

Revista de la CEPAL

Director

RAÚL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1978

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA

Secretario Ejecutivo

Enrique V. Iglesias

Secretario Ejecutivo Adjunto

Manuel Balboa

CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Norberto González
Osear J. Bardeci	Jorge Graciarena
Osear Altimir	Cristóbal Lara
Eligió Alves	Luis López Cordovez
Nessim Arditi	Roberto Matthews
Robert Brown	Eduardo Neira
Ricardo Cibotti	Rene Ortuño
Silbourne S.T. Clarke	Aníbal Pinto
Joseph F. El Haj	David Poílock
Eduardo García	Alejandro Power
	Gert Rosenthal

COMITÉ DE PUBLICACIONES

Jorge Viteri	Miembros <i>ex officio</i> :
Osear J. Bardeci	Joseph F. El Haj
Andrés Bianchi	Marta Boeninger
Jorge Graciarena	Jorge Israel (ILPES)
Adolfo Gurrieri	Claudionor Evangelista (CLADES)

Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones

Renée Chassagne

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: S.78.II.G.4

(Precio: US\$ 3.00 (o su equivalente en otras monedas))

NOTAS

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Societaria de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

SUMARIO

La ambivalencia del agro latinoamericano <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Acumulación y creatividad <i>Celso Furtado</i>	19
Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual <i>Aníbal Pinto</i>	27
La evolución económica en Centroamérica <i>Gen Rosenthal</i>	47
La actitud de los Estados Unidos hacia la <i>David H. Pollock</i>	CEPAL. 59
Proteccionismo y Desarrollo <i>Pedro I. Mendive</i>	87
Estructura socioeconómica y crisis del sistema <i>Raúl Prebisch</i>	167
Notas y Comentarios	265
30 años de la CEPAL	281

La secretaria de la Comisión Económica para América Latina prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la secretaria, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización.

Nota» explicativa»

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable,

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa,

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

La ambivalencia del agro latinoamericano

*Enrique V. Iglesias**

Lo acaecido en los últimos años en el desarrollo rural obliga a considerar con gran cautela la visión tradicional que concibe al mundo agrario como carente de dinamismo e incapaz de responder de manera eficaz, a los estímulos económicos. Más bien al contrario, el ritmo de crecimiento de la producción ha sido persistente, se ha expandido la agricultura de exportación, ha aumentado el nivel de tecnificación y se ha ido transformando la organización productiva, todo lo cual se vincula de manera estrecha con cambios importantes en la composición y orientación de los agentes productivos, entre los cuales destaca la presencia de un nuevo empresariado rural.

Sin embargo, no debe dejarse de lado la otra cara de la medalla que muestra la persistencia de amplias áreas de agricultura tradicional y de antiguos y obstinados problemas como la miseria rural, el desempleo y el subempleo, la desnutrición, el uso irracional del suelo y otros, que contribuyen, además, a mantener las altas tasas de migración a las ciudades.

El autor subraya que deben hacerse los mayores esfuerzos para superar esta ambivalencia del desarrollo agrario latinoamericano y, por ello, plantea al final algunas sugerencias para orientar la acción en este campo, entre otras, la necesidad de encarar los problemas agrícolas dentro del marco global del desarrollo, el papel importante que debe jugar el Estado, y la exigencia de enfrentar con realismo los problemas de acceso a la tierra.

*Secretario Ejecutivo de la C/HAJ.

1. Las dificultades del tema

El tema es, por cierto, muy complicado. No es fácil hablar hoy de los problemas sociales de la agricultura; nunca lo fue, fundamentalmente por tres razones que convierten en muy delicada su discusión.

En primer lugar, no es posible hablar de la situación social del agro sin referirse a la totalidad de los problemas de una economía, puesto que no existe el problema aislado de la agricultura, como tampoco existe el problema aislado de la 'situación social del agro'.

La cuestión, como ninguna otra, forma parte de una visión o de un enfoque integral de la economía de nuestros países, cuya sectorialización tiene limitaciones que a todos nos constan. De ahí la necesidad de no parcelar nuestros análisis, puesto que cada uno de los temas debe necesariamente responder a una visión de conjunto de los problemas nacionales.

La segunda limitación importante es la existencia de una amplia pluralidad de vías políticas y económicas para alcanzar el desarrollo. No existe una vía única para los países en materia de políticas económicas y sociales. América Latina tiene una conocida geografía ideológica en esta materia, y no menos variada experiencia que demuestran que no estamos en presencia de soluciones unívocas.

Los países, de acuerdo con sus orientaciones políticas, filosóficas, ideológicas, han optado por diversas soluciones, todas las cuales se observan en el espectro latinoamericano y por supuesto se dan en forma mucho más variada aún en el ámbito mundial. Por ello, es legítimo entender que las peculiaridades de cada país y sus orientaciones —políticas o filosóficas— estén presentes en forma muy especial en el análisis de los proble-

Nota: Este artículo presenta las líneas fundamentales de la exposición que realicé en la Reunión Técnica CEPAL/FAO que se llevó a cabo en Montevideo, en agosto de 1978.

mas sociales, y especialmente de los problemas sociales del agro.

Y la tercera limitación, que también tenemos que mencionar desde el comienzo para que nuestras palabras caigan en el terreno adecuado, es que América Latina 'no es una unidad' en lo que respecta al enfoque de estos problemas. Tampoco lo es en muchos otros campos. Cada vez es más difícil agregar datos en América Latina, y cada vez es más necesaria la cautela ante grandes generalizaciones que pueden inducirnos a errores de magnitud.

Los países tienen situaciones agrícolas muy especiales y distintas, tanto en lo que atañe a la participación del agro en la producción, como en la relativa importancia de los problemas sociales. Por tanto, el estudio de generalización tiene considerables limitaciones. Pero estamos también plenamente conscientes de que existen elementos comunes en América Latina. Al identificarlos y ponerlos de manifiesto no incurrimos en la ingenuidad de creer que podemos abordar los problemas de la región con un grado de generalidad a la cual se resiste la diversidad de situaciones reales en la América Latina actual.

2. La naturaleza de los temas en discusión

Una vez señalados estos límites, deseo hacer algunas reflexiones, fruto de un ejercicio de pensamiento que hemos hecho en la secretaría en torno a las labores de la División Agrícola CEPAL/FAO, y cuyas principales conclusiones han sido recogidas en una publicación reciente¹.

En más de una oportunidad la CEPAL ha destacado la extraordinaria evolución

¹Véase *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales (1950-1975)*, serie Cuadernos de la CEPAL., No. 21, Santiago de Chile, 1978.

de América Latina en los últimos veinticinco años. La América Latina de hoy es muy distinta a lo que era la América Latina de los años cincuenta. Esto parece una perogrullada para los que hemos tenido la suerte de vivir esos veinticinco años; no lo es tanto cuando uno mira serenamente las diferencias entre aquella América Latina de la postguerra y la que está surgiendo hoy, incursionando ya en el decenio de 1980. Es una nueva América Latina en materia de producción, cuatro o cinco veces más grande que la América Latina en los años cincuenta; es una nueva América Latina en cuanto a sus relaciones externas, pues avanza vigorosamente en las políticas de expansión y diversificación productiva de sus exportaciones; es una nueva América Latina en lo que respecta a los grandes agentes de su proceso de desarrollo económico. Existen nuevos empresarios, nuevos burócratas, nuevos agentes del proceso de desarrollo, nuevos organismos y empresas internacionales actuando en la región. Es una nueva América Latina también en lo que tiene que ver con su sociedad; hay una nueva sociedad latinoamericana, nueva en en volumen de su población y en sus rasgos cualitativos y distintas estructuras de clases. En suma, estamos en presencia de una nueva región. Entender esto es muy importante para no repetir errores y, sobre todo, para no reiterar conceptos y juicios que muchas veces la experiencia ha dejado atrás.

Esa situación de América Latina ha hecho posible que hoy la región sea capaz de mostrar una excepcional capacidad dinámica de crecimiento económico; si en los años cincuenta se nos hubiera dicho qué sería la América Latina de hoy, seguramente hubiéramos tenido serias dudas ante semejantes hipótesis de crecimiento. Sin embargo, esa América Latina, que ha hecho este esfuerzo* extraordinario de desarrollo de sus fuerzas productivas,

que ha logrado una transformación estructural tan importante, y que posiblemente logre mucho más aún en los años que vendrán, muestra al mismo tiempo profundas y violentas ambivalencias en el plano social.

El desarrollo económico no ha alcanzado a toda la estructura de la sociedad, y como lo hemos destacado en más de una oportunidad, nos encontramos hoy con la persistencia de grandes y agudos problemas sociales, fundamentalmente radicados en la situación de pobreza crítica en que vive una tercera parte de la población latinoamericana, en la persistencia de altas tasas de desempleo y subempleo, y especialmente en el hecho de que el progreso económico alcanza significativamente sólo a ciertos niveles de la sociedad; a otros sectores o capas llega apenas en forma residual.

Este es un hecho real y objetivo que es quizás la nota más característica de la América Latina de hoy; una profunda ambivalencia encarnada en la potencialidad dinámica que ha mostrado la región y en la falta de capacidad para resolver sus problemas sociales en un lapso más o menos prudencial, en el que las expectativas no se vean frustradas por las realidades.

Dentro de ese marco se ubica la problemática social-rural que es, en el fondo, un capítulo de la situación ambivalente que se da en la región: existe una pujanza muy grande de su capacidad de crecimiento y de los logros objetivos en materia económica, junto con una lentitud en la solución de algunos de los problemas sociales más agudos.

Podríamos decir, entonces, que el problema central consiste en analizar cómo puede extenderse a todo el sector agrícola ese proceso de modernización que alcanzó también, en forma importante, a ciertos segmentos del agro latino-

americano, y cómo pueden mediante esa extensión, abordarse los agudos problemas sociales y culturales que la agricultura debe afrontar en los próximos años.

3. *El dinamismo del agro latinoamericano.*

En ese orden de ideas, quisiera mencionar, en primer término, lo que en sus documentos la CEPAL ha llamado el dinamismo del sector agrícola en América Latina. Durante muchos años nos hemos acostumbrado a interpretar el desarrollo agrícola mediante definiciones aceptadas más o menos pacíficamente, pero que han comenzado a verse cuestionadas por la realidad.

En primer lugar se ha sostenido que el sector agrícola era el menos dinámico y el menos capaz de reaccionar frente a los estímulos de las políticas económicas. Otra interpretación nos decía que el problema fundamental de la agricultura latinoamericana era la insuficiencia de la demanda; la demanda de los consumidores no constituía un estímulo capaz de provocar una reacción suficiente de la agricultura latinoamericana. Finalmente, una interpretación diferente nos señalaba que la agricultura presentaba cierta incapacidad para responder a los estímulos por causa de insuficiencias en la oferta agrícola, las cuales se debían fundamentalmente a problemas de estructura, de tenencia y de tamaño que impedían una respuesta del sector ante los estímulos dinámicos de las políticas públicas.

Estas tres grandes interpretaciones tienen una parte de verdad; y seguramente surgen, con distinto grado de vigencia, cuando se analizan casos concretos en la región. Sin embargo, tenemos la convicción de que no bastan para explicar lo que ha venido ocurriendo en el agro. Además hay que inscribirlos dentro

de la dinámica que se ha dado en la agricultura latinoamericana, y tenemos que comenzar por poner de manifiesto dicha dinámica para hacer justicia a los hechos.

Creo que no podemos decir, en términos absolutos, que en América Latina se ha dado una insuficiencia dinámica, estructural, de la agricultura; por lo menos, las cifras no lo atestiguan con claridad.

En primer término, en lo que respecta a la producción, y haciendo abstracción de las diferentes situaciones por países, la agricultura latinoamericana muestra, durante los últimos veinticinco años un ritmo de crecimiento que pudo atender la demanda efectiva proveniente del consumo regional considerado en su conjunto, lo que ciertamente no quiere decir que esa demanda deba constituir el máximo de nuestras aspiraciones. Sin duda, ella podría ser muy superior, sobre todo si pusiéramos la agricultura al servicio de procesos mucho más dinámicos para solucionar problemas sociales. Pero tenemos que aceptar que no se puede hablar de una 'falta de dinamismo en el agro latinoamericano', cuando éste ha mostrado una sostenida expansión de más del 3% anual durante los últimos veinticinco años, sobre todo si se compara esta experiencia con la internacional.

En segundo lugar, si se examina la agricultura latinoamericana y se miran especialmente los últimos quince años, hay que reconocer que ha habido una respuesta sumamente dinámica, aunque selectiva, en lo que se refiere a la agricultura de exportación. Algunos países de la región, en muy pocos años, han pasado a ocupar lugares preeminentes en la exportación de productos fundamentales para el resto del mundo. Cualquiera sea la hipótesis inicial, lo anterior significa que la agricultura fue capaz de reaccionar y de responder a los estímulos de las políticas públicas en materia exportadora y que es, y seguirá siendo por mucho

tiempo, uno de los pilares indispensables de la capacidad de exportación de América Latina. Si la respuesta no ha sido aún mayor, esto se debe principalmente a que no la han dejado expandirse; o, dicho en otros términos, a que las políticas proteccionistas de los países industriales —a ellas me referiré más adelante— han limitado la capacidad expansiva de la agricultura latinoamericana de productos de exportación.

Tampoco podemos decir que la agricultura latinoamericana haya presentado serias deficiencias en lo que se refiere a importaciones; éstas se han mantenido dentro de niveles más o menos razonables, como lo establece la CEPAL en sus documentos. Diría que son principalmente las influencias climáticas u otras semejantes las que han producido bruscos aumentos de las importaciones agrícolas tradicionales. Sin embargo, en términos generales no se ha acentuado la dependencia externa de la América Latina en materia de importaciones agrícolas.

No parece tampoco haber, un estancamiento tecnológico. Si las cifras son correctas, tenemos que aceptar que en los últimos veinticinco años América Latina ha aumentado doce veces su consumo de fertilizantes y ha multiplicado por cinco el uso de tractores, y que estos hechos significan de alguna manera una considerable penetración tecnológica en la región; los insumos tecnológicos han sido un factor importante del proceso de crecimiento.

Finalmente, si se considera la expansión de la superficie —uno de los elementos tradicionalmente importantes para la expansión de la producción agrícola— notamos que alcanzó al 2.7% en los años cincuenta y decreció al 1.9% en los últimos años, lo que quiere decir que la expansión de la frontera agrícola no ha sido el factor clave de los aumentos de

producción registrados durante el período.

Considerando así la agricultura, no puede decirse que haya sido poco dinámica; sin necesidad de grandes matices, podemos afirmar que ha dado una respuesta, y que frente a estímulos de las políticas públicas, ha mostrado, de alguna manera, una importante capacidad de movilización de sus fuerzas productivas.

Conjuntamente con este dinamismo, se ha producido también en la región una significativa transformación de la estructura social del agro. La CEPAL lleva adelante en este momento un proyecto que tiene por finalidad, precisamente, analizar en profundidad las mutaciones dentro de la estructura social de la agricultura latinoamericana. Pueden caracterizarse con tres o cuatro grandes pinceladas que señalan los grandes elementos surgidos en el espectro social de la América Latina en lo que a la agricultura y al ámbito rural se refiere.

Por de pronto, es evidente que ha aparecido un "nuevo empresario latinoamericano", un grupo reducido, pero muy importante para la capacidad de producción. El empresario tradicional, vinculado al agro por lazos tradicionales de tenencia de la tierra, ha dejado su lugar en muchos casos a empresarios dinámicos, cuyas empresas se basan en el criterio de rentabilidad y de expansión productiva eficiente. Hay un empresariado agrícola nuevo, minoritario sin duda, que tiene todas las características del empresario mercantil —del empresariado "schumpeteriano" para ponerlo en términos económicos— y que es un fenómeno que no puede ser pasado por alto cuando se describe la sociedad rural latinoamericana.

Es evidente también que ha aparecido en el escenario agrícola latinoamericano

la empresa transnacional, la cual ha llegado a desempeñar un papel muy importante y en algunos casos se ha constituido en uno de los principales agentes productivos, especialmente para la agricultura de exportación. Tras esa presencia incorporada a este nuevo perfil de la sociedad latinoamericana están las ambivalencias de la acción de dichas empresas que son suficientemente conocidas.

Hemos visto surgir además, en la misma región, un conjunto importante de administradores, de intermediarios, de burócratas, de tecnócratas, todos los cuales han dado lugar a la creación de un "sector social intermedio" que respondió precisamente a los estímulos dinámicos de la expansión agrícola.

Y ha aparecido, también con características nuevas, el asalariado rural. Este es el producto principal de los tipos y formas de explotación que se han dado en la agricultura; y constituye también una clase que existía ya desde mucho tiempo atrás, pero que parece haber adquirido en los últimos años una importancia cuantitativa muy grande. La gran empresa mercantil ha creado la necesidad de contingentes cada vez mayores de empleados y obreros, con lo que surge una nueva clase asalariada nada despreciable, por cierto, en la estructura social rural de América Latina. Estos cambios coexisten con la subsistencia y aun el crecimiento de grandes segmentos de la agricultura tradicional en América Latina, en la que laboran millones de familias y de personas que continúan en condiciones de vida primitivas, a las cuales no han llegado sino escasamente los beneficios del progreso técnico. La ruptura de la estructura tradicional de la sociedad rural latinoamericana ha producido, en la mayoría de los países de la región, persistentes y agudos desequilibrios sociales.

4. *La otra cara de la medalla*

Estas consideraciones nos llevan a mirar la otra cara de la medalla: el fuerte proceso de crecimiento de la agricultura en términos relativos, y la importante transformación en la sociedad rural latinoamericana, han sido acompañados por la persistencia de los viejos problemas sociales que no solamente no se han resuelto, sino que, en ciertos casos, se han agudizado. Estos rasgos se ponen de manifiesto en varios de los estudios preparados por la CEPAL.

En primer lugar, debemos señalar un hecho penoso: la situación de miseria rural sigue siendo el rasgo dominante en la región en su conjunto. Según estadísticas del Banco Mundial, en 1975 aproximadamente el 38% de la población latinoamericana, o sea alrededor de 45 millones de personas de aquel año, se encontraban en situación de pobreza rural. En otros términos, si estimamos que la pobreza crítica en América Latina alcanza a unos 100 millones de personas, la mitad de los pobres están en el medio rural. Este hecho real es uno de los que pone en evidencia las ambivalencias del progreso material y la situación en que se encuentran grandes sectores de la población rural.

Un segundo elemento no menos importante es el desempleo y, sobre todo, los elevados niveles de subempleo, que equivalen, en algunos casos, a una cuarta o una quinta parte de la población rural. Es decir, entre un 20 y un 25% de las personas que viven y deben trabajar en el medio rural se encuentran en situación de desempleo o de subempleo; con ello se está perdiendo una masa enorme, una capacidad humana impresionante que se desaprovecha no solamente desde el punto de vista económico, sino por supuesto también desde el punto de vista de su capacidad de construcción de la sociedad latinoamericana.

No menos fuertes parecen haber sido los problemas de migración, que han estado presentes en algunos países con más agudeza que en otros, pero que se dan en todos. Esta permanente migración del campo a las ciudades ha alcanzado cifras realmente extraordinarias; en los últimos veinticinco años, 40 millones de campesinos emigraron hacia nuestras ciudades, lo cual significa prácticamente el 50% del crecimiento de la población agrícola. Dicha migración contribuye a crear los cinturones de miseria que hoy presentan las ciudades, los cuales han creado una especie de estructura infrahumana que muchas veces acompaña su crecimiento. Todo ello revela un serio problema: la incapacidad dinámica del sistema para absorber en actividades urbanas productivas y dinámicas a estos contingentes que vienen del campo.

La desnutrición sigue también siendo un factor importante en la región, y en algunos países presenta carácter agudo. A pesar de los programas de los gobiernos, muchos de ellos exitosos, estamos plenamente conscientes de que, de acuerdo con las estadísticas, habría muchos millones de personas que en este momento presentan deficiencias nutricionales.

Tampoco podríamos pasar por alto otro factor importante: el uso irracional del suelo. Las formas especiales de explotación de agriculturas tradicionales, o en otros casos el avance sobre las tierras nuevas, no siempre se han hecho respetando las condiciones ecológicas o considerando debidamente la necesidad de preservar el suelo y los elementos que lo acompañan como recurso fundamental de nuestra estructura económica. Esto quiere decir que la problemática social también ha incidido de alguna manera en el uso y la explotación del suelo en América Latina.

Los señalados son todos temas centrales. Seguramente tendrán respuestas y enfoques nacionales muy distintos y dispares, puesto que no se da en todos los países la misma situación del agro, ni la misma proporción de personas en situación de pobreza crítica, ni tampoco las mismas características del sector moderno. Sin embargo, salvadas esas diferencias, la agricultura latinoamericana reprodujo, con características mucho más agudas que el total de la economía, aquella ambivalencia que significa el progreso en ciertos sectores y la persistencia de agudos problemas sociales.

Ese es el signo de la América Latina de hoy. Estas reflexiones apuntan, en definitiva, a reafirmar que hoy más que nunca, América Latina enfrenta un gran desafío: el de tener la posibilidad de resolver sus problemas sociales fundamentales de un modo que hace quince o veinte años habría resultado impensable.

5. *Las ambivalencias económicas y sociales*

Dicho en otros términos: si insistimos en señalar la ambivalencia creada por una potencialidad de desarrollo y por una problemática social, es porque estamos convencidos de que la región, considerada globalmente, y sin desconocer su diversidad, está en condiciones de resolver sus problemas sociales más agudos dentro de horizontes que no deberían exceder los límites de una generación.

Aun a riesgo de que estas reflexiones no sean igualmente válidas en todos los casos, nos preguntamos: ¿cuál es la razón por la cual las explicaciones tradicionales sobre desarrollo rural actualmente nos quedan estrechas?

Ya no podríamos explicar todo este desarrollo ambivalente exclusivamente en función de los problemas estructura-

les, o de la insuficiencia de la demanda, o de la inelasticidad de la oferta agrícola. Creo que el asunto va mucho más allá y tiene que ver con el tipo de desarrollo económico que se ha dado en la América Latina en los últimos años.

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

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

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

En otras palabras, se ha ido creando una estructura social en la que existe un sector moderno que responde a los estímulos dinámicos de una sociedad de consumo, y que depende fundamentalmente de los estratos medios y altos y de los cambios y ampliaciones de la demanda internacional; sin embargo, no ha habido una estructura del crecimiento capaz de estimular la transformación de la llamada agricultura tradicional

que, en muchos países de la región, sigue siendo uno de los grandes y dolorosos desafíos a las políticas y a la imaginación de los gobiernos.

Podríamos suponer, por último, que se trata de un problema de tiempo, y que si el proceso de modernización agrícola continúa, sólo habrá que esperar que alcance ritmos suficientes para resolver el problema de la agricultura tradicional. Sin embargo, esta respuesta parece totalmente inadecuada frente a la magnitud del problema y a su urgencia, tanto política como social y económica.

El problema central consiste precisamente en tratar que los gobiernos, en función de su capacidad de acción, hagan posible que esa dualidad no se resuelva solamente con tiempo, sino con acción y políticas dinámicas que permitan enfrentar el problema en alguna forma mucho más rápida y eficaz que las que se han adoptado hasta ahora.

Pensar en estos términos significa una vez más volver a lo ya expresado. No se puede analizar el problema de la agricultura si no es en el contexto de la transformación social integral y del problema del conjunto de la economía, y sobre todo de lo que han sido los grandes factores de su estímulo. América Latina no puede construirse exclusivamente sobre la base de la dinámica de un sector social de consumos medios y altos, ni tampoco podría construirse exclusivamente sobre la base de las grandes tendencias que puedan provenir del comercio internacional.

Es muy importante además que, de alguna forma, el sector tradicional campesino comience a desempeñar un papel activo en el desarrollo de América Latina, y de este modo puedan resolverse el problema económico y el problema social que involucra la ambivalencia a la cual nos referimos.

6. Reflexiones sobre lineamientos para la acción

¿Cuáles podrían ser las grandes líneas en las cuales debieran pensar los políticos, teniendo en cuenta que no se trata de dar lineamientos o consejos universales, puesto que las situaciones difieren bastante, sino de reflexionar en voz alta en función de la realidad observada en los últimos años?

Me permitiría señalar en primer término lo siguiente: la persistencia de este desequilibrio rural y urbano no podría continuar en la América Latina en la forma que está; el tema como tal está llamado a exigir cada vez mayores preocupaciones por parte de los gobiernos. No podríamos pensar el problema agrícola, especialmente en su dimensión social, como un elemento de tipo meramente residual en las políticas nacionales.

La agricultura ha sido durante muchos años un pariente pobre de las políticas generales. El predominio de otro tipo de políticas ha sido muy fuerte, y no siempre el enfoque del desequilibrio social, o del desequilibrio entre lo rural y lo urbano, han servido de fundamento para el diseño de las políticas seguidas en la región.

Otra reflexión importante se desprende de lo anterior: no se puede abordar la cuestión en forma parcial, sino que dentro de un conjunto de medidas que abarquen a la economía en su totalidad. Dicho esto, no debe olvidarse que no partimos de cero. Los gobiernos tienen experiencias variadas que han ocupado de alguna manera el escenario de América Latina durante muchos años, desde las reformas agrarias integrales, que enfocaron fundamentalmente el tema alrededor de los problemas de tamaño y de tenencia, hasta los programas de colonización pasando por toda una gama de políticas intermedias como la asistencia técnica a

la agricultura o los programas de crédito o de desarrollo rural integral. En suma, hemos tenido una vasta gama de experiencias sumamente valiosas y en algunos casos de decisivos efectos sobre la transformación del agro. También hemos conocido otras no siempre exitosas, o que no han cumplido todas las expectativas puestas en ellas, pero que por lo mismo ofrecen una base muy importante para pensar y reflexionar.

Tomando en cuenta una serie de conclusiones generales respecto de esas políticas, me permito poner el acento en cinco o seis grandes cuestiones.

Una primera reflexión tiene que ver con la responsabilidad del Estado. Creo que estos problemas no podrían ser abordados exclusivamente sobre la base de la dinámica del mercado: tiene que existir, de alguna forma, una acción deliberada del Estado.

Esto no significa que aquí se abogue por el mero burocratismo, o que se busque sofocar la actividad privada. Lo que queremos señalar es que el tema social rural, es en sí mismo una preocupación central para cualquier Estado, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Esto significa, hoy más que nunca, que la capacidad de planificación estatal, entendiendo por tal la necesidad de prever, de anticipar, y especialmente de dar continuidad a la política en materia agrícola, es un factor fundamental en cualquier tipo de estrategia económica. El grado y forma de intervención estatal depende obviamente de cada país, que tendrá que definir cómo encararla y hasta qué punto llevarla; pero estoy persuadido de que remitirse exclusivamente a las reglas del mercado podría extender los horizontes de tiempo hasta límites seguramente incompatibles con la urgencia de muchos de los problemas. De ahí es que creo

más necesario que nunca incorporar políticas racionales, pero sobre todo políticas consistentes y continuas que permitan realizar programas con bases claras y firmes, no sometidas a la improvisación o a los azares del cambio permanente de frentes.

Otra reflexión indica que continúan con nosotros los viejos problemas de las estructuras agrarias, de tamaño y de tenencia, que durante tanto tiempo han sido objeto de preocupación de la CEPAL y de la FAO. No podemos ignorar que el 60% de la población agrícola tiene en este momento problemas de carencia de tierras en países donde éstos podrían resolverse, por cuanto existe abundancia de ellas. Es una cuestión que cada país tendrá que abordar a su manera; pero es necesario que se enfoque con realismo el problema de las estructuras agrícolas rurales, y especialmente el de la existencia de numerosos contingentes de familias que se encuentran sin acceso a la tierra y que necesitan de alguna forma de la acción estatal. El desarrollo rural no es posible si los problemas no se atacan en sus raíces y ello exige, en muchos casos, que se comience por los cambios en la tenencia de la tierra y en otras estructuras institucionales que históricamente han frenado el desarrollo.

Una tercera reflexión deriva de algo que ha puesto de manifiesto la experiencia de los últimos años: en aquellos países donde el mercado desempeña un papel fundamental en la asignación de los recursos, es necesario que haya coherencia era la aplicación de las reglas del mercado en lo que tiene que ver con la agricultura. Se ha ido experimentando durante muchos años con políticas parciales, muchas veces contradictorias y de corta duración. No se ha valorado quizás debidamente el hecho de que un sector muy considerable del agro, en la

medida que tenga estímulos coherentes, responde y aumenta sus rendimientos. Si tenemos sistemas económicos con economía de mercado, éstos deben desempeñar adecuadamente su papel, y por lo tanto el manejo de los precios relativos o de las tasas de rentabilidad forma parte de un capítulo al que hay que darle debida importancia. En otros términos, la racionalidad y continuidad de los estímulos sigue siendo otra de las grandes tareas a las que debería abocarse cualquier política agrícola.

Otro problema presente en cualquier estrategia nacional es el que tiene que ver con la reorientación de la asignación de recursos por parte de los gobiernos. La dinámica de los sectores modernos, tanto en el campo agrícola como en el campo industrial, hace que tengan una altísima capacidad de absorción de los recursos: la tendencia natural es que el sector moderno de nuestras economías se convierta en la gran fuente de demanda y en el gran acaparador de los recursos sociales, y por tanto, en los programas agrícolas, la agricultura tradicional tiene que competir con grandes demandas de sectores urbanos y de sectores agrícolas modernos que tienen mayor peso relativo, mayor capacidad de negociación y mayor peso político. Como consecuencia, tradicionalmente, una competencia persistente por el uso de recursos termina en que éstos son aprovechados fundamentalmente por la estructura moderna de la economía Latinoamericana, en desmedro de los sectores tradicionales que los necesitarían para compensar desniveles existentes en nuestra región. La concentración del progreso técnico en ciertos puntos focales, tanto en las ciudades como en el campo, hace que la reasignación de recursos hacia los sectores agrícolas deba constituir, en los próximos años, uno de los grandes imperativos de los gobiernos de la América Latina.

Creo que hay también un problema tecnológico, el cual se presenta en todos los campos de los cuales estamos ocupándonos. La tecnología ha sido señalada como un factor dinámico de gran envergadura de América Latina; y bienvenido sea ese progreso tecnológico. Sin embargo, también tenemos que reconocer que muchas veces se han incorporado tecnologías foráneas que no se compadecen, ni con la dotación de recursos, ni con el tipo de problemas sociales que tenemos en el agro latinoamericano. Repensar el tema tecnológico, tratar de meditar sobre el tipo de tecnologías que se acomodan a esa dotación de recursos, es otra variable sin cuya consideración ningún programa que enfoque estos temas podría tener realmente una adecuada viabilidad.

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

No voy a insistir sobre este problema, que está en todo el trasfondo económico y social del desarrollo latinoamericano.

7. Conclusiones

En conclusión, estamos por supuesto enfrentados a un momento difícil en la coyuntura mundial y también difícil en la coyuntura latinoamericana. Durante muchos años nos acostumbramos a programar nuestras economías dentro del marco de un mundo estable, y ahora tenemos que empezar a acostumbrarnos

a programar nuestras economías en el marco de un mundo inestable, lo que hace mucho más difícil nuestra tarea.

Esta se dificulta aún más porque estamos entrando en una etapa en la cual la sociedad latinoamericana en su conjunto ha tomado conciencia de su situación, y las exigencias que enfrentan las políticas públicas y los Gobiernos se hacen cada vez más complejas.

Todo esto significará, seguramente, que en los próximos años el gran desafío para América Latina será la transformación del Estado latinoamericano, para hacerlo capaz de responder a esas dificultades, tanto internas como externas, y sobrellevar los momentos no siempre fáciles de una coyuntura internacional compleja y caprichosa.

Ha quedado ya muy atrás aquella oposición entre desarrollo industrial y desarrollo agrícola. Nadie duda hoy de que tenemos que mantener un acelerado desarrollo industrial; pero nadie duda tampoco de que, sin una respuesta dinámica de la agricultura latinoamericana, ese desarrollo industrial será frenado más tarde o más temprano. Es decir, no es posible imaginar una América Latina dinámica y pujante hacia el año 2000 sobre la base de un desequilibrio entre uno y otro. Cada vez crece más nuestra convicción de que, en la América Latina en los próximos decenios, el sector agrícola constituirá un puntal básico del desarrollo. Y salvo que ese tema sea abordado con decisión, nuestro propio desarrollo industrial tropezará con importantes obstáculos. En la última reunión de FAO en Lima discurremos sobre la potencialidad agrícola latinoamericana, la enorme capacidad que tiene esta región para responder a los desafíos de su creciente población y para convertirse sin ninguna duda en uno de los grandes abastecedores de alimentos para el mundo. Esa agricultura dinámica es un

puntal indispensable para el desarrollo industrial, y por lo tanto, para el desarrollo nacional. En ese sentido, el primer punto que quisiera subrayar como reflexión, es que la agricultura seguirá siendo el gran desafío para la estrategia de desarrollo de América Latina y de cualquier país.

La segunda reflexión es que el desarrollo agrícola es, en el fondo, un punto de apoyo básico para la solución de los grandes problemas sociales de muchos de los países de la América Latina.

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

es necesario enfrentar el gran desafío surgido en algunos de nuestros países, y que es el problema del empleo.

La tercera reflexión a la que quería llegar —y que muchas veces subrayara Hernán Santa Cruz— es la vinculación de todos estos temas con la realidad internacional. Hemos visto en los últimos años una serie de acciones políticas y una gran dinámica de las reuniones internacionales orientadas hacia la construcción de un nuevo orden económico internacional. La CEPAL se ha asociado a estos esfuerzos porque creemos que es un imperativo moral y político el llegar a construir un nuevo orden económico internacional mucho más justo y mucho mejor en materia de distribución de oportunidades. En los últimos tiempos han surgido temas nuevos, y el mundo entero se ha alarmado y sorprendido ante la pobreza del mundo en desarrollo. El Dr. Raúl Prebisch ha dicho que los países industriales del Norte han descubierto un poco tardíamente el agudo problema de la existencia de contingentes importantes de pobres en nuestros países. Pues bien, yo diría que es importante que la comunidad internacional, que hoy aparece sensibilizada frente a estos temas sociales, comprenda que la gran acción del mundo desarrollado con respecto a nuestros países, su gran colaboración con nuestros esfuerzos por resolver nuestros problemas sociales, tiene que comenzar por la política de

remuneración de los precios de los productos básicos. Un dólar de aumento en el café, o cien dólares más en el precio de la tonelada de carne, hacen mucho más que cualquier retórica o cualquier asistencia técnica y financiera para los agricultores que producen café o carne en los países de América Latina.

Es bueno entender que en ese problema de remuneración está la real justicia internacional, por lo menos en lo que tiene que ver con este tema de la justicia social en la agricultura latinoamericana. Por tanto, no existirá efectiva colaboración de la comunidad internacional con nuestros esfuerzos si este tema de la justicia en la remuneración de los productos básicos no se aborda con decisión, y especialmente si no se eliminan las barreras proteccionistas que siguen siendo actualmente uno de los obstáculos fundamentales para la expansión de nuestra producción. Este deberá ser el punto focal de nuestro diálogo internacional.

Por lo dicho hasta aquí concluyo reiterando que no debemos ocuparnos solamente de dinamizar nuestra agricultura sino también de construir una auténtica sociedad latinoamericana, en la cual actúen y participen los grandes contingentes humanos actualmente excluidos, incorporándose así efectivamente al gran destino que todos deseamos para América Latina.