

6

**Apuntes para la comprensión de la problemática del
desarrollo agropecuario en América Latina**

(Lima, diciembre de 1990)

Apuntes para la comprensión de la problemática del desarrollo agropecuario en América Latina (*)

(Lima, diciembre de 1990)

En las tres últimas décadas se han producido transformaciones importantes en el sector agropecuario latinoamericano, las cuales se manifiestan en cambios en la estructura de propiedad, el incremento de la producción comercializada, el surgimiento de nuevas formas de organización empresarial, una mayor utilización de tecnología moderna, el incremento en el número de trabajadores asalariados y la monetización generalizada de las relaciones económicas.

Sin embargo, estas modificaciones no han llegado a cubrir las expectativas que - sobre el desarrollo del sector- se tenían en años anteriores y, además, se han materializado con diferente grado de intensidad en los países de la Región, de manera que un buen número de países latinoamericanos todavía sigue enfrentando agudos problemas en el sector agropecuario, especialmente en lo que respecta a la producción y productividad, financiamiento, abastecimiento de fertilizantes, tecnología, comercialización y precios.

Pero el problema fundamental es que la Región se ha mostrado incapaz de superar, se relaciona a la persistencia y, en algunos casos, a la agudización de los desequilibrios socioeconómicos que históricamente han dominado la escena rural, tales como el desempleo y el subempleo generalizados, el déficit en el abastecimiento de alimentos y los consiguientes problemas nutricionales de grandes masas de población rural, la desigual distribución del ingreso, las precarias condiciones de vida en el campo y los problemas derivados del considerable incremento de las migraciones hacia las zonas urbanas.

La explicación de la situación antes planteada se encuentra en la naturaleza misma del funcionamiento general del sector agropecuario en la Región, que se expresa en la introducción de técnicas capitalistas de producción y expansión en el segmento moderno (básicamente asociado a la agricultura de exportación) y en la coexistencia de estructuras y relaciones tradicionales de producción (principalmente relacionadas a la agricultura para consumo interno).

Este tipo de desarrollo agropecuario es coherente con las transformaciones globales ocurridas en la economía de la Región en las últimas décadas, con sus formas de organización social y con la manera como ésta se ha articulado en el ordenamiento internacional.

El problema de la pobreza y el atraso rurales, en consecuencia, está asociado estrechamente a la dinámica del desarrollo en otras áreas del propio sector agropecuario en la actividad económica nacional en su conjunto y en el propio sistema económico mundial. La persistencia de los desequilibrios socioeconómicos en el sector rural a principios de la década del ochenta se explica entonces por el carácter concentrador y excluyente del sistema en su conjunto.

En esta perspectiva, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Al analizar la evolución de la economía latinoamericana en los últimos años y las perspectivas de la Región en la década del ochenta señala:

“El desarrollo de los últimos treinta años estuvo marcado...por una ambivalencia fundamental. De una parte, demostró la capacidad de la Región para expandir su producción material a un ritmo bastante alto; de otra reflejó una incapacidad para distribuir en forma equitativa los frutos de ese material acelerado”.¹

Y, agrega:

“Así, mientras se encuentran comportamientos alentadores de algunos indicadores económicos convencionales tales como los referentes al ritmo de crecimiento de producto, las exportaciones o las reservas internacionales, se encuentran también resultados desalentadores en los indicadores sociales, tales como desnutrición, pobreza absoluta, analfabetismo, subempleo y desempleo, etc.”.²

El planteamiento de Iglesias se completa cuando relaciona esta transformación económica interna con lo que denomina “una creciente internacionalización de las economías latinoamericanas”, de manera que se acentúa la vinculación de sus procesos de desarrollo nacional con los cambios ocurridos en la economía mundial.

Desde la posguerra, las tendencias de transformación económica esbozadas a partir de los años treinta se explicitan con mayor claridad y es dentro de este contexto que se hacen sucesivos y variados intentos de interpretación de la problemática agropecuaria latinoamericana, especialmente desde las ópticas estructuralista, neoclásica y de lo que se ha denominado el enfoque histórico-estructural y vinculado a la teoría de la dependencia.

3

¹ IGLESIAS, Enrique V...; **“América Latina en el umbral de los años ochenta”**; artículo publicado en “Revista de la CEPAL”; Santiago de Chile, ONU/CEPAL; diciembre de 1979; No. 9; Página 15.

² IBID; Página 15.

³ Un análisis en detalle acerca de las características y principales limitaciones de los tres enfoques mencionados se encuentra en: ASTORI, Danilo...; **“Algunas Interpretaciones sobre el proceso económico de la**

De los tres enfoques, el más débil desde el punto de vista metodológico y desde una perspectiva científico-social es el de tipo neoclásico, pues el énfasis que pone en el análisis abstracto-deductivo, le resta todo contenido histórico, aspecto fundamental para la comprensión de la problemática agropecuaria en América Latina.

Durante los primeros años de la década del cincuenta, el diagnóstico del desarrollo agropecuario latinoamericano se caracteriza por el énfasis puesto en el insuficiente ritmo de crecimiento de la producción, lo que se atribuye -básicamente- a la carencia de estímulos económicos adecuados ante el aceleramiento del proceso inflacionario, profundas desigualdades en las estructuras de propiedad y de tenencia de la tierra y carencia de suficientes conocimientos técnicos, todo lo cual genera efectos negativos sobre la capacidad adquisitiva de las familias, los niveles de nutrición y el comercio exterior.

En la década del sesenta, el análisis se centró en la conceptualización de la problemática agropecuaria, entendiéndola como estrechamente vinculada a su definición como obstáculo estructural básico para el desarrollo de la economía en su conjunto.

La inelasticidad de la oferta de productos agrícolas se concibe como uno de los cuellos de botella estructurales de las economías latinoamericanas y como una de las fuentes esenciales de presiones inflacionarias. Cabe destacar, que en estos años la estructura de la propiedad y de la tenencia de la tierra se consideró como el factor determinante del insuficiente aumento de la producción y el problema básico a solucionar mediante la Reforma Agraria.

Así, en una Mesa Redonda organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en torno a las perspectivas del desarrollo agropecuario en la década del setenta se señalaba: **“...la reforma agraria es una de las bases fundamentales para el desarrollo justo y estable de los pueblos latinoamericanos”**.⁴

Se considera el latifundio como un régimen de tenencia de la tierra que impide - debido a su gran extensión- la incorporación de mejoras tecnológicas productivas, con lo que la Reforma Agraria -que en la práctica se ha limitado a una reforma de la tenencia de la tierra- se propiciaba bajo el supuesto de que se resolvería el problema del estancamiento técnico en el área rural.

agricultura en la América Latina”; artículo publicado en “El Trimestre Económico”; Vol. XLVII (2); México, abril-junio de 1980; No. 186; Páginas 335-376.

⁴ GIMENEZ LANDINEZ, Víctor...; **“La Reforma Agraria y el Desarrollo de los Países Latinoamericanos en la próxima década”**, ponencia publicada en: BID...; **“El Desarrollo Agrícola de América Latina en la Próxima Década”**; Washington D.C., 1967; Página 279.

En este período, también se enfatiza en el papel que le compete a la agricultura en el proceso de formación del ahorro, en la ocupación de la fuerza de trabajo y en la creación de un mercado más amplio para estimular la expansión de la industria, aspectos en los cuales la reforma Agraria también debía desempeñar un rol principal.

En los años sesenta, otros autores, desde una óptica basada en la realidad agropecuaria de los países económicamente más avanzados, han planteado que la solución de la problemática rural en América Latina se limita a la acción de los estímulos económicos en el sector; esto es, que se requiere modernizar la agricultura tradicional, a través de la disponibilidad de nuevos medios de producción (materiales y humanos), con alta rentabilidad y lograr así que el sector agropecuario en su conjunto contribuya en una mayor medida al crecimiento económico.

A medida que transcurría la década del setenta, la realidad agropecuaria de la Región mostraba que los planteamientos hasta entonces sustentados eran insuficientes para la comprensión del problema. Ni la Reforma Agraria -parcialmente implementada- ni los estímulos económicos a la agricultura tradicional, constituían -por sí solos- una solución. La desilusión, sin embargo, se ha manifestado en toda su magnitud al constatarse el mantenimiento y agudización de los desequilibrios socioeconómicos en el sector agropecuario, a pesar de haberse logrado algunos avances en cuanto al crecimiento de la producción.

Lo anterior muestra la necesidad de conceptualizar la problemática agropecuaria latinoamericana desde una perspectiva integral, esto es, teniendo en cuenta tanto los aspectos económicos tradicionalmente considerados (tales como: producción y productividad, inversión y tecnología, exportaciones, etc.), como los aspectos socioeconómicos estrechamente vinculados a los primeros (tales como niveles de ingreso y su distribución, educación, empleo, grado de nutrición y, en general, condiciones de vida de la población rural).

Entendida así la problemática agropecuaria de la Región, los esfuerzos para su solución deben estar orientados a la búsqueda de medidas de política integrales que consideren todas estas variables y que -además- las ubiquen en la interacción de los diferentes segmentos -tradicional y moderno- del sector rural; en las relaciones de este sector con la economía en su conjunto y en el modo en que esta se ha articulado en el ordenamiento económico internacional. En los siguientes acápite se presenta un análisis de los principales aspectos de la problemática agropecuario en la Región.

1. Población

Los países de América Latina han experimentado en los últimos veinte años un acelerado proceso de urbanización, pero, a pesar de ello, la actividad agropecuaria -que es la principal del medio rural- sigue constituyéndose en la fuente básica del empleo y de vida de una gran parte de la población de la Región. Se estima que la población dedicada a la actividad agropecuaria en América Latina es de alrededor del 93% de la que vive en las áreas consideradas rurales. El resto de la población rural trabaja y vive de la minería, comercio, servicios, etc.

En 1960, el 51% de la población total de la Región trabajaba y vivía de la actividad agropecuaria. Sobre un total de 201 millones de latinoamericanos, 103 millones vivían en las zonas rurales y de ellos la mayor parte la constituían campesinos. En algunos países como Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Jamaica, el porcentaje de la población rural superaba inclusive el 70%.

A fines de la década del setenta, esta estructura poblacional se modificó sustancialmente, constituyendo la población rural latinoamericana apenas el 33% del total. Solo dos países, Bahamas y Guatemala, han experimentado un crecimiento en la ponderación de su población rural con respecto a la población total, en éstas dos últimas décadas.

Sin embargo, aun cuando en términos relativos con respecto a la población total, la población dedicada a la actividad agropecuaria ha disminuido, en términos absolutos se ha incrementado.

La población rural de la Región, a fines de 1979, asciende a cerca de 112 millones de habitantes, lo que supone que en veinte años aumentó a una tasa promedio anual de 1%.

De otro lado, la población urbana de la Región aumentó su participación relativa con respecto a la población total, de 49.9% en 1960 a 67.1% a fines de la década del setenta, es decir, en términos absolutos, ha aumentado en aproximadamente 128 millones de habitantes, a una tasa promedio anual del 4.2% (Véase: Cuadro No.1).

Esta situación se explica, fundamentalmente, por el proceso migratorio del campo a la ciudad ocurrido en las dos últimas décadas. Las cifras antes presentadas, permiten estimar en alrededor de 60 millones el número de campesinos -mayoritariamente jóvenes- que han migrado hacia las zonas urbanas.

Las causas de este proceso migratorio rural-urbano se encuentran -tal como se señaló al inicio de este artículo- en la naturaleza misma del funcionamiento general del sector

agropecuario en la Región y en la manera como este se ha articulado en la actividad económica en su conjunto y en el ordenamiento económico internacional.

Se manifiestan en la poca capacidad del sector agropecuario de la Región para ofrecer empleos regulares y adecuados, en el consiguiente aumento de la fuerza de trabajo rural excedente, en la falta de acceso a las tierras o en la expulsión de sus tierras de los campesinos, en las diferencias en los ingresos urbano-rurales, en los bajos niveles de escolaridad y salubridad de la población rural y, en general, en las precarias condiciones de vida que ofrece el medio rural; todo lo cual ha originado que millones de campesinos migren hacia las zonas urbanas con la esperanza de mejorar las condiciones de vida de ellas y de sus familiares.⁵

Las consecuencias de este proceso son el incremento del subempleo y del desempleo ante la incapacidad del sector industrial para absorber la mano de obra excedente proveniente del sector rural, la agudización de los problemas habitacionales y dificultades para incorporar a esta nueva población al conjunto de los servicios urbanos y la solución y degradación de la vida en las grandes ciudades, dando origen a la formación de los denominados “cinturones de miseria” en los alrededores de los centros urbanos y a los que se les ha denominado en los distintos países de la Región como tugurios, favelas, barriadas, pueblos jóvenes, callampas, villas miseria, etc.

Un estudio reciente del Banco Mundial⁶, muestra que el número de ciudades en los países latinoamericanos está aumentando con rapidez. Así, en 1950, solo una ciudad en la Región -el Gran Buenos Aires- tenía una población superior a cinco millones de habitantes, en tanto que cinco ciudades de países industrializados habían alcanzado o superado ese tamaño.

Se estima que, para el año 2000, los países subdesarrollados tendrán un total de 18 ciudades con más de 10 millones de habitantes y, por lo menos una de ellas, México D.F., llegará a los 30 millones de habitantes.

En el Cuadro No. 2, se aprecian algunos indicadores del rápido proceso de urbanización ocurrido en los países latinoamericanos en las dos últimas décadas. En 1960, el 40% de la

⁵ Un pequeño porcentaje de campesinos ha migrado hacia otras zonas rurales del mismo país (tal es el caso de los flujos migratorios hacia la región amazónica de países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú), o hacia las zonas rurales de países limítrofes para trabajar permanentemente o estacionalmente (tal es el caso de los recientes flujos migratorios hacia territorio venezolano o de los “chicano-mexicanos” en EE.UU.).

⁶ BANCO MUNDIAL...; **“Informe sobre el Desarrollo Mundial 1979”**; Washington, D.C.; agosto de 1979; Capítulo VI; Páginas 84-100.

población urbana de la Región vivía en la ciudad más grande de cada país y el 17% vivía en ciudades de más de 500,000 habitantes.

En 1975, el 41% de la población urbana de la Región vivía en ciudades de más de 500,000 habitantes, las cuales aumentaron de 20 a 42 en esos quince años. Destaca el acelerado ritmo de urbanización experimentado en algunos países tales como Argentina, Brasil, México y Colombia. Así, en la década del setenta, las ciudades de México D.F. y Sao Paulo crecieron -cada una- en más de medio millón de habitantes por año.

Al parecer, estas tendencias se mantendrán en los próximos años. El Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) estima que, a pesar de que se reducirá levemente la tasa de crecimiento de la población a partir de 1980, en lo que resta del Siglo, la población latinoamericana se incrementará en 75% y ascenderá a más de 600 millones de habitantes⁷.

Por su parte, el Banco Mundial calcula que en el año 2000 el 75% de la población latinoamericana vivirá en zonas urbanas⁸. En consecuencia, es de esperar que continúe la migración rural-urbana, especialmente en aquellos países de la Región donde la proporción de la población que vive en zonas rurales es aún elevada y que son también aquéllas donde es mayor la incidencia de la pobreza crítica.

Las características de la población rural latinoamericana y el proceso de migración rural urbano, que se ha analizado están estrechamente vinculadas a otros aspectos de la problemática agropecuaria de la Región y al modelo de industrialización adoptado, básicamente concentrador y excluyente.

2. Empleo

El sector agropecuario latinoamericano se caracteriza por el mantenimiento de agudos niveles de desocupación y de subempleo generalizado. Aproximadamente, las dos terceras partes de la población económicamente activa de la Región tiene dificultades para encontrar un empleo regular durante todo el año.

La proporción de la fuerza de trabajo dedicada a la actividad agropecuaria sigue siendo bastante significativa en la Región, a pesar de que en las dos últimas décadas se ha producido una reducción relativa -y, en algunos países, absoluta- de la población y empleo agrícolas.

⁷ CELADE...; **Boletín Demográfico**; Santiago de Chile, enero de 1979; No. 23.

⁸ BANCO MUNDIAL...; **Op.Cit.**; Pagina 85.

En el Cuadro No. 3 se aprecia la evolución de la fuerza de trabajo en Latinoamérica por países y por sectores para el período 1960-1977. La población económicamente activa representa en todo el período entre el 53% y 54% en promedio de la población total.

Si se tiene en cuenta la distribución por sectores de la fuerza de trabajo, se observa que, en 1960, el 50% de la misma se ubica en la actividad agropecuaria, mientras que el 20% y 30% restantes laboraban en los sectores industria y servicios respectivamente.

A fines de la década del setenta, y como consecuencia del proceso de migración rural urbano ya analizado, tal estructura se ha modificado de manera que, en 1977, sólo el 38% de la fuerza de trabajo se ubica en el sector agropecuario, mientras que el 22% laboraba en el sector industrial y el 40% restante lo hacía en el sector servicios.

El casi insignificante incremento de la participación del sector industrial en el total de la fuerza de trabajo de la Región⁹ contrasta con el notorio aumento de la fuerza de trabajo ocupada en las actividades comerciales y demás servicios no básicos de las zonas urbanas¹⁰ y demuestra la incapacidad de la industria manufacturera latinoamericana -por el propio modelo de industrialización adoptado- de absorber el excedente de la población rural, con lo que el desempleo rural se ha convertido en subempleo urbano.

Asimismo, el proceso de modernización agrícola implementado en algunos países de la Región en los cultivos de exportación ha implicado una fuerte mecanización y consecuente reemplazo de trabajadores permanentes por eventuales, los cuales pierden no solo la seguridad de trabajo sino también la de su producción de subsistencia al no disponer ya de las tierras que, para tal fin- les eran entregadas como parte de su remuneración.

Esta situación ha sido propiciada por la misma política económica de los gobiernos y ha posibilitado no solo que los nuevos empresarios agrarios contraten trabajadores eventuales, sino que, además, dispongan de las mejores tierras para el cultivo¹¹.

Otro factor que ha agravado el problema de desempleo y subempleo agrícolas ha sido la reconversión de antiguas tierras destinadas a la agricultura hacia la producción de una ganadería extensiva, orientada -como es el caso de América Central- a exportar "carne barata" a los Estados Unidos.

Se estima que el crecimiento promedio anual de la fuerza de trabajo de la Región será de 2.7% hasta el año 2000, tendencia que será similar a la experimentada por la fuerza de

⁹ Al pasar dicha participación -en dos décadas- apenas el 20% al 22% del total.

¹⁰ En 1977, el porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en el sector servicios representaba el 40% del total, nivel que era superior -inclusive- al correspondiente del sector agropecuario.

¹¹ Al respecto, un ejemplo claro viene a ser lo ocurrido con la cooperativización de las haciendas azucareras del norte del Perú, dentro del marco del proceso de reforma agraria implementado a partir de 1969.

trabajo agropecuaria. Resulta, pues, evidente, la necesidad de que la agricultura retenga una proporción mayor de la población rural, para lo cual es indispensable la existencia de oportunidades de empleo en condiciones de mayor eficacia y productividad y en explotaciones económicamente viables.

Sin embargo, de mantenerse las características actuales en la estructura económica de los países de la Región, es muy probable que la migración rural urbana persista, que la absorción del excedente de la población rural por la industria manufacturera sea inclusive más lenta en el futuro que en años anteriores y que, por lo tanto, la mayor carga en la absorción del exceso de esta mano de obra rural continúe recayendo en el sector servicios.

Las políticas que los gobiernos latinoamericanos adopten en el futuro en materia de empleo deberán considerar las implicancias de tales perspectivas e implementar medidas que incrementen la proporción de mano de obra rural que se incorpore al producto antes de ser entregado para el consumo y que esta incorporación se realice en el lugar mismo de producción. Todo ello supone la creación de mejores niveles de vida en el área rural y la ubicación del desempleo y subempleo rurales como un aspecto esencial dentro del conjunto de la problemática agropecuaria.

3. Ingresos y niveles de vida

Un problema estrechamente asociado al del desempleo y subempleo en la actividad agropecuaria es el hecho de que los ingresos medios del trabajador rural son mucho menores que los correspondientes al trabajador urbano, que la distribución de este ingreso es aún más desigual en el campo que en las ciudades y que grandes masas de la población rural se encuentran en niveles de pobreza crítica.

Figuroa y Weisskoff, en un reciente estudio sobre la distribución de ingresos en América Latina, les prestan especial interés a las características de esta distribución en zonas urbanas y rurales¹².

En el Cuadro No. 4 se presenta la distribución del ingreso en las zonas rurales para cinco países latinoamericanos, apreciándose que el 60% más pobre recibe apenas el 28% del ingreso mientras que el 20% más rico capta el 51% del mismo. En Colombia y México, el 5% más rico recibe los porcentajes más altos, mientras que la distribución peruana muestra participaciones mayores en el total de ingresos rurales para los percentiles medios 61-80º.

¹² FIGUEROA, Adolfo...; WEISSKOFF, Richard...; **Visión de las Pirámides Sociales: Distribución del Ingreso en América Latina**; CISEPA; Pontificia Universidad Católica del Perú; Serie: Documentos de Trabajo; No. 15; Lima, 1974; Página 74.

En términos comparativos el estudio antes mencionado muestra que el ingreso promedio de la zona urbana es más de dos veces mayor que el promedio rural¹³. Asimismo, la relación de los coeficientes GINI -que muestran el grado global de concentración- indica mayor desigualdad en la zona urbana en todos los países de la muestra menos en Colombia, tal como se aprecia en el Cuadro No. 5.

Así, la participación en el ingreso del 60% más bajo de la zona urbana es, en promedio, menor que la correspondiente participación rural, pero, para el 5% más alto, la participación urbana es mayor que la respectiva participación rural.

Sin embargo, es necesario tener cuidado en las conclusiones que se pueden derivar del manejo de indicadores globales por lo que habrá que considerar también la magnitud del ingreso total a repartirse diferenciando zonas urbanas y rurales.

En palabras de los mismos autores: **“...la porción más baja de la población rural debe recibir una parte más grande de una “empanada” mucho más pequeña para poder sobrevivir. La observación empírica de que el 60% más pobre de la zona rural recibe porcentajes similares o ligeramente mayores que los respectivos grupos urbanos, es muy poco consoladora si consideramos el promedio rural”**¹⁴

En todo caso, puede afirmarse que la población rural se concentra en la mitad más baja de la pirámide de ingresos, mientras que la población urbana predomina en la mitad más alta -lo que implica que es sumamente significativo el nivel de pobreza rural- y que la concentración del ingreso siempre resulta en una transferencia neta del ingreso del área rural a la urbana, lo que también ha sido propiciado -en gran parte- por las políticas de industrialización adoptadas.

En el Cuadro No. 6 se presentan recientes estimaciones de CEPAL en torno a la incidencia de la pobreza absoluta en algunos países de América Latina, en los primeros años de la década del setenta. Puede apreciarse que, alrededor de un 40% de la población de América Latina está afectada por la pobreza extrema y casi la mitad de esa población podía ser considerada indigente, es decir, ¡Cerca de 110 millones de habitantes son pobres y, de éstos, 54 millones están a nivel de indigencia!

Los porcentajes son aún más dramáticos en el área rural, donde el 62% de hogares se encuentran bajo la línea de pobreza y más de la mitad de ellos están por debajo de la línea de indigencia. De continuar las tendencias actuales, en el año 2000, los pobres de la Región habrán aumentado en cifras absolutas, a pesar de que constituirán una menor proporción

¹³ En estos cálculos no se ha considerado el efecto de las diferencias en el costo de vida en las zonas urbanas y rurales, de manera que se trata de comparaciones entre ingresos nominales.

¹⁴ FIGUEROA/WEISSKOFF...; **Op. Cit.**, Páginas 9-10.

de la población rural y la brecha existente al respecto entre el campo y la ciudad se habrá ampliado con las implicancias sociales consiguientes.

La pobreza crítica en el área rural es pues dramática, a pesar de que es menos “visible” que la pobreza urbana y las políticas que se adopten en el futuro en materia agropecuaria deberán considerarla como un problema prioritario a resolver. Dentro de este contexto, es necesario mejorar los niveles de vida de la población rural, no solo en términos de adecuados niveles de empleo y de ingresos, sino también en materia alimentaria y de educación, salud y vivienda, aspectos en los cuales las zonas rurales acusan serias deficiencias¹⁵.

A principios de la década del setenta, la desigual distribución de los ingresos en las zonas rurales y, en general, los aspectos fundamentales de la problemática agropecuaria de la Región se atribuían a la estructura de propiedad y tenencia de la tierra. Los años transcurridos han demostrado, sin embargo, que tal aspecto es solo una de las causas de la compleja problemática agropecuaria latinoamericana.

4. Utilización de la tierra y estructura de propiedad

América Latina tiene, aproximadamente, 1,500 millones de hectáreas de tierras agrícolas y bosques que representan el 75% de la extensión territorial total de la región calculada en poco más de 2,000 millones de hectáreas. Del total de tierras agrícolas y bosques, 989 millones de hectáreas son bosques (66%) y 538 millones de hectáreas son tierras aptas para el cultivo.

En el Cuadro No. 7 se analiza el grado de utilización de la tierra en las actividades agropecuarias para diecinueve países de la Región¹⁶, destacándose que, de la extensión territorial arable (excluyendo superficies en montes y bosques), apenas el 2% se encuentra bajo riego, el 30% son tierras efectivamente cultivables, mientras que cerca del 70% está conformado por pastos naturales.

El porcentaje de tierras cultivadas ha aumentado en la última década debido a la incorporación al cultivo de zonas de pastos naturales y de bosques de zona templada y la puesta en marcha de una serie de proyectos de grandes irrigaciones en la Región, aunque

¹⁵ Tomano solo como ejemplo el problema educacional, en 1970, el 59% de la población rural en Brasil era analfabeta; el 42% en República Dominicana y el 35% en Colombia y Panamá.

¹⁶ Para efectos de homogenización del cuadro no se han considerado a Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

todavía se sigue desperdiciando buena parte del agua de riego con los consiguientes efectos negativos en el rendimiento del suelo.

En lo referente a la superficie forestal de la Región, esta es tan grande que podría abastecer las necesidades de gran parte del mundo durante varios años, pero, paradójicamente, no siquiera alcanza a satisfacer las necesidades mínimas de la población latinoamericana.

De cerca de 1,000 millones de hectáreas de bosques en la Región, aproximadamente, el 70% es inaccesible, lo que deja 300 millones de hectáreas para la explotación, de los cuales más del 70% está aún sin explotar. En el futuro deberá considerarse, de un lado, las mayores necesidades de explotación forestal y, de otro lado, la importancia que los bosques inaccesibles tienen en la preservación de las aguas y el suelo.

En lo que respecta a la tenencia de la tierra, los estudios realizados en 1961 por el Centro Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) para siete países latinoamericanos¹⁷ muestran una gran desigualdad. Así, se encuentra que 5.4 millones de explotaciones ocupaban 489 millones de hectáreas. De estas, las explotaciones más grandes representaban solo el 2.6% del total de unidades, pero ocupaban el 46% de la superficie total, con un promedio de 1,626 hectáreas por unidad de explotación.

En el otro extremo, 2.9 millones de explotaciones de tipo familiar representaban el 52.7% del total, pero ocupaban solo 11.5 millones de hectáreas, esto es, el 2.3% de la superficie apta para la actividad agropecuaria, con un promedio de 4 hectáreas por unidad de explotación.

En el Cuadro No. 8, a la información obtenida en el estudio CIDA, se ha agregado la correspondiente a cinco países centroamericanos, apreciándose para el total de la muestra -doce países- las mismas características de desigualdad en la tenencia de la tierra ya señaladas anteriormente.

Así, en promedio, el 73% de unidades de explotación ocupaban solo el 7% de la superficie total, mientras que el 1% de las unidades de explotación tenía el 44% de la superficie. Los países con niveles más acentuados de desigualdad en la tenencia de la tierra eran Perú, Brasil, Colombia, Ecuador y Chile en la zona sudamericana y, El Salvador, Guatemala y Costa Rica en la zona centroamericana. En todos los países se aprecia una

¹⁷ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y el Perú.

significativa brecha entre las unidades sub-familiares y las unidades multifamiliares grandes.¹⁸

En este marco, la redistribución de la propiedad de la tierra fue considerada como el elemento fundamental de la política agropecuaria en los años setenta. Existían ya antecedentes de procesos de reforma agraria implementados mediante revoluciones, tales como la de México en 1917, la de Bolivia en 1953 y la de Cuba en 1959.

El atraso del sector agrícola y la incidencia de este en el subdesarrollo latinoamericano, así como la emergencia de grupos reivindicativos campesinos que organizaban acciones como la de toma de tierras, motivaron que los gobiernos latinoamericanos y organismos internacionales como la CEPAL propiciarán políticas de reforma agraria en la Región. Inclusive, el Programa de la “Alianza para el Progreso”, auspiciado por el gobierno de los Estados Unidos, también la consideraba como uno de sus puntos principales.

Es así como se promulgaron leyes de reforma o de transformación agraria en Venezuela en 1960; Colombia en 1961; Costa Rica en el período 1961-1962; Chile entre los años 1962 y 1967; Panamá, Honduras, Guatemala y República Dominicana en 1962; Nicaragua y Paraguay en 1963; Perú, Ecuador y Brasil en 1964.

A pesar de que la reforma agraria no era considerada en esos años como una simple herramienta sino más bien como una condición de desarrollo en el sector agropecuario de los países de la Región, en su implementación se puso énfasis solo en la redistribución de la propiedad de la tierra y en la eliminación del latifundio y minifundio como regímenes de tenencia.

En este sentido, las metas que se establecieron en materia de reforma agraria en los siete países incluidos en el estudio CIDA fueron, al parecer, bastante ambiciosas. Sobre un total de poco más de 7 millones de familias campesinas potencialmente beneficiarias se esperaba beneficiar -aproximadamente- al 5% anual (es decir, 354 mil familias) y, si a esto se agregaba un incremento promedio anual de 161 mil familias, se tiene que, la meta anual de familias campesinas beneficiadas ascendía a 515 mil que representaba un horizonte de cerca de quince años para que el proceso de afectación de tierras incluyese al total de las familias potencialmente beneficiarias (Véase: Cuadro No. 9).

¹⁸ Se extiende por **explotaciones subfamiliares**, aquellas cuyas tierras son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de una familia de acuerdo a los niveles locales; **explotaciones familiares**, aquellas que son de suficiente superficie para satisfacer las necesidades básicas de la familia y que proveen empleo remunerativo de 2 a 3.9 hombres-año; **explotaciones multifamiliares medianas**, aquellas con suficiente tierra y que requieren el trabajo de 4 a 12 hombres-año; y, **explotaciones multifamiliares grandes**, aquellas cuyo tamaño permite suministrar trabajo a más de 12 personas.

Sin embargo, los resultados no fueron muy alentadores. Es así como en Colombia, a cuatro años de implementación del proceso de afectación de tierras, solo se habría beneficiado 33,071 familias (es decir, el 13% de la meta prevista); en Ecuador, a dos años de implementación, se habían beneficiado 18,877 familias (es decir, el 33% de la meta prevista); y, en Chile, a dos años de implementación, se beneficiaron 1.066 familias (que representan el 4% de lo previsto).

Como se aprecia, el problema no estaba solo en suponer que la redistribución de la tierra implicaba automáticamente la redistribución de los ingresos, el incremento de la producción y productividad, la mejora en las condiciones de vida, etc., sino -además- en el hecho de que las leyes de reforma o de transformación agraria promulgadas en este sentido, tuvieron un alcance muy limitado.¹⁹

A fines de la década del sesenta y principios de los años setenta, el interés en la Reforma Agraria -entendida como la redistribución de la propiedad de la tierra- fue, hasta cierto punto, reemplazado por la preocupación en la tecnificación del sector agropecuario, por la inquietud en cuanto al abastecimiento de alimentos y, por consiguiente, por la preocupación en la productividad agropecuaria, aspecto básico dentro de la denominada “Revolución Verde”.

En todo caso, la Reforma Agraria dentro de este nuevo enfoque, debería también enfatizar en estos aspectos de la problemática. La racionalidad de esta nueva preocupación se basaba en el deseo de ampliar el mercado interno para los productos industriales y de convertir al sector agropecuario en productor de insumos y alimentos a bajo costo para el sector industrial y urbano.

Ahora bien, para ampliar el mercado interno era necesario incrementar significativamente los ingresos reales del campesino a fin de darles capacidad adquisitiva para la compra de los bienes manufacturados.

En este sentido, se pensaba que la eliminación de los altos niveles de concentración de la propiedad de la tierra y de la explotación ineficiente de los recursos agropecuarios podía ser una acción de política efectiva para el incremento de los ingresos en el sector.

En cuanto a la producción de insumos y alimentos a un bajo costo, se postulaba la modernización de la agricultura a través de la mecanización de las tareas agropecuarias y

¹⁹ Precisamente, ante el limitado alcance de la Ley de Reforma Agraria promulgada en el Perú, en junio de 1969 se dio una nueva ley de carácter más radical en lo referente a la redistribución de la propiedad de la tierra, aunque también carente de una concepción integral.

mayor utilización de fertilizantes, pesticidas, semillas mejoradas, etc. En la práctica, sin embargo, los resultados mostraban que los objetivos no se cumplían según lo previsto.

Como se señala en un reciente estudio realizado en el Perú: **“En la mayoría de los países latinoamericanos, no se ha producido una redistribución de la propiedad agrícola, pero se incentiva la modernización de dicha actividad”**.²⁰

Se señala que en los países en los cuales se realizó una reforma en la tenencia de la tierra, no se llegó a incrementar los niveles de ingreso de la masa campesina pues solo se favoreció a una pequeña parte de la población rural, mientras que el objetivo de ampliar el mercado interno vía la Reforma Agraria no se cumplió, entre otras causas, por la gran cantidad de campesinos no beneficiados por el proceso y la baja participación del sector agropecuario en el producto bruto interno (PBI) frente al mantenimiento de una fuerza laboral rural altamente significativa.

La orientación de los mejores recursos agropecuarios hacia el sector externo es otro aspecto fundamental del problema.

En consecuencia, puede señalarse, que la concepción misma con la que ha sido planteada la Reforma Agraria en la Región estaba limitada.

Así, mientras a principios de la década del sesenta se concebía la Reforma Agraria - y específicamente la Reforma de la tenencia de la tierra- como una finalidad en sí misma, que solucionaría la problemática agropecuaria, descuidando aspectos tales como la producción y la productividad, niveles tecnológicos, financiamiento, etc.; la nueva concepción esbozada a partir de los años setenta e inspirada en la denominada “Revolución Verde”, enfatizaba en los indicadores convencionales planteando el problema en términos técnicos y dejando de lado, por tanto, la solución de la problemática socioeconómica de la Región y que afecta principalmente a grandes masas de la población rural.

Las dos concepciones, en consecuencia, enfatizaban en aspectos parciales del problema.

5. Producción, productividad y demanda de alimentos

La producción agropecuaria de la Región ha disminuido su participación relativa en la formación del producto bruto interno total en las últimas dos décadas. Así, mientras en 1960 el 24% de la producción interna se explicaba por la actividad agropecuaria a fines de 1978 ese porcentaje había disminuido a un 18% del total (Véase: Cuadro No. 10).

²⁰ ECO, Grupo de Investigaciones Económicas...; **“La reforma agraria y permanencia de los enclaves de la periferia”**; Fundación Fiedrich Ebert-ILDIS; Lima, 1978; Serie Materiales de Trabajo; No. 18; Página 18.

Comparativamente, la contribución del sector industrial en ese mismo período aumentó de 25% a 27% y la del sector servicios se incrementó de 51% a 55%.

Esta menor participación relativa de la actividad agropecuaria en la producción total de la Región se explica, no por la disminución de la producción agropecuaria en términos absolutos, sino más bien por las mayores tasas de crecimiento experimentadas en la producción mundial.

En efecto, para el período 1960-70, la producción agropecuaria creció a una tasa promedio anual del 3.6%, cifra que disminuyó a 3.3% en el período 1970-77, pero que volvió a aumentar al 3.5% en 1978. En líneas generales, la producción agropecuaria de la Región creció en las últimas dos décadas a un ritmo relativamente estable (Véase: Cuadro No. 11).

²¹

El sector industrial, por su parte, creció a una tasa del 6.5% anual en la década del sesenta y si bien ese ritmo de crecimiento disminuyó un poco en el período 1970-77, se recuperó en 1978, año en que la producción industrial creció, en promedio, en 8.3%.

Si se analiza la tasa de crecimiento anual del producto bruto interno en la Región, se encuentra que esta ha disminuido del 5.3% en los años sesenta al 5.1% en el período 1970-77 y ha experimentado tasas aún menores en 1978 y 1979.

El menor crecimiento de la producción de la Región es reflejo de la situación de crisis económica y financiera que han experimentado los países latinoamericanos en los últimos años, dentro del marco de la crisis económica mundial.

Del análisis solamente de las tasas de crecimiento del producto, se puede desprender que el sector agropecuario de la región ha sido el más afectado por la crisis.²² El problema se agrava si se incluyen los efectos que la situación de crisis antes planteada han producido en los demás indicadores “convencionales” de crecimiento del sector, pero, principalmente, en la agudización de los problemas socioeconómicos de las zonas rurales.

A fin de visualizar con mayor profundidad el problema productivo en el sector agropecuario de la Región, es necesario analizar no solo las tasas de crecimiento sino, principalmente, la estructura misma de la producción. En este sentido, se encuentra que las mejores tierras aptas para el cultivo son destinadas, en la mayoría de los países de la Región, casi en su totalidad a la producción para la exportación de productos básicamente

²¹ En el año 1978, varios países latinoamericanos experimentaron tasas negativas de crecimiento en su producción agropecuaria, tendencia que ha sido contrarrestada por el incremento de la producción ocurrido en otros países de la Región, principalmente centroamericanos.

²² En el Cuadro No. 11 se aprecia que, con relación al sector industrial, la actividad agropecuaria de la Región vio afectada en una mayor medida su producción en los últimos años de la década del setenta.

agroindustriales (tales como el café, algodón y azúcar) y de otros productos alimenticios y pecuarios.

En el Cuadro No. 12 se puede determinar cuál es el grado de participación de los principales productos agropecuarios en las exportaciones totales para una muestra de once países de la Región, en el período 1977-78. Se encuentra que cerca del 70% de las exportaciones totales están constituidas por productos agropecuarios, siendo los de mayor significación las exportaciones de café, algodón, banano y azúcar.

En Colombia y El Salvador, un solo producto -el café- explica más del 60% del total de sus exportaciones, mientras que la exportación de ese mismo producto en el Brasil constituye poco más del 20% del total. En otros países de la Región dos productos agropecuarios representan más de la mitad de sus exportaciones totales: café y algodón en Guatemala (60% del total); café y algodón en Guatemala (60% del total); café y azúcar en República Dominicana (51% del total); y, algodón y productos pecuarios en Paraguay (51% del total). Cabe destacar también la importancia de la exportación de bananos en algunos países centroamericanos, así como en Colombia y Ecuador.

Tal significativa participación de los productos agropecuarios en el total de exportaciones de la Región se explica por el carácter de “enclave exportador” que asumieron las economías latinoamericanas en su articulación en el ordenamiento económico internacional.

En efecto, los sectores más dinámicos de la mayoría de los países de la Región están vinculados principalmente a la actividad minera, a la producción agroindustrial y a ciertos sectores financieros y de servicios vinculados a los primeros todos ellos orientados básicamente hacia el sector externo.

Sin embargo, los ingresos provenientes de dichas exportaciones no han beneficiado a la actividad económica en su conjunto y, específicamente, en el caso del sector agropecuario este carácter concentrador y excluyente se manifiesta más claramente al quedar marginada de los beneficios, buena parte de la población rural.

Los importantes esfuerzos dedicados a la producción agropecuaria para la exportación contrastan con el casi insignificante desarrollo de la producción de alimentos para consumo interno, lo que evidencia una despreocupación por la satisfacción de los requerimientos alimentarios de la población. En el período comprendido entre los años 1974 y 1976, la producción de alimentos per cápita en la Región creció -en promedio- apenas en 6% con respecto al período 1965-67 (Véase: Cuadro No. 13).

Si se toma como base el período 1969-1971, la producción de alimentos per cápita en la Región creció -en 1977- solo en 2% e, inclusive, en algunos países tal producción disminuyó.

En lo referente a los niveles nutricionales, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estimaba, a mediados de la década del setenta que, más de la mitad de la población latinoamericana se mantenía con una alimentación deficiente en proteínas, especialmente de origen animal.

Se calculaba en esos años que la dieta popular en América Latina consistía en un 70% en hidratos de carbono (almidones y azúcares) y el 30% restante en proteínas, grasas, frutas y legumbres, es decir, los denominados “alimentos protectores”.

La misma organización internacional considera que los requerimientos alimentarios para mantener niveles de vida mínimos de vida en la Región, oscila entre 2,400 y 2,500 calorías y 71 gramos de proteína al día.

Al respecto, a mediados de la década del sesenta, muchos países de la Región presentaban un consumo medio de calorías per cápita que variaba entre 1,800 y 1,900 al día, mientras que en los países europeos el consumo medio de calorías sobrepasaba de 3,000/día.

La Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial realizada por la FAO hacia 1973, mostraba que el panorama no había cambiado mucho pues se encontró que cerca de 45 millones de latinoamericanos subsistían con una alimentación insuficiente y que el límite de subnutrición estaría alrededor de 1,540 calorías diarias por persona.

Tales resultados coinciden con los presentados por el Banco Mundial para el año de 1974 y que se aprecian en las dos últimas columnas del Cuadro No. 13. En promedio, la población de la Región apenas satisfacía sus necesidades mínimas de consumo diario de calorías, aunque en algunos países como Bolivia, Colombia, Ecuador y gran parte de los países centroamericanos no se cubrían dichos requerimientos.

El problema de la inelasticidad de la oferta de productos agropecuarios para satisfacer la demanda interna de alimentos de la Región se ha visto agudizado en los últimos años por el significativo incremento poblacional y por los períodos de sequía, que se producen con cierta frecuencia en el agro latinoamericano. El consumo de alimentos constituye el rubro de mayor importancia en el gasto de las familias latinoamericanas, especialmente en los estratos bajos y medios de las zonas urbanas y rurales.

En el Cuadro No. 14 se presenta la distribución del gasto promedio familiar por grupos de consumo en las principales ciudades de seis países latinoamericanos notándose que, en promedio, cerca del 50% del presupuesto familiar se destina al consumo de alimentos y bebidas.

Al no poder satisfacer esta creciente demanda de alimentos con producción interna, los países latinoamericanos se han visto en la necesidad de recurrir a la importación, con los consiguientes problemas de balanza de pagos, que suponen un acrecentamiento de la dependencia con respecto al sector externo.

Analizando una muestra de seis países de la Región, se encuentra que poco más del 7% del total de importaciones se han destinado a la compra de alimentos en el período 1974-78 (Véase: Cuadro No. 15). Solamente la importación de trigo constituye el 4% de la importación total en Brasil y, en El Salvador y México, la participación de las importaciones de alimentos en el total supera el 11% en 1978.

6. Crédito Agropecuario

Quizás uno de los aspectos de mayor trascendencia en la compleja problemática anteriormente analizada viene a ser el financiamiento de la actividad agropecuaria, que se constituye en un “cuello de botella” medular que es necesario solucionar.

En efecto, el grueso de este financiamiento se orienta hacia las actividades de mayor dinamismo dentro del sector, esto es, las relacionadas a la exportación, de manera que a nivel del crédito también la agricultura para consumo interno se encuentra desfavorecida a pesar de los esfuerzos últimos que al respecto han realizado las instituciones financieras de desarrollo, especialmente en el sector.

En este sentido, es necesario investigar acerca de la existencia o no de “represión financiera” en el sector -entendida como una situación en la que los bancos solo conceden préstamos a ciertos clientes “conocidos” mientras que un gran porcentaje de proyectos, potencialmente muy rentables, no encuentran financiamiento por falta de garantías- y analizar los criterios para la determinación del riesgo, rentabilidad y liquidez con que operan los bancos especializados, dadas las peculiares características del sector agropecuario.

Asimismo, es importante evaluar las diferencias existentes en las condiciones de financiamiento existentes en los mercados formal e informal que operan en las zonas rurales, la eficiencia y rapidez en el otorgamiento de los créditos, el tratamiento diferencial a grupos asociativos de productores, el crecimiento organizativo e institucional, las condiciones en las que se acuerdan préstamos provenientes del exterior y la manera cómo las instituciones financieras especializadas en el desarrollo de la actividad agropecuaria

están cumpliendo o no con su rol promotor, coadyuvando al desarrollo integral del sector y al mejoramiento de los niveles de vida de la población.

En un trabajo futuro se analizará en particular la problemática del crédito agropecuario en la Región. Por ahora, nuestra intención se ha limitado a presentar una visión general - aunque integral- de los principales aspectos que caracterizan el desarrollo de la actividad agropecuaria en América Latina en las dos últimas décadas.

(*) Artículo escrito por Enrique Cornejo Ramírez, como profesor ordinario de la Facultad de Economía y director del Departamento de Economía de la Universidad de Lima. Publicado en la Revista "Ciencias Económicas"; Universidad de Lima; Año II; No. 5-6; Lima, julio-diciembre de 1980; Páginas 264- 315.