

# EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS AGRÍCOLAS DE CENTROAMÉRICA \*

Carlos M. Castillo \*\*

Mi opinión es que nuestra era no será recordada ni por sus horribles crímenes, ni tampoco por sus sorprendentes invenciones, sino y principalmente, por haber sido la primera vez desde el comienzo de la civilización hace cinco o seis mil años, en que el hombre se atrevió a considerar práctico el poner los beneficios de la civilización a la disposición de toda la especie humana.

ARNOLD TOYNBEE <sup>1</sup>

## I. Consideraciones generales

En el panorama de la agricultura centroamericana —en la naturaleza, composición y uso de sus recursos—, se destacan dos puntos de referencia de acusado relieve: primero, la incapacidad de estos países para alimentarse a sí mismos; segundo, su dependencia casi absoluta de la agricultura para el financiamiento de sus importaciones.

Las estadísticas del comercio exterior son reveladoras en ambos extremos. Generalmente, los alimentos y artículos del vestido representan alrededor de una tercera parte del volumen total de las importacio-

\* Este trabajo se basa en la conferencia dictada por el autor el 18 de abril de 1955 en el Tercer Congreso Internacional Católico de la Vida Rural, Panamá. Las afirmaciones que en él se hacen se refieren a Centroamérica como un todo, por lo que los principios expuestos deben adaptarse en mayor o menor grado para asegurar su aplicabilidad a situaciones nacionales específicas. Esto es especialmente cierto para casos como El Salvador, con sus peculiares relaciones demográficas y su persistente esfuerzo por industrializarse, así como Nicaragua y Honduras con su notable dependencia de la minería en la formación de su comercio exterior de exportación. Por otra parte, al hablar de Centroamérica como un todo se elude, por falta de tiempo, el análisis general de sus problemas de integración económica. Para el estudio de estos problemas intra-centroamericanos se llama la atención sobre los trabajos que ha venido realizando el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, integrado por los Ministros de Economía de estos países, con la cooperación técnica de la Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

\*\* Economista Agrícola, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Zona Norte del Proyecto 39, Programa de Cooperación Técnica de la Organización de los Estados Americanos, La Habana, Cuba. El autor desea expresar su gratitud a Víctor L. Urquidí, Director de la Oficina de la CEPAL en México, por las sugerencias importantes que tuvo a bien hacer para el desarrollo de este trabajo, así como por haber puesto a su disposición toda la información de la biblioteca y de la Sección de Comercio Exterior de esa entidad. También desea el autor agradecer expresamente la colaboración prestada por el Ing. Claudio A. Volio, Director del Proyecto 39, con referencia a la aclaración de importantes problemas relativos a la política cafetalera. Sin embargo, hay que apuntar que el autor es el único responsable de las ideas expresadas en este trabajo y que ellas no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la institución para la cual trabaja.

<sup>1</sup> En "Not the Age of Atoms but of Welfare for All", *New York Times Magazine*, 21 de octubre de 1951. Citado por Charles Wagley en *Amazon Town, A Study of Man in the Tropics*, The MacMillan Co., Nueva York, 1953.

nes, en tanto que los productos de la agricultura son casi las nueve décimas partes del valor total exportado.<sup>2</sup>

¿Es ésta una situación deseable o entraña la existencia de problemas importantes? En todo caso, ¿se deriva este fenómeno de una absoluta escasez de recursos agrícolas o es posible modificarlo de acuerdo con objetivos diferentes? Si no es una situación deseable y si es posible someterla a modificación, ¿qué alteraciones deben producirse en la estructura de los recursos de la agricultura a fin de reducir esa aparente incapacidad para alimentarse y vestirse? ¿Podría efectuarse tal reducción independientemente de la agricultura de exportación o debería llevarse a cabo a expensas de ella? Todas estas interrogaciones se justifican plenamente cuando se trata de estudiar los recursos agrícolas del Istmo Centroamericano.

En el desarrollo de las ideas subsiguientes se halla implícito un supuesto importante que, por lo tanto, conviene apuntar con algún detalle. Se supone que la incapacidad actual de nuestros países para alimentarse (y vestirse) no es deseable; que, por el contrario, constituye un problema que es necesario resolver, y que, finalmente, es posible reducir la magnitud de tal incapacidad, mediante la adopción de algunas medidas de orden práctico.

A su vez, el supuesto anterior se asienta sobre bases racionales igualmente importantes. Se supone que los países centroamericanos están interesados en promover el desarrollo de sus economías, entendiéndose por desarrollo una elevación creciente y sostenida de los ingresos reales por persona, a consecuencia de un desplazamiento de la tecnología hacia planos superiores, una distribución más amplia del dominio sobre los recursos y una mayor eficiencia en el uso de los mismos.

Entre otras cosas, esto quiere decir que dichos países necesitan acelerar notablemente su tasa de formación de capital, cuya importancia estratégica en la determinación del ritmo de desarrollo económico nadie discute. También resulta claro que la mayor parte de los bienes de capital necesarios tendrán que obtenerse en el mercado exterior.

A este respecto, es fácil comprender la fuerte presión que ejerce la importación de bienes de consumo, que representan más de la mitad del volumen total<sup>3</sup> sobre la capacidad para importar bienes de capital. Por lo menos inicialmente, el aumento de la importación de bienes de

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina 1951-1952*, E/CN.12/291/ Rev. 2, México, pp. 136-142; *Anuario Estadístico y Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica*, Dirección General de Estadística y Censos, San José; *Anuario Estadístico de la República de El Salvador*, Dirección General de Estadística, San Salvador, 1948, 1949, 1950. *Boletín de la Dirección General de Estadística*, Ministerio de Economía y Trabajo, Guatemala, julio de 1948, agosto de 1949 y octubre de 1950; *Informe de Hacienda, Crédito Público y Comercio*; Tegucigalpa, 1947, 1948 y 1949; *Memoria del Recaudador General de Aduanas por 1949*, Managua, 1950; *Estadística Panameña*, Dirección de Estadística y Censos, Contraloría General de la República, Panamá, 1947, 1948, 1949.

<sup>3</sup> Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 136-142.

capital, que actualmente fluctúa entre el 20 y el 30 % del total importado,<sup>4</sup> tendrá que verificarse mediante la reducción de las importaciones de bienes de consumo; y como los alimentos y los artículos del vestido componen alrededor de las dos terceras partes del volumen total de los bienes de consumo importados,<sup>5</sup> es necesario concluir que las reducciones más apreciables se obtendrán en estos renglones; por lo que habrá que sustituirlos al nivel nacional con incrementos correlativos de la producción alimenticia y de materias primas para la industria textil.

Debido también a la necesidad de adquirir los bienes de capital en el mercado exterior y a que, por lo tanto, es indispensable no sólo mantener sino aumentar la capacidad para importar, resulta indispensable contar con un volumen alto de exportaciones. Es claro que esto no podría lograrse si el aumento de la producción de alimentos y artículos del vestido se llevara a cabo a expensas de la producción agropecuaria de exportación. Como se ha visto, ésta constituye el sector más importante en la estructura de las exportaciones. En la actualidad, nuestros países no cuentan con mayores posibilidades de sustitución para compensar un posible descenso en el volumen de artículos agropecuarios producidos para exportar. Además, su especialización tradicional en estas líneas y el nivel tecnológico de relativo avance en que se producen, hacen de ellas factores básicos para competir ventajosamente en el mercado internacional y obtener la mayor cantidad posible de divisas para financiar la compra de bienes de capital. El aumento de la capacidad para alimentarse y vestirse de estos países tiene que producirse, pues, sin sacrificar la economía agrícola de exportación.<sup>6</sup>

Hay, además, otra razón importante que apunta hacia la conveniencia de reducir la incapacidad actual para abastecerse internamente de alimentos y vestido. En 1950 estos países tenían que cubrir tales necesidades para una población un poco mayor de 8.5 millones de habitantes. Para cumplir con dichos fines, en la forma deficiente que se ha indicado, así como para la producción de artículos exportables, la población económicamente activa se dedicaba a las actividades agrícolas en una proporción que fluctuaba entre el 50 y el 63 %.<sup>7</sup> Es indudable

<sup>4</sup> Naciones Unidas, op. cit.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ver contribuciones del Dr. Rainer Schickele al Seminario sobre problemas de la tierra en Latinoamérica, Campinas, Brasil, 1953, documentos mimeografiados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

<sup>7</sup> Censo de Población de Costa Rica, de 1950, Dirección General de Estadística y Censos, San José, 1953; Boletín Estadístico, Dirección General de Estadística, San Salvador, noviembre-diciembre de 1952; Censo de Población de Guatemala, abril de 1950, Dirección General de Estadística, Ministerio de Economía y Trabajo, Guatemala; Resumen General del Censo de Población levantado el 13 de junio de 1950, Dirección General de Censos y Estadística, Ministerio de Gobernación, Tegucigalpa, 1952; Censo Nacional de Población de 1950, avance de cifras definitivas, Oficina Central de los Censos, Managua, D. N., agosto de 1952; Quinto Censo Nacional de Población y Vivienda, 10 de diciembre de 1950, Dirección de Estadística y Censos, Contraloría General de la República, Panamá, septiembre de 1953.

que en las próximas etapas de su desarrollo nuestros países presenciarán una situación de proporciones mucho mayores a este respecto. La tasa de crecimiento de la población es de suyo alta. El descenso en la tasa de mortalidad, que lógicamente se producirá a consecuencia de los progresos obtenidos en materia de sanidad resultará, en presencia de una tasa de natalidad más o menos estable, en un crecimiento de la población aún más acelerado. Ésta bien puede constituir una etapa explosiva en materia demográfica con problemas de mucha mayor magnitud que los actuales en materia de necesidades de alimentos y vestido. Además, la creciente importancia de la población ocupada en actividades industriales y de servicio, que se producirá como resultado del proceso de desarrollo, lleva implícita la necesidad de que un segmento cada vez más pequeño tenga que producir para satisfacer ambas necesidades de un segmento cada vez más grande de la población.

Todos estos hechos señalan la posibilidad real de que aumente la deficiencia de estos países para alimentarse y vestirse a sí mismos, con el consiguiente aumento de las importaciones de alimentos, tejidos y confecciones, y el incremento correlativo de la presión sobre la capacidad para importar bienes de capital.

La tarea de producir internamente una proporción cada vez mayor de los artículos alimenticios y del vestido que ahora se importan, presenta problemas de difícil solución, en los que un cuidadoso examen de la ventaja comparativa de la región deberá preceder a las decisiones que finalmente se adopten. En este examen, además de las consideraciones anteriores, deberán tomarse en cuenta factores relacionados con la posibilidad física de sustituir la producción importada con la nacional, las relaciones de costos y precios a corto y largo plazo, la necesidad de asegurar un volumen alto y estable de ocupación, las desventajas de producir a niveles de costo altos y de subsidios de carácter permanente y las dificultades que origina la escasez de abastecimientos que se produce en el caso de emergencias bélicas internacionales. Éstas son consideraciones pertinentes para la solución adecuada de situaciones específicas. En general, si bien es cierto que puede esperarse y debe buscarse una reducción apreciable de las importaciones de alimentos y artículos del vestido, también lo es que no es razonable esperar su total eliminación, aunque tal imposibilidad se deba solamente a las restricciones impuestas por las condiciones y variaciones del medio físico.

No cabe duda de que los países centroamericanos están conscientes del problema y de que, en la mayoría de los casos, han escogido la alternativa propuesta, tendiente a reducir las importaciones de alimentos y artículos del vestido y a sustituirlas mediante aumentos correspondientes de su propia producción.

Este y no otro es el significado que tienen programas e institucio-

nes como el Consejo Nacional de Producción de Costa Rica; el Banco Nacional de Fomento de Honduras; el Instituto de Fomento de la Producción de Guatemala; el Instituto Nacional de Fomento de Nicaragua y el Instituto de Fomento Económico de Panamá.

## II. *El concepto de los recursos*

Una vez contestadas las primeras preguntas, nuestra investigación debe seguir adelante en un esfuerzo para dar adecuada respuesta a las interrogaciones que de ellas se derivan y que fueron formuladas desde un principio. Pero antes conviene fijar claramente la idea de que la existencia de los recursos es inseparable de la del hombre, y de que sus dimensiones cuantitativas y cualitativas dependen en gran medida de la acción que el hombre ejerce sobre las fuerzas de la naturaleza, para adaptarlas, modificarlas y orientarlas de acuerdo con sus fines.

En realidad, el concepto de recursos es eminentemente funcional; entraña una íntima relación entre los aspectos concretos del ambiente, las necesidades humanas y la tecnología.

Nadie discute que los recursos se derivan de la existencia de cantidades de masa y energía que se hallan en la naturaleza. Por lo contrario, éste es el concepto simple y más generalizado de lo que se entiende por recursos, es decir, un depósito de minerales, tantas hectáreas de terreno, tantos años-hombre de trabajo. Sin embargo, el concepto verdadero es mucho más complejo.<sup>8</sup> Una cantidad dada de materiales de la naturaleza no desempeña la *función* de recurso si no entra en relación con las necesidades humanas, es decir, si no puede o se considera que no puede satisfacer esas necesidades. Además, una cantidad dada de materiales de la naturaleza tampoco desempeña la función de recurso si, a pesar de ser útil para la satisfacción de las necesidades del hombre, no puede producir esa utilidad por no existir la técnica necesaria para su debida explotación. De aquí el carácter sustancialmente humano del concepto; pues que es el hombre quien determina la naturaleza de sus necesidades en constante interacción con los elementos de su mundo exterior, y es el hombre quien también crea la tecnología, mediante la aplicación del conocimiento científico al proceso productivo.

El concepto de recursos que conviene fijar se refiere, pues, a “la totalidad de los procesos empleados por el hombre en la tarea de adaptar y crear su ambiente para la consecución de sus propósitos, mediante los instrumentos, científicos o no, del conocimiento humano”.<sup>9</sup> La

<sup>8</sup> E. W. Zimmermann, *World Resources and Industries*, Nueva York, Harper & Brothers, 1933, pp. 3-50.

<sup>9</sup> E. J. Long, “Some Theoretical Issues in Economic Development”, *Journal of Farm Economics*, anales, volumen XXXIV, número 5, diciembre de 1952, pp. 723-731.

adopción de este concepto tiene consecuencias importantes para el examen de dos puntos de vista contradictorios que con frecuencia se exponen en esta materia: el uno referente a la “abundancia” de recursos con que cuentan nuestros países, y el otro a los obstáculos insalvables que la “escasez” de ciertos recursos presenta para el futuro desarrollo de los mismos. Ni la riqueza potencial de nuestros países llegará a materializarse por sí sola, sin que el hombre determine con claridad las necesidades que está llamada a satisfacer y desarrolle oportunamente los procedimientos necesarios para ponerla al servicio de las mismas, ni la escasez actual de determinados recursos será capaz de detener el desarrollo de la región, frente a la potencialidad del conocimiento humano para transformar los factores limitantes del ambiente. Hay, pues, un elemento de optimismo en este concepto, en cuanto a la profesión de fe que explícitamente se hace en la capacidad del hombre para resolver problemas; pero hay también un elemento de precaución, en cuanto al reconocimiento que sin reservas se apunta, de la apreciable cantidad de esfuerzo que debe emplearse en la resolución de tales problemas.

### III. *La estructura actual de los recursos agrícolas*

Una vez en posesión del mencionado concepto funcional de los recursos, interesa señalar algunos detalles significativos de la estructura de los recursos agrícolas, tal y como se la encuentra en los países de Centroamérica durante la época presente.

En primer lugar, la composición relativa del total de recursos dedicados a la agricultura se caracteriza por una notable preponderancia de la mano de obra, seguida por la tierra y, en una proporción mínima, por el capital. Los datos disponibles a este respecto constituyen una base más o menos adecuada para suponer que esas proporciones giran alrededor de un 50 % para la mano de obra, un 45 % para la tierra y un 5 % para el capital.<sup>10</sup>

En segundo lugar, esa estructura de recursos funciona dentro de planos tecnológicos marcadamente inferiores. La agricultura centroamericana se caracteriza por el uso poco generalizado aún de las más simples prácticas de conservación de suelos, por la aplicación de cantidades mínimas de fertilizantes y por el empleo notablemente reducido de semillas mejoradas; es, además, una agricultura de secano o de temporal y sus fuentes de tracción mecánica resultan muy pequeñas, siendo la fuerza animal y la misma fuerza humana los tipos de energía predominantes. Y si a esto se agrega el hecho de que la conservación, la

<sup>10</sup> Ralph A. Loomis, *Factors affecting income on farms in the upper Reventazon river watershed, Cartago province, Costa Rica, 1950-51*, inédito San José, 1953; Carlos M. Castillo, “El régimen agrario y el funcionamiento de los mercados de factores” *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, enero-marzo de 1955, México, D. F.

fertilización, el uso de semillas mejoradas, el riego y la tracción mixta o mecánica, no se distribuyen uniformemente sino que se concentran en números insignificantes de fincas, tendremos una perspectiva relativamente completa de la inferioridad de la tecnología que hoy se emplea para la producción agrícola en nuestros países.<sup>11</sup>

En tercer lugar, el dominio sobre los recursos tampoco se distribuye de un modo uniforme entre los individuos de la población rural. La agricultura presenta el doble fenómeno de un segmento muy pequeño de la población en control de una proporción muy grande de los recursos y, complementariamente, de un segmento muy grande de esa misma población en control de una proporción muy pequeña de esos mismos recursos. Para dar una idea de la magnitud del fenómeno apuntaremos que, en un estudio realizado en 1952 en la cuenca superior del Río Reventazón de Costa Rica, se encontró que apenas un 11 % de la población de esa zona tenía bajo su dominio un 89 % de la superficie total en fincas, en tanto que el 89 % restante controlaba el otro 11 % de dicha superficie.<sup>12</sup> Esta situación puede observarse más claramente cuando se estudia la distribución de la tierra en fincas de acuerdo con la superficie de las explotaciones.<sup>13</sup> Si esas distribuciones se construyeran en forma gráfica, la curva resultante replicaría la porción ascendente de una hipérbola —de una hipérbola trágica—, a juzgar por los cruentos resultados que jalonan la historia de las luchas por la tierra en algunos de estos países.

#### IV. *La evolución probable de la estructura de los recursos agrícolas*

*El incremento absoluto de los recursos.* ¿Qué alteraciones se producirán en esa estructura de los recursos a consecuencia del desplazamiento de la economía hacia niveles más avanzados de desarrollo?

Desde el punto de vista de la magnitud absoluta, es de esperar un incremento en las cantidades de recursos que actualmente se utilizan. Pero este incremento tendrá características muy especiales, ya que todos los factores de la producción no experimentarán el mismo coeficiente de cambio. Por lo que respecta a la tierra, es posible que la superficie total dedicada a usos agropecuarios aumente. Sin embargo, este aumento no será importante, por lo menos a corto plazo y durante las fases iniciales del desarrollo futuro. Esto se debe a dos razones principales.

<sup>11</sup> Censo Agropecuario de 1950, Dirección General de Estadística y Censos, San José, 1953; Boletín Estadístico, Dirección General de Estadística, San Salvador, mayo-junio de 1954; Boletín de la Dirección General de Estadística, Ministerio de Economía y Trabajo, Guatemala, octubre-diciembre de 1951 y 1952.

<sup>12</sup> Carlos M. Castillo, Estudio Exploratorio del Sistema de Tenencia de la Tierra en Costa Rica, mimeografiado, FAO, documentos del Seminario sobre problemas de la Tierra en Latinoamérica, Campinas, Brasil, 1953.

<sup>13</sup> Censos Agropecuarios, fuentes citadas.

Por una parte, una alta proporción de la tierra en fincas que no se utiliza en la agricultura está ubicada en zonas malsanas, de condiciones climáticas desfavorables para el desarrollo de la vida humana. Por otra, es de esperar que, en igualdad de condiciones climáticas, la población se ha ubicado en las zonas agrícolas más productivas; de aquí la posibilidad de que porciones apreciables de la tierra no explotada agrícolamente manifiesten condiciones muy pobres para el buen éxito de dicha actividad.

Los censos agropecuarios de 1950 revelan que las tierras no empleadas directamente en la agricultura, tales como los bosques, charrales, tierras incultas y en descanso, constituyen más de la mitad de la superficie total en fincas.<sup>14</sup> Mas, por las razones que se acaban de mencionar, es posible que sólo una porción relativamente pequeña de la misma pase a formar parte integral de la actividad agrícola. Las inversiones necesarias para crear un mínimo de condiciones sanitarias, para poner a muchas de esas tierras en pie de productividad y para dotarlas de su correspondiente sistema de comunicaciones, son simplemente enormes y requieren de un período relativamente largo para traducirse en incrementos apreciables de la producción. Es muy probable que, dada la escasez actual de capital, estas inversiones producirían réditos más altos, a un plazo más corto, si se canalizaran en otras direcciones. Entonces, a medida que esto sucediera, se podrían iniciar y aumentar gradualmente las inversiones destinadas a abrir nuevas zonas a la explotación agropecuaria.

En los países occidentales que han alcanzado niveles avanzados de desarrollo económico, la cantidad de mano de obra empleada en la agricultura ha disminuído notablemente en términos absolutos.<sup>15</sup> Se anticipa que el mismo fenómeno se producirá en Centroamérica cuando se llegue a tales niveles. No obstante, es nuestra opinión que en las etapas intermedias del desarrollo, que son las metas más o menos inmediatas por alcanzar, la cantidad de mano de obra *efectivamente* empleada en las actividades agrícolas también aumentará. Esto por la imperiosa necesidad de desplazar el uso de los recursos hacia líneas de producción con coeficientes altos de mano de obra, para absorber la porción subempleada de la fuerza de trabajo agrícola y la parte de los incrementos de la población económicamente activa que el resto de la economía no pueda asimilar.<sup>16</sup> A este respecto, hay que tener en cuenta que los coeficientes de capital necesarios para ocupar a un hombre en las actividades industriales y de servicios son con frecuencia muy elevados y casi

<sup>14</sup> Censos Agropecuarios, *op. cit.*

<sup>15</sup> T. W. Schultz, *Economic Organization of Agriculture*, The MacMillan Co., Nueva York, 1953, pp. 104 y 107-108.

<sup>16</sup> Carlos M. Castillo, "El régimen agrario y el funcionamiento de los mercados de factores" *op. cit.*



siempre más altos que los coeficientes requeridos para una utilización igualmente completa de sus energías en el sector agrícola.

También es un hecho bien conocido que en los países más desarrollados el capital utilizado en la agricultura es el factor que ha experimentado los mayores incrementos.<sup>17</sup> Igual situación tendrá que producirse en los países del Istmo Centroamericano, ya que el cambio tecnológico entraña casi siempre incrementos apreciables en este factor de la producción. Es decir, el aumento de la productividad que supone el desarrollo económico no puede producirse sin incrementos correlativos en la cantidad de capital empleado. El problema real en este aspecto no radica, pues, en averiguar si en las alteraciones de la estructura de los recursos aumentará el capital, sino más bien, en la determinación de las formas específicas en que se producirá dicho aumento. La hipótesis de más probable validez en esta materia se enuncia en el sentido de que los bienes de capital que se adicionan a la fuerza de trabajo serán mucho más importantes que los que se incorporan al esfuerzo productivo con el propósito de sustituir a esa fuerza de trabajo. A veces ellos pertenecen a las categorías del capital fijo y semifijo, como las instalaciones y equipos de riego, la construcción de edificios y el ganado de raza, pero generalmente adquieren las formas comunes al capital circulante, tales como los fertilizantes químicos y orgánicos, semillas mejoradas, fungicidas, herbicidas, insecticidas, salarios y materiales para los programas de conservación de suelos.<sup>18</sup>

El problema de la sustitución de mano de obra por capital es muy complejo; hay varias razones por las cuales es aconsejable posponer su solución para las etapas menos inmediatas del desarrollo.<sup>19</sup> En primer lugar, la sustitución económica del trabajo con capital no se puede producir mientras aquél, a pesar de tener una baja productividad, resulte más barato que ésta, en razón de su abundante oferta; esta sustitución sólo podrá considerarse seriamente cuando el costo del trabajo aumente a consecuencia de la relativa escasez que ocasionará la migración rural-urbana de la población económicamente activa y cuando su productividad aumente en relación con la del capital, a consecuencia de los incrementos iniciales antes apuntados para este factor.

En segundo lugar, la sustitución de la mano de obra sólo se justificará en aquellos casos en que los sectores secundarios y terciarios de la economía cuenten con el capital indispensable para absorberla fácil

<sup>17</sup> T. W. Schultz, *ibid.*

<sup>18</sup> Esta proposición tiene algunas excepciones que es aconsejable apuntar. Cuando los abonos se utilizan en el mejoramiento de ciertos pastos deben considerarse más bien como capital semifijo. Además, en varias medidas de conservación, los salarios y los materiales presentan períodos de transformación más largos, por lo que también debería considerárselos en la categoría de inversiones semifijas.

<sup>19</sup> Naciones Unidas, *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*, E/CN.12./221, México, 1952, pp. 23-25.

y efectivamente. De lo contrario, tal sustitución resultará en un desplazamiento artificial de la población hacia las ciudades, que indudablemente estimulará el desarrollo de actividades de muy baja productividad y agudizará el problema de la miseria en estos lugares.<sup>20</sup>

En tercer lugar, la sustitución de estos factores es a veces físicamente imposible o al menos difícil de efectuar. Esto sucede en el caso de líneas de producción tales como el café, la caña de azúcar y el algodón, en que o no existen los instrumentos mecánicos indispensables para sustituir a la mano de obra empleada en la recolección, o los que existen no les son directamente adaptables por haber sido diseñados para trabajar en condiciones distintas a las que prevalecen en Centroamérica. En estos casos, la introducción de las tecnologías existentes entraña no solamente adaptaciones mecánicas sino, lo que es más importante, la modificación de toda una serie de prácticas de siembra y de cultivo que, por estar enraizadas en la tradición, son difíciles de cambiar.

En relación con los mencionados productos existe también un problema adicional. Se trata de las dificultades que puede ocasionar un desplazamiento desproporcionado de la población rural hacia los centros industriales y las actividades de servicio, para procurarse las cantidades necesarias de mano de obra en las épocas de cosecha.

Estos hechos apuntan hacia la necesidad de crear y mantener una intensa actividad de investigación tecnológica en nuestros países, a fin de desarrollar los instrumentos indispensables y adaptar los ya existentes a las peculiares condiciones de su agricultura. El problema es doblemente importante cuando se observa el poco énfasis que actualmente se asigna a este tipo de actividades; así lo demuestra un simple examen de los presupuestos raquíticos con que cuentan los Ministerios de Agricultura, bajo cuya jurisdicción opera buena parte de los programas de investigación actualmente en marcha.

En cuarto lugar, es sabido que la sustitución económica del trabajo mediante la introducción de maquinaria no aumenta la producción a corto plazo, sino que reduce los costos totales.<sup>21</sup> Si el propósito es aumentar la producción rápidamente, sobre todo para sustituir las importaciones de alimentos, tejidos y confecciones, los programas de inversiones tendrán que orientarse hacia aquellas formas de capital que resulten en coeficientes elevados de elasticidad de la producción. Éstas son las formas de capital antes mencionadas; ellas aumentan la produc-

<sup>20</sup> La mayor proporción de la población económicamente activa dedicada a las actividades terciarias, respecto de las secundarias, constituye un síntoma de este grave problema. Ver materiales demográficos anteriormente mencionados, especialmente los resultados de los censos de población de 1950.

<sup>21</sup> E. O. Heady, *Economics of Agricultural Production and Resource Use*, Prentice Hall Inc., 1952, pp. 803 y 819.

tividad media de la tierra y, al nivel general, se traducen en un mayor rendimiento medio de la mano de obra que, sin embargo, no se origina en el desplazamiento de este factor.

El énfasis en el incremento del capital circulante presenta, además, una circunstancia favorable. Por su corto período de recuperación, se adapta al hecho real que afrontan nuestros países de una marcada escasez de fondos para las inversiones a mediano y largo plazo. No obstante, hay que tomar en cuenta que, por lo menos inicialmente, la mayor parte de este capital tendrá que importarse. Tales importaciones deben, pues, facilitarse lo más posible, mediante la exención arancelaria y la asignación de primera prioridad a estos productos al formular la política de control de cambios, en el caso de que ésta exista.

La estrategia del proceso de capitalización puede, pues, enunciarse en términos elementales de la manera siguiente: mientras subsista la subocupación en la agricultura, canalizar los fondos de capital para inversiones fijas y semifijas hacia los sectores secundarios y terciarios, a fin de absorber esos excedentes de población. Entre tanto, orientar las inversiones agrícolas hacia las formas apuntadas de capital circulante, por medio de operaciones de pronta recuperación. Cuando se reduzca sustancialmente el subempleo existente, reforzar los programas de inversiones fijas y semifijas en la agricultura y estimular la sustitución de trabajo con capital, cuando quiera que esto sea técnicamente factible.

En este proceso, la inversión del ahorro nacional jugará un papel decisivo, convenientemente suplementada con fondos públicos y privados de capital extranjero. Por lo que se refiere a este último, y sin que el tiempo disponible nos permita enfocar el problema con detalle, cabe apuntar la conveniencia de estimular la experimentación y concretar las ideas tendientes a obtener y canalizar las inversiones extranjeras a través de instituciones y entidades nacionales. La emisión de valores en el extranjero, respaldada por los sistemas bancarios nacionales, el acceso directo de las empresas privadas a las fuentes de capital en el exterior y la financiación mixta —con fondos privados locales y extranjeros— de nuevas empresas, surgen como otras tantas posibilidades en esta materia. Es claro que si el proceso se orienta de esta manera, crecerá *pari passu* la necesidad e importancia de los programas de cooperación internacional a fin de disponer de la técnica necesaria para utilizar en forma adecuada las inversiones que se financien interna y externamente.

*Las alteraciones de la composición relativa de los recursos y de la tecnología empleada.* Los incrementos en las cantidades de recursos que traerán consigo las siguientes etapas del desarrollo económico de la agricultura centroamericana, cuyas tasas diferenciales han sido señaladas, serán de consecuencias trascendentales en la organización de la producción agrícola. Por una parte, el hecho de que no todos los fac-

tores aumentarán en la misma proporción, indica que tales incrementos no sólo resultarán en cambios de la escala económica, sino también en cambios de las proporciones en que se combinarán los recursos, es decir, en cambios de los coeficientes de producción. Por otra parte, no sólo aumentará la importancia relativa del capital, sino también tal aumento adoptará formas diferentes a las empleadas y conocidas actualmente por los agricultores. Por último, las alteraciones de la magnitud absoluta y de la composición relativa de los recursos, se llevarán a cabo dentro de un medio tecnológico cambiante, que entraña una gradual elevación hacia planos distintos.

Todas estas tendencias hacen pensar en dos aspectos fundamentales: primero, la posible necesidad de introducir cambios importantes en la estructura de la producción agrícola; aparte de la creciente importancia de la producción de alimentos y materias primas para la industria textil, el uso de los recursos tendrá que orientarse hacia líneas más intensivas, a fin de que las cantidades aumentadas de recursos y las tecnologías adoptadas puedan dar resultados económicos. Segundo, la necesidad de adaptar la producción al uso de recursos cuya calidad irá mejorando gradualmente, a medida que la economía avance en el proceso de su desarrollo.

El conocimiento de estos hechos sirve para observar la gran complejidad de los problemas que es necesario resolver para el mejoramiento de la producción agrícola. El agricultor deberá aprender a dominar el manejo de cantidades mayores de recursos, de una estructura relativamente distinta de los mismos, y de nuevas formas del capital; deberá aprender también a organizar y dirigir la producción de nuevos artículos y a emplear técnicas hasta ahora desconocidas para él. De allí que la educación y la extensión agrícolas resulten ser de crucial importancia. Todos los planes de desarrollo que se formulen estarán condenados al fracaso si se ignora la ingente necesidad de educar al agricultor, de prepararlo para que pueda cumplir con las responsabilidades que todas esas alteraciones pondrán sobre sus hombros. Y si se toma en cuenta que dichas alteraciones exigirán cambios apreciables en las perspectivas del mundo en que el agricultor está habituado a vivir, modificaciones importantes en su sistema de valores y en la organización del contexto cultural de que forma parte, no podrá menos que concluirse que la educación y la divulgación del conocimiento científico constituyen un *sine qua non* del desarrollo.

*Cambios en la estructura distributiva de los recursos.* La notoria desigualdad que se observa en la distribución del dominio sobre los recursos de la agricultura presenta un conjunto de circunstancias desfavorables para el crecimiento económico, desde varios puntos de vista. Es por estas circunstancias que los programas de desarrollo deberán buscar

y tendrán que resultar en una base más amplia de población en control de tales recursos.

De acuerdo con su tamaño, las modalidades más comunes de las explotaciones agrícolas en los países centroamericanos son el minifundio y la gran plantación, seguidas por el llamado latifundio natural. Son minifundios aquellas unidades económicas cuya cantidad de recursos disponibles no es suficiente para procurar ocupación estable y más o menos permanente al agricultor y a su fuerza de trabajo familiar. Por el contrario, la gran plantación se define como aquella unidad económica que utiliza grandes cantidades de mano de obra asalariada y que generalmente dedica sus recursos a la producción de artículos exportables más o menos intensivos. Finalmente, se entiende por latifundio natural aquella unidad económica de gran extensión física, multifamiliar en cuanto a la cantidad de mano de obra empleada, y dedicada a la explotación de líneas muy extensivas. Por falta de espacio y de tiempo, los siguientes comentarios se refieren únicamente a la situación del minifundio.

La existencia del minifundio plantea serios problemas en nuestros países, cuya solución demanda enfoques integrales.<sup>22</sup> Aquí interesa destacar el hecho de que la economía cerrada o de subsistencia encuentra en esta modalidad uno de sus reductos más fuertes. La integración de esta agricultura a la economía del cambio constituye una de las condiciones para el incremento de la producción de alimentos. Esto para el mejor logro de dos de los objetivos de dicha tarea: primero, la remoción de este segmento de la población rural como un permanente peso potencial sobre el mercado de alimentos; dentro de las circunstancias actuales, un descenso en los rendimientos obligará a los agricultores de subsistencia a acudir al mercado para completar las cantidades requeridas para la alimentación familiar; dentro de las circunstancias de una producción comercial, ese mismo descenso reducirá el volumen de ventas, pero tiene menos probabilidades de afectar de un modo igualmente apreciable las cantidades producidas para el consumo interno de las fincas.

Segundo, la integración de la agricultura de subsistencia al sistema comercial de los mercados es necesaria a fin de que estos agricultores puedan efectuar la contribución que les corresponde, como miembros de la población que vive en el campo, a la alimentación de una población no agrícola cada vez más grande. En consecuencia, uno de los requisitos para la eliminación del minifundio es el aumento de los recursos de que dispone el agricultor, vale decir, el incremento de su dominio sobre los recursos.

<sup>22</sup> Carlos M. Castillo, Estudio Agroeconómico de la Cuenca del Río Grande, *El Desarrollo agrícola de la cuenca: algunos problemas*, Instituto Costarricense de Electricidad, San José, 1955.

Otra de las razones por las cuales deberá ampliarse la base de población en control de los recursos de la agricultura, radica en uno de los objetivos últimos del desarrollo, cual es la elevación gradual del nivel de vida de toda la población y no tan sólo de algunos de sus pequeños grupos. Quizá sea correcto aceptar la validez de la teoría-productividad de la distribución, que preconiza la idea de que cada individuo debe recibir una remuneración equivalente a su contribución en el proceso productivo. Pero hay que reconocer que la magnitud de esta contribución depende de la cantidad de recursos que el individuo tiene para trabajar y que, si se trata de elevar su nivel de vida mediante el incremento de su productividad, es indispensable aumentar las cantidades de recursos de que hoy dispone y expedir el funcionamiento de un sistema de oportunidades que le permita realizar a ese individuo los propósitos que pueda tener en esta materia.

Es sabido que uno de los factores limitantes del desarrollo económico de Centroamérica es el raquítico tamaño de sus mercados internos. Solamente un crecimiento paralelo de estos mercados permitirá el sano desenvolvimiento de la producción industrial y de servicios. La población agrícola constituye un segmento apreciable del mercado interno, por lo que será necesario tomar medidas para su adecuada expansión. El único camino que se abre a este respecto es la elevación de la demanda efectiva de artículos industriales y servicios mediante el aumento correspondiente de su poder de compra, lo cual, en esta concatenación de formulaciones lógicas, nuevamente nos pone frente a la necesidad de aumentar el poco dominio que sobre los recursos tiene actualmente gran parte de la población rural.

Es conveniente apuntar que la expansión de dominio sobre los recursos debe ser una expansión integral. Es cierto que, dado el nivel actual de desarrollo, la distribución del dominio sobre la tierra es quizá el elemento más importante en este problema; pero si se toman en cuenta las alteraciones que posiblemente sufrirá la estructura de los recursos en las etapas subsiguientes, es fácil comprender la creciente importancia que irá adquiriendo la distribución del dominio sobre los recursos del capital.

Desde el punto de vista de los objetivos por realizar, las afirmaciones anteriores no pueden interpretarse como la preconización de un régimen de dominio igualitario sobre los recursos. Tal cosa entrañaría un desconocimiento absoluto acerca de la naturaleza humana y de sus diversas potencialidades, en cuanto a la magnitud y clase de contribución que el individuo puede realizar. En realidad, es posible que la variabilidad existente dentro de la economía en las etapas posteriores del desarrollo sea aún mayor que la actual. Pero en este proceso de expansión del dominio que sobre los recursos tienen los grupos mayorita-

rios de la población, de lo que simplemente se trata es de elevar ese dominio a un nivel mínimo, por encima del cual puedan surgir las expresiones diferenciales más diversas.

Desde el punto de vista de los instrumentos a emplear, el problema demanda una contribución seria y responsable del conocimiento científico con objeto de obtener una relación armónica entre los objetivos a realizar y los procedimientos empleados para conseguirlos. A este respecto es fundamental comprender la importancia de la contribución que pueden hacer los procesos orgánicos de la economía. Las ventajas que se derivarán del aprovechamiento de estos procesos para la modificación de la estructura distributiva, serán mayores que la simple y violenta alteración de dicha estructura que el ejercicio del poder político puede hacer con la fuerza del decreto. A este respecto, la experiencia de dos de las islas del Caribe —Cuba y Puerto Rico— puede ser de extraordinaria utilidad para los países centroamericanos.

*El incremento de la producción de alimentos y artículos del vestido.* Las observaciones que quedan expuestas en los párrafos anteriores dan una idea del medio ambiente económico dentro del cual tendrá que planearse la relativa reducción de la incapacidad para alimentarse y vestirse de nuestros países; también dan una idea de la dinámica de ese medio ambiente y sugieren la necesidad de que el incremento de la producción de alimentos y artículos del vestido se produzca dentro de un marco de relaciones económicas de notoria fluidez. Para ello, no solamente será necesario tomar las medidas que faciliten las alteraciones de los diversos aspectos de la estructura de los recursos que se han apuntado sino que, al tomarlas, deberá emplearse un cuidadoso criterio selectivo para la debida orientación del uso de los recursos, en forma que resulte en los aumentos buscados de la producción de alimentos y fibras, y en la obtención de un volumen alto y estable de artículos agrícolas de exportación.

Por lo que hace a las líneas de exportación, convendría considerar la posibilidad de asignar la mayor parte de la tarea de las inversiones a la iniciativa privada, en sus expresiones de ahorro interno y de crédito otorgado por el sistema bancario privado. Esto se adapta al hecho real de que, generalmente, los productores de artículos exportables manifiestan las mayores concentraciones de poder económico al nivel nacional y están, por lo tanto, en mejor posibilidad de financiar por sí mismos las inversiones requeridas en este sector de la agricultura. La función de la acción pública debería ser limitada y circunscribirse a una relación suplementaria del total de inversiones.

Lo anterior no significa que la acción pública carezca de importancia en esta tarea de mantener un volumen alto y estable de producción para la exportación, sino que deberá adoptar formas diferentes a la par-

ticipación directa en los programas de inversiones. Éstas serán formas más bien indirectas, tendientes a estimular y crear un clima propicio para tales programas. Entre ellas se cuentan la acción encaminada a crear estabilidad en el funcionamiento del mercado internacional, mediante la conclusión de acuerdos multilaterales, la regulación del mercadeo y demás arbitrios que en esta materia se han venido proponiendo en los últimos tiempos; hay que tener en mente que todavía no se dispone de soluciones probadas a este respecto, ya que casi todos esos arbitrios se encuentran en el período experimental.

Otras formas de la acción pública que pueden resultar de utilidad son el suministro de información científica y de enseñanza técnica, una orientación debida de la tasa de redescuento para orientar la canalización del crédito privado, y el control selectivo de las importaciones para mantener las compras de ciertos bienes de consumo a un nivel razonable. Por lo que respecta a la información y asistencia técnica, la política a seguir debería formularse en el sentido de que el estado se especialice en las funciones de investigación y educación tecnológica y no en el suministro de servicios *per se*, para lo cual más bien debería estimularse la creación de actividades comerciales privadas.

Con referencia al aumento de la producción para la exportación, este objetivo debería lograrse con pequeños aumentos de la superficie sembrada de estos cultivos. De otro modo, se estaría incrementando la capacidad productiva duradera —pues generalmente estos productos son de carácter permanente— y, por lo tanto, la dependencia de suyo pronunciada de la región en productos agropecuarios para el financiamiento de sus importaciones. Mientras no se disponga de mercados y precios estables, el aumento de las superficies sembradas de productos como el café, el cacao y el plátano sólo aumentará la incertidumbre económica dentro de la cual se desarrolla la producción y reducirá la poca flexibilidad de que se dispone para ajustarla a cambios violentos en las condiciones de precios y mercados. Además, es muy posible que en los países de la región continental, la mayor parte de los terrenos más aptos para el cultivo de artículos de exportación está ya dedicada a estos usos, por lo que el incremento de sus superficies tendrá que hacerse, fundamentalmente, sobre terrenos de menor productividad, con las desventajas consiguientes que se derivarán en el caso de apreciables descensos de los precios. Por estas razones, la política a seguir debería concentrarse en la incorporación de los pocos terrenos aptos para la producción de exportación que todavía quedan disponibles, pero sobre todo en el mejoramiento de la eficiencia obtenida en las áreas actuales y en la introducción de tecnologías que aumenten los rendimientos físicos y económicos.

En cierto modo, el aumento de la producción alimenticia y de fi-



bras textiles presenta situaciones menos complejas que el aumento o el simple mantenimiento de la producción de exportación. Esto es cierto por lo menos en los programas para el aumento de la producción a corto plazo; es lógico suponer que la elasticidad de la oferta es mayor para los artículos alimenticios y textiles que para los productos de exportación. Esto se debe al carácter anual de gran parte de los cultivos alimenticios y textiles, al carácter generalmente permanente de los cultivos de exportación, y a la necesidad de realizar programas de larga duración para el mejoramiento de estos cultivos, a fin de ponerlos en condiciones de absorber con provecho tecnologías que aumenten rápidamente los rendimientos.

Además de las posibilidades anteriormente indicadas, el aumento de la producción de alimentos y fibras textiles a corto plazo entraña un fuerte énfasis de la acción pública en la administración del crédito agrícola para el fomento de los renglones básicos de estos productos; una política de precios de garantía que asegure la recuperación de por lo menos los costos variables en efectivo, al nivel indispensable para la producción de volúmenes crecientes, y el establecimiento de un activo servicio de extensión (educación) agrícola.

A largo plazo, estos mismos instrumentos serán de suma utilidad para el incremento de la producción de alimentos y fibras textiles y la estabilización de un alto nivel de autosuficiencia, pero su ejercicio deberá adoptar algunas variantes de importancia. En primer lugar, y como se apuntó anteriormente, el uso de los recursos deberá diversificarse para estimular la producción de artículos alimenticios superiores, es decir, de aquellos cuya demanda aumenta a medida que aumenta el ingreso real *per capita*, y que constituyen elementos básicos en el mejoramiento de la dieta de la población, tales como los productos lácteos, la carne y las legumbres.

En segundo lugar, el crédito agrícola deberá administrarse como instrumento importante del cambio tecnológico y, por lo tanto, deberá otorgarse siempre y cuando su aplicación resulte o se haga dentro de condiciones técnicas aceptables.

En tercer lugar, la política de precios deberá adaptarse en el sentido de no estimular indiscriminadamente el aumento de la producción, sino de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, mediante la fijación de precios de garantía que excluyan los niveles inferiores de eficiencia, excluyendo también aquellos productos cuya demanda se reducirá más rápidamente con el aumento del ingreso real *per capita*, e incluyendo aquellos que vengan a sustituirlos en la dieta general.

Por último, se intensificará la divulgación de información y enseñanza técnica, acelerando el cambio tecnológico, en consonancia con la orientación sugerida para los programas de crédito y la política de precios.