

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

E/O. 12/592

**UNA POLÍTICA AGRÍCOLA PARA ACELERAR  
EL DESARROLLO ECONÓMICO**

**DE AMÉRICA LATINA**

**PROPIEDAD DE  
LA BIBLIOTECA**

Sobretiro del artículo publicado en el Vol. VI, No. 2, octubre de 1961, del  
BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA

1884

Received of the  
Hon. Secy of the  
Interior  
the sum of  
\$100.00  
for  
the year 1884

Wm. H. ...

Wm. H. ...

## UNA POLITICA AGRICOLA PARA ACELERAR EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA\*

### I. INTRODUCCION

Está fuera de toda duda que la industrialización es el camino que permitirá a los países poco desarrollados aumentar su ingreso a un ritmo más rápido que el crecimiento de sus exportaciones y que sólo la sociedad industrial es capaz de crear el espíritu de innovación técnica que ahora caracteriza a los países avanzados.

La demanda mundial de productos primarios crece lentamente a largo plazo, no sólo porque se torna débil el impulso industrial a altos niveles de desarrollo, sino porque el avance tecnológico ha permitido la sustitución de importaciones de alimentos y fibras en aquellos países. En cambio, la demanda de bienes manufacturados en América Latina es muy elástica. Hay pues una incompatibilidad entre lo que las exportaciones latinoamericanas permiten comprar y lo que exige la demanda interna. La industrialización se plantea así como un instrumento necesario para mantener el equilibrio de pagos entre América Latina y el resto del mundo. Además, la industrialización permite ofrecer empleo más productivo a la mano de obra redundante en la agricultura cuando existe empleo pleno a un determinado nivel de la técnica, y sirve asimismo para valorizar los productos del campo.

Lo que es necesario examinar es la falta de armonía entre el crecimiento agrícola y el crecimiento de los otros sectores de la economía. La agricultura<sup>1</sup> se ha desarrollado con lentitud en los años recientes en la mayoría de los países latinoamericanos. En los casos en que el sector ha crecido con franca rapidez, el crecimiento ha sido provocado por el desarrollo circunstancial de productos de exportación, sobre todo de aquéllos cuya demanda externa aumenta secularmente en forma lenta.

Esta lentitud de crecimiento de la agricultura ha constituido un poderoso freno para el desarrollo económico general equilibrado. Por otra parte, el marco estructural en que se desenvuelve la actividad agrícola y el módulo de distribución del ingreso que prevalece en ella, han retar-

dado el desarrollo de un mercado adecuado para absorber los productos de la industria nacional.

Por lo tanto, parece ineludible y urgente superar la situación planteada, y encontrar las fórmulas necesarias para lograr un rápido desarrollo de la agricultura y una mejor distribución del ingreso que genera. Con ello se podría:

- a) Ocupar recursos que se encuentran ociosos o subempleados en la actualidad, en especial la mano de obra;
- b) Ampliar la demanda de bienes industriales y servicios, así como de los propios alimentos y fibras que producen los agricultores;
- c) Sustituir importaciones de alimentos y materias primas de origen agropecuario —sobre todo las que provienen de fuera del área— con objeto de liberar divisas que permitieran importar bienes de capital tanto para lograr un proceso de industrialización mucho más acelerado, como para equipar mejor y elevar el nivel de la técnica y la productividad de la agricultura;
- d) Evitar un proceso innecesariamente acelerado de urbanización,<sup>2</sup> y
- e) Lograr un mejoramiento efectivo de las condiciones de vida y de nutrición en el medio rural.

A fin de conseguir una tasa acelerada de desarrollo agrícola que produzca efectos significativos para el desarrollo económico sostenido de América Latina, no sólo se precisaría el pleno empleo de la mano de obra campesina durante todo el año, sino también la adopción generalizada de mejores técnicas agrícolas. En la primera etapa de un esfuerzo de esta naturaleza, las técnicas de producción deberían adaptarse a las condiciones generales de abundancia de mano de obra y escasez de capital, sin perjuicio de las necesarias diferencias de grado según las zonas de que se trate. En otras palabras, las estacio-

<sup>2</sup> La experiencia reciente en América Latina demuestra que, en los países de rápida expansión demográfica, el sector manufacturero —aun con una tasa muy alta de crecimiento del producto de 8 a 10 por ciento anual— no puede absorber en su totalidad el incremento vegetativo de la fuerza de trabajo urbana, y menos todavía absorber la mano de obra excedente del campo.

\* El presente artículo es transcripción casi literal del documento E/CN.12/592, preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y presentado al noveno período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina (Santiago de Chile, 4 a 15 de mayo de 1961).

<sup>1</sup> Los términos "agricultura", "agrícola", etc., se emplean aquí para abarcar tanto las actividades agrícolas propiamente dichas (cultivos), como las actividades pecuarias y forestales.

nes experimentales deberían preocuparse de introducir técnicas que produzcan la mejor combinación de factores mediante el pleno empleo de la mano de obra y la elevación de su productividad merced al uso de semillas mejoradas, abonos y pesticidas y mejores herramientas manuales de labranza,<sup>3</sup> así como con la mayor aplicación de los campesinos a sus tareas y con la ejecución de obras —riego, avenamiento— que prolonguen lo más posible la época útil del año agrícola. Ninguna de estas mejoras —ni la distribución más equitativa del ingreso que se necesita para ampliar el mercado— pueden lograrse sin reformas institucionales profundas que permitan romper la actual indiferencia de los productores ante los incentivos económicos dedicados a lograr los aumentos selectivos de producción agrícola que requiere una economía en proceso de crecimiento.

En aquellas partes de América Latina que actualmente tienen exceso de presión demográfica, el empleo pleno de la mano de obra agrícola podría ocasionar a corto plazo serios desequilibrios en la ecuación de oferta-demanda, así como la producción de excedentes de alimentos u otros productos tradicionales. En las zonas en que es pequeño el porcentaje de la población total que vive en el campo, y en que hay ya un nivel técnico relativamente alto y se aproxima al óptimo el grado de utilización de la mano de obra, habría que recurrir a la mecanización de muchas faenas para lograr el aumento efectivo de la producción. En los casos en que la producción es aleatoria por escasez o por exceso de agua, el empleo pleno en la agricultura sería imposible sin establecer una infraestructura adecuada. Además, es notoria en toda América Latina la necesidad de mejorar las vías de comunicación que faciliten o hagan posible el desarrollo agrícola.

Por lo tanto, se estima que el desarrollo acelerado de la agricultura latinoamericana requeriría un programa intensivo de obras públicas que cumpliera los siguientes fines:

- a) proporcionar trabajo a quienes no puedan encontrarlo en forma inmediata en la producción agrícola propiamente dicha debido al peligro de un exceso de oferta;

<sup>3</sup> En vez de adoptar métodos "importados" que se basan principalmente en el ahorro de mano de obra mediante la mecanización.

- b) reducir al mínimo la desocupación estacional, y
- c) establecer una infraestructura adecuada como base de una agricultura más eficiente.

Lo anterior lleva implícitos la construcción oportuna y escalonada de obras de riego y avenamiento, carreteras, almacenes, escuelas y otros edificios públicos, el mejoramiento de la habitación rural, etc. Para complementar en forma adecuada esta especie de válvula de escape de la fuerza de trabajo agrícola, es preciso además establecer industrias de transformación convenientemente distribuidas en las zonas rurales. La inversión pública en el sector rural no sólo permitiría lograr las ventajas señaladas, sino asimismo corregir los atrasos de inversión que existen en la infraestructura agrícola latinoamericana. Sin embargo, no hay que olvidar que, si bien es cierto que el coeficiente de divisas requerido por esas inversiones es muy pequeño, su realización exige ahorro interno. Parece por tanto indiscutible la asignación de una alta prelación a este tipo de obras mientras subsista el estrangulamiento que ocasiona la agricultura. Pero una vez superado ese estrangulamiento, las inversiones agrícolas deberán compararse con las demás posibilidades de inversión dentro del marco general de la economía, para dar prioridad a aquéllas que contribuyan a lograr el mayor aumento relativo del producto total.

El interés de los países en este tipo de programas como un medio para aliviar las tensiones sociales a través de un desarrollo agrícola acelerado, y la posibilidad de que la cooperación internacional aumente en este campo, indican la conveniencia de estudiar unas líneas generales de política agrícola para América Latina, principalmente en relación con los cambios institucionales más importantes que se requieren a fin de lograr una tasa de crecimiento adecuada para los objetivos perseguidos. Semillante tarea necesita la acción gubernamental tanto en el campo agrícola como en otros sectores de la economía. Esta acción directriz —que siempre existió en mayor o menor grado— ha sido hasta ahora parcial, intermitente e incoherente en ocasiones. De aquí la importancia que adquiere la programación del desarrollo, que no es en esencia sino la ordenación de la acción estatal en materia económica para propiciar la consecución de metas bien definidas en materia de bienestar de la colectividad.

## II. BASES POSIBLES PARA UNA POLITICA AGRICOLA LATINOAMERICANA

A pesar de los esfuerzos que se vienen haciendo, y de las condiciones favorables que se registraron durante los primeros diez años de postguerra, América Latina no ha podido alcanzar una posición que le permita crecer a un ritmo mayor que el que acusan sus exportaciones. La tasa de crecimiento del producto latinoamericano es en la actualidad considerablemente más baja que en el período 1945-1955 y las posibilidades de mejoramiento parecen ser bastante limitadas a menos que los países adopten medidas decisivas para salvar ciertos obstáculos, sobre todo de orden institucional. El problema tiene dos aspectos principales. Por un lado, el sector externo de la economía regional se ha debilitado con la caída de los precios, el deterioro de la relación de intercambio y las dificultades para la colocación de los productos agrícolas (y otros) en el mercado internacional. De otra parte, no ha sido lo bastante rápida la expansión del sector interno. Los mercados latinoamericanos crecen con demasiada lentitud,

hecho que en buena medida puede atribuirse a las desigualdades en la distribución del ingreso, agudizada en algunos países en años recientes por unas medidas de estabilización monetaria que no se vieron acompañadas de adecuados programas de inversión.

La situación planteada por el sector interno de las economías latinoamericanas se origina en gran parte en el desarrollo insuficiente de la agricultura. El examen del ritmo de crecimiento y de las condiciones que se dan en esta rama de la actividad pone de manifiesto la existencia de problemas que parecen demandar la urgente atención de los gobiernos para que sea posible consolidar sobre bases propias y permanentes un proceso general de expansión de la economía latinoamericana.

El telón de fondo del problema de la agricultura latinoamericana es el bajo nivel del ingreso medio de la población que en ella trabaja. Considerada América Latina en su conjunto, lo que una persona empleada en la agricul-

tura aporta al producto bruto es, en promedio, menos de la tercera parte de lo que aporta otra dedicada a actividades no agrícolas. Además, las cifras asequibles ponen de manifiesto que, en términos absolutos, estas diferencias tienden a agudizarse en vez de disminuir. Así, entre 1945-1947 y 1955-57 el ingreso medio de una persona ocupada en el campo en América Latina subió de 325 a 390 dólares en valor adquisitivo constante, en tanto que el de una persona empleada en actividades urbanas crecía de 1 120 a 1 315 dólares.

Estas diferencias en el nivel de ingreso entre el campo y la ciudad sólo constituyen parte del problema, porque los ingresos de la población empleada en la agricultura están también repartidos en forma muy desigual. Aunque escasean los datos en esta materia, tal vez sea en el sector rural donde se dan las situaciones de mayor contraste. En efecto, en tanto que la gran masa de pequeños propietarios, pequeños agricultores sin tierra y trabajadores asalariados perciben entradas que apenas les permiten mantener un nivel mínimo de subsistencia, un núcleo relativamente reducido de grandes empresarios y latifundistas percibe rentas muy altas. Los promedios de ingreso por grandes categorías —que ya de por sí tienden a ocultar mucho los extremos, sobre todo en la parte alta de la escala— indican que el grupo de los empresarios percibe ingresos por persona 20 a 40 veces mayores que los de la gran masa campesina.

Aunque la situación planteada en América Latina es similar en casi todos los países del mundo, en las naciones poco desarrolladas hay factores que contribuyen a ampliar la brecha y a disminuirla en cambio en aquellos países industriales que, aparte su alto nivel de tecnología agrícola, gozan de una mejor distribución del recurso tierra. Tras las grandes desigualdades entre ingresos agrícolas y no agrícolas hay también diferencias de productividad de las personas ocupadas en los diversos sectores de la economía. La productividad en la agricultura es por lo general baja, debido a la desigual distribución de la propiedad, a los inadecuados sistemas de tenencia y uso de la tierra y a los arcaicos regímenes de trabajo y contratación de la mano de obra agrícola que prevalecen en muchas áreas de América Latina. A todo ello vienen a sumarse la escasez de capital y la carencia de una infraestructura adecuada para el desarrollo de las actividades productivas; el desconocimiento o la falta de aplicación generalizada de técnicas agrícolas que permitan la mejor combinación de los factores en las condiciones existentes, y, muchas veces, la ausencia de una política de alicientes económicos y cambios estructurales orientados hacia la consecución de determinadas metas de desarrollo.

Dentro del marco descrito, el crecimiento de la agricultura latinoamericana durante los últimos años ha sido lento en la mayoría de los países. Si se considera el conjunto de América Latina, la producción agropecuaria total y la producción de alimentos —expresadas ambas por habitante— son ahora menores que antes de la última guerra. En los pocos casos en que el sector ha crecido con franca rapidez, el efecto se logró gracias sobre todo al desarrollo circunstancial de productos de exportación —café, algodón y banano por ejemplo—, cuya demanda externa aumenta secularmente en forma lenta. El café y el algodón hacen frente a serios problemas de exceso de oferta, y es dudoso que sobre esas bases pueda mantenerse un desarrollo sostenido y vigoroso. En cuanto a la producción bananera, más que otra cosa lo que ha habido es un desplazamiento de la importancia de las zonas de

cultivo: dejaron de crecer en América Central y se expandieron considerablemente en el Ecuador.

Este lento desarrollo del sector agrícola frente a un rápido aumento de la población y del ingreso total generado por la economía, ha tenido consecuencias de gran significado para América Latina. Por un lado, la creciente demanda interna de alimentos y materias primas de origen agropecuario obligó a retener en ciertos países una proporción cada vez mayor de los productos básicos de exportación, principalmente carne, trigo, leguminosas secas, oleaginosas y derivados de la leche. Por otro, en muchos países fue indispensable aumentar las importaciones de alimentos para evitar una disminución de los abastecimientos que podría haber agudizado las presiones inflacionarias existentes y habría deteriorado los niveles de nutrición, ya de por sí bajos e inadecuados en grandes zonas latinoamericanas.

En las condiciones apuntadas, bajó muy sensiblemente el volumen físico de la diferencia entre importaciones y exportaciones agrícolas. Por fortuna, durante los primeros diez años de postguerra, la capacidad para importar no sufrió tanto como habría sido lógico esperar; antes al contrario, hubo un marcado mejoramiento de la relación de precios del intercambio que permitió que el poder de compra de las exportaciones netas por habitante se redujera sólo en 14 por ciento al tiempo que el volumen físico caía en más de 40 por ciento. Sin embargo, esta situación se ha visto seriamente alterada desde 1957 a consecuencia de la fuerte baja que experimentaron los precios de algunos productos agrícolas en el mercado internacional.

No obstante los defectos de estructura que quedan señalados y el relativo estancamiento de la producción, la agricultura continúa siendo la principal actividad económica en el conjunto de América Latina. Su contribución al producto bruto interno se aproxima al 24 por ciento.<sup>4</sup> Las exportaciones agrícolas constituyen cerca de las dos terceras partes del valor total de las exportaciones de la región. En fin, algo más del 50 por ciento de la población económicamente activa está dedicada a las labores del campo.<sup>5</sup> De aquí la enorme importancia de los problemas que plantea la agricultura y la urgente necesidad de resolverlas a fin de obtener una tasa acelerada de desarrollo general y una mayor estabilidad en las economías latinoamericanas.

Merecen destacarse a este propósito dos problemas íntimamente vinculados. El primero guarda relación con el nivel de ingreso en el sector que contiene a la mayoría de los trabajadores latinoamericanos. Las cifras anteriores incluyen el valor de los alimentos producidos y consumidos en el hogar rural. Esos alimentos representan del 30 al 50 por ciento —y a veces más— de los gastos de la familia campesina. Así, pues, en términos monetarios, el ingreso por persona ocupada y por año en el sector agrícola —particularmente en las partes bajas de la escala de ingresos— es todavía más reducido de lo que a primera vista muestran los datos.

Por otra parte, las familias campesinas son más numerosas. Ello hace que la diferencia entre el ingreso por habitante de la población rural y el de la población urbana sea aún mayor de lo que sugiere la comparación de los respectivos ingresos por persona activa. En efecto, si se divide el ingreso del sector agrícola entre el total de los habitantes rurales, y se hace igual cosa con el de

<sup>4</sup> El sector industrial, que le sigue en importancia, representa alrededor de 20 por ciento.

<sup>5</sup> La población clasificada como "rural" constituye el 58 por ciento de la población total de América Latina.

los demás sectores, se encuentra que por cada dólar de poder adquisitivo constante que obtiene un habitante del campo, una persona del sector industrial y de la construcción obtiene 4.40, la del sector minero, 11.20 y las de los sectores de transportes y de servicios de utilidad pública, 6.10. Una economía en que la mitad de la población con ocupación remunerada tiene un nivel de vida tan precario se ve forzosamente trabada en los esfuerzos que lleva a cabo para progresar y desarrollarse. La industrialización necesita mercados, pero el sector agrícola, en las condiciones apuntadas, mal puede desempeñar el papel que le corresponde como importante consumidor de productos industriales y servicios e incluso como mercado más amplio para los propios productos de la agricultura dentro del marco de un proceso de desarrollo económico equilibrado. Se plantea, pues, la necesidad de redistribuir los ingresos generados en este sector.

El segundo problema se relaciona con la subocupación de los recursos agrícolas latinoamericanos, en especial la mano de obra y la tierra. La subocupación se presenta en diversos grados y formas en los distintos países de América Latina. Aunque no es fácil calcular la reserva de mano de obra latente en la desocupación abierta o estacional de las zonas rurales, es cuantiosa sin lugar a dudas. El fenómeno puede apreciarse tanto por el reducido número promedio de jornadas trabajadas durante el año, como por el bajo grado de eficiencia del obrero agrícola frente a la creciente demanda interna de alimentos y materias primas, que hay que satisfacer en muchos casos mediante la importación. Así, por ejemplo, en la Argentina un campesino trabaja en promedio 218 jornadas efectivas en un año, 210 en Chile, alrededor de 200 en Colombia y el Ecuador y apenas 180 en El Salvador.<sup>6</sup> El problema es todavía más agudo cuando no se consideran los promedios nacionales, sino el caso particular de las zonas de agricultura aleatoria o de gran monocultivo de exportación —en especial café, caña de azúcar y algodón—, en que las necesidades de mano de obra se concentran en una corta época del año. El obrero agrícola sólo trabaja allí de 80 a 100 días por año y a veces debe recorrer distancias considerables en busca de ocupación.<sup>7</sup>

Además, conviene señalar que en muchas e importantes zonas de América Latina la mujer no se ocupa en labores agrícolas, sino en otras propias del hogar. Hay, pues, una gran reserva de mano de obra que podría utilizarse si las condiciones lo requiriesen.

En América Latina —cuya tasa de crecimiento demográfico se cuenta entre las más altas del mundo—, el subempleo de la mano de obra rural está ligado en parte a

<sup>6</sup> FUENTES: *Argentina: El desarrollo económico de la Argentina* (E/CN.12/429/Rev.1) Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.II.G.3, Vol. II; *Chile: Corporación de Fomento, Departamento de Planificación; Colombia: El desarrollo económico de Colombia* (E/CN.12/365/Rev.1) Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 56.II.G.3; *Ecuador: Investigaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO realizadas en colaboración con el Ministerio de Fomento y la Junta Nacional de Planificación; El Salvador: El desarrollo económico de El Salvador* (E/CN.12/495) Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 60.II.G.2.

<sup>7</sup> A mayor abundamiento, vale la pena citar el ejemplo de la India. Su Segundo Plan Quinquenal expresa: "... si se continúan las actuales técnicas de producción, y si se consigue que las unidades de explotación se aproximen a la unidad familiar ideal que permita el empleo pleno en faenas agrícolas para una familia de tamaño promedio, los actuales niveles de producción agrícola podrían mantenerse con el 65 al 75 por ciento de los trabajadores ocupados al presente". (Cita tomada de FAO, *State of Food and Agriculture*, 1959, capítulo IV.)

la desigual distribución de la propiedad de la tierra. Mientras, por un lado, hay extensas superficies ocupadas por latifundios y grandes empresas monocultoras que mantienen recursos ociosos, por otro, abundan los pequeños productores —propietarios, medieros, colonos, etc.—, que no tienen bastante tierra para trabajar todo el año en forma plena. En términos generales, puede decirse que entre el 3 y el 8 por ciento del número total de explotaciones agrícolas latinoamericanas abarca del 60 al 70 por ciento de la superficie productiva. Por el contrario, entre el 75 y 80 por ciento del número total de propiedades dispone apenas del 5 al 10 por ciento de la tierra apta para la producción. A ello hay que agregar el problema de los campesinos sin tierra, que no pueden emplearse más que cuando son requeridos por unos empresarios cuyas decisiones de producción no toman necesariamente en cuenta el interés nacional en materia de nivel general de ocupación y de oferta total de bienes agrícolas.

Aparte la mala distribución de la propiedad, existen otros factores que influyen sobre el grado de ocupación de la mano de obra campesina. En las regiones de prolongada estación seca las faenas agrícolas se paralizan casi totalmente durante semanas y meses. Lo mismo sucede en las zonas de lluvia excesiva, en que los campos quedan empantanados por largos períodos de tiempo. En ambos casos hacen falta obras de uso común —riego o avenamiento— que permitan extender el ciclo de labores. En la generalidad de los casos es preciso también aumentar o mejorar las vías de comunicación para permitir el fácil acceso a las zonas de cultivo existentes o potenciales y la salida de los productos. Por lo tanto, es necesario a) redistribuir el recurso tierra en forma que sea accesible como medio de producción a todos los trabajadores rurales, y b) mejorar la infraestructura agrícola y diversificar la producción con objeto de reducir al mínimo la desocupación estacional.

América Latina precisa abocarse con decisión a obtener a corto plazo una alta tasa de crecimiento agrícola. El crecimiento acelerado de la agricultura podría contribuir a que sus economías entrasen en un período de franco y sostenido desarrollo, principalmente de tres maneras: a) aumentando el producto nacional; b) proporcionando los excedentes de alimentos y materias primas que requieren otros sectores de la economía, y c) produciendo una parte más importante de los recursos económicos que se necesitan para elevar la tasa de inversión.

El ritmo de desarrollo de la economía de postguerra quizá pudo haber sido mayor en América Latina de no haber mediado el lento crecimiento del sector agropecuario. En efecto, mientras el producto bruto interno del conjunto de las demás actividades aumentó a una tasa anual de más de 5 por ciento entre 1945 y 1957, el de la agricultura sólo lo hizo a una tasa similar al crecimiento demográfico, que fue de 2.5 por ciento anual. Por otra parte, en páginas anteriores se han señalado ya el bajo nivel y la mala distribución del ingreso generado en el sector, así como el escaso poder adquisitivo de la población rural, que constituye mayoría entre los habitantes de la región.

El defectuoso marco institucional en que se desenvuelve la agricultura constituye el freno y obstáculo más importante para el desarrollo de la actividad productiva en América Latina. Tal situación puede deberse a muchas razones y adoptar formas variadas, pero en general se caracteriza por la mala distribución del recurso tierra y por la perpetuación de formas arcaicas —superadas ya en los países de economías más avanzadas— en la con-

tratación y remuneración de la mano de obra. Hay además otras insuficiencias institucionales en los sistemas de educación de la población, la distribución de los productos, los sistemas impositivos y los instrumentos de fomento de la agricultura.<sup>8</sup>

Una de las principales características de la economía latinoamericana es el deficiente e insuficiente empleo de todos los factores productivos de la agricultura, inclusive el escaso capital de que dispone el sector. Desde el punto de vista económico y social, la subutilización de la mano de obra es el problema más apremiante y visible. Por consiguiente, no parece exagerado afirmar que el buen éxito de cualquier programa de desarrollo acelerado y sostenido dependerá de la posibilidad de movilizar esta reserva de trabajo, que constituye de por sí el recurso más abundante y creciente de América Latina. Dados la preponderancia numérica de la población rural en casi todos sus países, el aumento efectivo del producto agrícola y la mejor distribución del ingreso generado, podría cambiar definitivamente el cariz de la situación. En cambio, la falta de un mejoramiento efectivo del sector llevaría los avances que se hagan en materia de industrialización a unos resultados dudosos y de poca eficacia por largos períodos de tiempo. Con ser tan valiosa, la ayuda internacional no podría reemplazar este esfuerzo de efectiva movilización del trabajo campesino.

Los planes o programas de desarrollo económico que ignoren las circunstancias señaladas no podrían producir los efectos deseados, aunque teóricamente parecieran equilibrarse las proyecciones de ahorro e inversión. Es reciso reconocer que las soluciones aplicables a los países altamente industrializados no pueden transferirse sin más a América Latina, y que las reformas institucionales destinadas a eliminar los obstáculos inherentes al marco en que se desenvuelve la agricultura son tan indispensables aquí como las medidas de tipo inmediato que se requieren para resolver selectivamente los agudos problemas de estrangulamiento que se vayan presentando en el proceso de desarrollo. Conviene insistir en la enorme potencialidad de esas reformas, pues es probable que representen una de las avenidas de progreso más prometedoras para la utilización de los vastos recursos humanos actualmente ociosos y de los escasos capitales con que se cuenta.

Mientras haya en la agricultura latinoamericana el gran volumen de desempleo actual —ya sea abierto o encubierto—, la forma económicamente correcta de aumentar la producción sería dar empleo a los desocupados. De preferencia, sólo cuando el pleno empleo sea realidad debería pensarse en aumentar la productividad de la mano de obra ocupada en las actividades existentes. Haciéndolo así, los recursos liberados por el mejoramiento tecnológico podrían impulsar una mayor expansión, creando posibilidades efectivas para conseguir un nivel creciente de producción a un nivel también creciente de remuneración para el trabajador. Sería un error basar los aumentos del producto en la adopción de medios y métodos que ahorren trabajo y que sólo ocasionarían un aumento del desempleo. En las condiciones actuales y durante un primer plazo de crecimiento acelerado, la ciudad contaría con suficientes trabajadores para la industria sin necesidad

de recurrir a la inmigración campesina. La industria puede conseguir mano de obra urbana que está desocupada abierta o disfrazadamente y contar además con una alta tasa de crecimiento demográfico en las propias zonas urbanas. En efecto, hay en las ciudades gran número de personas desocupadas, sólo parcialmente ocupadas u ocupadas en actividades de muy baja productividad, sobre todo en el comercio minorista, el comercio callejero, el servicio doméstico y otros servicios personales. Por consiguiente, el aumento de la producción agrícola debería buscarse primero a través del empleo pleno de la mano de obra y la adopción de mejoras técnicas que ahorren tierra y absorban trabajo: la ejecución de obras y el empleo de prácticas que disminuyan el tiempo muerto —riego, diversificación de las empresas, mayor grado de elaboración de los productos en el campo—, el uso de semillas mejoradas, abonos, pesticidas y herbicidas, y el perfeccionamiento de las prácticas de cultivo y administración.

El problema de la subutilización de los recursos de la agricultura latinoamericana presenta muchos matices. El subempleo de los tres factores más importantes —mano de obra, tierra y capital— suele estar combinado en una sola situación compleja y difícil, pero no es el mismo en la pampa húmeda de Buenos Aires que en la sierra y los valles interandinos de Bolivia, el Ecuador y el Perú. Para facilitar la exposición conviene distinguir tres casos: *a)* las zonas de alta densidad demográfica y agricultura de subsistencia, o aquéllas que se dedican al monocultivo de exportación; *b)* las zonas de agricultura aleatoria por defecto o exceso de lluvias, y *c)* las zonas de agricultura más tecnificada y diversificada.

Podría suceder que la adopción de una técnica agrícola basada en prácticas que combinen una alta densidad de mano de obra con una baja densidad de capital —poca maquinaria— no resolviera por sí sola la cuestión del empleo pleno de los recursos actualmente desocupados o subocupados en las zonas de alta densidad demográfica y agricultura tradicional o de monocultivo, que son muchas y muy importantes en América Latina. Además, aun en los casos en que el problema de ocupación pudiera quedar resuelto en teoría, quizá se produjeran a corto plazo excesos de oferta de productos agrícolas —alimentos tradicionales principalmente—, que no encontrarían demanda efectiva inmediata dadas las actuales condiciones de los mercados internos y externos. Esto indica la necesidad de acompañar los programas de desarrollo agrícola con otros de obras públicas en el ámbito rural que permitan:

- a)* dar empleo a la mano de obra desocupada que no pudiera encontrar trabajo inmediato en la producción agrícola, manteniéndola prácticamente en el mismo sitio en que está localizada, con el consiguiente ahorro en habitación, transporte y servicios urbanos de todo tipo;
- b)* establecer un puente en las épocas de tiempo muerto —características de la agricultura de subsistencia y de la producción agrícola comercial del tipo plantación— para absorber la mano de obra desocupada estacionalmente;
- c)* aumentar el capital social y la eficiencia de la agricultura mediante la construcción de presas y canales de riego, obras de avenamiento, obras de conservación de suelos, caminos, almacenes y bodegas, etc., cuyo manejo y mantenimiento produciría después oportunidades de empleo permanente, y

<sup>8</sup> Véase una descripción más completa de los problemas institucionales de la agricultura en el *Estudio económico de América Latina 1959* (E/CN.12/541), pp. 123 ss; FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación en 1959*, pp. 133 ss; FAO, *Informe provisional del Grupo Asesor de Reforma Agraria para América Latina*, 1960.

d) elevar el nivel de la demanda efectiva de alimentos y fibras del sector rural mayoritario al tiempo y al ritmo en que se producen los aumentos de producción agrícola a fin de evitar que surjan excesos de oferta o presiones inflacionarias sobre los precios de los alimentos en las primeras fases del proceso de desarrollo acelerado.

En ciertos lugares en que las cosechas son aleatorias —por exceso o defecto de humedad en el suelo o por carencia de medios de comunicación adecuados— el aumento de la producción agrícola tendría que iniciarse con un programa muy intenso de inversiones públicas para el acondicionamiento de la infraestructura. Es posible que en tales casos se presentara el problema contrario —falta de alimentos— para una población plenamente ocupada y con un nivel de demanda efectiva más elevado que antes. Ese problema no podría resolverse en un primer plazo con producción local. Por fortuna, el hecho de que haya excedentes de alimentos y fibras en varios de los países industrializados —sobre todo en los Estados Unidos— y de que sea posible obtenerlos en condiciones especiales mediante los programas de ayuda establecidos para las naciones poco desarrolladas, permitiría sortear este escollo sin sacrificios demasiado grandes.

Por último, en las zonas de agricultura más tecnificada y diversificada, en que es menor el grado de subocupación de los recursos —o simplemente no existe a los actuales niveles de población y técnica—, habría que formular soluciones de otro tipo para lograr el aumento del producto. Sería necesario mejorar la técnica y la infraestructura existente, pero también habría que utilizar maquinaria en la medida requerida.

El alcance de un programa de desarrollo agrícola acelerado en combinación con un programa de obras públicas en la zona rural ha sido generalmente subestimado en algunos de los "modelos" de desarrollo económico propuestos hasta ahora. En buena medida tal actitud se debe a las premisas sobre las cuales se basan esos modelos. Se considera un axioma que el proceso de desarrollo económico radica en el traslado de la mano de obra de las actividades agrícolas de baja productividad a las actividades industriales y servicios calificados de alta productividad, dando por supuesto que existe empleo pleno y que la industria es un sector de gran dinamismo en relación con la absorción de mano de obra. La primera hipótesis es esencialmente correcta, pero las dos últimas no se han visto corroboradas en América Latina por la experiencia reciente. A este propósito conviene tener en cuenta las observaciones que siguen:

i) No existe empleo pleno de la mano de obra latinoamericana. El problema ha sido poco estudiado. Sin embargo, en páginas anteriores se han hecho ya algunas indicaciones sobre su naturaleza y su tamaño en lo que atañe a la agricultura. En el sector urbano saltan a la vista en forma múltiple las manifestaciones del subempleo: comercio callejero y proliferación del comercio minorista. Además, el problema se agiganta si se proyectan hacia el futuro las tasas de crecimiento industrial y de crecimiento demográfico, a pesar de lo altas que las primeras han sido últimamente.<sup>9</sup>

ii) La industria no ha sido siempre capaz de absorber

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, el capítulo III del estudio *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. VI. El desarrollo industrial del Perú* (E/CN.12/493) Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.II.G.2.

la mano de obra al ritmo acelerado que requería el incremento del producto. Las siguientes cifras, que abarcan el conjunto de América Latina, dan idea de las tasas porcentuales de crecimiento anual del volumen de la producción y el empleo en el sector manufacturero.<sup>10</sup>

Período	Industria total		Industria ligera		Industria pesada	
	Producto	Empleo	Producto	Empleo	Producto	Empleo
1938-48	5.8	3.6	5.1	3.3	7.0	4.2
1948-53	3.7	4.6	2.5	4.3	5.9	5.2
1953-58	6.2	1.6	4.2	1.2	9.0	2.3
1938-58	5.4	...	4.2	...	7.2	...

Los datos son especialmente significativos durante el último de los períodos considerados, pues a mayores tasas de incremento del producto manufacturero corresponden tasas de aumento de empleo en el sector que no alcanzan siquiera a absorber el crecimiento vegetativo de la población activa. El problema —que preocupa mucho a los estudiosos de la economía—, se ha puesto igualmente de manifiesto en aquellos países en que la manufactura creció a una tasa anual acumulativa muy alta como, por ejemplo, El Salvador (8 por ciento), el Brasil 9 por ciento) y Venezuela (11 por ciento). Esto se debe ante todo a que la industria —para ser eficiente— se desarrolla a base de importar la tecnología y los métodos de producción que ahorran mano de obra y que son característicos de los países avanzados. Esta incapacidad de la industria para absorber empleo puede ser que también se deba en gran parte al relativo estancamiento en que se encuentran la manufactura ligera y el desarrollo de los servicios calificados, que es donde se concentra una elevada proporción de la población activa en los grandes centros industriales. De ser ello así, tal vez la incapacidad de absorción de mano de obra no sea principalmente un fenómeno estructural-tecnológico propio de la industria, sino sólo un aspecto de la incapacidad de las economías latinoamericanas para elevar en medida sustancial y en forma continua los ingresos de la gran masa de la población.

iii) La agricultura, que presenta oportunidades de inversión con una relación producto-capital muy elevada, hace posible al mismo tiempo el uso de la mano de obra mediante su empleo intensivo en la construcción de obras de infraestructura que requieren poco capital y que, por su naturaleza, no ejercen mayor efecto sobre el balance de pagos.<sup>11</sup>

iv) Para poder crecer, la agricultura de los países poco desarrollados no necesita obligatoriamente importar aquellos métodos que ahorran mano de obra ni buscar el mismo grado de mecanización de los países industriales. Es posible aumentar la productividad de los factores a base de introducir una tecnología propia y autóctona, que se apoye en el uso intensivo de la mano de obra, valiéndose de instrumentos manuales, pequeñas máquinas, abonos, pesticidas, etc., y en el mejoramiento del suelo a través del riego, el avenamiento y la construcción de obras de conservación.

Lo anterior no significa en modo alguno que haya que

<sup>10</sup> La fuente en *Patterns of industrial growth 1938-58*. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.XVII.6.

<sup>11</sup> Esto último es válido tanto desde el punto de vista de la necesidad de importar los pocos bienes de capital que requiere este tipo de obras, como si se considera la demanda de consumo que se generaría y que normalmente debería satisfacerse con recursos internos o —en los casos especiales ya mencionados— importando excedentes pagaderos en moneda local.

abandonar o disminuir el ritmo de industrialización. Todo lo contrario: el argumento lleva por sí mismo a la necesidad de una industrialización más rápida todavía, pero apoyada sobre una agricultura sana y vigorosa, con un nivel de demanda efectiva mucho más alto que el actual.

Algunos de los esquemas teóricos de desarrollo económico acelerado propuestos para América Latina<sup>12</sup> presuponen la idea de una tasa de crecimiento del ingreso por habitante de tal magnitud que permitiría: *a*) que los grupos de bajos ingresos sintieran de inmediato el mejoramiento de sus condiciones de vida como resultado del esfuerzo colectivo que el programa exige, y *b*) una paulatina pero sostenida reducción de la desigualdad de la distribución del ingreso que no por eso llegue a desalentar la inversión privada. En otras palabras, se necesita no sólo un crecimiento continuo, sino un crecimiento a un ritmo que haga posible redistribuir el incremento, manteniendo la posición absoluta de los grupos de altos ingresos que pierden en términos relativos.

Sólo las circunstancias particulares de cada país podrán determinar la conveniencia —o la posibilidad— de redistribuir incremento de ingreso, o bien si será necesario ir más lejos. En todo caso, es posible prever que la velocidad de desarrollo propuesta por tales esquemas y la redistribución de ingresos harían aumentar la demanda de alimentos y otros rubros en tal medida, que el producto de la agricultura —sobre todo en el sector de consumo interno— tendría que crecer a una tasa acumulativa anual de 4 a 5 por ciento, o sea prácticamente el doble que la registrada en años recientes.

A fin de conseguir esta alta tasa de crecimiento en una actividad cuya producción ha aumentado tradicionalmente en forma lenta y de lograr una redistribución significativa del ingreso, es preciso tomar medidas para redistribuir la tierra y hacer un uso más productivo de ella. Entre los obstáculos más pertinaces que ofrece la insuficiencia del marco institucional actual de la agricultura cuenta la indiferencia de muchos productores por los incentivos de precio y por el progreso técnico. Al latifundista no le interesa invertir más en la agricultura y aumentar su ingreso proveniente de esa actividad, pues hacerlo representaría para él un mayor personal de dirección y administración. Prefiere aprovechar las líneas presentes de trabajo en su propiedad e invertir las ganancias que le proporciona en el comercio, la industria y otras actividades urbanas de más fácil control, menor riesgo y mayor rendimiento. A medida que aumenta la presión demográfica, los términos de la contratación y remuneración del trabajo se tornan más exigentes, porque en definitiva es el propietario quien tiene en sus manos el recurso escaso, la tierra. Por otra parte, en los casos en que se llegan a adoptar mejores técnicas de cultivo, el beneficio adicional es generalmente para el dueño de la propiedad.<sup>13</sup>

Por su parte, el minifundista —lo mismo si trabaja su propia parcela que si cultiva una parcela ajena en mediería, inquilinato o huasipungo— produce para su propia

subsistencia y la de su familia. El pequeño tamaño de la unidad de explotación y la falta de capital no le permiten resolver los problemas inherentes a la tecnificación del cultivo: riego, avenamiento, conservación de suelos y empleo de factores de la producción. Los agricultores de este tipo suelen estar al margen de la economía monetaria y mal podrían responder a incentivos basados en el simple aumento de los precios.

La necesidad y urgencia de la reforma agraria queda así planteada desde varios ángulos. La erradicación del minifundio ineficiente y la subdivisión de la gran propiedad que no utiliza todos sus recursos de tierra no deben considerarse simplemente como medidas de bienestar social, sino como condición previa para el desarrollo desde un punto de vista puramente económico. En otras palabras, debe cambiarse el marco institucional para que puedan funcionar los instrumentos de la economía capitalista.

Sin embargo, la sola reforma agraria no sería suficiente para lograr los fines propuestos de crecimiento acelerado y redistribución del ingreso. Habría que proporcionar a los nuevos agricultores mayores incentivos económicos para producir, y a esos efectos es necesario modificar la relación de precios del intercambio en favor de la agricultura tanto de consumo interno como de exportación.

Lo primero demandaría una acción coordinada tendiente a mejorar los precios realmente recibidos por el agricultor, mediante: *a*) el mejoramiento de los mecanismos de distribución a fin de disminuir los márgenes de comercialización y aumentar así las ganancias del productor sin gravar al consumidor urbano (los esfuerzos de los agricultores eficientes —sobre todo de aquéllos que producen para el mercado interno— se ven muchas veces frustrados en la actualidad por la acción de acaparadores, distribuidores y otros intermediarios que hacen también las veces de prestamistas y absorben los aumentos de precios que se producen al nivel del consumidor); *b*) la disminución de la protección a los monopolios industriales internos que están haciendo pagar a los agricultores precios excesivamente altos por los factores de producción (sería justo que las industrias que gozan de protección arancelaria, exenciones de impuestos sobre la renta, créditos a bajo interés con el aval del estado u otras ventajas, se sometieran a un estricto control de precios), y *c*) la concesión de subsidios y créditos a los agricultores para la compra de equipos, herramientas, fertilizantes y otros insumos que les permitan aumentar su eficiencia y disminuir los costos unitarios.

Lo segundo requeriría un mayor grado de cooperación de los países latinoamericanos entre sí, con los demás países poco desarrollados que son productores de materias primas y con los países altamente desarrollados, a fin de negociar acuerdos multilaterales de compraventa de productos primarios a largo plazo que garanticen cantidades y precios dentro de ciertos límites. La consecución de arreglos de esta naturaleza haría imprescindible que entre los productores hubiera un acuerdo explícito de mantener también el nivel de oferta dentro de límites compatibles con la demanda en forma tal que pueda evitarse la acumulación de excedentes inmanejables. Estos arreglos —que son muy importantes como medio de asegurar la continuada acción de los impulsos externos en las economías latinoamericanas y la disponibilidad de divisas para financiar las importaciones de bienes de capital destinados principalmente a la industria— no sólo se aplicarían a los productos tradicionales que ahora forman la mayor

<sup>12</sup> Véase *El desarrollo económico y los problemas del cambio social en América Latina*, por Jorge Ahumada (ST/ECLA/CONF. 6/L.A-1).

<sup>13</sup> Esto puede ilustrarse con observaciones hechas en muchas localidades de la sierra y el altiplano andinos. El jornal por arar y plantar una hectárea de papa es "un surco de papa" de 100 metros de longitud, que el trabajador cosecha por su cuenta. Sin embargo, cuando se han introducido abonos y los rendimientos se triplican, el dueño prefiere pagar en efectivo salarios equivalentes al valor del producto del surco original y quedarse con el incremento del producto.

proporción del comercio, sino asimismo a una serie de productos "nuevos" en los que América Latina tiene ventaja comparativa sobre los países del hemisferio norte gracias a los climas tropicales o a la inversión de las estaciones del año. Los programas de integración económica y liberalización del comercio interlatinoamericano que se han puesto ya en marcha pueden proporcionar magníficas

oportunidades para acelerar la consecución de los objetivos esbozados en estas páginas. Una política bien definida de integración agrícola, por ejemplo, ayudaría en el esfuerzo de sustitución de importaciones dentro del marco más amplio de los recursos totales de América Latina y ampliaría los mercados de consumo para algunos artículos de difícil colocación en los mercados tradicionales.

### III. POSIBLES INSTRUMENTOS Y MEDIDAS DE DESARROLLO AGRICOLA

Para alcanzar los objetivos de una política de desarrollo agrícola acelerado y de redistribución del ingreso, los gobiernos podrían estudiar con detenimiento una serie de instrumentos y medidas. Todos ellos serían objeto adecuado de una amplia cooperación internacional y, a fin de aplicarlos eficazmente, habría que elaborar un programa de desarrollo para cada caso concreto, estableciendo un mecanismo de programación de carácter continuo y permanente. No es éste el lugar de examinar los detalles relativos al establecimiento y funcionamiento de ese mecanismo, y más si se tiene en cuenta que la CEPAL y la FAO se han venido preocupando de estructurar y aplicar una técnica de programación del desarrollo agrícola dentro del marco del desarrollo económico general. Lo que sí conviene apuntar es que las medidas que aquí se enuncian están llamadas a formar un conjunto coherente y deberían aplicarse en forma simultánea. De haber alguna que pudiera considerarse como condición previa para el buen resultado de las demás, sería indudablemente la reforma agraria.

#### 1. INVERSIONES EN OBRAS PÚBLICAS RURALES Y EN EL MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA AGRÍCOLA

Los objetivos principales de la inversión pública en el campo serían dar pleno empleo y en el menor plazo posible a todos los trabajadores rurales que —de acuerdo con las metas de producción agrícola— no lograron encontrar ocupación inmediata en la agricultura propiamente dicha, erradicar la desocupación estacional y poner a la agricultura en condiciones de producir eficientemente. Las obras más importantes que deberían ejecutarse comprenderían en principio:

- a) embalses, derivaciones, canales y otras obras de riego dondequiera que fuesen viables los proyectos;
- b) nivelación de las superficies regadas para permitir el mejor uso del agua;
- c) canales de avenamiento y otras construcciones para sanear las tierras agrícolas que se empantanar;
- d) terracerías, plantación de árboles y otras obras para conservar los suelos en aquellas zonas en que la topografía o la condición de la tierra lo requieran;
- e) construcción de carreteras de todo tipo, tanto para mejorar las comunicaciones de las zonas ya incorporadas a la agricultura como para abrir zonas nuevas;
- f) construcción de almacenes, silos y bodegas para la conservación y ordenada distribución de los productos, y
- g) mejoramiento de la habitación campesina y de los edificios públicos rurales, sobre todo construcción y reacondicionamiento de escuelas.

La magnitud de la acción debería proporcionarse con las

necesidades de mano de obra que determine el programa de producción agrícola propiamente dicho. Así, las obras que se construyan con trabajo desocupado estacionalmente tendrían que suspenderse o disminuir su ritmo en los períodos de gran actividad agrícola (épocas de cosecha). El grado de empleo de maquinaria y de otros bienes de capital y bienes intermedios importados debería estudiarse con cuidado y teniendo presente:

- a) la urgencia de las obras de infraestructura para lograr los aumentos de producción agrícola requeridos por la economía, y
- b) la disponibilidad de divisas, habida cuenta de las necesidades de equipo en la industria, la energía y los transportes.

En términos generales, esas obras públicas son de poca densidad de capital y gran densidad de mano de obra, y por ello no afectan el balance de pagos con grandes exigencias de equipo importado. Una cantidad dada de capital extranjero puede tener en ellas —y lo tiene a menudo— mayor efecto en la capitalización de la agricultura que en la de la industria. Así, por ejemplo, en materia de maquinaria y bienes intermedios es poco lo que habría que importar para construir un sistema de riego o una carretera, que representan formación de capital a base de recursos locales principalmente. En las obras pequeñas hasta se podría pensar en prescindir de las máquinas y en utilizar sólo los elementos de trabajo disponibles en la localidad.

En estas condiciones, el problema del financiamiento de este tipo de obras podría reducirse a proporciones manejables en cuanto a los recursos externos y no sería insalvable por lo que atañe a los recursos en moneda nacional. No obstante, un programa de obras de la magnitud que tiene el que aquí se plantea podría representar una carga financiera considerable para cualquier país latinoamericano, sobre todo en aquellos en que la infraestructura es más deficiente o en que la naturaleza es especialmente bravía. En ciertos casos sería quizá necesario introducir métodos que representen un mínimo desembolso monetario. En otras palabras, convendría buscar la manera de conseguir que los agricultores directa o indirectamente beneficiados con las diversas obras cooperasen con su trabajo, sobre todo cuando se trate de aquellas obras pequeñas cuyo sentido y utilidad pueden comprender de inmediato los miembros de las comunidades rurales.

En manera alguna conviene exagerar el estudio de alternativas de inversión. Actuar rápida y oportunamente parece una de las condiciones esenciales del buen éxito, y en ese sentido deben abordarse de inmediato los beneficios primarios y directos de los proyectos en estudio. Esperar, por ejemplo, a que se analicen con detalle las relaciones costo-beneficio de inversiones en pequeña irrigación cuando ya se ha estudiado un proyecto "viable" de gran

irrigación sería sencillamente frenar el progreso y perder un tiempo que sería difícilísimo recuperar después.

## 2. REFORMA AGRARIA Y MEDIDAS QUE LA COMPLEMENTAN

### a) *Reforma agraria*

La reforma agraria como instrumento de desarrollo económico y social es principalmente una medida de redistribución del ingreso y de aumento de la productividad. No sólo requiere programas de colonización para ocupar nuevas tierras de propiedad estatal y programas para la reagrupación de los minifundios en unidades de explotación más eficientes, sino también —y sobre todo— la redistribución de las grandes unidades, el cambio total de las fórmulas de relación obrero-patronal que se dan todavía en ciertas regiones y en determinados tipos de agricultura latinoamericana y, asimismo, el establecimiento de salarios mínimos y sistemas de previsión social. Además, el uso de este instrumento se considera necesario para romper la indiferencia de muchos productores ante los incentivos económicos destinados a lograr aquellos aumentos selectivos de producción agropecuaria que demanda una economía en proceso de crecimiento.

Sin embargo, la simple redistribución del recurso tierra no garantiza por sí sola el crecimiento agrícola acelerado, espontáneo e inmediato. Un cambio de naturaleza tan profunda exige la solución paralela de muchos problemas y la modificación de otros aspectos del marco institucional de la agricultura que son distintos del de la tenencia de la tierra y no guardan relación con ella. Para cumplir los objetivos que se les han señalado —aumentar la producción y la productividad, redistribuir el ingreso y ampliar el mercado—, las reformas agrarias integrales deberían ir acompañadas de los servicios necesarios para que los nuevos empresarios puedan medir con precisión las exigencias de la demanda y cooperar al cumplimiento de las metas de producción establecidas en el programa de desarrollo. Desde el punto de vista político no debería haber obstáculos insuperables, siempre y cuando los actuales propietarios fuesen compensados adecuadamente conforme al uso y la realidad de cada país.

La financiación de la reforma agraria —y sobre todo las compensaciones y los antiguos propietarios— suele considerarse como un escollo poco menos que insalvable. Sin embargo, no es así por las siguientes razones:

- i) Muchos de los actuales productores —principalmente de los latifundios y los minifundios— están produciendo a un hujísimo nivel de eficiencia. Como una reorganización rural del tipo que aquí se ha esbozado permitiría un aumento considerable de los rendimientos, los nuevos productores podrían contribuir al pago de esa compensación en un plazo adecuado y no sería necesario sobrecargar las obligaciones estatales.
- ii) En los casos en que, por razones de orden interno, no puedan realizarse reformas agrarias de tipo coercitivo o en aquéllos otros en que la expropiación y reorganización de las explotaciones deba llevarse a efecto en un plazo relativamente largo, sería posible aplicar impuestos directamente proporcionales a la capacidad productiva de la tierra. Gracias a esos impuestos podría acelerarse el proceso de subdivisión de las tierras de los productores ineficientes, que se verían obligados a vender sus propieda-

des o a entregarlas al estado. Aunque se ha hablado mucho de que unas medidas fiscales bien administradas permitirían por sí solas conseguir los fines que una reforma agraria se propone, ese vehículo quizá fuera demasiado lento y requeriría por otra parte una maquinaria administrativa de un alto grado de eficiencia. Así pues, las medidas impositivas se sugieren aquí como auxiliares de la reforma agraria. Para ponerlas en práctica sería preciso establecer previamente una carta de suelos y un catastro, trabajos que son costosos y requieren equipo y técnicos especializados, pero que bien podrían ser objeto de cooperación internacional.

En todo caso, conviene subrayar que el impuesto sobre la tierra ociosa o mal manejada es un instrumento necesario, aunque por razones diferentes. El "precio" de este recurso productivo está sobrevaluado por diversos motivos, entre los cuales pueden citarse la relativa escasez de tierras fértiles fácilmente accesibles, el prestigio social que la propiedad de la tierra significa en las sociedades latinoamericanas, la reserva de valor que constituye en condiciones inflacionarias, la evasión de impuestos que permite, etc. En tales condiciones, el negocio agrícola —en términos de rendimiento del capital que representa— aparenta ser malo en relación con las inversiones en otros sectores. El establecimiento de impuestos que obligaran a aumentar la oferta de tierras en el mercado de compra-venta de bienes raíces tendería a reducir el precio de la tierra y a elevar por consiguiente la rentabilidad de la empresa agrícola. En la medida en que pudiera conseguirse este objetivo, aumentarían las inversiones privadas en la agricultura y la utilización del suelo como factor productivo.

### b) *Educación y preparación de personal*

Uno de los principales factores que afectan la productividad es el nivel de educación de la población campesina. En este punto hay diferencias entre los distintos países latinoamericanos, pero tal vez la más notable es la que existe entre las zonas rurales y los centros urbanos. La discrepancia entre los servicios educativos de esos dos sectores es muy amplia y precaria en extremo la situación de los distritos rurales. Como consecuencia de ello, se dificulta sobremedera la absorción de nuevos conocimientos y técnicas agrícolas. El analfabetismo que priva entre la población rural no es buen aliado del progreso técnico.

Además de ser deficientes los servicios de educación rural, en muchas zonas se utilizan en proporción mucho menor que los correspondientes servicios urbanos. Es un hecho bien conocido que la asistencia a las escuelas rurales es pequeña —sobre todo en los períodos estacionales de gran demanda de mano de obra— y que es sumamente corto el tiempo promedio de asistencia de los alumnos, por lo cual la poca educación que se ofrece no es aprovechada en su integridad.

Así pues, no sólo sería necesario ampliar el número de escuelas y maestros, sino reformar el tipo de enseñanza que se da en las comunidades rurales, insistiendo en la enseñanza práctica de métodos más eficientes de trabajo para ofrecer estímulo adicional tanto al educando como a sus padres.

En otros niveles, habría que ofrecer instrucción media en escuelas prácticas de agricultura, mecánica y artesanía rural, y aumentar la preparación de técnicos e investigadores en materias relacionadas con la agricultura. Sobre

este último punto, es conveniente considerar la necesidad de un mayor grado de especialización en la actual carrera de agronomía.<sup>14</sup>

### c) Investigación y extensión

Para lograr el aumento rápido de la producción y el mejoramiento de la productividad es preciso introducir y generalizar el uso de métodos y prácticas de cultivo más avanzadas, pero que se adapten a las características de las economías agrícolas latinoamericanas. Con esto se quiere señalar que no es necesario transferir a América Latina aquella tecnología que tiende a ahorrar la mano de obra y que es característica en los países industrializados. Este esfuerzo de tecnificación lleva implícita en muchos casos la necesidad de:

- i) investigar las mejores técnicas posibles para cada caso, desarrollando semillas, plantas y animales más productivos, así como mejores métodos de cultivo, atención y alimentación del ganado, aplicación de abonos, insecticidas, uso del agua de riego, distancias de siembra, etc.;
- ii) difundir ampliamente estos conocimientos entre todos los productores a través de un servicio de extensión bien dotado,<sup>15</sup> y
- iii) supervisar estrechamente a los nuevos empresarios mediante el mismo servicio de extensión para asegurar la utilización correcta de las nuevas técnicas durante el período de aprendizaje y convencimiento que sin duda hará falta.

Además, los servicios de extensión pueden ayudar a mejorar el nivel educativo de los campesinos adultos. El trabajo de divulgación agrícola constituye un tipo de educación que se efectúa principalmente en el predio agrícola y en el hogar rural. Su finalidad principal es explicar aquellos métodos de producción y comercialización que conduzcan a una elevación del ingreso, así como enseñar la forma de establecer un nivel de vida más confortable para la familia campesina. Aunque por razones prácticas convenga a veces concentrar la enseñanza en unas pocas cosas a la vez, uno de los objetivos importantes del servicio sería lograr que los agricultores se vuelvan más receptivos a las nuevas ideas para que puedan buscar por sí solos los caminos más convenientes para el mejoramiento de su empresa.

### d) Comercialización

Los mercados latinoamericanos de productos agrícolas adolecen de una fuerte propensión a la inestabilidad de los precios. Influyen en ello i) la concentración estacional de las cosechas; ii) las dificultades con que se tropieza para amoldar la producción a la demanda —debido a la incertidumbre de las condiciones meteorológicas y los rendimientos—; iii) la baja elasticidad-precio de la demanda de algunos productos agrícolas en los países importadores de alto nivel de ingreso, y iv) la atrasada —y a veces contradictoria— respuesta de la oferta a los movimientos de los precios al nivel del productor.

Así pues, para lograr los aumentos de oferta que requiere una economía en desarrollo y para elevar el ni-

vel de ingresos del productor,<sup>16</sup> resultan imprescindibles la mejora de los sistemas de comercialización mediante la construcción de almacenes, silos, frigoríficos, bodegas y centros de distribución; el mejoramiento de los transportes y de los métodos de manipulación y clasificación; el establecimiento de servicios de información de mercados, y la eliminación de los acaparadores y otros intermediarios que no desempeñan una función económica. En las condiciones actuales una proporción muy elevada de los precios que pagan los consumidores por los productos agrícolas va a parar a manos de prestamistas e intermediarios, en perjuicio sobre todo de los pequeños agricultores. La falta de bodegas origina pérdidas considerables de productos agrícolas y ello repercute directamente sobre los ingresos del agricultor. La comercialización defectuosa tiende a contrarrestar para el agricultor las condiciones favorables que resultan de una demanda en expansión. El esfuerzo por mejorar la comercialización que han realizado varios países latinoamericanos, no sólo ha estimulado la producción y elevado los ingresos de los agricultores, sino que ha contribuido también a rebajar los precios del consumidor.

### e) Crédito y subsidios

En la mayoría de los países de América Latina las instituciones de crédito agrícola no están capacitadas —por falta de fondos o por limitaciones legales, sobre todo en cuanto a las garantías aceptables— para apoyar eficazmente una política de desarrollo agrícola como la que aquí se ha venido planteando. La dotación de créditos amplios y ajustados a las necesidades reales y a las características legales de las nuevas empresas formadas por la reforma agraria resulta imprescindible para permitirles el equipamiento y la compra de los insumos que demanda la nueva técnica. El sistema de "crédito supervisado" —ensayado con buen éxito en varios puntos de América Latina— podría extenderse en favor de todos los nuevos empresarios agrícolas. En este sistema, el otorgamiento de préstamos está asociado con la planificación del manejo de la explotación agrícola en cooperación con los servicios de extensión y comercialización agraria y de mejoramiento del hogar rural. Al evaluar la garantía se da más importancia a la capacidad de pago del prestatario, tomando en cuenta el posible resultado de la combinación de los recursos de que dispone con el crédito, la extensión y la ayuda administrativa que se le otorga. Por su misma naturaleza, el "crédito supervisado" es caro. Sin embargo, como sus aspectos educacionales y formativos son muy apreciables, convendría separar los costos educativos del crédito para no cargarlos al préstamo, sino a partidas especiales del presupuesto nacional o a fondos internacionales que pudieran dedicarse a este fin.

Además del tipo de subsidio a que se alude en el párrafo anterior, podría considerarse, según las circunstancias de cada país, la concesión de subsidios para la compra de semillas, reproductores, abonos, pesticidas y máquinas. Del mismo modo cabría concederlos para el transporte de estos insumos y de los propios productos agrícolas. Con ello podría mejorarse el ingreso que realmente percibe el agricultor por sus productos sin necesidad de gravar a los consumidores urbanos con aumentos de precios. De

<sup>14</sup> Véase Alvaro Chaparro, *Un estudio de la educación agrícola universitaria en América Latina*, Roma, FAO, 1959.

<sup>15</sup> En este sentido, parece que el problema no es en muchos casos la falta de conocimiento, sino la imposibilidad de generalizar su aplicación por al mayoría de los agricultores.

<sup>16</sup> Véase J. C. Abbot, "Papel que desempeña la comercialización en el crecimiento de la producción y el intercambio de los productos agrícolas de los países menos desarrollados", *Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas*, Vol. IX, No. 9, (FAO, Roma, septiembre de 1960).

esta forma, el gravamen se traslada al contribuyente, que lo paga en forma de impuestos de acuerdo con su nivel de ingreso.

#### f) *Industrialización rural*

El establecimiento de industrias rurales —y la rescen- tralización del desarrollo industrial en general— consti- tuye otro medio de proporcionar empleo a la mano de obra campesina sin necesidad de provocar la migración acelerada a las ciudades. Este tipo de trabajo podría ocu- par sólo parte del tiempo de los trabajadores, de manera que los contingentes de mano de obra no disminuyeran durante las épocas de gran actividad agrícola. Debe ad- vertirse que muchas industrias rurales requieren inversion- es sustanciales de capital y a veces parecen ser más alta- mente capitalizadas que algunas de las grandes industrias urbanas en relación con el volumen de producción y de empleo que ofrecen.<sup>17</sup>

Las industrias que parecen adaptarse más al ambiente rural se relacionan sobre todo con la transformación de productos agrícolas: desecación y envase de frutas y ver- duras, extracción de aceites, curtiembres, plantas leche- ras, molinos, aserraderos, etc. Asimismo interesan las que fabrican artículos y utensilios de empleo inmediato en las explotaciones rurales o en las obras de uso público: ladril- los, tejas, puertas, ventanas y sus marcos, cordelería, uten- silios caseros de arcilla o greda, así como la reparación de maquinaria y fabricación de herramientas simples.

#### g) *Condiciones de vida*

Un aspecto muy importante y que está estrechamente relacionado con la cuestión de las inversiones públicas en el ámbito rural es el mejoramiento directo de las condi- ciones de vida de las familias campesinas. En muchas regiones de América Latina —y especialmente en los trópi- cos— es indispensable sanear el ambiente rural, erradi- cando aquellas enfermedades que disminuyen el vigor y la capacidad de trabajo de la población como, por ejem- plo, la malaria y la filariosis. Por otra parte, el problema de la habitación de las familias sedentarias —que ya que- dó planteado al hablar del programa de obras públicas— tiene una contrapartida importante en la mano de obra migratoria que se desplaza y trabaja muchas veces en con- diciones sumamente precarias en las zonas cafeteras, al- godoneras, cañeras, etc. En esas zonas es urgente estable- cer campamentos convenientemente ubicados en que los trabajadores y las familias que migran encuentren habi- tación adecuada, escuela, atención médica y otros servi- cios. Esos campamentos permitirían también que se esta- bleciesen los programas de nutrición necesarios, sobre todo para los niños.

#### h) *Cooperativas*

El establecimiento de un nuevo marco institucional para la agricultura latinoamericana como el que queda expues- to, podría tropezar con serias dificultades en cuanto a la organización de la superficie afectada por la reforma agraria en unidades adecuadas de explotación capaces de absorber la nueva técnica. Una posible solución del pro- blema podría residir en la organización de cooperativas. A este respecto habría que considerar principalmente dos casos: *i)* la organización de pequeños productores inde- pendientes en la actualidad que manejan superficies muy

reducidas, y *ii)* la administración de grandes explotacio- nes que resultarían afectadas por la reforma. En cuanto a los primeros, la falta de capacidad financiera y adminis- trativa dificultaría los aumentos de producción e ingreso que se buscan. En el caso de los segundos, la simple sub- división de la tierra en unidades más pequeñas podría hacer caer —en una primera etapa— los niveles de efi- ciencia y producción ya alcanzados. La formación de cooperativas que permitieran usar técnicas propias de la producción en gran escala podría salvar ese escollo. La ex- periencia de otras regiones demuestra que el buen éxito de una medida como ésta depende de la incorporación de administradores especialmente adiestrados que aporten a la cooperativa su capacidad como dirigentes y organiza- dores. Convendría asimismo establecer sistemas centrali- zados de contabilidad y auditoría.

Desde otro punto de vista, las cooperativas pueden ser- vir eficientemente en la organización del crédito agrícola, la comercialización de los productos y el establecimiento de industrias rurales.

### 3. LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO INTERLATINOAMERICANO

Los programas de integración y liberalización del comer- cio que ahora están iniciándose serían buena ocasión para acelerar la consecución de los objetivos esbozados a lo largo de estas páginas. Además de reformas instituciona- les básicas, la agricultura latinoamericana necesita incen- tivos eficientes para romper el círculo vicioso en que ac- tualmente se desenvuelve y para elevarla en conjunto a niveles cada vez más altos de producción y de productivi- dad. La ampliación de los mercados que resulte de los nuevos arreglos, y la posibilidad de utilizar los recursos en forma mucho más eficaz, darían la coyuntura necesaria para conseguir estos objetivos. Por consiguiente, si las limitaciones con respecto a la agricultura que contienen algunos de los planes ya en ejecución se mantienen más allá de lo que podría considerarse como un prudente pe- ríodo inicial de reajuste, quizás llegaran a obstaculizar el punto éxito de dichos programas de integración económi- ca y desarrollo agrícola acelerado. Una forma de aminora- r el efecto adverso de tales disposiciones sería adoptar medidas para eliminar gradualmente los verdaderos obs- táculos y disipar los temores que ahora se abrigan con respecto a la plena participación del sector agrícola en el proceso de integración. Dichas medidas implicarían sobre todo dos aspectos básicos: *a)* formulación de los princí- pios que deberían incorporarse en una política agrícola bien coordinada para los países que están en vías de inte- gración, y *b)* creación de medios adecuados de consulta a fin de resolver los problemas comunes en el plano re- gional, y en general para confrontar periódicamente la política de los distintos países a fin de adaptar el sector agrícola a los requisitos generales de una buena integra- ción.

Convendría que los gobiernos examinaran con deteni- miento los objetivos y metas generales, así como los casos particulares, para sentar las bases de una política agrícola dentro de la integración económica. Sin embargo, cabe esperar que el principal objetivo de esa política sea colo- car a la agricultura en situación de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la integración económica, además de contribuir en la medida de lo posible al éxito final de los planes de integración.

A fin de adoptar decisiones adecuadas, sería necesario

<sup>17</sup> Véase FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimen- tación*, Roma, 1959.

que los gobiernos participantes en los programas de integración comenzaran a analizar en detalle las diferencias que presentan sus países en materia de costos, precios, rendimientos, productividad general, técnicas de cultivo corrientes, distribución y prácticas comerciales, etc. La integración en ciertos casos puede provocar el reemplazo de algunos cultivos por otros. Sin embargo, no habría motivo para dudar acerca de los beneficiosos resultados de estas medidas siempre que el ingreso de los productores se mantuviera a niveles adecuados durante el proceso y que la modificación se desarrollara en forma gradual y ordenada.<sup>18</sup> Además, la integración parece ser el único

<sup>18</sup> Se puede encontrar un tratamiento más amplio de las cues-

medio de eliminar las actuales restricciones que pesan sobre el comercio de productos agrícolas entre los países de América Latina, y que probablemente seguirían prevaleciendo hasta que los agricultores se convencieran de que la mayor especialización, lejos de perjudicar sus intereses, es uno de los medios más eficaces de mejorar su situación.<sup>19</sup>

tiones relacionadas con la liberalización del comercio agrícola interlatinoamericano en el informe *El papel de la agricultura en los acuerdos latinoamericanos para la formación de mercados comunes o de zonas de libre comercio* (E/CN.12/551).

<sup>19</sup> Este es desde luego un planteamiento de carácter general. En efecto, en ciertas situaciones la meta perseguida podría ser, por el contrario, la menor especialización. Tal sería, por ejemplo, la necesidad de diversificar la agricultura de extensas zonas cafeteras.



