

LA ESTRUCTURA AGRARIA COMO OBSTACULO AL DESARROLLO ECONO- MICO DE AMERICA LATINA

Por
JAVIER SALINAS SANCHEZ (*)

SUMARIO

I. RELACIONES ECONOMICAS ENTRE AGRICULTURA Y DESARROLLO.—
II. INADECUACION DE LA ESTRUCTURA AGRARIA LATINOAMERICANA.—
III. PROBLEMATICA ECONOMICA DE LA REFORMA AGRARIA.—IV.
CONCLUSIONES

1. RELACIONES ECONOMICAS ENTRE AGRICULTURA Y DESARROLLO

LA importancia que el desarrollo del sector agrícola tiene en un proceso general de desarrollo económico viene sustentada, tanto por la historia de los hechos como por la historia de las doctrinas económicas.

El estudio del proceso de desarrollo económico experimentado por diversos países (fundamentalmente Inglaterra y Francia) ha llevado a Paul BAIROCH a considerar que el aumento de la productividad del trabajo agrícola constituye el factor determinante y el «cebo que disparó la revolución industrial», entendiéndolo por ello: el conjunto de elementos que modificó de tal forma las condiciones económicas existentes como para poner en marcha los mecanismos económicos y sociales que llevaran al «cebo que dispara un proceso acumulativo de crecimiento». No es que el desarrollo agrícola constituya la causa única que desencadenó el proceso general de crecimiento económico, pero sí —en la consideración de Paul BAIROCH— constituye «la condición "sine qua non" de los progresos en los otros sectores» (1).

(*) Profesor Adjunto de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Valladolid).

(1) Paul BAIROCH: *Revolución Industrial y Subdesarrollo* (México: Siglo XXI, 1967), pág. 79.

Desde el punto de vista doctrinal, los primeros defensores de la planificación del desarrollo pusieron énfasis en la necesidad de acelerar el proceso de crecimiento a través de una rápida industrialización. Pronto la experiencia vino a señalar las limitaciones de un énfasis excesivo en la industrialización, y paulatinamente se aceptó el reconocimiento del papel vital que juega el sector agrícola en el crecimiento general y sostenido de toda la economía. De ahí que, de los primitivos análisis que presentaban el desarrollo agrícola como alternativa de la industrialización, se pasase en los años sesenta a análisis más realistas de las interrelaciones entre el sector agrícola y el industrial, fijando de qué forma ambos contribuyen al proceso de expansión general de la economía (2).

Con este cambio de enfoque la literatura del desarrollo no hacía sino «redescubrir» planteamientos tradicionalmente arraigados en la doctrina económica. Así, los fisiócratas consideraban que debía concederse carácter prioritario a la inversión en el sector agrícola para potenciar al máximo la capacidad productiva, tanto de la agricultura como de la industria (3). Adam SMITH, en su libro *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* reconoce la vital importancia de la agricultura, manteniendo que,

«como resultado de las mejoras en el cultivo de la tierra, el trabajo de una familia es suficiente para mantener a dos, el trabajo de la mitad de la sociedad se vuelve suficiente para proveer de alimentos al total. La otra mitad, por lo tanto..., se puede ocupar de la producción de otros bienes o en satisfacer otras necesidades y lujos de la comunidad» (4).

Friedrich LIST, uno de los más prominentes miembros de la escuela historicista alemana, vio en el sector agrícola el resorte básico para la salvación de las economías tropicales y la única actividad económica en la que éstas se podrían especializar rentablemente, aunque reconocía que para las economías de los países de clima templado el desarrollo agrícola constituía también el precedente lógico del desarrollo industrial (5).

(2) Gerald M. MEIER: *Leading Issues in Economic Development, Studies in International Poverty*, pág. 391.

(3) Para una evaluación de la teoría del desarrollo de los fisiócratas ver: Bert F. HOSELTZ: *Theories of Economic-Growth* (New York: Free Press, 1960), págs. 54-60.

(4) Adam SMITH: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (New York: Modern Library, 1937), pág. 163.

(5) Ver: Y. S. BRENNER: *Theories of Economic Development and Growth*, páginas 150-152. Robert E. BALDWIN: *Economic Development and Growth* (New York: Wiley, 1966), págs. 20-25.

Más recientemente, W. W. ROSTOW atribuye tres funciones fundamentales al sector agrícola durante «el proceso de transición entre una sociedad tradicional y un «despegue con éxito»: 1) producir más alimentos para satisfacer las necesidades de una población en crecimiento; 2) la elevación de las rentas agrícolas puede estimular nuevos sectores industriales esenciales para el «despegue»; 3) las rentas agrícolas pueden ser utilizadas para la capitalización del sector industrial moderno (6). En línea similar W. A. LEWIS, refiriéndose a la necesidad de los gobiernos de tomar medidas que eleven la renta nacional con el fin de poder ellos mismos obtener ingresos con los que sufragar la expansión de los servicios públicos, manifiesta expresamente que la dificultad del problema normalmente viene dada por el estado deprimido del sector agrícola (7).

De hasta qué punto la actual literatura del desarrollo considera superadas antiguas controversias de las falsas opciones entre desarrollo agrícola e industrialización, es fiel reflejo la siguiente cita de Oscar LANGE:

«la industrialización requiere un aumento considerable en la oferta de productos agrícolas para poder alimentar la creciente población no agrícola. Esto último requiere una modernización de los métodos y sistemas de producción agrícola: maquinaria, tractores, fertilizantes, etc.; estos últimos productos deben ser elaborados por la industria. Por lo tanto, la industrialización requiere la modernización de la agricultura; al mismo tiempo la modernización de la agricultura requiere la industrialización» (8).

Este muestrario doctrinal de reconocimientos expresos por parte de la moderna literatura del desarrollo del importante papel que juega la agricultura en un proceso de desarrollo podría extenderse considerablemente (9), pero quizás sea más operativo en nuestro análisis

(6) Ver: W. W. ROSTOW: *The Stages of Economic Growth*, págs. 22-24.

(7) W. A. LEWIS: *The Principles of Economic Planning* (New York: Harper and Row, 1969), pág. 122.

(8) Oscar LANGE: *Essays on Economic Planning* (Calcuta: Asia Publishing House, 1963), pág. 3.

(9) Como muestras más significativas ver: C. K. ETCHER and L. W. WITT: *Agriculture in Economic Development* (New York: McGraw Hill, 1964). También ver la publicación de las comunicaciones presentadas a la conferencia celebrada en México sobre el tema "El papel de la agricultura en el proceso de desarrollo económico", editado en inglés con el título: *Proceedings of the Eleventh International Conference of Agricultural Economics* (London: Oxford University Press, 1963). E. THORBECKE, ed., *The Role of Agriculture in Economic Development*; Proceedings of a conference organized by the University National Bureau Committee for Economic Research, Princeton, December 1-2, 1967 (New York: McGraw Hill, 1969). H. M. SOUTHWORTH and B. F. JOHNSTON, eds., *Agricultural Development and Economic Growth* (Ithaca, New York: Cornell Univ. Press, 1967). J. P. GITTINGER, *The Literature of Agricultural Planning, Planning Method Series*, núm. 4 (Washington D.C.: National Planning Association, 1966).

presentar a modo de resumen los nueve puntos en que la FAO concreta los objetivos de la agricultura mundial en una aportación positiva al proceso global de desarrollo económico. Su carácter genérico presenta aspectos contradictorios, por lo que el organismo internacional advierte expresamente de que en la aplicación concreta a situaciones nacionales o incluso regionales, la agricultura puede y debe cumplir funciones diferentes y, por tanto, optar con carácter prioritario por unos objetivos, abandonando otros.

1. Asegurar el suministro de alimentos futuros para una población cuya tasa de crecimiento anual media es del 2,5 al 3 por 100.

2. Acoplarse a través de la producción comercializada a los cambios en la composición alimenticia inherentes a un incremento de los ingresos «per cápita» y al proceso de urbanización.

3. Acoplarse a los requisitos específicos de política alimentaria que reflejen los análisis de las deficiencias nutritivas fundamentales que presenten los tipos actuales de alimentación.

4. Asegurar el suministro de las materias primas básicas para la industria de la transformación (alimenticia y no alimenticia), cuya necesidad suele ser primordial durante las primeras fases de la industrialización.

5. Ahorrar las divisas adquiridas y conseguir nuevas divisas en el mercado internacional. Los países en vías de desarrollo por lo general dependen de forma fundamental de sus sectores agrícolas para la obtención de divisas en el mercado internacional y la escasez de éstas es uno de los obstáculos más graves que se oponen a la evolución económica de estos países. Por otra parte, en muchos casos, el sector agrícola puede permitir un margen considerable de sustitución económica de las importaciones. En términos globales, el sector agrícola puede desempeñar un importante papel en el enriquecimiento mutuo de todos los países mediante la expansión del comercio internacional, basada en lo posible en ventajas relativas.

6. Proporcionar una gran parte de los puestos de trabajo adicionales que se necesitarán hasta 1985 y, por otra parte conseguir que, mediante una mejora de la productividad en el sector, parte del aumento de mano de obra quede disponible para satisfacer las necesidades de trabajo de las tareas no agrícolas.

7. Cooperar a la difusión de la riqueza que puede crear un mercado de masas para los productos industriales y agrícolas. Una ma-

yoría de la población de los países en vías de desarrollo depende directamente del sector agrícola y si no ve incrementada su capacidad adquisitiva puede bloquear todo el proceso nacional de desarrollo.

8. Cooperar a la formación del nivel de ahorros necesarios para financiar el proceso general de desarrollo.

9. Constituir un mercado suficiente para la industria de bienes de producción que en concreto podrían ser: maquinarias y material agrícola, fertilizantes y productos químicos para la lucha contra las plagas y las enfermedades, etc... (10).

Los conocidos artículos de W. A. LEWIS sobre *El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo* (11) han sido los principales responsables de fijar la atención de los economistas del desarrollo en los aspectos dinámicos de la acumulación de capital y crecimiento de una economía dual. LEWIS, que presenta su modelo como una versión actualizada del modelo clásico de crecimiento, considera que, puesto que en los países subdesarrollados con alta densidad de población —como la India o Egipto— una proporción notable de la fuerza de trabajo rural puede proporcionar a la producción un incremento menor que lo que se necesita para su propia subsistencia, existe en estas economías un excedente de fuerza de trabajo en el sector de subsistencia (agricultura o sector tradicional) y que el sector capitalista (el no agrícola o sector moderno) viene a constituirse en el elemento dinámico que absorbe este excedente de fuerza de trabajo (12). El modelo de LEWIS pone de manifiesto la radical asimetría existente entre las relaciones de producción que caracterizan a los sectores de subsistencia y capitalista. El sector de subsistencia, en el que se halla enclavada la mayor parte de la fuerza laboral del país subdesarrollado, se ca-

(10) Food and Agriculture Organization of the United Nations, *Provisional Indicative World Plan for Agricultural Development*, 3 volúmenes (Roma: FAO, 1969), volumen 1, págs. 18-19.

(11) W. A. LEWIS: "Economic Development with unlimited supplies of labor", *Manchester School of Economics and Social Studies*, vol. XXII, núm. 22 (mayo 1954). "Unlimited labour: further notes", *Manchester School of Economics and Social Studies*, vol. XXIV, núm. 26 (enero 1958). Ambos están publicados en español en la revista *De Economía*, vol. XIII, núm. 67 (Madrid, 1960). Una publicación posterior de LEWIS recoge las ideas de ambos artículos: *Reflections on Unlimited Labor* (Princeton, New Jersey: PUP, 1968).

(12) Los sectores de subsistencia y capitalista no se asimilan exactamente en el modelo al sector agrícola y no agrícola. En realidad, las características distintas del sector capitalista estriban en que la fuerza de trabajo es empleada con contraprestación de salarios y con fines lucrativos, por una parte; por otra, en que se utilizan cantidades notables de factor capital reproducible. Ver: W. A. LEWIS: "Economic Development with unlimited supplies of labor", *Manchester School of Economics and Social Studies* (mayo 1954), pág. 146.

racteriza por unas técnicas productivas relativamente primitivas, limitado uso de equipo de capital y baja productividad. Por otra parte, los componentes del sector de subsistencia —fundamentalmente la agricultura— conservan en gran parte la característica del «auto-empleo» (self-employment), debido a especiales disposiciones institucionales, como la finca familiar, en donde la unidad de producción es simultáneamente unidad de consumo (13). De esta forma, los trabajadores ocupados en este sector pueden sobrevivir a pesar de que económicamente muchos de ellos tengan una productividad marginal menor que la producción media que requiere su nivel de consumo.

Las oportunidades de empleo en el sector capitalista son distintas. Básicamente la producción se sustenta sobre la acumulación de capital y la concentración de trabajo asalariado con fines lucrativos. De esta forma la absorción de mano de obra se detiene en el punto en que la producción del último trabajador contratado se iguala al salario prevaleciente en el mercado del trabajo. Como la formación de capital en los sectores industriales de los países subdesarrollados no es muy rápida, la demanda del factor trabajo (determinada por la productividad marginal de este factor) será pequeña en proporción al gran número de trabajadores ubicados en el sector de subsistencia que ofrecerían sus servicios para cualquier ocupación que les remunerase por encima del nivel mínimo de ingresos en que se encuentran.

Sin embargo, ésta es una fase de transición. La acumulación de capital —aunque lenta— puede llegar a constituir un nivel de este factor similar a la oferta de trabajo. En ese punto el modelo de los dos sectores pierde toda validez explicativa como modelo de una economía en desarrollo.

Los especialistas en economía agraria han visto en el modelo de LEWIS grandes posibilidades para estudiar la naturaleza de las interrelaciones existentes entre el sector agrícola y el resto de la economía en los diferentes momentos que cabe diferenciar en un proceso general de desarrollo económico (14). Así, por ejemplo, Bruce F. JOHNSTON y John W. MELLOR en base al modelo de LEWIS elaboran un tipo par-

(13) Sobre este punto, ver: N. GEORGESCU-ROEGEN: "Economic Theory and Agrarian Economics", *Oxford Economic Papers*, núm. 12 (febrero 1960).

(14) Sin embargo, a juicio de algunos especialistas, el aspecto negativo de la influencia del modelo de LEWIS estriba en que al poner énfasis en los problemas originados por el excedente de mano de obra, ha relegado a un segundo plano el problema fundamental de la forma en que se puede extraer un excedente económico del sector agrícola. Tal es la opinión, por ejemplo, de John W. MELLOR: "Toward a Theory of Agricultural Development", en H. M. SOUTHWORTH and B. F. JOHNSTON, eds., *Agricultural Development and Economic Growth*, pág. 25.

ticular de estrategia para elevar la productividad de una agricultura caracterizada por su gran densidad de población, usando, en vez de grandes inversiones de capital, innovaciones tecnológicas con gran capacidad de absorción de mano de obra (15). Obviamente la adecuación de tal estrategia no es universal, por lo que se diferencian tres momentos en el desarrollo del sector agrícola:

- I. Desarrollo de las condiciones previas de la agricultura.
- II. Expansión de la producción agrícola a través de innovaciones agrícolas y asimilación de técnicas de alta densidad de mano de obra y ahorro de capital.
- III. Expansión de la producción agrícola a través de técnicas de alta densidad de capital y ahorro de mano de obra.

Siendo así que el momento II requiere de un clima general en el que se acepte la posibilidad del cambio y en el que los agricultores individuales vean la posibilidad de obtener una ganancia personal a través de las mejoras tecnológicas, el momento I se define como aquél en que se satisfacen las condiciones previas exigidas por el momento II. La estrategia a seguir en este momento del desarrollo agrícola debe enfocarse fundamentalmente a la superación de los aspectos institucionales que sofocan los incentivos del cambio para potenciar al máximo las mejoras productivas.

El momento III presenta un momento avanzado del proceso del desarrollo, especialmente en los países de elevada densidad de población. Básicamente este período se caracteriza por la elevación del costo oportunidad que prácticamente todos los insumos empleados en el sector, incluida la mano de obra, y por el creciente empleo de insumos de origen urbano (maquinaria agrícola, piensos compuestos, etcétera...).

El momento más acorde con la realidad del subdesarrollo tal y como ésta se presenta en numerosos países en nuestros días, es, sin duda alguna, el momento II. De ahí la importancia de la estrategia a seguir en este período que se caracteriza fundamentalmente por cuatro rasgos: 1) notable importancia del sector agrario respecto al total de la economía; 2) notable incremento de la demanda de productos agrícolas inherente al crecimiento demográfico y de la renta «per cápita»; 3) el capital para el sector industrial en expansión es parti-

(15) B. J. JOHNSTON and J. W. MELLOR: "The role of agriculture in Economic Development", *The American Economic Review*, vol. LI, núm. 4 (septiembre 1961), págs., 566-593.

cularmente escaso; 4) es muy importante establecer la distinción entre los costos oportunidad de los diferentes insumos del sector agrícola.

La esencia de la estrategia a seguir en este período descansa fundamentalmente en dos cuestiones. Por una parte, es muy importante identificar qué factores productivos son los que limitan el crecimiento de la producción; por otra, hay que buscar la combinación de insumos que proporcione los rendimientos óptimos en condiciones de producción y productividad crecientes. Puesto que, por lo general, es rasgo sobresaliente de toda economía subdesarrollada la escasez del factor capital, se convierte en elemento crucial para el desarrollo la elevación de la productividad agrícola a través de sólo desembolsos moderados de capital (16).

En cuanto a la combinación de insumos más adecuada, es importante tener en cuenta la existencia de insumos que pueden denominarse como «no convencionales», cuya influencia en el nivel de productividad del sector no es menos importante que la de los insumos convencionales. JOHNSTON y MELLOR identifican cuatro insumos de este tipo: 1) investigación encaminada a mejorar las posibilidades de producción; 2) programas de extensión y educación; 3) servicios para el abastecimiento de formas nuevas y mejoradas de insumos, en particular semillas y fertilizantes mejorados; 4) servicios institucionales para el fomento de la producción agrícola, como las agencias de crédito y de análisis de mercado, y organismos gubernamentales rurales para estimular la acción colectiva en la constitución de carreteras vecinales (17).

En este contexto doctrinal, el pensamiento estructuralista latinoamericano viene a recoger la creciente preocupación de los especialistas en desarrollo sobre el sector agrícola y marca, dentro del pensamiento económico de la región, la vanguardia en el análisis de la estructura agraria tal y como ésta se presenta en la región como conjunto, y específicamente en cada país. La significación en este terreno del pensamiento estructuralista, en el marco del pensamiento latinoamericano, queda patentizada en estas líneas de Celso FURTADO:

(16) Sobre este punto ver: Ragnar NURKSE: *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. También ver la evolución y líneas generales de un plan realizado en Marruecos, que bajo el título PROMOTION NATIONALE intentó llevar a la práctica estas ideas teóricas, en: DUDLEY JACKSON y H. A. TURNER: "How to provide more employment in a Labour Surplus Economy", *International Labour Review*, núm. 107 (abril, 1973), págs. 315-338.

(17) B. F. JOHNSTON and J. W. MELLOR: "The Role of Agriculture in Economic Development", *The American Economic Review* (septiembre 1961), pág. 584.

«El enfoque estructuralista del proceso del desarrollo tendería a poner en primer plano los problemas agrarios, los cuales habían merecido poca atención hasta entonces a los economistas, cuyo interés se concentraba en el estudio de la industrialización. Admitiase, implícitamente, en la línea de la experiencia clásica europea, que el sector industrial al expandirse actuaría como polo transformador del conjunto de las estructuras tradicionales. A medida que se acumularon obstáculos a la industrialización y que ésta se mostró menos eficaz de lo esperado, como factor de transformación de las estructuras, se abrió todo un horizonte de nuevas preocupaciones. Estudios de las actuales estructuras agrarias fueron promovidos en diversos países, al mismo tiempo que se sometía a un análisis más sistemático la evolución histórica y las mutaciones recientes de esas estructuras. Las grandes reformas agrarias, que constituyen los esfuerzos más relevantes orientados a una rápida transformación de las estructuras económicas y sociales en la región, también pasaron a ser estudiadas con gran interés. De hecho, este estudio permite ver más nítidamente las relaciones entre los sistemas de producción y la ordenación sociopolítica» (18).

En síntesis, las líneas generales del pensamiento estructuralista en este punto pueden ser presentadas de la siguiente manera:

Se denuncia la situación deprimida de la agricultura latinoamericana como uno de los obstáculos a salvar más importantes si se quiere avanzar en el proceso de desarrollo de la economía de la región. En concreto, se fiján tres efectos derivados de la actual situación del sector que actúan negativamente en el desarrollo económico latinoamericano:

1. Grandes sectores de la población regional no disponen de las calorías y proteínas indispensables, consideradas como mínimo indispensable para una adecuada dieta alimenticia. Como existe una probada relación entre dieta alimenticia —considerada ésta tanto en su cuantía como en su composición— y capacidad laboral, esta deficiencia alimenticia repercute negativamente en la utilización del factor trabajo y constituye un importante obstáculo para el progreso (19).

2. Los productos agropecuarios han constituido tradicionalmente una proporción muy elevada del grueso de las exportaciones latinoamericanas. Se acusa al estancamiento del sector agrícola, por tanto, del lento crecimiento que han experimentado estas exportaciones y los ingresos por ellas originados. Como la disponibilidad de divisas es

(18) Celso FURTADO: *L'Amérique Latine*, págs. 225-226.

(19) Celso FURTADO: *La hegemonía de los USA y América Latina* (Madrid: Edicusa, 1971), pág. 146.

uno de los factores más necesarios para la importación de bienes de capital imprescindibles para el desarrollo económico en general, los bajos rendimientos agrícolas obstaculizan notablemente el proceso de crecimiento (20).

3. Mientras las economías latinoamericanas conservaban a la gran mayoría de sus poblaciones en el sector agrícola, el problema de la oferta de alimentos prácticamente no existía, debido al elevado porcentaje de auto-consumo prevaeciente. En las últimas décadas, sin embargo, se han experimentado fuertes corrientes migratorias hacia sectores urbanos. Es entonces cuando se han provocado tensiones hacia el alza de los productos alimenticios, como consecuencia lógica al proceso migratorio. Si la agricultura de los países latinoamericanos hubiera seguido los modelos típicos de economías de mercado, a las inevitables tensiones inflacionarias primitivas hubieran seguido incrementos notables de la oferta de productos agrícolas. La experiencia, sin embargo, no ha sido ésa, y la demanda de productos agrícolas se ha mantenido por encima de una oferta cuya elasticidad-precio se ha mostrado mucho más reducida de lo que es habitual en las economías de mercado. La consecuencia ha sido que la constante subida de los precios agrícolas ha venido a cebar permanentemente una situación inflacionaria apuntalada ya en las economías latinoamericanas por otros factores. Cuando el proceso de desarrollo necesitaba de amplios mercados para diversos productos manufacturados los precios inflacionarios de los productos agrícolas reducen la capacidad del consumidor latinoamericano para la compra de otros productos, actuando así de freno del crecimiento económico (21).

En la base de la argumentación estructuralista se halla la hipótesis de que el fundamental factor causante de la baja productividad demostrada por el sector agrario en las economías latinoamericanas lo constituye la tenencia de la tierra. De ahí que se abogue decididamente por una reforma agraria que suponga un cambio en la estructura de la propiedad agraria. Con ello, de forma más o menos implícita, como reconoce A. O. HIRSCHMAN, el pensamiento estructuralista establece

«dos proposiciones hipotéticas, a saber: 1) si se procediera a la abolición del actual régimen latifundista se podría aumentar

(20) División agrícola conjunta CEPAL, FAO, "Problemas y Perspectivas de la agricultura latinoamericana", documento E/CN. 12/686, presentado al décimo período de sesiones de la CEPAL. Publicado en: CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, vol. VIII, núm. 2 (octubre 1963), págs. 152-157.

(21) W. BAER: "The Inflation Controversy in Latin America: a survey", *Latin America Research Review* (primavera 1967), pág. 8.

la productividad agrícola; y 2) si se lograra aumentar la productividad agrícola, la presión inflacionaria cedería» (22).

De esta forma, un elemento institucional como es el sistema de tenencia de la tierra, es ubicado por el pensamiento estructuralista en lugar preferente dentro de la problemática del desarrollo económico latinoamericano. Las argumentaciones que sostienen la existencia de una relación entre ambos pueden concretarse en tres direcciones teóricas.

En primer lugar, se mantiene que la actual distribución de la propiedad agraria no es sino un aspecto adicional de una estructura de distribución del ingreso social que actúa negativamente en el proceso de desarrollo. Como en nuestro estudio hemos dedicado a este problema un capítulo especial, aquí no hacemos sino dejar constancia de esta vía argumental (23).

En segundo lugar, se sostiene genéricamente que la actual estructura agraria, caracterizada por latifundios, contribuye al mantenimiento de una estructura social que ahoga las posibilidades de cambio al marginar de hecho a la gran masa de agricultores desposeídos. Una reforma agraria —se alega— que transforme a esta gran masa de trabajadores agrícolas en propietarios actuará eficazmente en el establecimiento de una voluntad de esfuerzo colectivo en aras del desarrollo (24).

Así expresada, la línea argumental se presenta como muy genérica y de difícil evaluación. No cabe duda, como ha sido comprobado por algunos sociólogos, que una reforma agraria conlleva inherentes cambios sociales y políticos que favorecen un más rápido ritmo de modernización. Sin embargo, la integración social de numerosos grupos de poblaciones indígenas actualmente marginadas social y económicamente en gran parte de los países de Latinoamérica parece constituir un problema más complejo que el de la propiedad de la tierra. No cabe duda de que éste constituye un aspecto nada desdeñable del problema, pero difícilmente se puede esperar que un mero reparto de tierras consiga definitivamente una integración social que acelere el proceso de modernización de forma sostenida (25).

(22) Albert D. HIRSCHMAN: *Estudios sobre política económica en América Latina*, pág. 245.

(23) Sobre este aspecto ver el capítulo VI de *Economía Política del Subdesarrollo Latinoamericano. Ensayo Analítico del Pensamiento estructuralista* (tesis presentada por Javier SALINAS el 9 de marzo de 1976 en la Universidad de Valladolid para acceder al grado de doctor).

(24) Ver Celso FURTADO: *L'amerique Latine*, págs. 53-55.

(25) Sobre esta problemática ver: Clarence SENIOR: *Land Reform and Democracy* (Gainesville, Florida: University of Florida Press, 1958).

En tercer lugar, se mantiene que la actual estructura de la propiedad agraria limita considerablemente la productividad del sector de dos formas fundamentales. Por una parte, los propietarios latifundistas no tienen incentivos para incorporar en sus cultivos mejoras productivas, ya que sus ganancias se basan en la abundancia del factor tierra disponible y el bajo costo relativo del factor trabajo. Por otra parte, los arrendatarios y pequeños propietarios o carecen de estímulos o de oportunidades para satisfacer mejoras productivas. Los unos, porque el disfrute de sus rendimientos futuros se asienta sobre bases legales muy poco firmes. Los otros, porque acuciados por solventar imperiosas necesidades inmediatas, carecen de recursos para aventurarse en actividades cuyos rendimientos sólo son futuros.

Además, se alega, la actual distribución de la propiedad agraria establece una combinación de factores muy alejada del óptimo económico. Los grandes latifundios aportan una cantidad de factor tierra desproporcionada en relación con las posibilidades de disposición del factor capital e incluso, en ocasiones, del factor trabajo.

De esta forma, se defiende la fuerte base teórica de la alegada necesidad de una redistribución de la propiedad agraria que mejoraría la productividad del sector (26).

Sin embargo, la argumentación estructuralista en este punto choca para su aceptación con la innegable dificultad de que la misma línea argumental, sólo que en sentido opuesto, puede ser mantenida con el mismo grado de coherencia lógica. Así, se puede contraargumentar que no es que los propietarios latifundistas no respondan a los incentivos económicos, sino que el problema más bien estriba en la escasez de capital y en la estrechez de mercados. Dado el nivel de educación y la mentalidad social que prevalece en el campesinado latinoamericano, esperar que al hacerle propietario de las tierras que trabaja se produzca una mejora de los actuales niveles de productividad, se considera de un optimismo exagerado. En cuanto a la combinación de factores, se argumenta en contra de la redistribución de la propiedad agraria en base a que un aprovechamiento de las economías de escala que permiten las nuevas técnicas, es más posible en un sistema de concentración de la propiedad agraria con grandes explotaciones, que en un sistema de propiedad muy distribuida, con multiplicidad de pequeñas unidades de cultivo. Así, se concluye, en oposición a la postura estructuralista, no es una reforma de la actual tenencia de la tierra lo

(26) Thomas BALOGH: *Obstáculos al desarrollo económico* (México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1963), págs. 227-230.

que mejorará la productividad del sector agrícola, sino una reforma tecnológica (27).

La controversia teórica hace aconsejable el estudio de la evidencia empírica si se quiere evitar el llegar a aparentes conclusiones, implícitas ya en inevitables presunciones preanalíticas.

2. INADECUACION DE LA ESTRUCTURA AGRARIA LATINOAMERICANA

La importancia otorgada al sector agrícola por la doctrina económica parece plenamente justificada en el caso del desarrollo latinoamericano. Ciertamente, el desarrollo experimentado por la economía de la región ha ido acompañado de cambios en la composición del Producto Interior Bruto. El sector primario —con exclusión de la minería— descendió su porcentaje del 31,1 por 100 del PIB en 1936-40 al 22,6 por 100 en 1955-60. El sector secundario incrementó su participación en el PIB del 28,2 por 100 en 1936-40 al 37,2 por 100 en 1955-60. El sector servicios prácticamente se mantuvo estable: 40,7 por 100 en el primer período y 40,2 por 100 en el segundo período (28). Para 1967 los porcentajes correspondientes habían pasado a ser el 20,2 por 100, el 40,8 por 100 y el 39,0 por 100, respectivamente (29). Se puede estimar que el porcentaje del sector agrícola en la actualidad se mantiene en los mismos términos, es decir, que aproximadamente constituye un quinto del Producto Interior Bruto de la región (30).

Desde el punto de vista de la estructura ocupacional, el sector agrícola todavía absorbe un elevado porcentaje de la población activa. Aunque el porcentaje ha descendido significativamente de 50,2 en 1950 a 43,1 en 1965, no cabe duda de que todavía constituye la fundamental fuente de ingresos de la mayor parte de la población de la región (31).

(27) Para un análisis de la contraargumentación más habitual de un planteamiento de reforma agraria ver: Alfredo SACO: "Algunas falacias en la argumentación contra la reforma agraria", en Oscar DELGADO, ed., *Reformas agrarias en la América Latina; procesos y perspectivas* (México: Fondo de Cultura Económica, 1965), págs. 344-348.

(28) CEPAL: *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (New York: Naciones Unidas, E/CN.12/659, 1963), pág. 27, cuadro 22.

(29) Inter-American Development Bank, *Socioeconomic Progress in Latin America*, pág. 4.

(30) Ver cuadro III.11 del capítulo 3 del trabajo citado en la nota 23.

(31) Ver cuadro III.10 del capítulo 3 de *ibid.*

La producción agrícola se mantiene también como la principal fuente de divisas para la economía de la región. En 1963-64 la producción agrícola representaba el 52,5 por 100 de las exportaciones. El segundo concepto más importante lo constituían los productos petrolíferos, que fundamentalmente correspondían a exportaciones de Venezuela, por lo que para la mayor parte de los países latinoamericanos el sector agrícola origina aproximadamente las tres cuartas partes de sus exportaciones (con las excepciones de Chile, cuyo grueso de exportaciones está constituido por cobre y nitratos, y Bolivia, cuyo grueso de exportaciones está constituido por estaño) (32).

Con base en datos como los mencionados aquí, sobre estos y otros aspectos del sector agrícola, Marvin J. STERNBERG ha efectuado una estimación interesante sobre la importancia relativa de este sector en la economía latinoamericana, que recoge el cuadro núm. 1. El elevado porcentaje que todavía representa el sector agrícola en la composición de los agregados más importantes confirma la suposición teórica de que en el caso del desarrollo latinoamericano el desarrollo del sector agrícola representa una pieza fundamental.

Cuando las relaciones del sector agrícola con el resto de la economía estimadas por STERNBERG adquieren más pleno significado es al complementarlas con los estudios realizados por Montague YULDEMAN. Según las estimaciones de este autor, en la década de los años cincuenta la producción agrícola norteamericana creció a un ritmo del 2 por 100 como tasa promedio anual. Esto no constituyó un serio freno para el crecimiento global de la economía estadounidense, puesto que la participación del sector agrícola en el Producto Nacional Bruto no sobrepasaba el 5 por 100 y una diferencia de la tasa de crecimiento en este sector del 1 por 100 representaba una diferencia de la tasa de crecimiento de la economía en general de solamente 0,05 por 100. Sin embargo, la situación de las economías latinoamericanas es completamente diferente respecto a la influencia ejercida por el desarrollo del sector agrícola. Para un país en el que la agricultura representa aproximadamente un 30 por 100 del PNB, una tasa de crecimiento de la producción agrícola del 3 por 100 representará únicamente una tasa del 0,9 por 100 de crecimiento de la economía en general. Suponiendo que el sector industrial representa el 16 por 100 del PNB, una tasa muy elevada del crecimiento de este sector, como es el 10 por 100, no se traduce más que en una tasa de creci-

(32) INTER AMERICAN DEVELOPMENT BANK: *Agricultural Development in Latin America*: The next decade (Washington: IDB, 1967), pág. 141.

Cuadro núm. 1
 IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRICOLA EN LAS ECONOMIAS DE LATINOAMERICA

AGREGADOS ECONOMICOS	Unidad	Total	Agricultura	Sector Agrícola como % del total
PRODUCTO NACIONAL BRUTO	Porcentaje del	100,0	20,0	20,0
Inversión Fija Bruta a	Producto nacional	16,0	2,5	15,6
Consumo Total	Bruto y	83,0	17,5 ^b	21,1
Exportaciones	Billones de	11,5	6,0	52,5
Importaciones	dólares U.S.A.	9,5	1,9	20,0
Mano de obra	Millones	80,0	36,0	45,0
Renta por trabajador	Dólares U.S.A.	1.250	556	44,5

a) La inversión bruta fue aproximadamente de 17 billones, de los cuales 1 billón representaba cargas de inventario.
 b) Calculado como residual bajo la hipótesis de que no han existido transferencias netas ni domésticas ni con otras economías.

FUENTES: Marvin J. STERNBERG: "The Latifundista: the impact of his income and expenditure patterns on investment and consumption", *Studies in Comparative International Development*, Volume 7, núm. 2 (primavera 1972), pag. 5.

miento de la economía global del 1,6 por 100. Es decir, que con estos supuestos, aunque el sector industrial tenga un índice de crecimiento elevado como es el 10 por 100, el peso específico del sector agrícola es tan fuerte que el crecimiento global de la economía queda retraído al 2,5 por 100 (33). Si bien estas cifras no pueden aplicarse en la actualidad a todas las economías latinoamericanas, no cabe duda de que los casos específicos de éstas se hallan más cercanos a ellas que a la situación norteamericana, y, en cualquier caso, reflejan el papel fundamental que tiene el ritmo de crecimiento del sector agrícola en el crecimiento general de las economías de la región.

Cabe añadir a esta visión de la importancia del sector agrícola en el proceso de desarrollo latinoamericano una breve panorámica de las tendencias en él manifestadas en los últimos años. El cuadro núm. 2 recoge las tasas de crecimiento anuales experimentadas por el sector agrícola en diversos países de la región. En general, puede decirse que el sector agropecuario creció en el decenio 1960-70 a un ritmo promedio del 3,5 por 100, lo que significa un crecimiento de la producción agropecuaria por habitante de exclusivamente el 0,6 por 100 anual.

Como indica el cuadro núm. 2, no todos los países mantuvieron tasas de crecimiento homogéneas, y a grandes rasgos se pueden distinguir tres grupos de países. Un grupo de cinco países, entre los que se encuentran los más poblados del área (Venezuela, México, Panamá, Costa Rica y Brasil), superaron el término medio del crecimiento de la región; mientras que un segundo grupo, también de cinco países (Nicaragua, Colombia, Guatemala, Honduras y Ecuador), de tamaño mucho más reducido, mantuvieron su tasa de crecimiento alrededor del promedio regional. El grupo más numeroso de países mantuvieron sus tasas de crecimiento por debajo del promedio regional, oscilando éstas entre la tasa máxima del 2,7 por 100 experimentada en Bolivia y la tasa mínima del 1,4 por 100 experimentada en Haití.

De la insuficiencia de estos niveles de crecimiento nos hablan los objetivos fijados como mínimas tasas de crecimiento por la FAO y la Alianza para el Progreso. Las estimaciones de la FAO fijaban que para un crecimiento demográfico promedio del 2,5 por 100 anual, un 6 por 100 de incremento anual de la renta nacional se traduciría en

(33) Montagne YUDELMAN: *Agricultural Development in Latin America: Current Status and Prospects* (Washington, D.C.: Inter American Development Bank, 1966), pág. 6.

un incremento de la demanda alimenticia de aproximadamente un 4 ó 4,5 por 100 anual (34). El Programa de la Conferencia de Punta del Este en 1961 fijaba, suponiendo un crecimiento demográfico del 3 por 100 anual, el objetivo de un crecimiento anual del PNB del 2,5 por 100 «per cápita», lo cual, para una elasticidad demanda-renta del 0,5 por 100 significaba que la producción de bienes alimenticios hubiera debido crecer a un ritmo anual entre el 4,5 y el 5 por 100, si el resto de la economía crecía al mismo ritmo. Para una elasticidad demanda alimenticia-renta de 0,7, la producción de alimentos hubiera debido crecer a una tasa promedio del 6 por 100 (35). El objetivo inicial para el crecimiento mínimo de la producción agropecuaria fijado por la Alianza para el Progreso hubo de ser restablecido a un mero nivel del 5 por 100: 3 por 100 para asimilar el crecimiento demográfico, 1 por 100 para mejorar la dieta alimenticia de tal forma que al menos mantuviera 200 calorías diarias por persona, y 1 por 100 para permitir un incremento de divisas de aproximadamente un billón de dólares a través de la exportación (36).

La situación del sector agrícola, no cabe duda de que ha supuesto en los últimos años uno de los elementos impulsores de la economía latinoamericana hacia el deterioro.

Las tasas de crecimiento experimentadas en este sector en el período 1950-1970 representan las tasas más bajas por sectores. Mientras en esta veintena de años, el sector manufacturero crecía a una tasa promedio del 6,0 por 100, el sector minero a una tasa del 5,3 por 100 y los servicios básicos a una tasa del 5,6 por 100, y la construcción a una tasa del 4,4 por 100, la tasa del crecimiento agrícola se mantenía en un 3,5 por 100 y constituía la causa fundamental de que el crecimiento total del Producto Interior Bruto durante este período creciera sólo a un ritmo del 4,8 por 100.

Estimaciones del valor de la producción por empleado en los distintos sectores de la economía latinoamericana, muestran también cómo los valores alcanzados por el sector agrícola son notablemente

(34) FAO: *A Strategy for Development* (Rome: United Nations, 1967), pág. 7.

(35) UNIÓN PANAMERICANA: *La Alianza para el Progreso y las perspectivas de desarrollo de América Latina, Examen del primer quinquenio* (Washington, D.C.: Unión Panamericana, 1967), pág. 41.

(36) Aunque por vías diferentes, también YUDELMAN estima que la producción agrícola total ha de alcanzar una tasa de crecimiento del 5 por 100 anual para cumplir los objetivos de crecimiento mínimo fijados por la Alianza para el Progreso. Un 2,3 por 100, para asimilar el crecimiento demográfico, un 1,2 por 100 para asimilar el incremento de demanda inherente al crecimiento de la renta, y un 1 por 100 para satisfacer las necesidades regionales de divisas extranjeras mediante exportaciones. Ver: M. YUDELMAN, *Agricultural Development in Latin America: Current Status and Prospects*, págs. 35-38.

inferiores a los de los otros sectores, lo cual, unido al hecho de que sea este sector el que absorbe mayores cantidades de mano de obra, da idea de hasta qué punto la economía del sector agrícola deteriora la situación general de la economía.

Aunque las estimaciones a las que hemos hecho referencia deben ser interpretadas como aproximaciones a la realidad, no cabe duda de que al menos una conclusión parece claramente deducible de ellas: la actual producción del sector agrícola se muestra insuficiente para cubrir las necesidades que el desarrollo económico latinoamericano plantea. Parece, por tanto, razonable el mantener que existe una necesidad de acelerar el crecimiento de la producción del sector, si se quiere evitar que actúe de freno en el proceso general de desarrollo de la economía latinoamericana.

En el pasado, el incremento de la producción del sector, fundamentalmente ha sido originado por incrementos de la superficie cultivada. Según estimaciones de la CEPAL, al menos dos tercios de los incrementos de la producción de muchos cultivos deben ser atribuidos a extensiones de la tierra dedicada a ese cultivo y solamente un tercio del incremento de la producción puede ser atribuida a mejores rendimientos por hectárea cultivada (37).

Todavía hay quien mantiene que este es el camino mejor a seguir para la expansión económica del sector. Sin embargo, las estimaciones de la CEPAL a este respecto parecen anular las posibilidades reales de que ésta pueda ser ciertamente la vía a seguir en el futuro. Para 1966 se estimaba que existían aproximadamente unos cincuenta millones de hectáreas en barbecho y aproximadamente otros 375 millones de hectáreas de pastos admitirían cierto tipo de cultivo. Sin embargo, la perspectiva no es tan esperanzadora como a primera vista pudiera parecer. Todavía queda por probar hasta qué punto son aptas para el cultivo esas superficies en barbecho, además de que, por lo general, se trata de tierras de difícil acceso y de que sería muy costoso y largo el intentar adecuarlas convenientemente. Las estimaciones de la CEPAL fijaban en 25.000 millones de dólares las necesidades financieras que supondrían el incorporar 50 millones de hectáreas al cultivo normal (38). En definitiva, parece ciertamente improbable que en el futuro se puedan satisfacer las necesidades de una expansión de la producción agropecuaria siguiendo los viejos moldes de incrementar

(37) Ver CEPAL: *Estudio Económico de América Latina, 1966* (New York: Naciones Unidas, E.CN.12/767, 1968), pág. 361.

(38) *Ibid.*, págs. 357-396.

la superficie cultivada. Si bien puede pensarse en esas posibilidades para una estrategia a largo plazo, a corto plazo parece razonable el concluir que este camino ofrece dificultades prácticamente insalvables y que han de buscarse soluciones por otras alternativas.

La alternativa más inmediata y que a corto plazo parece ofrecer más posibilidades la constituye la mejora de los rendimientos por superficie cultivada. M. YULDEMAN ha estimado que en la década de los años cincuenta la tasa de incremento de la productividad por trabajador en el sector fue del 1,75 por 100. Suponiendo un incremento anual de la fuerza laboral ocupada en el sector de 1,5 por 100, esta tasa de crecimiento de la productividad se traduciría en una tasa del 3,25 por 100 en el crecimiento anual de la producción agropecuaria. Sin embargo, la productividad por trabajador tendría que incrementarse en un 1,75 por 100 anual más para obtener una tasa de crecimiento de la producción agropecuaria del 5 por 100 anual. De igual forma, suponiendo que en vez de que el incremento de la producción total sea motivada en sus dos terceras partes por ampliaciones de la superficie cultivada, este porcentaje se reduzca a simplemente el 50 por 100, YUDELMAN estima que para que se cumplan los objetivos de producción, el rendimiento por hectárea se ha de incrementar a un ritmo del 2,5 por 100 anual (39).

La panorámica ofrecida por el cuadro núm. 3 confirma la idea ampliamente compartida de que la tenencia de la tierra en Latinoamérica se halla caracterizada por un considerable grado de concentración de la propiedad. En efecto, la agricultura de la mayor parte de los países de la región se halla dominada por grandes latifundios que ocupan un elevado porcentaje de la superficie agraria total, mientras que la mayoría de la población rural subsiste trabajando minifundios, que por su escaso rendimiento hacen necesario el complementar sus ingresos con trabajos esporádicos de otro tipo. Ni siquiera los países con un cierto grado de industrialización han logrado romper la ecuación tradicional latifundio-minifundio.

En la Argentina, donde el sector industrial ha alcanzado un alto porcentaje del Producto Nacional Bruto, prácticamente el 37 por 100 de la superficie cultivada se halla en explotaciones latifundistas que no llegan a constituir ni tan siquiera el 1 por 100 del número total de explotaciones agrarias del país. Ellas absorben el 6 por 100 de la mano de obra agrícola y contribuyen con el 15 por 100 al valor de la

(39) M. YUDELMAN: *Agricultural Development in Latin America: Current Status and Prospects*, págs. 41-45.

Cuadro núm. 3

NUMERO Y SUPERFICIE RELATIVA DE LAS EXPLOTACIONES AGRICOLAS, POR GRUPO DEL TAMAÑO, EN LOS PAISES INCLUIDOS EN EL ESTUDIO CIDA

(por cientos de cada grupo de tamaño sobre el total del país)

PAISES	Subfa- miliar	Fami- liar	Multifa- miliar median.	Multifa- miliar grande	TOTAL
ARGENTINA					
Número de explotaciones ...	43,2	48,7	7,3	0,8	100,0
Area en explotaciones	3,4	44,7	15,0	36,9	100,0
BRASIL					
Número de explotaciones ...	22,5	39,1	33,7	4,7	100,0
Area en explotaciones	0,5	6,0	34,0	59,5	100,0
CHILE					
Número de explotaciones ...	36,9	40,0	16,2	6,9	100,0
Area en explotaciones	0,2	7,1	11,4	81,3	100,0
COLOMBIA					
Número de explotaciones ...	64,0	30,2	4,5	1,3	100,0
Area en explotaciones	4,9	22,3	23,3	49,5	100,0
ECUADOR					
Número de explotaciones ...	89,9	8,0	1,7	0,4	100,0
Area en explotaciones	16,6	19,0	19,3	45,1	100,0
GUATEMALA					
Número de explotaciones ...	88,4	9,5	2,0	0,1	100,0
Area en explotaciones	14,3	13,4	31,5	40,8	100,0
PERÚ					
Número de explotaciones ...	88,0	8,5	2,4	1,1	100,0
Area en explotaciones	7,4	4,5	5,7	82,4	100,0

FUENTES: Recogido de SOLON L. BARRACLOUGH y Arthur L. DOMIKE: La estructura agraria en siete países de América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. XXXIII, núm. 130 (abril-junio 1966), pág. 239.

producción. En el mismo país, pero al otro extremo de la escala, las explotaciones agrícolas de tipo minifundista constituyen un alto porcentaje del total de explotaciones agrarias: el 43 por 100, disponiendo apenas del 3 por 100 de la tierra. Ellas absorben el 30 por 100 de la mano de obra agrícola y contribuyen con el 12 por 100 al valor total de la producción.

Otro caso extremo de la situación agraria de América Latina lo constituye Guatemala, en donde los latifundios no alcanzan a representar el 0,1 por 100 del número total de explotaciones que ocupan el 41 por 100 de la superficie cultivada, absorbiendo el 7 por 100 de la fuerza de trabajo, y contribuyendo con el 21 por 100 de la producción agropecuaria. En el mismo país, la contrapartida la constituyen los minifundios, los cuales, aproximadamente, suman las nueve décimas partes de las explotaciones agropecuarias totales, ocupan el 14 por 100 de la superficie cultivada, absorben casi el 70 por 100 de

la fuerza laboral agrícola y contribuyen con el 30 por 100 del valor de la producción total del sector (40).

Ciertamente, existen diferencias notables entre los diversos países, pero, sin embargo, es posible encontrar en la mayoría de ellos una fundamental similitud respecto a los sistemas de propiedad agraria. De ahí, que con carácter general, Thomas F. CARROLL haya concretado cuatro elementos como los fundamentales de la estructura agraria latinoamericana:

- 1) La importancia de los latifundios.
- 2) El gran número de minifundios.
- 3) La situación especial de las comunidades.
- 4) La forma peculiar del trabajo agrícola que se conoce como sistema de colonos (41).

El grado de concentración de la propiedad es mayor todavía que el que indican las estadísticas, ya que éstas vienen dadas en términos de unidades agrícolas administrativas, y frecuentemente los grandes terratenientes controlan directa o indirectamente (a través de miembros familiares o de relaciones comerciales) varias explotaciones. Como indican L. BARRACLOUGH y A. L. DOMIKE,

«el estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) reveló que hay un número mucho mayor de grandes explotaciones que de propietarios, y que muchos de los terratenientes controlan más tierras de las que indica el tamaño de sus explotaciones individuales. En ciertas regiones los terratenientes poseen casi el doble de la extensión de tierras indicadas por los datos censales» (42).

De hasta qué punto la concentración latifundista puede ser considerada como elemento característico de la estructura agraria latinoamericana, es muestra patente la información recogida en el cuadro núm. 4. En él se refleja que, en términos muy generales, puede admitirse que, aproximadamente, el 90 por 100 de la tierra se halla en poder de tan sólo el 10 por 100 de los propietarios agrícolas.

(40) Antonio GARCÍA: *La estructura del atraso en América Latina* (Buenos Aires: Ed. Pleamar, 1969), págs. 217-219.

(41) Thomas F. CARROLL: "The land reform issue in Latin America", en A. O. Hirschman, ed., *Latin American Issues* (New York: The Twenty Century Fund, 1961). Recogido de la versión castellana publicada en la *Revista de Economía Política*, núm. 65 (septiembre-diciembre, 1963), págs. 298-348.

(42) Solon L. BARRACLOUGH y Arthur L. DOMIKE: "La estructura agraria en siete países de América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. XXXIII, núm. 130 (abril-junio, 1966), pág. 241.

Pero este índice de concentración de la propiedad no explica por sí sólo hasta qué punto la estructura agraria puede suponer un freno al proceso general de desarrollo de estos países. Para entender esto en toda su amplitud se hace necesario analizar el funcionamiento de la sociedad tradicional que tal concentración de la propiedad agraria consolida. El sistema de relaciones sociales que engloba la estructura latifundista se caracteriza por un amplio espectro que recoge desde el asalariado capitalista incorporado a las estancias argentinas, hasta las formas arcaicas del colonato, el peonaje y el asalariado marginal; pasando por auténticas formas señoriales de arrendamiento y aparcería. A diferencia de las instituciones capitalistas, las «tenencias precarias» que cabe encontrar en la mayoría de los países latinoamericana-

Cuadro núm. 4

PORCENTAJE ESTIMADO DE DISTRIBUCION DE PROPIEDADES
AGRARIAS EN AMERICA LATINA. (Año 1950.)

Tamaño en hectáreas	% Propiedades	% Superficie Agraria
0 - 20	72,6	3,7
20 - 100	18,0	8,4
100 - 1.000	7,9	23,0
Más de 1.000	1,5	64,9
TOTAL	100,0	100,0

FUENTE: OSCAR DELGADO: *Estructura Agraria y Reforma Agraria en América Latina* (Bogotá: Sociedad económica de amigos del país, 1960). Recogido de THOMAS F. CARROLL, "El problema de la reforma agraria en América Latina", *Revista de Economía Política*, núm. 65, pág. 345.

nos constituyen una forma de monopolización señorial sobre la tierra. Las aparcerías se practican también dentro de un contexto paternalista en el que el propietario latifundista impone las normas de uso de la tierra, el sistema de inversiones y las proporciones de distribución de los rendimientos y gastos.

Esto explica la existencia de una pluralidad de tipos de estructura latifundista y de formas originadas en esa constelación social que se determina no sólo por la existencia de latifundios, sino por todo un ambiente sociopolítico-cultural en el que se incorporan unidades satélites como el minifundio, y las comunidades indígenas; mientras que por otra parte grandes masas campesinas se hallan recluidas en regiones económicamente marginales. De ahí que la característica socio-económica fundamental derivada de esta estructura latifundista sea la marginalización campesina, entendiéndolo por ello: tanto la situa-

ción de la masa laboral que trabaja en los latifundios bajo el sistema de colonato, como la situación de indigencia en que se encuentra una gran cantidad de agricultores minifundistas, comuneros indios y peones (43).

Como indica el cuadro núm. 5, las dimensiones que alcanza la pobreza rural en América Latina no son nada desdeñables. Los estudios del CIDA marcan como ingresos de una típica familia de minifundistas entre los 200 y 300 dólares USA anuales; y como ingresos típicos de una familia de asalariados y comuneros, entre 100 y 200 dólares anuales.

En resumen, la fisonomía de la estructura latifundista Latinoamericana puede quedar definida en estos puntos:

- a) Como sistema de propiedad de carácter cerrado e históricamente configurado para la dominación social. Esto explica que la estructura de la propiedad agrícola no se haya modificado básicamente por la vía capitalista del mercado de tierras;
- b) Como sistema de trabajo campesino fundamentado en relaciones paternalistas y de obstrucción de las vías de conexión a la sociedad nacional. Si los latifundios haciendísticos generalmente disponen de una mano de obra arraigada —en el caso de las haciendas de colonato—, o la masa laboral carece de organización para negociar las condiciones de trabajo —en el caso de las haciendas más modernizadas—, no puede hablarse en rigor de la existencia de un mercado rural de trabajo;
- c) Como sistema empresarial sin normas racionales de costos, inversión y productividad;
- d) Como sistema de poder y hegemonía nacional en el orden económico, político y cultural. Esto permite al propietario latifundista la hegemonía en cuanto a los beneficios de un sistema crediticio institucional, la resistencia a medidas fiscales auténticamente redistributivas y a medidas políticas de redistribución del poder, etc. (44).

(43) Thomas F. CARROLL: "El problema de la Reforma Agraria en América Latina", *Revista de Economía Política*, núm. 65, págs. 300-308.

(44) Antonio GARCÍA: *La estructura del atraso en América Latina*, págs. 227-228.

Cuadro núm. 5
DIMENSIONES DE LA POBREZA RURAL EN AMERICA LATINA

PAISES	Número total de familias agrícolas (en miles)	Porcentaje de familias con bajos ingresos	Porcentaje de familias minifundistas	Porcentaje de familias de trabajadores sin tierra
ARGENTINA (1960)	769	60,9	25,9	35
BRASIL (1950)	5.404	68,4	8,6	51,8
CHILE (1955)	345	70,7	6,5	47,6
COLOMBIA (1960)	1.369	70,2	47	23,2
ECUADOR (1960)	440	88,1	52,3	34,5
GUATEMALA (1950)	417	88,4	63,6	24,8
HONDURAS (1950)	217	75,1	52,7	22,4
PERÚ (1961)	1.092	84,4	64,8	19,6

FUENTES: Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola: *Políticas de Reforma Agraria*, octava conferencia regional de la FAO (Viña del Mar, Chile, 1965); Thomas F. CARROLL, *La Alianza para el Progreso y las metas del desarrollo agrícola* (Viña del Mar: Banco Interamericano de Desarrollo, 1965), pág. 11.

3. PROBLEMATICA ECONOMICA DE LA REFORMA AGRARIA

La evidente concentración de la propiedad agraria que caracteriza a la economía Latinoamericana ha originado en los últimos años, cada vez con más insistencia, una favorable corriente de opinión en torno a la necesidad de una reforma agraria como medio necesario de modernización del sector agrícola. El artículo 6 del Título I de la Carta constitucional de la Alianza para el Progreso, en el que se hace un expreso llamamiento a los Gobiernos latinoamericanos a

«animar, de acuerdo con las características de cada país, programas de amplias reformas agrarias conducentes a una transformación efectiva, cuando sea necesaria, de estructuras y sistemas de tenencia y uso de la tierra injustos, con vistas a sustituir los latifundios y minifundios por un sistema justo de tenencia de la tierra, para que... la tierra llegue a ser para el que la trabaja, base de su seguridad económica, fuente de su prosperidad, y garantía de su libertad y dignidad» (45).

es un buen reflejo de hasta qué punto el tema ha alcanzado amplias resonancias más allá de las fronteras de los propios estados.

Esta amplia difusión de la necesidad de una reforma agraria en la América Latina ha ido, indudablemente, acompañada de una politización inevitable del alcance y significado de lo que ella conlleva. Difícilmente se ha de encontrar en esta región un representante político que de forma expresa y clara se pronuncie en contra de la necesidad de una reforma agraria. Sin embargo, y seguramente como secuela negativa de esta amplia difusión y politización del tema, parece también evidente que se ha evolucionado hacia un mayor grado de confusión en torno al concepto mismo de la reforma agraria. Esta es la conclusión a que lleva una mínima revisión de algunas de las definiciones de reforma agraria mantenidas desde distintos campos doctrinales y políticos.

Así, mientras para Antonio NÚÑEZ JIMÉNEZ

«los dos puntos esenciales de la reforma agraria verdadera son: primero, la expropiación de todos los latifundios; segundo, el reparto gratuito de la tierra entre los campesinos» (46);

(45) Citado por E. FEDER: "La Alianza para el Progreso y la Reforma Agraria Latinoamericana", *El Trimestre Económico*, vol. XXII, núm. 127 (julio-septiembre 1965), págs. 501-502.

(46) Antonio NÚÑEZ JIMÉNEZ: *Geografía de Cuba* (La Habana: Ed. Lex. 1959). Citado por Solon BARRACLOUGH: "¿Qué es una reforma agraria?", en Oscar Delgado, editor, *Reformas Agrarias en la América Latina*, pág. 127.

para la Sociedad Nacional de Agricultores Chilena,

«la verdadera reforma agraria consiste en adoptar medidas que fomentan la producción y que alientan a los productores que demuestran capacidad para mejorar rendimientos y perfeccionar cultivos» (47).

Con respecto a otros aspectos, la falta de consenso sobre el significado de la reforma agraria, no es menor. Mientras algunos autores, como FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, llegan a establecer diferencias entre «reformas agrarias progresistas y regresivas», caracterizando estas últimas como «aquellas en que predomina francamente los móviles puramente políticos sobre las finalidades económicas» (48); otros autores, como A. GUNDER FRANK, consideran, por el contrario, que,

«fundamental para cualquier análisis del problema de la reforma agraria es el hecho de que no se trata tanto de un proceso administrativo o aun económico, como de un proceso esencialmente político» (49).

Por otra parte, este confusiónismo doctrinal ha ido paralelo al confusiónismo reinante en el campo político que ha merecido esta dura crítica de Ernest FEDER,

«la legislación de reformas agrarias de la década del sesenta —todos los países tienen ahora leyes de reforma agraria, excepto El Salvador— ha sido promulgada por parlamentos en los cuales el campesinado no está representado. En casos aislados la legislación ha sido adoptada en forma de decretos. No obstante que esto pueda parecer exagerado, el propósito principal de esta legislación no es efectuar una reforma real, sino el contrario, evitar que los institutos de reforma agraria la realicen, o la hagan en forma que demuestre que las reformas agrarias son perjudiciales para los campesinos» (50).

Ante el confusiónismo reinante en torno al concepto y significado de la reforma agraria, parece obligado que, previo al planteamiento del aspecto económico de la problemática inherente en la reforma agraria, se proceda a explicitar el alcance con que el economista puede utilizar el término «reforma agraria». En principio, parece evi-

(47) SOCIEDAD NACIONAL DE AGRICULTURA: *Situación económica y social de la agricultura chilena* (Santiago: Ed. Universitaria, 1955).

(48) Ramón FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ: "Una doctrina sobre la reforma agraria", *El Trimestre Económico*, vol. XXIX, núm. 113 (enero-marzo 1962), pág. 74.

(49) Andrew GUNDER FRANK: "Tipos de reformas agrarias", en O. Delgado, ed., *Reformas agrarias en la América Latina*, pág. 184.

(50) Ernest FEDER: "La función social de la tierra y la pobreza rural en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. XXXVII, núm. 145 (enero-marzo 1970), pág. 6.

dente que el significado primitivo con el que usualmente se venía utilizando este término era unívocamente en el sentido de una redistribución de la propiedad agraria en favor de los campesinos no propietarios o minifundistas. Posteriormente, se han ido introduciendo en el mismo término otras medidas fundamentalmente técnicas y económicas de las que ciertamente está necesitado todo el agro latinoamericano en general. Esta ampliación del concepto ha dado pie a que en numerosas ocasiones se utilice el término con evidente tergiversación del sentido primitivo que este tenía, significando una serie de medidas de modernización de la agricultura que no afectan la estructura de la propiedad agraria. Sin embargo, y aun admitiendo la dificultad de una definición exacta de reforma agraria, parece que lo que no puede admitirse es el cambio en el énfasis de lo fundamental a lo accesorio. Por tanto, parece correcto el aceptar la opinión de Ernest FEDER, que considera que

«quizá la mejor definición de reforma agraria —mejor, en el sentido de que es la más relacionada directamente con los problemas agrarios de la agricultura tradicional— consiste en la enumeración de los tres objetivos que están implícitos en el concepto; mayor igualdad y justicia social, redistribución del poder político, y mejoras en el funcionamiento económico de la agricultura (con mayores niveles de ingreso para los campesinos)» (51).

Utilizando el término en este sentido, es innegable que, junto a los efectos meramente económicos, toda reforma agraria conlleva efectos políticos inevitables que se resumen en una transmisión del poder, la propiedad y la condición social de un grupo de la comunidad a otro (52). Estos efectos políticos no cabe duda que han de tener su incidencia económica, la cual, aunque de difícil valoración, no es en absoluto desdeñable.

Limitando la atención a los efectos estrictamente económicos, resulta aleccionador revisar la evidencia existente en torno a dos puntos importantes de los mismos que constituyen el nudo de la hipótesis agrícola del pensamiento estructuralista latinoamericano: la incidencia en las tensiones inflacionistas, y la incidencia en la productividad del sector agrícola.

Matew D. EDEL llevó a cabo en 1965 un importante estudio empírico sobre la tesis estructuralista de la inelasticidad de la oferta del

(51) Ernest FEDER: *Violencia y despojo del campesino: el latifundismo en América Latina* (México: Ed. Siglo XXI, 1972), pág. 179.

(52) J. K. GALBRAITH: "Conditions for economic change in underdeveloped countries", *Journal of Farm Economics* (noviembre de 1951), pág. 695. Citado *Ibid.*

sector agrícola en las economías de América Latina (53). En líneas generales, el método seguido consistió en que, partiendo de diversas hipótesis alternativas de elasticidades demanda-renta, se llegase a estimar las tasas de crecimiento correspondientes para cada alternativa a que hubiera tenido que crecer anualmente la producción de los sectores agropecuarios de varios países latinoamericanos para conseguir que los precios relativos de los productos alimenticios en estos países se mantuvieran constantes. La comparación de los datos estimados con los datos reales (ambos correspondientes a la década de 1952 a 1962) habían de mostrar, en opinión de EDEL, hasta qué punto la hipótesis estructuralista de que el sector agrícola de las economías latinoamericanas se caracterizaba por su escasa capacidad de respuesta ante los incentivos del mercado, y de que, en consecuencia, al no satisfacer los incrementos de demanda inherentes al proceso de crecimiento de la economía en general, era factor fundamental en la explosión de las inflaciones padecidas por estas economías.

En líneas generales, podemos decir que los hallazgos de EDEL apoyan las tesis estructuralista como válida, pero restringen el campo de validez de la misma exclusivamente a algunas economías de la región.

Las conclusiones de este estudio pueden resumirse en tres puntos: en primer lugar, aunque en algunos países (Venezuela, México, Brasil) las tasas de crecimiento de producción agropecuaria experimentadas fueron mayores que las estimadas como necesarias para el mantenimiento de los precios relativos de los productos alimenticios; en varios países (Chile, Perú, Colombia, Argentina y Uruguay) las tasas reales de crecimiento de la producción del sector fueron menores que las estimaciones más bajas de entre las diversas alternativas de las tasas de crecimiento necesarias para impedir que cambiasen los precios relativos de los productos alimenticios.

En segundo lugar, algunos de los países cuyo crecimiento de la producción alimenticia fue menor que el crecimiento experimentado por la demanda de estos productos, evitaron la posible presión inflacionaria que esta inadecuación de la oferta pudiera haber ocasionado, haciendo uso de su reserva de divisas en la importación de los productos escasos. Sin embargo, otros países en los que la falta de divisas se unía al problema de la escasez de productos agropecuarios,

(53) Matthew D. EDEL: *The adequacy of Food Production for Economic Development in Latin America* (Tesis presentada para la obtención del título M. A., en el Departamento de Economía de Columbia State University, 1965).

sí acusaron esta inadecuación de la oferta del sector agrario como uno de los principales elementos de tensión inflacionaria.

En tercer lugar, aunque el sector agrícola de algunos países (México, Colombia y Brasil) sí se mostró altamente sensible al incentivo de los precios; en aquellos países en que hubo escasez de la producción alimenticia nacional, la sensibilidad ante el incentivo de los precios fue escasa, ya que en ellos se experimentaron incrementos relativos de los precios de bienes alimenticios. Una excepción peculiar la constituyen Uruguay y Argentina, cuyo sector agrícola, a juicio de EDEL, no puede considerarse caracterizado como de oferta inelástica, sino superelástica. A ello guía la evidencia de que en ambos países el uso de la tierra alterna entre la ganadería y el cultivo de cereales. Una subida en el precio del trigo, encuentra inmediata respuesta elevando en el año siguiente la superficie de tierra dedicada a este cultivo; por el contrario, una subida del precio de la carne tiene como respuesta la dedicación de mayores áreas de terreno a pastizales. Mientras que el resultado del incremento en la producción de carne no se hace patente sino después de tres o más años, durante ese período la producción de cereales disminuye como consecuencia de que el área de terreno dedicada a su cultivo es menor (54).

Muchos son los ensayos empíricos que han tenido por objeto el intentar estudiar una posible correlación existente entre el tamaño o forma de tenencia de las explotaciones agropecuarias y la productividad de las mismas. Sin embargo, los resultados que éstos ofrecen deben ser utilizados con prudencia ante la innegable dificultad que estudios de este tipo suponen. En primer lugar, esta dificultad viene dada por la multiplicidad de factores económicos, políticos, geográficos, etcétera, que inciden en la productividad de las explotaciones agrícolas; en segundo lugar, porque, aun suponiendo la existencia de una correlación entre los factores aludidos, es muy difícil distinguir cuál de ellos es causa y cuál efecto de la misma.

Distintas regiones de Chile han sido objeto de estudio en el sentido expuesto. Así, la CEPAL, en 1953 llevó a cabo un estudio en la provincia de Santiago. En 1959, el Ministerio de Agricultura chileno realizó un estudio similar en una colonia creada por la Caja de Colonización; y posteriormente, en 1960, el mismo Ministerio llevó a cabo un estudio en la zona de San Vicente de Tagua-Tagua. Básicamente, los hallazgos de los tres estudios son similares. En líneas generales todos ellos concuerdan en que las explotaciones minifundistas

(54) Ver *Ibid.*, pág. 58.

ofrecen más altos rendimientos por hectárea, mientras que en los latifundios el rendimiento del factor trabajo es superior al de las explotaciones de menor tamaño (55).

Rompen esta aparente unanimidad dos estudios realizados en la provincia de O'Higgins y en el Valle Central de Chile. El primero, llevado a cabo conjuntamente por el Ministerio de Agricultura chileno y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Chile, y el segundo llevado a cabo por el profesor James O. BRAY. Ambos estudios coinciden en concluir que no existe una relación estadísticamente significativa entre el tamaño o sistema de tenencia de las explotaciones agrícolas y su grado de productividad (56).

Si, como reconoce Solon BARRACLOUGH (57), la misma conclusión de los estudios chilenos es a la que llegan estudios similares realizados en Argentina, Uruguay, México, parece adecuado mantener que la evidencia empírica nos muestra que la relación que teóricamente podría esperarse existiera entre reforma agraria y mejora de la productividad, no es ni simple ni directa. Por una parte existe una vaga relación intuida y de difícil verificación específica entre la reforma agraria y el establecimiento de un clima más apto para la utilización más racional de los recursos económicos incorporados a la producción agropecuaria. La baja productividad, la ineficiente utilización de los factores de producción, el control monopolístico del poder político y económico por unos pocos, etc., que caracterizan la actual estructura latifundista del agro latinoamericano ofrecen bases racionales para mantener la existencia de tal relación. Sin embargo, por otra parte, la reforma agraria no parece garantizar por sí sola, y menos a corto plazo, la solución del subdesarrollo en que se encuentra el sector agrícola de América Latina. Para potenciar efectivamente los efectos económicos favorables de una reforma agraria ésta ha de tener en consideración numerosos factores económicos, entre ellos, no el menor, la existencia de una cierta tensión entre equidad y eficiencia económica. Con ello se quiere llamar la atención sobre el aspecto de que mientras un máximo grado de equidad tendería al establecimiento de ex-

(55) Ver CEPAL: *Análisis de algunos factores que obstaculizan el incremento de la producción agropecuaria* (Santiago: Naciones Unidas, E/CN.12/378, 1953). Ministerio de Agricultura, *Estudio de la Colonia Pedro Aguirre Cerda* (Santiago: Departamento de Economía Agraria, Ministerio de Agricultura, 1959). Ministerio de Agricultura, *Aspectos económicos y sociales del inquilinaje en San Vicente de Tagua-Tagua* (Santiago: Departamento de Economía Agraria, Ministerio de Agricultura, 1960).

(56) Ver James O. BRAY: *La intensidad del uso de la tierra en relación con el tamaño de los predios en el Valle Central de Chile* (Santiago: Universidad Católica, 1960).

(57) Solon BARRACLOUGH: "¿Qué es una reforma agraria?", en O. Delgado, ed., *Reformas agrarias en la América Latina*, pág. 140.

plotaciones familiares, un máximo grado de eficiencia productiva tendería (sobre todo para algún tipo de cultivos) (58) a explotaciones mayores que las de tipo familiar. Si bien una reforma agraria puede decirse, en términos generales, que se hace necesaria para mejorar la situación del agro latinoamericano, condicionantes económicos concretos aconsejan que ésta adopte una tipología de tenencia varia, de acuerdo con las situaciones específicas de cada región, para que, sin daño de alcanzar un alto grado de equidad distributiva, la eficiencia de la producción no se vea dañada. Al mismo tiempo, si se quieren garantizar mejoras de los actuales niveles de productividad parece imprescindible acompañar a las reformas agrarias de muchas otras medidas de desarrollo complementarias.

CONCLUSIONES

1.^a Parece adecuada la denuncia que hace el pensamiento estructuralista de la estructura agraria como uno de los elementos necesarios de superar en la búsqueda de una potencialización del proceso de desarrollo de la economía de la América Latina. Sin embargo, en cuanto a la hipótesis estructuralista de que la inelasticidad de la oferta agraria haya sido responsable fundamental (aunque no único) del desencadenamiento y propagación de los procesos inflacionarios experimentados en América Latina, la evidencia empírica parece apoyar su aceptación como hipótesis válida en el caso de algunas economías de la región, pero no con carácter general en todas ellas. Tampoco parece existir evidencia empírica de que exista una relación estadísticamente significativa entre el tamaño o forma de tenencia de las explotaciones agropecuarias y la productividad general de las mismas. Lo más que se puede especificar en este sentido es que parecen existir tendencias hacia mejores rendimientos del factor trabajo en las explotaciones agrícolas de superficie más extensa y hacia mejores rendimientos del factor tierra en las explotaciones agrícolas de superficie más restringida.

2.^a Dada la situación socioeconómica actual del sector agrícola, parece razonable mantener que una reforma agraria, entendida ésta en su sentido auténtico de reparto de la propiedad agraria, es condición necesaria para el desarrollo de este sector en particular y de la

58) Como por ejemplo: caña de azúcar, cereales y ganado, que, generalmente, para una explotación eficiente necesitan de amplias áreas de terreno.

economía regional en general. Sin embargo, la reforma agraria no constituye en sí misma condición suficiente para el desarrollo de la agricultura de América Latina. Sólo cuando en sí misma satisfaga unos requisitos económicos mínimos y vaya acompañada de otras medidas de desarrollo complementarias, el carácter beneficioso de sus efectos económicos podrá considerarse suficientemente garantizado.

3.º Uno de los requisitos que una reforma agraria que pretenda ser económicamente positiva necesariamente ha de cumplir en la incorporación de una fórmula superadora de la tensión existente en el campo de la propiedad agraria entre equidad y eficiencia productiva. De ahí que, desde el punto de vista económico, la introducción de sistemas de tenencia de la tierra viables y alternativos parece constituir el punto de referencia clave para considerar una reforma agraria como positiva.

4.º En la elaboración de una estrategia para mejorar la productividad agrícola, se necesita poseer conocimientos muy concretos de los recursos físicos y características agrícolas de las distintas regiones particulares en donde esta estrategia se intenta implementar. El fijar un sistema óptimo de producción exige el identificar aquellos factores que estrangulen el crecimiento de la producción y el calcular la combinación óptima de insumos que maximice el rendimiento de los mismos. Para conseguir esto, aunque las teorías generales pueden servir de guía de análisis, resultan imprescindibles los estudios específicos a nivel de granja efectuados en zonas representativas de cada una de las situaciones típicas existentes en esa determinada región.

5.º En cuanto a las medidas de desarrollo complementarias que se consideran necesario deben acompañar a toda reforma agraria que quiera ser económicamente eficaz, se pueden mencionar expresamente, y sólo a título de ejemplo, algunas, como:

- a) Programas de educación encaminados a mejorar el nivel cultural y profesional del campesinado.
 - b) Programas crediticios que estimulen la capitalización del agro, fundamentalmente de aquellas regiones más descapitalizadas por una situación tradicional minifundista de cultivo intensivo y progresivo empobrecimiento del suelo.
 - c) Programas de suministro y distribución de «inputs» agrícolas como semillas, maquinarias, fertilizantes, etc., fundamentalmente enfocados a conseguir una rápida mejora de los
-

rendimientos por hectárea cultivada, más que un ahorro de la mano de obra utilizada.

- d) Programas de investigación, recopilación de la información y divulgación de la misma.
- e) Programas de reformas fiscales tendentes al establecimiento de un sistema impositivo sobre la tierra que sirva de incentivo para su más eficiente utilización.

6.º Como evaluación general del pensamiento estructuralista en lo concerniente a este punto, cabe achacarle el que en su preocupación por propugnar una superación de la actual estructura latifundista prevaleciente en América Latina, quizá no conceda la atención que merece al peligro real existente de que se agrave aún más el problema minifundista. Quizá el pensamiento estructuralista minimice la tensión existente entre equidad y eficiencia productiva. En realidad, junto al aspecto positivo de denunciar la necesidad de superar una estructura agraria ineficaz, se echa en falta una preocupación por elaborar sistemas de tenencia alternativos que para cada caso de regiones o tipos de cultivo concretos consigan el adecuado equilibrio entre equidad y eficiencia productiva.

RESUMEN

Básicamente, el objetivo de este trabajo lo constituye el analizar la posición del pensamiento estructuralista latinoamericano en torno a la problemática del sector agrícola de esta región, enmarcándolo dentro de la moderna literatura del desarrollo en la realidad empírica observable de las economías latinoamericanas.

A la actual situación del sector agrícola, el pensamiento estructuralista atribuye tres efectos que repercuten negativamente en el proceso de desarrollo de América Latina: deficiente utilización del factor trabajo (como consecuencia de inadecuada dieta alimenticia que padecen grandes masas de la población), reducción de la capacidad importadora (como consecuencia del estancamiento de la producción agrícola), constantes tensiones inflacionarias (como consecuencia de la escasa elasticidad-precio que presenta la oferta agrícola). De todo ello considera que la actual estructura de la tenencia de la tierra constituye el fundamental factor originario, por lo que se muestra defensor acérrimo de una reforma agraria.

Un breve estudio de las estimaciones llevadas a cabo sobre la importancia general del sector en la economía de la región, y sobre las tendencias en él manifestadas en los últimos años, parece arrojar la clara conclusión de que la actual producción del sector agrícola se muestra insuficiente para cubrir las necesidades que el desarrollo económico de estos países plantea. La vía hasta ahora seguida de incrementar la producción mediante incrementos de la superficie cultivada, parece que difícilmente conduciría en el futuro a soluciones válidas. La ecuación latifundio-minifundio sigue manteniéndose en prácticamente todos los países de la región, con la pesada carga institucional que conlleva para la implantación de una sociedad moderna. Todo ello apunta hacia la urgente necesidad de una reforma

agraria, y así es ampliamente reconocido en la actualidad por diversas opciones del pensamiento latinoamericano. Sin embargo, la difusión de la necesidad de la reforma agraria ha venido acompañada de una politización del tema, evolucionando hacia un mayor grado de confusión en torno al significado mismo de lo que supone tal tipo de reforma.

Ensayos empíricos ponen de manifiesto que las teorías estructuralistas en torno a la inelasticidad de la oferta agraria latinoamericana no pueden ser aceptadas sino con importantes cualificaciones, a la par que muestran cómo la relación entre reforma agraria y mejora de la productividad no es ni simple ni directa.

El trabajo finaliza con unas conclusiones en torno a la relación entre agricultura y desarrollo económico, la inadecuación de la actual estructura agraria latinoamericana y la problemática de la reforma agraria, fijando en ellas los aspectos positivos y negativos que, a juicio del autor, contienen las argumentaciones del pensamiento estructuralista latinoamericano.

R É S U M É

L'objectif de ce travail est constitué essentiellement par l'analyse de la position de la pensée structuraliste latino-américaine sur la problématique du secteur agricole de cette région en la situant dans le cadre de la littérature moderne du développement dans la réalité empirique des économies d'Amérique latine qu'on peut observer.

La pensée structuraliste attribue à la situation actuelle du secteur agricole trois effets qui ont une répercussion négative sur le processus de développement de l'Amérique latine: l'utilisation déficiente du facteur travail (conséquence du régime alimentaire inadéquat dont souffrent de grandes masses de la population), la réduction de la capacité d'importation (conséquence de la stagnation de la production agricole), les tensions inflationnistes constantes (conséquence de la faible élasticité-prix que présente l'offre agricole). Elle considère que de ce fait la structure actuelle de la propriété terrienne constitue le facteur originel fondamental. C'est pourquoi elle défend avec acharnement l'idée d'une réforme agraire.

Une brève étude d'estimation faite sur l'importance générale du secteur dans l'économie de la région et sur les tendances qui se sont manifestées ces dernières années semble mener à la conclusion que la production actuelle du secteur agricole se montre insuffisante pour couvrir les besoins que pose le développement économique de ces pays. Il semble que la méthode suivie jusqu'à ce jour qui consistait à augmenter la production par des augmentations de la superficie cultivée conduirait difficilement dans l'avenir à des solutions valables. L'équation latifundium propriété de dimensions insuffisantes continue à exister pratiquement dans tous les pays de la zone, ce qui est aggravé par la lourde charge institutionnelle qu'elle entraîne pour l'implantation d'une société moderne. Tout cela oriente vers la nécessité urgente d'une réforme agraire, idée qui est largement acceptée actuellement par différentes options de la pensée latino-américaine. Cependant, la diffusion de la nécessité de la réforme agraire a été accompagnée d'une politisation du sujet évoluant vers un degré supérieur de confusion sur le sens de ce genre de réforme.

Des essais empiriques font apparaître que les théories structuralistes sur le manque de souplesse de l'offre agricole latino-américaine ne peuvent être acceptées qu'avec d'importantes nuances en même temps qu'ils montrent que la relation entre la réforme agraire et l'amélioration de la productivité n'est ni simple ni directe.

Le travail se termine par des conclusions sur le rapport entre l'agriculture et le développement économique, l'inadéquation de la structure agraire latino-américaine actuelle et la problématique de la réforme agraire. L'auteur examine avec attention les aspects positifs et négatifs que contiennent, selon lui, les arguments de la pensée structuraliste d'Amérique latine.

SUMMARY

The basic objective of this work is to analyse the position of structuralist thought in Latin America with regard to the problems of the agricultural sector in that region, setting in within the frame of the modern literature of development in the empirical reality that can be observed in the Latin American economies.

Structuralist thought attributes to the present situation of the agricultural sector three effects which have a negative influence on the process of development of Latin America: deficient utilization of the work factor (as a result of the inadequate diet from which large masses of the population suffer), reduction of importing capacity (as a result of the stagnation of agricultural production), and continual inflationary tensions (as a result of the scanty elasticity presented by the agricultural supply). The author considers that the fundamental factor which originated all this is the present structure of land ownership, and he is therefore an ardent defender of an agrarian reform.

A brief study of the calculations carried out as to the general importance of the sector in the economy of the region, and to the tendencies displayed in it in the last few years, seems to lead to the clear conclusion that the present production of the agricultural sector is insufficient to cover the needs created by the economic development of these countries. It looks as though the path followed up to now of increasing production by means of increases in the area cultivated is not likely to lead to valid solutions in the future. The equation latifundium-minifundium is still maintained in practically all the countries of the region, with the heavy burden it carries with it for the introduction of a modern society. All this points towards the urgent need for an agrarian reform, as is widely recognised at present by different currents in Latin American thought. However, as the idea of the need for agrarian reform has spread it has been accompanied by a politicization of the subject, and a greater degree of confusion has evolved with regard to the very significance of what this type of reform implies.

Empirical tests make it clear that the structuralist theories as to the inelasticity of the agrarian supply in Latin America cannot be accepted without important qualifications, while at the same time they show how the relation between agrarian reform and improvement of productivity is neither simple nor direct.

The work ends with some conclusions with regard to the relation between agriculture and economic development, the inadequate state of the present Latin American agrarian structure, and the problems of agrarian reform; it describes the author's views as to the positive and negative aspects contained by Latin American structuralist thought.