre praderas artificiales y superficie total de praderas.
- b/ Proyección de la tendencia histórica de transformación de praderas naturales en artificiales.
- c/ Tres hectáreas de pradera natural corresponden, en promedio, a una hectárea de pradera artificial.

Sumada la expansión neta del área ganadera con la que resultó para el área de cultivos, se llega a una expansión neta total de la frontera agrícola de 70 millones de hectáreas hasta 1985, cifra que representa aproximadamente 12 por ciento de la superficie agropecuaria total registrada en 1965.

6. El ingreso bruto agrícola y su distribución

Establecidos ya los niveles a que deberá llegar la producción agrícola y pecuaria, y las diversas modalidades para alcanzarlos, cabe examinar ahora qué ocurriría con el ingreso agrícola y su distribución entre los distintos grupos sociales, en el modelo que se ha venido considerando.

/Como el

Como el mejoramiento técnico de la agricultura y la ganadería exigirá considerable aumento de los gastos de adquisición de insumos físicos (fertilizantes, semillas mejoradas, pesticidas, alimentos para el ganado, repuestos de maquinaria, etc.), es probable que el ingreso bruto agrícola crezca a una tasa ligeramente inferior a la calculada anteriormente para el valor bruto de la producción, la cual, como se recordará, llegaría a 3.9 por ciento anual en 1965-85. De acuerdo con los estudios realizados por el Plan Indicativo Mundial de la FAO para América del Sur, la proporción del costo de los insumos en el valor bruto de la producción agropecuaria total alcanza en la actualidad a 17 por ciento aproximadamente, proporción que debería subir a 24 por ciento en 1985, suponiendo constantes los precios de los insumos que rigen en el presente. Sin embargo, existen posibilidades muy concretas de reducir apreciablemente el costo unitario de muchos de esos insumos, tanto por el mejoramiento y mayor control de los sistemas de comercialización de los mismos - que operan con grandes márgenes de utilidad y con notorias deficiencias -, como por la disminución de los costos de fabricación, sea dentro como fuera de la región, en virtud del acelerado progreso que experimenta la tecnología industrial y las probables economías de escala que se produzcan al ampliarse la base de demanda.^{20/} Teniendo en cuenta esas posibilidades, se estimó que el mismo volumen de insumos, con costos inferiores a los actuales, podría representar en 1985 sólo el 21 por ciento del valor bruto de la producción agropecuaria, en lugar del 24 por ciento anotado anteriormente. Este porcentaje se estimó válido para la totalidad de América Latina y no sólo para Sudamérica, ya que se carecen de los antecedentes que permitan introducir los reajustes del caso por la incorporación de los países restantes. Sin embargo, dado el peso que tiene la región sudamericana dentro del conjunto no parece probable que ese coeficiente experimente variaciones de mayor cuantía.

^{20/} Es ilustrativo, en este sentido, el descenso que ha experimentado en los últimos años el precio de la unidad de nitrógeno en el mercado mundial, y es probable que esta tendencia se mantenga en el futuro. Puede señalarse, además, que en estudios recientemente realizados en algunos países de América Latina sobre uso de fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola, se pudo comprobar que los precios de venta de dichos insumos eran susceptibles de ser rebajados entre 20 y 30 por ciento al introducirse algunos cambios fundamentales en los sistemas de comercialización.

Al descontar el mayor gasto en insumos, la tasa de crecimiento del ingreso bruto agrícola durante el período 1965-85 bajaría a 3.7 por ciento anual.^{21/} Esta hipótesis no considera, sin embargo, cambio alguno en las relaciones de intercambio entre la agricultura y el resto de la economía, salvo que el que se estimó factible con relación a los insumos. No obstante, los ingresos reales de los agricultores podrían aumentarse a través de dos caminos: i) elevando los precios reales de los productos agrícolas, y ii) disminuyendo los costos de su comercialización y transfiriendo al sector agropecuario la diferencia resultante. Para los fines del presente análisis se ha escogido como viable el segundo de los caminos señalados, ya que el aumento de los precios agrícolas gravaría pesadamente a los consumidores urbanos de bajos ingresos y, eventualmente, podría redundar en disminución de la demanda de algunos productos agrícolas, lo que tendería a anular, al menos en parte, el efecto beneficioso que tendría para el sector agrícola el cambio en la relación de precios. Además, de no modificarse sustancialmente los actuales patrones de distribución del ingreso agrícola - aspecto que se analiza en detalle más adelante - la transferencia de ingresos de los grupos urbanos al sector rural - proveniente en buena parte de los estratos de población económicamente más débiles - beneficiaría principalmente a los grandes operadores agrícolas, que controlan la mayor parte de la producción, los cuales ya gozan de niveles de ingreso individuales bastante elevados. Se trataría, pues, de una política socialmente injusta y regresiva. Este es un aspecto esencial pues no podrá dejar de examinarse en una reforma agraria y en una política global de desarrollo frente a situaciones concretas.

El segundo camino, en cambio, permitiría al sector agrícola beneficiarse de los aumentos de productividad del sector intermediario, dado que los consumidores seguirían pagando los mismos precios. Es razonable suponer que

^{21/} Calculado de la siguiente manera:

a) Valor bruto de la producción,	1965 : 100;	1985 : 216
b) Costo de los insumos,	1965 : 17;	1985 : 45
c) Producto bruto agrícola,	1965 : 83;	1985 : 171
d) Índices	1965 : 100;	1985 : 206
e) Tasa anual 1965-85	3.7 por ciento	

/un proceso

un proceso de racionalización y mejoramiento de la agricultura alcance también al sector de la comercialización y transformación de productos agrícolas, que en la actualidad absorbe alrededor de un tercio del precio final que pagan los consumidores. Si la participación del sector intermediario pudiera llevarse a no más del 28 por ciento del precio final (como promedio general), la agricultura podría aumentar la suya de 66 a 72 por ciento, hacia el término del período, con lo cual mejoraría su ingreso real en aproximadamente 10 por ciento, y la tasa de crecimiento del ingreso bruto agrícola pasaría, en consecuencia, a ser de 4.3 por ciento anual, en lugar de aquella de 3.7 por ciento que se había determinado anteriormente.^{22/ 23/}

Se verá ahora como se pueden cumplir los objetivos de aumentar el ingreso y el consumo por habitante del grupo agrícola de menores ingresos, teniendo en cuenta las dos posibilidades de crecimiento del ingreso bruto agrícola anotadas previamente y el modelo global examinado al comienzo de esta sección.

Dado que la población agrícola de América Latina constituye una elevada proporción de la población total, es evidente que para mantener la coherencia del modelo debería postularse que el grupo de bajos ingresos del sector rural - que vive a niveles de subsistencia - también elevara su consumo per cápita a un ritmo de 4.7 por ciento por año, similar al

22/ Calculado de la siguiente manera:

- a) Producto bruto agrícola, 1965 : 83; 1985 : 171 (Véase la nota 21/ al pie de la página 47).
- b) Mejoramiento 10 por ciento del valor
bruto de la producción 22
- c) Ingreso bruto agrícola mejorado 193
- d) Índices 1965 : 100; 1985 : 232
- e) Tasa anual 4.3 por ciento

23/ Es evidente que este planteamiento, aunque es válido para el sector agropecuario en su conjunto, no lo es de la misma manera para los diferentes grupos o subsectores de la producción agraria. Existen productos para los cuales la disminución de los márgenes de comercialización difícilmente podría llegar al porcentaje indicado, debido a que sus precios se encuentran sometidos a control y, por lo tanto, ya son estrechos; en el caso de otros productos, en cambio, la participación del sector intermediario es mucho mayor y admitiría, en consecuencia, un mayor grado de contracción. En todo caso, cabe señalar que este es un aspecto relativamente poco conocido, el cual, dada su trascendencia, merecería ser estudiado a fondo en todos los países y con relación al mayor número posible de productos agropecuarios.

/que se

que se planteó como objetivo para el conjunto de la población en general que percibe los menores ingresos. Ahora bien, para que este sector aumentara gradualmente su capacidad de ahorro y capitalización sería necesario que su ingreso per cápita creciera más que el consumo, para lo cual en este análisis se supone un ritmo de 5.1 por ciento al año, en el período considerado.^{24/}

A base de las informaciones disponibles sobre distribución del ingreso agrícola en un importante grupo de países latinoamericanos, se ha estimado que alrededor de dos tercios de la población agrícola de la región se encontrarían dentro del estrato de subsistencia, y es para este sector que se proyecta un aumento de un ingreso per cápita de la tasa indicada de 5.1 por ciento por año.

Aquella proporción, así como los niveles absolutos de ingreso por persona, varían, sin embargo, de un país a otro. Mientras en la Argentina, por ejemplo, sólo 10 por ciento de la población agrícola podría catalogarse como de subsistencia propiamente tal, en el Ecuador, El Salvador y el Perú dicha proporción es de 80 por ciento o más (véase de nuevo el cuadro 11). Por otra parte, el ingreso medio por persona activa en este estrato varía entre 400 o más dólares por año en la Argentina, Costa Rica y el Uruguay, y menos de 200 dólares en el Ecuador.

Pese a estas disparidades, que reflejan distintos niveles de desarrollo agrícola y de concentración demográfica, es relativamente constante en todos los países la gran inequidad distributiva del ingreso agropecuario. Tomando como base de comparación la situación de los deciles extremos de la población, se observan los siguientes contrastes: en la Argentina, México y Venezuela, el primer decil participa con menos de 2 por ciento del ingreso bruto agrícola; este porcentaje fluctúa entre 2 y 3 por ciento en el Brasil, Ecuador, El Salvador y el Uruguay; y es superior a 3 por ciento pero inferior a 4 por ciento en Colombia y Costa Rica. En cambio, la participación del decil más alto supera el 40 por ciento del ingreso en seis de los nueve países para los que se tienen informaciones detalladas, y varía entre 30 y 40 por ciento en los tres países restantes.

^{24/} Se ha estimado que la tasa de ahorro de la agricultura deberá aumentar considerablemente en el futuro, a fin de hacer frente a las mayores necesidades de inversión de este sector.

Estos contrastes cobran todo su dramatismo cuando se les examina en términos monetarios y se establecen las relaciones de ingreso entre los diversos estratos. Con la excepción de la Argentina y el Uruguay, donde la población del decil más bajo aparece con un ingreso por persona activa superior a 400 dólares por año, en los demás países el ingreso que percibe la población de este estrato es increíblemente bajo. En México, por ejemplo, era de aproximadamente 70 dólares por año y en el Ecuador y Venezuela de alrededor de 100. Debe recordarse que se trata de ingreso por persona activa, con lo cual el ingreso por habitante no sería superior a un tercio de las cifras señaladas.

La población del decil más alto, en cambio, percibía ingresos por persona activa que iban desde unos 2 000 dólares por año en el Brasil hasta más de 10 000 dólares en la Argentina. Sin embargo, el contraste resulta más marcado si, dentro de este último decil, se considera solamente el grupo verdaderamente superior (entre 1 y 3 por ciento de la población agrícola) que podría denominarse la "élite" de los terratenientes. Como puede apreciarse en el cuadro 11 este grupo percibía un ingreso por persona activa superior a 40 mil dólares en Argentina, de entre 10 y 20 mil dólares en el Brasil y Costa Rica y de más de 5 mil dólares en el Ecuador, el Perú, El Salvador y el Uruguay.

Es fácil advertir que la Argentina se aparta bastante de los demás países estudiados, tanto en lo referente a los mayores niveles absolutos de ingreso por persona, como a las disparidades entre los dos estratos extremos. Asimismo, como se ha señalado, la proporción que puede considerarse verdaderamente como de "subsistencia" en dicho país es muchísimo más baja que en el resto (con excepción del Uruguay). Por estos motivos y a fin de evitar la presentación de un panorama que pueda aparecer distorsionado por la inclusión de dicho país - que tiene tanto peso dentro de la producción agrícola regional - se ha considerado preferible eliminarlo de los cálculos que siguen y del análisis correspondiente. Ello no quiere decir que en la Argentina no existan problemas graves de estructura agraria,^{25/} que requieren urgente solución. Sin embargo,

^{25/} Véase, para estos fines, el estudio realizado por el CIDA.

su naturaleza y magnitud son diferentes, y, en consecuencia, también deberán ser diferentes las medidas y políticas que se apliquen para su corrección.^{26/}

En el cuadro 17 se presentan las cifras correspondientes a los grandes grupos en que se ha dividido la población de América Latina (excluida la Argentina) según sus niveles de ingreso. En el primero, denominado de "subsistencia", se agrupó a toda la población agrícola de ingresos bajos, compuesta por los minifundistas, y trabajadores no especializados, sus familiares y dependientes. En conjunto, representaban en 1965 alrededor de las dos terceras partes de la población agrícola total y recibían alrededor del 28 por ciento del ingreso bruto agrícola, con un ingreso medio por persona activa de 273 dólares anuales o de 88 dólares al año por habitante.

El segundo grupo, llamado "mediano", comprende a los propietarios y operadores de explotaciones medianas y familiares, y a los empleados y obreros especializados, con sus familiares y dependientes. En 1965 representaban alrededor del 30 por ciento de la población agrícola total y participaban en algo menos de la mitad del ingreso bruto agrícola, con un ingreso medio por persona activa de 874 dólares por año o de 282 dólares anuales por habitante.

Finalmente, el grupo "superior" comprende a los propietarios y operadores de las grandes explotaciones agrícolas, con sus familiares y dependientes. En conjunto representaban el 1.8 por ciento de la población agrícola y percibían casi el 20 por ciento del ingreso generado en el sector. En promedio, recibían un ingreso de más de 6 mil dólares al año por persona activa, equivalente a casi 2 000 dólares por habitante, cifras que son 22 veces mayores que las correspondientes al grupo de subsistencia. Como se verá más adelante, este esquema de distribución era más regresivo aún con respecto a la propiedad de la tierra agrícola.

^{26/} La exclusión de la Argentina ha exigido introducir modificaciones en las variables estimadas hasta ahora para el conjunto de América Latina. Así, el producto bruto interno se elevaría de 3.7 a 3.9 por ciento en la hipótesis de precios constantes y de 4.3 a 4.5 por ciento en la de precios mejorados.

Quadro 17

AMERICA LATINA (EXCLUIDA LA ARGENTINA): DISTRIBUCION
DEL INGRESO AGRICOLA, 1965

Grupo	Población agrícola ^{a/}			Ingreso agrícola				
	Por centa- jes	Activa	Total	Total		Por persona		
		(Millones)		Por	Millones	Activa	Total	Indice
				centa- jes	de dólares ^{b/}	(Dólares ^{b/})		
Subsistencia ^{c/}	67.7	21.5	66.8	32.8	5 874	273	88	100
Mediano ^{d/}	30.5	9.7	30.1	47.4	8 474	874	282	320
Superior ^{e/}	1.8	0.6	1.8	19.8	3 541	6 063	1 967	2 221
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>31.8</u>	<u>98.6</u>	<u>100.0</u>	<u>17 889</u>	<u>563</u>	<u>181</u>	<u>206</u>

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base de investigaciones del CIDA y de la CEPAL.

- ^{a/} Se supone igual relación entre población agrícola total y población activa agrícola en los distintos tramos de ingreso.
- ^{b/} A precios de 1960.
- ^{c/} Comprende a los agricultores minifundistas, a los asalariados agrícolas (con o sin derecho a uso de tierra), excepto los empleados y obreros especializados; incluidos familiares y dependientes.
- ^{d/} Comprende a los operadores de explotaciones de tamaño familiar y multifamiliar mediano (que ocupan menos de 12 asalariados), a los empleados y obreros especializados; incluye familiares y dependientes.
- ^{e/} Comprende a los operadores de predios multifamiliares grandes y sus familiares y dependientes.

/Aplicando a

Aplicando a las cifras del ingreso bruto agrícola de América Latina (excluida la Argentina) en 1965 (17 889 millones de dólares) las tasas de crecimiento calculadas,^{27/} resultaría para 1985 un ingreso bruto global para el sector de 38 443 millones de dólares en la hipótesis de que los precios se mantengan constantes o de 43 148 millones en la hipótesis de que mejoren los precios. Por su parte, el ingreso per cápita del grupo de subsistencia aumentaría de 88 a unos 240 dólares, o de 273 a 738 dólares por persona activa, en conformidad con el supuesto anotado más arriba. En estas condiciones el sector de subsistencia alcanzaría hacia 1985 un ingreso per cápita que todavía sería inferior al ingreso actual del sector mediano (282 dólares per cápita), si bien superior en un tercio al ingreso medio per cápita de todo el sector agropecuario registrado en 1965, que sólo era de unos 180 dólares.

La proporción del ingreso total que deberá corresponder al grupo de subsistencia, para que se cumpla el objetivo anterior de mejoramiento del ingreso por habitante, en cualquiera de las dos hipótesis planteadas, variará según sea la tasa de crecimiento de la población de ese grupo. Es necesario, pues, examinar previamente cual puede ser el ritmo de expansión de la población agrícola, el cual dependerá, a su vez, del ritmo que alcance el proceso de urbanización.

En el período 1950-65 la población urbana del conjunto de América Latina (excluida la Argentina) creció a la elevada tasa de 5 por ciento al año, mientras que la población rural lo hizo a una de solamente 1.5 por ciento anual.^{28/} Las causas del gran desplazamiento de población rural a las ciudades son bastante conocidas y no requieren mayores comentarios. Se trata, por lo demás, de un fenómeno usual en economías en desarrollo, el cual se ve acentuado cuando, como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, la proporción de población rural es muy alta, y las oportunidades de empleo productivo en la agricultura son

^{27/} Al excluir a la Argentina, las tasas medias para el resto de la región resultan de 3.9 por ciento anual en la hipótesis de precios constantes y de 4.5 por ciento anual en la hipótesis de mejoramiento de precios.

^{28/} Si se incluye a la Argentina, la tasa de crecimiento urbano para la región habría sido más baja, de 4.6 por ciento anual; en cambio, aquella correspondiente al sector rural se mantendría en 1.5 por ciento.

escasas. Si la tasa de urbanización se proyectara hacia el futuro con la misma intensidad que tuvo en el pasado, la población agrícola seguiría creciendo, pero a ritmos cada vez menores, hasta que la cifra absoluta llegara a un máximo hacia 1977 y luego comenzara a disminuir al punto que en 1985 ya sería igual a la registrada en 1965. Sin embargo, si ella descendiera a 4.5 por ciento, el incremento de la población agrícola pasaría a ser de 1 por ciento anual, y si fuese aún menor, de, por ejemplo, 4.2 por ciento al año, esta última llegaría a 1.5 por ciento, similar a la tasa histórica.

Como se puede apreciar, una pequeña variación en el ritmo de crecimiento de la población urbana origina cambios significativos en la tasa de incremento de la población agrícola, fenómeno que se acentúa en la medida en que disminuye la proporción de la población agrícola en el total. Ello, a su vez, tiene importancia decisiva en la distribución del ingreso agrícola, sobre todo cuando se procura alcanzar un nivel dado de mejoramiento de los ingresos de una parte de la población.

En vista de las dificultades que existen para prever con alguna precisión el ritmo de urbanización en las próximas décadas, se ha preferido analizar el problema de la distribución del ingreso agrícola en la región teniendo en cuenta cinco posibilidades de crecimiento demográfico rural, (posibilidades A-E) que van desde una tasa media anual de cero por ciento (que implicaría mantener el ritmo histórico de crecimiento urbano) hasta una de 2 por ciento. (Véase el cuadro 18.) Esta última, que es mucho más alta que la registrada en el pasado y que resultaría de una fuerte reducción del ritmo de urbanización — lo que la hace bastante improbable —, se presenta con el objeto de verificar qué ocurriría en el caso de que se aplicara una política deliberada de mayor retención de mano de obra en el campo.

Cuadro 18

AMERICA LATINA (EXCLUIDA LA ARGENTINA): DISTRIBUCION DEL INGRESO AGRICOLA, 1985

Tasas su- puestas de incre- mento de la pobla- ción activa agrícola a/ (porcentajes)	Grupo de subsistencia				Grupo mediano				Grupo superior				Total			
	Ingreso total		Ingreso por persona activa		Ingreso total		Ingreso por persona activa		Ingreso total		Ingreso por persona activa b/		Ingreso total		Ingreso por persona activa	
	Por- cen- tajes	Millo- nes de dólares	Dólares	Tasas anuales	Por- cen- tajes	Millo- nes de dólares	Dólares	Tasas anuales	Por- cen- tajes	Millo- nes de dólares	Dólares	Tasas anuales	Por- cen- tajes	Millo- nes de dólares	Dólares	Tasas anuales
<u>Hipótesis I: Producto bruto agrícola crece a razón de 3.9 por ciento anual</u>																
A : 0.0	41.3	15 880	738	5.1	41.4	15 916	1 641	3.2	17.3	6 647	11 382	3.2	100.0	38 443	1 209	3.9
B : 0.5	45.6	17 548	738	5.1	41.4	15 916	1 485	2.7	13.0	4 979	8 526	1.7	100.0	38 443	1 094	3.4
C : 1.0	50.4	19 374	738	5.1	41.4	15 916	1 345	2.2	8.2	3 153	5 398	neg	100.0	38 443	991	2.9
D : 1.5	55.6	21 390	738	5.1	41.4	15 916	1 218	1.7	3.0	1 137	1 947	neg	100.0	38 443	897	2.4
E : 2.0	61.4	23 598	738	5.1	38.6	14 845	1 030	0.8	-	-	-	-	100.0	38 443	814	1.9
<u>Hipótesis II: Producto bruto agrícola crece a razón de 4.5 por ciento anual</u>																
A : 0.0	36.8	15 880	738	5.1	44.6	19 233	1 983	4.2	18.6	8 035	13 759	4.2	100.0	43 148	1 360	4.5
B : 0.5	40.7	17 548	738	5.1	44.6	19 233	1 795	3.7	14.7	6 367	10 902	2.9	100.0	43 148	1 228	4.0
C : 1.0	44.9	19 374	738	5.1	44.6	19 233	1 625	3.1	10.5	4 541	7 776	1.2	100.0	43 148	1 112	3.5
D : 1.5	49.6	21 390	738	5.1	44.6	19 233	1 472	2.6	5.8	2 525	4 324	neg	100.0	43 148	1 007	2.9
E : 2.0	54.7	23 598	738	5.1	44.6	19 233	1 334	2.1	-	-	-	-	100.0	43 148	913	2.4

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO

a/ En los grupos de subsistencia y mediano.

b/ La población activa del grupo superior se mantiene constante.

En el cuadro citado se presenta el efecto que tendrían las cinco posibilidades de crecimiento de la población agrícola sobre la distribución del ingreso entre los tres grupos en que se ha dividido la población de este sector, teniendo en cuenta las siguientes premisas: i) el ingreso por persona activa del grupo de "subsistencia" tiene en 1985 la meta propuesta de 738 dólares anuales, según los supuestos ya indicados;^{29/} y ii) al ingreso bruto global del grupo mediano crecería a una tasa del 3.2 por ciento anual (Hipótesis de precios constantes) o de 4.2 por ciento anual (Hipótesis de precios mejorados). Estos porcentajes corresponden al promedio del incremento anual del ingreso de los grupos mediano y superior, tomados en conjunto, en la posibilidad A (crecimiento de la población agrícola igual a cero). En las posibilidades B, C y D se ha conservado el monto global del ingreso alcanzado por el grupo mediano, pero no así el del grupo superior. En cuanto al ingreso del grupo superior, el cálculo se hizo en forma residual, habiéndose estimado que su población permanecería constante en las diversas posibilidades presentadas.^{30/}

Puede apreciarse claramente que a medida que se eleva la tasa de crecimiento de la población agrícola, mayor resulta la proporción del ingreso total que debe destinarse al grupo de subsistencia para que su población pueda alcanzar los niveles postulados de ingreso por habitante. Si la población agrícola en 1985 fuera la misma que en 1965 (posibilidad A), y los precios se mantuvieran constantes (Hipótesis I), el grupo de subsistencia aumentaría su participación a 41.3 por ciento del ingreso bruto del sector (en comparación con el 32.8 por ciento en 1965), mientras que el grupo mediano bajaría la suya a 41.4 por ciento (47.4 por ciento en 1965) y la del grupo superior se reduciría al 17.3 por ciento (19.8 por ciento en 1965). Sin embargo, el crecimiento experimentado por el ingreso bruto

^{29/} Aunque dejarían de ser de "subsistencia", al alcanzar semejantes niveles de ingreso, se sigue denominando así a los habitantes de este grupo sólo para fines de identificación.

^{30/} Dado que este grupo tendría que soportar todo el peso de la redistribución de ingresos en las cuatro posibilidades que implican aumento de la población agrícola, se consideró más realista suponer que el número de sus componentes no subiría durante el período 1965-85 y que, incluso, podría tender a disminuir.

agrícola y la falta de aumento de la población rural darían por resultado que el grupo superior podría incrementar su ingreso global y por persona a razón de 3.2 por ciento anual, tasa similar a la del grupo mediano. En términos absolutos, esto significaría que el ingreso medio por persona activa en el grupo superior podría elevarse desde alrededor de 6 000 dólares en 1965 a más de 11 000 dólares en 1985. Si bien la relación con respecto al ingreso por persona activa del grupo de subsistencia sería inferior a la que se registra en la actualidad, al pasar a ser aproximadamente 15 veces mayor en lugar de 22 veces como era en 1965, en términos absolutos la distancia entre ambos grupos sería extraordinariamente más grande. En efecto, en el caso del grupo de subsistencia el aumento neto sería de alrededor de 465 dólares al año por persona activa, mientras que en el grupo superior esta adición alcanzaría a más de 5 300 dólares. Es decir, la desigualdad distributiva se mantendría prácticamente intacta. Por ello, habría base para suponer que, de presentarse esa evolución demográfica podría llegarse más lejos en las metas de mejoramiento del ingreso per cápita de la población de subsistencia o en la inmovilización de recursos con fines de inversión. Ello se haría más patente aún en el caso de la hipótesis II, que consulta un mejoramiento del 10 por ciento en los precios recibidos por los agricultores. De mantenerse la misma meta para el grupo de subsistencia, la disparidad absoluta entre éste y el grupo superior, en cuanto a ingreso por persona activa sería mucho más acentuada aún. Frente al módico incremento del primero que, como se recordará, llegaría a 465 dólares al año, el del grupo superior, alcanzaría a unos 7 600 dólares al año. Algo similar ocurre al comparar la situación de los grupos mediano y superior. La diferencia absoluta en el ingreso por hombre activo, que era de aproximadamente 5 200 dólares en 1965, llegaría a ser de unos 9 700 dólares en 1985. Podría pensarse, por lo tanto, en que una política distributiva más equitativa podría procurar que, en este supuesto, el ingreso per cápita del grupo mediano creciera algo más rápidamente que lo señalado en el cuadro 18 mientras que el del grupo superior lo haría más lentamente. En otras palabras, una posibilidad como la señalada mejoraría los ingresos de la mayoría de la población agrícola en forma más significativa que la planteada, sin afectar mayormente los actuales niveles de ingreso del grupo superior.

/La situación.

La situación cambia de manera radical en las posibilidades que prevén un aumento de la población agrícola, y muy especialmente si este crecimiento es igual a 1 por ciento anual o mayor. En tales casos, el ingreso por persona del grupo superior no sólo no crecería sino que disminuiría, hasta llegar a desaparecer totalmente al acercarse el crecimiento demográfico del sector a la tasa del 2 por ciento anual.^{31/} Puede apreciarse en el cuadro 18 que, en esta última posibilidad demográfica, ya no bastaría utilizar todo el ingreso del grupo superior - que desaparecería como tal - y que sería necesario, en consecuencia, para satisfacer las metas postuladas, distribuir una pequeña fracción del ingreso del grupo mediano. No obstante, ello no representaría una disminución absoluta del ingreso per cápita de este grupo, con respecto al que se registraba en 1965, sino que solamente un menor crecimiento que el previsto en las demás posibilidades, y un acortamiento considerable de la distancia relativa que separa a ambos grupos.^{32/}

Se presentan estos diversos cálculos con el propósito de ilustrar las posibles consecuencias de políticas deliberadas de mejoramiento de la distribución del ingreso rural. Es obvio que el logro de determinados objetivos dependerá de condiciones concretas y de la factibilidad de las reformas y de las medidas correspondientes en situaciones dadas. Así por ejemplo, si la población agrícola aumentara a una tasa tan alta como la del 2 por ciento mencionada, lo más probable sería que ello redundase en un mejoramiento del ingreso del grupo de subsistencia inferior al postulado. Este menor mejoramiento de las expectativas sería tanto más grande cuanto mayor fuese el porcentaje del ingreso retenido por los latifundistas. Si, por ejemplo, se proyectara que el grupo superior debería conservar al menos 10 por ciento del ingreso bruto agrícola total, a fin de permitir que sus integrantes pudiesen siquiera mantener el nivel de

^{31/} En la hipótesis II la situación mejora ligeramente para el grupo superior, suavizándose el ritmo de decrecimiento del ingreso por persona en relación con el aumento demográfico experimentado por los otros dos grupos.

^{32/} Mientras en 1965 la relación entre los grupos mediano y de subsistencia era de 3.2 a 1 (ingreso por persona activa), en 1985, en la posibilidad E, ella sería de aproximadamente 1.4 a 1. En cifras absolutas la diferencia sería también mucho menor: alrededor de 300 dólares en 1985 frente a 600 dólares en 1965 (ingreso por persona activa).

/ingreso por

ingreso por persona activa que tenían en 1965, ello significaría - en el supuesto del 2 por ciento de crecimiento de la población - que la población del grupo de subsistencia vería disminuida la meta de 738 dólares a sólo 620 dólares.

Si, en cambio, la población agrícola creciese a una tasa de 1 por ciento anual, el ingreso global del grupo superior debería disminuir ligeramente en términos absolutos para mantener la meta del grupo de subsistencia e incrementar los ingresos del sector medio. Ello se acentúa, como se ha señalado, si la población agrícola crece a un ritmo más acelerado y, por el contrario, se atenúa al mejorar la relación de intercambio para el sector agrícola (hipótesis II).

Ahora bien, cabe preguntar cómo podría llevarse a cabo el doble proceso de aumentar el producto agrícola global y de distribuir los ingresos en favor del grupo de subsistencia. La respuesta no puede ser otra que a través de una profunda reforma agraria y de modernización de la actividad agrícola que implique tanto la modificación de los actuales sistemas de tenencia, cuanto la distribución más equitativa de los derechos sobre la tierra y el mejoramiento de los salarios reales, además de la intensificación de los esfuerzos de investigación, la difusión de sus resultados a todos los productores agrícolas y el incremento de la inversión.

Es difícil lograr esos propósitos sociales y económicos dejando intacta la actual estructura de propiedad, tenencia y explotación de la tierra. El grupo denominado de "subsistencia", aunque en parte posee alguna cantidad de tierra, puede considerarse compuesto en su casi totalidad por asalariados (activos y cesantes). Los minifundistas, con una ínfima extensión por familia, y cuya tierra se encuentra generalmente localizada en los peores sitios, (laderas de pronunciada inclinación, con suelos de muy baja productividad, afectados usualmente por la erosión), derivan una buena parte de sus ingresos como trabajadores en las fincas comerciales de mayor tamaño. Se sabe, por otra parte, que en la agricultura latinoamericana los niveles de desempleo y subempleo son muy elevados, aunque naturalmente existen diferencias de grado entre un país y otro. Estimaciones razonables hacen llegar el desempleo abierto

a un total de aproximadamente 10 millones de personas en edad de trabajar.^{33/} Esta enorme masa de trabajo potencial no utilizado evidentemente presiona sobre los niveles de salarios rurales, y parece poco probable, en consecuencia, que los salarios reales puedan mejorar en los términos postulados en el presente estudio mientras no se produzca la absorción masiva de la fuerza de trabajo desocupada. No cabe duda que la forma más directa de provocar esa absorción es a través de la dotación de tierra (o de derechos de explotación sobre la misma) a aquella parte de la población agrícola que no la posee y que no tenga oportunidades para trabajar como obreros o empleados agrícolas.

Podría argumentarse que, frente a esta disyuntiva, correspondería ampliar los esfuerzos de colonización y entregar a la población redundante las nuevas áreas que se vayan incorporando a la actividad agrícola. De acuerdo con las estimaciones realizadas, la ampliación del área agrícola y ganadera necesaria para cumplir con las metas de producción proyectadas alcanzaría en la región, excluida la Argentina, a poco más de 60 millones de hectáreas hasta 1985. En esta superficie se podría ubicar tal vez unos 5 millones de personas activas,^{34/} cifra que es inferior a la actual población desempleada. Sólo si no hubiese crecimiento demográfico alguno en las áreas rurales podría considerarse esta solución medianamente satisfactoria. Pero, al aumentar la población agrícola, resulta absolutamente indispensable que, además de lo anterior, se transfiera al grupo de subsistencia también una parte de la tierra que constituye los

^{33/} De acuerdo con estudios realizados por el CELADE y el ILPES ("Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración en América Latina", Inst/S.3/L.3), se estima que la suma del desempleo visible y del subempleo, expresado este último en desempleo abierto, alcanzaría a no menos de un tercio de la población económicamente activa en la agricultura latinoamericana.

^{34/} Debe recordarse que en zonas de frontera debe, por lo general, concederse una superficie por persona superior a la que se asignaría en zonas de agricultura establecida, para producir un ingreso semejante. Se ha estimado a grosso modo, que tal superficie media podría fluctuar alrededor de las 12 hectáreas, o de 8 a 9 hectáreas expresada en superficie equivalente.

latifundios, la cual en buena medida, se explota con niveles de productividad muy bajos o no se aprovecha del todo. Como se verá en seguida, esta transferencia se hace tanto mayor cuanto más acelerado es el crecimiento demográfico rural.

Si, por el contrario, se pretendiera absorber todo el desempleo, actual o futuro, distribuyendo únicamente las nuevas tierras que se fueran incorporando a la agricultura, resultaría una superficie media por persona activa insuficiente para garantizar los niveles de ingreso por persona postulados. No se trata, es obvio, de crear un mayor número de minifundistas, que de todos modos seguirían presionando sobre el mercado del trabajo, sino de formar productores vinculados con el mercado, capaces de aplicar técnicas modernas de producción y obtener de la explotación directa de la tierra los ingresos que requieren para sustentar niveles de vida razonablemente altos.

Al distribuir los latifundios entre los trabajadores sin o con muy poca tierra, bajo formas de propiedad o explotación que se analizan en una sección posterior, se estaría dando un aprovechamiento más pleno a dos importantes recursos actualmente ociosos: tierra y mano de obra. Además, se estaría utilizando mejor el capital, dado que resulta menos costoso aumentar la productividad de tierras ya incorporadas al ámbito agrícola - muchas de las cuales cuentan con alguna infraestructura - que abrir áreas vírgenes más allá de los límites señalados.

Mirando el problema desde otro punto de vista técnico, también se justifica el cambio de los regímenes actuales de tenencia y propiedad de la tierra. La experiencia indica que el latifundista tradicional es poco propenso a las innovaciones tecnológicas, a pesar de que normalmente ha contado con el respaldo financiero de las organizaciones crediticias y ha tenido acceso razonable a las fuentes de información técnica. Salvo excepciones, la gran hacienda que dispone de grandes extensiones de tierra y abundante mano de obra barata, prefiere la ruta del menor esfuerzo y continuar los patrones tradicionales de producción - que requieren menos capital (o sea menos riesgo), una capacidad empresarial limitada (o sea que puede entregarse la dirección de la empresa a un capataz) y mano de obra poco calificada. La escasa productividad unitaria resultante se ve

/ampliamente compensada

ampliamente compensada con el número de hectáreas o de cabezas de ganado que posee el latifundista. Se ve claramente, entonces, que una manera directa de romper el círculo vicioso del estancamiento técnico consiste en transferir los derechos sobre la tierra a un número mayor de personas, las cuales tendrán necesariamente que elevar su productividad unitaria para originar el ingreso a que aspiran. Esto, indudablemente, exigirá cuantiosas inversiones en asistencia técnica y crediticia a los muchos campesinos que deberán beneficiarse de la reforma agraria. Sin embargo, este esfuerzo habría que realizarlo de todas maneras para alcanzar los mayores ritmos de aumento de la productividad por hectárea a que se ha hecho mención en páginas anteriores, cualquiera que fuese el régimen de propiedad y tenencia de la tierra imperante. Si el esquema actual quedase intacto, y si por algún procedimiento se lograra vencer la resistencia de los latifundistas tradicionales a la innovación técnica, no cabe la menor duda que los rendimientos agrícolas aumentarían, y con ello la producción; lo que no parece tan seguro, sí, es que los trabajadores agrícolas llegarían a beneficiarse en la misma medida. Por el contrario, es probable que, frente a decisiones de política acerca del mejoramiento apreciable de los salarios reales, los grandes empresarios se vean tentados a mecanizar más ampliamente las faenas agrícolas y desplacen mayores contingentes de asalariados, aumentando así el desempleo y, por ende, la miseria de muchas familias rurales que no encuentran ocupación en otras actividades.

Con el ánimo de establecer algunos órdenes de magnitud acerca de las consecuencias que podría tener el proceso de la reforma agraria en cuanto a distribución de tierras, en los párrafos que siguen se procura vincular las estimaciones que se han formulado sobre distribución del ingreso con otras relativas a la distribución de la tierra agrícola que se requeriría para obtener ese ingreso. Huelga insistir en el carácter altamente conjetural de estas estimaciones dadas las limitaciones de la información básica y por referirse a la región en su conjunto. Se trata sólo de proporcionar elementos de juicio que pueden ser de gran utilidad para esclarecer problemas y posibilidades en este aspecto.

/El cuadro

El cuadro 19 muestra la forma en que se distribuía en 1965 la tierra agrícola de América Latina (excluida la Argentina) entre los distintos grupos del sector. Puede verse allí que el grupo superior, con el 1.9 por ciento de la población activa, concentraba más del 50 por ciento de la superficie total, (o alrededor del 45 por ciento de la superficie expresada en términos equivalentes), con una superficie por hombre activo superior a 400 hectáreas o de casi 180 hectáreas en términos equivalentes. En el otro extremo, el grupo de minifundistas, más de 20 por ciento de la población activa total, controla apenas 2.4 por ciento de la superficie agrícola total (o 4 por ciento de la superficie equivalente), con un promedio de menos de 2 hectáreas por persona activa.^{35/} Por su parte, el grupo mediano, si bien se encuentra en una situación bastante más favorable que la de los minifundistas, está muy por debajo del grupo superior, que controla entre 15 y 20 veces más tierra por persona activa que aquél.

En los cuadros 20 y 21 se dan los valores resultantes de distribuir entre los diversos grupos la superficie agrícola de América Latina (excluida la Argentina), que alcanzaría en 1985 a 322 millones de hectáreas equivalentes. Ello se hizo teniendo en cuenta los cambios que experimentaría la distribución del ingreso en 1985, con relación al del año 1965, de acuerdo con el modelo señalado. Así, por ejemplo, se consideró que el grupo superior, que en 1965 tenía 20 por ciento del ingreso y 45 por ciento de la tierra, y que pasaría según la posibilidad C a tener sólo el 8 por ciento del ingreso en 1985, reduciría su participación en la tenencia de tierra en la misma proporción, o sea que le correspondería no más del 19 por ciento de la superficie equivalente total existente en 1985. Para el grupo mediano la variación obedece al mismo principio. En la hipótesis de precios mejorados las proporciones de la tierra en poder de los grupos mediano y superior suben ligeramente. Se ha supuesto que el mejoramiento de la productividad previsto sería parejo en todos los grupos, lo cual probablemente no ocurra en la práctica. Sin embargo, esta generalización inevitable no tiene gran trascendencia para los cálculos que aquí se hacen. Las diferencias de mejoramiento tecnológico medio entre los grupos tendrían que ser demasiado pronunciadas para que su influencia sobre los cambios en la distribución de la tierra llegara a ser significativa.

^{35/} Debe considerarse, además que otro 46 por ciento de la población activa estaba constituido por trabajadores sin tierra pertenecientes al grupo de subsistencia.

Cuadro 19

AMERICA LATINA (EXCLUIDA LA ARGENTINA): DISTRIBUCION DE LA TIERRA DE USO
AGROPECUARIO a/ POR GRUPOS DE POBLACION ACTIVA, 1965

Grupos	Población activa		Superficie total		Superficie equivalente b/			
	Porcen- tajos	Millones de per- sonas	Total		Por per- sona activa	Total		Por per- sona activa
			Porcen- tajos	millones de hec- táreas		Porcen- tajos	millones de hec- táreas	
					Hectá- reas			Hectá- reas
Operadores c/	51.3	16.3	100.0	448.3	27.5	100.0	228.8	14.0
Minifundistas	21.4	6.8	2.4	10.9	1.6	4.1	9.4	1.4
Medianos	28.0	8.9	45.2	202.5	22.8	50.5	115.5	13.0
Superiores	1.9	0.6	52.4	234.9	402.2	45.4	103.9	177.9
Asalariados sin tierra	48.7	15.5	-	-	-	-	-	-
Obreros no calificados	46.2	14.7	-	-	-	-	-	-
Empleados y obreros especializados	2.5	0.8	-	-	-	-	-	-
Total	100.0	31.8	100.0	448.3	14.1	100.0	228.8	7.2

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

- a/ Excluida la superficie forestal y la estéril.
- b/ Las praderas naturales han sido convertidas a artificiales a razón de 3 : 1
- c/ Incluye dependientes activos.

Cuadro 20

AMERICA LATINA (EXCLUIDA LA ARGENTINA): RELACIONES ENTRE DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DE LA
SUPERFICIE AGRICOLA EQUIVALENTE POR GRUPOS DE INGRESO, 1965 Y 1985
(Porcentajes)

Grupos de ingreso	1965		1985									
	Ingre- so	Tierra	Posibilidades a/									
			A		B		C		D		E	
			Ingre- so	Tierra	Ingre- so	Tierra	Ingre- so	Tierra	Ingre- so	Tierra	Ingre- so	Tierra
Hipótesis I												
Superior	19.8	45.4	17.3	39.7	13.0	29.8	8.2	18.8	3.0	6.9	-	-
Mediano	47.4	50.5	41.4	44.1	41.4	44.1	41.4	44.1	41.4	44.1	38.6	41.1
Subsistencia	32.8	4.1	41.3	16.2	45.6	26.1	50.4	37.1	55.6	49.0	61.4	58.9
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Hipótesis II												
Superior	19.8	45.4	18.6	42.4	14.7	33.5	10.5	23.8	5.8	13.1	b/	b/
Mediano	47.4	50.5	44.6	47.6	44.6	47.6	44.6	47.6	44.6	47.6	44.6	47.6
Subsistencia	32.8	4.1	36.8	10.0	40.7	18.9	44.9	28.6	49.6	39.3	54.7	51.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: División Agrícola Conjunta CREFAL/FAO.

a/ Véase el cuadro 18.

b/ .Queda un residuo insignificante.

Cuadro 21

AMERICA LATINA (EXCLUIDA LA ARGENTINA): DISTRIBUCION DE LA TIERRA
AGRICOLA EQUIVALENTE, 1965 Y 1985

(Millones de hectáreas)

Grupos de ingreso	1965	1985				
		Posibilidades a/				
		A	B	C	D	E
		<u>Hipótesis I (precios constantes)</u>				
Superior	103.9	127.8	96.0	60.5	22.2	-
Mediano	115.5	142.0	142.0	142.0	142.0	132.3
Subsistencia	9.4	52.2	84.0	119.5	157.8	189.7
<u>Total</u>	<u>228.8</u>	<u>322.0</u>	<u>322.0</u>	<u>322.0</u>	<u>322.0</u>	<u>322.0</u>
		<u>Hipótesis II (precios mejorados)</u>				
Superior	103.9	136.5	107.9	76.6	42.2	b/
Mediano	115.5	153.3	153.3	153.3	153.3	153.3
Subsistencia	9.4	32.2	60.8	92.1	126.5	164.2
<u>Total</u>	<u>228.8</u>	<u>322.0</u>	<u>322.0</u>	<u>322.0</u>	<u>322.0</u>	<u>322.0</u>

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Véase el cuadro 18.

b/ Residuo insignificante.

/En el

En el cuadro 22 se presentan las cifras de distribución de la tierra en 1985 en relación con la población activa de cada estrato, según las distintas posibilidades consideradas y en la hipótesis de crecimiento del ingreso bruto agrícola global a precios constantes. Puede apreciarse allí que la superficie equivalente por persona activa en el grupo superior aumentaría en el caso que la población agrícola en 1985 fuese la misma que en 1965 (posibilidad A), a fin de proporcionar el mayor ingreso que tendría este grupo según dicha posibilidad. Debido al aumento de productividad de la tierra, la ampliación del área resulta proporcionalmente inferior al crecimiento de los ingresos. A medida que aumenta la población agrícola de los otros dos grupos comienza a producirse una reducción progresiva de la superficie correspondiente al grupo superior hasta desaparecer completamente en la posibilidad E, de máximo incremento demográfico. Si la tasa efectiva de crecimiento de la población agrícola fuera de entre 1 y 1.5 por ciento anual, (posibilidades C y D) habría que disminuir la cantidad de tierra de propiedad de este grupo en una cifra de entre 40 y 80 millones de hectáreas aproximadamente. De mantenerse constante la población activa de este estrato (lo que es poco probable en vista de la disminución de la superficie en su poder), el área agrícola equivalente por persona activa bajaría sustancialmente, si bien seguiría siendo bastante mayor que el promedio correspondiente al grupo mediano. En esta hipótesis la estructura latifundista tradicional desaparecería como tal y, aunque persistieran algunas explotaciones de gran tamaño de propiedad individual,^{36/} su importancia dentro del total sería muy pequeña. Como pudo apreciarse en los cuadros 20 y 21, la proporción de la tierra del grupo superior sería inferior a 7 por ciento en la posibilidad D, con un total algo superior a 20 millones de hectáreas.

^{36/} Si, por ejemplo, la población activa de este grupo disminuyera en forma proporcional a la reducción de superficie del conjunto del estrato, podría mantenerse constante el área por persona activa.

Cuadro 22

AMERICA LATINA (EXCLUIDA LA ARGENTINA): DISTRIBUCION DE LA TIERRA EQUIVALENTE
POR ESTRATOS SOCIOECONOMICOS, 1985

HIPOTESIS I

Grupos de población	Posibilidades					1965
	A	B	C	D	E	
<u>Grupo de subsistencia</u>						
Superficie total (millones de hectáreas)	52.2	84.0	119.5	157.8	189.7	9.4
Habitantes activos con tierra (millones) ^{a/}	6.8	10.9	15.5	20.5	24.6	6.8
Superficie por habitante activo (hectáreas)	7.7	7.7	7.7	7.7	7.7	1.4
Asalariados remanentes (millones)	14.7	12.9	10.8	8.5	7.4	14.7
<u>Grupo mediano</u>						
Superficie total (millones de hectáreas)	142.0	142.0	142.0	142.0	132.3	115.5
Habitantes activos (millones) ^{b/}	8.9	9.8	10.9	12.0	13.2	8.9
Superficie por habitante activo (hectáreas)	16.0	14.5	13.0	11.8	10.0	13.0
<u>Grupo superior</u>						
Superficie total (millones de hectáreas)	127.8	96.0	60.5	22.2	-	103.9
Habitantes activos (millones) ^{a/}	0.6	0.6	0.6	0.6	-	0.6
Superficie por habitante activo (hectáreas)	218.8	164.4	103.6	38.0	-	177.9

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ A razón de 7.7 hectáreas por hombre activo.

b/ Se excluyen empleados y obreros especializados.

c/ Se ha supuesto que la población activa de este grupo se mantiene constante.

/Para el

Para el grupo mediano, la disminución de superficie agrícola por persona activa con respecto a la que existía en 1965, se produce sólo cuando la población crece a razón de más de 1 por ciento anual. De acuerdo con los supuestos descritos anteriormente, la superficie total en poder de este grupo sería la misma en todas las posibilidades de crecimiento de la población dado que su participación en el ingreso agrícola total no variaría (exceptuada la posibilidad E). Con un crecimiento demográfico bajo o nulo la superficie por persona activa sería mayor que en 1965; si la tasa de incremento demográfico es de 1 por ciento anual ella sería similar a la del año base y aparece reducida en alrededor de una hectárea (aproximadamente 10 por ciento) si el crecimiento de la población es de 1.5 por ciento anual. En la posibilidad E (2 por ciento de aumento de la población) la reducción es más pronunciada porque, como se recordará, en dicho caso este grupo debería reducir su participación en el ingreso, y por ende en la propiedad de la tierra, para satisfacer los postulados de mejoramiento del ingreso del grupo de subsistencia. Sin embargo, es probable que, de presentarse esta situación, ocurriera algo similar a lo planteado para el grupo superior, en el sentido de que la población del grupo mediano no aumentaría a una tasa tan elevada, sino a una menor, con lo cual la disponibilidad de tierra por persona activa seguiría siendo más o menos la misma que en 1965 o bajaría en proporción inferior a la indicada en el cuadro 22. ^{37/}

La superficie que quedaría en poder del grupo de subsistencia se calculó por residuo. Si la población no crece (posibilidad A), el área equivalente disponible para este grupo permitiría dotar de una extensión similar a la que poseen actualmente las explotaciones de tipo familiar (alrededor de 7.7 hectáreas equivalentes) al mismo número de habitantes tenían tierra en 1965. En consecuencia, el número de personas activas de

^{37/} Debe recordarse, sin embargo, que el aumento de productividad de la tierra previsto permitiría obtener un ingreso por hectárea alrededor de 54 por ciento mayor que en 1965. Por este motivo, aunque la superficie por persona activa de este grupo llegara a disminuir en la forma anotada, de 13 a 10 hectáreas (posibilidad E), su ingreso aumentaría, de todas maneras, de 874 a 1 030 dólares por año (Véase de nuevo el cuadro 18).

este grupo que quedaría sin tierra, continuaría siendo también el mismo que en el año base. Aunque pudiera aumentar algo el nivel de empleo en las propiedades grandes y medianas, seguramente subsistiría un alto grado de desocupación en las áreas rurales.

A primera vista, podría parecer exagerado un aumento de la superficie por persona activa de 1.4 a 7.7 hectáreas (o sea 5.5 veces), en circunstancias que su ingreso sólo se elevaría en alrededor de 2.7 veces en el transcurso de los 20 años del período considerado.

Sin embargo, tal disparidad es más aparente que real. Debe tenerse en cuenta que buena parte de la tierra que recibiría el grupo de subsistencia correspondería a aquella originada en la expansión de la frontera agrícola, cuya productividad seguramente será inferior a la de las tierras que se encuentran en explotación. Además, actualmente los minifundistas derivan parte sustancial de sus ingresos de la actividad que desarrollan como asalariados en propiedades agrícolas más grandes; si se presume que al disponer de más tierra el ingreso de este grupo debería provenir exclusivamente de su actividad como operadores agrícolas directos, es lógico que la extensión que se les destine para ampliar sus predios sea proporcionalmente mayor que la que resultaría de aplicar simplemente la relación correspondiente al aumento de los ingresos.

Si la población agrícola aumenta, también aumentaría el volumen de tierra que correspondería al sector de subsistencia, de acuerdo con la meta de ingreso postulada. Y sobre la base de una superficie media de 7.7 hectáreas por persona activa, en la posibilidad B, con un medio por ciento de crecimiento de la población, se distribuiría tierra a casi 11 millones de personas activas, cifra que subiría a alrededor de 15, 20 y 25 millones, respectivamente, en las posibilidades C, D y E. Como es natural, correlativamente disminuiría la superficie del grupo superior. (Véase de nuevo el cuadro 22.)

En esas cifras se incluiría una fracción de asalariados que hoy no poseen tierra. El número de asalariados que seguirían conservando su calidad de tales, cuyos servicios se prestarían esencialmente a las explotaciones de los grupos superior y mediano, experimentaría una contracción directamente relacionada con la disminución de la superficie agrícola en

/poder del

poder del grupo superior. De 14.7 millones que eran en 1965, bajarían a 10.8 millones en 1985 en la posibilidad C, a 8.5 millones en la posibilidad D y a 7.4 millones en la E. En este último caso el número de asalariados correspondería exclusivamente a los trabajadores de los predios pertenecientes al grupo mediano.^{38/}

Puede apreciarse que la estructura de la fuerza de trabajo cambiaría notablemente en las posibilidades de mayor crecimiento demográfico. Tómese por ejemplo la posibilidad D (1.5 por ciento de aumento demográfico). De un total de 29 millones de habitantes activos del grupo denominado de "subsistencia", 20.5 millones - o sea 70 por ciento del total - serían operadores directos (ocupados plenamente), mientras que sólo un 30 por ciento quedaría en calidad de trabajadores asalariados. Esta situación sería bastante diferente de la existente en 1965, en que sólo el 31 por ciento de la población activa del grupo disponía de tierra y se encontraba ocupada parcialmente, y el 69 por ciento restante constituía la reserva de mano de obra asalariada, ocupada también en forma parcial. Más aún, la fuerza de trabajo asalariada en 1985, según la posibilidad considerada, tendría una productividad bastante mayor que en el año base, ya que no sólo subiría el promedio de hectáreas equivalentes por trabajador (de 15 a 19 hectáreas, aproximadamente)^{39/}, sino que la productividad media por hectárea equivalente aumentaría durante 1965-85 en alrededor de 50 por ciento.

En la hipótesis de mejoramiento de precios la situación se modifica ligeramente. Por una parte, la superficie que pasa a poder del grupo de subsistencia es menor que en el caso precedente, debido a que la redistribución del ingreso agrícola se hace menos violenta, según pudo verse en un pasaje anterior. Por la otra, sin embargo, también disminuye el número de hectáreas que requiere cada persona activa de este grupo para alcanzar la meta de mejoramiento de su nivel de ingresos que se ha postulado. (Véase el cuadro 23.)

^{38/} Es posible que una fracción pequeña trabaje también en las explotaciones ampliadas del grupo de subsistencia, pero las dificultades estadísticas de su medición impiden presentar una estimación al respecto.

^{39/} Calculado dividiendo la superficie total en poder de los grupos mediano y superior, por el número de asalariados remanentes.

Cuadro 23

AMERICA LATINA (EXCLUIDA LA ARGENTINA): DISTRIBUCION DE LA TIERRA EQUIVALENTE POR
ESTRATOS SOCIOECONOMICOS, 1985

Hipótesis II

Grupos de población	Posibilidades					1965
	A	B	C	D	E	
<u>Grupo de subsistencia</u>						
Superficie total (millones de hectáreas)	32.2	60.8	92.1	126.5	164.2	9.4
Habitantes activos con tierra (millones)	6.8	8.9	13.5	18.6	24.1	6.8
Superficie por habitante (hectáreas)	4.7 ^{a/}	6.8	6.8	6.8	6.8	1.4
Asalariados netos remanentes	14.7	14.9	12.8	10.4	7.9	14.7
<u>Grupo mediano</u>						
Superficie total (millones de hectáreas)	153.3	153.3	153.3	153.3	153.3	115.5
Habitantes activos (millones) ^{b/}	8.9	9.8	10.9	12.0	13.2	8.9
Superficie por habitante activo (hectáreas)	17.2	15.6	14.1	12.8	11.6	13.0
<u>Grupo superior</u>						
Superficie total (millones de hectáreas)	136.5	107.9	76.6	42.2	-	103.9
Habitantes activos (millones) ^{b/}	0.6	0.6	0.6	0.6	-	0.6
Superficie por habitante activo	233.7	184.8	131.2	72.3	-	177.9

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

^{a/} Corresponde al promedio entre la tierra que recibirían 4.2 millones de asignatarios (6.8 ha cada uno en promedio) y la tierra que subsistiría en menos de 2.6 millones de minifundistas (véase el texto).

^{b/} Véase el cuadro 22.

/En consecuencia

En consecuencia, la cantidad de personas activas a las que se podría proporcionar tierra resulta muy poco inferior a la de la hipótesis anterior. En esta hipótesis, si la población activa no aumentara (posibilidad A), la tierra disponible para asignar al grupo de subsistencia alcanzaría para unos 4.2 millones, lo cual no bastaría para lograr la superficie que se estima necesaria a fin de cumplir la meta postulada de ingreso en 1985: 6.8 hectáreas por hombre activo. Quedaría, por lo tanto, un número apreciable de minifundistas que tendrían que continuar trabajando parcialmente como asalariados y seguramente, el grado de absorción del desempleo rural sería bajo. En las demás posibilidades, no obstante, la situación es similar a la descrita en la caso de la hipótesis I.

En la posibilidad D que se examinaba a modo de ejemplo, el total de habitantes activos con tierra alcanzaría a 18.6 millones, o sea sólo 2 millones menos que en el otro caso.

De las consideraciones hechas hasta ahora puede concluirse que el proceso de mejoramiento efectivo de los niveles de vida de las masas campesinas deberá realizarse a través de la transferencia masiva de tierra agrícola, parte importante de la cual habrá de provenir de la superficie actualmente en poder de los grupos latifundistas. Será necesario examinar, ahora, las posibles formas de organización de la producción agrícola en las nuevas estructuras de tenencia y explotación de la tierra.

7. Organización y manejo de la reforma agraria

El cambio de las estructuras agrarias que se ha esbozado en las secciones anteriores, que permitiría el acceso a la tierra de varios millones de familias campesinas que no la poseen o que disponen de ella en cantidades insuficientes, y que, además significaría una modificación profunda en las actuales relaciones laborales en el campo, plantea un sinnúmero de problemas de diversa índole, acerca de los cuales los planificadores y dirigentes del proceso deben tener plena conciencia y para los que se deben buscar las soluciones apropiadas, atendiendo a las características peculiares de cada país y de las distintas zonas que los forman.

Las principales interrogantes que surgen podrían resumirse en los siguientes puntos, cuyo orden de presentación no implica, por cierto, grado de prioridad alguno:

a) Formas de organización de las tierras que se transferirán a los beneficiarios del proceso, provengan ellas de la ampliación del área agrícola o de las explotaciones mayores existentes;

b) sistemas de organización de los beneficiarios;

c) sistemas de organización laboral, que permitan a los trabajadores agrícolas que permanezcan en condición de asalariados, incrementar sus ingresos reales de acuerdo con los objetivos que se establezcan;

d) organización de los mercados internos y mejoramiento de los sistemas de comercialización agrícola, para que, tanto las zonas de reforma agraria como las regiones de productividad marginal o de localización desfavorable puedan tener adecuado acceso a ellos, y para que los agricultores, en general, puedan recibir mayor proporción de los precios que pagan los consumidores;

e) criterios para la captación y asignación de recursos financieros disponibles, que permitan hacer frente a las cuantiosas inversiones y al aumento del capital de trabajo que demandarán tanto el proceso de reforma agraria como, en general, el aumento de la producción y la productividad agropecuaria;

f) políticas y mecanismos para: i) capacitar a los miles de técnicos de todos los niveles, que se requerirán; ii) ampliar y mejorar los servicios de investigación y divulgación, así como de educación del campesinado;

/g) políticas

- g) políticas de producción y comercialización de insumos tecnológicos que facilitan su utilización en las magnitudes y formas requeridas;
- h) políticas de industrialización rural;
- i) políticas de desarrollo de la producción agrícola en sectores que no serán afectados por la reforma agraria, con el fin de darles la seguridad necesaria para que no detengan su ritmo de tecnificación o de capitalización.

En las páginas siguientes se presentan diversas consideraciones sobre algunos de estos puntos, aunque, vale la pena reiterarlo, de manera muy global y resumida.

a) Formas de asignación de las tierras

Como se ha señalado, existen muchas diferencias entre los países latinoamericanos, así como entre las diversas regiones de un mismo país, en materia de localización, calidad y uso de los suelos, condiciones ecológicas, volumen y calidad de la mano de obra, sistemas laborales, etc., lo cual necesariamente significa que no puede haber un patrón único de reforma agraria, y que los tipos de explotaciones que emerjan de este proceso deberán ser también muy variables.

En principio, puede sostenerse que la simple fragmentación de la tierra, en una multitud de pequeñas unidades trabajadas en forma totalmente individual, constituye un proceso costoso y de resultados económicamente dudosos. Semejante procedimiento podría significar un exceso de inversiones relativamente improductivas, el desperdicio de parte de la tierra y el agua de riego, la subutilización de costosos equipos, y, sobre todo, la necesidad de multiplicar en forma desorbitada - con la ineficiencia correspondiente - los servicios de administración, programación, comercialización, financiamiento y asistencia técnica, que deberán atender a los nuevos agricultores. En el caso de las tierras destinadas a la ganadería - y debe recordarse que parte importante de la expansión de la frontera agrícola se destinará a esta finalidad - tal fragmentación es totalmente incompatible con el buen manejo de los rebaños.

Ello no significa que no se puedan otorgar títulos de propiedad o derechos de explotación de naturaleza individual; por el contrario, esto ocurrirá seguramente en la mayoría de los casos. Pero no es lo mismo

/conceder títulos

conceder títulos o derechos individuales que parcelas individuales sin conexión entre ellas. Lo que al agricultor interesa, en última instancia, es tener la oportunidad de aplicar su esfuerzo y conocimientos a la explotación de la tierra de manera que pueda elevar adecuadamente su ingreso. Ello, en virtud de razones económicas y tecnológicas, le resulta más factible si forma parte de una unidad de explotación de mayor tamaño, conservando naturalmente sus derechos proporcionales dentro de la misma.

La asociación cooperativa ha demostrado en numerosos países los beneficios que derivan de una acción programada y ejecutada en común, sin que se pierda ese mínimo de individualidad que forma parte de la idiosincracia del campesinado. Esta podría ser, pues, una de las formas principales de organización en la nueva agricultura latinoamericana, la cual podría comenzar con esquemas asociativos simples (obtención de crédito, compra de insumos, preparación técnica, venta de productos, etc.) para pasar luego a formas más complejas (por ejemplo, programación conjunta de la producción, uso colectivo de equipos, etc.), y a la formación de federaciones u otro tipo de organizaciones de segundo grado que permitan hacer frente a problemas más complejos como los de la comercialización, instalación de industrias de transformación, etc.

En algunos casos podrá resultar aceptable la formación de unidades familiares de tipo individual, como en las explotaciones avícolas, porcinas, hortícolas y otras. En otros, convendrá tal vez la explotación de tipo colectivo, en tierras cuya propiedad deba permanecer en manos del Estado.^{40/} En determinadas regiones, incluso, puede concebirse el proceso de transferencia mediante regulaciones apropiadas sobre normas de arrendamiento, complementadas con disposiciones tributarias y crediticias, que estimulen la utilización, por parte de los grupos postergados, de las tierras abandonadas o ineficientemente explotadas.

^{40/} Por ejemplo, cuando en determinadas tierras útiles al cultivo sea necesario aplicar técnicas de conservación o manejo del suelo que no resulten económicas para las agrupaciones campesinas o agricultores individuales.

En fin, las posibles formas de organización son múltiples y, según los casos, pueden coexistir en un mismo país o región. Lo que importa destacar es el concepto de flexibilidad que debería regir en la formulación y ejecución de los programas de reforma agraria. Es claro, por lo que se ha señalado, que tenderán a privar formas asociativas; para ello será necesario ir adecuando y motivando gradualmente al campesinado, a fin de vencer su tendencia natural hacia el individualismo extremo, originado en los largos años de aislamiento físico y cultural en que ha vivido dentro de los esquemas de la sociedad agraria tradicional.

Además, tendrá que decidirse una política de remuneraciones para los trabajadores asalariados a fin de asegurarles su adecuada participación en la distribución de los frutos del progreso técnico y del aumento de la producción. La organización sindical será otro instrumento fundamental de la nueva estructura institucional que tendrá que arraigarse en la sociedad rural. Las escasas experiencias de sindicatos agrícolas activos muestran los resultados que se pueden lograr en contraste con los trabajadores no organizados.

Mientras siga existiendo un elevado grado de subempleo y desempleo, y persistan algunas formas arcaicas de contratación de la mano de obra que implican la prestación de servicios no remunerados, los niveles reales de salarios tenderán a permanecer bajos. Por ello, conjuntamente con la adopción de medidas de fondo destinadas a solucionar el desempleo, mediante la asignación de tierras a gran número de campesinos, se requiere que los asalariados que queden en calidad de tales puedan conseguir y mantener condiciones satisfactorias en materia de salarios mínimos, reglamentación de los contratos de trabajo, previsión social, etc., lo cual se verá facilitado por una sindicalización activa.

b) Organización de los mercados

El progreso de las comunicaciones y medios de transporte en América Latina ha hecho que se haya ido facilitando el acercamiento y vinculación de las distintas zonas y mercados dentro de cada país. Ello, que ofrece innegables ventajas para el desarrollo e integración nacionales, plantea, sin embargo, algunos problemas para determinadas zonas de menor

/productividad o

productividad o localización desventajosa, las cuales deben enfrentar la creciente competencia de otras en que predomina una agricultura más moderna y dinámica o que cuentan con recursos naturales mas favorables o tienen mayor acceso a las fuentes de financiamiento y asistencia técnica. Esto tiende a frenar el desarrollo de aquéllas, que usualmente son las que concentran la mayor parte de la población desempleada y de menores ingresos, y a perpetuar y acentuar un esquema de desarrollo regional muy desequilibrado.

Baste, al respecto, mencionar los agudos problemas que enfrenta la agricultura del Nordeste del Brasil, debido a la competencia creciente que debe ~~enfrentar~~, tanto en los mercados nacionales como en su propia ~~zona~~ de parte de la oferta proveniente de los estados del centro-sur. Algo parecido ocurre con los estados de San Luis Potosí, Querétaro, Hidalgo, México, Tlaxcala, Puebla y Oaxaca, en México, los cuales revelan índices de productividad e ingresos muchísimos más bajos que los del resto del país.

No se puede, al considerar este problema, caer en el simplismo de recomendar la formación de ~~zonas~~ de economía agrícola cerrada, o de levantar barreras aduaneras entre distintas regiones de un mismo país. La planificación con sentido regional deberá encarar este problema y elaborar programas que tiendan a reducir las diferencias de productividad económica, para lo cual existen diversos mecanismos posibles, que van desde la instalación de centros de producción y distribución de insumos a precios de fomento en las zonas problema; la creación en ellas de industrias que signifiquen una efectiva demanda para la producción local de materias primas, la diversificación y, en algunos casos, la zonificación de la producción, incluso en forma compulsiva; la realización de campañas de asistencia tecnológica y crediticia; la aplicación de políticas de precios de sustentación que consideren este problema,^{41/} etc.

^{41/} Dichas políticas discriminatorias se aplican para algunos productos o insumos en algunos países de la zona, como México, Chile y el propio Brasil.

La consideración de estos problemas y sus posibles soluciones, en la planificación de la reforma agraria en las zonas tradicionales, así como en la organización de las nuevas explotaciones en las zonas de frontera, tiene importancia fundamental para asegurar su viabilidad económica. De lo contrario, se podrá correr el riesgo de que el resultado final del proceso sea la expansión gigantesca de la agricultura de subsistencia y que los frutos del progreso técnico sean captados casi exclusivamente por una fracción minoritaria de los agricultores.

c) Capacitación técnica

Uno de los problemas más difíciles que se presentan al abordar programas de reforma agraria es la disponibilidad oportuna de los cuadros técnicos que se requieran a distintos niveles de operación. No es propiamente un problema cuantitativo, sino más bien cualitativo y financiero; es decir, la reforma agraria requiere personal técnico especialmente entrenado y su financiamiento en buena medida no es recuperable. A las necesidades propias de los programas de reforma agraria, deben agregarse las correspondientes a los programas de asistencia a las organizaciones campesinas y de productores a que se hizo referencia anteriormente.

Para alcanzar las metas propuestas será, por lo tanto, necesario desplegar un gran esfuerzo de capacitación de personal técnico tanto en los aspectos económicos y sociales, como en el propiamente tecnológico. Para los primeros, no se requiere necesariamente personal que posea títulos académicos, pues sus funciones, como ser: administradores de cooperativas, líderes sindicales, etc., pueden desempeñarlas personas con capacidad personal, provenientes de las propias comunidades campesinas, a las cuales se puede entrenar en un plazo relativamente breve.

No existen muchos antecedentes, en el plano regional, para evaluar las necesidades de profesionales en materia agropecuaria y de técnicos de nivel intermedio, que demandaría el cumplimiento de las metas planeadas de incremento de la producción y de la productividad de la agricultura, por lo que el análisis que se presenta a continuación, no puede dejar de tener carácter muy conjetural.

/Se estima

Se estima que en la actualidad existen en América Latina aproximadamente unos 20 mil ingenieros agrónomos y unos 8 mil médicos veterinarios.^{42/} Se desconoce el número de técnicos de nivel intermedio, pero es probable que su número sea parecido al de los ingenieros agrónomos. Si se estima que - sin considerar por el momento las necesidades propias de la reforma agraria - se requiere un profesional universitario extensionista por cada 1 000 personas activas y que por cada 10 extensionistas se necesitan 6 profesionales dedicados a otros programas gubernativos (investigación, conservación, administración, etc.), tres profesionales en las actividades del sector privado (comercio y administraciones de predios) y unos 20 técnicos de nivel medio, los requerimientos actuales alcanzarían a unos 60 mil profesionales y un número algo mayor de técnicos agrícolas, es decir, el doble y el triple de las disponibilidades existentes.^{43/}

Sobre las mismas bases de cálculo, las necesidades de personal técnico en 1985, dependerán naturalmente del crecimiento que experimente la población económicamente activa que permanezca en la agricultura. Considerando al respecto el supuesto D planteado en el modelo, (véase de nuevo el cuadro 22), la población activa agrícola alcanzaría a unos 45 millones de personas,^{44/} de las cuales alrededor de 20 millones estarían incorporadas a programas de reforma agraria.^{45/} Por consiguiente, los requerimientos hacia dicho año serían de aproximadamente unos 100 mil profesionales universitarios y unos 130 mil técnicos de nivel intermedio. O sea, sería necesario preparar anualmente alrededor de 3 500 profesionales y unos 5 500 técnicos. A base de las estimaciones hechas por la FAO para Sudamérica,^{46/} aparentemente existiría la capacidad potencial para producir el número de profesionales

^{42/} Estimación hecha a base de estudios realizados por el CIDA.

^{43/} El déficit actual sería en realidad mayor, dado que una fracción no conocida de los profesionales y técnicos graduados, no se dedica a actividades relacionadas con la agricultura.

^{44/} Incluida la Argentina.

^{45/} En los programas de reforma agraria, las necesidades son muy superiores. Considerando la relación que al respecto establece el Plan Indicativo Mundial de la FAO (PIM), se requeriría el doble de personal técnico extensionista con respecto a la situación actual.

^{46/} FAO, Plan Indicativo Mundial.

requeridos, no así en el caso de los técnicos de nivel medio, los cuales - si no se realizan esfuerzos adicionales - sólo alcanzarían aproximadamente a los dos tercios de las necesidades en 1985.^{47/}

d) El mejoramiento tecnológico

Se ha señalado ya que las metas planteadas suponen un incremento en la productividad de la tierra mucho mayor que el que muestra la experiencia histórica de la región. No existe otro camino para ello que elevar el nivel tecnológico de las explotaciones agropecuarias, lo que a su vez significa reforzar y reorientar las actividades de investigación y extensión en los distintos países. Aunque existen en América Latina diversos institutos muy solventes en materia de investigación agropecuaria, los resultados obtenidos en el aumento de los rendimientos unitarios en la región, inducen a pensar que a los esfuerzos desplegados no se han orientado considerando las necesidades reales de estos países, o bien los resultados alcanzados no han traspasado significativamente los umbrales de dichos planteles, o ambas cosas a la vez.^{48/} Será necesario, por lo consiguiente, dar en el futuro una prioridad mucho mayor a estas actividades, teniendo en cuenta algunos aspectos propios de la región que vale la pena destacar brevemente:

i) Debería concentrarse el esfuerzo en objetivos realmente estratégicos y evitar, de ese modo, lo que es usual observar en América Latina, en especial en los servicios de extensión, que parte considerable de los recursos humanos y financieros disponibles no se orientan directamente a la promoción tecnológica de los agricultores, sino que a actividades de tipo educativo, las cuales muchas veces se basan en experiencias foráneas y no se adaptan debidamente a las condiciones imperantes en América Latina;

^{47/} El PIM estima el potencial neto de producción anual de profesionales en materias agropecuarias para Sudamérica en 3 000 y en 2 300 el de los técnicos de nivel medio. Considerando a toda América Latina, al parecer sólo existiría un déficit en el caso de estos últimos pues suponiendo una promoción anual de 3 000, se dispondría en 1985 de sólo 80 000 técnicos.

^{48/} Ciertamente, estos no son los únicos factores que influyen sobre la productividad y el progreso tecnológico, pero sí son de importancia fundamental.

ii) Debería hacerse un esfuerzo por integrar los trabajos de investigación que se realizan en los distintos países de la región, pues hasta ahora han sido muy escasas las comunicaciones y el intercambio de resultados. Cada país, por ejemplo, trata de desarrollar sus propias variedades de semillas, en circunstancias que se podría avanzar mucho más aceleradamente si las variedades que ya han probado sus méritos en determinada región de un país, se ensayaran en una región similar de otro.^{49/}

iii) Necesidad de abaratar los precios de los insumos tecnológicos que debe pagar el agricultor. El cuadro que a este respecto presenta América Latina, salvo contadas excepciones, es particularmente grave. Las relaciones de precios insumo-producto son apreciablemente más estrechas que las que ocurren, en condiciones comparables, en los países de agriculturas más desarrolladas. Es inútil desarrollar campañas de fomento tecnológico si los insumos correspondientes no se encuentran disponibles en cantidad, calidad, momento o precios oportunos. Junto a esto será necesario evitar derroches que son frecuentes y muy lesivos para la economía de estos países. Parte importante de los insumos y equipos técnicos usados en América Latina provienen actualmente de países industrializados y se diseñan para sus condiciones propias. Muchos de ellos contienen un grado de sofisticación innecesario y a veces contraproducente para los intereses latinoamericanos.^{50/}

iv) Debería usarse con mayor intensidad el crédito como instrumento de promoción tecnológica y no como un mero mecanismo financiero. Ello implica la adopción de formas crediticias distintas a las usuales en materia de intereses, plazos y garantías. Aunque a este respecto existen diversas experiencias positivas en la región, es indudable que, en general, los mecanismos crediticios han estado orientados y, en parte, han contribuido al sostén de los latifundios.

^{49/} Recientemente, en la X Conferencia de FAO para América Latina, se señalaba que hasta el momento ninguna de las variedades genéticas de trigo desarrolladas por los investigadores chilenos o argentinos había sido usada, ni siquiera a escala experimental, en el país vecino.

^{50/} Por ejemplo, algunos equipos agrícolas de alto costo debido a que contienen piezas de alta automatización, que en el fondo significan remplazo de trabajo humano o mayor comodidad para el usuario.

v) Debería procurarse que el mejoramiento tecnológico sea compatible con los objetivos de empleo de la población activa. Frente al gran crecimiento de la población tiene **especial importancia** el hecho de que la agricultura sea capaz de ofrecer trabajo productivo a una población activa cada vez mayor. Será necesario, en consecuencia, investigar en relación con la situación concreta que presentan los países, las diversas posibilidades que puedan presentarse, pues al respecto existe escaso conocimiento y con frecuencia ideas contradictorias.

e) Financiamiento del proceso de transformación agraria

Es indudable que un proceso de cambio y desarrollo como el que se ha planteado en estas páginas exigirá cuantiosas inversiones, además del esfuerzo de planificación y organización a que se ha hecho referencia en páginas anteriores. No se dispone, lamentablemente, de todos los antecedentes necesarios para cuantificar, siquiera de manera aproximada, las necesidades de capital para dicho propósito. Se ha preferido, por consiguiente, esperar el resultado de algunas investigaciones en curso sobre el costo de la reforma agraria, antes que aventurar cifras que pudieren contener errores gruesos de estimación. Por lo demás, y como se ha reiterado, las soluciones aplicables a cada caso particular podrán variar radicalmente de un país a otro y, por lo tanto, también los montos requeridos de recursos financieros.

En tales circunstancias solamente es posible tratar algunos aspectos cualitativos del problema. En el largo plazo, el proceso de desarrollo agrícola - incluida la reforma agraria - debería autofinanciarse.^{51/} Sin embargo, las mayores inversiones deberán concentrarse en sus etapas iniciales, requiriendo, por consiguiente, una fuerte inyección de capitales provenientes de otros sectores de la economía ^{52/} o de instituciones financieras del exterior. Es cierto que la reforma agraria, al liberar

^{51/} Puede estimarse, en forma burda que el coeficiente de ahorro en la agricultura, que actualmente llega a alrededor de 10 por ciento, debería subir a cerca del 15 por ciento para lograr este objetivo.

^{52/} Esto significaría, en cierto modo, una reversión de la tendencia histórica, ya que hasta el presente, y debido al patrón de distribución de ingresos vigente, la agricultura ha sido fuente de recursos financieros para el desarrollo de otros sectores.

ingresos que en parte podrían transferirse al Estado para su inversión en el mismo proceso, podría contribuir parcialmente a la acumulación de los recursos de capital necesarios. Sin embargo, no cabe duda que será menester procurar fuentes adicionales de financiamiento.

Una de estas fuentes, de carácter no estrictamente monetario, podría ser la utilización de mano de obra desocupada en obras de infraestructura y otros proyectos esenciales para aumentar la producción y la productividad. Algunas experiencias en otras regiones del mundo permiten suponer que esquemas de esta índole - que suelen requerir una dotación relativamente pequeña de capital material - podrían ser un complemento valioso del esfuerzo interno de capitalización, a la vez que la vía para utilizar de manera más racional la mano de obra ociosa.

Un aspecto de vital importancia en relación con este tema es el que se refiere a las recuperaciones que deba percibir el Estado de parte de los beneficiarios de la reforma, por las inversiones que realice en dicho proceso. Es lógico suponer que el Estado deba recuperar por lo menos el valor de las inversiones directas que efectúe en la reforma agraria, pues sólo así estará en condiciones de pagar los créditos externos que reciba para este fin y de continuar y expandir el propio proceso. Naturalmente, no se pretende aquí preconizar fórmula alguna. Las decisiones dependerán de factores políticos, económicos y sociales propios de cada país. En este sentido, el pago de la tierra a los antiguos propietarios, que constituirá uno de los elementos importantes de la deuda que contraerán los beneficiarios, debería hacerse a base de los avalúos para fines de tributación o, en todo caso, de cotizaciones reales que no impliquen la sobrevalorización exagerada.

Asimismo deberían establecerse las fórmulas más convenientes para las recuperaciones y pagos que deben efectuar los beneficiarios de la reforma. Una modalidad, podría consistir, por ejemplo, en que la deuda por concepto de inversiones directas y capital de explotación (incluidos los intereses correspondientes) se pagara en un determinado número de cuotas, y que el pago de la tierra, se hiciera a través del sistema tributario. Si se establecieran impuestos relacionados con la capacidad real de producción de los suelos, se estaría, por una parte, estimulando el incremento de la productividad, y, por la otra, dando lugar a que los

/asignatarios devuelvan

asignatarios devuelvan a la comunidad una parte proporcional del beneficio recibido. En otras palabras, los nuevos productores pasarían a compartir con el resto de la sociedad los frutos del sacrificio que aquélla hubiera realizado para permitirles el acceso a una nueva posición social, económica y política.

Un esquema como el sugerido, o cualquier otro que se implante, deberá merecer un estudio muy cuidadoso, ya que de él depende en buena medida que los beneficiarios de la reforma puedan llegar a convertirse en productores solventes sin sacrificar en exceso sus niveles de consumo, o que el Estado pueda mantener el proceso en forma vigorosa y por el tiempo que sea necesario.

8. La agricultura y el desarrollo urbano

El efecto que sobre el desarrollo urbano tengan las distintas posibilidades de desarrollo y estructura agrícolas que se consideraron en secciones anteriores diferirá notablemente entre un caso y otro. Baste recordar cómo variará la naturaleza y la magnitud de los problemas que deberá enfrentar la política global de desarrollo en su objetivo de mejorar los niveles de vida de los sectores de subsistencia en las distintas posibilidades de crecimiento de la población urbana y rural.

Aparte las razones de justicia social, cuya defensa no necesita mayor argumentación, el mejoramiento de los niveles de ingreso de las grandes masas - agrícolas y urbanas - tendría efectos muy estimulantes sobre el desarrollo de toda economía y en particular sobre la ocupación, según se examina en otros documentos. Es muy importante hacer notar que el mejoramiento en la distribución del ingreso, de acuerdo con el análisis que se efectuó en páginas anteriores, determinará una distinta composición de la demanda. La población de bajos ingresos volcará su demanda en gran parte sobre artículos como vestuario, muebles, cocinas, máquinas de coser, artículos sencillos para el hogar, bicicletas, radios, etc., además de alimentos con mayor grado de elaboración, la mayoría de los cuales se producen en industrias del tipo "liviano" o "tradicional", aunque también una fracción de esos ingresos se destinará con mayor densidad de

/ocupación a

ocupación, a la adquisición de manufacturas de consumo duradero de tipo más sofisticado, (televisores, refrigeradores, etc.) características de la demanda de los grupos de ingresos más elevados.

En cambio, la población de ingresos más altos destina una proporción más elevada del ingreso que percibe a manufacturas más complejas que usualmente requieren un más alto componente importado y una mayor densidad de capital. En lo que atañe más concretamente al sector agropecuario, convendría añadir algunas consideraciones adicionales acerca del efecto que tendría la reforma agraria sobre el sector industrial, y sus interrelaciones con otros sectores de la economía.

Recuérdese que la agricultura es fuerte compradora de insumos y equipos de origen industrial. Al aumentar el grado de tecnificación, a fin de elevar la productividad por hombre y por hectárea en la forma y magnitud indicadas en páginas anteriores, se incrementará correlativamente la utilización de insumos industriales, y, por ende, se ampliará el mercado para este tipo de bienes. A modo de ejemplo, puede señalarse que el consumo de fertilizantes debería aumentar en los próximos 20 años desde la actual cifra de 1.5 millones de toneladas de NPK, hasta no menos de 6 a 7 millones de toneladas. Ahora bien, la reforma agraria permitirá incorporarse a la era tecnológica a un número muchísimo mayor de agricultores, cuya demanda de bienes intermedios y de capital tenderá a aumentar apreciablemente. Pero esta penetración tecnológica se haría más fácil si la enorme tarea de asistencia técnica y financiera que habrá que realizar se viese complementada con la disminución de los precios reales de dichos insumos, cosa que podría lograrse mediante una combinación de rebajas en sus costos de producción y de comercialización, según se señaló en un pasaje anterior. Por ello, la tecnología y escala de operaciones que se escojan en las industrias productoras de esos insumos serán de gran importancia para lograr la finalidad mencionada.

Se ve, pues, cómo la política tecnológica en un sector podrá ejercer influencia decisiva sobre la que deba seguirse en el otro. Esto, atañe también a las actividades productoras de bienes de consumo.

/Un aspecto

Un aspecto de especial importancia en materia de interdependencia agro-industrial es el que se refiere a las industrias de transformación de productos agrícolas. Con el aumento de los ingresos se acentuará la tendencia de la población a consumir mayor proporción de alimentos elaborados. Este fenómeno será más patente todavía si, junto con aumentar los ingresos tienden a repartirse en forma más homogénea entre las diversas zonas geográficas de los distintos países latinoamericanos. Incluso la propia población agrícola, por su misma dispersión, ofrecerá un nuevo y amplio mercado para los productos alimenticios elaborados, los cuales - dicho sea de paso - contribuirían a mejorar los niveles de nutrición de esa población.

Estas industrias, situadas cerca de las fuentes de oferta de la materia prima, permitirían establecer núcleos de desarrollo agroindustrial, a los cuales podrían sumarse otras industrias livianas - por lo general menos exigentes en cuanto a los requisitos de localización - y actividades complementarias. De esta manera podría irse desconcentrando la inversión industrial (y actividades conexas), la cual, hasta ahora, se ha radicado de preferencia en los grandes centros urbanos. El establecimiento de estos nuevos focos de desarrollo ofrecería posibilidades de hacer más económica la explotación de algunos recursos naturales (minerales, energéticos, forestales, etc.) que hoy se consideran muy alejados o inaccesibles. La infraestructura que habría que construir no se computaría en los costos de una sola de estas nuevas actividades sino que sería compartida por el conjunto de ellas, haciéndolas más viables económicamente.

Esta "desconcentración" tendría ventajas tanto para las ciudades como para la agricultura misma. Es innecesario repetir lo que se ha señalado reiteradamente acerca de los problemas que plantea la congestión urbana y sus efectos sobre la salud física y mental de las poblaciones que allí viven. Tampoco es necesario insistir sobre las ventajas que ofrece un desarrollo regional más equilibrado, tema que, por lo demás, se trata con mayor detalle en otro documento. Baste señalar que para la población agrícola la instalación de núcleos industriales dentro del medio rural, y vinculados de alguna manera a las actividades agropecuarias,

/tendría efectos

tendría efectos muy positivos sobre los niveles de salarios campesinos y sobre el robustecimiento de la demanda y de la actividad económica general en esas áreas.

Los cambios necesarios en la economía urbana, para asegurar el éxito de los programas de reforma agraria, no se circunscriben exclusivamente al ámbito de las industrias productoras de bienes de consumo, de capital o de insumos agrícolas. Abarcan una vasta gama de actividades, incluidas, por cierto, las del estado, las de los sectores comercial y financiero, y de hecho, a la sociedad entera.

La incorporación de una vasta masa de población a la vida cívica, cultural y económica de una nación debe traer como consecuencia la transformación profunda de todo el sistema de relaciones humanas e institucionales. Más, y ello conviene recalcarlo, dicha transformación no puede considerarse como un mero resultado natural de esa incorporación, sino que debe realizarse paralelamente a ella, o incluso precederla, para que tenga éxito completo. La simple superposición de un programa masivo de reforma agraria a las estructuras económicas y sociales vigentes sólo podrá conducir a distorsiones aún mayores en el proceso de desarrollo, o a acrecentar las fuerzas de resistencia al cambio en las áreas rurales, con lo cual se corre el riesgo de frustrar en primer término el logro de los objetivos planteados de justicia social, política y económica, y, en última instancia, de un desarrollo autónomo y sostenido.

Por todo ello, es indispensable que la planificación económica y social, administrativa e institucional, tenga en cuenta los múltiples factores de interrelación rural-urbana, algunos de los cuales se han señalado de manera sucinta en estas páginas.

9. El desarrollo agrícola y la integración latinoamericana

Si, como se señaló, las relaciones de interdependencia entre los distintos sectores de las economías nacionales se han hecho cada vez más estrechas, no es menos cierto que las que existen entre los diversos países de América Latina también tienden a marchar en la misma dirección. Prueba de ello es que los años recién pasados han sido testigos de la puesta en marcha de los tres grandes movimientos de integración que hoy se encuentran en operación en este continente, y de la Declaración de los Presidentes de América, que proclama la voluntad de los gobiernos de llegar hacia 1985 a la constitución de un mercado común latinoamericano.

No hay país alguno que sea enteramente autosuficiente, o que pueda aspirar a ello. Por el contrario, mientras más se avanza por la senda del desarrollo, y más compleja y diversificada se torna la composición de la producción y del consumo, de mayor importancia resulta el papel que desempeña el comercio exterior. Sin embargo, sería posible alcanzar un mayor grado de autosuficiencia regional, aprovechando la diversidad y riqueza de los recursos naturales que posee América Latina, los cuales, sin embargo, no se encuentran distribuidos de manera homogénea entre todos los países de la región. Con ello se podría disminuir la creciente gravitación que tienen sobre sus balances de pagos las importaciones agrícolas extrarregionales, las cuales, según se recordará, llegan a una cifra superior a los 600 millones de dólares anuales. Además, la integración agrícola permitiría utilizar en forma más efectiva y racional los abundantes recursos naturales y humanos disponibles, y los relativamente escasos recursos de capital con que cuentan los países latinoamericanos. Podría tenderse hacia una mayor especialización, con lo cual sería posible aumentar la productividad y disminuir los costos de producción, en beneficio de las grandes masas consumidoras de América Latina.

Se ha señalado en otros pasajes que el comercio intrarregional de productos agrícolas deberá experimentar un franco aumento en los años venideros, y que la región, en conjunto, podría aspirar a una fuerte sustitución de importaciones extrarregionales, las cuales, en la hipótesis de desarrollo que se ha presentado en estas páginas, no sobrepasarían en 1985 el nivel absoluto que alcanzaron en el año 1965.

/No obstante,

No obstante, deben tenerse en cuenta en este proceso algunas características peculiares del sector agrícola que obligan a otorgarle un tratamiento especial. Como se ha reiterado en este informe, en la mayoría de los países latinoamericanos una proporción muy importante de la población depende de la actividad agrícola, con niveles de ingreso muy bajos; el desempleo y subempleo son elevados en las áreas rurales, y, en consecuencia, presentan un grave problema socioeconómico en casi todos ellos. Además, aunque existan posibilidades de complementación natural entre diversos países, por diferencias de clima, suelos y épocas de cosecha, en muchos de ellos se registra una estructura productiva parecida, en la que predominan los mismos cultivos, pero con niveles de productividad y costos de producción notablemente dispares. Tales discrepancias pueden deberse tanto a razones de orden físico como a distintos grados de adelanto técnico, regímenes laborales y tributarios, costos de los insumos, o a diferencias en las políticas económicas nacionales.

En el cuadro 24 se presentan los precios medios al por mayor (expresados en dólares) de 20 productos agrícolas seleccionados, que se registraron en el quinquenio 1962-66 en los 11 países de la ALALC.

Llaman la atención las grandes diferencias de precios que se observan para algunos productos. En trigo y maíz, por ejemplo, la Argentina y Colombia llegaron a tener una relación de uno a cuatro; en café, la diferencia entre el Brasil y el Perú fue de 1 a 3, igual a la que se presentó para el cacao entre el Brasil y Colombia. En general, en todos los productos analizados hubo una diferencia de precios de 100 por ciento o más al menos entre dos de los 11 países de la ALALC.^{53/} Es cierto que la existencia de tipos de cambio subvaluados o sobrevaluados en los distintos países pueden haber influido para hacer más extremas esas diferencias. Sin embargo, esos son los tipos de cambio que se utilizaron para efectuar las transacciones comerciales exteriores de los distintos países; en consecuencia, la comparación que se presenta en el cuadro 24 resulta legítima como ilustración de la muy disímil posición de competencia de muchos de ellos frente a los demás países con respecto a diversos productos de gran importancia. Puede apreciarse, además, que las diferencias absolutas en algunos casos son tan grandes, que superan muchas veces los costos de transporte.

^{53/} La única excepción que aparece en el cuadro 24 es la lana de oveja, pero la información disponible sobre este producto corresponde sólo a tres países.
/Cuadro 24

Cuadro 24

ALALC: PRECIOS AL POR MAYOR DE ALGUNOS PRODUCTOS

(Dólares por tonelada métrica; promedio 1962/66)

Productos	Argen- tina	Bolivia	Brasil	Colom- bia	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Vene- zuela
Trigo	51	101	78	197	77	129	90	80	77	59	83
Harina de trigo	81	147	124	267	120	203	121	-	125	91	174
Maíz (en grano)	49	173	48	183	83	106	77	77	92	71	119
Arroz (paddy)	71	72	108	-	78	-	-	91	97	-	135
Arroz (beneficiado)	-	236	183	286	212	179	213	-	231	149	329
Cebada cervecera	45	101	108	83	-	96	64	-	87	55	-
Frejol (rojo y negro)	-	-	158	551	220	317	195	-	248	-	306
Frejol (blanco)	96	-	174	431	218	278	159	-	284	426	300
Papas (amarillas)	-	125	100	115	-	68	102	-	135	-	-
Papas (blancas)	66	-	57	-	79	-	64	-	88	97	160
Azúcar (refinada)	197	170	128	162	233	150	117	-	101	208	198
Tabaco (negro)	-	216	434	368	209	-	-	-	312	-	-
Cacao (almendra)	-	466	241	750	-	529	713	-	608	-	728
Café (pergamino)	-	-	279	628	-	732	-	-	831	-	820
Banano	-	-	42	59	-	29	-	-	66	-	68
Algodón (rama)	-	253	132	-	-	218	-	-	209	-	266
Algodón (fibra)	534	951	456	610	816	715	515	-	647	635	880
Carne de vacuno (primera)	423	530	480	602	661	548	573	-	761	341	850
Leche fluida (paquete)	48	168	52	127	74	108	-	-	134	86	223
Pollos (paso vivo)	585	799	406	866	709	814	-	-	722	-	744
Huevos	458	985	439	995	742	769	635	-	574	628	759
Mantequilla	991	1 937	994	1 597	1 553	1 102	1 427	-	1 288	1 370	1 500
Lana de oveja	935	-	-	-	1 088	-	-	-	-	867	-

Fuente: Elaboración CEPAL/FAO, a base de información recogida directamente en los países.

- = sin información.

/Otro aspecto

Otro aspecto que surge del examen del cuadro 24 es la extraordinaria variación que hay de un país a otro en las relaciones de precios entre los diversos productos allí incluidos. Para facilitar esta comparación se ha preparado el cuadro 25 que presenta los datos del cuadro anterior en forma de índices, utilizando al trigo como base 100. Puede verse allí, por ejemplo, que mientras en el Brasil el precio del maíz era casi 40 por ciento menor que el del trigo, en Bolivia era 70 por ciento más elevado. El caso de las papas era también bastante notorio: en el Ecuador y Colombia costaban alrededor de la mitad del trigo, mientras que en el Perú su precio era 75 por ciento más alto; el tabaco negro valía tres veces más en el Brasil que en Colombia, comparado también con el trigo.

En estas circunstancias parecería que la integración agrícola en América Latina debería enfocarse más bien a base de criterios planificados que como simple resultado del libre juego de las fuerzas del mercado. La apertura total e irrestricta de los mercados nacionales, para todos los productos agrícolas, podría agravar la situación de desempleo que prevalece en muchas zonas si los eventuales excedentes de un país de menores precios se volcaran libremente en los mercados de otros, y si en estos últimos no hubiese la posibilidad de introducir rápidamente los reajustes de producción necesarios a fin de utilizar los recursos de tierra y mano de obra que quedarán ociosos por efecto de la competencia. Es cierto que el desarrollo más acelerado de las actividades industriales y comerciales podría contribuir a absorber la población rural desplazada; sin embargo, ya se ha señalado que el progreso tecnológico en la industria tiende a que se ocupe menos gente por unidad de producto. En el mejor de los casos, se producirían desajustes temporales que podrían provocar graves tensiones sociales, a menos que se previera en el esquema de integración una libertad total de circulación de las personas y de los capitales, para que pudieran trasladarse a las zonas más favorecidas. Sin embargo, éste es un requisito que aún está lejos de considerarse regionalmente.

Cuadro 25

ALALC: ESTRUCTURA DE PRECIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS, PRECIOS AL POR
MAYOR EN DOLARES, PROMEDIO 1962/66

(Indice 100 = trigo)

Producto	Argen- tina	Bolivia	Brasil	Colom- bia	Chile	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Vene- zuela
Trigo	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Harina de trigo	159	145	159	136	156	157	134	-	163	154	210
Maíz (en grano)	96	171	62	93	108	82	86	96	119	120	143
Arroz (paddy)	139	71	138	-	101	-	-	114	126	-	163
Arroz (beneficiado)	-	234	235	145	275	139	237	-	300	252	396
Cebada cervecera	88	100	138	42	-	74	71	-	113	93	-
Frijol (rojo y negro)	-	-	202	280	286	246	217	-	322	-	369
Frijol (blanco)	188	-	223	219	283	215	177	-	369	72	361
Papas (amarillas)	-	124	128	58	-	53	113	-	175	-	-
Papas (blancas)	129	-	73	-	101	-	71	-	114	164	193
Azúcar (refinada)	386	168	164	82	303	116	130	-	131	352	239
Tabaco (negro)	-	214	556	187	271	-	-	-	414	-	-
Cacao (almendra)	-	461	309	381	-	410	792	-	790	-	877
Café (pergamino)	-	-	358	319	-	567	-	-	1 079	-	988
Banano	-	-	54	20	-	22	-	-	85	-	82
Algodón (en rama)	-	250	169	-	-	169	-	-	271	-	326
Algodón (en fibra)	1 047	941	585	310	1 059	554	572	-	840	1 076	1 060
Carne de vacuno (primera)	829	525	615	305	858	423	637	-	988	578	1 024
Leche fluida (paquete)	94	167	67	64	96	84	-	-	174	146	269
Pollos (peso vivo)	1 147	791	520	440	921	631	-	-	938	-	396
Huevos	898	975	563	505	964	593	706	-	745	1 064	914
Mantequilla	1 943	1 918	1 274	811	2 017	854	1 586	-	1 673	2 322	1 807
Lana de oveja	833	-	-	-	1 413	-	-	-	-	1 469	-

Fuente: Cuadro 24.

- = Sin información.

/Para que

Para que tenga lugar un proceso ordenado de esta índole se requiere, en primer lugar, que los países latinoamericanos dispongan de información completa sobre la situación de cada producto. Dado que los problemas difieren de un caso a otro, las soluciones probablemente serán también de naturaleza diferente. Por ello parece indispensable que se elabore un programa integral de estudios en lo referente a producción, tecnología, consumo, comercio exterior, sistemas de comercialización interna, niveles de precios, **políticas** nacionales de fomento y perspectivas de expansión de los principales productos agropecuarios, sean o no materia de intercambio en la actualidad.^{54/}

Esta tarea preliminar de examen y análisis de los problemas existentes facilitará a los gobiernos latinoamericanos la adopción de decisiones que les permitan llegar gradualmente a concertar acuerdos de intercambio comercial, cooperación técnica y económica y armonización de políticas de producción, los cuales, naturalmente, tendrán modalidades diferentes según las características del producto o grupo de productos materia de tales arreglos.

Dentro de este contexto, no parecería difícil lograr acuerdos de comercio a plazo mediano o largo entre países de la región que disponen habitualmente de excedentes exportables y los que tendrán que seguir importando el total o parte de los volúmenes requeridos para su abastecimiento interno. Incluso en el caso de los países en los cuales la parte importada debe competir con la producción nacional, se podría pensar en una expansión de ambas sobre la base de un sistema de compras mixtas. Aun tratándose de países que producen un mismo artículo, pero que por estar ubicados en distintas latitudes geográficas tienen épocas de cosecha diferentes, podría pensarse en convenios de complementación estacional, que previeran la libre importación de ciertos productos por un número determinado de meses. Ello permitiría regularizar el abastecimiento en ambos mercados durante todo el año y evitar las alzas desproporcionadas

^{54/} En tal sentido, cabe señalar que la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO ha iniciado ya el estudio sistemático de la situación de algunos productos en los países de la ALAIC.

en los precios que suelen producirse fuera de la estación correspondiente. Este tipo de intercambio puede ser particularmente factible en el caso de productos como frutas y hortalizas.

Tanto en estos como en otros tipos de arreglos, los organismos estatales o paraestatales de comercialización pueden desempeñar un papel muy activo. En varios países latinoamericanos dichas instituciones tienen el control del comercio exterior de diversos productos agrícolas importantes. Un contacto permanente entre tales organismos, y la adopción de determinadas preferencias para las adquisiciones dentro de la región, podrían dar un impulso efectivo a los programas de intercambio y sustitución de importaciones extrarregionales. Un aspecto de particular importancia que debe tenerse en cuenta en relación con esto último, es el que se refiere a la gran proporción que, en el caso de algunos países, representan las importaciones de productos agrícolas efectuadas en condiciones especiales o de favor.

En el cuadro global actual cobra particular importancia la cooperación que pueda establecerse en materia de investigación y extensión agrícolas, formación de personal técnico, y de lucha contra las enfermedades y plagas que afectan a plantas y animales. En este campo podrían alcanzarse notables economías en los gastos que debe realizar cada país por separado o emprenderse acciones conjuntas que superen las posibilidades financieras y técnicas individuales, a la vez que podrían aprovecharse mucho mejor los escasos recursos disponibles de personal especializado.

