

## CRITICA DEL MODELO DE DESARROLLO RURAL EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS \*

FLAVIO MACHICADO

Al aceptar la gentil invitación del Centro de Investigación Económicas y Alimenticias del Instituto Superior de Agricultura, convinimos en que mi presentación consistiría en una conversación e intercambio de ideas acerca de la vigencia y consistencia del modelo de Desarrollo Rural puesto en práctica en los últimos 20 ó 30 años en los países de América Latina. Para iniciar este diálogo, creo que nosotros debemos pensar en otras alternativas o esquemas que efectivamente provoquen ese pretendido desarrollo rural.

El modelo que se ha pretendido desarrollar en la América Latina está fuertemente influenciado por los esquemas prevalecientes en los países desarrollados. Esto en cierto modo es así debido al efecto de demostración que provocan otras sociedades más evolucionadas que las nuestras. Así como también a la deformación profesional de nuestros técnicos que se han educado en estos países, puesto que tienden a transmitir mecánicamente lo que aprendieron; o simplemente repiten los esquemas y conocimientos que adquirieron, sin reparar en el contexto real de nuestras sociedades.

En América Latina se ha querido introducir junto con el modelo del "granjero familiar" norteamericano una tecnología especializada y consumidora de in-

---

\* Conferencia dictada en el seminario de la Sierra auspiciado por el Instituto Superior de Agricultura, Santiago de los Caballeros, República Dominicana.

sumos que no producimos, en circunstancias que en nuestros países aun prevalecen técnicas y estructuras de explotación agrícola de tipo feudal.

Hoy día en los Estados Unidos ya se está pensando en la agricultura de los próximos años en términos del uso de la electrónica. Precisamente en el Listín Diario publicado en el día de ayer se menciona una reunión de 1,800 ingenieros agrónomos, que discutía el tipo de tecnología que el granjero norteamericano podrá utilizar dentro de los próximos 100 años. En este conclave se planteó un modelo en el cual la agricultura del futuro será en tal grado automatizada que el agricultor podrá controlar y desarrollar su producción con la ayuda de una computadora. ¿Será este el nuevo modelito que soñarán implantar nuestros técnicos en América Latina?

En América Latina se ha creído, y se sigue creyendo, en provocar el desarrollo agrícola mediante el establecimiento de unidades de producción inspiradas en la granja familiar norteamericana. Sin estar explícito de esa manera, ese es el enfoque dominante en los centros académicos, en los niveles políticos, y en general, en las capas sociales que tienen poder de decisión en nuestras sociedades.

En toda decisión y más aún en política económica siempre está implícito un modelo dentro del cual se establecen las reglas del juego que norman un determinado proceso de desarrollo.

Por esta razón quise iniciar esta charla relatándoles la anterior noticia periodística, ya que me temo que, a muy corto plazo, muchos ya estarán pensando en seguir el futuro modelo de explotación norteamericano. El apego hacia el modelo de explotación, llamémosle "tipo granja familiar", se encuentra implícito en muchas de las leyes agrarias que se han dictado en América Latina. Las Reformas Agrarias han perseguido estructurar una propiedad intermedia, que supere al latifundio y el minifundio, por ser éstas, a juicio de los inspiradores, más dinámicas e incorporadoras de tecnologías. Así por ejemplo, en el caso de la Reforma Agraria Chilena, la filosofía en la que se fundamenta la formación de las nuevas unidades agrícolas, está en el establecimiento de propiedades cuya superficie no superen las 80 hectáreas de riego básico. Esta unidad de medida fue calculada en base a los suelos del Valle Central que es la zona agrícola más rica del país. Es decir, primó la idea de constituir una unidad de explotación intermedia, que al tener todas las condiciones ecológicas a su favor pueda jugar en la economía del mercado.

Concomitantemente con lo anterior, se perfeccionó el mecanismo de contratación salarial y se estimuló, por vía de una política arancelaria generosa, la incorporación de equipos agrícolas. El objetivo fundamental era el rápido aumento de la producción y la productividad de la tierra. Un poco más tarde, se inició

un proceso de sindicalización agraria, pero más bien como elemento dinamizador y movilizador del productor agrícola.

En el caso de Bolivia, aún cuando el fenómeno fue de "facto", más bien con características de una revolución agraria, su legislación no oculta la intención de promover la organización de la propiedad individual intermedia. En ambos casos se trató de estimular la propiedad colectiva, en particular en Bolivia, basándose en la tradicional explotación comunitaria del campesino. Sin embargo, este modelo, lejos de perfeccionarse, no fue estimulado ni apoyado durante el transcurso del proceso.

La intención de establecer un modelo de desarrollo fundamentalmente en la propiedad agrícola intermedia, en la incorporación de maquinaria y equipo agrícola sofisticado, fertilización intensiva y especialización agrícola, y con un empleo básicamente asalariado, contrasta con la realidad actual y con el proceso que se está desarrollando en los países subdesarrollados.

En nuestros países influyen al menos tres factores que están intrínsecamente inter-relacionados, y que en su conjunto representan la trama actual del problema. Por una parte, la pequeña propiedad, lejos de disminuir, tiende a aumentar; por otra, el traslado de población del campo hacia la ciudad, sea por expulsión o atracción, no está siendo adecuadamente empleada, por lo que los condiciones de miseria tienden a ensancharse. En esto tiene que ver mucho el proceso de industrialización frustrado en nuestros países, sea por su excesivo carácter acumulador (concentra la riqueza y en consecuencia el mercado sigue siendo reducido o se reduce más) o por su carácter dependiente (se desarrolla hasta donde es posible y permitido avanzar).

Sin embargo, aun en el caso de que fuera posible avanzar mucho más en el proceso de industrialización, en particular ahora que existen mecanismos de integración, o porque las metrópolis desean desarrollar procesos industriales con mano de obra barata o que estén más cerca de la materia prima. Las exigencias tecnológicas, dada la competencia y el avance del conocimiento científico actual, hacen que los procesos de industrialización deban ser cada vez más intensivos de capital y por lo tanto excluyentes de mano de obra, la cual, al mismo tiempo también debe ser cada vez más especializada. Por lo tanto este "ejército de empleo" que genera el campo, ahora tiene menos posibilidades de ser ocupado en el área urbana.

Finalmente está el crecimiento poblacional, que al estar vinculado con la pobreza y la inseguridad, tiende a ser explosivo y por lo tanto repercute sobre los anteriores factores ahondando aún más el problema.

De acuerdo a los estudios sobre tenencia de la tierra realizados por



CIDA<sup>1</sup> en 1960, en 6 países latinoamericanos importantes como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, se observó la presencia de una estructura de propiedad francamente polarizada. En estos países existían en aquella época 1.2 millones de propiedades con una superficie menor de 2 hectáreas.

Si tomamos casos extremos como Brasil y Ecuador, se advertirá que en ese entonces la propiedad mediana dentro del total sólo representa 19.3 y 1.7 por ciento respectivamente.

En cambio, la gran propiedad en el caso Brasileño representa un 45.1 por ciento del total con una superficie que llega al 59.5 por ciento de la tierra. En el caso Ecuatoriano la situación era más grave aún, sólo un 0.4 por ciento del total eran grandes fincas, y abarcaban un 45.1 por ciento del total de la tierra.

Si tomamos el caso de la República Dominicana la situación no es distinta, el 56 por ciento de la propiedad es pequeña y posee tan sólo un 8.2 por ciento de la superficie total.

Desafortunadamente, aún no se cuenta con un estudio actualizado y bajo la misma metodología que el citado. La razón es simple, pese a la importancia que tiene este problema, el CIDA ya no existe y no veo que exista actualmente ninguna condición socio-política para hacerlo. Sin embargo si consideramos el informe preparado por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, con motivo de la Reunión Latinoamericana CEPAL/FAO sobre alimentación, celebrada en junio de 1976, podríamos inferir que la pequeña propiedad está aumentando. Según dicho informe, en la actualidad (o sea 16 años después del estudio del CIDA) existen 6 millones de propiedades con una superficie de menos de 2 hectáreas.

Pero veamos ahora el caso de países más densamente poblados y con una reducida o casi nula posibilidad de expandir su frontera agrícola. Por ejemplo, en el Asia, en países como la India, un 67 por ciento de las propiedades agrícolas tienen menos de 2 hectáreas y sólo un 4.5 por ciento pasan de las 10. El tamaño promedio de las propiedades en Pakistán Oriental es de una hectárea y en Pakistán Occidental sube entre 3 y 5 hectáreas. En Burma un 68 por ciento de las fincas tienen menos de 3 has y en Indonesia un 70 por ciento tienen menos de media hectárea.

De acuerdo con el Banco Mundial, en la actualidad, en los países subdesarrollados existen 80 millones de propiedades menores de 2 hectáreas.

Por todas estas razones, así como por los datos expuestos, considero que el

---

<sup>1</sup> Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola.

interés reciente por la pequeña propiedad no es un hecho fortuito o un acto de pura casualidad. Lo que se está buscando, a mi entender, es un modelo de explotación agrícola que sea compatible con un proceso industrial en el que la tecnología moderna es cada día más intensiva en capital y requiere habilidades que son mucho más exigentes en cuanto a la calificación del operario.

Ya no es posible concebir el proceso de desarrollo en el que el pequeño productor forma parte del ejército de reserva de mano de obra, en espera de ser absorbido a medida que se ensanche o expanda el proceso industrial. Este "ejército de reserva", hoy representa por el contrario una amenaza al sistema prevaleciente, ya que tiene repercusiones sociales tan graves como el ser el punto de partida de la formación de la población marginal. Es por ello que se tiende a retener el aumento poblacional que se está dando tanto en el área rural, como en las propias poblaciones marginales y pobres ya existentes en nuestras sociedades.

La incorporación de tecnologías que utilicen intensivamente insumos químicos, semillas mejoradas y procesos culturales racionales, aún en nuestros países sigue siendo muy distante. La propiedad agrícola que es pequeña no la puede asimilar, puesto que para ello requeriría contar con recursos financieros que no están a su alcance. Los proveedores tradicionales no son precisamente los que venden los fertilizantes, instrumentos agrícolas, ni las semillas mejoradas.

Al mismo tiempo, tampoco a nivel familiar podrían desarrollar obras de infraestructuras básicas en las cuales estarían en mejores condiciones de producir. En ese sentido resulta impresionante y una excepción la construcción de terrazas en los yungas de Bolivia, realizadas con el objeto de producir hoja de coca. Estos son trabajos de infraestructura sin los cuales no podría ser posible producirla en aquellos lugares, que son cerros con pendientes muy pronunciadas. Sin embargo, en este caso debemos considerar que se trata de un trabajo comunitario, que perteneció a la tradición proveniente de un floreciente imperio como fue para su época en el incaico.

Cuando el pequeño productor logra financiamiento, en la mayor parte de los casos éste proviene del especulador financiero, con lo cual apenas puede cubrir sus necesidades en épocas de la cosecha. Por lo tanto, paga un alto costo y no precisamente en la oportunidad requerida para introducir tecnología, que sería al inicio y durante el período de siembra. Casi siempre recibe crédito para la cosecha cuando es presa fácil de aceptar cualquier condición, puesto que lo que requiere en este momento es capital de trabajo y dinero para pagar sus deudas al almacenero.

En cuanto al mediano productor, en mi concepto tampoco incorpora tecnología muy sofisticada. Por una parte cuenta con un mercado de trabajo barato y por otra sin mucha competencia que justifique una mayor eficiencia.

Los precios a nivel de productor, aun cuando casi siempre son relativamente bajos por la presencia del intermediario especulador, en general tienden a mantenerse a un nivel que no deje demasiados productores fuera de competencia. En caso de que así fuera, es común que el productor apele a la subvención del Estado o a su intervención directa como comprador. Es decir, los precios deben ser lo suficientemente altos que permitan subsistir a la mayor parte de los agricultores, por esta razón es que el productor eficiente recibe niveles extras de ganancia, producto de la ineficiencia promedio, que no serían igual en un régimen de competencia. En otros términos las propiedades intermedias, si bien incorporan ciertas tecnologías, están limitadas por las condiciones generales de ventaja que le ofrece el sistema interno. Salvo en el caso de que se trate de un rubro de exportación, donde efectivamente los costos e ingresos marginales juegan un papel importante por la competencia. Naturalmente, este es un problema también complejo, puesto que muchas veces los precios mundiales sufren alzas por problemas de abastecimiento y en consecuencia los agricultores, aun cuando no sean eficientes reciben beneficios extraordinarios.

Lo grave es que este beneficio, no llega completamente al productor, y el que llega no es suficientemente capaz, ni dura el tiempo necesario, como para inducir a hacer cambios en la estructura interna de producción. Desafortunadamente para nosotros la "racha" de buenos precios agrícolas dura demasiado poco.

Aquí no se está hablando de las propiedades y enclaves agro-exportadores que efectivamente son incorporadores de tecnología, aunque siempre aprovechándose de la mano de obra barata.

La gran propiedad, salvo en la excepción del caso anterior, en mayor o menor medida se comporta igual que la propiedad intermedia, con la diferencia esencial que en este caso la mayoría son propiedades ausentistas y desperdician o no utilizan todos los recursos naturales de que disponen.

La famosa "Revolución Verde" aún no ha llegado a la mayor parte de los productores latinoamericanos.

De acuerdo a los datos existentes en la FAO, la América Latina consume fertilizantes en una proporción que llega a 18 por ciento del nivel alcanzado por los países desarrollados, y sólo un 12 por ciento con respecto al nivel alcanzado por los Estados Unidos. En el Africa se consume un 9 por ciento respecto a los países desarrollados, y un 6 por ciento con relación a los Estados Unidos, en el Asia las proporciones son de 12 y 8 por ciento respectivamente. O sea, en otros términos nuestra capacidad de consumo tecnológico apenas alcanza a una décima parte del nivel alcanzado por los países desarrollados.



Según el informe del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, que hice mención anteriormente, indica que en América Latina sólo una tercera parte de los agricultores se puede considerar que han sido influenciados por la "Revolución Verde".

En realidad la fertilización casi solamente está vinculada a rubros agrícolas de exportación, y está ampliamente desarrollado en las unidades de explotación agrícola de enclave, generalmente a cargo de empresas transnacionales. En el caso de la producción de híbridos de alto rendimiento, éstos han estado básicamente relacionada con las explotaciones agrícolas de tipo empresarial y de gran escala. Su difusión es muy escasa entre los pequeños agricultores.

Las experiencias exitosas con el maíz en definitiva han estado vinculadas con la producción de carne, la cual está explotada industrialmente y satisface el consumo de una población más bien reducida. Es decir la Revolución Verde se ha extendido muy poco hacia rubros alimenticios de consumo interno.

Para medir la adopción de determinado nivel tecnológico alcanzado, se podría utilizar indicadores económicos como la productividad, el empleo, el ingreso o el grado de intensidad en el uso del suelo, por señalar los más conocidos. Podrían haber otros, en este sentido todo depende del objetivo final que se persiga con el análisis que se realice.

Desafortunadamente, no dispongo de todos estos indicadores como para llegar a una conclusión más concreta. Sin embargo, al analizar algunos resultados del estudio del CIDA, es posible establecer algunas relaciones importantes.

Si tomamos esta vez el caso de la Argentina y de Guatemala, la comparación al igual que en el caso anterior resulta interesante, ya que se estaría comparando una estructura de producción más bien empresarial con una estructura de explotación de tipo semi-feudal. Sin embargo, muy a pesar de esta diferencia, se notará que en ambos países la pequeña propiedad es la que absorbe una proporción elevada de la mano de obra agrícola. En Argentina el 79 por ciento de la fuerza de trabajo está concentrada en la pequeña propiedad que posee el 49 por ciento del total de la tierra. En el caso de Guatemala, el 81 por ciento de la mano de obra agrícola está concentrada en la pequeña propiedad que posee tan sólo un 28 por ciento del total de la tierra.

En cuanto a la producción, el aporte que realiza el pequeño productor Argentino representa el 50 por ciento del total del producto agrícola, en cambio en Guatemala llega al 43 por ciento del total. Esto, en términos de producción por persona ocupada implica que en Argentina cada unidad de fuerza de trabajo estaría produciendo un 39 por ciento más que en Guatemala.

Si comparamos la anterior situación con lo que ocurre a nivel de la mediana propiedad, se observan los siguientes fenómenos interesantes:

En primer lugar, en el caso de Guatemala, donde la estructura de producción es más precaria, la propiedad mediana solamente ocupa un 12 por ciento del empleo agrícola con un 32 por ciento de la tierra. En cambio en el caso de la Argentina si bien sólo ocupa un 15 por ciento de la fuerza de trabajo, la tierra disponible alcanza también a un 15 por ciento. En términos de la productividad media, la fuerza de trabajo de la mediana propiedad en Guatemala produce 5,6 veces de lo que produce el pequeño productor, en cambio en el caso de la Argentina, este trabajador sólo produce 2,3 veces de lo que produce el pequeño productor agrícola, lo cual es una demostración del grado de polarización existente entre ambos tipos de explotación en cada una de las estructuras de tenencia y explotación analizadas. En Argentina efectivamente existe entre ambos tipos de explotación una menor disparidad que en relación al caso de Guatemala, precisamente por existir en dicho país un nivel general tecnológico mayor, al margen de otras características de tipo histórico y cultural.

Ahora bien, si tomamos en cuenta la productividad del uso del suelo, la situación resulta distinta para el caso Guatemalteco y en cierto modo para el Argentino.

En Guatemala, la productividad media del suelo correspondiente a la mediana propiedad es menor que el de la pequeña en 27 por ciento. Esto es así ya que la pequeña propiedad con un 28 por ciento del suelo agrícola, aporta con el 43 por ciento de la producción total a diferencia de la mediana propiedad que aporta un 36 por ciento del producto pero con un 32 por ciento del total de la tierra.

En Argentina la situación es distinta, a pesar de que la productividad promedio de la mediana propiedad supera al de la pequeña en solamente un 44 por ciento.

En el caso de la gran propiedad, desde el punto de vista de la productividad media de la fuerza de trabajo, con relación a las pequeñas fincas en ambos casos es creciente. Es natural, la gran propiedad ocupa en total menos mano de obra asalariada que la que en conjunto absorben las pequeñas fincas.

La productividad media por trabajar entre grandes y pequeñas fincas es de 3,3 veces más en el caso Argentino y 5,7 veces en el Guatemalteco. Sin embargo, cuando se trata del factor suelo, veremos que en ambos países la productividad del uso del suelo es una tercera parte de la que obtiene el pequeño productor. En otros términos esto significa que mientras el pequeño productor utiliza al máxi-



mo el suelo que posee, la gran propiedad la sub-utiliza en proporciones muy grandes.

En conclusión se puede observar que la pequeña propiedad es la que concentra mayor población activa, utiliza al máximo el suelo que posee y provee alrededor de la mitad de la producción agrícola.

Estos antecedentes nos deben hacer pensar, puesto que el proceso es dinámico, al igual que los cordones marginales. En ambos casos existe un acelerado aumento poblacional que no tiene más cabida. Ya se hizo mención al fenómeno de la población marginal, del cual se dijo que era consecuencia del estancamiento del proceso de industrialización. Sin embargo, creo que la modernización del proceso agrícola, que irrumpió abruptamente en nuestros países sin tomar en cuenta la población agrícola existente también tiene su alícuota parte de culpa. Por ello este es un problema que merece ser analizado brevemente, ya que a todas luces resulta relevante.

He relacionado, al pequeño productor, a la población marginal y al crecimiento poblacional explosivo, puesto que considero que estos tres elementos se influyen y estimulan recíprocamente. Más bien, están en un círculo vicioso que se supone podría ser roto a través de la intensificación del proceso de industrialización.

La pregunta que cabría hacerse es si será posible en la mayor parte de nuestros países, dentro del actual contexto individual y dependiente, generar dicho proceso.

#### ¿Qué implica la población marginal?

Las respuestas no son fáciles, y hay más de una explicación o teoría sobre cada aspecto. En esta oportunidad intentaré tratar este tema aunque sea sólo para dejar en el tapete algunas inquietudes que considero básicas. A mi juicio lo esencial consiste en distinguir, al pequeño productor, pobre y dependiente, y al asalariado agrícola, del poblador marginal, cualesquiera que fuera su razón de ser y circunstancia en que se desarrolle, los segundos (la población marginal) están fuera del sistema. Es decir, no forma parte de ningún sistema de producción, salvo de manera muy residual (empleo transitorio o circunstancial). De este modo al haber desplazamientos hacia el área urbana, provenientes del conglomerado de pequeños productores y asalariados agrícolas sin empleo, lo que está ahondándose más son los cordones poblacionales marginales, los cuales a su vez tienen su propio crecimiento vegetativo. Lo cual evidentemente no puede ser un balance muy prometedor para el mediano plazo, ya que de mantenerse esta situación para el largo plazo sencillamente sería catastrófico.

Tenemos que pensar en solucionar este problema, concebir un modelo que impida por lo pronto un éxodo masivo del campo a la ciudad. Hecho que seguramente implicaría de partida desarrollar un modelo que se traduzca en una agricultura dinámica. No creo que ese papel pueda desempeñar la actual mediana y gran propiedad, ni mucho menos creo que la tecnología por sí mismo produzca este milagro, en realidad una cosa va con la otra. Seguimos estando frente a un problema de tipo estructural que es necesario superarlo.

Según datos existentes, entre los años 1971 y 1975 la economía de América Latina ha crecido en un 6 por ciento anual y el productor total ha llegado a un nivel de 220,000 millones de dólares, o sea cuatro veces más de lo que era hace 25 años. Sin embargo, en ese mismo período, la agricultura sólo ha crecido en un 3.2 por ciento en promedio, con la excepción de 1974, en el que creció a razón de 6.2 por ciento debido al fenómeno de los altos precios mundiales, que para nuestra desgracia, como se dijo, duran para nosotros muy poco tiempo.

En el caso de la República Dominicana y en base a los últimos datos disponibles, sabemos que mientras la economía entre los años 1970 y 1975 ha estado creciendo a un ritmo entre 8 y 10 por ciento anual, el sector agrícola apenas lo ha hecho entre un 2 y un 3 por ciento. Es decir apenas ha logrado crecer para satisfacer el consumo de alimentos que demanda el aumento vegetativo de la población.

Esta dinámica tan lenta, junto con la mala distribución del ingreso evidentemente está provocando otro problema tan grave como el anterior: La desnutrición poblacional.

En la actualidad hay en América Latina 43 millones de personas desnutridas, y 100 millones de personas con bajo nivel nutricional. Para enfrentar parcialmente este problema, en el que un contingente importante está compuesto por los propios pequeños agricultores, de acuerdo a la CEPAL se requerirá producir para el año 1985 y solamente para nivelar la situación nutricional de América Latina: 6 millones de toneladas de trigo; 3 millones de toneladas de arroz; 3 millones de toneladas de leguminosas; 3 millones de toneladas de carne de res; 6 millones de toneladas de carne de cerdo y 23 millones de toneladas de leche. En la República Dominicana si queremos lograr un nivel nutricional promedio razonable, tendríamos que incrementar la producción entre 1976 y 1986 en 3.6 millones de quintales de arroz; 2.3 millones de quintales de maíz; 8 millones de quintales de habichuelas; 1.1 millones de quintales de carne y 399 millones de litros de leche.

No cabe la menor duda de que es indispensable lograr en el mediano plazo una dinámica más acelerada para alcanzar estas metas, para lo cual es necesario

producir un efectivo cambio tecnológico. El problema consiste en saber determinar el tipo de cambio tecnológico y con quiénes.

En muchos países no es posible recurrir al relativamente fácil expediente del ensanchamiento de la frontera agrícola. De hacerlo de manera indiscriminada se correría el peligro de incorporar tierras con vocación distinta y de desequilibrar con ello las condiciones ecológicas del medio ambiente. Por otra parte en los países que aún cuentan con amplios márgenes de frontera agrícola, en la mayor parte de los casos, como se trata de extensiones muy extensas, se requieren recursos financieros muy elevados, con lo cual al final siempre queda muy poco dinero para desarrollar racionalmente a la propia producción agrícola. En nuestros países hay muchos ejemplos en los cuales una vez terminada una carretera, por la ausencia de una planificación adecuada y recursos económicos suficientes, se da lugar a procesos de producción francamente irracionales. Más bien se trata de un "asalto" agrícola, que termina por destruir el escaso suelo aprovechable. Es evidente que este procedimiento para erosionar el suelo es demasiado tonto y costoso, tanto económico como socialmente hablando.

Lo mismo ocurre con las obras de riego. El mal uso del agua o la ausencia de obras de arte secundarias, como drenajes por ejemplo, terminan por salinizar los suelos.

Con todo, entre 1950 y 1975, el área cultivada en América Latina pasó de 46 a 95 millones de hectáreas.

En el modelo que comentamos, el capital financiero para crédito constituye uno de sus instrumentos claves. Sin embargo, aun cuando los primeros bancos que se fundaron fueron financiados por agricultores-terratenientes, más temprano que tarde, este sistema fue absorbido por la economía minera en unos casos, o por las grandes empresas agro-exportadoras, además del sector comercial y en proporción creciente, tanto en un caso como en el otro. Asimismo, es conocido el hecho de que el destino de los créditos concedidos para fines agrícolas, han sido y siguen siendo usados para otros fines. Es evidente que en las economías semi-feudales el capital financiero no jugaba un papel importante, ya que el trabajo del campesino no requería dinero. Naturalmente, a medida que aumentó el número de predios de tipo empresarial y se ensancharon los mercados de consumo hasta tener significación nacional, el dinero empezó a jugar su papel intermedio. Aún así, hoy en día en términos relativos el volumen financiero dedicado para la producción agropecuaria sigue siendo proporcionalmente poco significativo en la mayor parte los países.

En este sentido, aunque últimamente la cooperación internacional y bilateral está teniendo mayor presencia, todavía es modesta y excluyente. Es verdad



que se están presentando algunas modificaciones en esta política, al menos esa es la intención, como se verá más adelante cuando se hable del Banco Mundial y de la experiencia dominicana.

En general, toda la ayuda financiera externa cuando considera algún préstamo en favor de un país subdesarrollado, parte del presupuesto de que el usuario final del crédito está en condiciones de responder satisfactoriamente por éste. Es decir, se supone una factibilidad económica de evidente tasa positiva de beneficio-coste a nivel de las unidades de producción, que serían los sujetos del crédito.

En mi país, luego de una reforma agraria de "facto", al cabo de unos años de iniciado el proceso se estableció con ayuda internacional un sistema de Crédito Supervisado Agrícola que ponía como condición la presentación del "título treintenario", en circunstancias que el cambio en la tenencia de la tierra sólo tenía 3 ó 4 años de vigencia. En estas condiciones, la mayor parte de los créditos fueron a parar hacia una región del país en el que la reforma agraria era tangencial. Con ello se estimuló el establecimiento de una estructura de explotación empresarial de exportación y con trabajo asalariado.

Lo que quiero enfatizar es que dentro de este modelo desafortunadamente el sistema crediticio no favoreció al proceso de cambio y excluyó al pequeño productor. Este hecho hizo que se me gravara en la mente una definición del crédito, que aunque estuvo hecho con fines jocosos tiene mucho de verdad. Es evidente que aún seguimos con un sistema crediticio en el que predomina el sentido de la definición que hice referencia. Así dice la referida definición "el sujeto de crédito sería aquella persona que puede demostrar que posee más dinero del que está solicitando".

Hoy en día la banca está tendiendo más a considerar otros factores que no sean precisamente las garantías a que hace referencia la definición anterior. En este sentido, deberíamos recordar lo que en una oportunidad les decía a los miembros del Banco Central nuestro amigo aquí presente, Carlos Aquino, cuando era Secretario de Estado de Agricultura.

En ese entonces se presentaba un programa de crédito ganadero y Carlos Aquino hacía referencia a la historia de la Banca Norteamericana de la cual recogió un feliz concepto: "La mejor garantía eran las manos callosas del agricultor solicitante".

Por ventura, la realidad es más fuerte que los preconceptos, por lo cual la cooperación internacional hoy en día está reaccionando. La verdad es que en el pasado su participación en favor de la agricultura y del pequeño agricultor ha si-

do modesta. Así por ejemplo, el Banco Mundial entre el año 1948 y 1974, de un total de 27,305 millones de dólares al año, a la agricultura solamente le correspondió 4,617 millones de dólares, o sea, el modesto monto de 177 millones de dólares al año.

Desde el punto de vista de la clientela, la política del Banco Mundial estuvo orientada a favorecer al mediano y gran productor. A este respecto, recuerdo una experiencia personal que ocurrió en mi país en los años 1963 ó 1964 (Bolivia). En esa ocasión me tocó estar presente en la negociación de un crédito ganadero muy importante, en el que se optó por beneficiar a las propiedades de más de 500 cabezas de ganado, las cuales en su conjunto tenían aproximadamente el 40 por ciento de la masa ganadera del país. Estos productores, si la memoria no me falla, al cabo del octavo o noveno año obtendrían un ingreso neto anual de más de 100 mil dólares. Nótese que el propio Banco Mundial para el 1974 (diez años después del referido programa) estima que el producto nacional bruto por persona en Bolivia alcanzan a 280 dólares al año.

Y no sólo esto, sino que también se estimó que al cabo del décimo año del proyecto, estos ganaderos iban a tener el 80 por ciento del total de una masa ganadera en sus manos. Y entonces nos preguntábamos: "¿Y qué sería de los demás?". Evidentemente el Banco Mundial no podía resolver este problema puesto que obviamente los demás ganaderos no eran tan rentables.

Pero como dije anteriormente esta situación está cambiando. En 1976 el Banco Mundial, por segundo año consecutivo, ha destinado a la agricultura y al desarrollo rural una proporción mayor que a otro sector (25 por ciento). En el curso de 1976 se aprobaron 65 proyectos por un monto de 1.627.6 millones de dólares, de los cuales 38 están encauzados hacia los habitantes más pobres de área rural.

A simple vista este esfuerzo parecería muy importante, de hecho lo es, lo que ocurre es que aún se están dando los primeros pasos. Como se verá en los próximos datos, aún queda mucho camino por recorrer.

Un estudio realizado por el propio Banco Mundial indica que en 1976 se espera haber beneficiado con la política anteriormente mencionada a 2.7 millones de familias agrícolas, o sea, unos 16 millones de personas, que es un monto muy semejante al logrado durante 1975. Según estimaciones preliminares un 80 por ciento de esos 32 millones de personas beneficiados entre 1975 y 1976 vivirán en condiciones de "pobreza absoluta" o sea que tienen un ingreso por persona de menos de 50 dólares al año. Es decir un 6.6 por ciento del total de las personas que habitan en el área rural y un 4 por ciento de las 800 millones de personas pobres sobre las cuales el Banco Mundial desea llegar.

Desde el punto de vista del monto asignado para cada beneficiario, también se están produciendo cambios. Así, los costos por familia agrícola beneficiaria han fluctuado entre 1975 y 1976 de 1,550 a 1,400 dólares, hecho que significa inclusive una reducción de un 9.7 por ciento. No hay que olvidar que a nivel mundial estamos en pleno proceso inflacionario.

Esta situación es muy congruente con la experiencia dominicana, en la que su política crediticia está orientada hacia el pequeño productor. Lo demuestra su política de reducción de topes máximos en los créditos individuales y su programa de crédito con financiamiento de la AID (P.P.A.). En el caso del crédito PIDAGRO (con financiamiento del BID), aunque tampoco el promedio de los préstamos sobrepasa los tres mil pesos por crédito, un 65 por ciento de los agricultores que fueron beneficiados con esta línea de financiamiento recibieron créditos menores de dos mil pesos.

En la experiencia del P.P.A. (Programa de Pequeños Agricultores) se beneficiaron a 26 mil agricultores con un monto promedio por préstamos de 500 pesos.

Con todo, aún sigue siendo reducida la proporción de agricultores beneficiados con el crédito institucional, puesto que aún no se alcanza a cubrir ni la quinta parte de los agricultores del país.

Pasemos a examinar ahora el factor poblacional. Dentro del modelo de desarrollo que analizamos, se sostiene que a medida que se expanda el sector industrial, también lo hará el de servicios, con lo cual la población agrícola decrecerá al punto que lo ha hecho Estados Unidos y otros países desarrollados. Por lo que se sabe, ese parece constituir nuestro norte y esperanza. Sin embargo, todo indica que la población agrícola, en el mediano plazo, no va a decrecer en términos absolutos. De acuerdo a datos del Banco Mundial, si bien la población agrícola mundial entre 1965 y 1982 disminuiría de 54 a 42 por ciento, en términos absolutos aumentaría de 1,781 millones a 2,089. Es decir habría un incremento de 308 millones más de población agrícola.

¿Pero qué pasará en los países desarrollados y subdesarrollados? ¿Será el mismo fenómeno?

Desafortunadamente, en nuestros países se da el caso inverso. En los países desarrollados la población agrícola seguirá disminuyendo tanto relativa como absolutamente. En efecto, entre 1965 y 1985, la población agrícola disminuiría de 12 a 10 por ciento, y en términos absolutos de 232 a 130 millones de habitantes. Lo cual implica que el aumento de población agrícola en los países subdesarrollados sería aún más que los 308 millones anteriores.



Esto sería efectivamente así, puesto que en los países subdesarrollados se estima que entre 1965 y 1985 la población agrícola, pese a que en términos relativos disminuiría de 69 a 54 por ciento, en cifras absolutas aumentaría de 1,459 millones a 1,958 millones de habitantes. Es decir, la población agrícola aumentaría en los próximos 8 años en 409 millones de seres humanos.

¿Qué se estima para América Latina?

En nuestro continente el fenómeno sería el mismo, puesto que aunque proporcionalmente se estima que disminuiría de 45 a 31 por ciento, en cifras absolutas la población agrícola subiría de 111 millones a 135. O sea, posiblemente tendremos en los próximos años una presión sobre la tierra agrícola de 24 millones más de habitantes.

Cuando hablamos de que la población agrícola, a pesar de que en términos relativos disminuiría y que en cifras absolutas crecería, ¿qué es lo que realmente queremos decir con esto?

En realidad la respuesta es muy sencilla, pero de honda significación económica y social.

Queremos decir que habrá mayor presión sobre el suelo agrícola por parte de los agricultores, y lo que es más grave, mucho más aún, por parte de los que no producen alimentos. Está visto que la población no agrícola crecerá en una mayor proporción, tanto relativa como absolutamente, lo cual representará una demanda de bienes crecientes, que sólo sería atenuado si los ingresos fueran fijos. Sin embargo, aun en este caso siempre será necesario que el sector alimenticio crezca con una dinámica mucho más acelerada que la presente.

Sólo para tener una idea de magnitudes, el Banco Mundial estima que entre 1970 y 1990 los países subdesarrollados aumentarán su población en 1,520 millones. Es decir, en tan sólo 20 años, pasarán de 2,549 millones de seres a 4,069 millones. En cambio los países desarrollados pasarán a tener en ese mismo lapso de tiempo tan sólo un incremento de 205 millones de habitantes (De 1,072 millones en 1970 a 1,277 millones en 1990).

La estabilidad de precios y la dinámica de producción, constituyen otro de los aspectos básicos del sistema.

En los hechos, el supuesto de que el mecanismo de los precios es un asignador óptimo en el uso de los factores de la producción (capital, trabajo, tecnología y recursos naturales) es más un mito que una realidad. Para comprobarlo, basta con tan sólo abrir los ojos.

La premisa de que las fuerzas del mercado actúan por sí mismos y en la dirección adecuada, ha hecho que la preocupación académica y la praxis política del Estado, estén más bien preocupados en buscar "qué producir" que en regular el sistema de precios. Sólo en la medida que han surgido problemas, como por ejemplo que los precios estén demasiado altos (que no permiten su acceso a la mayor parte de la población de menor ingreso) o que estén demasiados bajos (que no permiten una ganancia adecuada) el Estado se ha visto obligado a asumir una actitud. De ahí el papel estabilizador de precios del Estado, mediante acciones de mercado (comprando o importando) o en el papel asignador de precios (fijando precios de modo compulsivo o subvencionando). Lo que ocurre paradójicamente es que en los hechos el Estado cuenta con una capacidad normativa muy amplia para influenciar sobre el sistema de precios, pero no dispone de una capacidad operativa con la cual pueda regular efectivamente el sistema de precios.

En esta materia el papel que jugó el Estado en beneficio del sector agrícola ha sido muy difícil y hasta contradictorio. No sólo que no logró otorgarle un sistema de precios estable, sino que también ha terminado por restringirlo. La razón es muy simple, lo que ha estado en juego en los últimos 30 años no ha sido precisamente el desarrollo de este sector. El modelo de sustitución de importaciones estableció otras prioridades en el sistema como fue el desarrollo del sector industrial y del comercio exterior. Por otro parte, el propio sistema nacional no podía engendrar su propio mecanismo interno de precios en razón al carácter dependiente de nuestros países. Somos economías en las que el sistema internacional de precios ejerce una fuerza vital que termina por dominar la asignación interna de recursos. A su vez, nuestros sistemas de precios y de producción no tienen ninguna influencia sobre el exterior como para lograr que en los rubros principales de exportación haya cierta relativa estabilidad. Por el contrario, cada vez que los precios internacionales de nuestros principales rubros de exportación se modifica, se sufre una repercusión interna que escapa inclusive a las esferas puramente económicas.

En mi concepto, la presencia de factores estructurados por mucho tiempo impedirán un funcionamiento adecuado de los precios, por lo que el Estado deberá seguir actuando y cada vez de modo más integral en este problema. No debemos perder de vista que si bien el desarrollo industrial requiere de un mercado cada vez más amplio y creciente, en los hechos esta necesidad se contrasta con la realidad, en la cual la mayor parte de la población debe destinar hasta un 80 por ciento de su ingreso para alimentarse, y todavía inadecuadamente. Asimismo, ¿cómo lograr una reducción de los precios agrícolas en base a una mayor productividad de la tierra? Es decir, ¿cómo hacer que el agricultor reduzca sus precios, a la vez de ir obteniendo mayores beneficios? Aún más, ¿cómo lograr que los re-

¿cursos económicos disponibles sean asignados para producir alimentos de consumo masivo, que son los que inciden más en la canasta alimenticia y el ingreso?

Como se ve, este problema no sólo puede ser enfocado en la perspectiva de un sector económico en particular, sino que es necesario un enfoque global que implica una política universal de precios y de asignación de recursos. En otros términos estamos hablando de una política económica que está enmarcada dentro de una planificación integral de desarrollo.

Considero que no conduce a mucho seguir una política parcial de precios, salvo de manera transitoria. Esto puede crear trastornos muy serios. Ya lo vimos en el caso del arroz en la República Dominicana.

Si ustedes recordaran, en 1975 el precio del arroz disminuyó. Es decir la población volvió a balancear su consumo diversificado, naturalmente hasta donde su nivel de ingreso le permite.

Este fenómeno, que desde el punto de vista social fue beneficioso para la mayor parte de la población, de mantenerse en el mediano plazo, pudo haber sido fatal, ya que habría sido más atractivo producir plátanos o tubérculos (que también subieron de precios en 1975) que producir arroz, con lo que la asignación de recursos (tierra buena y con riego) se tornaría inconveniente, ya que se tendería a usar esas tierras en cultivos que requieren suelos de menor calidad. Lo que interesa en consecuencia es mantener el sistema de precios estable, lo cual es muy distinto que el de un determinado precio. Y ésta efectivamente es una tarea muy difícil.

Lo anterior plantea a mi juicio un problema de fondo, puesto que pone en tela de juicio la posibilidad de lograr por vía del libre juego del mercado una asignación relativa y adecuada de precios, de rentabilidad y productividad. La disparidad de precios, ingreso y productividad intra e intersectorial en nuestros países es grande y está siendo estimulada en esta dirección precisamente por la estructura económica tan desarticulada y desigual que poseemos.

Es decir, la pretendida búsqueda de un sistema de precios, que a la vez de asignar adecuadamente los recursos logre niveles relativamente parejos entre los distintos sectores de la economía, en nuestros países aún es un mito. La disparidad de ingreso que existe entre un sector y otro, aún es muy grande en nuestros países, lo cual demuestra que el sistema de precios está actuando de manera compartimentada y desarticulada. En otros términos, no está funcionando de acuerdo a los postulados básicos que lo sustentan.

De acuerdo al estudio de la OIT realizado en Santo Domingo en 1970, se i



observará lo anotado anteriormente. En efecto, dicho estudio muestra que mientras el valor agregado por personas ocupada en el sector agropecuario llega a 506 pesos, en el sector minería es de 19,525 pesos, en el industrial 2,646 pesos, y en el de construcción 2,131, para indicar algunos ejemplos.

Esta productividad media tan dispareja no sólo afecta al nivel de ingreso y al uso de los recursos involucrados en cada sector, sino que también provoca otras distorsiones tan graves como son el traslado de excedentes en favor de otro sector, con lo cual se debilita aún más el sector menos atractivo.

En el caso de la República Dominicana cuando estudiamos el funcionamiento del sector agropecuario, en especial el aspecto relativo a la formación del ingreso, llegamos a la siguiente conclusión: Si se lograra un aumento en el ingreso a través de un mejoramiento en la productividad, dada la actual estructura de tenencia de la tierra se produciría un desplazamiento del ingreso en favor del área urbana más que proporcional que en el que quedaría en beneficio del propio sector rural. Lo cual es un indicio obvio del traslado de recursos, hacia otros sectores más atractivos.

No desearía dejar sin mencionar en este tema tan complejo, no a título de crítica, sino de reflexión, un aspecto que tiene que ver con los precios y con el tema de la presente charla.

Todavía en nuestros países se sigue pensando en las "Unidades óptimas". Estas a mi entender no existen, puesto que dependen del sistema de precios. Así por ejemplo, cuando la libra de azúcar está a 60 centavos, la situación es muy distinta de cuando está a 6, y así sucesivamente.

Desafortunadamente los precios de los bienes agrícolas que se usan en la agricultura no están en nuestras manos. Por ello es que generalmente el que termina "pagando la cuenta" es el trabajador agrícola, puesto que es una de las variables internas más fácilmente controlables y que puede abaratar el costo. Lo que importa en este caso es por cuánto tiempo y si vale la pena para el largo plazo y para todo el sistema económico nacional.

Debemos seguir estudiando y preguntarnos siempre: ¿Hasta dónde el sistema de mercado puede controlar el sistema de precios relativos para una mejor asignación de los recursos? Este es uno de los elementos al que debemos prestar la mayor atención.

La presencia de población marginal y de crecimiento poblacional no agrícola es producto del subdesarrollo rural, y es este el problema que tenemos que atenuar. Debemos preocuparnos por generar un proceso de desarrollo en el

cual haya una menor desarticulación sectorial interna. Para que reflexionemos un poco más, permítanme darles unas cifras de tipo poblacional.

La población pobre, dice el Banco Mundial, que recibe menos de 52 dólares per cápita al año, suma un total de 560 millones de personas, de las cuales el 85 por ciento vive en el área rural. En Asia y África el 80 por ciento de la población rural depende básicamente de su trabajo asalariado. Para 1990 la población mundial llegará a 4,000 millones de personas, o sea un incremento en 20 años de 1,520 millones.

¿Qué hacer?

Permítanme ahora, hablar un poco sobre un tema relacionado con el proyecto de la "Sierra". Así como también aclarar en alguna medida un aspecto que discutimos ayer.

Es evidente que en nuestras sociedades aún el problema de los conglomerados marginales está en segundo plano, sin embargo es difícil pensar en el desarrollo sin tomarlos en cuenta. En las Naciones Unidas se le ha dado mucha importancia a este aspecto del problema, y se está convencido de que es necesario prioritariamente actuar sobre este tipo de poblaciones. Ese es el caso del proyecto de desarrollo rural integrado que deseamos apoyar en la Hoya del Lago Enriquillo. Ahí viven 100,000 personas con las cuales creo que es posible actuar, de modo de mejorar su nivel de vida y organización social. Lo importante es generar con ellas un proceso de movilización social que las aglutinen mejor y las habiliten para usar los recursos de que disponen. No hay que pensar para ello demasiado, e más simple de lo que se supone.

Lo importante es que esa comunidad sienta la necesidad de resolver esos problemas partiendo de la base de que debe hacer uso, y cada vez mejor, de los recursos de que dispone, y del aparato institucional que le ofrece o le puede ofrecer el Estado. Este a su vez debe despojarse de su carácter paternalista que tanto daño ha hecho. A veces ha ocurrido, en materia de salud por ejemplo, que mientras la epidemia acosaba a los habitantes de una región, en las neveras de los centros de salud se perdían los medicamentos debido a que simplemente no se utilizaron oportunamente. Esto es una demostración de que la sociedad misma no está organizada para utilizar los recursos de que dispone. Por ello, he insistido aquí, en la necesidad de lograr antes que nada, un mecanismo que actúe como un "catalizador", entre el aparato institucional del Estado y la comunidad. Este modelo contrasta al de la simple subasta pública que a veces se realiza en nuestros países creyendo que es suficiente que vengan los inversionistas para hacerse cargo de la explotación de los recursos.

La historia económica en nuestros países es que el inversionista tradicional cuando llega, se instala sin mayor sacrificio y explota a los habitantes de la región su calidad de simples asalariados. No creo que eso sea lo más deseable. En mi concepto, un auténtico proceso de desarrollo es aquel que tiene capacidad de dinamizar a su propia población, sea inversionista o no, lo importante es construir estructuras sólidas de producción.

La sierra no es un caso aislado, allí hay una comunidad que debe ser la base del desarrollo de esa zona o región. La prosperidad de la gente es la prosperidad de todos. Considero que el ISA puede ser buen catalizador del desarrollo. ¿Por qué no? Lo que le queda es tan sólo actuar especialmente en beneficio de los habitantes más pobres de nuestras sociedades.