

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.385
13 de junio de 1986

ORIGINAL: ESPAÑOL

LA AGRICULTURA EN LA OPTICA DE LA CEPAL */

*/ Documento preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

INDICE

	<u>Página</u>
<u>Resumen</u>	1
<u>Introducción</u>	3
I. PRIMER PERIODO: INTERPRETACIONES Y FORMULACIONES INICIALES	4
A. POR UN NUEVO DESARROLLO	4
B. INDUSTRIALIZACION Y AGRICULTURA	11
C. LA INVERSION Y EL EMPLEO	13
D. LOS AGENTES ECONOMICOS Y SU PARTICIPACION EN EL DESARROLLO	18
II. PERIODO DE REAFIRMACION E INTROSPECCION CRITICA	22
A. ETAPAS CUMPLIDAS Y OBSTACULOS EN EL CAMINO	22
B. LA AGRICULTURA: UN SECTOR CONFLICTIVO	25
C. LA INDUSTRIALIZACION EN DIFICULTADES	28
D. LA INSUFICIENCIA DINAMICA DE LA ECONOMIA LATINOAMERI- CANA	34
III. ESTILOS DE DESARROLLO Y MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA ...	40
A. LOS ESTILOS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA	40
B. ANTECEDENTES PRELIMINARES SOBRE LA MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA	42
C. MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA	45
D. DE LA INSUFICIENCIA AL DINAMISMO DE LA AGRICULTURA	48
E. EL CAMPESINO EN EL ANALISIS RECIENTE DE LA CEPAL	52
<u>Notas:</u>	55

Resumen

Este documento intenta ubicar la temática agraria en el llamado "pensamiento de la CEPAL", recogiendo para ello las referencias directas realizadas desde los primeros escritos en el año 1949 hasta los análisis más recientes sobre la experiencia agrícola y el desarrollo rural publicados por la CEPAL.

Las preocupaciones surgidas a propósito de la industrialización estuvieron centradas en las transferencias de fuerza de trabajo desde el espacio rural hacia las ciudades con la intención de satisfacer la demanda de mano de obra creada por el sector industrial; se centraron también en la capacidad de la agricultura para responder a las nuevas demandas de materias primas que la industria requeriría y a los mayores volúmenes de alimentos que consumirían las poblaciones urbanas en crecimiento y por último se discutía la permeabilidad de las unidades productivas agrícolas a las tecnologías modernas y las posibilidades de elevar la productividad de las poblaciones que permanecían en el campo incrementando al mismo tiempo sus niveles de ingreso y de consumo.

Las tareas que la agricultura debería cumplir en el curso del proceso industrializador se veían, en opinión de la CEPAL, seriamente comprometidas por la existencia de condiciones estructurales en la agricultura configuradas a través de un largo itinerario histórico que bloqueaban enormes cantidades de recursos sin mostrar mayor capacidad de responder a las demandas expresadas en los mercados. Esta inflexibilidad del sector debida a factores estructurales hacían pensar que la agricultura constituiría un grave cuello de botella para el desarrollo socioeconómico regional si no se resolvían las cuestiones institucionales mediante serios procesos de transformación agraria.

Con el transcurso del tiempo en prácticamente todas las agriculturas nacionales se advierte una capacidad real de absorción de tecnologías y de capitales modificando al mismo tiempo la organización de la producción y las relaciones sociales tradicionales. Se inicia así un acelerado proceso de modernización productiva y la configuración de nuevas empresas cuyo dinamismo se encontraba ligado a los mercados externos e internos de productos agrícolas; a los mercados financieros y laborales. La agricultura no se había constituido entonces, en un escollo grave al crecimiento económico acompañando al proceso industrializador, elevando su capacidad productiva, reflejando una real sensibilizada frente a los mercados e incrementando su nivel de intercambio con los otros sectores de la economía.

Sin embargo la realidad agraria presentaba situaciones críticas que en el curso de los años 1960-70 a la luz de la experiencia global de las economías y de las sociedades latinoamericanas las que manifiestan ya las limitaciones y derivaciones de los procesos de industrialización y de urbanización. Limitaciones en la capacidad de generación de empleo; en el esfuerzo de ahorro e inversión y muy especialmente limitaciones en cuanto al patrón de distribución del ingreso y de los beneficios del crecimiento económico.

Es en esta perspectiva que se reanalizan las experiencias de crecimiento de la agricultura y la CEPAL centra su atención en las derivaciones sociales de la modernización productiva, en las limitadas intervenciones públicas destinadas a transformar las bases estructurales del agro y la insuficiente atención puesta en torno a las economías campesinas las que empiezan a ser aprehendidas como un área social muy significativa tanto por el volumen de productos agrícolas y de alimentos autoconsumidos y entregados a los mercados como por la capacidad de arraigo y retención de poblaciones y fuerza de trabajo rural. Se vuelve así a manifestar en los escritos de la CEPAL una fuerte preocupación por los problemas agrarios -problemas de naturaleza muy distinta a los del primer momento de análisis cepalino- y siempre fundado las críticas al funcionamiento de la agricultura en exigencias de carácter global.

Este documento ha buscado reflejar el itinerario agrario contenido en la vasta obra de análisis socioeconómico realizado por CEPAL a lo largo de más de tres décadas.

Introducción

Esta primera versión ha sido preparada como un documento de referencia que permita ubicar la preocupación, relativamente reciente, de la CEPAL en torno a la agricultura latinoamericana. Está destinado a servir como tema introductorio a la Reunión de Trabajo organizada por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO entre el 12 y el 14 de julio de 1983, y contemplada en el proyecto Agricultura Campesina y Mercado de Alimentos. Este proyecto ha sido posible gracias al acuerdo CEPAL/Gobierno de Holanda.

Desde la creación misma de la Comisión Económica para América Latina, en el año 1948, su constante estudio y análisis de la región fue constituyendo una elaboración cuya originalidad e identidad han sido reconocidas genéricamente como "el pensamiento de la CEPAL". Aunque pueda sorprender a aquéllos que la identifican por sus afanes industrializantes, el tratamiento del sector agrícola y de la cuestión rural ha estado presente desde los primeros documentos publicados por la CEPAL. No podía haber ocurrido una omisión de tal naturaleza en el análisis de una región donde, en los momentos en que iniciaba su actividad institucional, más de la mitad de su población era rural.

Como lo anotara Iglesias,^{1/} la CEPAL estuvo presente en dos esferas:

a) Se propuso estudiar y poner día a día al descubierto la realidad económica y social de América Latina y de sus diversos pueblos. b) Además, se incluía implícito, y de modo necesario, el deber -no siempre exento de riesgo- de indicar las soluciones posibles que las mismas exigían y que algunas veces no podían darse sino en la forma de diversas alternativas.

En ambas esferas, se intenta en este documento descubrir la óptica de la CEPAL, es decir, percibir el acontecer agrorrrural a través de algunos de sus escritos a lo largo del tiempo, y también percibir qué alternativas se visualizaban para avanzar en su desarrollo. Es posible que su seguimiento a lo largo del tiempo ayude a valorar mejor el alcance del tema campesino que hoy nos ocupa.

Capítulo I

PRIMER PERIODO: INTERPRETACIONES Y FORMULACIONES INICIALES

A. POR UN NUEVO DESARROLLO

1. Dos tipos de desarrollo

En uno de los primeros documentos de la CEPAL ^{2/} se dibuja un contrapunto entre lo que se denomina el desarrollo presente y el desarrollo pasado, que tiene la virtud de sintetizar muy nítidamente las primeras reflexiones y propuestas cepalinas.

Ambos tipos de desarrollo difieren en el objetivo que persiguen, en la extensión que toman y en la forma en que se cumple el proceso. Mientras el desarrollo pretérito tenía primordialmente en mira las necesidades de productos primarios de los grandes centros industriales, el de ahora tiene por propósito elevar el nivel de consumo de los países en que acontece. En un caso la exportación es el instrumento para conseguir toda suerte de importaciones de productos manufacturados; en el otro, el instrumento para lograrlo es el progresivo desenvolvimiento de su producción interna. En aquél, la técnica productiva moderna se limitaba en general a penetrar en las actividades vinculadas directa o indirectamente a la exportación, en tanto que en el proceso actual el progreso técnico trata de extenderse a todas las ramas de la actividad para lograr ese aumento en el nivel de consumo mediante la adaptación de las formas de producir de los países más desarrollados.

El fenómeno anterior de desarrollo se circunscribía a las zonas articuladas estrechamente con la economía internacional: no era, pues, un fenómeno de grandes masas humanas, salvo cuando traía consigo amplios movimientos de migración internacional. En cambio hoy el desarrollo económico abarca sectores cada vez más grandes de la población, ya que, en fin de cuentas, significa llevar la técnica productiva moderna a la producción primaria así como a ocupaciones de exigua productividad, en las que está concentrada una parte considerable de la población activa.

La inversión extranjera, que antes era el elemento principal, pasa ahora a ser elemento suplementario. Los grupos dirigentes de antes se eximían, por tanto, de la necesidad de capitalizar en las actividades vinculadas a la exportación y podían dedicar sus altos ingresos al consumo, adoptando las formas de existencia de los grandes países; de este modo, se extienden progresivamente a ellos las formas de cultura y los refinamientos de la civilización europea,

/con muy

con muy lenta irradiación a las capas más densas y profundas de la vida popular. Por el contrario, la ingente necesidad de capitalizar ahora en las actividades internas, resulta muchas veces incompatible con el empeño de reproducir, en los países menos desarrollados, las formas de existencia de los más desarrollados.

Estas nuevas características del desarrollo económico traen implícitos importantes cambios en las formas tradicionales de relación entre los países más desarrollados y los menos desarrollados. Estos cambios que van ocurriendo, o podrían ocurrir, conciernen a la estructura del comercio exterior, a la forma y orientación de las inversiones y a la propagación de la técnica moderna desde los países más desarrollados hacia los menos desarrollados.

2. El paradigma de la sociedad industrial

La noción de atraso relativo provocó un movimiento de opinión que afirmaba categóricamente la necesidad de acortar distancias. En el informe de la CEPAL del año 1949 3/ se analiza a fondo la posición de América Latina en el proceso industrializador. En el largo período -se sostenía- que transcurre desde la revolución industrial hasta la primera guerra, las nuevas formas de producir, en que la técnica ha venido manifestándose incesantemente, sólo han abarcado una proporción reducida de la población mundial. Fueron formándose así los grandes centros industriales del mundo, en torno a los cuales la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad. Dentro de esa periferia, el progreso técnico sólo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, destinados a aquellos grandes centros industriales.

El paradigma industrializador, especialmente desde la gran depresión, se reitera hasta convertirse en el núcleo de la concepción misma del crecimiento económico y del desarrollo, y se hace inseparable de toda concepción estratégica o política. Lenta y sostenidamente, se fue acogiendo el ideario industrializador en todos los países de América Latina y fue penetrando prácticamente todas las clases y estratos sociales, hasta los grupos más aislados. El paradigma de la sociedad industrial fue aceptado en forma generalizada, por encima de las diferencias ideológicas.

A despecho de las transformaciones ocurridas entre 1930 y 1950 en algunos países de mayor desarrollo relativo por obra de la gran depresión y la segunda guerra mundial, América Latina todavía presentaba, al final de esa fase, los rasgos sobresalientes del subdesarrollo.

El diagnóstico crítico acentuaba sobre todo dos aspectos complementarios: la insuficiencia de la industrialización, que incluso en los países más aventajados se centraba en las llamadas industrias ligeras o tradicionales; y el patrón de relacionamiento exterior, precario en sus posibilidades dinámicas y

/altamente inestable

altamente inestable y vulnerable debido a su dependencia de la exportación de uno o muy pocos productos primarios de exportación." 4/

3. El alcance del proceso industrializador:
propagación de la técnica moderna

Para comprender acertadamente los planteamientos de la CEPAL debe evitarse una confusión muy frecuente en relación al proceso industrializador. Este proceso no se lo asimiló inicialmente sólo al desarrollo fabril, sino a la penetración generalizada de las técnicas modernas, surgidas a partir de la revolución industrial, en los diversos sectores de la economía. Por cierto que ello suponía la penetración de la técnica y la elevación de la productividad mediante el desarrollo de las industrias propiamente tales. Es en este contexto en el que se define originalmente el desarrollo económico: "hemos definido el desarrollo económico de la América Latina como una nueva etapa en la propagación universal de la técnica capitalista de producción. En cierto sentido, se repite ahora un proceso similar al siglo XIX, cuando se desarrollaron industrialmente países que hoy son grandes centros".5/ Y en seguida advierte, "cuanto más tarde llega la técnica moderna a un país de la periferia, tanto más agudo es el contraste entre el exiguo monto de un ingreso y la considerable magnitud del capital necesario para aumentar rápidamente su ingreso." 6/

4. El estado pre o semicapitalista de
gran parte de América Latina

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

Numerosas insuficiencias y limitaciones se presentaban ligadas al funcionamiento de las economías periféricas, cuyo núcleo vital estaba formado por las actividades primario-exportadoras: una parte considerable de la población queda estancada en formas de vida y de actividad seculares, sin conexión directa con el mercado mundial, de manera que el estímulo exterior de desarrollo no se ha ejercitado vigorosamente sobre esos grupos de población. Subsisten así en América Latina extensas regiones de importancia demográfica relativamente grande, en las cuales las formas de explotación de la tierra y, en consecuencia, el nivel de vida de las masas permanece esencialmente precapitalista. Así pues, el problema del desarrollo económico manifiéstase allí ante todo por una exigencia primordial de progreso técnico en la agricultura y además actividades conexas, y entre éstas, en los medios de comunicación.7/

5. La heterogeneidad agraria

Sin que haya sido presentado en estos términos, la CEPAL percibe claramente la diferencia entre lo que denomina agricultura comercial y agricultura secular de subsistencia,8/ desvinculada de los mercados mundiales, a la que no alcanzan los estímulos del exterior y que permanece en una situación de estancamiento

/productivo al

productivo, al margen del progreso técnico. Existen "países, donde la agricultura se encuentra casi por entero en la etapa precapitalista".9/

Por otra parte, en las tierras que se hacen accesibles a la explotación agrícola o minera acontece un aumento muy marcado en la renta del suelo que multiplica en forma impresionante el valor de esas tierras, antes muy bajo o casi nulo. La renta de las tierras económicamente nuevas es, en última instancia, la expresión de su mayor productividad, frente a las tierras de más antigua explotación. El progreso técnico de los transportes explica este fenómeno de incremento de la renta. Queda así en poder de los propietarios del suelo parte del fruto de este progreso técnico.

Las proyecciones económicas y sociales de este fenómeno son ciertamente muy vastas, pues el incremento de la renta del suelo da una configuración muy especial a la penetración de la técnica capitalista en las actividades de exportación de los países periféricos.10/

6. El agotamiento de las exportaciones como factor dinámico del desarrollo

Para la CEPAL,11/ el período de apertura en gran escala de nuevas tierras en la América Latina termina entre la primera guerra y la gran depresión mundial. Existen contrastes notables entre esa época y la que sobreviene posteriormente. En la última, el empeoramiento de los términos de intercambio es mucho más pronunciado que antes, pues al fuerte detrimento que éstos sufren durante la primera postguerra sigue la correspondiente a la gran depresión. Las exportaciones, que en la época anterior habían aumentado generalmente más que la población, aumentan después menos que ella, hecho que, combinado con los cambios adversos en los términos de intercambio, se traduce en consecuencias muy serias. Los grandes centros no actúan como en el decenio de la gran depresión. En la producción primaria se manifiesta notoriamente la población que sobra, y se comienza a sentir imperiosamente la necesidad de suplir la deficiencia de aquel factor dinámico tradicional, mediante un nuevo factor dinámico, surgido del propio desarrollo industrial. Se afirma así una nueva fase en la propagación del progreso técnico a la América Latina.

El primer informe de la CEPAL concluye en forma categórica: "las exportaciones no son suficientes para absorber el incremento de la población, ni mucho menos el sobrante real o virtual, de la población activa de la agricultura y de otras actividades".12/

7. La insuficiencia de las economías periféricas exportadoras para impulsar el desarrollo

En la empresa de aumentar la productividad, además de contar con los recursos naturales y con la aptitud de la población para asimilar el progreso técnico, se requiere acrecentar la cantidad de capital por hombre empleado, así en la agricultura como en las industrias y los transportes, de suerte que cuanto

/mayor sea

mayor sea la cantidad de población que se encuentre en estado precapitalista o semicapitalista y el crecimiento demográfico, tanto mayor será también la necesidad de capital. La formación interna de ahorro indispensable para acumular este capital encuentra dificultades muy serias en la mayor parte de los países a lo cual se agrega una limitación no menos importante: la que reside en el monto de las exportaciones con que se cuenta para transformar ese ahorro en importaciones de bienes de capital. De ello "surge un fenómeno de la mayor importancia: la tendencia al desequilibrio persistente en el balance de pagos, fenómeno en general inherente al proceso de desarrollo económico".^{13/}

8. Capacidad para importar y términos de intercambio

Ambos temas están muy ligados en el análisis de la CEPAL y son de la mayor importancia en la fundamentación del "desarrollo presente" a que se hacía referencia anteriormente. Dos afirmaciones se citan en este sentido para presentar las ideas formuladas a este respecto:

"a) Parecería pues no estar al alcance de la América Latina, considerada en su conjunto, la posibilidad de aumentar sensiblemente su capacidad para importar, mediante el acrecentamiento de sus exportaciones a los grandes centros, más allá de los límites fijados por el incremento del ingreso real de éstos y por las restricciones de diversa índole con que tropiezan aquéllas. El propósito de sobrepasar tales límites significaría, en realidad, forzar las importaciones en desmedro de los términos del intercambio, sin lograr aumento sustancial en la cuantía exportada."^{14/}

b) "Es un hecho bien conocido que durante el ciclo, las relaciones de precios se mueven favorablemente a los productos primarios, en las crecientes; pero suelen perder en las menguantes más de lo que habían ganado durante el curso de aquéllas. Al ceder así la relación de precios, en cada depresión, más de lo que había logrado en la prosperidad, se desarrolla a través de los ciclos esa tendencia continua a empeorar de los términos de intercambio".^{15/}

9. Por una nueva división internacional del trabajo

Si la constelación económica a que había llegado el mundo antes de la primera guerra pudo considerarse como sistema ideal de la división del trabajo, es claro que todo lo que se apartase de sus cánones tendría que considerarse como desviación del modo normal de funcionar de la economía. Sin embargo, afirmaba la CEPAL, no podría existir ninguna razón de validez científica, para considerar que esa constelación fuera definitiva.^{16/}

Al celebrar los 30 años de la CEPAL, Prebisch recordará: "En nuestros comienzos, preconizaban aún los centros el viejo esquema de la división internacional del trabajo, en el cual no cabía la industrialización deliberada de nuestros países. La CEPAL se esforzó en demostrar que la industrialización era una exigencia ineludible del desarrollo."^{17/}

10. Industrialización, la sustitución de importaciones
y el esfuerzo exportador

Sin embargo, el proceso industrializador estuvo lejos de ser asimilado sólo a la sustitución de importaciones. Se tenía conciencia del ya mencionado tradicional "desequilibrio persistente en el balance de pagos". Con el proceso de desarrollo y la consiguiente elevación del ingreso real per cápita merced al aumento de la productividad, las importaciones podrían tender a aumentar en mayor grado que las exportaciones, con la acentuación del desequilibrio externo..

Si al aumentar el ingreso de un país en mayor grado que la población, las exportaciones aumentasen también en mayor medida que el incremento demográfico -sostenía la CEPAL- no habría desequilibrio. "No es esto, sin embargo, lo que ha sucedido generalmente en los países latinoamericanos, durante el último cuarto de siglo."^{18/}

Por ello, 30 años más tarde, Prebisch pudo sostener con énfasis: "Nos preocupaba, además, el fenómeno del estrangulamiento exterior del desarrollo. Las exportaciones primarias tendían a crecer con relativa lentitud, en tanto que las importaciones provenientes de los centros lo hacían con relativa celeridad. Había pues que industrializarse a fin de producir internamente aquello que, por esa disparidad, no era posible procurarse en el exterior. Industrializarse y alentar a la vez las exportaciones primarias.

Muy pocos disienten ahora acerca de esa tesis de la CEPAL. Pero en aquellos tiempos iniciales era una herejía doctrinaria.

La primera etapa de la industrialización tenía necesariamente que sustentarse en la sustitución de importaciones. Sin duda alguna que hubiera sido más sabio combinarla con el estímulo de las exportaciones industriales a los grandes centros. Pero quién hubiera podido pensar sensatamente en ello durante los largos años de la depresión mundial, de la segunda guerra y de la postguerra."^{19/}

11. El desnivel de ingresos y el juego de las fuerzas económicas:
crítica a la posición ortodoxa

Según la CEPAL la conclusión de todo esto parece clara: las disparidades o desniveles de ingresos y de productividad que el desarrollo desigual de la técnica productiva y de la forma de distribución de sus frutos traen consigo, plantean problemas que, al no poder resolverse de un modo espontáneo y satisfactorio, por el libre juego de las fuerzas económicas en el respectivo ámbito nacional, han exigido la aplicación de medidas tendientes todas no obstante su diversidad, a proteger el nivel de ingresos alcanzado por un país y a acrecentarlo. Mas si el libre juego de las fuerzas económicas no se circunscribe al ámbito nacional y se extiende al internacional, se concibe abstractamente un estado de cosas en el cual la plena movilidad de factores productivos y la libre circulación de productos tiendan a ocasionar, con el andar del tiempo, una relativa nivelación de ingresos. Pero el mundo económico actual

/difiere profundamente

difiere profundamente de ese mundo abstracto y, en los hechos concretos, la premisa de la movilidad de los factores productivos no es puramente económica, sino que entraña valores de otra índole, que suelen considerarse tanto o más importantes que los estrictamente económicos.20/

12. La justificación de la protección en las economías menos desarrolladas

La justificación primordial de la protección está en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados, diferencias que se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con que trabaja.

"Por lo tanto, si el desarrollo espontáneo de la industria fuera impracticable y antieconómico, sólo quedaría la protección para compensar las diferencias de productividad, ya sea mediante derechos aduaneros o mediante subsidios, puesto que las restricciones directas a la importación son menos aconsejables como medio de política industrial, a no ser temporalmente."21/

13. El problema de los excedentes agrícolas

Entre los temas que preocupaban a la CEPAL, se encontraba el de la vulnerabilidad económica exterior de los países latinoamericanos y la posibilidad de atenuarla, uno de cuyos aspectos se refería al de los excedentes agrícolas:

"Hay países latinoamericanos -afirmaba la CEPAL- que encaran con ansiedad muy comprensible ciertos acontecimientos cuya índole -aunque sea al parecer transitoria- no disminuye la importancia presente de sus repercusiones internacionales. Los Estados Unidos, en virtud de su política de paridad de precios agrícolas, han acumulado excedentes de productos que llegan a la cifra extraordinaria de 6 000 millones de dólares, de los cuales piensan liquidar 1 000 millones en el mercado mundial durante los próximos tres años."22/

"Aun cuando la práctica que se sigue en la venta de excedentes en los mercados internacionales es cautelosa, y una parte de ellos se concede a manera de subsidios para promover el consumo en países en que es escaso, no podría negarse que la mayor oferta que ello trae consigo afecta adversamente los precios. Calcúlese que la liquidación de excedentes en los próximos tres años podría superar ampliamente de 1 000 millones de dólares por año, como sucedió en los años anteriores a 1951, en que las exportaciones de productos agrícolas comprendidos en los programas de ayuda al exterior constituyeron una fuerte proporción de las exportaciones totales de estos productos realizados por los Estados Unidos."23/

La verdad es que las aprehensiones de la CEPAL tenían mucha razón como se ha confirmado con posterioridad.

B. INDUSTRIALIZACION Y AGRICULTURA

1. Industrialización y atraso rural

Conviene no olvidar, para los propósitos de descubrir el hilo conductor del presente documento, que uno de los puntos de partida del análisis que postulaba la industrialización de América Latina estaba constituido por el atraso de las poblaciones rurales. El propio Prebisch, con ocasión de la celebración de los 30 años de la CEPAL, lo declara con gran precisión: "Ante todo, vinculábamos estrechamente la industrialización al progreso técnico de la agricultura. La productividad era allí muy baja, sobre todo en la agricultura destinada al consumo interno. Se imponía pues un gran esfuerzo para aumentarla y contribuir así, junto a otras medidas, a la elevación del nivel de vida de las masas rurales.

¿Pero qué hacer con la fuerza de trabajo redundante que el progreso técnico generaba en la agricultura? Veíamos en ello un importantísimo papel dinámico para la industria y otras actividades que adquieren amplitud con el desarrollo: absorber con crecientes ingresos esa fuerza de trabajo redundante."24/

2. Alternativas para la absorción de la fuerza de trabajo

El punto de partida en el análisis de este tema era el hecho bien sabido de que, en un estado de técnica primitiva, la proporción de gente ocupada en la agricultura y demás ramas de la producción primaria es muy alta, y que, a medida que la técnica progresa, esta proporción va disminuyendo, mientras aumenta la importancia relativa de la población ocupada en la industria, el comercio, los transportes y los servicios. Al propagarse pues el progreso técnico a los países periféricos y penetrar sobre todo en los sectores precapitalistas y semicapitalistas de su economía, la distribución de la población relativa sufre necesariamente modificaciones sustanciales.25/ ¿Qué hacer con las poblaciones que debían abandonar las actividades primarias que, en buena medida, eran rurales? La CEPAL se hacía dos reflexiones:

a) Si el desarrollo consiguiente de la industrialización no se diera en la periferia, tendría que producirse forzosamente en los centros, y a éstos tocaría, en consecuencia, la función de ir absorbiendo el referido sobrante de población, además de aquella parte de incremento natural de la población que no pudiera emplearse en su propia producción primaria todo lo cual resultaba perfectamente absurdo.

b) Si los países típicos de producción primaria, como son los de la América Latina, emplearan en las actividades de exportación el sobrante potencial humano provocado por el progreso técnico, además del crecimiento vegetativo de su población, ¿poseerían los centros industriales capacidad receptiva suficiente para absorber un aumento considerable de las exportaciones procedentes de América Latina? 26/ Los hechos mostraban igualmente lo absurdo y limitado de esta opción, si se tiene presente, además, que dicha vía "puede tropezar con grandes dificultades, suscitadas por la competencia de otros países o regiones de la periferia".27/

3. Industrialización

3. Industrialización y tecnificación de la agricultura

Estas y otras consideraciones conducían a la CEPAL, en 1949, a definir claramente que el camino del progreso tecnológico con la consiguiente elevación de la productividad conducía a la necesidad de absorber el sobrante de población activa, mediante el desarrollo de la industria y actividades parecidas.^{28/}

En 1954, Prebisch expresaba en forma categórica: "La industrialización es una imposición ineludible del desarrollo económico, y constituye el necesario complemento de la tecnificación de la agricultura y de una extensa gama de ocupaciones precapitalistas de escasa productividad".^{29/}

Quedaba muy nítidamente formulada la complementaridad entre el progreso de la agricultura y de otras actividades primarias y la necesaria industrialización y diversificación económica, en la óptica cepalina del proceso de desarrollo. Simplificando, se podría decir que el progreso de la agricultura, y en general de las poblaciones rurales, exigía la formación de un mercado alternativo de trabajo en la industria y en otras actividades.

4. Progreso técnico en la agricultura sin industrialización

La CEPAL sabía que, en los países avanzados, uno de los acicates más agudos del progreso técnico de la agricultura y demás formas de la producción primaria había sido la evolución de los salarios provocada por el incremento continuo de la productividad industrial. Por ello, escribía: "el progreso técnico de la agricultura fue pues, en gran parte, la consecuencia del desarrollo industrial. De ahí su intensa preocupación por el rol empleador de la industria. La agricultura de la América Latina requiere también un progreso técnico considerable, si se ha de elevar el nivel de vida de las masas. Pero si en este designio se prescindiese de la industria, nos encontraríamos con un fenómeno que tampoco se ha presentado en la evolución de los países industriales. Allí la industria dio impulso al progreso técnico de la agricultura mientras aquí el progreso dimanaría de la propia agricultura. Es fácil imaginar las consecuencias de este hecho, en la hipótesis que examinamos, si la industria y demás actividades no absorbieran, como en los países céntricos, la población ya sin empleo en la tierra: la desocupación provocada por el progreso técnico no permitiría el alza de los salarios y hasta los disminuiría y el fruto de dicho progreso se perdería con el empeoramiento de la relación de precios." ^{30/}

5. La producción en gran escala y la debilidad de la demanda

Para la CEPAL, la incorporación de la "técnica industrial moderna" en forma tardía, planteaba situaciones muy distintas a la experiencia de los centros. En nuestros países, la disparidad entre los grados de evolución del ingreso y de la técnica productiva se traducen en una escasa intensidad de la demanda, situación que caracteriza a gran parte de la población latinoamericana, a pesar de su magnitud numérica. "No solamente la falta de capital o de destreza para manejarlo se oponen al empleo de elementos de técnica avanzada, sino que la debilidad de la demanda impide también lograr las ventajas de la producción en

/gran escala.

gran escala. La demanda es aquí débil, porque la productividad es poca, y ésta lo es porque la exigua demanda se opone, a su vez, con otros factores, al empleo de elementos de más avanzada técnica."31/

Las limitadas dimensiones de los mercados y las formas de expandirlos constituyó, por ello, una de las preocupaciones permanentes de la CEPAL, abordando entre otros aspectos el mercado potencial de las poblaciones rurales para los bienes industriales.

C. LA INVERSION Y EL EMPLEO

1. Un viejo problema de gran actualidad

Entre los temas relativos a la inversión, la CEPAL formuló en 1949 uno de los conflictos más agudos en el desarrollo de los países latinoamericanos, y que después se retomaría al elaborar una crítica a los estilos de desarrollo:

"Países con ingresos per cápita comparables a los que poseían mucho tiempo atrás los grandes centros industriales, propenden a imitar las formas actuales de consumo de éstos, y como también tratan de asimilar su técnica productiva, que exige un fuerte ahorro per cápita, no es de extrañar que siendo, como es, relativamente escaso el ingreso de tales países, se vea sujeto a muy fuertes tensiones entre la gran propensión a consumir y la necesidad perentoria de capitalizar, y que estas tensiones se resuelvan frecuentemente en arbitrios inflacionistas."32/

2. Una pregunta esencial: la disponibilidad del capital

Para la CEPAL, la penetración de las nuevas tecnologías mediante la introducción de equipos modernos en sectores importantes de la producción primaria e industrial y de los transportes de la América Latina, podría conducir a la generación de "un sobrante adicional de gente", en virtud de la mayor productividad. Para emplear esa gente, se necesitaría un grado de capital por hombre análogo al empleado en los sectores ya modernizados. ¿Se dispondría de suficiente capital para equipar densamente todos esos sectores?

Nuevamente en este aspecto se repite la comparación con los países industriales, donde este problema no pudo plantearse en términos idénticos, "por la misma continuidad de su desarrollo". En esos países el alza progresiva de los salarios fue acaso el factor más importante entre aquellos que determinaron la conveniencia de seguir aumentando el capital por hombre, mediante sucesivas innovaciones técnicas."33/

3. La aplicación óptima de capital en el centro y en la periferia

Ya en 1949 se proponían criterios claramente diferenciados con respecto a la experiencia de los centros.

El hecho de que en un centro una nueva dotación de capital haya llegado a ser más económica que otra, porque la economía adicional de mano de obra permite compensar con creces el correspondiente costo de amortización e

/intereses, no

intereses, no quiere decir que también lo sea en un país periférico de menores salarios, que necesita importar este equipo desde los centros. En ese país se importan equipos de capital fabricados mediante altos salarios, para obtener una rebaja de costos computada en salarios bajos.

En los países de ahorro escaso, el aumento de la densidad de capital haría subir sensiblemente la tasa de interés. De esta manera, en los países periféricos el costo de capital aumenta más que en los céntricos, a medida que la densidad del capital por hombre se acrecienta y, a la vez, la reducción del costo de mano de obra es menor que en aquéllos, a causa del nivel inferior de los salarios; de donde se desprende que la combinación óptima entre mano de obra y dotación de capital, en los países menos desarrollados, exigirá un grado de densidad de capital por hombre menor que en los países de alto desarrollo industrial; grado tanto menor cuanto mayores sean las diferencias entre los respectivos niveles de salarios e intereses, a igualdad de otros factores que no tomamos en cuenta para no complicar innecesariamente el problema.^{34/}

4. La difusión de tecnología y de capital entre los distintos sectores

No debe olvidarse, por otro lado, que la mayor parte de los países de la América Latina luchan con el serio problema de proporcionar densidad adecuada de capital a grandes masas de su población en estado pre o semicapitalista, y éste es un dato esencial del problema, que mueve a preguntarse si el incremento de productividad no sería mayor cuando el capital se distribuyese racionalmente entre los sectores donde la productividad pudiera aumentarse considerablemente, antes que exagerar la densidad de capital en ciertas actividades, sobreexcitados por la inflación y las restricciones del comercio.

Este tema, referido a las poblaciones en estado pre o semicapitalista, con seguridad fue planteado teniendo presente la cuestión rural, lo que se ha revelado, históricamente y con posterioridad, como un problema crucial para el desarrollo. Ya entonces la CEPAL sostenía que "el aumento de la densidad de capital en ciertas actividades, significa una distorsión muy sensible en la serie de combinaciones óptimas adecuadas a un país en desarrollo".^{35/} Sobre este punto se volverá más adelante (1951), explícitamente en relación a la agricultura, como se verá en seguida.

5. El problema de las inversiones en la agricultura

Bajo este título, la CEPAL en 1951, planteaba muy tempranamente la discusión, que en los años setenta adquiriría gran intensidad, en relación a la llamada modernización de la agricultura.^{36/}

El problema se planteaba como la dualidad de metas del progreso tecnológico el que se manifiesta clara y distintamente en las inversiones agrícolas, con la particularidad de que en ellas es posible diferenciar en la práctica según el fin perseguido. Algunas de esas inversiones se proponen aumentar la cantidad de producto por unidad de tierra, y otras disminuir la cantidad de

mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto, mediante la mecanización del trabajo en sus distintas gradaciones, desde el empleo de mejores implementos hasta el uso de los equipos técnicamente más avanzados.

Desde el punto de vista de la economía general, el grado en que sea conveniente introducir la mecanización -con independencia de las ventajas individuales del empresario- depende no sólo del capital disponible para adquirir los equipos y liberar gente, sino también del capital disponible para absorber esa gente en la industria y otras actividades. Si se lleva la mecanización más allá de la capacidad de absorción de la gente desplazada por ella, se crea el problema de desocupación tecnológica, con el agravante de que en la agricultura es más fácil evitarlo, puesto que en ella las inversiones son divisibles y, para aumentar la producción, no es necesario incurrir en economías contra-productivas de mano de obra.

Este es un aspecto muy importante en el proceso de extensión del progreso técnico en la América Latina que no ha sido aún objeto de toda la atención que merece. Es posible que, dada la escasez de capital para absorber el sobrante de gente provocado por la mecanización agrícola, la economía de mano de obra se haya traducido, en algunos casos, en gente mal ocupada en la tierra, o en las grandes concentraciones de población urbana.

Dada la abundancia de potencial humano en la tierra y la escasez de capitales, la mecanización debería ser, en todo caso, objeto de muy cuidadosa atención en los programas de desarrollo económico; tanto más cuanto que el capital escaso puede tener aplicación mucho más provechosa en el aumento del producto, sobre todo cuando se ha llegado al límite más allá del cual no podría absorberse el sobrante de mano de obra.

Las inversiones para aumentar la cantidad de producto requieren también de un examen en función de los problemas generales de la economía.

Pueden dividirse en dos grandes grupos las inversiones que tienden a este propósito: las inversiones que tienden a aumentar los rendimientos por hectárea, mediante el mejoramiento técnico de los procedimientos de cultivo, desde la selección de semilla hasta el empleo de pesticidas; y aquellas otras tendientes a aumentar la superficie aprovechable, mediante obras de riego y drenaje, deforestación y recuperación de terrenos perjudicados por la erosión, o a evitar que ésta disminuya la superficie cultivable en desmedro de la cantidad actual de producción.

La relativa lentitud con que en general ha crecido la producción agrícola de estos países, frente a una dieta generalmente pobre, pone de relieve la necesidad de dar mayor aliento al primer género de inversiones, sobre todo en aquellos casos en que, dadas las posibilidades inmediatas de mejorar el rendimiento, representan una solución más económica que el segundo tipo de inversiones.

Hay que reconocer que el esfuerzo realizado hasta ahora es pequeño frente a la magnitud de la tarea que, según los expertos, urge realizar. No hay más

/que observar

que observar la pequeña proporción que los países latinoamericanos suelen dedicar en sus gastos públicos a la investigación, experimentación y difusión de las buenas prácticas agrícolas, para tener una idea de lo mucho que hay que realizar en este aspecto.

Hay casos notorios, y no poco frecuentes en estos países, en que el incremento de producción de la tierra depende en buena medida del mejor aprovechamiento de los recursos disponibles existentes antes que de la realización de nuevas inversiones de capital.

6. Discernimiento en torno a la elevación de la productividad en la agricultura

La CEPAL, si bien valoraba la cooperación técnica internacional desde sus primeros escritos tuvo un claro discernimiento en relación a las opciones relativas al aumento de la productividad en la agricultura. "Conviene recordar, ante todo -sostenía en 1954- que el aumento de productividad puede lograrse, ya sea por un aprovechamiento más intenso del capital o de la tierra inmediatamente disponible, o por el mejor aprovechamiento de la mano de obra. Compréndese fácilmente que en países de escasez relativa de capital y abundancia relativa de mano de obra (real o virtual), los procedimientos técnicos que aumenten la productividad del capital o de la tierra han de tener generalmente un más alto orden de prelación, pues con el mismo capital -sin inversiones adicionales o con pequeñas inversiones- se puede obtener un incremento del producto."37/

El caso típico de aumento de productividad con escasas inversiones se encuentra en la agricultura. En la misma unidad de tierra han podido obtenerse grandes aumentos de productividad con mejores procedimientos de cultivo y conservación del producto. Es claro que estas formas de aumentar la productividad con el mismo capital -o con un capital ligeramente acrecentado- y la misma cantidad de tierra, debieran explorarse y aplicarse con preferencia a otras que exigen mayores aumentos de capital.

Y advierte, cuando la mecanización no contribuye a aumentar el producto -y hay casos en que lo hace-, sus efectos no se traducen pues en aumento de rendimiento por unidad de tierra, sino en disminución de la mano de obra por unidad de tierra y por unidad de producto.

El informe de 1954 propone que "En materia de agricultura, es también aconsejable efectuar un examen de conjunto del problema de la productividad. Es cierto que la eficaz acción que aquí se viene desarrollando ha sido una valiosa fuente de experiencia para entender la índole de los factores responsables de los bajos rendimientos y para buscar la forma práctica de atacarlos. En tal sentido, no habrá que trabajar sobre una tabla rasa, como sucede en general en la industria. Pero no es menos cierto que de esa experiencia no se han extraído aún elementos suficientemente claros y precisos como para trazar orientaciones y objetivos a la política de productividad agrícola. En efecto, llama la atención que una obra tan laudable como la realizada no haya sido seguida de un análisis de conjunto como el que se está aconsejando."38/

/7. Inversión

7. Inversión en bienes de capital o inversión en capacitación

En esta línea de elevar el producto de la tierra evitando disminuir excesivamente la cantidad de mano de obra, ya en 1949 se hacía una diferenciación en cuanto a la forma de la inversión: "El problema de la productividad se presenta pues bajo dos aspectos íntimamente relacionados. Por una parte, la inversión de ahorro en bienes de capital, y por otra, la inversión de ahorro en la capacitación de hombres que sepan aprovechar eficazmente esos bienes en las distintas fases del proceso productivo. Una de las cuestiones que exigen más atención, en el desarrollo de los países latinoamericanos, es la de repartir juiciosamente en ambos campos de inversión el escaso incremento de ahorros, para obtener el máximo incremento de la productividad."39/

8. Crítica a la estructura de tenencia y al uso de la tierra

Igualmente, el problema de la tenencia de la tierra es planteado tempranamente por la CEPAL. Consciente de los problemas de ahorro y de capitalización, desde sus primeros escritos sostiene que no todo ha de esperarse de mayores inversiones, sino también de un aprovechamiento racional de lo que se tiene. La solución, sin embargo, suele tropezar con el gran obstáculo del régimen de la tenencia de la tierra en muchos países. Si por un lado se encuentran grandes extensiones bien cultivadas, por otro hay tierras en que basta al gran propietario utilizar mal o medianamente una parte de ellas para extraer una renta sustancial. Al encontrarse acaparada una parte considerable de la tierra, la hace difícilmente accesible al agricultor sin tierra. "De ahí el espectáculo singular de la pulverización de la tierra en numerosísimas parcelas antieconómicas, que representan una pequeña parte de la superficie total, frente a una exigua cantidad de propietarios que abarcan la mayor parte de la tierra disponible".40/

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

"Si se recuerda la considerable proporción de población activa que trabaja en la tierra en buena parte de los países latinoamericanos, se comprenderá que la solución del problema de la tenencia de la tierra es sólo parte del problema general del desarrollo económico. Cualquiera que sea esta solución, no se avanzará mucho en aumentar el nivel de vida de las masas que trabajan en el suelo (sobre todo en el suelo pobre de la agricultura secular), si no se elimina su población redundante con el progreso de la técnica y no se reabsorbe en actividades de productividad satisfactoria aquella parte que no sea necesaria en el trabajo de las nuevas tierras que se abren al cultivo."41/

9. Un cierto ánimo desarrollista

En la misma línea en que se visualizaba la solución del problema agrario en 1951, se vuelve a reiterar en 1954, año en que parece descubrirse una mayor confianza en el crecimiento que en las transformaciones.

/ "Quienes en

"Quienes en la generación anterior se interesaban en los problemas concretos de la economía y en sus derivaciones sociales -se puede leer en el documento del año 1954-, solían poner el acento en las medidas de orden redistributivo para mejorar la precaria situación de las masas. Ahora se tiende cada vez más a concentrar la atención en la aptitud de un sistema económico -y del medio institucional en que funciona-, para aumentar sin demoras el ingreso por habitante y lograr su distribución más equitativa. En realidad, la validez de un sistema tiende a juzgarse por su capacidad de crecimiento."42/

La justificación a esta suerte de ideología del desarrollo, en la primera fase del gran esfuerzo industrializador, se fundaba en los siguientes términos: "El interés que ha despertado la política de desarrollo en los últimos años, la preocupación de varios gobiernos en concretar esa política en un programa y la insistencia en conseguir nuevas formas de cooperación internacional, responden precisamente al convencimiento de que es indispensable encontrar esas soluciones nuevas y dar así a las economías de estos países una dinámica de que hoy carecen en grado suficiente frente a la exigencia social de desarrollo."43/

Esta propuesta, como se anotará más adelante, diferirá considerablemente de los escritos de los años sesenta, en los cuales se inicia una crítica abierta al estilo de desarrollo seguido en América Latina.

D. LOS AGENTES ECONOMICOS Y SU PARTICIPACION EN EL DESARROLLO

Esta temática fue tratada de manera más explícita en el documento preparado en 1954; con anterioridad, las referencias eran más bien tangenciales. En general, como se indicaba en la última sección del capítulo anterior, la presentación del año 1954 revela un estado de satisfacción en el proceso de crecimiento alcanzado por la región.

1. Industrialización y empresariado

"El esfuerzo de la industrialización en América Latina se está realizando principalmente por el empresario formado en los mismos países latinoamericanos o llegado de afuera y asimilado definitivamente a ellos con su técnica y su iniciativa. El empresario latinoamericano es, pues, una realidad indiscutible y las claras pruebas de su empuje y aptitud constructiva sugieren lo que es posible esperar de su acción futura si se le brindan los incentivos y las condiciones favorables de que hoy no disfruta en grado suficiente.

También surge y se afirma -sostenía la CEPAL- el empresario en las actividades agrícolas, aunque la subsistencia de anacronismos en el régimen de la tierra constituye allí uno de los obstáculos que más dificultan la fructificación de la iniciativa privada.

El desarrollo económico en América Latina depende en gran medida de la acción del empresario privado."44/

2. La capacitación del personal especializado

Siempre en función de elevar la productividad, se sostenía que se podían diferenciar dos grandes grupos de asuntos:

Por un lado, aquéllos que pueden tener una solución relativamente pronta, mediante servicios de asesoramiento técnico. Por otro, los que sólo pueden resolverse mediante la elevación progresiva del nivel educativo de la población y la capacitación técnica, tanto de los dirigentes especializados como de los obreros calificados y de los trabajadores en general.

"Los gobiernos latinoamericanos han demostrado, particularmente en los últimos años, que están conscientes de la responsabilidad que les incumbe en el mejoramiento de la educación general y en el fomento de la capacitación técnica, pero hay que reconocer que las necesidades están muy por encima de lo que se ha podido realizar."^{45/}

3. La intervención del Estado

Junto a la valoración de la iniciativa privada del empresariado, la CEPAL explicitaba el papel del aparato público, postulando la tesis de que el desarrollo económico en modo alguno ha de ser "sólo el resultado del juego espontáneo de las fuerzas económicas". Sostenía, además, que había de conjugarse la iniciativa privada con una firme política del Estado, con un tipo de intervención que se proponga promover el desarrollo creando condiciones que orienten y estimulen en un sentido u otro la acción del empresario, sin regular sus decisiones individuales. Para ello, el Estado recurre a los resortes de la política monetaria, cambiaria, fiscal y aduanera, y a sus inversiones básicas.^{46/}

4. Las razones de la intervención estatal

Planteado el desarrollo como el resultado de la combinación de la iniciativa privada con la vigorosa acción del Estado, se justificaba esta última en las siguientes consideraciones:

a) "Una proporción considerable de los recursos financieros internacionales tendrá que canalizarse mediante préstamos de carácter público."

b) "El Estado tendrá que procurar la elevación del coeficiente de ahorro nacional ...".

c) El proceso de sustitución de importaciones "requiere normalmente medidas de protección y fomento con el fin de estimular a la iniciativa privada, y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras de mayor productividad ... Hay que determinar lo que se ha de fomentar y la medida en que ello se justifica".

d) "La intervención del Estado es ineludible si se ha de atenuar la vulnerabilidad de la economía interna en las fluctuaciones y contingencias exteriores."

e) "La intervención estatal en el crédito para ampliar la falta de iniciativa privada -especialmente en créditos medianos o largos-, o para proveer de recursos adecuados al sistema bancario ...".

/f) Una

f) Una política de desarrollo económico "exige del Estado una acción profunda y persistente en el campo tecnológico".47/

5. La acción del Estado para la absorción de conocimientos técnicos:
el caso de la agricultura

En el informe de 1954, al referirse a la acción del Estado, se pone un marcado acento en el ámbito tecnológico relativo a la agricultura: la absorción y asimilación del enorme caudal de conocimientos técnicos de los países más avanzados no es tarea que pueda llevarse a cabo únicamente por la iniciativa privada. Según el documento mencionado, se planteaba en la región una situación parecida a la que ha caracterizado el desenvolvimiento técnico de la agricultura de los Estados Unidos. "En un país de iniciativa privada y libre empresa, el progreso admirable de la técnica agrícola -paralelamente al de la técnica industrial- ha provenido de la acción del Estado, las universidades y los institutos especiales, más que de la acción individual de los agricultores o de investigadores privados. Los conocimientos logrados por la investigación científica y la acción experimental [...] se han difundido generosamente entre todos. Lo mismo está ocurriendo en la agricultura latinoamericana, y especialmente la cooperación técnica de los Estados Unidos ha tenido eficacísimos resultados."48/

6. La cooperación internacional

En lo tocante a la agricultura, se abordan al menos tres aspectos sustantivos:

a) Asistencia técnica

La CEPAL sugiere realizar una concentración del esfuerzo en la agricultura, orientando en esa dirección la colaboración internacional. Recuerda que "si se ha de acelerar la tasa de crecimiento económico, el aumento de las inversiones deberá acompañarse de una intensa campaña de propagación de procedimientos técnicos que coadyuven al mejor aprovechamiento del capital existente y de la tierra inmediatamente disponible".49/

En el análisis de las fuentes de asistencia técnica internacional otorgada a Latinoamérica a principios de los años cincuenta, el grueso de la misma se debía a la acción del Gobierno de los Estados Unidos y un 44% del conjunto de los gastos destinados a este propósito se dedicaban a programas agrícolas: "La asistencia técnica de los Estados Unidos en materia agrícola data de varios años atrás y la eficacia de lo que significa este esfuerzo en todos los países en donde se ha desplegado, es unánimemente reconocida."50/ Después de mencionar a la Fundación Rockefeller, al Instituto de Ciencias Agrícolas de Turrialba y a la FAO, concluye: "Así, pues, en materia agrícola está en marcha con éxito indiscutible la vastísima tarea de transferir y asimilar en la América Latina la técnica agrícola de los países avanzados, especialmente la de los Estados Unidos, donde la productividad ha alcanzado un grado impresionante."51/

/Estos antecedentes

Estos antecedentes constituyen elementos que permiten explicar tanto el patrón tecnológico predominante con posterioridad en América Latina, como los sesgos con que ha sido aplicado.

b) La investigación e inventario de los recursos naturales

También muy tempranamente, la CEPAL ayuda a crear conciencia y estimula el conocimiento sistemático de los recursos naturales. Sostuvo categóricamente que la región es una de las menos conocidas en lo que se refiere a su potencialidad en recursos naturales, y son pocos los países que han logrado inventariar y evaluar los recursos ya descubiertos.

Además, agrega que "las investigaciones son costosas y demandan equipo y personal especializado. La cooperación internacional encuentra en ello un campo virtualmente virgen".52/

c) Financiamiento de mediano y largo plazo para la empresa privada: el problema de los empresarios agrícolas

El documento sobre cooperación internacional 53/ que, entre otros resultados, estimuló la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, planteaba la dificultad que enfrentaban los empresarios para acceder a créditos de inversión. Es un hecho bien conocido, sostenía, que en la América Latina se ha podido en muy pocos casos satisfacer en forma adecuada la necesidad de créditos a plazos medianos y largos para la industria, y que es éste uno de los factores que retarda el desarrollo. El sistema bancario está bien preparado para los préstamos habituales a corto plazo. En algunos países, además de los bancos comerciales, existen instituciones especiales para contribuir al fomento industrial, pero casi siempre se encuentran limitadas por la parvedad de sus medios.

Las instituciones de crédito internacional no habían tenido oportunidad de prestar a los empresarios, pues sus operaciones con la iniciativa privada se efectuaron sobre todo con empresas de utilidad pública, en su mayor parte extranjeras.

Luego de proponer la formación de un Fondo especial para el desarrollo de América Latina en relación a la agricultura, la CEPAL llamaba a "prever la eventualidad de insuficiencia de recursos si el Fondo extendiera sus operaciones al campo de la agricultura. Esto debe ser también materia de especial atención. Uno de los más graves obstáculos al progreso agrícola de América Latina es la falta de capital. La agricultura se encuentra generalmente en inferioridad de condiciones respecto al comercio, la industria y otras ocupaciones urbanas. No sólo tiene dificultades similares a las de la industria para lograr créditos a mediano y largo plazo, sino que las experimenta también en sus créditos para proveerse de capital circulante".54/

Capítulo II

PERIODO DE REAFIRMACION E INTROSPECCION CRITICA

A. ETAPAS CUMPLIDAS Y OBSTACULOS EN EL CAMINO

A comienzos de los años sesenta, se expresan articuladamente las ideas que se elaboran y maduran en el curso de los años cincuenta, decenio en que se desarrolla un estrecho trabajo con numerosas economías latinoamericanas. Entre los documentos publicados por la CEPAL a principios de los años sesenta, hay dos que merecen una especial mención: el primero, publicado en 1961, titulado "Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional"*/, que constituye un buen elemento de referencia para conocer las principales líneas del pensamiento de la CEPAL al terminar la primera década de su existencia; el otro, de gran interés, publicado en 1963, titulado "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano".**/ En ambos documentos se constata el fenómeno denominado "insuficiencia dinámica del crecimiento".

A mediados de los años sesenta (1965), se publica otro importante documento preparado por la CEPAL, en el que se hace una evaluación crítica de la industrialización, titulado El proceso de industrialización en América Latina, en el cual se formulan interesantes alcances al desempeño de la agricultura regional y se reafirma, desde la perspectiva de la industria, la necesidad de cambios en la agricultura. Por otra parte, hacia fines del decenio (1969), aparece la primera versión de un texto del Dr. Raúl Prebisch, titulado Transformación y desarrollo,⁵ que, en cierta forma, constituye la culminación de este período.

Si se lo ha denominado período de reafirmación se debe a que, en gran medida, el ideario original podría decirse que fue asimilado o se confundió con las estrategias y políticas de postguerra de numerosos países latinoamericanos; sin embargo, fue necesario reafirmar y ampliar algunas formulaciones, ya que, una vez desaparecidos los elementos condicionantes que estuvieron presentes en el lanzamiento del proceso industrializador, ciertas corrientes ortodoxas se sintieron tentadas a mirar hacia atrás.

Por otra parte, se inicia con los años sesenta, e incluso desde la segunda mitad de los años cincuenta, una necesaria introspección crítica, en consideración a las dificultades que, tanto el propio proceso industrializador como el de propagación de las nuevas tecnologías y, sin duda, el de cambios en el relacionamiento externo, estaban experimentando.

1. Insuficiencia de crecimiento y crisis

Al constatar la CEPAL un crecimiento insuficiente como para responder al incremento de la población y a sus aspiraciones económicas, sostiene que ello no se debe a factores circunstanciales o transitorios, sino que "son expresión del orden de cosas existentes", por fallas estructurales que no se han sabido o podido corregir.^{56/}

*/ Este documento fue preparado para el Noveno Período de Sesiones de la Comisión, efectuado en Santiago de Chile, en mayo de 1961.

**/ Este documento fue presentado al Décimo Período de Sesiones de la Comisión, realizado en Mar del Plata, en marzo de 1963.

La crisis se expresaría en dos planos:

a) En el relacionamiento externo, en las múltiples anomalías y deficiencias todavía vigentes en el campo del comercio, el financiamiento y las inversiones externas, así como en los obstáculos para impulsar con mayor celeridad y amplitud la integración latinoamericana.

b) En el orden interno, en ciertas características todavía predominantes en la estructura social de los países del área: i) la excesiva rigidez de la estructura social para abrir paso a nuevas personas, grupos y, en forma genérica, al grueso de la población para alcanzar otro nivel de participación efectiva y, ii) como reflejo de esa "sociedad de participación limitada", la existencia de "privilegios distributivos" que se traducen en marginación de las masas de las metas y tareas del desarrollo.

2. Desigualdad, pobreza y acumulación

El informe de 1961 contiene una afirmación extremadamente grave: "con el desarrollo económico /las/ disparidades /del ingreso/ suelen haber aumentado antes que disminuido".57/

El estudio de 1963 denuncia dos elementos sobresalientes de la estructura distributiva existente:

a) La notoria concentración en los tramos altos, y la magna participación de la base de la pirámide. Esta amplia base social percibe un ingreso medio personal de 120 dólares por año. No obstante representar a la mitad de la población, sólo dispone de una quinta parte del consumo total de América Latina.

b) La considerable desigualdad en la distribución, lejos de redundar en el fortalecimiento del ahorro y la capitalización, vino a reproducir niveles y formas de consumo que se equiparan, y a menudo exceden, a los existentes en los grupos correspondientes de las economías industrializadas. De este modo, los sacrificios sociales y las restricciones sobre la amplitud del mercado interno que implica la marcada desigualdad del ingreso, no se ven siquiera hipotéticamente compensados por una elevada tasa de acumulación.

3. Origen de las disparidades

En otros tiempos -se pensaba en 1961-, esas grandes disparidades provenían en gran parte del régimen de tenencia de la tierra y de la valorización de ésta por el progreso colectivo. El problema subsiste y a veces en mayor grado. Y a él han venido agregándose otras disparidades de diferente origen: el excesivo proteccionismo industrial, las prácticas restrictivas de la competencia -que, además, desalientan el progreso técnico- las consecuencias regresivas de la inflación, la intervención del Estado en las decisiones económicas de los individuos y otras muchas desviaciones.58/

/La organización

La organización social no tenía el poder suficiente para modificar los patrones de distribución. La CEPAL reconoce que la organización sindical está aumentando considerablemente su poder, pero hay países en que todavía no ha podido tener la eficacia necesaria para conseguir que las remuneraciones se ajusten al ascenso de la productividad. Se da aquí una manifestación muy seria de la abundancia relativa de mano de obra de escasa productividad.59/

4. El problema político de fondo

En las formulaciones de la CEPAL, siempre ha estado presente en forma destacada el tema de la acumulación. En 1961, se sostenía:

"El problema político más importante del desarrollo consiste en desenvolver la aptitud para conseguir y mantener persistentemente un ritmo adecuado de inversiones con el propio ahorro nacional. Hay que elevar el ahorro a expensas del consumo presente de los grupos acomodados y del incremento del consumo popular a medida que aumenta el ingreso por habitante. Cuanto más se pretenda comprimir este incremento del consumo popular, tanto más habrá que acudir a medidas de ahorro coercitivo; y cuanto más se acuda a ello, tanto más serio será el riesgo de comprometer principios profundamente arraigados en los países latinoamericanos no obstante sus vicisitudes políticas."60/

5. Caminos para elevar la tasa de inversión

Frente a una "tasa de inversión insuficiente" que resultaba "imperioso elevar", dado el ascenso de la tasa de crecimiento demográfico y la necesidad no sólo de bienes de capital sino de inversiones sociales, tan precarias en América Latina, la CEPAL piensa, entre otros, en dos caminos:

a) En una política de progresiva redistribución del ingreso que no conduzca a un aumento paralelo del consumo popular. Para ello se necesita, conjuntamente con el poder político y sindical, desenvolver el poder económico de las masas y, con ello, su clara responsabilidad en el proceso de acumulación de capital. Para ello, más allá de las prácticas pasivas de ahorro, se propiciaba la participación activa de las masas populares en las inversiones de capital.61/

b) Reconoce, con respecto a la cooperación internacional, que está tendiendo a orientarse a acelerar la tasa de crecimiento, y además, lo que es muy importante, a "corregir las grandes disparidades en la distribución del ingreso para mejorar el nivel de vida de las masas populares".62/

La primera propuesta, de redistribución con participación popular en la capitalización, no resulta enteramente concordante con la propuesta formulada, dos años más tarde, en 1963. La estrategia, se afirma, "no consiste en tomar ingresos de la minoría superior para repartilos lisa y llanamente a las masas populares ... los efectos de esa redistribución serían de escasa amplitud". El camino sugerido se define en los siguientes términos: "El aprovechamiento

de los siguientes términos: "El aprovechamiento de los recursos potenciales para la acumulación que encierra la concentración del ingreso, requiere mecanismos tributarios, financieros y de órdenes para conseguir la transferencia desde los usos en el consumo prescindible hacia la inversión económica y socialmente más productiva. Esto, a su vez, plantea no sólo problemas técnicos y de organización adecuada, sino también -y quizás principalmente ajustes sociopolíticos que hagan viable tal orientación."63/

Entre los cambios preconizados destaca el relativo al sistema de propiedad de la tierra, aspecto clave en todas las experiencias que se han propuesto terminar con el subdesarrollo. Tres objetivos primordiales para la CEPAL lo hacen imperativo: aprovechar el potencial de ahorro y promover la movilidad social, satisfacer la demanda de una población en rápido crecimiento y elevar el nivel de vida de las masas rurales.64/

6. Reorientación del proceso de desarrollo: extirpar la pobreza

Varios eran los elementos que se proponían para reorientar el proceso de desarrollo.

a) Concentrar primordialmente el esfuerzo de desarrollo en función de la mitad de la población latinoamericana que percibe ingresos exiguos.

b) Superar la idea de que el desarrollo se opera en forma espontánea, sin un esfuerzo racional y deliberado para conseguirlo.

c) Extirpar "la pobreza y sus males inherentes, gracias al formidable potencial de la tecnología contemporánea y a la posibilidad de asimilarla en un lapso mucho más corto que el que se registró en la evolución capitalista de los países más avanzados".

d) Lograr la penetración acelerada de la técnica mediante "transformaciones radicales: transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía que no podrían cumplirse con eficacia sin modificar fundamentalmente la estructura social".65/

B. LA AGRICULTURA: UN SECTOR CONFLICTIVO

Es a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, cuando la CEPAL y otros organismos internacionales, particularmente la FAO, cuestionan más insistentemente el desempeño económico y social de la agricultura; se la responsabiliza de efectos negativos sobre el desarrollo general de los países, y se propone reiteradamente la ejecución de procesos de reforma agraria.

1. La agricultura, factor de estrangulamiento

El documento de la CEPAL de 1961 a que se ha hecho referencia afirmaba que: "El régimen prevaleciente de tenencia de la tierra en la mayor parte de los países latinoamericanos es uno de los más serios obstáculos al desarrollo económico".66/

A su vez, el informe de 1963 calificaba a la agricultura, y en particular a sus formas precapitalista o semicapitalistas, entendiéndose campesinado, como "el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latinoamericano".67/

2. Visión de la estructura agraria

El régimen de tenencia se caracteriza por una extrema desigualdad en la distribución de la tierra y en el ingreso que de ella se deriva. Una cantidad relativamente escasa de grandes propietarios abarca la mayor parte de la tierra productiva y el resto de ella se distribuye en infinidad de fincas pequeñas y medianas, generalmente insignificantes para una explotación racional.68/

El análisis de la tenencia de la tierra en todos los documentos de la CEPAL, se hace a partir de esa "cantidad relativamente escasa de grandes propietarios". Algunos "trabajan bien", otros suelen "obtener una renta cuantiosa sin preocuparse de mejorar la explotación de su tierra". Los hay quienes buscan en la propiedad "una defensa contra la inflación o un medio de escapar o atenuar la progresividad del impuesto". Existen también quienes buscan en la tierra un campo de inversión circunstancial y de especulación.69/

La gran propiedad, era "una de las razones del minifundio".70/ Otra explicación era de orden demográfico, y ocurría en las "tierras empobrecidas por el cultivo secular que están sometidas a la presión más aguda de una población que se multiplica a ritmo extraordinario".71/

3. Desigualdad en la penetración de la tecnología

Se volvía, a principios de los años sesenta, a insistir en la desigual penetración de la técnica productiva: "Ha avanzado especialmente en productos de exportación y no en todos. La producción típica para el consumo interno sigue haciéndose con escasa productividad. Encuéntrase allí uno de los reductos más importantes del precapitalismo. No hay otro campo de la economía latinoamericana en que sea más patente en profundidad y dimensión el desequilibrio entre fuerza de trabajo y capital."72/

4. La cuestión agraria, vista desde la perspectiva del desarrollo económico

Si bien es cierto que los documentos de principios del decenio de 1960 son los más incisivos en torno a los problemas agrarios, su perspectiva para analizar tales temas es más amplia. Particularmente el de 1961 busca algunas explicaciones exógenas al sector que es necesario recoger:

a) Sostiene, en primer lugar, que "la explotación eficaz del suelo no depende sólo de la transformación del régimen de tenencia, sino del mismo ritmo con que crece la economía. Hay una estrecha interdependencia entre tierra y desarrollo económico".73/

/b) El

✓ b) El ritmo de desarrollo económico influye en la demanda interna de productos agrícolas.

i) "Hay ramas de la producción agrícola en que la demanda ha crecido con celeridad y ha dado el consiguiente impulso al progreso técnico. Ese ha sido el caso principalmente en las exportaciones y en las actividades sustitutivas de importación."74/

ii) "Pero en el resto de la agricultura, que abarca la mayor parte de su población, el fenómeno no ha sido el mismo. El crecimiento de la demanda se ha manifestado relativamente lento en comparación con la de otros bienes y servicios; y no ha tenido fuerza suficiente para vencer esos obstáculos ... Y con frecuencia, ese mismo crecimiento de la demanda relativamente lento ha tenido que satisfacerse aumentando las importaciones o disminuyendo las exportaciones o su ritmo de crecimiento ..." 75/

✓ c) En tercer lugar, recuerdo una de las tesis iniciales de la CEPAL la tecnificación no sólo está dada por la demanda, sino también por la capacidad del resto de la economía para absorber el excedente de la población agrícola.

✓ d) Por último, se analiza la "asimetría de la política de desarrollo" 76/ caracterizada por "el excesivo proteccionismo industrial, las prácticas restrictivas de la competencia -que además desalientan el progreso técnico- las consecuencias regresivas de la inflación, /etc./ ..." 77/ Todo ello habría conducido a una forma del crecimiento que "tan adversamente ha afectado a la agricultura".78/ Se ha subsidiado a la producción sustitutiva y no a las exportaciones.

Además de sus efectos sobre la demanda, esta discriminación ha debilitado el incentivo a las inversiones agrícolas en desmedro de su progreso técnico. Y, en algunos casos, a ello se añaden los efectos deprimentes de la sobrevaluación monetaria y el control de precios.

Desde otro punto de vista, la agricultura se ha visto perjudicada también cuando la política sustitutiva -con o sin consideraciones de economicidad- ha recaído sobre los insumos de la producción, encareciendo así sus costos.79/

5. Comentarios y sugerencias en torno a la reforma agraria

Algunas de las propuestas de la CEPAL tuvieron importante significación en el diseño de las políticas de reforma agraria de la época:

a) La CEPAL, estimaba esencial considerar la situación de las grandes extensiones bien trabajadas. "Por bien trabajadas que sean, hay un límite de extensión más allá del cual no aumenta la productividad; antes bien, podría disminuir. Dentro de ese límite no habría por qué subdividir la tierra, pues hay otros medios eficaces para redistribuir la renta que produce".80/

/b) Todo

b) "Todo indica que, al redistribuirse la tierra, habrá frecuentemente que dejar en ella más gente que la que pudiera requerirse en etapas más avanzadas del desarrollo económico. Pero no habrá que perder de vista esas etapas, introduciendo previsoramente elementos de flexibilidad en el programa."81/

c) Dado que no siempre será posible absorber la población redundante en la agricultura, la CEPAL recomienda que en la investigación agrícola y en la difusión de buenas prácticas, habría que dar preferencia las técnicas que aumentan el rendimiento por unidad de tierra, si bien en algunos casos éstas y aquéllas vienen estrechamente unidas.

d) Considera la CEPAL además que, según sea el capital de que se disponga y la cuantía de la población que tendrá que quedar sobre la tierra, debieran ser determinadas las extensiones de las parcelas en que habrán de dividirse las grandes propiedades.

e) En cuanto a la colonización de nuevas tierras, sugiere condicionarlo a la disponibilidad de capital, ya que "a veces se preconiza la colonización de nuevas tierras, cuando hay latifundios mal explotados que podrían subdividirse con inversiones reales mucho menores".82/

f) Hay países o casos donde el impuesto sobre la capacidad potencial del suelo libre de mejoras podría ser eficaz cuando el mejoramiento técnico no trajera aparejado un excedente considerable de mano de obra. "En tales casos, el impuesto podría provocar la utilización racional del suelo o su transferencia a otras manos".83/

g) Respecto al pago de la tierra sostiene que "la solución a fondo del problema de la tenencia del suelo no podrá lograrse si el pago de las tierras tuviera que hacerse /en efectivo/, pues no se dispondría de recursos suficientes para ello y, en la medida en que los hubiera, sería distraerlos de las inversiones directas y de infraestructura que requiere la tierra subdividida".84/

h) Por último, la CEPAL afirma que "una reforma agraria que no vaya acompañada de adecuadas medidas de tecnificación no logrará los efectos que persigue, si es que no conduce al fracaso".85/

C. LA INDUSTRIALIZACION EN DIFICULTADES

Con la experiencia acumulada en cuanto a industrialización, en los años sesenta, la CEPAL expresa sus propios puntos de vista, en un intento por evaluar la experiencia y plantear algunas alternativas.

1. Tres fallas fundamentales

En una de las primeras evaluaciones críticas del proceso de industrialización, incluido en el informe de 1961, se sostiene que el proceso adolece de tres fallas:

/"El proceso

"El proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber:

a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno". Ello sería consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales.

La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones. En efecto, se ha subsidiado -mediante aranceles u otras restricciones- la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costos mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente. Lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aun de líneas tradicionales, dentro de ciertos límites relativamente estrechos.

b) "La elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad", lo que se debe en gran parte a la falta de una política previsor, que era desde luego muy difícil cuando los países latinoamericanos carecían de experiencia en esta materia. En muchos casos, producir ciertas materias primas, bienes intermedios industriales o bienes de capital habría representado, con respecto al mercado internacional, menores diferencias de costos que en el caso de los bienes de consumo.

c) "La industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos."86/

Como se ha dado preferencia a la sustitución de bienes de consumo, se terminó sustituyéndolos casi por completo en los países industrialmente más avanzados de América Latina, o se está a punto de hacerlo. Las importaciones quedan así limitadas a las materias primas e intermedias indispensables para mantener la actividad económica corriente y a los bienes de capital. Esto aparejó un nuevo tipo de vulnerabilidad, por haber desaparecido el margen comprimible de las importaciones. Cuando las exportaciones disminuyen cíclicamente, no poder importar esos bienes esenciales afecta desfavorablemente al ritmo de crecimiento y hasta lleva a la contracción de la economía.

2. Etapas críticas

En 1965, la CEPAL sostenía que casi todos los países han llegado -más o menos al mismo tiempo y por distintas causas- a etapas críticas en sus respectivos procesos de industrialización, cuyo avance ulterior enfrenta severos obstáculos. La sustitución de importaciones no podrá continuar teniendo el papel preponderante y tendrá que ceder su lugar a nuevos factores, ligados más bien a la expansión de la demanda interna.87/

Ya durante la segunda guerra mundial, en algunos países, y después de ella, en otros, comienzan a advertirse los problemas que plantea la industrialización sustitutiva, y a hacérseles frente de manera más o menos efectiva. Prueba clara

/de ello

de ello son las iniciativas tendientes a ampliar las bases de apoyo del proceso, que se plasman en inversiones de infraestructura y en industrias claves, como la siderúrgica. Es la hora en que, al mismo tiempo que aflora o se extiende el interés por la planificación, comienzan a plantearse algunos aspectos principales de una estrategia de industrialización.88/

3. Algunos temas controvertidos en torno a la industrialización

Vuelven a aparecer en escena las viejas posiciones ortodoxas, ahora con algunos fundamentos empíricos. El primer problema que se planteaba, claramente relacionado con las discusiones en torno al desarrollo "hacia dentro", era determinar en qué medida los factores de que dispone una economía en crecimiento han de emplearse en aumentar las exportaciones a fin de conseguir más importaciones, y en qué medida en acrecentar la producción tanto agrícola como industrial para el consumo interno.

En principio y siguiendo de cerca el razonamiento ortodoxo, cualquier cotejo inmediato de la productividad relativa habría arrojado un balance favorable al uso de nuevos recursos en el sector exportador. Sin embargo, en la medida en que la realidad se alejaba de estas previsiones, ganaba adeptos la producción destinada al mercado interno.89/

De lo anterior se deriva una segunda interrogante. Aunque las ventajas estuvieran realmente por la asignación de recursos para el mercado interno, surge el problema de que la productividad y los costos de los bienes creados no podrían compararse favorablemente con los de sus similares importados. En este hecho se viene apoyando tradicionalmente otra de las argumentaciones ortodoxas.

Después de revisar algunos antecedentes cuantitativos, la CEPAL reconocía: que, desde el punto de vista de la estructura de precios, "no cabe duda que, en general, es plenamente válida la afirmación de que en América Latina son altos los precios relativos de los productos manufacturados respecto a situaciones como las del mercado estadounidense, y particularmente los de los bienes de capital. Esto podría no ser sino otra manera de decir que en general los precios relativos de los alimentos son muy bajos en los países latinoamericanos, ya que es ése el componente del gasto que se toma como referencia para los índices".90/

Sin embargo, sin menospreciar el aspecto de los desniveles en los costos de producción internos y externos, el análisis de la CEPAL se concentró en otros elementos que parecen más decisivos. Por un lado, en que la disyuntiva importaciones-producción interna en gran medida era irreal, dadas las limitaciones de la capacidad para importar. De ahí que en muchos casos la verdadera elección sea entre producción interna o prescindencia de los bienes de que se trata. Por otra parte, se hizo notar que, si bien la productividad de una iniciativa industrial podría ser inferior a la de su contrapartida extranjera, los recursos dedicados a ella representarían una contribución más o menos significativa al producto nacional, que no se presentaría si quedaran desocupados o se dedicaran a actividades "tradicionales" donde su rendimiento bien podría ser más deficiente aún.91/

4. La industrialización y la generación de empleo

En América Latina, según la CEPAL, "la propia política industrial ha contribuido a disminuir relativamente los costos de capital a través de tratamientos preferenciales a la importación de maquinarias y equipos y de otras medidas de estímulo a la acumulación de capital en la industria manufacturera; en cambio, políticas como las modalidades de financiamiento de los esquemas de seguridad social han tendido a elevar relativamente los costos de la mano de obra".92/

Con este comportamiento histórico de la ocupación industrial, América Latina se ha alejado considerablemente de ese esquema conceptual armónico que supone una emigración paulatina de fuerza de trabajo desde la agricultura hacia los centros urbanos, donde una proporción considerable la absorbería el sector manufacturero, a niveles de productividad mucho mayores. Aun sin contar con esa inmigración, el desempleo disfrazado acumulado en varias actividades urbanas, la modernización y racionalización de algunos servicios como los de comercialización y la permanencia de una importante masa de ocupación artesanal, constituyen hoy fuentes potenciales de mano de obra radicada en los centros urbanos, cuya dimensión aparece enorme frente a las oportunidades de empleo que ofrece la industria manufacturera. "Durante los veinte años comprendidos entre 1940 y 1960, en el conjunto de nueve países latinoamericanos para los que se dispone de la información necesaria, el producto industrial por habitante aumentó a una tasa media acumulativa anual de 3.8%, mientras la participación del empleo manufacturero en el total de la ocupación urbana declinó desde 32.5 a 26.8%".93/

"Como las actividades fabriles no podían menos de levantarse o expandirse con una técnica y una organización relativamente modernas, se acentuaron los contrastes con las áreas rezagadas, con la economía tradicional, en especial con el ámbito agrícola y rural."94/

5. La industrialización y los mercados rurales

Entre los elementos entorpecedores del proceso industrializador, en los años sesenta reiteradamente se mencionaba la estrechez de los mercados rurales.

"La deficiente integración del proceso de desarrollo, con gran rezago de los sectores rurales -exceptuando, tal vez, algunos casos con agricultura de exportación, como Sao Paulo-, ha determinado una insuficiente complementación de la expansión agrícola. Esta se ha reflejado en las limitaciones del mercado rural para productos manufacturados, en aportes insuficientes a la formación de capital nacional, con excepción de los casos de la Argentina y el Brasil en algunos períodos, en una gravitación acentuada de las importaciones de productos primarios en el balance de pagos, en crecimiento limitado en las exportaciones agrícolas y en otros factores similares."95/

6. Los mercados rurales y la reforma agraria

También se criticaba la desigual distribución de la riqueza y del ingreso rurales. "En este caso -sostenía la CEPAL- se trata de una proporción importante de la población latinoamericana que está prácticamente al margen del consumo de manufacturas, salvo un mínimo en vestuario y otros bienes indispensables. Aunque

/su ingreso

su ingreso está determinado sobre todo por la baja productividad que en general registra el sector agropecuario, en él influye también en gran medida una distribución del ingreso agrícola más regresiva aún que en los sectores urbanos. Con la excepción probable de aquellos sectores de población rural dedicados al cultivo de productos exportables bajo regímenes predominantes de pequeña y mediana propiedad de la tierra, la regresividad de la distribución del ingreso rural está a su vez ligada estrechamente a factores institucionales. La reforma agraria aparecerá así como uno de los factores condicionantes del desarrollo industrial, en la medida en que representa potencialmente la posibilidad de una ampliación sustancial de los mercados nacionales para manufacturas de consumo [...], que se extienden también a las manufacturas intermedias que constituyen insumos agrícolas y a las maquinarias y equipos agrícolas, cuya utilización se ampliará sustancialmente bajo nuevos moldes de desarrollo agropecuario."96/

7. El atraso agrícola y la industrialización

Desde los años cincuenta, en circunstancias que la reforma agraria ganaba posiciones como único camino para la tecnificación y modernización de la agricultura, se origina uno de los debates más intensos en torno al tradicional conflicto en todos los procesos de desarrollo, en torno al atraso agrícola y a la industrialización.

No faltaba quienes atribuían el atraso agrícola al proteccionismo excesivo dado a la industria, al descuido consiguiente en que se dejó a la agricultura y a políticas deliberadas de deterioro de los precios agrícolas, con el propósito de beneficiar a las crecientes poblaciones urbanas.

Sin negar, y hasta destacando que ha sido insuficiente la atención prestada al desarrollo agropecuario por la política económica latinoamericana, la CEPAL sostiene que esos enfoques han hecho notar varias circunstancias de gran peso en el problema:

a) La complementariedad de la expansión en esos sectores básicos. Desde el ángulo agrícola no podría concebirse una expansión que no se apoyara en el incremento de la demanda urbana, lo que en medida apreciable depende del crecimiento fabril y de las actividades anexas.

b) "Una mayor atención al sector agrícola debería traducirse necesariamente en la difusión más activa del progreso técnico en sus labores, y esto a su vez, en alguna medida importante -aunque haya aquí más campo para tecnologías no ahorradoras de mano de obra-, liberaría fuerza de trabajo o amenguaría la absorción de sus nuevos contingentes. Si en estas circunstancias no hay oportunidades fuera del sector, éste se perjudicará con la existencia de mano de obra redundante, incluso por la vía de la relación de intercambio intersectorial. Así, por ejemplo, bajarían los precios agrícolas, en una especie de paralelo interno de lo que sucede en escala internacional entre centros y periferia."97/

8. La aspiración por construir una sociedad industrial y la persistencia de la sociedad tradicional

No sería correcto, según la CEPAL, interpretar el proceso industrializador desde el ángulo restringido de la ampliación de una capacidad productiva y una producción creciente de manufacturas, sin colocarlo en la perspectiva más amplia del cambio social y cultural al que por fuerza debe ir asociado. En ese sentido, para la CEPAL, el proceso industrial no viene a constituir sino el medio que permite acercarse a la aspiración de constituir una "sociedad industrial" que responde al conjunto de características que generalmente se le atribuyen: una organización racional de la producción, tanto en el sector manufacturero como en los demás sectores de la economía, lo que a su vez supone la aplicación extensiva de la ciencia y la tecnología a todo el campo de la producción de bienes y servicios; una participación igualmente extensiva de la población en el consumo, de manera que los frutos del progreso técnico alcanzan a todos los grupos sociales, y un sistema "abierto" de estratificación social, apoyado en un sistema educacional moderno, capaz de producir el talento necesario y habilitar a toda la población para comprender y participar en la industrialización.

"La persistencia de formas arcaicas de tenencia y trabajo de la tierra acaso constituya la expresión más elocuente de cómo el proceso de crecimiento industrial no se ha visto acompañado de una transformación simultánea de la sociedad tradicional. A ello se asocia esa ausencia o escasa participación de la población rural en las formas modernas de consumo, además de la alta proporción de la agricultura que permanece al margen de la penetración técnica, marginada de la aplicación de nuevos métodos de cultivo que a su vez representan mercados adicionales a la expansión manufacturera."98/

9. Algunas exigencias para relanzar el proceso industrializador

Hacia mediados del decenio de 1960, la CEPAL reiteraba algunas ideas-fuerza para relanzar el proceso de industrialización:

"En términos muy generales, cabría señalar algunos elementos predominantes en esa nueva política de desarrollo. El primero de ellos sería la decisión de organizar esfuerzos sistemáticos para asegurar el cumplimiento de metas mínimas de crecimiento del ingreso por habitante, y de utilizar la planificación como instrumento fundamental con tal propósito. En segundo lugar, se reconoce la necesidad de que esa política incorpore objetivos específicos de redistribución del ingreso, lo que entre otras cosas implica el reconocimiento de la necesidad de reformas agrarias. En tercer lugar, cabe predecir que esos esfuerzos y decisiones se emprenderán en condiciones de cambios progresivos en la estructura del comercio internacional, que habrán de reflejarse en oportunidades para una expansión más rápida del intercambio de las áreas en vías de desarrollo, en una mayor estabilidad de sus ingresos externos y en modificaciones en la composición de ese intercambio, favoreciendo la incorporación de productos manufacturados a las corrientes tradicionales de exportación de los países poco desarrollados. Por último, forma parte esencial de esa nueva política los instrumentos ya creados para ir propendiendo a una creciente integración económica latinoamericana, y el convencimiento de que se necesita ampliar y perfeccionar tales instrumentos para el cumplimiento más rápido y eficaz del objetivo propuesto."99/

D. LA INSUFICIENCIA DINAMICA DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA

En 1969, Prebisch insiste en la idea de que en los países latinoamericanos "no se ha sabido aún hacer frente a las contradicciones que los adelantos científicos y tecnológicos han traído consigo, además de sus vastas posibilidades de bienestar humano.

En estos dos últimos decenios se han vuelto cada vez más perceptibles las consecuencias de estas contradicciones y entre ellas la que surge entre el extraordinario crecimiento de la población y los factores que limitan la acumulación de capital. En razón de ello y de otros factores sólo una parte de la fuerza de trabajo se absorbe productivamente. Una proporción muy elevada queda redundante en los campos, donde ha sido y sigue siendo fuerte este fenómeno, y la gente que emigra en forma incesante a las ciudades desplaza simplemente su redundancia */ en el ámbito geográfico: va a engrosar más allá de lo necesario la gama heterogénea de los servicios, donde pugna también por emplearse una parte importante del incremento vegetativo de la fuerza de trabajo de las mismas ciudades. Trátase de una absorción espuria y no genuina de fuerza de trabajo, cuando ésta no queda francamente desocupada.

Este fenómeno caracteriza la insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana."100/

1. Modernización contradictoria

No cabe la complacencia en la América Latina, sostiene categóricamente Prebisch. Suele haberla frente a notorias manifestaciones de adelanto. El impresionante crecimiento de las ciudades, su notable modernización, el desenvolvimiento y diversificación de sus industrias se toman a veces como pruebas irrefutables de un desarrollo alentador. Sin embargo, se olvida aquella incapacidad que han demostrado las actividades urbanas para absorber plena y productivamente el incremento de la fuerza de trabajo, así como las tensiones sociales cada vez más fuertes que están provocando éste y otros hechos. Olvidase también que las ciudades no han irradiado su progreso hacia el campo, y que más bien ha sido éste el que ha penetrado en ellas. Ha penetrado con la gente que se desintegra de su constelación económica y social, sin integrarse adecuadamente en la constelación de las ciudades. Antes bien, lleva a éstas a una precaria existencia en los tremendos tugurios de las poblaciones marginales.101/

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

2. La persistencia de las desigualdades

"Han prosperado notoriamente quienes están más arriba en la pirámide social; como también se han ensanchado los estratos intermedios en las ciudades y elevado su nivel de vida, aunque menos de lo que pudo haber sido y muy atrás de sus crecientes aspiraciones de consumo. Pero los frutos del desarrollo apenas han llegado a las masas rezagadas en los estratos inferiores de ingreso. Es posible que la proporción de gente en estos estratos haya disminuido, aunque se carece de elementos para afirmarlo. De todos modos, sigue siendo considerable: cerca del 60% de toda la población latinoamericana se concentra aún en ellos, en campos y ciudades, si bien en medida variable según los países. Aunque haya disminuido la proporción de tales estratos, se ha ampliado la distancia entre ellos y los de más arriba."102/

3. El alcance de las técnicas de comunicación de masas

Hay algo más que esto. El adelanto de las técnicas de comunicación de masas, difícil de concebir en aquellos tiempos pretéritos, está acarreado fenómenos nuevos y de impredecible alcance. Esas grandes masas de campesinos latinoamericanos, analfabetas, inaccesibles antes al libro y al periódico, se abren ahora con notable celeridad a la radio y a la televisión, se aproximan cada vez más al complejo alucinante de la vida urbana. Alucinante primero, y de perturbadora frustración más tarde: la frustración de la marginalidad social en las ciudades. No se trata sólo de aspiraciones de consumo. Hay algo social y políticamente más relevante. En esas masas rurales y urbanas se despierta la conciencia olvidada de su sentido humano y de su dignidad, de su patético relegamiento a formas de vida popular ya sobrepasadas hace mucho tiempo en la historia de los países desarrollados.

4. Redistribución con desarrollo

Prebisch insiste en su proposición estratégica: la integración social de esas masas rezagadas tiene primordial importancia. Es un problema de equidad distributiva. Pero entendámonos bien. No es un simple asunto de medidas redistributivas. La distribución del ingreso es mala y no cabe duda que podría mejorarse en cierta medida dentro del actual estado de cosas. Sin embargo, no habrá mejoramiento sustancial y persistente si no se acelera el ritmo de desarrollo.

Lo económico no contradice necesariamente lo social, pero cuando se crece poco, se distribuye mal casi siempre. La práctica de la equidad social requiere un fuerte ritmo de desarrollo, además del arte político de la distribución, de suyo muy delicado.

/5. Crítica

5. Crítica a la estructura ocupacional

La proporción de la fuerza de trabajo fuera de la agricultura que se ocupa en la industria, la construcción y la minería tiende a bajar persistentemente en lugar de subir, mientras sucede lo contrario en los servicios, donde ocurre esa absorción espuria de fuerza de trabajo redundante, además de la que carece de ocupación. Es esencial corregir esa deformación de la estructura ocupacional invirtiendo aquellas tendencias.

6. La corrección de la deformación de la estructura ocupacional: la población redundante en la agricultura

Esa simple corrección de la estructura ocupacional de la fuerza de trabajo tendría consecuencias de la mayor importancia.

El problema no se circunscribe a la población redundante que sale de la agricultura y no se absorbe productivamente, sino que también abarca la que queda en ella misma. Tendrá que seguir eliminándose gente de allí a medida que aumenta el producto por hombre, gracias al mejor aprovechamiento de la tierra y al progreso técnico. Y ello volverá más imperiosa la necesidad de dar fuerte impulso al desenvolvimiento del grupo de la industria.

Aquella idea, que aún persiste, de poner el acento en la agricultura dejando de lado la industria es insostenible a la luz de estas consideraciones. El grupo de la industria necesita crecer con mucho más intensidad que antes para cumplir una de sus funciones dinámicas más importantes, además de suministrar los bienes manufacturados que requiere la aceleración de desarrollo.

Dicho sea de paso, el éxodo de gente de la agricultura es inevitable si se ha de elevar el nivel de vida de sus masas. Pero no es inevitable la congestión impresionante en las grandes ciudades, debida sobre todo a este desplazamiento humano. En éste como en otros aspectos, los países latinoamericanos sufren anticipadamente ciertos males del desarrollo, mucho antes de haber logrado sus ventajas. En este caso, tienen que vencer el mal de la excesiva concentración urbana.

7. La integración social y el mercado interno

"Ha de comprenderse ahora el significado de la integración social de los estratos inferiores de ingresos en el curso del desarrollo [7]. Como ya se dijo, en esos estratos inferiores se encuentra alrededor del 60% de la población latinoamericana. Víctima de la gran inequidad social con que está funcionando el sistema económico, la población de estos estratos inferiores consume escasamente en relación con su número, que se multiplica con celeridad. Se calcula en forma conjetural que no llega a sus manos ni el 20% del total de bienes manufacturados

La integración de estos estratos inferiores es un apremiante imperativo social. Y también económico, porque permitirá abrir una nueva frontera a la industrialización latinoamericana. No se ofrece otra alternativa en la dinámica

/del desarrollo.

del desarrollo. La industria no puede seguir creciendo como había crecido antes gracias al simple impulso de la sustitución de importaciones [...]. Hay que encontrar ahora otras soluciones, nuevos mercados. Existe un mercado potencial que apenas se aprovecha y es el de las masas rezagadas, pero sólo podrá abrirse con su integración social.

Nueva frontera para la expansión de la industria, pues la absorción en ella de la fuerza de trabajo redundante -junto con la elevación del ingreso de las masas rurales- va a crear una demanda considerable y persistente de los bienes que aquélla produce, y dará también gran vigor a la demanda de productos agrícolas, en gran parte contenida hoy por el bajo ingreso de aquellos estratos inferiores. Con ello la agricultura y la industria reforzarán el estímulo de su demanda recíproca y se apoyarán mutuamente, propagando su expansión al resto de la economía."103/

8. Modernización y dualismo agrario

"No es ocioso repetirlo: el problema agrícola y la integración social de las masas campesinas no podrían resolverse fuera del contexto del desarrollo económico. -Afirmaba Prebisch, en 1970, y agregaba- Esta consideración es muy importante desde el punto de vista de la mecanización. Es éste uno de los casos en que el cálculo del empresario agrícola suele entrar en conflicto con los intereses de la colectividad en su conjunto. La mecanización rebaja los costos al reducir la cantidad de mano de obra y aumenta las ganancias y la renta del suelo. Es económica desde el punto de vista del empresario individual, pero si la fuerza de trabajo así desalojada no encuentra trabajo y va a empeorar la redundancia en las ciudades, ¿cuál es la ventaja social de la mecanización?

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

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

Si la demanda se vuelve mucho más activa que en el pasado, es muy probable que esta modernización adquiera gran impulso."

"Si así ocurriera, si la modernización avanzara firmemente, se agravaría este dualismo: la agricultura empresarial ocuparía relativamente poca mano de obra y seguiría aumentando la redundancia en la agricultura tradicional. Esto no es una predicción. Es un hecho que está ocurriendo ya en algunos países."104/

9. Dualismo y transformación agraria

Prebisch vuelve a formular la necesidad de realizar transformaciones en el agro teniendo en consideración la dicotomía progresiva que se registra en el medio rural:

"Cada país tiene sus problemas peculiares, diferentes de los otros. Pero como la presión creciente de la gente sobre la tierra es un hecho común a buen número de países latinoamericanos, esta dualidad tiene que ser objeto de gran preocupación. Aquí está otro de los aspectos importantes de la transformación de la estructura agraria, aparte su influencia favorable al progreso técnico. Dar más tierra a quienes sabiendo cultivarla no la tienen -o la tienen en escasa cuantía- permitiría aumentar el producto por hombre cuando el suelo no se aprovecha bien, y en algunos casos extremos de presión demográfica haría posible retener allí gente redundante, a expensas del incremento del producto medio, hasta que con el desarrollo económico se vaya absorbiendo genuinamente el exceso en otras actividades.

Por lo demás esta transformación en la estructura agraria transfiere al campesino -al menos en parte- la renta del suelo que antes recibía el terrateniente, y asimismo, le permite retener en sus manos los frutos del mejoramiento técnico, siempre que la demanda sea suficiente y se vuelva más racional el régimen del mercadeo de los productos agrícolas."105/

10. Los supuestos políticos subyacentes

Pasar de un ritmo de desarrollo relativamente bajo y con escaso sentido social a un ritmo que corrija la insuficiencia dinámica de la economía con gran sentido social, exige un esfuerzo considerable. Esfuerzo para transformar las estructuras y para seguir una verdadera disciplina del desarrollo, sobre todo en materia de acumulación de capital y de impulso al comercio exterior. Esto es inescapable. Si se opusieran poderosos obstáculos a una disciplina consciente y deliberada terminará por imponerse en una forma u otra la compulsión del desarrollo.

En una estrategia de aceleración del desarrollo hay una fase inicial difícil pero decisiva: preparar la economía para que ese proceso de acumulación de capital se pueda cumplir sin excesivas tensiones.

Cabría preguntarse si sería posible comprimir drásticamente el consumo de los estratos de altos ingresos más allá de ciertos límites sin provocar grandes resistencias, sin una oposición encubierta o manifiesta, sin el debilitamiento de los incentivos para invertir y una evasión de capitales al exterior mucho mayor de la que ahora ocurre.

Si no se lograra en medida suficiente y en tiempo oportuno la aportación de recursos financieros externos, sería inevitable acentuar la comprensión del consumo -o de su incremento- para acelerar la tasa de desarrollo. Parecería existir la posibilidad de hacerlo.

Sería aventurado entrar en conjeturas acerca de si la capacidad de ahorro que malogran los estratos de altos ingresos sería o no suficiente para responder a todo ello.

No cabría pensar, desde luego, en postergar de nuevo a las poblaciones rurales de tan precaria existencia, ni a las masas rezagadas que no han podido integrarse en el desarrollo urbano. Habría, pues, que llegar a los estratos intermedios de la sociedad. Propensos como son al contagio de nuevas formas de consumo, sería muy difícil frenar sus aspiraciones y mucho más aún si llegara a ser necesario afectar sus pautas presentes de consumo.

De allí, se plantea la misma interrogante que se había formulado antes: ¿Es concebible afectar el consumo de los estratos intermedios sin llegar a formas compulsivas? ¿Sería posible hacerlo con persistencia en el juego ordinario de los partidos políticos?

11. Desarrollismo

"La insuficiencia dinámica no es un fenómeno episódico, sino la expresión de la crisis profunda de la fase de desarrollo que comienza en la gran depresión mundial de los años treinta. Esta fase ha cumplido hace tiempo su papel y está provocando otra crisis -una crisis notoria-, sobre todo en hombres de nuevas generaciones que se asoman por primera vez a la economía y a las ciencias sociales. Es la crisis del 'desarrollismo'. Como todas estas expresiones que brotan en la confrontación ideológica es confuso el significado del concepto. Acaso se refiere a la actitud de quienes no creen que sean necesarias grandes transformaciones para acelerar el curso presente del desarrollo, y confían en que las disparidades sociales se irán desvaneciendo por la propia dinámica del desarrollo. ¡Lo esencial es desarrollarse; se verá después lo que se hace! Estas actitudes hieren la conciencia de esos hombres jóvenes y de otros que hace tiempo han dejado de serlo."106/

Capítulo III

ESTILOS DE DESARROLLO Y MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA

En el trabajo de la CEPAL, los años setenta están marcados por varios temas que atraen su atención y la de los países. Uno de esos temas es el análisis de los estilos de desarrollo sobre el que daremos algunos antecedentes más adelante. La internacionalización de las economías latinoamericanas es otra área de preocupación, junto a otra de universal interés: la energía. Al finalizar, el decenio encuentra a la CEPAL ocupada de los problemas de la pobreza crítica, del medio ambiente y el tema del relacionamiento externo en especial en el orden financiero y comercial.

En el aspecto agrorural, el desempeño productivo del sector agrícola y las formas y consecuencias de su tecnificación, junto a las transformaciones que viven las poblaciones rurales, son otras tantas materias de su dedicación.

El cuestionamiento de los llamados estilos de desarrollo seguidos en América Latina, motivan no sólo reflexiones de orden general, sino también revisiones críticas de lo ocurrido en ciertos ámbitos o sectores, como la modernización agrícola y los problemas rurales, entre otros, la cuestión campesina.

A. LOS ESTILOS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

1. La discusión sobre estilos de desarrollo

Aníbal Pinto inicia la discusión en un artículo publicado en el primer número de la Revista de la CEPAL, en 1976. 107/ Con posterioridad, el análisis sobre los estilos de desarrollo se extiende en variadas direcciones y se publican varios trabajos sobre el tema. 108/ Según el autor mencionado, el interés por la discusión proviene de fuentes diversas: a) nace de la creciente insatisfacción con la "calidad de la vida" y el deterioro del medio ambiente en las sociedades industrializadas o postindustriales; b) se reproduce en las economías semiindustrializadas, como las latinoamericanas, que comienzan a tomar conciencia de los problemas que plantea el proseguir la marcha hacia donde han llegado sus congéneres avanzados y a sufrir los efectos de ese proceso; c) la crítica surge también en muchos países, principalmente de Asia y África, que no han llegado a los umbrales de la sociedad industrial, o que están lejos de alcanzarlos.

"Dicho de otra forma, la preocupación universal por el 'estilo de desarrollo' proviene de los que están saciados y hastiados con la 'sociedad opulenta'; de los que se hallan a medio camino /como los países latinoamericanos/ y critican la supuesta deseabilidad de esa meta y, en último término, de quienes no quieren y tienen poca o ninguna posibilidad de reproducir el modelo rechazado." 109/

/Se abandona

Se abandona el paradigma del progreso en términos de seguir la senda que han recorrido las sociedades adelantadas y dominantes. El desarrollo concebido como la extensión de tecnologías, sistemas de producción y formas de vida desde los centros hacia la periferia, está seriamente cuestionado. En palabras de Pinto "el desaliento y pesimismo de unos se conjuga con la hostilidad y el resentimiento de otros, pese al hecho irrefutable de que la economía internacional y la de los países capitalistas industrializados, en particular, vivieron un cuarto de siglo de excepcional crecimiento material".110/

2. Diferencia entre sistema y estilo

Pinto propone distinguir entre sistema que, en alto nivel de generalidad, "asociaremos con las dos formas principales de organización que lidian y conviven en la realidad contemporánea: la capitalista y la socialista", y estilo de desarrollo. Parece meridiano, según el autor, que la preocupación por los "estilos" se vincula primordialmente con las implicaciones de la comunidad industrializada, tanto en su auge como cuando está a medio camino; tanto en sistemas capitalistas como en sistemas socialistas. "En las economías o agrupaciones sociales subdesarrolladas, los problemas se acercan más a la cuestión elemental de la supervivencia, otra vez tanto en sistemas capitalistas como en sistemas socialistas. Sin embargo, en ambas realidades hay también un aspecto común ya señalado: la convicción de algunos de que la continuación o reproducción del modelo 'industrial desarrollado' es no deseable o no viable, o ambas cosas a la vez."111/

"Para nuestros propósitos -continúa Pinto-, lo que interesa sustentar es que dados esos contextos de sistema y estructura y a causa de una variedad de elementos significativos, dentro de cada una de esas agrupaciones generales se perfilan estilos muy diversos y específicos, que se manifiestan en todos los niveles de la vida social. Entendida esa acepción general, se vislumbran varias posibilidades en cuanto a la amplitud y contenido de las proposiciones sobre estilos."

"En una, la más restringida, esas posibilidades se plantean como opciones dentro de un sistema y estructura existentes, pero que entrañarían transformaciones del estilo predominante más o menos significativas y en distintas direcciones, según sean los valores rectores."

"Una segunda posibilidad es que la crítica del estilo vigente y la búsqueda de otros optativos requiera la modificación del proceso global. Por un lado, esto podría significar que se estima esencial el cambio de sistema, o sea, el reemplazo de uno capitalista por otro socialista, o viceversa."112/

3. Crítica al capitalismo periférico

En el primer número de la Revista de la CEPAL, su Director, Raúl Prebisch, presenta una crítica al capitalismo periférico, en la cual se descubre una interesante coincidencia con el conjunto de autores que participan en ese primer número, entre otros, con Pinto y con Iglesias, quienes expresan su insatisfacción por la experiencia socioeconómica latinoamericana y, en distintas formas, afirman la necesidad de buscar nuevos caminos.113/

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

"Los hechos no permiten seguir alentando esas ilusiones. El desarrollo tiende a excluir a una parte importante de la población. Se circunscribe primordialmente al ámbito de los estratos superiores de ingreso, en donde se imitan de más en más los hábitos de consumo de aquellos centros. La sociedad de consumo se ha instalado así en la periferia y los estratos de ingresos intermedios, seducidos por sus atractivos, se esfuerzan por participar en ella y lo están logrando. Todo esto en vivo y notorio contraste con la sociedad de infraconsumo en que se debaten los estratos inferiores de la estructura social."

"La sociedad de consumo tiene un ingente costo social y político: el costo social de la inequidad y el costo político de disipar aquellas esperanzas. En verdad, el progresivo desenvolvimiento de la sociedad de consumo parecería volverse incompatible a la larga con el avance democrático, pues tiende a crear entre el proceso económico y el proceso político una disparidad cada vez mayor que se trata de corregir mediante el freno regresivo de este último, antes que por la transformación del primero."

"La sociedad de consumo no podría ir adquiriendo las proporciones que tiene en el capitalismo periférico sin una gran desigualdad en la distribución del fruto de la técnica que penetra en la periferia desde los centros. Suele atribuirse a la iniciativa extranjera y, en particular, a las empresas transnacionales la implantación de la sociedad de consumo. En verdad, ellas contribuyen a exaltarla; siembran allí con claros designios y cosechan abundantemente. Sin embargo, la sociedad de consumo no hubiera podido desenvolverse sin la aptitud de los estratos de ingresos superiores para captar primariamente el fruto de la mayor productividad", concluye Prebisch. 114/

B. ANTECEDENTES PRELIMINARES SOBRE LA MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA

Hacia fines del decenio de 1960, el discurso que criticaba el orden estructural en la agricultura por su impermeabilidad a las nuevas tecnologías y por su inflexibilidad productiva, críticas ambas que abonaban en favor de la reforma agraria, comienzan a ser revisadas. Se deriva así hacia el reconocimiento de un proceso de modernización parcial del agro por la vía de la tecnificación de empresas de tamaño medio y grande, acentuando viejas desigualdades y contrastes.

Entre quienes abordan el tema de la modernización agrícola se encuentra el Director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO quien, en 1969, preparó un análisis sobre la ocupación y el ingreso en la dinámica de la agricultura latinoamericana 115/ el cual sirvió de antecedente al Dr. Raúl Prebisch, como ya se dejara anotado en páginas anteriores, al tratar sobre el dualismo en la agricultura.

1. Crecimiento de la producción agrícola

En cuanto a la elasticidad de la producción frente a los requerimiento del mercado, la noción de rigidez cede paso a la de una efectiva flexibilidad. Así por ejemplo, Schatan, estudiando el decenio 1955-1965, concluye que la producción agropecuaria regional muestra en su conjunto índices relativamente satisfactorios de crecimiento, con un promedio anual de 4.1%, o sea, alrededor del 1% por habitante.116/

2. La distribución del ingreso agrícola y su posible deterioro

Sin embargo, el mismo autor señala que, en 1965, alrededor del 70% de la población agrícola percibía un tercio del ingreso agrícola total, con un nivel de 276 dólares por persona activa, esto es, de unos 90 dólares anuales por habitante. Al mismo tiempo, algo menos del 2% de esa población, recibía el 20% del ingreso agrícola total, con un nivel por habitante 21 veces mayor que el del grupo anterior.117/ Como tales cifras correspondían a promedios, se pensaba que había millones de familias campesinas con ingresos anuales por habitante muy inferiores a la cifra de 90 dólares citada, suma que, por lo demás no resulta suficiente para asegurar a esa población una dieta alimentaria satisfactoria en cantidad y calidad y, por consiguiente, tampoco le permite adquirir otros bienes y servicios esenciales que le proporcionen un nivel de vida razonablemente decoroso. Se sostenía, además, que algunos elementos fragmentarios autorizaban a pensar que la situación del campesinado, en 1965, mostraba signos de deterioro relativo, el que podía ser un deterioro absoluto para ciertos grupos de la población rural.

3. Modernización agrícola, concentración del ingreso y desempleo

Schatan planteaba que la aparición, durante los últimos años, de un nuevo tipo de empresario agrícola comercial, que aplica las técnicas más modernas y alcanza elevados niveles de productividad, acentuó seguramente el proceso de concentración de los ingresos agrícolas. Es probable que el aumento medio en la producción de la población activa, que fue del orden de 2.5% anual durante el período 1955-1965 para el conjunto de los 16 países, sea la resultante de combinar tasas de incremento mucho más elevadas para grupos relativamente reducidos de agricultores modernos, con tasas nulas o inclusive negativas para la gran mayoría. Aun si los beneficios del aumento de productividad en las empresas modernas se hubieran transferido proporcionalmente a los asalariados que trabajan en ellas, hecho que habría que comprobar, el mejoramiento de los salarios reales habría favorecido sólo a una pequeña fracción de la fuerza de trabajo rural.118/

Pese a la elevada tasa de las migraciones rurales que se registra en América Latina, y que ha significado un desplazamiento equivalente a la mitad del crecimiento vegetativo de la población rural, ésta se incrementa en términos absolutos en aproximadamente un millón y medio de personas por año. Debido a las limitaciones impuestas por los actuales sistemas de tenencia de la tierra,

/por la

por la estructura de la demanda de productos agrícolas y su lento crecimiento, así como por la progresiva concentración de la productividad antes mencionada, sólo una fracción relativamente pequeña de esos nuevos contingentes de la fuerza de trabajo agrícola encuentra ocupación permanente a niveles de ingreso satisfactorios. De acuerdo con algunos estudios realizados recientemente, el nivel de desempleo en el sector agropecuario alcanzaría en el presente entre un cuarto y un tercio de la fuerza total de trabajo de la región en dicho sector.119/

4. La mecanización cuestionada

Después de un acelerado proceso de incorporación de maquinaria agrícola, en particular tractores y sus implementos y cosechadoras automotrices, durante los años cincuenta y sesenta, se inicia una fuerte crítica a la llamada mecanización indiscriminada por sus derivaciones sobre el empleo y sobre la concentración del ingreso a nivel de la empresa agrícola moderna. Teóricamente podría parecer extraño, expresa Schatan este comportamiento de los empresarios, ya que el uso de la fuerza humana de trabajo debería resultarles más barata; sin embargo, en muchos países el precio de la maquinaria se encuentra artificialmente rebajado, como consecuencia de las condiciones excepcionalmente favorables que se otorgan para su importación y adquisición (créditos a largo plazo y bajo interés; ventajas tributarias, etc.); en tales condiciones las relaciones de reemplazo del hombre por la máquina favorecen a esta última. Ello se complementa, además, con el deseo de muchos empresarios agrícolas de disminuir la fuerza humana de trabajo para evitar posibles conflictos laborales. El aumento del malestar social en los campos, provocado por las precarias condiciones de vida ya señaladas, fortalece la tendencia a la mecanización, contribuyendo de este modo a crear un círculo vicioso donde la modernización "empuja" hacia la desocupación campesina, y ésta, a su vez, conduce a una mayor mecanización.120/

5. Relaciones intersectoriales y cambios estructurales

Schatan formula una pregunta, a propósito del estilo de crecimiento sectorial, de gran interés y en cierta forma de actualidad: ¿puede considerarse equitativo mantener constantes las relaciones de precios intersectoriales, que conducen a un ensanchamiento de la brecha de ingresos entre el sector agrícola y los sectores urbanos? ¿No sería más lógico, por lo tanto, en un esquema dinámico de cambios estructurales, incluir también una modificación adecuada de tales relaciones de precios?

El autor sostiene que una modificación de las mismas, que parece necesaria en función de las consideraciones anteriores, sólo se justificaría dentro del contexto de un cambio profundo en los sistemas de tenencia de la tierra y de las relaciones de poder en el sector agropecuario. De otra manera, el sacrificio de los estratos urbanos más pobres beneficiaría principalmente a los grandes terratenientes, que son quienes controlan en la actualidad una parte muy importante de la tierra y de la producción agropecuaria.121/

C. MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA

El análisis más completo y de mayor cobertura temporal en torno a la agricultura latinoamericana, fue preparado en 1977 por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Dicho análisis cubrió el período 1950-1975 de manera que en él se pueden apreciar las tendencias seguidas por el sector.^{122/} En el plano social, la Secretaría Ejecutiva forma un grupo de trabajo que durante el año 1978 prepara un análisis sobre las transformaciones rurales.^{123/}

1. Desarrollo económico de la agricultura en el período 1950-1975

Algunos de los elementos entregados por el estudio de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO fueron los siguientes:

a) El crecimiento sectorial

Entre 1950 y 1975 el producto interno agrícola de la región creció a una tasa media de 3.5% anual. La población total de América Latina creció a un ritmo medio de 2.8% anual, mientras que la población agrícola regional lo hizo a un 1.4%. Resulta, entonces, que el producto agrícola ha registrado una expansión de casi 2.4 veces su magnitud del período 1950 y 1975, que la población total en el mismo período se duplicó (pasando de 161 millones de habitantes, en 1950, a 321 millones, en 1975) y que la población agrícola se ha incrementado en 1.4 veces (de 87 millones a 123 millones), aumento reducido que se explica principalmente por la atracción continua del medio urbano.

b) La participación de la agricultura en el producto

La importancia relativa del sector dentro del producto interno bruto global bajó del 20.3%, en 1950-1972, al 13.3%, en 1973-1975.^{124/}

c) Cambios en la composición de factores productivos

Mientras la población activa en la agricultura se multiplicó 1.4 veces en los últimos 25 años, y la tierra cultivada 1.7 veces en igual período, el volumen de fertilizantes se multiplicó 12 veces y el número de tractores se quintuplicó.

d) Población agrícola y fuerza de trabajo

La población agrícola durante el período 1950-1975, pasó de 87 millones a 123 millones de habitantes. Entre 1950 y 1960, la tasa de aumento anual fue de 1.7%, y entre 1960 y 1975, de 1.2%, de donde resulta un promedio de 1.4% para el período de 25 años en estudio. Estos aumentos fueron inferiores a los alcanzados por la población no agrícola, que creció al 4.1% anual en el mismo lapso de tiempo. En consecuencia, la participación de la población agrícola sobre la población total bajó del 54%, en 1950, al 38.4%, en 1975.

Los activos agrícolas, que pasaron de 13 a 40 millones en los años extremos, han dado origen a un agravamiento del problema ocupacional.

e) Producto por habitante agrícola y no agrícola

El nivel de ingreso agrícola regional por habitante, que era de 155 dólares en el período 1950-1952, alcanzó a 247 dólares en el trienio 1973-1975.

Durante el período de 25 años que se examina, la relación entre el producto interno bruto agrícola y el no agrícola por habitante pasó de 21.6% a 23.4%. Los ingresos medios de la población agrícola se mantuvieron en una suma cercana a la quinta parte del ingreso de un trabajador no agrícola.

f) Distribución del ingreso en la agricultura

Si se considera que al final de los 25 años siguen siendo, en buena medida, válidos los resultados de los estudios sobre tenencia de la tierra y distribución del ingreso que indicaban que alrededor del 60% del producto interno bruto agrícola lo generaba el 30% de la población agrícola, integrada por grandes y medianos productores, y dado que todavía predominan una estructura agraria defectuosa y la subutilización de la mano de obra, no parece aventurado suponer que, para gran parte de la población agrícola, su ingreso personal no sólo no ha crecido sino que podría haber disminuido.

g) Los mercados internos y externos y su significación para el sector

No obstante los productos destinados a la alimentación crecieron más rápidamente (3.4% anual) que el conjunto de la producción sectorial (3.2% anual), la importación de productos agrícolas aumentó del 9 al 12% su contribución al abastecimiento regional. Se incrementó la importación de trigo, productos lácteos y aceites.

La función, importancia y organización del mercado interno ha ido progresivamente determinando de modo más crucial del desarrollo agrícola de América Latina.

La fracción de la producción que se destina a la exportación disminuyó paulatinamente del 23 al 16% entre 1950 y 1976.

h) Crece la dependencia alimentaria

El aumento en los volúmenes importados adquirió una velocidad cada vez mayor; del 3.1% anual en el decenio de 1950 y del 6.2%, registrado en 1960, subió al 12.0% de incremento anual en el quinquenio 1971-1975.

Esta situación de dependencia progresiva de las importaciones para el consumo se agudiza cuando se trata de los productos calificados como "críticos" que son el trigo, los aceites comestibles y los productos lácteos. Los cereales, trigo, maíz, sorgo, mijo, arroz, representaron el 60% de las importaciones agrícolas en el período 1971-1975.

i) El comercio agrícola intrarregional

El comercio agrícola intrarregional no logró expandirse ni alcanzar gran dinamismo. Para finales del decenio de 1950 y durante el decenio de 1960, representaba alrededor del 9% del volumen del comercio agrícola exterior de los países latinoamericanos; actualmente (1975), al parecer, apenas alcanzaría a superar el 10%.

2. El desarrollo agrícola reciente

Cifras recientes preparadas por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, aún no publicadas, señalan que la tasa media de crecimiento del producto interno agrícola entre 1975 y 1981 habría sido de 3.5% anual, lo que significaría que entre 1950 y 1981, las dimensiones económicas de la agricultura latinoamericana se habrían casi triplicado. La participación de la agricultura en el producto interno bruto y global habría descendido, en 1981, al 11.3%.

La población agrícola habría continuado creciendo en algo más de un 1% anual. El ingreso medio por habitante aumentó muy levemente, 270 dólares en 1981 (contra 247 dólares en el trienio 1973/75). La relación entre el producto interno bruto por habitante agrícola y no agrícola se mantuvo sin variación en un 23.5%.

Las importaciones, particularmente de granos, aceites y lácteos han continuado creciendo. Las exportaciones continúan encontrando dificultades, a veces crecientes.

3. Las transformaciones rurales

El documento que analiza estos aspectos 125/ en su diagnóstico interpretativo presenta un panorama histórico-estructural de las transformaciones rurales, destacando especialmente las siguientes:

- a) Las tendencias a la concentración cada vez mayor de los recursos, en particular de capital y el papel que ha ejercido ese tipo de control, distinto al que ocurría en el pasado con el control principalmente de la tierra.
- b) La disminución del empleo de trabajadores permanentes, la proletarización de parte de los mismos y el aumento del uso de mano de obra estacional y de las remuneraciones en dinero.
- c) Los cambios en las relaciones sociales y en la estructura de clases y de la formación de una cierta tecnocracia agraria.
- d) El apoyo estatal a las empresas "modernas" o en tránsito hacia la modernización y las consecuencias de éstas y otras tendencias para el desarrollo social rural y la marginación de diversos grupos. 125/

D. DE LA INSUFICIENCIA AL DINAMISMO DE LA AGRICULTURA

Con los aportes de los dos trabajos antes mencionados y con diversos otros antecedentes, el Secretario Ejecutivo reformula en cierta medida la óptica de la CEPAL en torno a la agricultura y destaca algunas de las situaciones críticas que permanecen o se agudizan en el orden social.

1. La necesidad de reinterpretar el desarrollo agrícola

"Durante muchos años -sostiene Enrique Iglesias- 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."126/

2. El dinamismo de la agricultura

La experiencia de los últimos decenios en cuanto al crecimiento de la producción agrícola, a la expansión de ciertas producciones destinadas a la exportación y al hecho de que no se haya acentuado la dependencia externa de la América Latina en materia de importaciones agrícolas, a la considerable penetración tecnológica y la consiguiente incorporación de insumos tecnológicos, factor importante del proceso de crecimiento, y por último, al hecho de que la expansión de la frontera agrícola no haya sido el factor clave de los aumentos de producción registrados en los últimos años, justifican esta revisión en opinión de Iglesias. Todo lo cual conduce a afirmar: "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."127/

3. La nueva estructura social rural

"Conjuntamente con este dinamismo, se ha producido también una significativa transformación de la estructura social del agro."128/

/Hay un

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 que 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, intermediarios, burócratas, 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, 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 elaboran millones de familias y de personas que continúan en condiciones de vida primitiva, a las cuales no han llegado sino escasamente los beneficios del progreso técnico.

4. Los viejos y nuevos problemas rurales

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.

En primer lugar, debemos señalar un hecho penoso; la situación de miseria rural sigue siendo el rasgo dominante en la región en su conjunto.

En segundo lugar, 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. Otro 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.

En tercer lugar, la 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.

5. Las ambivalencias económicas y sociales:
la importancia del campesinado

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

"Es muy importante además que, de alguna forma, el sector tradicional campesino comience a desempeñar un papel activo en el desarrollo de América Latina, y de este modo pueda resolverse el problema económico y el problema social que involucra la ambivalencia a la cual nos referimos."129/

6. Los grandes acentos para aproximarse al problema agrario

Seis son los aspectos en torno a los cuales, para el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, se debiera poner más atención al objeto de enfrentar la cuestión agraria actual.

En primer lugar, tiene que existir, de alguna forma, una acción deliberada del Estado. 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.

/En segundo

En segundo lugar, 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, estrechamente referida al tema de esta reunión, "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 en la aplicación de las reglas del mercado en lo que tiene que ver con la agricultura. Se ha ido experimentando durante muchos años con políticas parciales, muchas veces contradictorias y de corta duración."130/

En cuarto término se propone la reasignación de los recursos por parte de los gobiernos. "La dinámica de los sectores modernos, tanto en el campo agrícola como en el campo industrial, hace que tengan una altísima capacidad de absorción de los recursos: la tendencia natural es que el sector moderno de nuestra 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."131/

En quinto lugar, la CEPAL propone poner el acento en la tecnología, que 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 -sugiere Iglesias-, 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 del ingreso, en todos los órdenes, significarán en definitiva una mayor capacidad dinámica para que la demanda agrícola pueda crecer y de esa manera ofrezca un renovado estímulo a la agricultura."132/

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

Un factor de enorme trascendencia, y que justifica particularmente la preocupación de los países respecto a sus agriculturas campesinas por estarse transformando progresivamente en refugio de las poblaciones rurales, es el problema del empleo actual y futuro. Reconociendo Iglesias el problema de desempleo y subempleo que afecta a la fuerza de trabajo rural, como ya lo dejáramos consignado, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, pensando en la necesidad de generar hacia el futuro un elevadísimo número de plazas de trabajo, asigna un papel importante en este sentido al campo:

/En muchos

En muchos de nuestros países, nos encontramos con problemas de pobreza, con problemas de crecimiento excepcional de la población, y con un desafío que nunca ha enfrentado ninguna otra región capitalista, subdesarrollada o socialista: tendremos que duplicar, de aquí a fines del siglo, la oferta de trabajo. No estoy pensando precisamente en los países del Cono Sur, que tienen bajas tasas de crecimiento de la población; sin embargo, en la región en conjunto, los 100 millones de puestos de trabajo que hoy se necesitan serán 220 millones a fines del siglo. No hay que olvidar que cualesquiera sean las políticas de población o las políticas sociales, esa población ya nació. Esto significa una demanda de trabajo totalmente desconocida en la experiencia comparada del mundo en cualquiera de sus sistemas económicos. Creo que tenemos que estar conscientes de que no habrá solución al problema del empleo si de alguna manera no se resuelve el problema social rural, del cual el empleo es elemento fundamental. Si no se le da a la agricultura la capacidad de retener a la población en forma productiva -y con grados de productividad mucho mayor que los actuales-, el problema global del empleo en América Latina será absolutamente imposible de resolver.133/

E. EL CAMPESINO EN EL ANALISIS RECIENTE DE LA CEPAL

Los estudios que la CEPAL inicia en relación al campesinado, a partir de 1980,134/ le permiten ir avanzando en la comprensión de la llamada área tradicional o minifundio, abandonando de esta manera el tratamiento marginal o residual que en general se le había dado. Los progresos se deben principalmente a la superación de una tesis inconducente, muy frecuente en América Latina, que no destaca ninguna contribución, ni reconoce mayores capacidades a esa multitud de campesinos que habitan el espacio rural de la región. El campesinado pareciera carecer en sí mismo, como clase social, del potencial de desarrollo que lo justifique como sujeto social activo y dinámico y como tal ser involucrado en las estrategias y en las políticas públicas. En algunos pasajes de ciertos documentos, sin decirlo, se sugiere la noción de un campesinado cuyo destino sería diluirse en un proceso industrializador que "por desgracia" no lo absorbe. Esta perspectiva, además de desconocer el aporte real del campesinado, desfigura el potencial real que este modo de hacer agricultura representa en el proceso de desarrollo. Este trabajo reciente de la CEPAL ha intentado reconocer la racionalidad implícita en la agricultura de base familiar; ha intentado además conocer la magnitud de este hecho social, dimensionando sus contribuciones al conjunto de la sociedad y sus articulaciones en la vida socioeconómica. La CEPAL, en cuanto está de su parte, ha sugerido a los países algunos criterios o propósitos que respondan a las demandas del campesinado y que puedan ser incluidos en sus estrategias nacionales de desarrollo.

1. La importancia de la agricultura campesina

"La agricultura campesina, como fuerza productiva agrícola, tiene una significación e importancia indiscutidas", afirma Luis López Cordovez.135/ Además de destacar el aporte en cuanto a la producción especialmente de alimentos, sostiene que la pequeña producción familiar proveniente de unidades de dimensiones económicas reducidas, con frecuencia permanece opacada por el evidente progreso

/productivo de

productivo de la agricultura empresarial, llegando inclusive a desconocerse muchas veces su participación en el funcionamiento y dinámica del sector como tal. Sin embargo, lo relativo a la creciente monetarización del pequeño productor está suficientemente documentada en casi todos los países de la región, así como sus vinculaciones ramificadas con los mercados agrícolas.

Se ha estimado que en Latinoamérica, a comienzos de los años ochenta, a los pequeños agricultores corresponderían casi cuatro quintas partes de las unidades económicas agrícolas y dispondrían aproximadamente de un quinto de la tierra comprendida en todas esas unidades económicas, relación que, en términos de tierra bajo cultivo, sería algo más de un tercio y representaría más de dos quintos del área total cosechada. Su contribución productiva al consumo interno es significativa; alcanzaría a dos quintos del total producido con ese destino y a un tercio de la producción para exportación. Su producción es fundamental para el abastecimiento de productos de consumo popular como sucede con el frejol, papa y maíz. No deja de ser importante su aporte a la producción del café y arroz y contribuiría con más de dos tercios de la producción de carne porcina.

López Cordovez, en lo relativo al cambio tecnológico afirma que "no obstante las dificultades derivadas de las características de los paquetes tecnológicos que los mercados ofrecen o fueron impulsados por las políticas oficiales, y que no son los más apropiados a las condiciones y necesidades de la agricultura campesina, algunos de los componentes de esos paquetes fueron utilizados en forma selectiva por el campesinado. Emplea uno o varios insumos tecnológicos, estableciendo a base de su propia experiencia, paquetes tecnológicos simples y adaptados a sus condiciones económicas y ecológicas. Hay demasiadas evidencias de que ello es así, lo que desmiente la supuesta indiferencia del campesinado a la adopción de nuevas tecnologías; lo que ocurre es que éstas se han desarrollado en forma limitada en comparación con la oferta disponible para el sector empresarial."136/

2. Las estrategias de desarrollo de los años ochenta: algunas sugerencias relativas a la agricultura campesina

La relevancia dada al campesinado en el trabajo de la CEPAL se vio reflejada en el documento, "Estrategia de desarrollo sectorial para los años ochenta", presentado al Decimonoveno Período de Sesiones.^{137/} Algunas de las propuestas dan testimonio del énfasis puesto en una mayor valoración del campesinado como agente dinamizador del desarrollo.

a) "Como en el pasado, la sola aceleración del crecimiento agrícola tendrá resultados limitados en la reducción de las desigualdades sociales y de la miseria rural."^{138/}

b) "Combatir y erradicar la miseria en el campo deberá ser el propósito central de la política de desarrollo rural y agrícola que se apliquen en los años ochenta."^{139/}

/c) "En

- c) "En los años ochenta, deberían tener lugar dentro de la agricultura regional [...] un conjunto de transformaciones que permitieran combinar de modo apropiado y con técnicas adecuadas los recursos productivos abundantes en la mayoría de los países latinoamericanos: fuerza de trabajo y tierra."140/
- d) La contradicción más evidente en la agricultura latinoamericana es la existencia simultánea de tierras abundantes y de un número creciente de familias sin oportunidad de trabajarlas.
- e) "Campesinado sin tierra o con muy escasos recursos, es sinónimo de persistencia de la miseria rural. El acceso a la tierra es al mismo tiempo un requisito indispensable para aprovechar mejor la capacidad y habilidades de trabajar la tierra, propia de las poblaciones campesinas, y una manera de expandir el número de empleos productivos."141/
- f) "Los programas de desarrollo rural integrado han aparecido como formas de concentrar esfuerzos en favor de parte de la gran masa campesina, de favorecer su incorporación a los mercados, de hacerla permeable al progreso técnico y de dotarla de servicios gubernamentales de apoyo y asistencia que contribuyan a mejorar sus condiciones de trabajo y de vida. Sin embargo, dado que la naturaleza de esos programas no se compadece con las raíces de la pobreza rural, sus resultados no van más allá de lo restringido de sus propias acciones en materia de acceso a los recursos productivos."142/
- g) "Las políticas agrícolas no pueden plantearse al margen de esta realidad que es la fuerza de trabajo desocupada [...] Endosar la solución a otros sectores sin examinar a fondo la capacidad de empleo en la agricultura, no ha dado resultados satisfactorios en el pasado."143/
- h) "Si la investigación y experimentación agrícolas se realizan sin referencia alguna a las estructuras agrarias vigentes o a la disponibilidad de fuerza de trabajo, terminan por entregar resultados que responden sólo parcial o marginalmente a las necesidades de la mayoría de los productores."144/
- i) "A pesar del avance logrado en América Latina en la organización de la investigación y en la formación de investigadores hay, en general, desconocimiento notable de las necesidades de los agricultores campesinos, dada su forma particular de organizar su actividad económica y de utilizar el suelo: raramente adoptan procesos de especialización como ocurre en unidades de mayor tamaño. Faltan además, investigaciones sobre algunos cultivos y sobre sistemas productivos basados en cultivos asociados o múltiples."145/
- j) "Las instituciones de investigación y de asistencia técnica y financiera deberían privilegiar investigaciones encaminadas a generar nuevas opciones técnicas cuyo centro sean los sistemas productivos como tales. Hay muestras en algunos países de las nuevas posibilidades que se abren a extensos grupos de productores campesinos, para mejorar tanto su productividad como sus ingresos con opciones tecnológicas centradas en los sistemas de producción."146/

/k) "Las

k) "Las medidas de fomento y apoyo a la producción, complementarias de las anteriores, deberán estar enmarcadas por dos principios básicos: en primer lugar la necesidad de modificar la tendencia concentradora y excluyente del actual proceso de modernización y de inducir un nuevo patrón de desarrollo, coherente con la superación de la pobreza, el desempleo y las desigualdades sociales rurales, y en segundo lugar, la urgencia de ampliar su cobertura y de beneficiar prioritariamente a la gran masa campesina."147/

l) "Es en el mercado donde los productores concretan sus aspiraciones económicas o enfrentan sus fracasos; donde se define principalmente el monto de la remuneración de su trabajo y del capital invertido. La diferenciada participación en los mercados de los productores agrícolas, es reflejo de la desigual distribución de recursos y factores productivos. Las empresas medianas y grandes por el volumen y calidad de su oferta y por su acceso a los medios de información y de transporte, al almacenamiento y al financiamiento, están en mejores condiciones de conseguir precios remunerativos. La fraccionada y dispersa oferta de los campesinos, constituida principalmente por alimentos básicos y de consumo popular, se transa, por lo general, a precios bajos. Por lo tanto, las medidas orientadas a facilitar su acceso a la tierra y a otros medios de producción, deben ir acompañadas por otras que fortalezcan su poder negociador; entre ellas tienen relevancia el apoyo a las organizaciones asociativas campesinas."148/

m) "Se deberá, además, mejorar e incrementar la capacidad de intervención en el mercado de los productores agrícolas, estimulando sus organizaciones asociativas, para reducir o anular el predominio absoluto conseguido por las empresas transnacionales a través de sus sistemas de producción primaria e industrial, integradas verticalmente."149/

Notas.

1/ Enrique Iglesias, "Nota del Secretario Ejecutivo", Presentando la reimpresión del texto de Raúl Prebisch, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana, publicado originalmente en agosto de 1954. Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1973, pp. v-vii.

2/ Raúl Prebisch, Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1973. La versión original fue presentada el 28 de mayo de 1951 al Cuarto Período de Sesiones, celebrado en México.

3/ Raúl Prebisch, Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949, Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973, p. 1. Primera edición, enero de 1951.

4/ CEPAL, "En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior", Serie Cuadernos de la CEPAL N° 13, Santiago de Chile, 1977, p. 3.

5/ Raúl Prebisch, Interpretación del proceso..., op. cit., p. 66.

6/ Ibid., p. 67.

7/ Ibid., p. 2.

- 8/ Raúl Prebisch, Interpretación del proceso..., op. cit., p. 4
- 9/ Ibid., p. 11.
- 10/ Ibid., p. 56.
- 11/ Ibid., pp. 2-4.
- 12/ Ibid., p. 5.
- 13/ Ibid., pp. 5-7.
- 14/ Ibid., p. 33.
- 15/ Estudio Económico de América Latina, 1949, (E/CN.12/164/Rev.1, enero de 1951), publicación de las Naciones Unidas, en El pensamiento de la CEPAL, Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile, 1969, p. 63.
- 16/ Raúl Prebisch, Interpretación del proceso..., op. cit., p.1.
- 17/ Exposición de Raúl Prebisch con ocasión de conmemorarse los 30 años de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978.
- 18/ Raúl Prebisch, Interpretación del proceso..., op. cit., pp. 8 a 10.
- 19/ Raúl Prebisch, Exposición con ocasión de los 30 años de la CEPAL, op. cit.
- 20/ Raúl Prebisch, Interpretación del proceso..., op. cit., pp. 86-87.
- 21/ Raúl Prebisch, La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana, Primera edición agosto de 1954. Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 1973, p. 65.
- 22/ Ibid., p. 87.
- 23/ Ibid., p. 88.
- 24/ Raúl Prebisch, Exposición con ocasión de los 30 años de la CEPAL, op. cit.
- 25/ Raúl Prebisch, Interpretación del proceso..., op. cit., pp. 11-12.
- 26/ Ibid., pp. 11-12.
- 27/ Ibid., p. 90.
- 28/ Ibid., pp. 59-60.
- 29/ Raúl Prebisch, La cooperación internacional..., op. cit., p. 7.
- 30/ Raúl Prebisch, Interpretación del proceso..., op. cit., p. 69.
- 31/ Ibid., p. 68.
- 32/ Ibid., p. 78.
- 33/ Ibid., pp. 70 y 71.
- 34 / Ibid., pp. 71-72.
- 35/ Ibid., pp. 74-75.
- 36/ Raúl Prebisch, Problemas teóricos y..., op. cit., p. 47.
- 37/ Raúl Prebisch, La cooperación internacional..., op. cit., p. 52.
- 38/ Ibid., p. 57.
- 39/ Raúl Prebisch, Interpretación del proceso..., op. cit., p. 77.
- 40/ Raúl Prebisch, Problemas teóricos y..., op. cit., p. 50.
- 41/ Ibid.
- 42/ Raúl Prebisch, La cooperación internacional..., op. cit., p. 12.
- 43/ Ibid.
- 44/ Ibid., p. 7.
- 45/ Ibid., p. 61.
- 46/ Ibid., p. 9.
- 47/ Ibid., pp. 10-11.
- 48/ Ibid., p. 11 y 12.

- 49/ Raúl Prebisch, La cooperación internacional..., p. 45.
- 50/ Ibid., p. 47.
- 51/ Ibid., p. 48.
- 52/ Ibid., pp. 60-61.
- 53/ Ibid., pp. 35 a 37.
- 54/ Ibid., p. 38.
- 55/ Raúl Prebisch, Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.
- 56/ Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, E/CN.12/680, publicado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1963, p. 52.
- 57/ CEPAL, Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional, Serie Conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1973, p. 10. Primera edición, junio de 1961.
- 58/ Ibid.,
- 59/ Ibid., p. 14.
- 60/ Ibid., p. 7.
- 61/ Ibid., pp. 12-13.
- 62/ Ibid., pp. 6-7.
- 63/ Ibid., p. 7.
- 64/ Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., op. cit., p. 55.
- 65/ Ibid., pp. 3-4.
- 66/ CEPAL, Desarrollo económico, planeamiento..., op. cit., p. 35.
- 67/ Raúl Prebisch, Hacia una dinámica..., op. cit., p. 10.
- 68/ CEPAL, Desarrollo económico, planeamiento..., p. 35.
- 69/ Ibid., p. 35.
- 70/ Ibid., p. 36.
- 71/ Ibid.
- 72/ Ibid.
- 73/ Ibid.
- 74/ Ibid., p. 37.
- 75/ Ibid.
- 76/ Ibid., p. 38.
- 77/ Ibid., p. 13.
- 78/ Ibid., p. 38.
- 79/ Ibid.
- 80/ Ibid., p. 39.
- 81/ Ibid., p. 40.
- 82/ Ibid., p. 41.
- 83/ Ibid., p. 42.
- 84/ Ibid., p. 42.
- 85/ Ibid., p. 43.
- 86/ Ibid., pp. 19 a 21.
- 87/ CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, Naciones Unidas, Nueva York, 1965, p. 23.
- 88/ Ibid., p. 23.
- 89/ Ibid., pp. 25 a 26.
- 90/ Ibid., pp. 139 y 146.
- 91/ Ibid., p. 26.
- 92/ Ibid., pp. 51 y 52.

- 93/ CEPAL, El proceso de..., op. cit., pp. 52 y 53.
- 94/ CEPAL, América Latina: El pensamiento de la CEPAL., Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile, 1969, p. 23.
- 95/ CEPAL, El proceso de..., op. cit., p. 13.
- 96/ Ibid., pp. 236 y 237.
- 97/ CEPAL, América Latina: El..., op. cit., p. 24.
- 98/ CEPAL, El proceso de..., op. cit., p. 233.
- 99/ Ibid., p. 234.
- 100/ Raúl Prebisch, Transformación y desarrollo..., op. cit., pp. 3 y 4.
- 101/ Ibid., p. 3.
- 102/ Ibid., p. 4.
- 103/ Ibid., p. 7.
- 104/ Ibid., pp. 102 y 103.
- 105/ Ibid., p. 104.
- 106/ Ibid., pp. 22 y 23.
- 107/ Aníbal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre de 1976. Con anterioridad, el mismo autor escribe "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", ECLA/IDE/DRAFT 103, borrador para observaciones y comentarios, diciembre de 1973.
- 108 Artículos sobre "estilos de desarrollo" aparecidos en: O. Sunkel, "La interacción entre los estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina", Revista de la CEPAL, N° 12, diciembre de 1980; Carlos Real de Azúa, "Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'", Revista de la CEPAL, N° 4, 1977; Jorge Graciarena, "Poder y estilo de desarrollo", Revista de la CEPAL, N° 1, 1976; Germán W. Rama, "Educación, imágenes y estilos de desarrollo", Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 31, 1979; Nicolo Gligo, "Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana", Serie Estudios e Informes, N° 4, 1981; y "Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina", Serie Estudios e Informes, N° 11, 1982.
- 109/ Aníbal Pinto, op. cit., p. 98.
- 110/ Ibid., p. 99.
- 111/ Ibid., pp. 100 y 101.
- 112/ Ibid., pp. 101 y 102.
- 113/ Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre de 1976.
- 114/ Ibid., pp. 7 a 9.
- 115/ Jacobo Schatan, "La ocupación y el ingreso en la dinámica de la agricultura latinoamericana", en ILPES, Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina, volumen II, trabajos de apoyo. Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- 116/ Ibid., pp. 387 y 388.
- 117/ Ibid., p. 388.
- 118/ Ibid., pp. 391 y 392.
- 119/ Ibid., pp. 393 y 394.
- 120/ Ibid.
- 121/ Ibid., pp. 422 y 423.

122/ CEPAL, "25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales (1950-1975)" Serie Cuadernos de la CEPAL, No. 21, Santiago de Chile, 1978.

123/ CEPAL, "Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?" Serie Cuadernos de la CEPAL, No. 26, Santiago de Chile, 1980.

124/ CEPAL, "25 años de ...", op. cit., p. 10.

125/ CEPAL, "Las transformaciones rurales ...", op. cit.

126/ Enrique Iglesias, "La ambivalencia del agro latinoamericano", Revista de la CEPAL, No. 6, segundo semestre de 1978, p. 9.

127/ Ibid., p. 10.

128/ Ibid., p. 11.

129/ Ibid., pp. 13 y 14.

130/ Ibid., p. 15.

131/ Ibid., p. 16.

132/ Ibid.

133/ CEPAL, "Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia", Serie Estudios e Informes de la CEPAL, No. 13, Santiago de Chile, 1982. Véase Revista de la CEPAL, No. 16, Santiago de Chile, abril de 1982. Artículos de Luis López Cordovez, Raúl Brignol y Jaime Crispi, John Durston, Klaus Heynig y Emiliano Ortega.

134/ Luis López Cordovez, "Agricultura y alimentación. Evolución y transformaciones más recientes en América Latina", Revista de la CEPAL, No. 16, Santiago de Chile, abril de 1982, p. 25.

135/ Ibid., p. 25.

136/ Ibid., p. 26.

137/ CEPAL, "Estrategia de desarrollo sectorial para los años ochenta: Industria y agricultura", Serie Estudios e Informes de la CEPAL, No. 9, Santiago de Chile, noviembre de 1981.

138/ Ibid., p. 75.

139/ Ibid., p. 83

140/ Ibid., pp. 82 y 83.

141/ Ibid., p. 83.

142/ Ibid., pp. 85 y 86.

143/ Ibid., p. 86.

144/ Ibid., p. 87.

145/ Ibid., p. 88.

146/ Ibid., p. 89.

147/ Ibid., p. 90.

148/ Ibid., p. 92.

149/ Ibid., p. 95.