

## El desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria

JACQUES CHONCHOL

### INTRODUCCIÓN

El objeto de este ensayo es tratar de colocar a la Reforma Agraria en un contexto más general, es decir, ir más allá de un análisis estrecho de la Reforma Agraria en sí misma, para examinar cuáles son sus relaciones con los distintos problemas que plantea el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo político de nuestro continente. Es por esto que el punto I del esquema de los temas que trataremos se refiere a “La Reforma Agraria como elemento clave en la aceleración del desarrollo económico, social y político de la América Latina.”

Para demostrar la importancia y la relación de la Reforma Agraria con el problema más general que se acaba de mencionar, tenemos que analizar una serie de hechos que son los que finalmente nos llevan a la conclusión que ha sido señalada. El primero de estos hechos que examinaremos y que aparece como punto II del esquema es el del impacto del acelerado crecimiento poblacional que se observa en América Latina, tanto en la demanda de productos agropecuarios como en la necesidad de crear ocupaciones.

Un segundo aspecto que está íntimamente relacionado con el problema del crecimiento demográfico es el de las presiones que por causas de distinta naturaleza están teniendo lugar hoy día en el continente para lograr una mejor distribución del ingreso (punto III). Evidentemente los efectos de estas presiones se agregan a los del crecimiento poblacional, aumentando extraordinariamente los problemas que se crean en la demanda de productos del sector agrícola y en la necesidad de crear ocupaciones productivas.

El tercero de los hechos que es preciso analizar es el de la insuficiencia que ha demostrado el desarrollo industrial de América Latina para resolver el problema de la ocupación, que es, como veremos más adelante, uno de los problemas fundamentales que afectan el nivel de vida y las

posibilidades de desarrollo en nuestro continente. No pretendemos decir con esto que el desarrollo industrial de la América Latina ha sido una cosa inconveniente. Por el contrario, creemos que es preciso que se acelere mucho más. Pero no cabe duda que la industrialización ha sido hasta ahora un elemento insuficiente para resolver los problemas ocupacionales y hay ciertas razones que hacen pensar que en el futuro tampoco podrá resolverlos por sí sola. El análisis de este hecho está comprendido bajo el punto iv del esquema.

Lo anterior obliga a replantearse el problema del desarrollo agrícola y a insistir en la necesidad de la intensificación de la agricultura. Por esto es que se dice en el punto v del esquema que el pleno empleo de los hombres y de las tierras es una de las bases fundamentales del progreso futuro de la América Latina.

Realizar este pleno empleo y lograr la intensificación de la agricultura requiere el cumplimiento de una serie de condiciones complementarias que se analizan en el punto vi del esquema. La primera de estas condiciones se relaciona con el problema de la organización de los mercados externos e internos y con la necesidad de formular una política alimentaria como un elemento esencial de las políticas sociales que se adopten. La segunda condición de la intensificación se relaciona con las técnicas que hay que aplicar en los procesos de producción para que se compatibilicen las necesidades de aumentar la producción, incrementar la ocupación de los hombres y lograr más eficiencia. Como veremos más adelante, nos parece fundamental adecuar las técnicas a nuestras condiciones socio-económicas y no limitarse a copiar de un modo mecánico las técnicas agrícolas que hoy se están aplicando en los países industrializados.

La tercera condición que se señala como requisito fundamental de la intensificación de la agricultura latinoamericana es la relacionada con la educación y capacitación de las masas campesinas. En cuarto lugar, aunque aquí no estamos estableciendo un orden de prioridades y pensamos que todas estas condiciones y requisitos son igualmente importantes y complementarios, surge la necesidad de replantear el intercambio de productos agrícolas de la América Latina consigo misma y con el resto del mundo. La quinta condición se relaciona más propiamente con lo que normalmente se refiere a la Reforma Agraria, a saber, el cambio de las condiciones de tenencia de la tierra y de las aguas de regadío. Por lo anterior vemos como, para que la Reforma Agraria tenga éxito, debe integrarse dentro de un todo más general que es el problema del desarrollo económico y social de nuestro continente. Finalmente la sexta condición tiene que ver con la planificación del desarrollo agrícola realizado, no en términos nacionalistas estrechos, sino en función de la integración latinoamericana.

Éstos son, en síntesis, los puntos fundamentales que trataremos de abordar, aunque sea de un modo muy esquemático, en estas páginas.

#### I. LA REFORMA AGRARIA COMO ELEMENTO CLAVE EN LA ACELERACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO DE LA AMÉRICA LATINA

Entrando al punto primero, parece necesario insistir en que la Reforma Agraria no puede ni debe mirarse como un proceso aislado, como un proceso cuya necesidad de realización se hubiera puesto repentinamente de moda. Hace pocos años eran escasos los que hablaban en nuestros países de Reforma Agraria y hablar de este tema bastaba para que automáticamente tildaran de comunista al que lo hacía. Sin embargo, hoy día hasta los hombres más reaccionarios de nuestro continente hablan naturalmente de este tema y no cabe la menor duda que cualesquiera que sean las intenciones reales de muchos de los que hoy día hablan, se ha producido un progreso considerable en la consideración y en el análisis del problema. Ya no es un tema tabú y este estudio lo está demostrando. Sin embargo, me parece que generalmente no se enfoca la Reforma Agraria en todas sus dimensiones. Algunos ponen el acento fundamentalmente en el problema social, diciendo que la Reforma Agraria es por sobre todo un problema de justicia social. Éste indudablemente es un aspecto del problema de la Reforma Agraria, pero no es todo el problema.

Tampoco creo que pueda mirarse exclusivamente a la Reforma Agraria como un problema de hacer que un recurso escaso para la comunidad, como es la tierra agrícola, cumpla su función social. Se discute mucho sobre la función social de la propiedad que es sin duda un aspecto muy importante, pero que es sólo un aspecto parcial de un problema más amplio. En efecto, no solamente hay que hacer Reforma Agraria para que la tierra cumpla su función social, para que exista más justicia y mejores oportunidades para todos los que trabajan o viven en ella; también hay que hacer Reforma Agraria por otras razones muy fundamentales y esto nos lleva a la necesidad de plantearnos el análisis de la Reforma Agraria en América Latina como el principal problema que hay que resolver en la actualidad para que pueda continuar el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo político de nuestro continente de acuerdo con las aspiraciones de los pueblos que viven en él. Si no solucionamos el problema de la tierra no podrá haber democracia política para las grandes masas, éstas no podrán integrarse a la comunidad social y el desarrollo económico del continente se verá seriamente afectado. Sin la Reforma Agraria continuaremos siendo un conjunto de sociedades no integradas, de sociedades de castas, en las cuales no habrá intereses comunes, ideales comunes, aspiraciones comunes y oportunidades iguales para todos.

## II. EL DESAFÍO DEL ACELERADO CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN LA AMÉRICA LATINA

Para considerar la Reforma Agraria en el sentido indicado debemos empezar a analizar algunos hechos fundamentales. El primero se refiere al desafío que implica el acelerado crecimiento poblacional de nuestro continente. No cabe la menor duda que si nos comparamos con Asia o con Europa podemos considerarnos como un continente relativamente subpoblado. Pero somos un continente subpoblado que tiene un problema demográfico y un problema económico muy serio debido a la forma muy acelerada en que está creciendo nuestra población, a una tasa mucho más fuerte que aquella con la cual estamos desarrollando nuestros inmensos recursos potenciales. El crecimiento demográfico de América Latina es hoy día el más rápido del mundo. Veamos a continuación algunas cifras bastante significativas y que corresponden a los años del periodo 1950-1958.

<i>Regiones</i>	<i>Tasa de incremento poblacional anual</i>
África	1.9%
Asia	1.8%
América del Norte	1.7%
URSS	1.6%
Europa	0.7%
América Latina	2.4%

Vemos pues que es en América Latina donde la población está creciendo con mayor rapidez relativa, aun cuando en términos absolutos sea hoy bastante inferior a la de Asia y a la de Europa. Pero lo que es más serio es que esta tasa de crecimiento demográfico de América Latina no solamente es muy alta, sino que además está aumentando, lo que tiende a intensificar nuestros problemas. Por ejemplo, si observamos lo que pasó en nuestra región en los últimos años, vemos que entre 1925 y 1935 la población de América Latina aumentó en 20 millones de habitantes creciendo a una tasa anual del 2%. Entre 1935 y 1945 esta población aumentó en 25 millones de habitantes con una tasa anual también del 2%, pero aplicada sobre una población absoluta de mayor cuantía. Entre 1945 y 1955 la población latinoamericana aumentó en 40 millones y esta vez

su tasa anual de crecimiento fue del orden del 2.6%, llegándose en 1955 a una población total de 179 millones de habitantes.

Este ritmo está tendiendo a aumentar y de acuerdo con los resultados provisorios de los últimos censos poblacionales de 1960, los demógrafos estiman que nuestra tasa de crecimiento poblacional para los próximos años será vecina a un 3% anual. ¿Qué significa esto?: que los 179 millones de latinoamericanos de 1955 eran ya 206 millones en 1960 y serán probablemente 315 millones en 1975 y 360 millones en 1980, o sea, dentro del breve lapso de 17 años. Esto significa que entre 1960 y 1980 tendremos que ser capaces de alimentar, vestir, cobijar y en parte importante dar trabajo a 150 millones de personas más que representan un 70% de aumento con respecto a la población de 1960.

Este considerable incremento de la población latinoamericana no sólo nos planteará serios problemas de inversión y de capitalización para no disminuir el nivel de vida de la actual población, sino que nos obligará a enfrentar con importancia creciente el problema de la necesidad de dar ocupación a la nueva fuerza de trabajo. La aspiración mínima a la que tiene derecho una persona en cualquier sociedad es el derecho a ganarse la vida, el derecho al trabajo y si una sociedad, una economía no se desarrollan con el dinamismo suficiente como para permitir que los individuos que la componen se ganen la vida, nadie podrá garantizarle mucha estabilidad y tarde o temprano será barrida para reestructurarse de un modo distinto, que sea capaz de satisfacer las aspiraciones esenciales de los que la componen.

Es por esto que el crecimiento demográfico señalado, por sí solo, y al margen de todos los otros efectos que veremos más adelante, como la presión por una mejor distribución del ingreso, implica un desafío fundamental a la sociedad y a la economía de los países de nuestro continente.

Este problema demográfico que acabamos de analizar para América Latina como un todo se manifiesta con distinta intensidad en los diferentes países que la componen, aun cuando en casi todos ellos el problema es bastante serio. A continuación analizaremos un cuadro en que se detalla la población de las 20 repúblicas latinoamericanas en 1960, su población probable para 1980, el aumento neto resultante para cada país y sus respectivas tasas de crecimiento demográfico.

De las cifras del cuadro podemos deducir que de los 153 millones de personas en que probablemente aumentará la población latinoamericana entre 1960 y 1980, Brasil solo deberá absorber una tercera parte: 56 millones de habitantes. O sea, Brasil tiene que ser capaz en los próximos años de producir alimentos y productos industriales, ya sea directamente o a través del comercio exterior, para 56 millones de personas más. Además, su economía tendrá que ser capaz de dar trabajo a una parte

PROBABLE CRECIMIENTO POBLACIONAL DE LAS  
20 REPÚBLICAS LATINOAMERICANAS

	<i>Población en miles</i>			<i>Tasa de incremento poblacional anual</i>	
	1960	1980	Aumento Neto 1960/80	1955/65	1965/75
Brasil	70600	126800	56200	3.3	3.0
México	34988	63231	28243	3.1	3.0
Colombia	15468	27691	12223	2.8	2.9
Perú	10857	20371	9514	3.0	3.2
Argentina	20956	29334	8378	1.8	1.7
Venezuela	7331	13220	5889	3.7	2.9
Chile	7627	12300	4673	2.4	2.4
Ecuador	4317	8080	3763	3.2	3.2
Guatemala	3675	6942	3627	2.9	3.1
Cuba	6797	10034	3237	2.1	2.0
R. Dominicana	3014	5954	2940	3.5	3.5
Haití	4140	6912	2772	2.2	2.6
Bolivia	3696	6000	2304	2.2	2.5
El Salvador	2442	4585	2143	3.1	3.2
Honduras	1950	3879	1929	3.4	3.5
Nicaragua	1477	2938	1461	3.5	3.5
Paraguay	1768	3065	1297	2.5	2.8
Costa Rica	1171	2327	1156	3.9	3.5
Panamá	1055	1823	768	2.7	2.8
Uruguay	2827	3355	528	1.3	0.8
Totales	206156	358841	152685	2.9	2.9

*Fuente:* "Estimaciones Provisorias de Población para las 20 repúblicas de la América Latina" — División de Asuntos Sociales CEPAL — John V. Grauman — junio 1962.

importante de esta gente, especialmente a aquellas generaciones que hoy día tienen menos de 12 años.

Si bien es cierto que en términos absolutos y según lo vemos con el cuadro los problemas más serios se plantearán en Brasil, México y Colombia, en términos relativos la situación de otros países obligará a un esfuerzo

proporcionamente mayor. En efecto, la población de Brasil que era en 1960 de casi 71 millones de habitantes pasaría en 1980 a 127 millones, o sea su aumento sería de 50 y tantos millones, menos del 100%. En Perú en cambio nos encontramos con que su población prácticamente se duplica entre 1960 y 1980 pasando de cerca de 11 millones a algo más de 20. Algo similar ocurrirá en otros países como Guatemala, la República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, cuyas poblaciones de 1960 se verán duplicadas en 1980.

Conviene señalar de paso que este crecimiento demográfico implica un serio problema de capitalización.

Los demógrafos hablan de las inversiones demográficas, es decir, de aquellas inversiones netas que deben realizar los países exclusivamente para mantener el actual nivel de vida de sus poblaciones sin considerar su mejoramiento.

Es decir, se trata aquí de las inversiones mínimas que en términos netos hay que realizar por encima de la depreciación de las existentes para que el nivel de vida de la gente no se deteriore. Si tenemos una tasa de crecimiento poblacional de 3% y la relación capital-producto, o sea, la cantidad de recursos que hay que invertir para obtener una unidad de ingreso es de dos o tres a uno (lo estimado para América Latina), vemos que exclusivamente para mantener el nivel de vida actual de la población latinoamericana tendremos que invertir anualmente en términos netos entre el 6 y el 9% del ingreso obtenido. Si pensamos por otro lado que los coeficientes de inversión neta que se están realizando en nuestros países no van mucho más allá del 10 al 15%, podremos ver que si no aumentamos extraordinariamente nuestro esfuerzo de capitalización, el crecimiento demográfico nos permitirá mejorar apenas el actual nivel de vida, cosa que nuestros pueblos no estarán dispuestos a aceptar.

## II. 1. *Implicaciones del crecimiento demográfico en las necesidades de producción del sector agropecuario*

Es interesante, para cuantificar los efectos de este crecimiento de la población latinoamericana en la demanda de productos agrícolas, hacer algunas proyecciones. Tratemos de ver lo que significará en cuanto a necesidades de algunos alimentos más comunes de nuestra población el crecimiento previsto de la misma. Y esto lo haremos sin tomar en cuenta un factor decisivo que sin duda pesará considerablemente en el futuro en la demanda de productos agrícolas: el problema de la mejor distribución del ingreso. O sea que estos cálculos que ahora analizamos y que provienen de un estudio que está elaborando la CEPAL para la próxima conferen-

cia de Mar del Plata, han sido hechos suponiendo que aunque aumenta el ingreso *per capita* a la tasa señalada por los objetivos de la Alianza para el Progreso (2.5% al año), se mantiene la misma inequitativa distribución del ingreso que existe hoy día en América Latina. Veamos pues cuál sería la presión sobre la demanda de algunos productos agropecuarios fundamentales en América Latina sólo para satisfacer las necesidades de la mayor población y de un crecimiento del ingreso *per capita* promedio que se considera mínimo. Las bases de estas proyecciones incluyen pues una tasa anual de crecimiento poblacional hasta 1980 de un 2.9% anual, un crecimiento del ingreso promedio *per capita* de un 2.5% al año y coeficientes de elasticidad ingreso para los distintos alimentos considerados que varían según el producto, según su nivel de consumo actual, según la tendencia histórica y según algunas estimaciones de las necesidades futuras. Tomaremos cuatro productos agrícolas fundamentales en América Latina, a saber: el trigo, el maíz, el arroz y los frijoles y un producto animal, que es la carne de bovino. El consumo de estos cinco productos en América Latina en el promedio anual del periodo 1957-1959 y su demanda respectiva para 1980 según las bases de proyección indicadas se señalan a continuación:

	<i>Millones de toneladas</i>		<i>Porcentaje de aumento</i>
	<i>1957-59 Promedio anual</i>	<i>1980</i>	
Trigo	11.4	24.6	116
Maíz	20.6	53.5	160
Arroz	4.6	11.5	150
Frijoles	2.6	5.3	104
Carne de bovino	4.8	12.4	158

En todos estos productos vemos que es prácticamente necesario más que duplicar su volumen de abastecimiento de los años 1957-1959, sin considerar por supuesto las necesidades de exportación de los mismos y sin considerar tampoco, como hemos visto, una redistribución más igualitaria del ingreso, todo lo cual tenderá a aumentar las magnitudes señaladas para 1980.

Para lograr el aumento de producción de estos productos existen dos caminos: incrementar las áreas cultivadas con los mismos o aumentar sus rendimientos por unidad de superficie cultivada o en explotación. Existe desde luego un tercer camino, que en la práctica es el más realista y que

se basa en una combinación de los dos anteriores, es decir aumento simultáneo de las superficies cultivadas o en explotación y de los rendimientos.

El camino utilizado por la América Latina hasta hoy día ha sido fundamentalmente satisfacer sus mayores necesidades a base de aumentar las áreas bajo cultivo. Si observamos los rendimientos agrícolas o ganaderos de nuestros países en los últimos años, vemos que en general y salvo algunas excepciones su tendencia ha sido estacionaria y en algunos casos decreciente. América Latina ha hecho crecer su agricultura y su ganadería aumentando las áreas de cultivo y las áreas en explotación pecuaria y no mejorando los rendimientos por unidad de área, lo que hubiera significado intensificar su agricultura y lo que hubiera significado a su vez cambiar sus actuales sistemas de producción y sus actuales estructuras agrarias.

Hemos seguido el camino más fácil y el que más favorecía a los intereses dominantes, manteniendo la actual estructura de la agricultura latinoamericana, sin esforzarse por cambiarla de acuerdo con las necesidades económicas y sociales de las grandes mayorías.

Por este camino se tiene un límite que es el del territorio físico y no cabe la menor duda que si miramos al continente en su conjunto, la mayor parte de las tierras fértiles ya están incorporadas. Hay sin duda todavía reservas de tierras bastante importantes. Sin embargo, la mayor parte de ellas se encuentra en zonas tropicales o subtropicales y su incorporación plantea, no sólo un considerable problema de nuevas inversiones, sino además un muy serio problema de manejo de las mismas. En efecto, estas tierras son mucho más susceptibles a los procesos de desgaste y erosión que las tierras de regiones más templadas si no se procede al manejo cuidadoso de las mismas.

Esto no quiere decir, por supuesto, que en algunos casos y en algunos países no sea imprescindible aumentar las áreas cultivadas incorporando nuevas zonas. Esto es especialmente importante por ejemplo en aquellos países de altiplano que tienen una gran densidad poblacional en áreas agrícolamente muy pobres y gastadas. Gran parte de los problemas de estos países no podrán resolverse efectivamente sino en la medida en que incorporen a su economía y traspasen parte de su población agrícola hacia regiones tropicales de los mismos, ubicadas en la costa o en el interior, con grandes recursos y que están muy débilmente pobladas y muy subexplotadas. Lógicamente en estos casos habrá que poner más el acento en la incorporación de nuevas áreas y en el desplazamiento poblacional hacia ellas. Pero, dejando de lado este caso, en general en América Latina es fundamental comenzar ahora a poner el acento en lo que no se ha hecho: en la intensificación de la agricultura y de la ganadería, con todo lo que

ella implica en cuanto a cambiar los sistemas de producción, cambiar los métodos de trabajo y cambiar las estructuras de tenencia de la tierra.

Es importante analizar las diferentes alternativas de incremento de la producción, porque las inversiones que se requieren tienen distinta naturaleza según se elija uno u otro camino. Si se busca aumentar las áreas cultivadas, además de la condición *sine qua non* de contar con tierras adecuadas para ello, será preciso efectuar un gran volumen de inversiones en obras de infraestructura y de capital social, tales como caminos, control de inundaciones, riego, habitaciones, electricidad, etcétera. O sea, que si un país busca el desarrollo de su agricultura a través de este camino debe necesariamente poner el acento en aquellos tipos de inversiones que permiten la habilitación y la ocupación de estas tierras.

Si por el contrario se desea recurrir al otro camino, o sea al aumento de los rendimientos, a la intensificación, los tipos de inversiones deben ser diferentes.

Desde luego, habrá que poner el acento en las inversiones en experimentación agrícola y ganadera, que permitan determinar las variedades más adecuadas, más resistentes a las enfermedades, que mejor se adapten a determinadas condiciones ambientales y que arrojen mayores rendimientos. Habrá que determinar los abonos que es más conveniente aplicar, en qué dosis y en qué momento y muchas otras cosas por el estilo. Por otro lado habrá que realizar inversiones en capacitación, en educación de la población, que es un factor básico para la intensificación, puesto que en la medida en que los campesinos no abran su mentalidad a las nuevas tecnologías que permitan superar las prácticas tradicionales, será muy difícil impulsar la intensificación. O sea que las inversiones en investigación, en capacitación y en difusión de las mejores tecnologías tendrán que jugar un papel decisivo si se quiere poner el acento en el aumento de los rendimientos agrícolas y pecuarios. Además habrá que incrementar las inversiones en riego y drenaje y en la utilización de aquellos factores que tienden a incrementar los rendimientos como los abonos, pesticidas y semillas mejoradas. No mencionamos entre estos últimos, de una manera explícita, la mecanización porque, si bien pensamos que en muchos casos el incremento de ella puede ser indispensable, en muchos otros su efecto principal no es sino el de substituir mano de obra, substituir trabajo humano, y esto no constituye un factor económico de incremento de la producción desde el punto de vista nacional si no hay otras alternativas de ocupación más eficientes de este trabajo humano. En todo caso este problema merece especial análisis y lo examinaremos con más detalle más adelante al estudiar las técnicas que son más convenientes a la intensificación de la agricultura latinoamericana.

Pero volvamos a nuestros cinco productos y veamos qué pasaría si

nosotros continuamos en el camino tradicional de América Latina, a saber, el aumento de las áreas cultivadas o con explotación pecuaria, y no buscamos poner el acento en la intensificación. Tomando al trigo, al maíz, al arroz y a los frijoles en forma conjunta, tenemos que en cada uno de los años del periodo 1957-1959 se cultivaron alrededor de 35 millones de hectáreas con estos cultivos en América Latina. Para obtener las producciones señaladas para el año 1980 sólo para satisfacer las necesidades del consumo interno de la región y suponiendo que continúa la misma tendencia actual de que los rendimientos no aumentan o sólo lo hacen muy lentamente, tendríamos que cultivar en ese año 72.5 millones de hectáreas con los 4 cultivos señalados. O sea, prácticamente más que duplicar las actuales superficies que a ellos se dedican. No creo que se necesite mucha imaginación para comprender el esfuerzo que esto implica, sin considerar el hecho de si tendremos o no tierras disponibles para ello, dado que también tendríamos que aumentar las áreas ocupadas por otros cultivos y por el ganado. Lo más probable es que ninguno de nuestros países dispondría de tierras suficientes si pretende seguir por este camino y ello nos muestra que el camino de la intensificación agrícola y pecuaria es con mayor o menor proximidad en el tiempo, según los países, la única alternativa para satisfacer las necesidades de la creciente población.

Por otro lado, si miramos la ganadería bovina, el problema se nos plantea igual. Actualmente la masa vacuna del continente alcanza a los 186 millones de cabezas. Esta masa produce en promedio 29.9 kilos de carne por animal de existencia. Suponiendo que sigamos la tendencia histórica y que este rendimiento en carne producida por animal de existencia aumenta en el futuro al mismo ritmo que en los últimos años, se llegaría en 1980 a 31.9 kilos de carne producida por animal existente. En estas condiciones, para obtener la producción de carne de bovino que requeriríamos en 1980, sólo para el consumo interno, tendríamos más que duplicar la actual masa vacuna y tener en 1980 unos 387 millones de cabezas. Esto por su parte significa, si seguimos con la actual ganadería extensiva que nos caracteriza, tener que disponer del doble de praderas que en la actualidad. Me pregunto dónde están las tierras que nos permitirán lograr esto.

Así pues, América Latina no puede seguir en los próximos años el camino tradicional de producción agrícola que ha seguido en el pasado. O bien cambia sus métodos de producción e intensifica con todo lo que esto implica en materia de inversiones, de sistemas de trabajo y de estructuras agrarias, o bien no le quedan sino otras dos alternativas: bajar el nivel de vida y de consumo, que ya es bastante bajo, a su futura población, o importar una cantidad cada vez más creciente de alimentos de fuera del área. Me pregunto qué pasaría si nos condenamos a no tener otra

salida que ésta. ¿Cómo financiaríamos estas mayores importaciones? ¿Cuál sería el destino de nuestros proyectos de industrialización acelerada si tenemos que gastar la mayor parte de nuestras divisas en importar alimentos para mantener el nivel de vida de nuestros habitantes?

Sin intensificación de la agricultura, que implica Reforma Agraria y que implican muchos otros cambios, no hay pues salida al problema del desarrollo económico y social de nuestros países.

## II. 2. *Algunas características de la intensificación en la agricultura de América Latina*

En las páginas anteriores estuvimos analizando el problema de la Reforma Agraria como elemento clave en la aceleración del desarrollo económico, social y político de la América Latina. Vimos además el impacto del rápido crecimiento poblacional de la región sobre la demanda del sector agropecuario. Por último, para ilustrar lo anterior, hicimos una proyección del probable incremento de la demanda por los cinco productos agropecuarios básicos de la América Latina para la alimentación de su población, a saber: el trigo, el maíz, el arroz, los frijoles y la carne de bovino. En esta proyección se señaló lo que el crecimiento poblacional iba a significar en mayor demanda de estos productos, sin considerar las necesidades de exportación de los mismos y suponiendo además que se mantendría la misma deficiente estructura actual de distribución del ingreso, aun cuando éste crecería en promedio *per capita* a la tasa mínima fijada en la Conferencia de Punta del Este (2.5% al año). Como consecuencia de ello, indicamos las enormes magnitudes de incremento de la producción que habría que lograr en estos cinco productos.

Dijimos finalmente que si no se intensificaba la agricultura y que si América Latina pretendía seguir con sus actuales sistemas de producción basados fundamentalmente en el incremento del área dedicada a la agricultura y la ganadería y poniendo un énfasis muy débil en el aumento de los rendimientos por unidad de superficie, el problema no tendría solución, puesto que sólo para los cuatro productos agrícolas señalados habría que aumentar el área cultivada de unos 35 millones de hectáreas en la actualidad a unos 73 millones de hectáreas en 1980. Es decir, sería necesario más que duplicar su área actual de cultivo.

Por otra parte, en materia de ganadería bovina, para poder satisfacer los requerimientos de este tipo de carne en 1980 y suponiendo incluso un leve incremento de la producción de carne por animal en existencia, sería necesario más que duplicar la masa de bovinos de América Latina, debiendo pasarse de 186 millones de cabezas en la actualidad a unos 387

millones de cabezas en 1980. De lo que se desprende que si no se intensifica la ganadería, incrementándose el rendimiento de carne por animal en existencia, habrá que duplicar el área de pastos, lo que es imposible en la mayor parte de los países latinoamericanos por limitaciones físicas obvias.

Todo lo anterior nos llevaría a la necesidad de plantearnos como alternativa ineludible la intensificación de la agricultura latinoamericana. Por supuesto que esta necesidad de intensificación, por lo que respecta a las limitaciones físicas de la superficie disponible, es diferente según los países de que se trate. Algunos poseen una mayor área de expansión potencial de sus superficies agrícolas y ganaderas y otros tienen que expandir estas áreas hacia zonas nuevas porque el grueso de su población está concentrado en lugares donde el recurso tierra es muy escaso y está muy erosionado y agotado. Por ello, estos países necesariamente tendrán que efectuar traslados de parte de su población hacia lugares aún no explotados, pero de buenas perspectivas potenciales desde el punto de vista agropecuario. Sin embargo, en todos los demás países latinoamericanos y aun en los señalados anteriormente, la intensificación agropecuaria es fundamental para su progreso futuro. Ahora bien, ¿qué implica la intensificación de la agricultura latinoamericana? Varias cosas.

En primer lugar, la necesidad de realizar cambios tecnológicos. ¿En qué consisten estos cambios tecnológicos? En lo siguiente. En una economía agrícola rudimentaria predominan fundamentalmente dos factores de producción: la tierra y el hombre. En una agricultura intensiva, en una agricultura más moderna, deben sumarse a dichos factores, con importancia creciente, una serie de elementos muchos de los cuales vienen no de la agricultura sino de otros sectores de la economía, como por ejemplo, los abonos químicos, los pesticidas en sus diversas formas y los equipos mecánicos.

No cabe la menor duda de la importancia que tienen estos elementos diferentes de la tierra y el trabajo humano en una agricultura moderna en relación a los dos factores básicos señalados. Se podría decir que en una agricultura de esta naturaleza la tierra y el trabajo físico del hombre empiezan a perder cada vez más su importancia relativa, aumentando la importancia proporcional de esos otros elementos, muchos de los cuales no vienen de la agricultura sino de la industria. Lo anterior ocurre particularmente con respecto a la tierra puesto que, a diferencia de la agricultura de los países altamente industrializados, en los países subdesarrollados es posible concebir un modelo de intensificación en que junto con aumentar su importancia los abonos, las semillas mejoradas, los pesticidas, etcétera, aumente también su importancia relativa el trabajo humano que no tiene otras alternativas más productivas de ocupación.

En todo caso, la importancia de los elementos de origen no agrícola, como los señalados, en una agricultura más intensiva, indica una interesante línea de orientación para los proyectos de desarrollo industrial que se efectúen en los países subdesarrollados en que simultáneamente se esté intensificando la agricultura.

De los elementos citados dijimos anteriormente que dejaríamos para posterior discusión el problema de la maquinaria y del equipo, ya que si bien nos parecía que las mejores semillas, los abonos y los pesticidas tenían una importancia fundamental para la intensificación de la agricultura latinoamericana, el problema de la mecanización había que examinarlo con cuidado, puesto que un exceso de la misma en circunstancias de existir aguda sub-ocupación de la mano de obra agrícola que no fuera posible absorber en otras actividades, podía provocar serios problemas sociales y reducir la productividad general de la mano de obra campesina.

En todo caso, queremos señalar en relación con los cambios tecnológicos un aspecto muy importante y es el que se refiere al hecho de que estos cambios tecnológicos no se producen por sí solos, sino que alguien tiene que hacerlos y ese alguien son los agricultores. Si estos agricultores se oponen al cambio tecnológico y no le ven ventajas, es muy difícil que éste se realice. Esto nos hace ver que un elemento fundamental de los cambios tecnológicos es la capacitación de la población y por capacitación no sólo debe entenderse su alfabetización, sino que también su capacidad de abrirse mentalmente en el sentido de favorecer e incorporar los cambios tecnológicos a su proceso de producción.

Este problema también lo analizaremos en detalle más adelante, ya que es de gran importancia y de difícil solución. No se trata en efecto de capacitar a unos diez, veinte, cien o mil agricultores, sino que es preciso capacitar a una inmensa masa campesina de millones de personas, tarea que no puede ser enfrentada con los métodos hasta ahora usados en América Latina en materia de capacitación y educación técnica.

Existen también otros aspectos importantes de considerar en relación al desarrollo futuro y a la intensificación de la agricultura latinoamericana. Uno de ellos se refiere a los cambios que son necesarios en los patrones de consumo. Señalábamos que para responder al crecimiento poblacional de los próximos años y a un cierto incremento mínimo del ingreso *per capita* promedio, sería necesario más que duplicar la actual producción de carne de bovino. A su vez, en la medida en que no se intensificara, esto obligaría a más que duplicar la actual masa de vacunos y la disponibilidad de praderas.

Al margen de lo que pueda hacerse en materia de intensificación, se plantea a la América Latina el problema de que su población no puede seguir dándose el lujo de comer fundamentalmente carne de bovino y de

despreciar otras carnes de producción más económica. Éste es realmente un lujo que no puede continuar, ya que se necesitan 7 calorías vegetales para producir una caloría animal de carne de bovino. América Latina debe por lo tanto también pensar en cambiar sus patrones de consumo de carnes, poniendo más el acento en otras especies de producción más económica como el cerdo, el ave y el pescado.

Esto hace ver también la importancia que puede tener la acción educativa en el sentido de ir cambiando las estructuras de consumo para adaptarlas a las posibilidades económicas de los países.

Otro aspecto importante del problema que nos ocupa es la necesidad de cambios en los sistemas de tenencia de la tierra, lo que en un sentido estrecho se engloba bajo el concepto de Reforma Agraria. Estos cambios son fundamentales para poder utilizar de un modo más eficiente que lo que hoy día permiten los actuales sistemas de tenencia, los factores de producción representados por el trabajo, el capital y la tierra. Los actuales sistemas de tenencia de la tierra en la América Latina están produciendo una extraordinaria subutilización y al mismo tiempo desgaste de la capacidad productiva de la tierra y lo mismo ocurre por lo que respecta a la capacidad productiva de la mano de obra agrícola. Si miramos nuestro continente, es fácil ver que la gran masa de campesinos no trabaja más de 100 a 200 días en promedio de los 365 días que tiene el año. Las razones de esto son fundamentalmente de orden estructural. Todo ello está ligado de un modo muy estrecho a un sistema de tenencia que permite, por un lado la excesiva concentración de la propiedad de la tierra y deja, por el otro, a la mayor parte de los campesinos al margen de esta propiedad o reducidos a una pequeña proporción de la misma. Esta situación impide que funcionen los incentivos para intensificar y usar más eficientemente los recursos.

Y si no se intensifica la agricultura de la América Latina, no habrá, como lo señalábamos en párrafos anteriores, más que dos alternativas: o se detiene el desarrollo, puesto que se tendrán que dedicar gran parte de los recursos en divisas para la importación de bienes de consumo a fin de que la gente no se muera de hambre, o bien el desarrollo tendrá que hacerse estableciendo regímenes políticos dictatoriales que logren apretarle el cinturón a la gente para poder destinar a la inversión las divisas disponibles. Es fácil ver que ninguno de estos dos caminos sería agradable para las poblaciones latinoamericanas.

### III. LAS PRESIONES POR MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y SUS EFECTOS ACUMULATIVOS EN DEMANDA Y OCUPACIÓN A LOS DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL

Todo esto que hemos examinado desde el punto de vista del crecimiento demográfico debemos examinarlo también desde otro punto de vista muy importante. Y es el que se refiere al hecho de que la población de la América Latina no solamente está creciendo en términos cuantitativos, sino que también quiere crecer en términos cualitativos. La gente ya no quiere seguir viviendo como lo ha hecho hasta ahora. Quiere comer mejor, vestirse mejor, consumir una mayor cantidad de productos industriales y educarse mejor. Hay una serie de aspiraciones reales y profundas que cada vez están creciendo más y ya no sólo en las pequeñas esferas, no en reducidos grupos de la clase media urbana, sino que en toda la población latinoamericana. Y esta presión por querer vivir mejor, que se extiende con intensidad creciente en las grandes masas, es algo que nadie podrá contener.

Las aspiraciones a una vida mejor obligarán a redistribuir el ingreso y al producirse esta redistribución en favor de los grupos más pobres, la demanda por los productos fundamentales como los alimentos, los textiles y otros artículos esenciales en el nivel de vida de las masas se va a incrementar a una velocidad extraordinaria agregándose su efecto al del crecimiento demográfico.

Ahora bien, ¿a qué se debe esta nueva presión, este deseo de cambio cualitativo? Puede atribuirse a varios factores, uno de los cuales es el que los economistas denominan el efecto de demostración.

¿En qué consiste este efecto de demostración? En algo muy sencillo. En la toma de conciencia por los grupos de bajo nivel de ingreso de que hay otros que viven mejor y en el deseo de alcanzar ellos también ese mejor nivel de vida. Es el deseo de imitar los patrones de consumo de los grupos económicamente más favorecidos y este fenómeno es algo inevitable en una sociedad moderna que pretende vivir en un sistema democrático y que está abierta a los múltiples contactos que hoy día existen con el resto del mundo.

La única forma de evitar el desarrollo del efecto de demostración sería aislar a los pueblos pobres del resto del mundo de modo que no conozcan los modos de vida de otros pueblos más ricos. Sería necesario haber establecido una especie de Cortina de Hierro, aislando a estos países de aquéllos en que la gente vive mejor, para evitar que en los individuos que los componen se despierten ambiciones de mejores consumos individuales. Sin embargo, en la medida en que las sociedades modernas están integradas,

en que los medios de comunicación de masas están ampliamente difundidos, es imposible impedir que estos medios vayan mostrando a través del cine, la radio, la prensa, etcétera, los niveles de vida de los países más ricos y vayan creando nuevas aspiraciones y nuevas ambiciones en las masas pobres de los países atrasados.

Este efecto de demostración tiende en América Latina a hacerse cada vez más fuerte porque se ve favorecido por el proceso de urbanización. El constante desplazamiento de gente de los campos a las ciudades incrementa sus efectos, porque es justamente en las ciudades donde los medios de comunicación de masas están más difundidos y llegan a más amplios sectores de la población.

Además él se refuerza con el contacto de los grupos de bajos ingresos con las clases medias latinoamericanas y con los grupos más ricos de estos países. En todos estos círculos existe una identificación mucho mayor con las poblaciones de los países industrializados en todo lo que se refiere a nivel de vida, modo de pensar, aspiraciones, etcétera, que con sus propios pueblos. Estos grupos que han sido designados de acuerdo con la denominación de Toynbee como grupos "herodianos" están mucho más identificados en lo social, en lo económico y en lo político con las grandes metrópolis industriales y con los grupos que ahí viven que con sus propios pueblos. Y su espíritu de imitación hacia lo externo y la ostentación que hacen de su modo de vida, redobla el efecto de demostración externo.

Hay también un factor sumamente importante que tiende a incrementar la presión por una mejor redistribución del ingreso y este factor es el factor político. Él se expresa mediante la lucha política interna que existe en cada uno de nuestros países. Existen diversas ideologías, con distinta fuerza relativa y con distinto grado de incidencia, que pretenden ser cada una de ellas la mejor solución, no solamente a los problemas del desarrollo, del crecimiento económico, sino también al problema de la justicia de la distribución equitativa de los ingresos. Y cada una de estas ideologías, a través, de las fuerzas políticas que las representan, ofrecen a los pueblos mejores condiciones de vida, más trabajo, más progreso y mayor bienestar. Este ofrecimiento generado en la lucha política crea conciencia en los habitantes de que se trata de necesidades reales y urgentes que tienen derecho a satisfacer en el más breve plazo. Así pues, el factor político tiende a acelerar el efecto más general del factor demostración.

Este factor político ha aumentado considerablemente en intensidad en los últimos años, en gran parte como consecuencia de la revolución cubana y de su desarrollo posterior. Anteriormente en América Latina no se daba más que una fórmula de desarrollo que era, con ligeras modificaciones, la fórmula típica del desarrollo capitalista, la fórmula que siguieron primero los países europeos y después los propios Estados Unidos para llegar al

nivel de vida de que hoy día disfrutan. Esta fórmula consistía en que una minoría concentrara una proporción considerable del ingreso y capitalizara mientras que la gran mayoría obtenía una mínima parte del mismo.

Esta minoría capitalista no era por supuesto el equivalente de la actual minoría dominante de la América Latina. No efectuaba grandes gastos suntuarios, no tenía espíritu de derroche, sino por el contrario vivía en condiciones extraordinariamente duras. Eran gentes que en su deseo de riqueza, en su deseo de poder, ahorran y capitalizaban con gran intensidad, sacrificando a menudo sus condiciones corrientes de vida. Pero de este modo, esas minorías fueron desarrollando a dichos países, en un proceso paulatino, dentro de una situación económica y social de muy desigual distribución del ingreso.

Posteriormente vinieron las luchas sociales, vino el desarrollo del sindicalismo y el ingreso empezó a redistribuirse de una manera más equitativa. Sin embargo, conviene tener en cuenta que el proceso importante de redistribución comenzó cuando estos países habían alcanzado un nivel de desarrollo industrial y de desarrollo general más o menos grande.

Esta fórmula de desarrollo es hoy día irrealizable en América Latina. Por causa del efecto de demostración primero que los pueblos de los países de desarrollo capitalista no tuvieron delante de sí (ya que con todo eran los que estaban más adelantados). Los pueblos latinoamericanos en cambio no están dispuestos a soportar indefinidamente que la riqueza se concentre en pocas manos para que después de muchos años se redistribuya mejor en ello. Por lo demás, en esta fórmula falta un elemento esencial en la actualidad, que es la capacidad de sacrificio y de capitalización de los grupos dominantes. Así pues, aun aquellos que plantean la fórmula capitalista de desarrollo para los países de la América Latina tienen que hacerlo considerando una mucho mayor intervención del Estado y una más justa redistribución del ingreso. Esto y no otro es lo que en el fondo constituye la filosofía de la Alianza para el Progreso.

Pero hay otras fórmulas de desarrollo que hoy día se están planteando en América Latina y que no se planteaban anteriormente. Una de ellas es la fórmula marxista-leninista que representa la Revolución cubana y en la cual el desarrollo se realiza a través de la nacionalización de todos los grandes medios de producción y distribución y de una absoluta y decisiva intervención del Estado. No vamos a entrar a discutir aquí lo que implica políticamente la Revolución cubana, ya que cada cual tiene derecho a tener la posición que quiera al respecto. Pero sí es importante señalar que esta fórmula de desarrollo implica un desafío de extraordinaria magnitud a la fórmula capitalista atemperada que representa la Alianza para el Progreso.

Pero, además, conviene tener presente que estas fórmulas, aunque son

las más visibles, no son las únicas que se están dando en América Latina. También se están gestando cada vez con mayor intensidad fórmulas de desarrollo planteadas por otros grupos, como los demócrata-cristianos y ciertos grupos socialistas no marxistas, que no desean para el desarrollo de América Latina ni el esquema capitalista ni el esquema marxista-leninista.

No corresponde aquí discutir ni el contenido, ni el significado, ni el valor relativo de ninguna de estas fórmulas. Pero sí cabe señalar que la lucha política de los grupos que las representan significa aceleración en la conciencia de las masas latinoamericanas, que ya no puede haber desarrollo sino en función del más rápido mejoramiento posible de las condiciones de vida de los pueblos.

Este factor político constituye pues un elemento esencial, junto con el efecto de demostración, en hacer que la presión por redistribuir el ingreso de una manera más igualitaria sea cada vez mayor.

Ahora bien, ¿qué significa redistribuir el ingreso desde el punto de vista económico? Esto es algo muy importante de analizar y que a menudo los políticos olvidan. ¿Significa redistribuir sólo el dinero? Evidentemente no. Y en la medida en que crean que redistribuir el ingreso significa redistribuir el dinero, estarán cometiendo un error muy grave.

¿Para qué necesita la gente el dinero? Para comprar bienes y servicios que les permitan mejorar su nivel de vida; y si se redistribuye el ingreso en favor de los grupos más pobres esto va a significar que va a cambiar la estructura del gasto de la comunidad. Va a aumentar la demanda relativa a los productos que más consumen los pobres: alimentos, textiles y ciertos bienes industriales básicos, y va a disminuir la importancia relativa de la demanda por los bienes que consumen los grupos más ricos.

Para que la redistribución del ingreso sea real, este cambio en la composición del consumo tiene que ir necesariamente acompañado por un cambio en la estructura de la producción y en la estructura de la oferta. Si, por el contrario, el cambio en la distribución monetaria del ingreso no va acompañado de un cambio en la estructura de la producción y de la oferta, sólo pueden ocurrir dos cosas: o inflación o racionamiento, de las cuales en ambas se anula gran parte de los efectos de la redistribución monetaria del ingreso. Porque en la medida en que la gente desee gastar más en alimentos y no exista abastecimiento suficiente de ellos, o los precios subirán y la redistribución del ingreso se anulará vía alza de precios, o el gobierno tendrá que racionar los alimentos.

Este es un caso típico que a menudo se observa como consecuencia inicial de los procesos de Reforma Agraria que ocasionan un aumento importante y súbito del ingreso campesino. Y es especialmente visible cuando las masas campesinas se encontraban en una situación de gran

miseria. Anteriormente a la Reforma Agraria, a pesar de estar sub-alimentadas y de querer comer mejor, tenían de todos modos que vender una porción de sus alimentos porque necesitaban esos ingresos para comprar otras cosas esenciales que no producían. Pero si se les aumenta repentinamente el ingreso como consecuencia de una política de redistribución acelerada, sin aumentar paralelamente la producción de alimentos, se puede producir una mayor retención de productos agrícolas por parte de los campesinos, disminuyendo sus entregas a las ciudades. Este es un caso típico en que aún manteniéndose la producción agrícola o aumentando en cierta proporción, puede disminuir el abastecimiento urbano de la misma como consecuencia de una redistribución más acelerada del ingreso monetario hacia las masas campesinas.

Evidentemente una situación como ésta puede solucionarse mediante un incremento de las importaciones, en la medida en que se tengan recursos para financiar estas importaciones o que exista una ayuda externa organizada en este sentido. Así pues, la válvula del comercio exterior es una salida de emergencia y tal vez sea la única salida de emergencia a este tipo de presión. Esto muestra la importancia que tienen los esfuerzos que hoy en día se están haciendo en el plano internacional a fin de crear un fondo internacional de alimentos que ayude a financiar el desarrollo.

¿Cuál es la idea fundamental de este fondo internacional de alimentos? Una muy sencilla.

Consiste en acumular reservas de los mismos para que cuando un país se plantea una política de desarrollo y necesita dedicar sus divisas a la importación de bienes de capital, pueda equilibrar, en un periodo inicial, el efecto de sus inversiones incrementando sus importaciones de alimentos. A la larga, sin embargo, será indispensable un cambio en la estructura de la producción para ajustarla a las nuevas situaciones de demanda.

Estas son en síntesis algunas consideraciones que deben ser hechas en relación con las presiones por la redistribución del ingreso, factor que como hemos señalado, agrega su efecto en demanda y ocupación al factor del crecimiento demográfico que hemos analizado anteriormente.

#### IV. LA INSUFICIENCIA DEL DESARROLLO INDUSTRIAL PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LA OCUPACIÓN

Del conjunto de problemas que surge del rápido crecimiento poblacional de la América Latina, reforzado en sus efectos sobre la demanda y sobre los requerimientos de producción por las presiones para aumentar rápidamente el ingreso por habitante (políticas de desarrollo) y redistribuirlo mejor (reformas estructurales), uno fundamental es el de la necesidad

de crear nuevas ocupaciones productivas. Estas ocupaciones son requeridas, por una parte, por la nueva población en edad de trabajar que tiende a aumentar rápidamente en términos absolutos y por la otra, por la actual fuerza de trabajo en la medida en que está desocupada, subocupada o improductivamente ocupada.

El crear estas ocupaciones en número suficiente es un elemento esencial del incremento del ingreso por habitante y de su más equitativa distribución. En efecto, en la medida en que una porción substancial de la población en edad activa de la América Latina no tenga trabajo o trabaje en forma poco productiva, las posibilidades de mejorar el ingreso promedio por habitante serán menores. La carencia de oportunidades adecuadas de trabajo es hoy día el factor fundamental del bajo ingreso, de la miseria y del atraso en que viven grandes muchedumbres de latinoamericanos, y por otro lado, la existencia de estos trabajos y de su producto es a su vez condición fundamental para disponer de los bienes y servicios que se requieren a fin de responder a los ingresos que en ellos se generen.

De todo lo que se acaba de decir hasta este momento surge un problema muy importante y es que es fundamental para resolver los problemas económicos y sociales de la América Latina, formularse una política de pleno empleo productivo de su fuerza de trabajo.

Este tema, en un contexto económico-social distinto, fue ampliamente debatido en la literatura económica mundial de la preguerra. Creo que nosotros tenemos que plantearnos el mismo objetivo en términos diferentes, en un contexto diverso y en realidades distintas. Pero no cabe la menor duda que es sólo en la capacidad que tengan nuestros países para crear ocupaciones más eficientes para su fuerza de trabajo, donde reside su capacidad para resolver gran parte de los problemas económicos y sociales que los aquejan.

Si existe desocupación o subocupación y gran parte de los trabajos existentes son tan improductivos que los trabajadores sólo reciben salarios miserables, un país debe crear ocupaciones más productivas si quiere resolver su problema social. Por tanto la política de pleno empleo productivo es en el fondo la única solución integral al problema social de un país.

Esta política encuentra hoy día un desafío extraordinario en América Latina en su acelerada tasa de crecimiento demográfico y en la existencia de gran cantidad de ocupaciones de baja productividad. Pero, además, creo que hasta ahora ella se ha basado de una manera excesivamente optimista en la consideración de que el desarrollo industrial por sí solo podría resolver el problema de la ocupación; en la creencia de que la industria latinoamericana y sus actividades conexas pueden crecer a una tasa lo

suficientemente acelerada como para ir absorbiendo de una manera productiva a toda la nueva fuerza de trabajo y aquella otra que se iba desplazando desde los sectores rurales a los sectores urbanos.

Sin embargo, ¿cuál ha sido la realidad? ¿Cuál ha sido la experiencia? Sencillamente que a pesar de que la industrialización latinoamericana se ha desarrollado en los últimos veinte años, ella no ha sido capaz de absorber en forma productiva a la creciente fuerza de trabajo. La existencia de la barriada, de la callampa, de la favela o de la villa míseria, en todas las grandes capitales de la América Latina, es una muestra clara de esta insuficiencia. Estas situaciones revelan no solamente un problema de déficit habitacional, sino que fundamentalmente de incapacidad de la economía industrial urbana para absorber productivamente toda fuerza de trabajo.

No queremos decir con esto que el desarrollo industrial de la América Latina haya sido malo; lo que queremos hacer notar es que este desarrollo ha sido insuficiente para resolver este problema y que tendrá que acelerarse todavía más en el futuro. Sin embargo, sin abandonar el esfuerzo de la industrialización debemos darnos cuenta que ella sola no podrá resolver el problema ocupacional. Que es preciso volver a pensar en el problema del desarrollo agrícola y que sólo la intensificación de la agricultura, junto con la industrialización, permitirá en forma complementaria y dentro del contexto de la integración latinoamericana, resolver positivamente este tipo de problema.

Tal como durante muchos años se puso sobre todo el acento en la industria, sin olvidar su importancia, sin disminuir los esfuerzos en ese sentido, hay que poner en los próximos años de una manera decisiva el acento en la intensificación agrícola. Sólo esto permitirá ocupar productivamente en los campos a la creciente población rural, mientras el desarrollo industrial va absorbiendo el crecimiento de la población urbana y reabsorbiendo a la población hoy día subocupada en la callampa, la favela o la villa míseria. Si no intensificamos la agricultura continuará acelerándose el desplazamiento de gente de los campos a las ciudades, no por el desarrollo de la agricultura, sino que por su falta de desarrollo, por la falta de oportunidades, y el problema de la desocupación urbana tampoco podrá ser resuelto, y por el contrario tenderá a agudizarse.

No cabe la menor duda de que en el largo plazo, todo país que se desarrolla, cualquiera sea su estructura política, tiende a desplazar población de actividades primarias hacia actividades secundarias y posteriormente hacia actividades terciarias; o sea, que en los países subdesarrollados encontramos que entre el 50% y el 80% de la población trabaja en la agricultura y el resto en otro tipo de actividades, mientras que en los países desarrollados encontramos solamente del 10% al 20% de la po-

blación en la agricultura y el resto en industria, servicios, etcétera. Esto sucede por una razón muy sencilla. En la medida en que los países se hacen más ricos, el gasto de sus ciudadanos se diversifica más hacia otro tipo de productos diferentes de los productos básicos. En cambio, en los países muy pobres la gran proporción del gasto de las personas se realiza en alimentos y otros productos básicos para la vida. Si el país aumenta su ingreso, la proporción del gasto en alimentos tiende a disminuir, aunque éste se incrementa en términos absolutos; y por otra parte, la proporción del gasto en otro tipo de actividades tiende a aumentar. O sea, que en el largo plazo, como consecuencia de estos cambios en la estructura de la demanda y del aumento de la productividad por hombre, nos encontraremos en los países desarrollados con un pequeño porcentaje de población activa trabajando en la agricultura y con el resto de la gente ocupada en la industria y servicios.

Esto es en el largo plazo, pero a nosotros nos interesa saber qué pasa en el camino, qué ocurre en el trayecto y los problemas con que nos encontramos en el camino son, en primer lugar, que la industrialización de la América Latina (que hay que acelerar mucho más), no ha podido responder, por una serie de razones, al problema de crear ocupaciones que absorban productivamente el crecimiento poblacional. Y esto, a pesar de que en los últimos 25 años este desarrollo industrial se vio favorecido por la segunda Guerra Mundial, que en cierta manera aisló a los países de la América Latina de los grandes centros industriales productores de bienes terminados y obligó a esforzarse por producir dentro de la región algunos tipos de bienes que anteriormente se importaban. Y que por otra parte las dificultades de balanza de pago que han afectado a la casi totalidad de los países latinoamericanos, como consecuencias del lento crecimiento de su capacidad para importar, han obligado a restringir la internación de algunos productos terminados y han posibilitado la sustitución de importaciones. Y a esto habría que agregar las políticas proteccionistas que los distintos países latinoamericanos han adoptado.

Sin embargo, a pesar de todo ello, la industrialización de la América Latina ha sido incapaz de resolvernos el problema ocupacional. Como solución a este problema hay que pensar entonces con gran énfasis, y como complemento de la industrialización, en la intensificación de la agricultura, a fin de lograr aumentar las ocupaciones productivas en los campos y hacer que el ritmo actual de desplazamiento poblacional rural-urbano sea más lento y más de acuerdo con las posibilidades de capitalización y desarrollo industrial. La agricultura será capaz en esta forma de absorber productivamente una mayor cantidad de gente, mejorando su nivel de ingreso y su condición social.

Podríamos agregar ahora que los mercados latinoamericanos, si bien

de tamaño económico reducido comparados con los grandes mercados internos de los países altamente industrializados, permitieron un cierto desarrollo manufacturero de consideración. Este desarrollo se orientó fundamentalmente a producir artículos industriales sencillos como textiles, implementos para el hogar, artículos de cuero, industrias alimenticias y de bebidas, manufacturas de tabacos, etcétera, productos todos que podían ser fabricados con inversiones relativamente modestas y utilizando tecnologías no demasiado complejas.

Junto con este tipo de producciones se desarrolló la sustitución de importaciones de ciertos bienes de capital como el cemento y la metalurgia liviana. Finalmente una tercera línea de este desarrollo industrial consistió en la producción de energía para posibilitar las actividades manufactureras. Esta tercera línea se orientó fundamentalmente en el sentido de desarrollar las reservas de petróleo, de producir energía eléctrica aprovechando especialmente los recursos hidráulicos y de incrementar la extracción de carbón.

O sea, que en general, la industrialización de América Latina ha tenido hasta ahora tres grandes líneas de desarrollo:

- a) Los productos manufacturados para consumo final que se pueden producir con una baja densidad de capital.
- b) Ciertos bienes de capital; y
- c) Ciertas fuentes de energía.

El desarrollo industrial mencionado contribuyó de un modo importante al mejoramiento del ingreso de la población latinoamericana y resolvió parcialmente el problema de la necesidad de crear ocupaciones. No fue capaz, sin embargo, como lo hemos señalado repetidamente, de resolverlo de un modo completo, y prueba de ello la encontramos en la existencia de la callampa, la favela o la villa miseria, donde vive un subproletariado urbano que en general está esporádicamente ocupado y en parte importante dedicado a servicios disimuladores de subempleo. Así pues, más que un problema habitacional, estas poblaciones urbanas marginales revelan la incapacidad de la economía industrial urbana de crear ocupaciones suficientes.

Si miramos ahora hacia el futuro nos encontramos con varios hechos que nos hacen pensar que la industrialización de la América Latina, aún cuando acelere su ritmo con respecto a los años recientes, no podrá por sí sola resolver tampoco el problema ocupacional. ¿Cuáles son estos hechos?

El hecho básico consiste en que la sustitución de los bienes manufacturados de consumo y de los bienes de capital que eran relativamente

fáciles de producir en muchos de nuestros países, en gran parte ya ha sido hecha. No cabe duda que en la medida en que mejore el nivel y la distribución del ingreso, muchos de estos productos elaborados tendrán que producirse en volúmenes muy superiores, pero, sin embargo, el esfuerzo principal ya parece haber sido hecho. En consecuencia, para continuar con el mismo impulso en el futuro, la política de industrialización substitutiva debe entrar en el campo de los bienes de capital y de los productos manufacturados más complejos, que exigen inversiones más cuantiosas, técnicas más elaboradas y mercados mucho más amplios que los actuales mercados nacionales de los países de la América Latina.

Ahora bien, ¿qué es lo que sucede con estas nuevas líneas de actividad industrial? En primer lugar, que requieren una mayor densidad de capital por hombre ocupado que las industrias ya desarrolladas que podemos denominar livianas. Para instalar una siderúrgica o una industria mecánica pesada o una industria química, se requiere una inversión mayor por hombre ocupado. O sea, que el factor capital empieza a pesar de una manera más decisiva en las posibilidades de crear ocupaciones, y en la medida en que el capital está limitado, las dificultades para aumentar el volumen del empleo son muy superiores.

En segundo lugar, hay que señalar que estas industrias para poder trabajar con eficiencia y a bajo costo, requieren mercados mucho más amplios que los estrechos mercados representados por la mayoría de nuestros países. Una industria pesada no puede producir con eficiencia para pequeños mercados de unos cuantos millones de habitantes, en los cuales, debido a su bajo ingreso, más de la mitad de los consumidores no participan en la demanda. Necesariamente este tipo de industrias requiere mercados mucho más amplios. Ello implica que para que América Latina pueda desarrollar estas nuevas líneas industriales en forma eficiente, requiere como un requisito indispensable su integración económica. Y todos sabemos, y no hay que cegarse, que siendo la integración una necesidad vital de nuestro continente, su única posibilidad de pesar en el concierto internacional, los esfuerzos que hoy día están haciendo nuestros políticos en este sentido revelan una incapacidad y una falta de visión realmente penosas. O sea que a menos que este factor cambie radicalmente, no podemos pensar que avanzaremos en los próximos años muy rápidamente en materia de integración y en consecuencia la estrechez de los mercados nacionales seguirá pesando negativamente en esta nueva fase de la industrialización.

Vale la pena decir a este respecto que es verdaderamente lamentable lo que nos está ocurriendo. Mientras los países europeos, con ingresos mucho más elevados, con poblaciones nacionales de 40, 50 o 60 millones de habitantes, con industrias muy desarrolladas, con grandes intereses

creados, con odios seculares, se han dado cuenta de que no pueden pesar en el mundo sin integrarse económicamente y están avanzando rápidamente en este sentido; nosotros, con niveles de ingreso mucho más bajos, con poblaciones nacionales más pequeñas y con necesidades mucho más grandes, estamos discutiendo en un miserable estira y afloja sobre si se dan o no pequeñas concesiones en un área de libre comercio que no es sino un paso elemental en el proceso de integración.

En tercer lugar, es necesario señalar que para estas nuevas líneas de actividad industrial se requieren tecnologías más complejas y capacitación muy superior de la mano de obra; pero, ¿de dónde sacamos nosotros nuestras tecnologías industriales? Evidentemente que no se inventan en América Latina, sino que es preciso importarlas de los países ya industrializados. Estas tecnologías industriales están hechas en países donde el factor relativamente más escaso es la mano de obra y donde el capital es relativamente más abundante. O sea, que son tecnologías de alta densidad de capital y de poca ocupación de mano de obra, lo que dificulta y restringe las posibilidades industriales de emplear un gran número de trabajadores.

Hay, además de los señalados, un factor muy importante en cuanto a la ocupación industrial y de sus actividades conexas que ha sido recientemente destacado por el economista A. J. Jaffe en su obra *People, Jobs and Economic Development*\*, donde estudia el problema de Puerto Rico, México y otros países. Al autor le interesa analizar cuál es el impacto del desarrollo económico y del desarrollo industrial sobre la ocupación. Examinando la economía de Puerto Rico encuentra un aspecto muy interesante. Este consiste en que entre 1947 y 1956 el producto nacional bruto *per capita* pasó de 327 a 513 dólares anuales. Desde el punto de vista del concepto del desarrollo económico que considera como el índice más significativo el crecimiento del ingreso por habitante, no duda que ese Estado ha tenido un desarrollo económico importante, puesto que en términos *per capita* ha aumentado su ingreso en un 56% en un periodo de diez años. Este crecimiento del ingreso parece haberse debido, no tanto al desarrollo de la agricultura, como al extraordinario desarrollo industrial que ese Estado ha tenido, con inversiones y técnicas modernas instaladas por los capitalistas norteamericanos al amparo de las facilidades que allí se les han otorgado.

Ahora bien, ¿qué ha pasado con la ocupación total de la economía portorriqueña en el mismo periodo? Lo siguiente: la población activa ocupada en todos los sectores ha pasado de 543.000 personas en 1947 a 533.600 personas en 1956. O sea, que habiendo aumentado el ingreso

\* The Free Press of Glencoe, Illinois, 1959.

por habitante en un 56% la ocupación total ha disminuido en términos absolutos en unas diez mil personas. Esto no ha significado un problema serio en el caso de Puerto Rico porque su población excedentaria tuvo una salida muy sencilla: la emigración hacia los Estados Unidos. En efecto, entre esos mismos años, la emigración neta de Puerto Rico hacia los Estados Unidos alcanzó a 418.000 personas.

Sin embargo, ¿puede ser ésta la solución de América Latina? Evidentemente que no. En Puerto Rico el problema ocupacional fue fácil de resolver, pero ¿qué pasaría en nuestros países con una situación similar? Como la gente no se va a ir, o muy poca lo hará, tendrá que repartirse de una manera u otra el trabajo que exista. Esta es una realidad en la mayor parte de nuestros países, en que muchas industrias, negocios y actividades agrícolas tienen más gente de la que tendrían de no existir este problema de excedente ocupacional. Entonces, al crearse nuevas industrias, es perfectamente posible, ya que hay un excedente de mano de obra mal ocupada en las actividades existentes, que estas nuevas industrias ocupen el excedente subocupado sin requerir una mayor cantidad de trabajadores netos adicionales.

En su estudio, Jaffe elaboró cuatro conclusiones que me parece importante destacar:

- 1) Las empresas modernas pueden producir muy grandes cantidades de productos y servicios adicionales sin tener que emplear necesariamente un gran número de trabajadores adicionales.
- 2) Muchos de los nuevos empleos que se crean por la introducción de una nueva fábrica, pueden ser llenados por personas que se trasladan de otras industrias o actividades que tienen un exceso de trabajadores. Los puestos que quedan vacantes en esas industrias o actividades pueden permanecer entonces sin llenar, sin que esto afecte el volumen de los bienes y servicios producidos por la nación.
- 3) Las nuevas ocupaciones creadas como resultado directo de un programa de desarrollo económico son mejores ocupaciones que las que la gente tenía anteriormente y proveen a los que las consiguen con un mayor ingreso. Sin embargo, se produce un pequeño efecto secundario en los niveles de empleo de las demás actividades. Las nuevas ocupaciones originan poco, si es que originan, algún empleo adicional en otras industrias, como por ejemplo comercio al detalle, servicios, agricultura, etcétera.
- 4) Es muy posible que el volumen total de bienes y servicios producidos, o sea el producto nacional bruto, tenga que duplicarse o

triplicarse antes de que la economía pueda requerir trabajadores adicionales.

En consecuencia, la hipótesis fundamental que está planteada en base a las afirmaciones de Jaffe y a los demás hechos señalados anteriormente, es que si el producto crece poco, o aun si el producto crece relativamente bastante, el tipo de desarrollo industrial moderno y de sus actividades conexas puede hacerse sin tener un efecto secundario importante en la ocupación. Nos encontramos entonces con que podemos tener un gran desarrollo industrial, pero lo más probable es que no nos resuelva completamente el problema de la ocupación.

Y es por eso que decimos que como complemento indispensable de ese desarrollo, tenemos que pensar en cómo estructurar la agricultura latinoamericana de manera que pueda absorber, en forma más productiva, una mayor cantidad de gente.

En el largo plazo, de aquí a muchos años, no cabe la menor duda que la situación podrá ser muy distinta; no hay duda que la industria, actividades y servicios conexos que se desarrollarán, van a absorber una gran cantidad de gente. Pero el problema que se nos plantea no es para el largo plazo, sino que para los próximos años. El acelerado crecimiento poblacional que se observa en América Latina y en consecuencia el rápido incremento de la fuerza de trabajo, nos hace pensar que la industria por sí sola no podrá resolver, e incluso tal vez menos que en el pasado, este problema. En consecuencia, sin abandonar el desarrollo industrial y por el contrario acelerando este desarrollo, tenemos que pensar en estructurar un tipo distinto de agricultura, que sea capaz de ayudarnos a resolver este tipo de problemas. Esto por supuesto en la medida que aceptemos que la política de pleno empleo productivo de la fuerza de trabajo es la solución fundamental para los problemas económicos y sociales de nuestra población. Y esta es una de las tesis básicas que queremos plantear en estas páginas.

Que se entienda bien claro. Pensamos que hay que actuar para resolver este problema en varios frentes simultáneos. Hay que actuar en el frente del desarrollo industrial y con mayor intensidad que en el pasado. Hay que actuar en el frente de la integración latinoamericana con mayor vigor y dinamismo que hasta ahora. Pero también hay que actuar con especial énfasis en el sector que hasta ahora ha sido rezagado, la agricultura, porque si no se actúa en este sector, nuestro problema ocupacional, por mucho que avancemos en los otros, no va a tener solución. Es esto lo que nos ha llevado a afirmar en el punto quinto del esquema de este estudio que: "El pleno empleo de los hombres y de las tierras es una de las bases fundamentales del progreso de América Latina".

## V. EL PLENO EMPLEO DE LOS HOMBRES Y DE LAS TIERRAS: UNA DE LAS BASES FUNDAMENTALES DEL PROGRESO DE LA AMÉRICA LATINA

Mirando ahora a la agricultura, ¿de qué tipo ha sido el desarrollo agrícola en América Latina?

El desarrollo histórico de la agricultura de la América Latina ha sido fundamentalmente un desarrollo de tipo colonial. Su objetivo esencial ha sido hasta ahora la producción de estimulantes, alimentos o materias primas agrícolas para otros países más avanzados. Por las modalidades con que se realizó el proceso de asentamiento de los conquistadores españoles y portugueses primero y de vida colonial después, modalidades que no fueron alteradas casi en lo más mínimo por la independencia política de comienzos del siglo XIX, monocultivo agrícola y ganadero, extensión, desequilibrio entre el desarrollo de la agricultura para el mercado interno y el desarrollo de la agricultura para el mercado externo y gran propiedad basada en la explotación de un trabajo más o menos servil, fueron los rasgos que tendieron a predominar por todas partes.

Los esfuerzos de diversificación agrícola y de intensificación fueron limitados y de poco alcance, salvo en ciertas regiones. Ello se debió a que criterios mercantiles orientados a sólo producir para los que podían pagar, la falta de un mercado interno dinámico como consecuencia del bajo ingreso y sobre todo de su muy desigual distribución, y la no existencia hasta fecha más o menos reciente de presiones políticas, sociales o económicas que obligaran a modificar la estructura de la hacienda tradicional, fueron factores que impidieron que la necesidad de diversificar e intensificar se planteara en términos más amplios.

En la mayor parte de nuestros países, el desarrollo agrícola ha sido una función del mercado externo y hasta no hace muchos años, pocos se preocupaban del mercado interno. Esto era así porque nuestra agricultura estaba fundamentalmente orientada a producir café, azúcar, trigo o bananos para aquellos mercados que podían pagar, y no había gran interés en producir para el mercado interno, donde por el bajo ingreso y la mala distribución del mismo, las necesidades humanas reales de la población latinoamericana no encontraban expresión económica. Esta nos parece ser la razón fundamental por la cual el desarrollo agrícola se orientó hacia afuera, hacia aquellos países ricos, donde la gente podía pagar por el café o el azúcar.

Con lo anterior no queremos decir que no había que desarrollar la agricultura de exportación. Por el contrario, ella es un elemento fundamental, a través de las divisas que nos permite adquirir, para nuestras posibilidades de desarrollo. Pero sí, queremos decir que al no haber

habido mayor interés en producir para el mercado interno, esto ha significado subutilización de recursos como tierra y mano de obra, monoproducción y extensión mientras que había necesidades básicas muy reales no satisfechas porque nuestros pueblos no podían pagar por ellas. Así, podemos adelantar que tal como lo veremos más adelante, una de las condiciones fundamentales para la intensificación futura de la agricultura latinoamericana, consiste en dar expresión económica en el mercado interno a estas necesidades humanas reales, en organizar la economía en función de las necesidades y no del lucro.

Como consecuencia del desarrollo señalado de la agricultura latinoamericana se ha producido una extraordinaria subutilización y mala utilización de los factores de producción más abundantes. Estos factores son la tierra y la mano de obra. Por todas partes podemos ver en América Latina cómo los sistemas de agricultura o ganadería extensivos mantienen una gran cantidad de tierras abandonadas, o en reserva o subutilizadas con pastos naturales. Esto es así porque muy a menudo no hay estímulos en producir alimentos y otros artículos para el mercado interno y en la medida en que la demanda de los mercados externos crece lentamente o los precios son desfavorables, las tierras no se utilizan.

Pero también hay una extraordinaria subutilización de la fuerza de trabajo de los hombres. Justamente una de las consecuencias básicas de la monoproducción y de la extensividad, es que la población agrícola latinoamericana no trabaja en promedio más de 100 a 200 días de los 365 que tiene el año. Y este hecho no se debe tanto a factores inherentes a la naturaleza del trabajo agrícola, como son los diferentes requerimientos de mano de obra en el caso de los cultivos individuales entre los periodos de siembra y cosecha y el resto del ciclo vegetativo, como a los factores estructurales de monoproducción y de tenencia de la tierra.

La excesiva concentración de la tierra en pocas manos que particulariza a la América Latina, ocasiona además un desgaste muy serio de los recursos disponibles, una descapitalización acentuada. La erosión, que es un fenómeno cada vez más grave en nuestro continente se debe a muchas causas, pero indudablemente una de las más importantes es que cuando hay gente que dispone de una cantidad excesiva de tierra no tiene interés en manejarla y conservarla bien. Y esto es así porque no tiene problemas para disponer de la tierra. Si una tierra se le agota se pasa a otra y asunto resuelto. Es muy difícil que la gente que tiene mucha tierra se interese en utilizar técnicas que eviten la erosión Sólo lo hará en la medida en que la tierra sea para ella un recurso escaso que esté obligada a utilizar bien.

Del mismo modo esta excesiva concentración de la tierra en pocas manos y la carencia o escasez de tierra en manos de la mayoría de las masas campesinas, conduce a la imposibilidad de evitar la erosión entre

los que tienen poca tierra. La erosión es sin duda mucho más grave en los minifundios que en los latifundios, pero la gente que vive de los minifundios no tiene prácticamente alternativas para el cambio. Como disponen de tan poca tierra y son tan pobres, tienen que cultivarla al máximo con cultivos de subsistencia, aunque su realización signifique acelerar la erosión. Y este fenómeno es visible en muchas regiones de América Latina. Quién no ha visto zonas de minifundio, arrinconadas generalmente en terrenos pobres y de mucha pendiente, donde la única solución racional desde el punto de vista de la conservación de la tierra sería la forestación o una explotación ganadera a base de empastadas. Pero esa pobre gente que está viviendo malamente al día con su trigo, su maíz o su frijol, no tiene recursos ni puede darse el lujo de esperar 20 o 30 años a fin de que el bosque crezca para venderlo. Y tampoco tiene recursos para adquirir animales y empastar. Entonces cada año tiene que seguir cultivando su trigo, su maíz y su frijol, aunque cada año la tierra se le erosione más, sus rendimientos sean cada vez más bajos y esté cada vez más pobre.

En consecuencia, el exceso de concentración de tierra en pocas manos, por un lado, y la escasez de tierra en muchas manos, que la concentración origina, por el otro, son factores fundamentales en el mal uso de este recurso.

Pero volviendo al problema de la subutilización del trabajo humano, conviene señalar que esto conduce a malgastar uno de los principales recursos de inversión que tenemos. En efecto, una de las mayores reservas de inversión potencial de América Latina se encuentra en su enorme masa campesina hoy día subocupada o malamente ocupada y en el aumento futuro de esta población, que se encontrará en las mismas o peores condiciones, si no se modifica de un modo radical la situación presente.

El proceso de inversión si bien se mira, no es solamente un problema de recursos materiales, sino también de fuerza de trabajo que puede combinarse en distintas proporciones con los recursos materiales disponibles, según sea la naturaleza de las inversiones y la abundancia relativa de sus diversos componentes. En consecuencia, es posible afirmar que el proceso de inversión no es solamente un proceso económico sino también un proceso social, en que se combinan dos factores: bienes materiales y fuerza de trabajo.

Ahora bien, en la medida en que los campesinos trabajen en promedio de 100 a 150 días por año y en el resto de su tiempo no tengan nada que hacer, hay por lo menos otros 100 a 150 días anuales por campesino, de capacidad de trabajo que se están perdiendo, que podrían ser invertidos en su propio beneficio y que no se están invirtiendo.

Una de las cosas fundamentales que hay que hacer es entonces encon-

trar cómo invertir esa fuerza de trabajo, y conviene tener presente que en las áreas rurales es posible realizar una gran cantidad de inversiones económicamente muy productivas con un bajo contenido de elementos materiales y con un alto contenido de fuerza de trabajo. Se puede citar a modo de ejemplo las obras de control de inundaciones, de grande o pequeño regadío, de drenaje, los caminos, plantaciones, ciertos tipos de construcciones, etcétera. Organizar a las masas rurales subocupadas para efectuar este tipo de inversiones en su propio beneficio, puede ser pues un instrumento vital del desarrollo económico de América Latina en los próximos años.

Creo que la fórmula representada por la comuna china tenía fundamentalmente ese objetivo y aun cuando no comparto la ideología dentro de la cual se inspiraron, ni creo que sea apropiada para resolver los problemas de América Latina y concuerde con las aspiraciones profundas de sus habitantes, hay en esta experiencia una idea positiva. La idea fundamental que las inspiró fue la movilización de la enorme fuerza de trabajo campesina para ser invertida en obras de beneficio colectivo. Muchos errores parece haberse cometido en la realización de esta idea, como por ejemplo, el movilizar una gran masa de gente para hacer trabajos de inversión cuando se requería gran parte de esa gente para trabajos directos de producción. En China, actualmente, en el momento de las cosechas, es necesario dedicar a este tipo de actividades alrededor del 80% de la fuerza de trabajo campesina. Sin embargo, en algunos momentos en que se necesitaba contar con toda esa gente para las cosechas, el deseo de hacer inversiones como caminos, represas y recoger abonos naturales, etcétera, hizo que alrededor de un 50% de la población agrícola estuviera dedicada a este tipo de actividades, quedando sólo el 50% restante para actividades directas de producción como recoger las cosechas. Esto, unido a deficientes condiciones climáticas produjo un serio colapso de la producción agrícola en los últimos años.

Pero los errores cometidos y las exageraciones no anulan el hecho de que la idea era positiva y de que uno de los grandes recursos que podía ser movilizado para que el país diera un salto hacia adelante, era la inversión de la mano de obra agrícola en los momentos en que no tenía trabajos directos de producción.

Por lo demás esta idea ya fue planteada hace unos cuantos años por Ragnar Nurkse en su obra *Problemas de formación de capital de los países subdesarrollados*, cuando decía que en los países densamente poblados había una enorme posibilidad de ahorro representado por la mano de obra subempleada. La idea de Nurkse era de que en esos países había una cierta cantidad de alimentos que de todos modos era preciso producir, a menos que la gente se muriera de hambre, que se consumía en alimentar

a una gran masa trabajadora subocupada o desempleada. Decía que, en la medida en que pudiera utilizarse esta fuerza de trabajo que no producía nada y para el mantenimiento de la cual era preciso de todos modos producir un excedente de alimentos, en el proceso de inversión, estos países tendrían un instrumento poderoso para facilitar su crecimiento económico.

Volviendo a la América Latina, creemos pues que hay que estudiar cómo organizar, a mi juicio en un contexto político diferente del de las comunas chinas, la inversión de la fuerza de trabajo representada por los muchos millones de campesinos que sólo trabajan una parte del año. Aun cuando se lograra invertir una pequeña proporción de este tiempo ya se habría dado un gran paso de avance; y justamente una de las maneras de convencer a la gente de que invierta su propia fuerza de trabajo son los procesos de Reforma Agraria, que redistribuyen la tierra concentrada por pequeñas minorías a las masas campesinas. No tendría sentido, en efecto, solicitar a estas masas que invirtieran una fuerza de trabajo en beneficio de los terratenientes; pero sí podrían hacerlo en su propio provecho, construyendo, con un poco de ayuda material, caminos, escuelas, mejoras, viviendas, etcétera, y haciendo plantaciones, empastadas, obras de pequeño regadío, de drenaje, etcétera, en las tierras de que sean dotados.

Esta idea nos parece que debe ser considerada de una manera decisiva en los procesos de Reforma Agraria. Si se quiere dar a los campesinos beneficiados por la Reforma, parcelas totalmente hechas, desmontadas, con terrenos limpios, con buenas casas terminadas, etcétera, su costo será tan alto que sólo pocos campesinos podrán ser beneficiados y la mayor parte de ellos quedará al margen de la Reforma Agraria. Por lo demás es un poco absurdo pretender dar cosas perfectas de la noche a la mañana a gente que toda su vida ha vivido en la miseria. Lo fundamental, lo económico y lo que permitirá beneficiar a muchos miles de campesinos, es entregarles las tierras con un mínimo de inversiones y organizarlos y ayudarlos para que paulatinamente, y en la medida que no estén ocupados en actividades directas de producción, vayan capitalizando en sus tierras su propia fuerza de trabajo. Esto implica una acción de naturaleza similar a la que se considera por ejemplo en los procesos de autoconstrucción de viviendas y requiere, por supuesto, una cierta organización de asistencia técnica y crediticia, al mismo tiempo que la necesidad de crear una mística para este tipo de esfuerzo. Pero no nos cabe la menor duda que esta es la única manera de ayudar a adelantar rápidamente a las grandes masas campesinas latinoamericanas, a un costo económico compatible con los recursos de nuestros países.

## VI. LAS CONDICIONES DEL PLENO EMPLEO DE LOS RECURSOS Y DE LA INTENSIFICACIÓN EN LA AGRICULTURA DE LA AMÉRICA LATINA

Ahora vamos a examinar cuáles son las condiciones o requisitos para lograr realizar la intensificación de la agricultura en América Latina y el pleno empleo de los recursos.

Estas condiciones o requisitos fundamentales son seis. Seis condiciones complementarias, seis frentes de acción en los cuales hay que actuar simultáneamente y esto es algo que debe ser comprendido en forma muy clara. En efecto, a menudo este problema de la acción simultánea y complementaria es olvidado en los esfuerzos para realizar el desarrollo. No se ve con claridad que la acción en un campo se basa y refuerza por la que se está realizando en otros. En materia agrícola, por ejemplo, algunos hablan del crédito, otros de la asistencia técnica, otros de la política de precios y no se dan cuenta que estas medidas, por sí solas, no resuelven nada o resuelven muy poco en cuanto al desarrollo de la agricultura propiamente tal.

Estas medidas o acciones específicas deben integrarse en una política general, coordinarse entre sí, sin lo cual en la mayoría de los casos, sus resultados serán muy limitados.

Veamos ahora cuáles son las seis condiciones complementarias de la intensificación y del pleno empleo. Primero vamos a enumerarlas en conjunto y después las discutiremos, una a una, con mayor detalle.

- a) Dar expresión económica en el mercado interno a las crecientes necesidades reales de la población latinoamericana y organizar este mercado en beneficio de productores y consumidores.
- b) Aplicar un conjunto de técnicas y de sistemas de producción que vayan a buscar como uno de sus objetivos fundamentales el pleno empleo de la población agrícola latinoamericana y la adecuada conservación de la tierra.
- c) Educar rápidamente a la población agrícola para un nuevo tipo de agricultura que, a diferencia de la que ha hecho tradicionalmente, tenga las siguientes características: sea intensiva, diversificada y mixta, queriendo decir por esto último que integre en las mismas unidades de explotación, la agricultura y la ganadería.
- d) Replantear el intercambio de productos agrícolas de la América Latina, consigo misma en primer lugar y con el resto del mundo a continuación.

- e) Cambiar radicalmente los actuales sistemas de tenencia de la tierra y de las aguas de regadío; y
- f) Planificar el desarrollo de la agricultura latinoamericana por grandes regiones que expresen de un modo homogéneo la variabilidad de condiciones de su geografía y de su grado de desarrollo.

Veamos ahora con más detalle la primera de estas condiciones.

#### VI. 1. *El problema de los mercados y la necesidad de formular una política alimentaria*

El primer problema que se plantea es entonces el de la necesidad de dar expresión económica en el mercado interno a las crecientes necesidades reales de la población latinoamericana y el de organizar este mercado en beneficio de productores y consumidores.

¿Qué queremos decir con esto? Con esto queremos significar que si no se actúa en este campo será imposible desarrollar la agricultura para el mercado interno con la intensidad que se requiere, aun cuando existan necesidades vitales que es muy necesario satisfacer, puesto que estas necesidades no encontrarán expresión económica en el mercado interno. Pero ¿cómo podemos actuar, a qué instrumentos podemos recurrir para hacer que estas necesidades se expresen en el mercado?

Uno de los instrumentos esenciales para esto es lograr que cada uno de nuestros países formule una adecuada política alimentaria para su población. ¿Qué significa esto? Significa el compromiso que tiene que contraer cada país, cada gobierno, de garantizarle a cada uno de sus habitantes, cualquiera que sea su posición social, cualquiera que sea su nivel de ingresos, un mínimo de alimentos, un mínimo de calorías y de proteínas, que son la base de la salud, que son la base del bienestar y que son, en último término, la base material indispensable para el desarrollo de la persona humana.

Esta política alimentaria debe ser considerada, desde el punto de vista económico, como una inversión esencial en el capital humano de la Nación y desde el punto de vista social, como uno de los elementos clave de las políticas de previsión y seguridad social.

Nos parece que esta concepción debe incorporarse de una manera decisiva a lo que en nuestros países se denominan las políticas sociales, las políticas de trabajo, las políticas de bienestar, las políticas de seguridad, etcétera.

La política alimentaria, dada su íntima relación con los individuos en

el proceso de desarrollo, con su grado de dinamismo o de apatía, con su capacidad creadora, con su grado de resistencia a las enfermedades, con su capacidad de trabajo, e incluso con el grado de efecto del alcoholismo, es indudablemente un elemento fundamental de lo que podría llamarse la inversión en el capital humano. No hay que olvidar que el proceso de inversión no puede pensarse exclusivamente en función de los factores materiales, porque en último término, el sujeto realizador de las mismas es el hombre y en la medida en que los hombres no estén en buenas condiciones físicas para tener capacidad de trabajo, creatividad e imaginación, gran parte de las inversiones, o no se realizarán o no tendrán un efecto importante.

El problema que se nos plantea, sin embargo, es cómo organizar esta política alimentaria. Indudablemente que las soluciones que se adopten deben estar de acuerdo con las realidades específicas y concretas de cada país. No obstante, nos parece posible señalar algunas líneas generales de acción, a través de las cuales nuestros países pueden cumplir con los requisitos de esta política alimentaria.

La primera de ellas es la que se refiere a la política de salarios. La mayor parte de los ingresos de nuestra población, especialmente en el caso de los sectores más pobres de la misma, provienen de los salarios que reciben. Luego, uno de los requisitos fundamentales es que exista una verdadera política de salarios mínimos, complementada con una adecuada política de asignaciones familiares, que generalmente en nuestros países forma parte de la política de salarios. Esta política debe garantizar a cada hombre, un salario mínimo compatible con la capacidad de adquisición de una dieta alimentaria mínima, contemplando además los otros gastos que las personas deben hacer en habitación, vestuario, etcétera.

Ahora bien, lo importante de esta política no es tanto el formularla, cosa que por lo menos en teoría la mayor parte de nuestros países ha hecho, sino el que ella sea efectivamente cumplida, que sea respetada. No cabe duda que no cuesta nada dictar un decreto que establezca salarios mínimos, pero la mayoría de las veces estos salarios mínimos no se respetan y menos se respetan mientras más pobres son los trabajadores y más necesitados de ocupación están. Tal como existe una extraordinaria evasión tributaria, hay también un considerable incumplimiento en esta materia, por parte de la mayoría de los empresarios agrícolas, industriales o comerciales. Lo importante es entonces no sólo formular la política de salarios mínimos, sino que establecer los mecanismos adecuados para que dicha política, una vez dictada, pueda cumplirse.

Una segunda línea de acción importante a este respecto es la educación alimentaria de los sectores de bajos ingresos. Educación ésta en la cual el Estado y la comunidad tienen una gran responsabilidad social. Muchas

veces en efecto, el problema no consiste en que la gente no tenga recursos, sino en que no sabe cómo gastarlos y los gasta muy mal. En esto coadyuva generalmente una propaganda comercial desbordante que no guarda relación con el valor intrínseco de las cosas. A este respecto quisiera contarles un hecho que me llamó poderosamente la atención visitando no hace muchos años una región muy importante del norte de México: la Comarca Lagunera, región donde viven unas 500.000 personas. Fui a visitar la planta lechera de la zona donde pasteurizaban y distribuían la leche, y pude notar que contaba con cinco camiones repartidores de leche para un área enorme. En cambio, la planta distribuidora de Coca-Cola poseía noventa camiones repartidores para la misma zona. Parte de la explicación se encontraba no en el costo, ya que por litro resultaba más barata la leche que la Coca-Cola, sino en el hecho de que toda la región estaba empapelada con propaganda de la Coca-Cola, no habiendo ninguna propaganda de la leche. Y no cabe la menor duda que ese enorme despliegue de propaganda podía ser costado por el hecho de que el valor intrínseco de la Coca-Cola es muy bajo, su costo de producción muy reducido, puesto que en el fondo se trata de agua, azúcar y un poquito de concentrado; en cambio el costo de producción de la leche es mucho más alto y no deja márgenes fabulosos para la propaganda.

¿Cuál debería ser la actitud lógica de un Estado preocupado del problema alimenticio de su población, en una situación como ésta? Pues muy sencilla. Fomentar y enseñar las ventajas del consumo de leche para contrabalancear el despliegue de propaganda comercial. Muchas medidas podrían adoptarse a este respecto, siendo una de las más lógicas limitar los gastos de propaganda comercial. Pero si no se desea recurrir a este tipo de medidas, entonces el deber del Estado sería ayudar a los productores de leche a hacer una adecuada propaganda y enseñar, a través de las escuelas y de los otros medios de difusión de que disponga, la importancia del consumo de ciertos productos. ¿Qué significa esto? Que el Estado debe enseñar a la gente, a través de los sistemas educacionales, qué es lo que le conviene consumir más desde el punto de vista del bienestar de la comunidad.

La tercera línea de acción para realizar una política alimentaria consiste en dar subsidios directos a fin de rebajar los precios al consumidor de ciertos alimentos de mucha importancia social. Esto es necesario con el objetivo de colocar al alcance de aquellos grupos de más bajos ingresos ciertos alimentos que es preciso que consuman, pero que si tienen precios muy altos, ellos no estarán en condiciones de consumirlos, o si lo hacen, lo harán en cantidades muy insuficientes. Esto es en el fondo una manera de redistribuir el ingreso, no en términos de dinero, pero sí en términos de productos.

Una cuarta línea de acción complementaria de la anterior es la creación de tiendas y de comedores populares, sobre todo, en aquellas áreas urbanas y rurales donde existe una mayor concentración de la población. El caso de los comedores populares es por supuesto mucho más realizable en las áreas urbanas que en las rurales, pero las tiendas pueden ser colocadas indistintamente en unas u otras.

Es fácil observar en efecto, especialmente por lo que ocurre en los barrios marginales de las ciudades, que mientras más pobre es el consumidor, más caro paga por unidad de alimento adquirido. Si observamos a la gente que vive en las callampas o en las favelas, podemos ver que generalmente compran al detalle. Ni siquiera a menudo pueden comprar por litro o por kilo, ya que su ingreso es tan bajo y viven tan al día, que tienen que comprar solamente lo que corresponde a ese día. Esta gente es normalmente explotada por almaceneros que los engañan no solamente en la calidad, sino que también en el peso, y en el fondo paga mucho más caro por los alimentos que los consumidores ricos o de grupos medios que pueden comprar en mayores volúmenes, en supermercados o en otras tiendas donde, por el mayor volumen de compras, se puede obtener un precio más reducido. O sea, que en nuestras ciudades vemos el absurdo económico y social que mientras más bajo es el ingreso del consumidor, más caro debe pagar por sus alimentos. Lo mismo ocurre a menudo en los campos donde los campesinos son explotados o por la pulpería de la hacienda o por el almacenero local.

En consecuencia, es fundamental impulsar el establecimiento de tiendas populares, que pueden ser estatales, o que en caso de que el Estado sea un administrador muy deficiente, pueden ser organizadas como cooperativas de consumidores con control público, a fin de garantizar que los artículos alimenticios básicos lleguen a la población a los precios más bajos posibles. No queremos decir con esto que estos artículos deban regalarse; es preciso cobrar por ellos un precio razonable para que la gente los aprecie en su verdadero valor. Algo similar puede hacerse a través de comedores populares, especialmente posibles de establecer en las áreas urbanas.

Finalmente, una quinta línea de acción puede ser la distribución gratuita de alimentos en ciertos casos especiales, sobre todo para los niños de las escuelas primarias.

En resumen, a través de este conjunto de medidas complementarias, en todas las cuales está implícita una acción importante de redistribución más igualitaria del ingreso, se puede dar expresión en términos concretos a una política alimentaria que garantice a cada ciudadano, independientemente de su posición social o económica, un mínimo diario de calorías y de proteínas, lo que como ya hemos señalado es una de las inversiones básicas en el capital humano de un país.

Es necesario decir de paso que algunas de estas medidas son en la actualidad aplicadas en varios de nuestros países, pero a menudo de una manera discontinua, inconexa e incompleta, y desde luego se puede afirmar que ninguno de ellos se ha planteado la política alimentaria general como un elemento esencial y clave de su seguridad social.

Simultáneamente con esta política orientada a desarrollar el mercado económico de los alimentos en consonancia con el incremento de la población y con sus necesidades específicas en esta materia, es preciso organizar este mercado en beneficio de productores y consumidores.

En efecto, uno de los rasgos más destacados de la agricultura de la América Latina es la pésima estructura actual de los sistemas de comercialización de las producciones agropecuarias, especialmente cuando éstas están destinadas al mercado interno. Deficientes sistemas de transporte, escasez de lugares de almacenamiento y de manipulación adecuada de los productos, falta de oportuna información de mercado, poderes monopólicos de compra por una parte y un exceso de intermediarios de menor cuantía por la otra, encarecen considerablemente los precios finales a que los alimentos llegan a los consumidores, quedando la mayor parte de este valor en manos del sistema intermediario, sin que los productores obtengan precios adecuados por sus productos. Es preciso hacer notar también a este respecto, que una parte muy importante de estos considerables márgenes de comercialización no corresponden a servicios reales agregados al producto primario, sino muy a menudo a ganancias especulativas, a pérdidas excesivas de productos en el proceso de distribución y a la remuneración de varios intermediarios innecesarios que se sitúan entre los productores y los consumidores finales.

Con el fin de poder mejorar los precios y los ingresos de los productores agropecuarios y considerando que el bajo nivel de ingreso promedio de los consumidores latinoamericanos impedirá ampliar el mercado económico de los alimentos, aun cuando existan necesidades reales muy urgentes que satisfacer, si los precios finales que los consumidores tienen que pagar son demasiado altos en relación con el nivel del ingreso, no queda otra alternativa que actuar drásticamente a fin de racionalizar y abaratar el proceso de comercialización. Es en este contexto socioeconómico en el que debe ser considerado el problema de la organización del mercado.

Para realizar esta organización, será indispensable recurrir a una serie de medidas complementarias, entre las que se pueden mencionar:

- a) Fomento de la organización cooperativa tanto de los productores como de los consumidores.
- b) Intervención del Estado en el mercado comprador de alimentos, a

fin de garantizar a los distintos productores un precio mínimo por sus productos.

- c) Organización y racionalización de los sistemas de transporte y almacenamiento de los productos agropecuarios; y
- d) Control de los poderes monopólicos que normalmente se establecen entre los agricultores y el mercado consumidor.

Estas son en síntesis algunas de las líneas generales a través de las cuales es preciso actuar, de acuerdo con las particularidades propias de cada país, a fin de racionalizar los mercados.

Es pues esta doble acción: el establecimiento de una política alimentaria de gran envergadura y la organización de los mercados en beneficio de productores y consumidores, lo que permitirá que en los próximos años la expansión del mercado interno se constituya en la principal fuerza dinámica del crecimiento de la agricultura latinoamericana.

## VI. 2. *Las tecnologías que exige la intensificación y el pleno empleo de los factores en la agricultura de la América Latina*

Otro tipo de problema fundamental que es preciso resolver adecuadamente para posibilitar la intensificación de la agricultura latinoamericana es el de las tecnologías que conviene fomentar. Este problema no puede resolverse tratando de copiar sin mayor análisis, tal como en general se ha tendido hacer hasta ahora, los sistemas tecnológicos de las agriculturas de países económicamente mucho más desarrollados, Estados Unidos especialmente.

En igual forma que en el problema de los mercados, es preciso analizar las tecnologías en el contexto socioeconómico de la realidad latinoamericana. Si ello no se hace, se corre el riesgo de provocar serios desajustes y resultados económico-sociales generales muy inferiores a los que se deducen al examinar el problema de las tecnologías a la luz de las empresas agropecuarias consideradas en forma individual.

Ya hemos señalado que en América Latina se ha actuado en este sentido con un extraordinario espíritu de imitación. Hemos sencillamente copiado las tecnologías de países económicamente más desarrollados y no hemos hecho ningún esfuerzo de adaptación de dichas tecnologías a nuestra realidad socio-económica. Esas tecnologías han sido inventadas y desarrolladas en un medio económico-social muy diferente al nuestro y responden en gran parte a las necesidades y a las escaseces de ese medio.

Si nosotros trasplantamos sencillamente estas tecnologías sin adaptarlas a nuestras realidades, podemos cometer profundos errores, y el error más grande que en este sentido tiene la agricultura latinoamericana es una tendencia extraordinariamente exagerada a la mecanización.

A fin de que esto se vea claramente, podemos citar el siguiente ejemplo: un empresario agrícola individual puede realizar grandes esfuerzos de mecanización a fin de disminuir al máximo, por ejemplo, los problemas sociales de la mano de obra. De esta forma puede trabajar con poca gente, bien pagada y realizar una faena altamente eficiente. No tendrá probablemente problemas sociales y obtendrá un buen resultado económico. Desde el punto de vista del empresario privado esta actitud puede ser perfectamente razonable. Pero qué pasa, considerando el problema en términos nacionales, si una serie de empresarios privados actúan del mismo modo y en esa economía no se están desarrollando otros sectores, dentro o fuera de la agricultura, que puedan absorber de una manera productiva el excedente de mano de obra que es desplazado por la mecanización acelerada. Sencillamente lo siguiente: que tendremos a unos pocos miles de trabajadores con buenos salarios y con una alta productividad y conjuntamente con ellos a muchos miles de trabajadores sin ocupación permanente, trabajando pocos días en el año y con escasa productividad. Si calculamos entonces, no la productividad media de los trabajadores altamente mecanizados y eficientes sino la productividad media de toda la masa campesina, vemos que en vez de mejorar ésta puede aún haber disminuido.

Y al mismo tiempo, dado que gran parte de la maquinaria se importa, es posible que hayamos gastado una cantidad excesiva de un recurso escaso como son las divisas en importar maquinaria que nos ha ocasionado el problema señalado, siendo que esas mismas divisas podrían haber sido dedicadas a otro tipo de inversiones que nos hubieran mejorado la productividad general de toda la mano de obra.

O sea que el problema de las técnicas en una economía en desarrollo no puede ser pensado solamente desde el punto de vista de la conveniencia o interés del empresario individual, sino primordialmente en términos de los recursos disponibles y de la utilidad de los mismos para toda la comunidad social.

En consecuencia, es indispensable para la intensificación de la agricultura latinoamericana considerar el problema de los mejoramientos tecnológicos, no en abstracto ni en teoría absoluta, sino que en el contexto de las realidades y requerimientos de las etapas de desarrollo por las que estos países atraviesan. En este sentido, podemos afirmar que es preciso ir buscando constantemente la relación óptima, que por lo demás

es históricamente variable, entre los distintos factores complementarios que sustentan el proceso de producción agrícola.

Con respecto a estos factores cabe tener en cuenta que son de doble naturaleza. Por un lado están los factores de producción tradicionalmente reconocidos como tales: los recursos naturales, el trabajo, el capital físico de producción, la capacidad empresarial y los sistemas tecnológicos. Por otro lado, existe una serie de factores, menos aparentes, a primera vista, pero no menos importantes, puesto que sin su existencia gran parte de los factores antes mencionados quedarán subutilizados o rendirán muy poco en términos de su productividad conjunta. Estos factores menos aparentes son: la existencia de un mercado económico y de una política agraria que estimule el aumento de la producción, los sistemas de tenencia de la tierra, el desarrollo de la investigación y de la asistencia técnica a la agricultura, las facilidades de producción, de importación y de distribución de los consumos físicos que contribuyen a mejorar los rendimientos, como los pesticidas, los abonos químicos, las semillas mejoradas, etcétera, la educación tecnológica de la población agrícola, las facilidades crediticias para poder aplicar los mejoramientos tecnológicos, la existencia de caminos y transportes entre los lugares de producción y los centros de consumo, y los centros de almacenamiento y elaboración de la producción agropecuaria.

Si nosotros analizamos estos factores menos aparentes de la producción agropecuaria nos encontramos con algo muy interesante. Todos ellos son de naturaleza social y no de naturaleza individual, es decir, están determinados por el marco institucional. Representan en general problemas que ningún agricultor individual por su cuenta puede resolver. Puede por tanto existir tierra y agua disponibles, lo mismo que capital y capacidad técnica, pero si estos factores que representan el marco institucional dentro del cual se debe actuar, funcionan de una manera deficiente, el proceso de producción no se va a realizar y la subutilización de los recursos o la mala utilización de los mismos será considerable.

Un ejemplo de esto que vale la pena citar es la existencia de caminos o de centros de almacenamiento y de elaboración de los productos agropecuarios. Este aspecto es de extraordinaria importancia y a menudo constituye uno de los principales puntos de estrangulamiento para la expansión de la producción. En efecto, puede existir demanda efectiva y condiciones de disponibilidad de recursos, técnica y capacidad empresarial, como para hacer crecer la oferta en relación con esa demanda. Pero geográficamente el crecimiento de la demanda puede estar concentrado en ciertos lugares (zonas urbanas) y el crecimiento posible de la oferta en otros (ciertas zonas rurales), a menudo muy alejadas de los centros de consumo y sin conexiones físicas y comerciales adecuadas entre ellos. En esta situación la oferta no crecerá aunque exista una adecuada

relación precios-costos y no haya obstáculos de tipo institucional, por la imposibilidad de comunicación.

Este hecho y muchos otros que podrían citarse, es preciso tenerlos bien claros, porque son de mucha importancia en el problema de la asignación de recursos para la intensificación de la agricultura. Muy a menudo, en los países subdesarrollados puede ser más importante asignar recursos para adecuar este tipo de factores sociales de producción que realizar inversiones directas en los predios. Lo invertido, por ejemplo, en abrir un camino, en capacitar técnicamente un grupo de campesinos, en modificar una situación de tenencia de la tierra o en organizar un buen sistema de crédito para la utilización de ciertos consumos que se coloquen al alcance de los agricultores, puede rendir mucho más en términos de producción que si la misma cantidad de recursos se invierte, por ejemplo, en importar maquinaria o en construir cercas. No significa esto por supuesto que no haya que importar maquinarias o construir cercas, pero sí, que es fundamental examinar en cada caso cual asignación de recursos entre los factores directos de producción y los factores menos aparentes, es la más adecuada para lograr la intensificación de la producción. Este es un análisis que hay que realizar continuamente, para cada situación concreta, a fin de determinar la forma más eficiente de asignar los recursos para desarrollar agrícolamente una región o una zona. En caso contrario, se corre el riesgo de que gran parte de las inversiones que se efectúen sean estériles o den pocos resultados.

Con esto queremos decir que en nuestros países es más importante en esta etapa de su desarrollo crear un clima institucional y socioeconómico que permita el pleno empleo de los factores físicos de producción, que hacer lucubraciones matemáticas perfectas respecto a si conviene, en una empresa agrícola determinada, poner un poco más de capital o un poco más de trabajo. Como ejercicio mental está muy bonito, pero esto no es lo importante. Lo fundamental será crear las condiciones y el marco institucional más adecuado, en el interior del cual los factores directos de producción se pueden desarrollar del modo más eficiente.

Por último, quiero señalar lo siguiente, con respecto a la mecanización. Mientras no existan muchas oportunidades de ocupación alternativa para la fuerza de trabajo agrícola excedentaria, conviene poner el acento en los mejoramientos tecnológicos que complementan el trabajo en el aumento de la producción, más bien que en los mejoramientos tecnológicos que sólo sustituyen trabajo. Entre los mejoramientos tecnológicos que complementan el trabajo se destacan especialmente los pesticidas, los abonos químicos y orgánicos, las semillas mejoradas, etcétera. Entre los mejoramientos tecnológicos que fundamentalmente sustituyen trabajo está la mecanización de las faenas agrícolas.

En muchos casos ésta puede ser, sin embargo, indispensable hasta un cierto grado, para posibilitar la intensificación. Un ejemplo de ello puede ser la brevedad del periodo de cosecha debido a factores climáticos, lo que obligará al uso intensivo de cosechadoras y combinadas si se cultivan grandes superficies con cereales. Otro ejemplo es la necesidad de tractorizar la preparación de las tierras si es preciso hacer siembras en gran escala. Esto muestra que no es posible en términos generales dar una receta única de mejoramiento tecnológico para la intensificación de la agricultura latinoamericana. Es preciso estudiar cada situación concreta, no olvidando, sin embargo, la necesidad de hacerlo en el contexto socio-económico del grado de desarrollo de la región y del país de que se trata. Por otro lado, habrá que considerar también como un aspecto muy importante de las mismas tecnologías el grado en que ellas contribuyan a la adecuada conservación del recurso tierra, recurso que una intensificación indiscriminada puede acelerar todavía más en su proceso de destrucción y por tanto de descapitalización, que hoy día está teniendo lugar en todos los países de la región.

### VI. 3. *La educación y capacitación del campesinado factor básico de intensificación*

En realidad, sobre esta materia ya hemos hablado de paso en varias oportunidades anteriores y aquí sólo quisiera plantear con mayor énfasis el hecho de que este problema constituye uno de los mayores desafíos que tienen que afrontar nuestros países.

En párrafos anteriores señalamos que el factor educacional formaba parte de aquellos que habíamos denominado los factores menos visibles o menos aparentes del progreso agrícola, pero que sin embargo tenía una importancia primordial para posibilitarlo. Dijimos además, que en esta materia se trataba no solamente de la educación de los campesinos en el sentido tradicional de la palabra, sino también de la capacitación de los mismos para aceptar y adoptar una serie de nuevas tecnologías que permitirían mejorar su eficiencia productiva.

El problema de la educación campesina representa un gran desafío, en primer lugar, porque dejando de lado unos pocos países latinoamericanos, en el resto nos encontramos con que entre el 50 y el 90% de la población campesina es analfabeta. Pero esta población no sólo es analfabeta, sino además tradicionalista, en el sentido de permanecer apegada a sistemas de producción que vienen repitiendo de padres a hijos y manifestando al mismo tiempo una cierta desconfianza a todo lo que sea modificarlos.

La tarea educativa consiste en hacer salir a esta población campesina

de su mentalidad tradicional en el más breve plazo que sea posible; en enseñarle a pasar de una agricultura extensiva y de monoproducción a una agricultura intensiva, diversificada y preocupada del problema de la conservación de los recursos, donde además se complementen tres producciones fundamentales: la agricultura propiamente dicha, la ganadería y los bosques. Pero éste es sólo un aspecto del problema. Otra faceta del mismo consiste en la capacitación del campesinado para sacar el mejor provecho posible de sus recursos, para utilizar bien su ingreso y para aprovechar en su beneficio una serie de pequeños elementos, que a menudo tiene a mano y que por ignorancia desperdicia.

Finalmente, un tercer aspecto del problema educacional consiste en la incorporación de la masa campesina a la comunidad nacional, a la comunidad política, a la comunidad cultural, a la comunidad económica y a la comunidad social.

Frente a esta tarea tenemos que examinar el problema de los recursos de que disponemos para realizarla, recursos que debemos analizar no solamente en términos económicos sino también en términos humanos, y que son extraordinariamente escasos. Esta doble confrontación es justamente lo que nos crea el desafío, puesto que no se trata de resolver el problema para dentro de los próximos cuarenta o cincuenta años, sino que tenemos que pensarlo en términos de los próximos cinco ó diez años como máximo. ¿Cómo hacer? ¿Qué métodos usar en estas circunstancias para incorporar a la comunidad política, a la comunidad social y a la comunidad económica a las masas campesinas cuando para ello tenemos tan pocos maestros, tenemos tan pocos técnicos y tenemos tan pocos elementos humanos disponibles?

Si examinamos por ejemplo el problema de los técnicos, podemos señalar algunas cifras ilustrativas. Según la publicación de FAO denominada "El estado mundial de la agricultura y de la alimentación" (1961), en 1959 el número de agricultores por cada agrónomo extensionista en algunos países de la América Latina era el siguiente:

Haití . . . . .	11.900
Ecuador . . . . .	7.000
Bolivia. . . . .	6.000
Chile . . . . .	5.000
Argentina . . . . .	4.000

De estas cifras se desprende que existe imposibilidad física de dar asistencia técnica con agrónomos a la mayor parte de los agricultores. O en otras palabras, que si queremos resolver el problema de la asistencia técnica a base de utilizar sólo a los ingenieros agrónomos, gran parte de las masas campesinas quedarán al margen de esta asistencia.

Entonces tenemos que encontrar un método que nos permita capacitar en el más breve plazo a una enorme cantidad de gente, partiendo de la base de que contamos con muy pocos profesionales. Y es aquí justamente donde a nuestro juicio se ha cometido un error similar al de los mejoramientos tecnológicos. En efecto, los métodos de extensión agrícola que los países latinoamericanos han tratado de aplicar los han copiado de los métodos norteamericanos y al hacer esto, no han tomado suficientemente en cuenta que la realidad sociológica del agricultor norteamericano es muy diferente. En ese país, por ejemplo, cerca del 100% de la población campesina sabe leer y escribir y está viviendo en una comunidad nacional mucho más desarrollada y donde los medios de comunicación de masas alcanzan con gran intensidad a la totalidad de la población. Obviamente, entonces, esos métodos no pueden ser aplicados de un modo similar en países donde más del 50% de los campesinos son analfabetos, donde hay muy pocos profesionales y donde las comunidades campesinas en muchos casos, no están integradas, no están incorporadas a la tecnología de una sociedad moderna. Tenemos que pensar entonces en métodos de extensión más acordes con nuestra realidad.

En este sentido cabe señalar que los países africanos están actuando con mucha mayor inteligencia que los nuestros, puesto que están utilizando métodos de extensión agrícola directamente relacionados con sus realidades humanas y con sus recursos económicos y técnicos. En efecto, en dichos países esta labor de extensión es realizada por un gran número de instructores de bajo nivel asesorados y encuadrados por técnicos de nivel superior.

Es en términos similares como debemos pensar nuestros métodos de asistencia técnica a las masas campesinas. No podemos planear estos métodos a base del uso exclusivo de profesionales, porque en el mejor de los casos nos encontraremos con un profesional universitario por varios cientos de campesinos y esto es una gota de agua frente a la magnitud del problema que hay que resolver. Por lo mismo me parece indispensable preparar grandes conjuntos de campesinos para que sean los elementos de contacto, el eslabón de unión entre los profesionales y la gran masa campesina analfabeta que está en el nivel inferior. Empleando una expresión gráfica, podríamos decir que hay que aprender a utilizar a las masas para educar a las masas. Y aunque muchos no lo crean, este método tiene posibilidades muy superiores a lo que la gente imagina. En efecto, es usual observar que en América Latina existen una serie de prácticas muy sencillas, que cualquier campesino las puede aprender sin necesidad de ser alfabeto, pero que, sin embargo, la mayoría de ellos no aplica debido a la ignorancia de lo más elemental. Por ejemplo, es fácil observar que normalmente, cuando tienen que cultivar un terreno de cierta pendiente,

lo hacen en el mismo sentido de la pendiente, lo cual contribuye poderosamente al proceso de erosión. Otro ejemplo, a menudo observable, es que generalmente el mejor grano lo venden y el peor lo utilizan para semilla, que es justamente todo lo contrario de lo que deberían hacer. Hay así una infinidad de pequeñas cosas que hoy día se hacen mal y que se puede enseñar a los campesinos a hacer mejor, utilizando a muchos de los propios campesinos en esta tarea educativa. Y todas estas pequeñas cosas, tomadas en conjunto, significarían grandes mejoramientos tecnológicos y grandes incrementos de producción que hoy en día se están desperdiciando.

Me atrevería a decir que hay que establecer una especie de catecismo técnico con diez o doce puntos fundamentales sencillos, claros y fáciles, que serán distintos por supuesto, según sea el medio y la realidad de que se trate. Y este catecismo debe ser difundido con gran intensidad y de una manera masiva entre todos los campesinos, no a base de ingenieros agrónomos, pero sí a base de mucha gente de niveles de capacitación inferior que, por supuesto, deberá ser asesorada por los agrónomos, veterinarios, forestales, prácticos y otros técnicos.

Esta nos parece ser la única manera realista de responder, en un plazo relativamente breve, al desafío que nos plantea la capacitación y el avance de las masas campesinas. Y este desafío nos exige inventar métodos de acción propios para poder utilizar al máximo los escasos recursos humanos y económicos con que contamos. Nuestra actitud debe ser ésta y no la de copiar, sin mayor análisis, los métodos educacionales y de capacitación técnica de los países desarrollados, donde la realidad humana, social y económica, es muy distinta.

Esto es lo que queríamos decir con relación a la tercera de las condiciones complementarias para lograr la intensificación y el pleno empleo de los recursos en la agricultura de la América Latina. Veamos ahora la cuarta de estas condiciones o requisitos.

#### VI. 4. *La necesidad de replantear el intercambio de productos agrícolas de América Latina consigo misma y con el resto del mundo*

Hasta la crisis de los años 30, el desarrollo económico de los países de la América Latina siguió el modelo tradicional de los países coloniales productores de materias primas. Exportábamos estas materias, entre las que se destacaban los productos agrícolas, hacia los países más industrializados y de ellos importábamos todos los bienes manufacturados que requeriáramos. Este era el esquema clásico de desarrollo que fue denominado, en

los primeros trabajos de la CEPAL, el modelo de “desarrollo hacia afuera”.

A partir de la crisis de los años 30, este modelo de desarrollo se ha demostrado totalmente insuficiente, porque la demanda por las exportaciones de la América Latina, tanto en volumen como en precios, ha crecido a un ritmo mucho menor y más inestable de lo que han crecido sus necesidades de importación. Esto explica en gran parte las dificultades de balanza de pago que han tenido todos nuestros países. No cabe la menor duda que si nosotros hubiéramos tenido una demanda ilimitada por nuestros productos de exportación y precios favorables, el continuar con este esquema de desarrollo habría sido lo lógico. Pero ello no ocurrió así y no por culpa de los países de la América Latina. Hay alguna gente que ha condenado nuestro proceso de industrialización por ineficiente, sin que se haya dado cuenta que el camino tradicional de desarrollo que tuvimos hasta la década de los años 30 no pudo seguirse, porque los mercados compradores de los productos latinoamericanos no crecían con la intensidad necesaria y paralelamente a ello, nuestra población aumentaba rápidamente y sus necesidades de importación crecían.

Por lo tanto, nuestra capacidad de importación por habitante estaba disminuyendo. Esta fue una de las grandes razones que impulsaron la industrialización.

A partir de los años 30, la situación del comercio exterior de los productos agropecuarios de América Latina se ha venido deteriorando constantemente y en un doble plano. Por una parte, han tendido a crecer nuestras exportaciones con muy poca intensidad y a un ritmo inferior al que lo hacían anteriormente; y por otra parte, han tendido a crecer muy rápidamente nuestras importaciones de productos agrícolas debido al lento desarrollo de la agricultura para el mercado interno.

¿A qué se debe la disminución del ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones agropecuarias? Hay varios factores que vale la pena señalar. Uno de ellos es el siguiente. Los países a los cuales nosotros exportamos la mayor parte de nuestros productos agropecuarios, los Estados Unidos y Europa Occidental, tienen una población que está creciendo lentamente y por lo tanto, la demanda se ve afectada por este factor. Por otro lado, como son países ricos, de alto nivel de ingreso, tienen un bajo coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda por los productos agropecuarios, puesto que son los pueblos que están mejor alimentados y por tanto su demanda por este tipo de productos no crece en la misma intensidad que la de los pueblos de los países pobres que están subalimentados. Pero, además, cabe señalar que estos países son los que han logrado desarrollar sus agriculturas nacionales con más celeridad y, en consecuencia, han podido sustituir por producción interna una serie de productos alimenticios que antes im-

portaban. La única excepción a este respecto la constituyen los productos tropicales, pero en esta materia América Latina tiene que contar con la competencia de la producción africana y por otro lado, con el apareamiento de sustitutos.

Todos estos factores han influido para que el crecimiento de la demanda por los productos agropecuarios en los países industrializados que han sido nuestros mercados tradicionales haya sido lento.

Por lo que respecta a las importaciones de productos agropecuarios, tenemos que el acelerado crecimiento poblacional de la América Latina, el incremento del ingreso *per capita* y el escaso desarrollo de la agricultura para el mercado interno, hicieron que las importaciones latinoamericanas de productos agropecuarios aumentaran cada vez más en los diferentes países.

Como resultado de este doble movimiento, se observa que entre 1934-38 y 1952-55 la posición de América Latina como exportadora neta de productos agropecuarios, sufrió un deterioro importante: del 13% en términos globales y del 39% por habitante.

¿Cómo solucionar este problema? ¿Cómo hacer para que el sector exportador de la agricultura latinoamericana crezca a un ritmo más conveniente? Esto es de suma importancia, porque cada vez nos estamos quedando más atrás. Según algunas cifras que tengo a mano, se tiene que entre 1948-52 y 1958-60, mientras el valor de las exportaciones agropecuarias incluyendo el comercio intrarregional, de los países de la América del Norte, aumentó en un 8%, el de los países africanos en un 37% y el de los países de Europa Occidental en un 59%, el valor de las exportaciones agropecuarias de los países latinoamericanos sólo se incrementó en un 5%, incluyendo en este porcentaje su comercio intrarregional. O sea, no sólo nuestra condición es mala, sino además nuestra posición relativa está empeorando cada vez más con respecto a las demás áreas del mundo.

¿Cómo actuar en estas circunstancias para solucionar el problema? Me parece que hay tres líneas de acción fundamentales.

La primera de ellas consiste en tratar de substituir por producción de la región parte de las importaciones de productos agropecuarios que vienen desde el resto del mundo, buscando que esto no implique, por supuesto, pérdida de mercados externos.

Para apreciar las posibilidades actuales y futuras en este aspecto, señalemos algunas cifras. Tomando sólo los países de la ALALC, o sea, excluyendo América Central, el Caribe, Venezuela, Bolivia y Ecuador, que aún cuando hoy es miembro de la ALALC no está incluido en estos cálculos, tenemos que en 1960 este conjunto de países importó desde el resto del mundo 247.7 millones de dólares de productos agropecuarios. Además, entre 1955 y 1960, estos países importaron un total de 832 millones de

dólares en excedentes agrícolas norteamericanos, lo que da un promedio anual del orden de los 140 millones de dólares.

O sea que en un solo año, estos países están importando, desde áreas extrarregionales, un volumen anual del orden de los 400 millones de dólares de productos agropecuarios que en gran parte podrían producir internamente y comerciar dentro del área.

Esta es la situación actual de América Latina por lo que respecta a importaciones desde fuera del área y cabe señalar que la tendencia al incremento de las mismas se ha venido acentuando. Si por otro lado pensamos en término de los próximos años, considerando el crecimiento poblacional señalado, y el crecimiento de la demanda, la cifra anterior se puede convertir fácilmente en una de 500, 600 o aun más millones de dólares.

Esta es pues la primera línea de acción sobre la cual deben actuar los países latinoamericanos para mejorar las condiciones de su intercambio de productos agrícolas y favorecer el desarrollo de su agricultura.

Veamos ahora la segunda línea de acción, que consiste en tratar de ampliar los mercados de explotación extrarregionales hacia otras áreas del mundo.

En los años del periodo 1950-59, los Estados Unidos de Norteamérica y los países de Europa Occidental absorbieron alrededor del 80% de las exportaciones agropecuarias de la América Latina. El 20% restante se distribuyó del siguiente modo: 6% correspondió al comercio interlatinoamericano, un 5% fue al Japón y el saldo, aproximadamente un 9%, al resto del mundo, comprendiendo en éste a los países socialistas, el Lejano Oriente, África, Oceanía y el Cercano Oriente.

Si nosotros pensamos en el hecho de que en los países donde se concentra el grueso de nuestras exportaciones agropecuarias, la población está creciendo lentamente, los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda son bajos y el desarrollo agrícola es uno de los más acelerados del mundo, tendremos que concluir necesariamente en que dadas estas características, es muy difícil que nuestras exportaciones agropecuarias hacia esos mercados crezcan muy rápidamente en el futuro.

En consecuencia, es fundamental que busquemos nuevas áreas comerciales que nos permitan, sin descuidar las tradicionales, ampliar más rápidamente nuestras exportaciones de productos agropecuarios. Y dentro de estas nuevas áreas, me parece que debemos considerar especialmente a los países socialistas. Creo que a este respecto la mayor parte de nuestros políticos tienen complejos estúpidos y absurdos ya que normalmente asocian el comercio con la ideología. Los franceses, por ejemplo, los ingleses, los alemanes occidentales, comercian con quien les conviene, comercian con China comunista, comercian con la Unión Soviética, comercian con los países de Europa Oriental y este comercio no implica que ten-

gan que aceptar la ideología de estos países. En cambio, una serie de nuestros políticos afirma que no podemos comerciar con esos países porque son comunistas. No se dan cuenta que con esta actitud, lo único que hacen es perder para sus pueblos una serie de ventajas que los países ricos e industrializados, que tienen menos necesidades por satisfacer que los nuestros, aprovechan en su beneficio. Resulta entonces el absurdo de que mientras los países más poderosos comercian con quien les da la gana, tratando siempre de obtener las mayores ventajas, nuestros pueblos, mucho más pobres y mucho más necesitados, se ponen una serie de cortapisas que tienden a aumentar su pobreza. No creo que se necesite ser marxista-leninista para poder comerciar con los países socialistas. Ni el señor de Gaulle ni el señor Adenauer lo son. Y si ellos lo hacen, ¿por qué no podemos hacerlo nosotros? ¿Por qué tenemos que aceptar que alguien nos diga con quien debemos comerciar, siendo que a esos grandes países no se les colocan las limitaciones que se pretende colocarnos a nosotros?

Creo que el mercado de los países socialistas puede ser una gran posibilidad para nuestras exportaciones agropecuarias, por las siguientes razones:

- 1) Porque engloban una parte muy importante de la población mundial. No cabe duda que en términos de población total, el bloque socialista representa una porción sustancial de la humanidad.
- 2) Porque no tiene áreas tropicales, salvo en algunas partes del sur de China y salvo el caso de Cuba, que hoy día está integrando su economía dentro del bloque socialista. Pero fuera de ellos el mundo socialista es un mundo continental euroasiático, que no tiene facilidades naturales para una serie de productos tropicales.
- 3) Porque sus consumos *per capita* actuales de una serie de productos agropecuarios de los que exporta América Latina, como las bananas, el café, el azúcar, la carne, etcétera, son muy bajos en relación con los consumos *per capita* de los países desarrollados del mundo occidental. Por tanto, su capacidad de incremento futuro del consumo de estos productos es muy grande.
- 4) Finalmente, porque algunos de estos países parecen estar entrando en una fase de su desarrollo que les permite incrementar los consumos *per capita* de sus poblaciones, sin afectar sus necesidades de crecimiento de otros sectores de la economía. Este es particularmente el caso de la Unión Soviética que parece haber superado ya la fase stalinista de concentrar la inversión en la industria pesada y ha

comenzado paulatinamente a adoptar una política destinada a facilitar el incremento de los consumos *per capita*.

Todas estas razones, miradas en términos de largo plazo, y aún de mediano plazo, nos indican que en el área socialista tenemos considerables perspectivas de ampliación del comercio para muchas de nuestras exportaciones agropecuarias.

La tercera línea de acción en la política de intercambio de productos agrícolas de América Latina con el resto del mundo, se refiere a la necesidad de esforzarse para mejorar nuestras actuales posibilidades comerciales en nuestros mercados tradicionales, representados por los Estados Unidos y por Europa Occidental. Este mejoramiento hay que pensarlo fundamentalmente en términos de la estabilidad de los precios de nuestras exportaciones y creo que sólo lograremos éxito en la medida en que actuemos como América Latina y no como países latinoamericanos considerados individualmente. Individualmente nuestro poder de negociación es muy débil y si nosotros no actuamos con una política latinoamericana común, y como América Latina, sencillamente no conseguiremos nada. Los acuerdos bilaterales que puedan establecerse son de poco valor y generalmente nos imponen condiciones poco convenientes. Esto es lógico en la medida en que individualmente somos países pequeños y pobres y con poco poder de negociación. Me parece, pues, que es fundamental comprender esto: o actuamos como América Latina en un solo bloque, o sencillamente no obtendremos nada.

Estas son en síntesis las tres líneas generales en base a las cuales debemos replantearnos el problema del intercambio de productos agrícolas de la América Latina consigo misma y con el resto del mundo.

Veamos ahora la quinta condición fundamental para lograr el desarrollo y la intensificación de la agricultura latinoamericana.

#### VI. 5. *La Reforma Agraria o el cambio de las actuales condiciones de tenencia de la tierra y de las aguas*

En este aspecto, la situación de cada uno de nuestros países es, sin lugar a duda, distinta, no habiendo lógicamente una solución única para abordar este problema. Debe examinarse en particular cada caso concreto, teniendo en cuenta que en esta materia, menos que en ninguna otra, se puede ser dogmático y recurrir a fórmulas estándar.

Para cada país y para cada región dentro de cada país, debe haber un conjunto de soluciones que respondan a las características concretas en

materia de capacidad de producción de las tierras, tipos de agricultura, condiciones de los campesinos etcétera.

Sin embargo, a pesar de esta diversidad de situaciones, pensamos que en un plano general hay para América Latina ciertas condiciones que todo proceso de Reforma Agraria debe cumplir. Y queremos examinar a este respecto las que nos parecen ser ocho condiciones básicas de la Reforma Agraria en nuestro continente.

Antes de señalarlas, quiero advertir, sin embargo, que lo que diré no representa la posición oficial de la FAO, sino que mis propios puntos de vista personales. No creo por lo demás que ni la FAO ni ningún organismo internacional pueda tener una posición oficial en esta materia, salvo la de propiciar la realización de reformas agrarias que sean lo más útiles posibles para nuestros países.

Por otro lado conviene aclarar que no son los organismos internacionales los que tienen que determinar cómo deben hacerse las cosas en cada país. Esto es responsabilidad de los respectivos gobiernos y fuerzas políticas de dichos países. La misión de los organismos internacionales consiste en ayudar a esos gobiernos de acuerdo con sus propios requerimientos, a determinar las formas más adecuadas de acción.

Aclarado este punto y sobre la base de que lo que diré a continuación no representa sino que una opinión personal, que ustedes pueden aceptar o rechazar con entera libertad, me parece que las ocho condiciones de la Reforma Agraria en América Latina son las siguientes:

- 1) La Reforma Agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas. La Reforma Agraria no es colonización, ni se pueden emplear en la Reforma Agraria los métodos de la colonización.
- 2) Para que la Reforma Agraria puede tener lugar dentro de una cierta estabilidad institucional, debe contar con un amplio respaldo político de las mayorías ciudadanas. Es, pues, preciso crear las condiciones políticas para que la Reforma Agraria sea posible. Por otro lado, hay que tener en cuenta que aun cuando se respete la institucionalidad vigente, será fundamental realizar cambios sustanciales en los probables marcos jurídicos e institucionales existentes.
- 3) Dada la necesidad de efectuar enormes inversiones para que la Reforma Agraria tenga éxito, en capital social, en capital fijo y en capital de operación, y lo limitado de los recursos disponibles de todos los países latinoamericanos, nos parece que mientras más se pague por las tierras, menos posibilidades de hacer con éxito una Reforma Agraria habrá.

- 4) Las inversiones que hay que hacer sobre las tierras redistribuidas deben efectuarse con gran economía. En la medida en que pretendan hacerse modelos perfectos de parcelas o de cooperativas, sólo un pequeño número de campesinos podrá ser beneficiado y, en la práctica, la mayor parte de ellos quedarán marginados de los beneficios de la Reforma Agraria.
- 5) La Reforma debe afectar, tanto a la tierra como a las aguas de regadío.
- 6) El problema de la redistribución de la tierra y del agua no puede resolverse con una sola fórmula estándar, dogmática, única y aplicable en todas partes. Hay que contemplar una pluralidad de soluciones adecuadas a las distintas situaciones concretas que se encuentren.
- 7) Mientras más organismos actúen en la Reforma Agraria y en sus distintas tareas complementarias, menos se va a hacer y más desorden existirá. Es fundamental concentrar funciones por un lado y descentralizar regionalmente la acción por el otro; y
- 8) La Reforma Agraria debe ser parte integrante de un plan de desarrollo de la agricultura y de un plan general de desarrollo económico.

#### VI. 5.1. *Las ocho condiciones fundamentales de la Reforma Agraria en América Latina*

VI. 5.1.1 La primera de ellas se enunciaba en los siguientes términos. La Reforma Agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas.

Con esto queremos decir que no hay que confundir Reforma Agraria con colonización. Son dos cosas muy distintas y cada una de ellas tiene sus fines y modalidades propias. Un proceso de colonización se hace generalmente en un marco institucional que no cambia o que sólo se modifica levemente. Tampoco tiene límite de tiempo y una de sus características, en la medida en que se trata de una colonización organizada, es que se pueden seleccionar aquellas personas que se van a favorecer, mediante una serie de sistemas ya establecidos. La colonización tiene sin duda sus ventajas, pero presenta un grave inconveniente que consiste en que en general beneficia a muy poca gente. O sea, si bien en términos cualitativos es a menudo un procedimiento ideal, en términos cuantitativos implica beneficiar a muy pocos campesinos y no resuelve, o sólo resuelve en un

plazo muy largo, el problema fundamental que en un momento dado puede plantearse en un país: el de las relaciones del campesino con la tierra.

No cabe la menor duda que los métodos de la colonización no pueden ser los métodos de la Reforma Agraria y esto es así, entre otras cosas, porque al actuar en Reforma Agraria hay que hacerlo con muchos miles de familias campesinas y en consecuencia no puede procederse a escoger a unos pocos campesinos con pinzas y a instalarlos con todas las comodidades que es dable imaginar. Sencillamente con este sistema se resuelve el problema de este pequeño grupo de campesinos, pero no se resuelve el problema general de las relaciones del hombre con la tierra.

O sea que al pensar en Reforma Agraria hay que partir de la base que no puede seleccionarse exhaustivamente a la gente beneficiada y que hay que actuar con la gente que exista, en el lugar donde exista, con sus virtudes y defectos, con su manera de ser, con sus conocimientos y con su ignorancia. Esto es importante tenerlo en cuenta, porque probablemente muchos de los nuevos campesinos beneficiados como consecuencia de un proceso de Reforma Agraria fracasen como empresarios. Muchos van a tener éxito, sin duda, pero una cierta proporción de ellos fracasará. Pero ¿es porque algunos de estos nuevos empresarios van a fracasar que no hay que hacer la Reforma Agraria? Evidentemente que no. Pero en lo que sí hay que tener cuidado es en que no se cree un lazo institucional demasiado rígido entre los hombres beneficiados y la tierra, de manera que pueda venir una selección natural posterior que permita desplazar a aquellos que fracasen. Esto es importante tenerlo en cuenta, porque en la Reforma Agraria como en cualquier cambio económico, social y político, encontraremos que al abrirse nuevas oportunidades a una masa que antes no las tenía, algunos de los hombre beneficiados van a tener éxito y otros no. El problema consiste entonces en establecer una fórmula institucional, jurídica y práctica que permita reemplazar por otros a aquellos que no tengan éxito en una actividad determinada.

Tenemos entonces que lo que fundamentalmente distingue un proceso de Reforma Agraria de un proceso de colonización es que, en el primer caso, hay que actuar con muchos miles de campesinos y en un periodo de tiempo más o menos corto, con todas las dificultades administrativas y humanas que esto implica. Actuar en un periodo de tiempo más o menos corto significa para nosotros un lapso no mayor de tres a cinco años. Y esto nos parece importante, porque un cambio de la naturaleza de una Reforma Agraria, que significa tantas modificaciones en la economía agrícola y en el funcionamiento de la sociedad rural, tiende a crear, mientras se está realizando, inestabilidad, inseguridad e inquietud. Esto es inevitable. Entonces lo lógico es tratar de superar del modo más rápido posible este lapso de inestabilidad, porque no cabe duda que como consecuencia

de él, en el periodo inicial, puede ser afectado el proceso productivo de la agricultura del país.

Conviene decir, de paso y antes de terminar con este punto, que existe en general una extraordinaria subestimación de la capacidad real del campesino. Esto ha hecho pretender a mucha gente de mentalidad conservadora que no se pueden hacer cambios sin educar primero a la gente. Una vez que se logre educar a la gente, se puede proceder a efectuar los cambios institucionales que se deseen. A nuestro parecer, esto constituye una falacia, porque la educación de las masas campesinas latinoamericanas no significa nada si simultáneamente no va acompañada por cambios estructurales que les den las oportunidades de que hoy carecen. Así pues educación y cambio estructural son dos cosas que deben realizarse en forma simultánea y complementaria. La educación sin los cambios estructurales sólo sirve para malgastar recursos, produciendo lo que los educadores llaman “analfabetos por desuso”, o sea aquellos hombres a quienes se enseña a leer y escribir, pero que por no tener oportunidad de practicarlo, dadas las condiciones del medio en que viven, se olvidan rápidamente de lo que han aprendido.

En todo caso, lo que queremos señalar es que en general se subestima la capacidad de superación de la masa campesina y nos parece que en la medida en que a ésta se le abran nuevas oportunidades el resultado, con todas las dificultades transitorias que son de esperar, va a ser mucho más favorable del que muchos imaginan.

Es en estos términos entonces como debe pensarse un proceso de Reforma Agraria, que vuelvo a insistir, no es colonización ni puede ser concebido o enfrentado con los métodos de la colonización. Ésta es la primera de las ocho condiciones fundamentales de la Reforma Agraria, que cualquiera que sea la realidad de nuestros países, debe ser tomada en cuenta.

#### VI. 5.1.2. La segunda condición fundamental para realizar la Reforma

Agraria en América Latina se puede definir como la necesidad de movilizar las fuerzas políticas y toda la comunidad, de un modo activo y dinámico, a fin de permitir que la Reforma Agraria pueda efectuarse dentro de un cauce más o menos institucional, el cual por lo demás tendrá que modificarse para adaptarse a la nueva situación.

Es indispensable crear conciencia en las mayorías populares y en los grupos políticos que las representan, de la importancia y trascendencia que tiene la Reforma Agraria. Y esto debe ser claramente comprendido, porque en último término la Reforma Agraria implica un cambio sustan-

cial en la estructura del poder político de la mayoría de nuestros países. Si bajo el nombre de Reforma Agraria se pretende hacer los menores cambios posibles y no afectar sino que en mínima parte a los grandes intereses dominantes, el problema de la movilización de las fuerzas políticas no tendrá lógicamente mucha trascendencia. Pero en la medida en que el proceso de Reforma Agraria sea drástico y afecte de una manera substancial los recursos de tierra y agua, los grupos afectados en sus intereses van a realizar sin duda una oposición cerrada a la misma. Frente a esta situación, no quedan más que dos alternativas: o sencillamente se establece un régimen de fuerza, o si la Reforma Agraria quiere hacerse dentro de un sistema democrático, tiene que tener un apoyo político de tal naturaleza que las minorías afectadas no estén en condiciones de oponerse. En otras palabras, una Reforma Agraria que sea Reforma Agraria y que quiera hacerse dentro de un sistema democrático tiene que contar con el apoyo de una mayoría política clara, nítida, organizada y que respalde firmemente a los que están actuando. Por esto creo que no hay posibilidad de Reforma Agraria democrática si no se logra un gran apoyo político organizado de parte de la mayoría de la población. Esto es lo que me hace pensar que la Reforma Agraria, en último término, no es un proceso técnico, no es un proceso económico, sino que fundamentalmente es un proceso político. Los técnicos tienen sin duda un papel muy importante que jugar en la Reforma Agraria, que consiste en hacer ver las implicaciones económicas y sociales de las distintas medidas que se adopten y en dar las recomendaciones técnicas más pertinentes para el buen éxito de la misma. Pero si somos objetivos, tendremos que reconocer que en ninguna parte del mundo las reformas agrarias las han hecho los técnicos. Ellas se han comenzado cuando se han dado ciertas condiciones políticas favorables y cuando determinados líderes políticos han tomado la decisión de hacerlas.

En América Latina, dentro del problema de la movilización de las fuerzas políticas para realizar la Reforma Agraria, existe un factor fundamental que no debe ser descuidado y que es el de las relaciones de los grupos políticos que quieran realizar la reforma con los ejércitos de sus respectivos países. El problema no se plantea en aquellos países latinoamericanos en que el ejército no constituye una fuerza política de primera magnitud. Pero no cabe la menor duda que ésta no es la realidad de la mayor parte de nuestros países, ya que en muchos de ellos el ejército es un elemento político que apoya determinados intereses. Cualquier proceso de cambio social, llámese éste Reforma Agraria o de cualquier otro modo y que afecte los intereses de aquellos grupos coligados con el ejército, no podrá ser realizado, a menos que ocurra una de estas dos condiciones: o que el ejército pueda ser suprimido o bien que pueda ser neutralizado

ganándose el apoyo de por lo menos una parte de él para los cambios sociales que se consideran indispensables.

En esta materia es preciso ser bien claros, ya que la peor política es engañarse a sí mismo. Las mejores intenciones de mejoramiento y de cambio social de los líderes políticos pueden verse anuladas por un ejército que apoye o que esté coligado con las pequeñas minorías dominantes, si dichos líderes no adoptan una adecuada estrategia con respecto al ejército.

Esta es entonces la segunda condición de la Reforma Agraria en América Latina: la clara concepción de que para que ella pueda realizarse dentro de un sistema democrático institucional, tiene que tener un apoyo político importante, requiere crear conciencia nacional de la trascendencia que ella tiene para el país y exige también la organización de los grupos políticos y su adecuada relación con la fuerza representada por el ejército.

VI. 5.1.3. La tercera condición puede expresarse del modo siguiente: mientras más se pague por la tierra menos Reforma Agraria podrá hacerse. O en otras palabras, si se quiere hacer una Reforma Agraria que sea radical y drástica, debe limitarse al mínimo el pago de las indemnizaciones por la tierra.

Las razones de esta afirmación provienen de varios motivos. El primero de ellos es que el precio comercial de la tierra agrícola en América Latina tiene a menudo poco que ver con la productividad de la misma en el tipo de economía en que se encuentra. Esto se debe a razones especulativas y de prestigio que han hecho subir a menudo el valor de la tierra mucho más allá de su rentabilidad económica real.

Un ejemplo de esto que podríamos señalar lo da el profesor René Dumont en una obra recientemente publicada en París con el título de *Terres Vivantes*, en la cual varios de los primeros capítulos están dedicados a analizar los problemas agrícolas de algunos países latinoamericanos. Señala Dumont, por ejemplo, que en la planicie de Bogotá se encontró con que la hectárea de tierra era más cara que en Normandía, donde seguramente se encuentran algunas de las tierras más fértiles de Europa. Esto se debe a un fenómeno muy sencillo, que es que en nuestros países la tierra no ha sido solamente objeto de comercio agrícola, sino también de especulación comercial. La inversión en tierra ha sido utilizada como defensa contra la inflación, como medida de evadir la tributación, como modo de conservar ganancias especulativas realizadas en actividades comerciales, como gasto de prestigio social, etcétera. Esto ha elevado el precio de la tierra a un valor tan alto que a menudo no guarda relación con la posible productividad económica de esa tierra.

Entonces la primera razón por la cual no puede pensarse en pagar indemnización por la tierra a los valores comerciales vigentes, es que si se actúa así, se entregará a los campesinos beneficiados un bien demasiado caro para sus posibilidades económicas.

Pero hay también otras razones que inducen a tratar de reducir al mínimo el pago de las indemnizaciones por la tierra. Una de ellas es que a menos de que la economía esté muy organizada y existan controles muy efectivos, lo más probable es que la mayor parte de las indemnizaciones se conviertan en divisas y se vayan fuera del país. Evidentemente entonces sería absurdo que la comunidad hiciera grandes sacrificios y corriera el riesgo de agravar las presiones sobre su balanza de pagos para compensar a gente que se va a llevar el dinero fuera del país. Por otra parte, a menudo sería ésta una compensación ilógica, ya que se premiaría, pagando un valor comercial desproporcionado, a aquellos agricultores que nunca tuvieron el concepto de la función social que debía desempeñar su propiedad.

Otra razón que induce a no pagar el valor comercial es que a menudo éste es cuatro o cinco veces superior al valor fiscal en base al cual se ha pagado impuestos por la tierra. No es lógico, por tanto, reconocer dos valores: uno cuatro o cinco veces mayor para compensar a los agricultores afectados, y otro, cuatro o cinco veces inferior para que éstos cumplan sus obligaciones con la colectividad.

Finalmente, la razón tal vez más importante es que si se quisiera pagar las tierras a ese valor, la mayor parte de los países latinoamericanos no tendrían recursos para ello. Aquí vino por ejemplo el año pasado el profesor Bandini que hizo un análisis muy interesante de la Reforma Agraria italiana. De este análisis se desprende que ese proceso de reforma, que afectó en diez años unas 800,000 hectáreas y que parece haber pagado cantidades relativamente moderadas por la tierra, tuvo un gasto total de 1,100 millones de dólares, debido a la necesidad de realizar numerosas inversiones complementarias. No creo que sean muchos los países latinoamericanos que puedan darse el lujo de disponer de cantidades similares o ni siquiera aproximadas para un proceso de Reforma Agraria, que tendrá seguramente que afectar un número muy superior de hectáreas. Además tenemos que tener en cuenta que a menudo, en nuestros países, es tal vez mucho más importante que en Italia realizar un gran gasto en inversiones complementarias a la redistribución de la tierra para que la Reforma Agraria tenga éxito. Estas inversiones son de tres tipos fundamentales: en capital social, que incluye caminos, viviendas, escuelas, centros experimentales, formación de maestros y asesores, fuentes de energía, etcétera; en capital de inversión fija, que incluye riego, drenaje, cercas, almacenes de guarda, medios de transporte, plantaciones, etcétera; y en capital de operación, que comprende fertilizantes, pesticidas, semillas, etcétera. El pago

de la tierra no está comprendido en ninguno de estos tres grupos, porque no es una inversión sino un simple “pago de transferencia” que no crea nuevas riquezas.

Al realizar la Reforma Agraria tenemos que efectuar inversiones muy grandes en capital social y en capital fijo, dado el desequilibrio que en general se observa en los campos de América Latina entre el valor de la tierra y el valor de lo invertido sobre ella. Además, tenemos que disponer de apreciables cantidades de recursos para dotar de capital de explotación a los campesinos beneficiados, gran parte de los cuales seguramente no lo poseerán o lo tendrán en proporciones mínimas. Existe además el problema de que durante los primeros años parte de este capital de explotación que se otorgará en forma de crédito, no será recuperable; y esto es así, además de otras razones, porque hay un costo de aprendizaje de los campesinos que seguramente tendrá que ser pagado en términos económicos.

O sea que hay una cantidad enorme de gastos que realizar en inversiones reales y en la medida en que dediquemos una mayor proporción de los recursos de la Reforma Agraria a pagar por la tierra, menos capital quedará para las inversiones reales. En último término, tenemos entonces, dejando de lado todas las otras razones, que hay un problema de incompatibilidad económica entre pagar mucho por la tierra y hacer la Reforma Agraria. Cada país tendrá que resolver este problema de acuerdo con su ideología, de acuerdo con su sistema institucional y de acuerdo con sus ideas políticas predominantes, pero ninguno de ellos podrá escapar a la consideración de este problema, porque es un hecho real que no puede dejarse de lado.

#### VI. 5.1.4. La cuarta condición fundamental de la Reforma Agraria en

América Latina es la necesidad de encontrar un sistema de inversiones que sea económico. No hay que querer hacer inversiones de lujo, unidades de lujo en las cuales se dé al campesino una casa totalmente hecha y de buena calidad, el terreno totalmente limpio y cercado, etcétera. Porque, en caso de procederse así, también por incompatibilidad económica, se podrá beneficiar sólo a unos pocos campesinos y se avanzará muy lentamente. Para la gran mayoría de las masas campesinas no habrá recursos con qué instalarlos y habilitarlos. Pretender hacer las cosas demasiado bonitas no tiene sentido en una Reforma Agraria, a menos que lo único que se busque sea un *show* para mostrárselo a los visitantes. La mayor parte de los campesinos que van a ser beneficiados han vivido en la miseria, han vivido en chozas y no piden que se les dé de repente una casa maravillosa que seguramente estropearían en corto plazo. Pretender lograr una gran mejoría para unos pocos en forma repentina, significa no poder

hacer una pequeña mejoría, que sin embargo es muy importante, para una gran masa.

Hay que pensar en aprovechar para todo el proceso de inversión y tal como lo señalamos anteriormente, la propia fuerza de trabajo de los campesinos beneficiados. Muchos de ellos van a tener durante el año una cierta cantidad de tiempo ocupada en los cultivos y otras explotaciones directamente productivas; pero por la naturaleza del trabajo agrícola, les van a quedar, sin embargo, muchos días libres. Estos días deben utilizarlos invirtiendo su propia fuerza de trabajo dentro de sus explotaciones para construir sus casas y hacer otras inversiones que sean de utilidad en el aumento de la capacidad productiva de sus predios. Esto exige, pues, un esfuerzo de organización y de ayuda a los campesinos de carácter similar al que se efectúa en los procesos de autoconstrucción de viviendas.

VI. 5.1.5. La quinta condición se refiere al hecho de que la Reforma Agraria debe afectar tanto a la tierra como al agua. Todos sabemos que en muchas zonas de nuestros países el agua de regadío es un recurso mucho más escaso que la tierra agrícola y que sin agua es imposible practicar la agricultura o ésta es extraordinariamente insegura. Esto obliga pues a buscar la manera de utilizar del modo más eficiente el agua disponible para el regadío. Hay además que tomar en cuenta que existe una serie de usos competitivos para el agua que emplea la agricultura, como son los proyectos de energía hidroeléctrica, las necesidades de agua para el desarrollo industrial, las necesidades de agua para el consumo de las poblaciones, etcétera. Y estos usos competitivos, que aunque a veces pueden ser complementarios con el riego, generalmente no lo son, obligan a utilizar de la manera más económica posible el agua, primero entre los distintos usos alternativos y segundo, dentro de los consumos correspondientes a cada uso.

En los países latinoamericanos tenemos normalmente sistemas institucionales de aprovechamiento de las aguas que conducen al empleo muy ineficiente de las mismas. Esto es particularmente cierto por lo que respecta al agua de riego, ya sea que ésta provenga de fuentes subterráneas o de sistemas de derivación. Y a pesar de que normalmente las constituciones establecen que el agua es un bien nacional de uso público, en la práctica la mayor parte de los agricultores actúan como si fueran bienes de derecho privado sobre los cuales los que los controlan tienen el poder de usar y abusar.

Siendo pues el agua un factor tan escaso y tan vital para la vida de la comunidad, su uso tiene que ser regulado estrictamente. Y así como se

vende la energía eléctrica, el agua potable y el agua destinada a los usos industriales, nos parece fundamental buscar un sistema para vender el agua de riego, respetando, por supuesto, ciertos derechos mínimos para los distintos agricultores. Éste puede ser, junto con la planificación del uso del agua a través de distritos de riego, constituidos por representantes del Estado y de los agricultores, el medio más apropiado para que ésta sea usada de un modo eficiente.

En consecuencia, en muchos de nuestros países, o por lo menos en muchas regiones de nuestros países, es fundamental, cuando se habla de Reforma Agraria, pensar no solamente en términos de tierra agrícola, sino también en términos de aguas de riego.

VI. 5.1.6. La sexta condición de la Reforma Agraria en América Latina podría enunciarse así: el problema de la tierra no puede resolverse con fórmulas estándar, con fórmulas dogmáticas que provienen de determinadas ideologías, cualquiera que sea el símbolo que éstas tengan. Hay distintas situaciones, distintas aspiraciones, distintos grados de presión de la masa campesina sobre el suelo y esto exige analizar cada realidad concreta y en función de esa realidad, podemos afirmar que en ningún país el problema de la tierra puede resolverse adecuadamente a base de una sola fórmula de solución y que lo más conveniente es combinar varias fórmulas. Me voy a permitir a continuación señalar a ustedes algunos de los factores que inciden en la determinación de los tipos de unidades que se deben adoptar. Estos factores pueden ser divididos en tres grandes grupos:

I. Factores Técnicos:

- a) Condiciones naturales.
- b) Tipos de agricultura.
- c) Desarrollo de las tecnologías.
- d) Capacidad empresarial.
- e) Capacidad laboral.

II. Factores Sociales-Políticos e Institucionales:

- a) Objetivos que se persiguen con la Reforma Agraria.
- b) Ideología de los que hacen la reforma.
- c) Presión demográfica sobre el recurso tierra y crecimiento poblacional.
- d) Velocidad del proceso de urbanización.

- e)* Realidades culturales, sociológicas y psicológicas de los grupos campesinos.
- f)* Historia, tradición institucional y legal.
- g)* Condiciones políticas internas y externas.
- h)* Capacidad administrativa del Estado.
- i)* Conciencia social del problema.

### III. Factores Económicos:

- a)* Capital disponible.
- b)* Mercados.
- c)* Calidad de las comunicaciones.
- d)* Ritmo de desarrollo de los sectores no agrícolas de la economía y capacidad de absorción del campesinado excedentario.
- e)* Tasa de desarrollo general.
- f)* Importancia relativa de la agricultura.

Todos estos factores deben ser mirados no solamente en términos estáticos, considerando la situación presente, sino además en términos dinámicos.

El objeto de la enumeración que acabamos de hacer no es otro que el de señalar aquellos factores que tienen o pueden tener incidencia en la solución del problema que nos ocupa. Evidentemente, en la realidad, algunos de los factores señalados tienen mucho más importancia que otros en las decisiones finales que se toman sobre las fórmulas de solución. Normalmente los factores más importantes son la ideología de los que hacen la reforma, la conciencia social del problema y la presión demográfica. No cabe la menor duda de que en la medida en que podamos racionalizar el proceso de la Reforma Agraria tendremos que pensar en todos los factores señalados, tanto en términos de la realidad presente, como en términos de su probable evolución en los próximos años. De acuerdo con ellos, tendremos que pensar en un conjunto de fórmulas realistas para ser aplicadas en cada país. Creo que esta actitud es mucho más lógica que tratar, como hoy día están haciendo la mayor parte de los países latinoamericanos, de buscar una fórmula única de solución, porque esto es un grave error que proviene del dogmatismo y no del examen de los hechos, del examen de las situaciones concretas y de la búsqueda del conjunto de soluciones más viables para responder a esas situaciones concretas.

Para poner esto en términos más sencillos podríamos decir que en algunos casos, dada la gran presión demográfica y la falta de alternativas

ocupacionales fuera de la agricultura, será inevitable un cierto grado de minifundismo. En este caso habrá que tratar de paliar los efectos negativos de la excesivamente pequeña dimensión de la propiedad, con la adecuada organización cooperativa de la misma. En otros casos, especialmente en las tierras vecinas a las grandes ciudades, donde pueden hacerse explotaciones más o menos intensivas y donde existe un campesinado de cierta capacidad empresarial, la mejor solución puede ser la propiedad familiar. Y en otros casos, finalmente, será necesario mantener la estructura de la gran empresa, lo que puede hacerse con fórmulas capitalistas, socialistas o comunitarias y combinando en formas diversas la explotación individual con la colectiva.

Queremos señalar, por último, que el ejemplo de Israel nos parece extraordinariamente interesante a este respecto. Con todas las diferencias lógicas que existen entre la situación de ese país y la de los nuestros, es un ejemplo que vale la pena estudiar, puesto que es tal vez el único país en la actualidad donde se ha recurrido a un conjunto de fórmulas complementarias para abordar el problema de la tierra. Aunque no necesariamente las mismas fórmulas, la misma pluralidad en la concepción de las soluciones, debe ser nuestra guía a este respecto.

VI. 5.1.7 En cuanto a los organismos de ejecución de la reforma, creo que todos coincidiremos en que prácticamente la mayor responsabilidad en su desarrollo la tiene que asumir el gobierno. Sin embargo, hay aquí un problema que vale la pena analizar, porque creo que existe un cierto mito en cuanto a la acción del gobierno. Mucha gente piensa que el gobierno actúa como una unidad y a menudo se hacen distingos entre la actividad privada por un lado, en la que muchos grupos o individuos actúan separadamente y la actividad gubernamental por el otro. Pero si miramos la realidad de nuestros países veremos que, contrariamente a lo que la imagen unitaria refleja, nuestros gobiernos en la práctica raramente actúan como una unidad y justamente uno de los problemas más serios desde el punto de vista de la organización y de la eficacia de la acción, es coordinar las actividades de los distintos organismos de gobierno.

¿Qué relación tiene esto con la Reforma Agraria? Que para la buena realización de un proceso de Reforma Agraria debe actuarse simultáneamente y en forma complementaria en distintos campos: hay que redistribuir la tierra entre los campesinos beneficiados, hay que organizarlos y darles crédito para que realicen las distintas inversiones y puedan operar las nuevas empresas que se creen, hay que hacerles llegar oportunamente el abastecimiento de los distintos factores productivos, hay que capacitarlos

técnica y culturalmente, hay que comprarles su producción asegurándoles precios que compensen sus esfuerzos, hay que organizar los mercados y cooperativas, hay que adquirir y distribuir la producción hacia los centros urbanos, etcétera. Todas estas funciones son absolutamente complementarias y si una de ellas no anda bien o falla, gran parte de lo que se está realizando en las otras puede verse frustrado.

¿A dónde queremos ir con todo lo que estamos diciendo? A una cosa muy sencilla: a que dada la necesidad de que estas distintas acciones complementarias funcionen bien y considerando la realidad de nuestros gobiernos en que los diferentes organismos que los constituyen tienden a actuar cada uno para sí y sin importarles mucho lo que están haciendo los demás, mientras más organismos participen en la realización de las distintas funciones de la Reforma Agraria, más descoordinación probablemente existirá y menos efectiva será la acción.

Esto nos lleva a plantear que la mejor fórmula de ejecución es que actúe el menor número de organismos posibles en la realización de las cuatro funciones básicas de toda Reforma Agraria: redistribución de la tierra, crédito y abastecimiento de factores productivos, asistencia técnica al campesinado y organización del mercado. Estas cuatro funciones deben a nuestro parecer quedar concentradas bajo una sola responsabilidad, bajo un solo organismo (cuando mucho en manos de dos), porque si no, será muy difícil coordinar en la práctica la acción. La experiencia indica, en efecto, que cuando existen muchos organismos, aun cuando estén en manos de un mismo partido político y aun cuando haya una gran unidad de acción entre los directivos superiores de estos organismos, en la práctica esa unidad de acción se pierde en los niveles inferiores, al nivel del terreno, donde aquélla es absolutamente indispensable.

La concentración de funciones bajo una sola responsabilidad puede tener sin embargo un serio inconveniente, que es el del excesivo centralismo. El problema que se plantea entonces es cómo combinar esta necesidad de concentrar las funciones con la efectividad de la acción y me parece que no hay otra alternativa que la de una gran descentralización regional del organismo ejecutor de la reforma.

En síntesis tendríamos entonces que la fórmula operacional más adecuada sería la siguiente: concentración de las principales funciones complementarias bajo una sola responsabilidad, un solo organismo y descentralización regional del mismo sobre la base de jefes o de consejos locales, que tengan una gran autonomía y poder de acción para resolver los miles de problemas concretos que en cada caso se presentarán.

Evidentemente las líneas generales de la reforma, la política general de la misma, tendrá que discutirse y aprobarse en el nivel superior; pero, desde el punto de vista de su realización, desde el punto de vista

de la acción concreta, será fundamental la autonomía y la capacidad de tomar decisiones en el terreno de aquellos que tengan la responsabilidad de tal o cual región.

Esta es, en síntesis, la fórmula más adecuada para resolver, según nuestro criterio, el problema de los organismos de acción de la Reforma Agraria.

VI. 5.1.8. Veamos finalmente la última de las condiciones de la Reforma Agraria en América Latina, la que se relaciona con la necesidad de que ésta quede integrada dentro de un plan general de desarrollo del sector agropecuario.

Me parece que esto es obvio; no se hace una redistribución de la tierra y enseguida se deja a la gente que se muera de hambre sobre esa tierra o que produzca cosas que no sean rentables para los nuevos empresarios y útiles para el país. Estas producciones deben ser planificadas, del mismo modo que la utilización de los recursos que se necesitan para realizarlas.

Los planes de desarrollo agrícola que deben ser el complemento indispensable de los procesos de Reforma Agraria deben establecer, en primer lugar, ciertos objetivos de producción, no solamente para un año, sino para varios años. Estos objetivos se fijan de acuerdo con el probable crecimiento de la demanda, que a su vez depende del crecimiento poblacional, del crecimiento del ingreso y del crecimiento de las exportaciones. O sea, una parte fundamental de estos planes debe ser la fijación de los objetivos de producción en base a los antecedentes recién mencionados. Estos objetivos a su vez deberán ser generales para toda la agricultura y detallados por productos y por regiones.

Pero un plan que sólo fija objetivos de producción, por más perfectamente elaborados que éstos hayan sido, no sirve de gran cosa. Es también indispensable señalar los procedimientos con que se alcanzarán dichos objetivos. En esta materia, será fundamental combinar incrementos de áreas cultivadas o en explotación ganadera, con aumentos de rendimientos, poniéndose especialmente el acento en esto último. Además, habrá que organizar el abastecimiento del crédito y de los diferentes factores productivos y cuantificar las magnitudes de los distintos recursos necesarios, como la tierra, la mano de obra, los equipos, los fertilizantes, los pesticidas, los alimentos concentrados y forrajes, las semillas, etcétera.

Éstos y muchos otros aspectos, que incluyen, desde la formulación de metas de producción hasta la cuantificación y movilización de los recursos que son necesarios para alcanzarlas, son el complemento indis-

pensable de los procesos de Reforma Agraria que deben tener lugar en América Latina.

Ahora bien, dentro de esta planificación del desarrollo agrícola en relación con la Reforma Agraria, hay dos aspectos muy importantes que vale la pena mencionar, porque a veces no son suficientemente considerados.

El primero de ellos se refiere a algo que he observado en algunos países de la América Latina que han iniciado procesos de Reforma Agraria. Como la mayor parte de los campesinos beneficiados son campesinos pobres que aplican técnicas atrasadas, la solución de facilidad que se ha encontrado es que estos campesinos sigan cultivando en las nuevas unidades en que son establecidos, los mismos productos de auto-subsistencia que cultivaban antes, cuando tenían mucho menos tierra y teóricamente mucho menos ayuda. Al mismo tiempo, se dejan los cultivos de mayor valor o la explotación ganadera para otros agricultores de mayores recursos y de mucho mayor capacidad. Esta actitud, aunque explicable en un comienzo, tiende a la larga a ser muy contraproducente para los campesinos beneficiados por la Reforma Agraria. En efecto, ella conduce a un doble tipo de agricultura: por un lado la producción de autosubsistencia o de cultivos de bajo valor para las poblaciones urbanas, queda en manos de los campesinos beneficiados por la Reforma y por otro, la agricultura con cultivos comerciales o explotaciones económicamente mucho más rentables queda en manos de medianos o grandes agricultores. Esto sólo produce finalmente una agricultura para pobres que es aquella a la cual se condena a los campesinos beneficiados por la Reforma Agraria y una agricultura para ricos que es aquella que se reserva para los agricultores de recursos mucho mayores. Como por otra parte, el crédito se orienta de acuerdo con estos criterios y lo mismo ocurre con la asistencia técnica, es muy difícil para los campesinos beneficiados por la Reforma Agraria escapar del sector agrícola de bajos ingresos y de poca rentabilidad.

A menudo esto también ocasiona el mal uso económico de tierras fértiles que han sido entregadas a estos campesinos y que merecerían ser dedicadas a explotaciones más eficientes.

El otro problema que es importante mencionar es el de la necesidad de buscar la forma de que los campesinos beneficiados por la Reforma Agraria encuentren trabajo productivo permanente en las tierras en que son radicados. La mayor parte de estos campesinos no posee tierras, no tiene capital, es gente que vive al día, y que para vivir cada día necesita obtener el equivalente a un salario, ya sea vendiendo su fuerza de trabajo o aplicándola sobre su propia tierra. En consecuencia, en la medida en que las nuevas unidades que se hagan no sean capaces de dar trabajo

permanente durante gran parte del año a los campesinos beneficiados, estos se verán obligados, para poder vivir, a vender su fuerza de trabajo como asalariados en las grandes empresas vecinas. Lo único que se habrá conseguido en estas circunstancias será entonces el crear proletarios con un pedazo de tierra que sólo pueden lograr sobrevivir vendiendo su fuerza de trabajo. Desde el punto de vista social, una Reforma Agraria que sólo condujera a esto sería un fracaso rotundo. Por eso me atrevo a decir que más importante que el título de propiedad es la posibilidad de que los campesinos encuentren trabajo productivo durante todo el año en las tierras de que sean dotados.

Esta es pues la octava condición fundamental para la realización de la Reforma Agraria en América Latina.

Nos queda ahora, para concluir, analizar someramente la sexta condición del pleno empleo y de la intensificación de la agricultura.

#### VI. 6. *La planificación del desarrollo agrícola en la unidad geográfica latinoamericana*

Yo creo que ya nadie discute en América Latina que el desarrollo económico y el desarrollo agrícola no pueden ser dejados a las fuerzas del azar, al libre juego de las fuerzas del mercado. Existe cada vez más una clara comprensión de la necesidad ineludible de organizar y regularizar los mercados y de hacer que encuentren expresión en ellos las necesidades sociales básicas de la comunidad. Por otro lado, se considera fundamental orientar las inversiones, recurso limitado, pero esencial para el desarrollo, de acuerdo con una correcta escala de prioridades socioeconómicas.

Todo esto ha llevado y está llevando cada vez más a concebir el proceso de desarrollo como un proceso planificado en el que se fijan metas en el tiempo y en el espacio, se hacen compatibles estas metas entre sí y se establecen las condiciones y los recursos que hay que movilizar para que las metas fijadas puedan ser cumplidas.

Sin embargo, los avances considerables que en el plano teórico y práctico se están produciendo en esta materia, corren el riesgo de frustrarse, parcialmente al menos, por la forma estrechamente nacionalista con que los programas de desarrollo están siendo elaborados y puestos en práctica. Cada país latinoamericano, cualquiera que sea la magnitud y calidad de sus recursos, tiende a considerar en sus programas de desarrollo un acentuado grado de autarquía, la que si bien es económicamente factible, hasta cierto punto, en naciones de inmensa cantidad de recursos y con poblaciones de 200 o más millones de habitantes, es un absurdo como

ideal, aunque sea aproximativo, en países de bajo nivel de ingreso, con mercados estrechos, con distribución muy desequilibrada de recursos y con poblaciones que cuando más llegan a los 70 millones de habitantes y generalmente oscilan entre menos y algo más de diez millones.

En la medida en que cada uno de los países latinoamericanos quiera producir todo su trigo, todo su arroz, todos sus productos pecuarios, todas sus grasas y aceites comestibles, sencillamente lo harán de una manera ineficiente y cara y en último término esa ineficiencia y ese precio lo van a pagar sus propias masas consumidoras. Entonces, la única manera de hacer un desarrollo planificado y eficiente en América Latina es pensándolo en términos de la unidad geográfica latinoamericana y no de cada uno de los países mirados individualmente. Esto es importante tenerlo presente especialmente ahora, porque si no logramos superar los estrechos marcos nacionalistas actuales, en la medida en que la planificación se continúe desarrollando e intensificando y cree por lo mismo nuevos grupos de intereses locales, será cada vez más difícil hacerla regresar hacia un contexto más amplio, de carácter regional, sin el cual gran parte de los beneficios económicos, sociales y políticos que el desarrollo planificado puede traer para los pueblos del continente, se perderán.

En consecuencia, tenemos que pensar el desarrollo económico y el desarrollo agrícola del continente, no en términos de los límites nacionales de cada país, sino que en términos de la unidad geográfica latinoamericana. Pero ¿cómo hacerlo? Ése es el gran problema y en esta tarea estamos todavía en pañales.

Me parece que una probable manera práctica de comenzar a operar sería un esfuerzo para regionalizar la América Latina, estableciendo subregiones donde el nivel de desarrollo actual sea similar, las condiciones naturales y de recursos agrícolas sean relativamente homogéneos y la naturaleza de los problemas humanos y técnicos que hay que afrontar sea parecida.

Veamos a continuación una regionalización que en este sentido he hecho de América Latina. Es muy tentativa y ustedes podrán criticarla todo lo que quieran. Creo que puede revisarse profundamente y quiero señalar que no pretendo con ella substituir a los países. Pero me parece que con todos los defectos que tenga puede ser un comienzo de discusión para empezar a pensar los problemas del desarrollo agrícola de América Latina en términos de grandes unidades complementarias.

Veamos entonces cual podría ser una probable regionalización:

1. El centro-este Brasileño (São Paulo, Paraná, Río, Minas Gerais).
2. El sur del Brasil, Uruguay y la Pampa Argentina.
3. La Patagonia argentina y chilena.

- 4 El valle central de Chile.
5. Paraguay, El Chaco argentino y el trópico boliviano.
6. El Altiplano de Bolivia, Perú y Ecuador.
7. Las tierras costeras de Perú, Ecuador y Colombia.
8. Los Andes venezolanos y colombianos.
9. Los Llanos venezolanos y colombianos.
10. El Nordeste del Brasil.
11. Las Guayanas y el Norte del Brasil.
12. El interior del Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia.
13. Las islas del Caribe.
14. Los países centroamericanos.
15. Las grandes regiones mexicanas.

Para cada una de estas regiones y para las subregiones que puedan establecerse dentro de ellas sería preciso elaborar una tipología que comprenda en cada caso: las características naturales, las producciones agropecuarias dominantes, las empresas agrícolas más típicas y su organización, la composición social y racial de la población, el nivel de vida, el ingreso y su distribución, la subocupación o desocupación de los hombres, la intensividad o extensividad de la agricultura, la orientación de la producción agropecuaria hacia el mercado interno o el de exportación, el grado de satisfacción de las necesidades básicas de consumo de alimentos en la región, etcétera.

En base a todos estos antecedentes y a las proyecciones de algunos de ellos, habría que establecer planes de desarrollo agropecuario que buscaran:

- a) Garantizar dentro de cada región un equilibrio mínimo entre las necesidades de consumo de alimentos y de otros productos agropecuarios y la producción de los mismos en la región.
- b) Desarrollar las producciones agrícolas excedentarias de acuerdo con los recursos naturales de la región y la disponibilidad de fuerza de trabajo y de recursos de capital, para otras regiones y para los mercados extrarregionales de la América Latina.
- c) Dar ocupación plena a la fuerza de trabajo agrícola previsible, una vez consideradas las perspectivas de ocupación en actividades industriales y conexas.
- d) Utilizar las técnicas más adecuadas a la situación existente de mano de obra y de capital y a la preservación de los recursos naturales; y
- e) Planear los sistemas de transportes y la ampliación de las vías de comunicación en función de:

1. Las necesidades internas de cada región.
2. El comercio complementario entre las distintas grandes regiones.
3. El comercio extrarregional.

Para terminar, quiero repetir que todo esto que acabamos de examinar es algo muy tentativo, muy burdo y podrá ser muy criticable desde muchos puntos de vista. Pero, con todo, me parece que es un camino posible para empezar a pensar el desarrollo planificado de la América Latina, porque no sacamos nada con hablar de América Latina si no somos capaces de comenzar a concretar las cosas. Es fundamental que empecemos a aterrizar, que comencemos a buscar los caminos reales de la integración y del desarrollo, pensando, no en términos de un nacionalismo estrecho, sino de la realidad total de nuestro continente.