

# Las perspectivas del campesino en América Latina

ERNEST FEDER

1) En los siguientes párrafos será imprescindible referirse a las reformas agrarias, ya que ellas figuran, explícita o implícitamente en cualquier debate sobre el desarrollo agrícola, en virtud de que no existe la posibilidad de soluciones alternativas para los problemas agrarios en las condiciones prevalecientes en el sector rural de América Latina. Sin embargo no se pondrá el énfasis mayor en lo que juzgamos que debiera hacerse, pues tarde o temprano, tendrán que realizarse reformas amplias y verdaderas, siendo ésta, sobre todo una cuestión de tiempo. Empero, es nuestra hipótesis que no se producirán cambios importantes, por lo menos durante la próxima década, en la estructura de la tenencia de la tierra en Latinoamérica. ¿Qué sucederá al campesinado en tanto no llegue la etapa de una verdadera transformación de la estructura agraria? ¿De qué índole son las tendencias en cuanto a tenencia de la tierra que se pueden apreciar actualmente? ¿Cuáles son las principales estrategias, ahora *en vogue*, para expandir la agricultura, y cómo repercuten sobre los hombres del campo?

2) Para iniciar este análisis de las tendencias y estrategias actuales, el método más idóneo es trazar un panorama de la situación del campesino de América Latina y de los esfuerzos gubernamentales encaminados a su mejoramiento.

Por fortuna, durante los años sesenta —la década de la fracasada Alianza para el Progreso— se ha venido produciendo un abundante volumen de nueva información que permite elucidar muchos, si es que no la totalidad, de los aspectos de las condiciones en que se desarrolla la vida y el trabajo de los campesinos. El material nuevo se originó en el impulso que la Carta de Punta del Este de 1961 dio a quienes creían en la teoría principal de ésta (y de cuya validez demandaban testimonios) en el sentido de que el desarrollo es una función de cambios institucionales y no sólo de aumentos de las inversiones, la producción y la eficiencia.

Ahora ya casi suena a herejía alegar desconocimiento sobre las instituciones fundamentales que imprimen sus características a la agricultura y a su funcionamiento, y en torno a los obstáculos que se oponen al adelanto económico, social y político. En primer lugar, la amplitud y naturaleza de la pobreza en el agro latinoamericano. En 1960, en la totalidad de América Latina, a excepción de Cuba, la población rural alcanzaba una cifra de alrededor de 99 millones, o cerca de 17.2 millones de familias, de los cuales 12.6 millones (73%) estaban formados por familias pobres, según una estimación conservadora. Son

pobres los pequeños propietarios y los miembros de sus familias, que viven en lotes inadecuados, en tamaño y calidad, para aportar ocupación o una vida decorosa. Son pobres los trabajadores del campo sin acceso a la tierra, que trabajan todo el año o sólo parte de él, bajo alguna forma de empleo asalariado o, a veces, sin ninguna percepción monetaria, para los propietarios de la tierra (cuadro 1). El número mayor de pobres se encontró, con mucho, en Brasil: 4.5 millones de familias, o sea el 36% de la cifra total latinoamericana.

CUADRO 1

*Pobreza rural en 19 países latinoamericanos*

	1960	1970
Población rural	98 720 000	114 000 000
Familias rurales	17 240 000	20 300 000
Familias rurales pobres	12 642 000	15 000 000
Incremento anual (todas las familias)	271 000	319 000

Desde 1960, el número de familias rurales tuvo un incremento anual promedio estimado de 271 000 (neto, es decir, deduciendo el movimiento migratorio del campo a la ciudad)<sup>1</sup>. El grueso de las nuevas familias está formado por nuevas familias *pobres*. Se pronostica que hacia 1980 habrá entre 90 y 100 millones de campesinos pobres en América Latina.

3) ¿A qué se debe tan alta proporción de gente pobre en la agricultura? ¿A qué debe atribuirse que, lejos de desaparecer, se multiplique con tal rapidez? La razón radica en la estructura de la propiedad de la tierra, en la naturaleza del acceso a este recurso, y en los métodos de su utilización. Es indudable que el grado de concentración de la propiedad de la tierra es mucho más acentuado de lo que previamente se suponía, y que los grandes terratenientes, individualmente o como grupo, impiden efectiva y sistemáticamente que los campesinos tengan acceso a la tierra, excepto a cambio de condiciones onerosas, y, a veces, francamente inhumanas. Los datos más detallados de que se dispone sobre la distribución de tierra agrícola corresponden a diez países que representan el 70% del total de la población rural de América Latina.<sup>2</sup> En estos países alrededor

Nota: La versión original de este artículo apareció en *The Developing Economies*, Institute of Developing Economies, Tokio, Vol. VII, núm. 2, junio de 1969. El Dr. Feder expresa en el trabajo opiniones que no necesariamente reflejan las de las instituciones a las que se haya asociado.

<sup>1</sup> Parece que los aumentos reales en la población rural que reportan los censos exceden las tasas de crecimiento calculadas por los expertos en población.

<sup>2</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, Honduras y Nicaragua.

del 2% de todos los productores (145 000 de un total de 7.2 millones) controlaban el 46% de la superficie cultivable (cuadro 2); sin embargo, las cifras censales sobre distribución de la tierra no reflejan con precisión el verdadero grado de concentración de la propiedad. Los grandes terratenientes con frecuencia declaran áreas inferiores a las que realmente poseen, y se puede asegurar que en algunos países lo han hecho así, sistemáticamente, para los censos más recientes. En algunos países este procedimiento ha dado como resultado una marcada subestimación de las superficies que en realidad controlan. Los censos tampoco captan el número de hacendados que son dueños de varias haciendas. Quizá no sean muy frecuentes los casos como los del México prerrevolucionario, en que un terrateniente tenía 90 propiedades dispersas en el campo, pero no es raro encontrar propietarios de 2, 4 y 8 predios. Algunos, en su insaciable propensión a acumular tierras, adquieren en forma indiscriminada tanto pequeñas como grandes superficies. Finalmente, se presenta el fenómeno de que familias enteras, en vez de propietarias de un solo predio, sean dueñas de muchas áreas. En la mayoría de los países es más correcto decir que existen familias terratenientes y no propietarios individuales. En estas condiciones, un número menor de propietarios o familias poseen alrededor del 50 o 60 por ciento de la tierra agrícola, en vez del 46% a que se hizo mención. Además, resulta equívoco el método usual de mostrar la distribución de tierra únicamente entre productores, pues hace caso omiso de los campesinos sin tierra; es fácil comprender que si éstos se incluyen, se reduciría aún más la proporción de grandes terratenientes dentro del total de familias agrícolas (cuadro 2, columna 4).

CUADRO 2

*Distribución de unidades agrícolas y de tierra cultivable en diez países latinoamericanos y distribución de familias de productores y no productores, 1960*

Tipo de unidad y trabajadores	Número de familias (miles)	Hectáreas (millones)	Porcentaje de productores	Porcentaje de todas las familias agrícolas
Productores				
Minifundios	3 844	14.8	53	32
Explotaciones familiares	2 196	110.6	30	18
Media multifamiliar	1 088	159.8	15	9
Gran multifamiliar	145	241.0	2	1
Todas las unidades	7 273	526.2	100	60
Trabajadores sin tierra	4 760	—	—	40
Total	12 033	—	—	100

4) La cuestión crucial, ahora, se presenta así: A paso y medida en que aumentó el campesinado, ¿qué facilidades tuvo de acceso a nuevas tierras? y, ¿a qué clase de tierra? Brasil y Guatemala ofrecen dos ejemplos reveladores. La agricultura brasileña se expandió espectacularmente durante los años cincuenta; la superficie cultivada se amplió en 33 millones de hectáreas (o en 17 millones si se usan las cifras definitivas del censo de 1960, en vez de las preliminares)<sup>3</sup>. Tal expansión estuvo caracterizada por el fortalecimiento y crecimiento del sector latifundista, y por una acentuada proliferación de las propiedades pequeñas. Si se emplean las más atendibles cifras censales provisionales de 1960, 257 nuevas haciendas de 1 000 h absorbieron casi 7.5 millones de los 33 millones de h de tierra que se abrieron al cultivo. Sin embargo, alrededor de 800 000

parcelas nuevas de hasta 10 h apenas absorbieron menos de 3 millones de h.<sup>4</sup> Si se considera que cada nuevo ocupante de parcela tuvo acceso a una superficie menor que la que tuvo la parcela promedio en 1950, la expansión media de la totalidad de las pequeñas propiedades declinó de 4.3 h en 1950 a 3.9 h, en 1960. Ciertamente que el tamaño medio de todas las explotaciones de más de 100 h también disminuyó (por el proceso de la herencia, principalmente) pero el problema resulta serio sólo para los pequeños propietarios, cuya superficie básica es demasiado reducida para empezar a producir por encima de lo meramente consuntivo. En un país con vastos recursos de tierras para fines agrícolas (Brasil cuenta con una cifra global de 850 millones de h), esto puede considerarse como algo absurdo. Significa que los pequeños agricultores se empobrecen aún más; asimismo, entraña la posibilidad de que la pobreza se extienda a las comunidades agrarias de reciente creación. Es obvio que la tierra es un factor limitado (o escaso, como lo economistas prefieren decir) sólo para el campesino pobre. Cada nuevo productor en Brasil, en granjas de más de 500 h, controló una extensión superior a 116 000 h; por esta razón, la superficie media de tales unidades se amplió de 15 115 a 16 700 h. Esto quiere decir que, en Brasil, el acceso de los campesinos a la tierra equivale a acceso a más minifundios.

Este fenómeno fue todavía más serio en Guatemala. Allí, además del tamaño medio decreciente de las parcelas de los campesinos, el aumento de su número fue insuficiente para absorber una proporción importante de la totalidad de las familias de pequeños agricultores que se sumó entre 1950 y 1964, años en que se efectuaron los censos. A consecuencia de esto, más que se duplicó el número de familias carentes de tierra. La información correspondiente a ambos países se resume en el cuadro 3.

CUADRO 3

*Acceso de familias campesinas a la tierra en Brasil y Guatemala*

Condición Familiar	(Miles de familias)			
	Brasil		Guatemala	
	1950	1960	1950	1960
Productores				
Minifundios	465	1 072	308	365
Explotaciones familiares	807	1 273	33	44
Explotaciones multifamiliares	792	1 004	8	8
Total de productores	2 064	3 349	349	417
Campesinos sin tierra	3 340	3 290	69	149
Total	5 404	6 640	416	566

Por lo tanto, hay indicios de que en América Latina la pobreza rural se acentuó en términos absolutos y se mantuvo estacionaria en términos relativos. En países cuya agricultura no ha experimentado una importante expansión superficial, el crecimiento natural de las familias rurales ha repercutido en incrementos del número de familias sin tierra; en aquellos en los que la agricultura se ha desarrollado, como en Brasil, pudieron aumentar las parcelas (minifundios) y absorber a algunas de las familias sin tierra. Estas conclusiones son válidas aun después de

4 El censo preliminar de 1963 sufrió ajustes desusadamente amplios, aunque sólo respecto a grandes explotaciones agrícolas. Ahora, el censo final muestra que las unidades de 1 000 h y más ocupan menos superficie que en 1950; ello parece insinuar que el latifundismo se ha debilitado en Brasil. Por ese motivo se emplean aquí los datos del censo preliminar.

3 El censo preliminar fue publicado en 1963; el final, en 1965.

haber tomado en cuenta las oportunidades alternativas de empleo que se pudieran hallar en otros sectores de la economía. También se puede observar en el cuadro 3 que la mayor parte de las nuevas familias surgidas durante el lapso intercensal corresponde a nuevas familias pobres (65% en Brasil; 92% en Guatemala).

5) ¿De qué medios se valen los hacendados para evitar que los campesinos consigan más tierra? En las comunidades rurales tradicionales y bien establecidas, los hacendados ejercen un control casi absoluto sobre la tierra, y los campesinos carecen de todo (capital, crédito, ganados, aperos, etc.). Los hacendados ocupan las extensiones mayores y, desde luego, de las mejores tierras; cuando las venden (esto no acontece con frecuencia), el cliente es siempre otro terrateniente o algún rico inversionista urbano. La tierra se cotiza a precios tan altos que no están al alcance de los campesinos. Si, no obstante, se multiplican las pequeñas propiedades en estas comunidades, éstas se establecen principalmente en terrenos baldíos, de los que siempre hay algunos, o por medio de la parcelización de las propiedades pequeñas. Suele suceder que éstas proliferen en zonas aledañas a las áreas metropolitanas, donde es débil el control del hacendado, y entonces los terrenos se fraccionan y se venden con enormes utilidades.

La emigración voluntaria y la colonización de áreas remotas absorbe el resto de las pequeñas propiedades nuevas. Por ejemplo en sólo un Estado de Brasil, Maranhão, surgieron 140 000 nuevas explotaciones agrícolas de menos de 10 h durante la década, o sea el 19% de la totalidad de las nuevas granjas de esta categoría en el país. En estas áreas el control del hacendado es menos que absoluto. Empero, el establecimiento de pequeñas parcelas apenas constituye el preludio del fortalecimiento del latifundismo, ya que una vez que los colonos han desmontado la tierra e invertido esfuerzos adicionales en las labores y construido los alojamientos de las nuevas comunidades, se les expulsa. Entonces se les pone ante el dilema de emigrar otra vez, o de convertirse en peones al servicio de los hacendados.

6) La colonización espontánea de regiones distantes sólo puede absorber una pequeña proporción del incremento neto de las familias pobres, pues requiere recursos financieros y firme decisión; implica el abandono del hogar y la adaptación a nuevos climas, a menudo inhóspitos. De aquí que un número cada vez creciente de familias se vea impelido a aprovechar las oportunidades disponibles de trabajos agrícolas en sus lugares de origen; desgraciadamente la mayoría de ellas se presentan en las haciendas. Por ejemplo, en Brasil, las explotaciones multifamiliares ocupan el 81% del trabajo asalariado.

Esto nos lleva a la otra cuestión vital: ¿Qué contribución aportan las grafías multifamiliares, especialmente los grandes latifundios, en términos de nuevas oportunidades de empleo?

Aunque estas explotaciones ocupan la mayor parte del volumen de mano de obra campesina disponible, se debe señalar que no emplean al número de trabajadores que potencialmente podrían. Esto es una consecuencia directa del sistema de utilización de la tierra. Se ha demostrado en forma convincente que sólo una pequeña parte de la tierra que controlan estos latifundios se dedica al cultivo intensivo. Este es un fenómeno conocido ampliamente en América Latina, en todos los niveles de la agricultura: en las comunidades grandes y en las pequeñas. Por ejemplo, en los siete países para los que se dispone de datos acerca de la utilización de la tierra (Argentina, Brasil, Chile,

Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú) apenas 4% de la tierra de los latifundios se dedicaba a cultivos anuales y permanentes. El resto de la tierra está ociosa o dedicada a usos extensivos. Aun en plantaciones que se acostumbra presentar como modelos de agricultura intensiva, sólo una parte modesta se destina a cultivos de plantación. *Verbi gratia*, las explotaciones azucareras cuentan con superficies dedicadas a pastos que son superiores, varias veces, a las ocupadas por la caña de azúcar; se arguye que son para la cría de bueyes, pero no se explica por qué debe ser ganado de alto registro. Las oportunidades potenciales de ocupación en las granjas multifamiliares son mucho mayores que la cantidad de familias pobres nuevas y podrían, en realidad, ser de la amplitud necesaria para absorber numerosas generaciones de nuevas familias sin recursos a condición de que se aplicasen usos más intensivos de la tierra.

Otro obstáculo que se opone a una mayor ocupación está representado por la sistemática separación entre la "agricultura" (cosechas) y la actividad agrícola como apoyo de la producción pecuaria. En todas las agriculturas desarrolladas tal dicotomía se ha eliminado o está en trance de desaparecer, en la medida en que lo permiten las condiciones ecológicas. En contraste, parece que en el agro latinoamericano esa dicotomía tiende a vigorizarse. Son raros los casos de haciendas que combinen la agricultura con la ganadería. En las pequeñas explotaciones, en que la ganadería pudiera significar un medio importante para absorber la subocupación de la mano de obra familiar, la base de terreno es extremadamente pequeña para alimentar un hato de animales y, aun cuando no fuese así, los bancos no otorgarían crédito a los pequeños agricultores y, si lo hicieran, sería en términos tan onerosos que los campesinos considerarían prudente no solicitarlo.

La ausencia de cultivo intensivo y la persistencia de métodos extensivos de cría de ganado, que consumen la mayor proporción de los recursos disponibles en materia de suelos y que siempre pertenecen al hacendado, originan un alto nivel de desocupación y de subempleo en la agricultura. Es típico el caso de explotaciones con vastas áreas de terrenos y miles de cabezas de ganado que apenas emplean un puñado de vaqueros, pese a que alguna parte de la tierra pudiera aplicarse a cultivos comerciales. La ocupación de esos *cowboys* quizá sea romántica, pero poco significa para el aumento del empleo en el campo. El patrón de utilización de la tierra prevaleciente en los latifundios, que responde a la conveniencia de sus propietarios, es parte indisoluble de la agricultura de latifundio de América Latina. Sólo puede desaparecer a través de reformas agrarias y mediante la efectiva aplicación de nuevas políticas a escala nacional, enfocadas hacia la intensificación de la utilización de la tierra combinada con cuantiosos insumos de mano de obra.

7) Al inicio de los años sesenta, parecía inminente el surgimiento de una nueva era en América Latina. La reforma agraria de Cuba y la Alianza para el Progreso echaron los cimientos de un movimiento de reforma agraria en la región latinoamericana. Las organizaciones campesinas empezaron a presionar a sus gobiernos para coseguir dotaciones de tierra. Sólo en la región de la Sierra de Perú, al principiar los años sesenta, 300 000 campesinos participaron en una vigorosa lucha por lograr terrenos para cultivar. En Brasil las *ligas camponeses* parecían constituir el punto de arranque para arribar a una transformación radical de la estructura agraria. La mayoría de los países promulgaron leyes de reforma agraria y organizaron nuevos institutos de reforma agraria, financiados con partidas de los presupuestos nacionales, para, según se decía, proceder a la expropiación de haciendas y repartirlas entre el campesinado. Hoy, únicamente El Salvador no cuenta con ley de reforma

agraria; en Chile se aprobaron dos: una en 1962, otra en 1967. Sin embargo, prácticamente no se han realizado reformas y, hasta la fecha, ha sido irrisorio el número de campesinos beneficiados. Esto amerita comentarse brevemente.

En primer lugar, el deseo expreso de efectuar reformas se vio aparejado a una política destinada a la destrucción de las organizaciones campesinas. En Perú, una poderosa expedición militar a la Sierra, cuyos vestigios todavía se pueden encontrar, puso un violento "hasta aquí" a las demandas agrarias de los campesinos. En Brasil, el nuevo régimen militar de 1964 eliminó a todas las uniones de hombres del campo; a mediados de los años sesenta, las presiones políticas en favor de la reforma agraria habían sido acalladas. Esto dejó el camino abierto para el nuevo tipo de reformas agrarias que se inspiraban en la Revolución cubana y en la Alianza para el Progreso.

8) Tales leyes se proponían la realización de reformas dentro del marco constitucional y legal y dentro de la estructura vigente del poder político; fueron promulgadas por parlamentos cuyos miembros son, en su mayor parte, grandes terratenientes o amistades de éstos. Con los pocos casos en que la legislación se expidió por decreto de gobiernos militares, las leyes y los institutos de reforma agraria constituyen un reflejo de la mentalidad de los hacendados y de la estructura vigente del poder. Por ejemplo, los campesinos no intervienen en forma alguna en los programas de reforma agraria, no cuentan con facultades para solicitar expropiaciones por los cauces legales. Los institutos los excluyen de la planeación y ejecución de todos los proyectos de reforma agraria que emprenden. Si desean ejercer presión sobre los gobiernos, se ven obligados a hacerlo recurriendo a métodos ilegales, como la invasión de tierras; las leyes no les dejan otra alternativa. Desde luego, si se deciden por el procedimiento ilegal, corren el riesgo de la represión por parte de las fuerzas de la ley y el orden. No se requiere mucho esfuerzo de imaginación para darse cuenta de que los campesinos son más las víctimas que los iniciadores de la reforma agraria en las circunstancias que actualmente prevalecen.

Huelga manifestar que los proyectos de reforma agraria de los institutos autorizados deben contar con la venia de los grandes latifundistas. Esto es consecuencia natural de la manera en que deben aplicarse los programas de reforma agraria. Los institutos son manejados, nominalmente, por un director; pero sus facultades son muy limitadas. Todas las actividades a cargo de los institutos son dirigidas y controladas por una junta cuyos miembros son representantes de las poderosas asociaciones de terratenientes, de las instituciones bancarias más estrechamente vinculadas al sector latifundista o al poder militar. La junta incluye uno o dos representantes de los campesinos, generalmente el líder de una organización campesina patrocinada por el gobierno, que son portavoces de sólo una pequeña parte del campesinado. El voto de dicho representante es superado en una proporción de 8 a 1 por los otros integrantes de la junta, que en su mayoría son enemigos acérrimos de cualquier clase de reforma agraria real. El consejo o junta decide qué proyectos deben llevarse a la práctica; la mayor parte se refiere a colonización, irrigación y construcción de caminos. Aunque pudiera parecer insólito, las actividades de los institutos de reforma agraria son tan productivas para los hacendados y las empresas constructoras como lo son para los campesinos y, en ciertos casos, benefician más a los primeros.

Quizá se exagera cuando se afirma que las juntas deciden sobre todas las medidas en materia agraria. La totalidad de los proyectos de reforma agraria real —las expropiaciones de las

haciendas de propiedad privada y su reparto entre los campesinos — requiere la firma del Presidente del país y, dado que las leyes no prescriben ningún tiempo límite en que deba efectuarse dicho acto, sólo un breve número de decretos expropiatorios llega a ser firmado.

9) Naturalmente, el funcionamiento de los institutos de reforma agraria se rige por las disposiciones de las leyes; éstas no persiguen la expropiación de las haciendas y su distribución a los campesinos, a escala nacional, sino lo contrario, pues están redactadas de tal modo que obligan a que los institutos ejecuten pequeños programas de colonización en distritos remotos, dando la más alta prioridad a tierras de propiedad pública (lo que, desde luego, no constituye reforma agraria) y, luego, si es necesario, a las de propiedad privada, no incorporadas a la producción, o predios agrícolas abandonados. Si en efecto se autoriza la expropiación de esa tierra marginal, de propiedad privada, en regiones distantes, ello puede traducirse en una operación redituable para su propietario, dados los métodos de valuación y compensación que se aplican. Aun con la mejor intención no se podría calificar de reforma agraria tal programa de proyectos aislados y dispersos: difícilmente hacen mella en la estructura agraria prevaleciente y no reducen la concentración de la propiedad de terrenos agrícolas.

En esencia, estos mecanismos se destinan a ganar tiempo y a producir una pacificación engañosa en el campesinado, al presentarlos a sus ojos como si se estuviera accediendo a sus justas demandas agrarias.

10) Por tanto, los resultados de las llamadas reformas de los años sesenta han sido necesariamente desalentadores desde el punto de vista de los campesinos. Un análisis acucioso de los programas —incluyendo los de los países que han gastado grandes sumas en la publicidad de sus actividades de "reforma agraria" — muestra que, a lo sumo, un millar de familias campesinas ha recibido anualmente tierra (no siempre de propiedades privadas expropiadas) por acción de cada uno de los pocos institutos; excepto Venezuela, que "dio tierra" a alrededor de 10 000 familias anualmente con base en su programa de reforma que empezó antes de la Alianza para el Progreso y que fue consecuencia de invasiones campesinas en gran escala. Por ejemplo, entre 1961 y 1968, menos de 4 000 familias fueron beneficiadas con la colonización de tierras en Colombia; en Perú casi ninguna. En Brasil, 100 familias recibieron dotaciones anualmente entre 1964 y 1968. Si se supone que, en promedio, 16 países (con excepción de México, Bolivia y Cuba) otorgaron terrenos para fines de colonización a 500 familias por año, y Venezuela a 10 000, entonces los institutos sólo dotaron a 160 000 familias campesinas entre 1961 y 1969. Al finalizar los años sesenta, la mayor parte de los programas de reforma agraria se habían debilitado o casi se habían detenido. Al paso que siguen los programas colombianos, se requerirán alrededor de 1 300 años para dotar de tierra al 75% de las familias pobres con que contaba ese país en 1960; en Brasil se necesitarían alrededor de 34 000 años —y esto sin tener en cuenta la tasa de crecimiento de la población. En realidad, los programas no podían imprimir cambios notables al panorama de pobreza rural, por la sencilla razón de que el número de nuevas familias rurales necesitadas es superior al de beneficiarios en la reforma agraria en, por lo menos, 17 veces.

11) Actualmente, la producción global, la productividad por hombre o por unidad de tierra y el sector de exportación, se están rezagando en América Latina. Ahora, ya está perfectamen-

te demostrado que los bajos rendimientos de la agricultura se originan principalmente en las condiciones anacrónicas de tenencia de la tierra. Sin embargo, la mayor parte de las políticas y estrategias se enfocan hacia la elevación de los rendimientos del sector agrícola sin el perfeccionamiento de su estructura básica. Esto tiende más a ahondar que a resolver los problemas vigentes en la tenencia de la tierra; y, a estas alturas, hay que discutir brevemente las implicaciones de tales políticas y estrategias.

Su común denominador es la *modernización de la agricultura*, concepto que empezó a estar de moda hace algunos años. Se incorporó a la Declaración de los Presidentes (Punta del Este, abril de 1967) y ahora constituye el principio rector de la política agrícola interamericana; sustituye a la doctrina de la Alianza para el Progreso, que sostuvo que el progreso debe lograrse mediante reformas sociales. Nadie ha definido nunca el significado de "modernización de la agricultura" o "modernización de la vida rural". En un documento oficial se la ha defendido como un medio de reducir las barreras del mercado urbano-rural, a través de los programas de integración nacional y mediante la modernización de los sistemas e instituciones destinados al mercado. Empero, esto puede entrañar una concepción distorsionada. Es evidente que hay una profunda brecha entre los sectores urbano y rural, pero no puede cubrirse recurriendo a la integración de las instituciones de comercialización, pues ya están altamente integradas (por su carácter monopolístico). En realidad la modernización de la vida rural entraña, quizá, un significado más amplio: está enfocada no sólo a aumentar el grado de eficiencia del mercado (reduciendo pérdidas en el proceso de distribución, eliminando el exceso de capacidad de las plantas procesadoras, disminuyendo los márgenes de comercialización, "imprimiendo mayor eficiencia al sistema de precios", y así sucesivamente), sino también a elevar la productividad de la mano de obra y la tierra (al introducir tecnología moderna, equipo motorizado, semillas mejoradas y fertilizantes, mediante un mayor volumen de fondos prestables y el abatimiento de los costos de esos insumos). Como la mayor parte de la tierra se halla en poder de los grandes productores y las políticas y programas son manipulados por instituciones vinculadas a ellos, la modernización de la agricultura se dirige principalmente hacia el sector latifundista. Las medidas citadas se encauzan hacia la utilización perfeccionada de los recursos físicos, y no hacia la mejoría de la situación de los campesinos, excepto que, por implicación, los trabajadores del campo se beneficien a largo plazo del aumento de las ganancias de los empresarios agrícolas. Por tanto, *la modernización de la vida rural es la versión 1969 de la conocida teoría que se aplica a la agricultura* y que afirma que las clases trabajadoras rurales saldrán beneficiadas si los pudientes acrecientan su bienestar. Algunos de sus partidarios han hecho, en realidad, afirmaciones muy dudosas en ese sentido; por ejemplo, que el desarrollo agrícola fomentado por políticas enfocadas a la expansión y eficiencia de la producción daría lugar a una distribución más equitativa del ingreso. Con la vigente estructura del poder político y de la distribución de recursos, es más probable que ocurra lo contrario

12) Hay indicios de que el impulso hacia una mayor producción y eficiencia, sin reformas estructurales, seguirá recibiendo la más alta prioridad y apoyo; los sectores de influencia política del continente, así como de otros países desarrollados, los respaldan a causa de sus grandes inversiones de capital en las economías de América Latina. Los países industriales proporcionarán asistencia técnica y financiera con la condición expresa o tácita de que no se realizarán reformas sociales y estructurales.

Tómense, como un primer ejemplo, los efectos de los esfuerzos desarrollados para ampliar la adopción de nuevas tecno-

logías en una agricultura que depende ahora y continuará dependiendo en alto grado del trabajo manual. La mayoría de los países todavía tiene que adquirir en el exterior equipo agrícola moderno, pese a que algunos de ellos han iniciado la fabricación o ensamble nacional de tractores. Incluso en este último caso, el tractor es prácticamente extranjero.

Este equipo se adapta casi totalmente a las condiciones pre-valetientes en los sectores agrícolas de las economías industriales y por ende, a las actividades agrícolas en gran escala; de aquí que sólo los latifundistas enriquecidos estén en aptitud de adquirirlo. Todo el sistema de comercialización del equipo, del financiamiento de sus compras, o de su mantenimiento se halla vinculado a este pequeño mercado. Si el equipo se vende al contado, ello excluye en forma automática a los campesinos; si los distribuidores o los bancos financian las ventas, el crédito sólo se otorga durante un corto plazo. Prácticamente no se cuenta con prestamos a largo plazo para maquinaria agrícola. Si una cooperativa de campesinos desea comprar un tractor, los bancos le prestan únicamente con la condición de que cada miembro sea solidariamente responsable por el monto total de la venta; lo que, desde luego, es un método efectivo para desalentar a los campesinos para contraer compromisos que las políticas de los bancos sólo consideran adecuados para los grandes empresarios agrícolas. Esto se traduce en que los pequeños agricultores carecen de equipo moderno y en que las explotaciones familiares únicamente lo tienen en casos excepcionales; además, no es de preverse que en el futuro próximo vayan a cambiar las políticas de los distribuidores o de los bancos ¿Por qué habrían de hacerlo? Sus esfuerzos continuarán encaminados hacia el mercado pequeño, pero próspero, de los grandes terratenientes, ya que los mueve el espíritu de lucro y no fines sociales. Naturalmente, los gobiernos podrían aplicar políticas tendientes a ayudar a los pequeños productores: fabricación de modelos adecuados a los cultivos en pequeña escala, establecimiento de cooperativas que puedan utilizar maquinaria pesada, o construcción de estaciones de tractores de propiedad pública. No es verosímil que se adopte ninguna de las tres alternativas en tanto el sector latifundista domine la agricultura latinoamericana.<sup>5</sup>

Algunas razones permiten prever que se acelerará la utilización de equipo moderno en la próxima década. La propiedad de implementos modernos ha llegado a ser motivo de prestigio para los latifundistas, así como el control sobre muchas "manos" ha sido, y continúa siendo, símbolo de prestigio. Algunos terratenientes consideran que la compra de equipo es un medio para resolver total o parcialmente sus problemas de mano de obra: aplican la mecanización a todas sus labores agrícolas de siembra, laboreo y cosecha, o reducen y modernizan su área agrícola y simultáneamente amplían sus operaciones de ganadería extensiva y despiden mano de obra. Pocos latifundistas estarán seriamente interesados en perfeccionar sus operaciones y usar métodos modernos de administración con el propósito de intensificar el empleo de sus terrenos y elevar la producción y los rendimientos. Además, deben citarse dos razones más importantes: las políticas gubernamentales y las prácticas de los distribuidores y los fabricantes. Ahora, los gobiernos están subsidiando en grado cada vez mayor la manufactura o importación de equipo mediante el otorgamiento de franquicias a los industriales locales, o disminuyendo los derechos de importación. Tales subsidios constituyen fuertes incentivos económicos para estimular el uso de equipo moderno, en detrimento de los campesinos. Una vez que los distribuidores y manufactureros se estable-

<sup>5</sup> En cualquier caso tales políticas del gobierno tendrían que ser coordinadas con otras que persiguieran el aumento de la utilización de la mano de obra para resolver los problemas de la desocupación masiva en la agricultura.

cen tienen que elevar el volumen de sus ventas para justificar su existencia. Tales políticas y prácticas son fortalecidas, si es que no originadas realmente, por la ayuda financiera y las políticas de exportación de las naciones industriales. Por ejemplo, en 1968 Colombia recibió un préstamo de 15 millones de dólares para financiar importaciones requeridas por las explotaciones agrícolas comerciales del país. La contrapartida de este crédito se utilizará en proyectos de infraestructura orientados al desarrollo de la comunidad rural y en reforma agraria. El préstamo está condicionado a reformas políticas e institucionales orientadas a la finalidad de estimular la inversión privada en la agricultura comercial en gran escala, y la aceleración de la distribución de títulos que amparan la propiedad de terrenos.<sup>6</sup> Sin embargo, es obvio que una determinada cantidad de capital destinado a explotaciones comerciales ayuda mucho más a sus propietarios que un volumen equivalente para los campesinos, por la razón de que éstos superan a aquéllos en una proporción de cerca de mil a uno.

13) Es difícil ocultar la conclusión de que, en último análisis, las políticas y estrategias que buscan la adopción de implementos modernos son de escaso beneficio, si es que tienen alguno, para los campesinos, en las condiciones predominantes en una agricultura de latifundio. Esta conclusión puede sorprender a muchos, pero, en realidad, la modernización es también nociva para los campesinos, al reducir o evitar la ampliación de las oportunidades de empleo en la agricultura; al empeorar o no mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores agrícolas, y al profundizar la desigualdad en la distribución de los recursos de capital y de los ingresos. Como se ha indicado antes, las grandes propiedades latifundistas no aportan en la actualidad suficientes oportunidades de ocupación para la mano de obra rural. Es posible que la modernización no sólo no se manifieste en una mayor intensificación de la utilización de la tierra ni en la calidad de la administración agrícola —es decir, puede no traducirse en una expansión de las áreas que los latifundios tienen en cultivo, sino que puede resultar en una disminución, ni en un mejor tratamiento de los suelos y, por tanto, en rendimientos más elevados—, pero sí reducirá las oportunidades de ocupación en la medida en que los implementos modernos sustituyan la mano de obra campesina. Es evidente que esto podría producir efectos desastrosos sobre los trabajadores rurales y reflejarse en un agravamiento del problema del desempleo rural. La sustitución de mano de obra puede ocurrir en sólo un número relativamente corto de explotaciones en un determinado tiempo, pero asumir grandes proporciones a la luz de un aumento sostenido de la pobreza rural. El empleo puede elevarse en algunas empresas agrícolas progresistas, que aumenten el volumen de sus operaciones y sus insumos de mano de obra, pero es probable que sus esfuerzos se vean más que compensados por los otros productores que replacen el trabajo humano por equipo motorizado o pasen a operaciones extensivas de ganadería.<sup>7</sup> En la

6 Ver *Colombia: historia de un caso de ayuda estadounidense*, Comité de Relaciones Exteriores, U. S. Senate, 91st Sesión, 1 de febrero de 1969, Washington, D. C., 1969, p. 83. Dado que Colombia no ha efectuado reforma agraria durante los años sesenta, es de dudoso valor el uso de fondos de contrapartida para "reforma agraria". Otro ejemplo de la ayuda desproporcionada que se otorgó a los latifundistas estriba en que Colombia recibió un préstamo de 12 millones de dólares para que se aplicara en la industria pecuaria (esto es, para los "reyes del ganado", de Colombia) y 18.5 millones para crédito supervisado para pequeños agricultores que se cuentan por cientos de miles. Los préstamos para algunos ganaderos se proporcionaron para "disipar los temores que la ley de reforma agraria había provocado entre los hacendados". *Ibid.*, p. 82.

7 A causa de la deficiente administración de la mayor parte de los latifundios, los suelos se están agotando y disminuyen los rendimientos. Esto ha sido un poderoso factor que induce a los productores a desplazarse a la ganadería.

propia naturaleza de una agricultura de latifundio está que debe mantenerse en equilibrio la subocupación o el subempleo, para preservar, como ocurrió en el pasado, una abundante oferta de mano de obra obligada a trabajar por salarios de hambre, en condiciones onerosas de ocupación, y desorganizadas. La sustitución de los hombres por las máquinas en las industrias se acompaña, casi siempre, por cierta publicidad; en cambio, este fenómeno pasa inadvertido en la agricultura latifundista.

Finalmente, la desigualdad en la distribución de los bienes de capital distintos de la tierra, es mucho más pronunciada que en el caso de la distribución de la tierra. A medida que los terratenientes maquinizan en mayor grado sus explotaciones, tal desigualdad propende a aumentar y, con ella, la brecha del ingreso, debido a que los mercados de los productos obtenidos en las empresas modernizadas se hacen más lucrativos en relación con aquellos en que los pequeños agricultores colocan los suyos, lo que da como resultado que la fuerza de negociación de los primeros crezca todavía más respecto a la de los segundos.

14) Se puede llegar a conclusiones similares en relación con los esfuerzos para aumentar el empleo de fertilizantes, semillas mejoradas y mejores métodos de administración agrícola. Ahora tales insumos benefician casi exclusivamente a los grandes empresarios agrícolas y algunos de ellos caen fuera del alcance de la mayoría campesina. A esto debiera agregarse que la asistencia técnica y la investigación agrícola está dirigida en la actualidad hacia los terratenientes y los productos que ellos cosechan, especialmente los de tipo comercial. Se puede afirmar que, en términos generales, los pequeños agricultores y los empresarios agrícolas de las explotaciones familiares no reciben asistencia técnica de los organismos públicos, debido a que el personal y recursos financieros de éstos son limitados; esto sin mencionar el hecho de que no están orientados hacia la resolución de los problemas de los pequeños agricultores.

No está a la vista ningún mejoramiento en relación con las condiciones mencionadas y, por el contrario, la carencia de políticas compensatorias habrá de aumentar la brecha que surge de la distribución desigual de los insumos recibidos por los sectores latifundistas y aquellos que pueden obtener los campesinos que están integrados al sistema de la agricultura del latifundio. Los graduados de las escuelas de agricultura siguen procediendo, casi exclusivamente, de familias acomodadas y la mayor parte de ellos obtienen empleo en las grandes plantaciones o en las plantas procesadoras, y no hay políticas eficaces para ampliar significativamente el campo de actividad de las agencias agrícolas siempre necesitadas de recursos.

15) Finalmente, debe hacerse una breve referencia a la naturaleza e impacto de las políticas y programas a que actualmente están recurriendo muchos de los gobiernos latinoamericanos, en lugar de la reforma agraria, para apaciguar a los desesperados campesinos y satisfacer sus demandas de tierras y de una participación mayor en las actividades sociales, políticas y económicas. Estas políticas pertenecen, en su mayor parte, al campo de "condiciones de la tenencia de la tierra", pero no van al problema interno de la distribución de tierra y otros recursos, y del ingreso. Es de esperarse que periódicamente resurjan los programas de "reforma agraria" que se han descrito en otros pasajes de este trabajo, y que casi llegaron a detenerse en las postrimerías de los años sesenta. Se ofrecerá alguna tierra a los campesinos, aunque no en los latifundios privados susceptibles de expropiación, debido a que esto entrañaría un grave perjuicio para el sector terrateniente, sino en regiones remotas. La

colonización, principalmente de regiones vírgenes, desde hace mucho tiempo se ha presentado como una alternativa a la reforma agraria, por los opositores de ésta, argumentando: ¿Para qué fraccionar o expropiar grandes propiedades rurales que sus poseedores y sus ancestros formaron a través de su iniciativa y esfuerzos, cuando todavía se cuenta con mucha tierra virgen disponible? Este es un argumento atractivo. Pretende esgrimir un argumento de justicia (es decir, que es injusto que se expropie a los latifundistas) contra otro (que es injusta la desigual distribución de la tierra) aunque ignora, naturalmente, todo lo relacionado con los métodos que usaron los latifundistas para adquirir la tierra por primera vez y, también, nada dice sobre a quién beneficia el trabajo que ha sido incorporado en los latifundios. Sin embargo, el argumento cuenta con fuerte apoyo en América Latina y en las agencias internacionales de crédito, así como en las que proporcionan asistencia técnica. A medida que aumentan las presiones de los campesinos por el logro de una reforma agraria real, se multiplican los proyectos de colonización aunque, desde luego, no todos llegarán a la fase de realización. La mayor parte de los países latinoamericanos ya gastan elevadas sumas de fondos públicos o de préstamos internacionales para el financiamiento de tales proyectos, lo que demuestra, una vez más, que no hay escasez de recursos respecto a programas y estrategias enfocados a mantener el *statu quo* social, político y económico. Algunos de ellos entrañan, incluso, la construcción de vastos sistemas de irrigación y drenaje (que exigen largo tiempo para realizarse), argumentando que no hay suficiente tierra buena para los campesinos (que, después de todo, merecen la mejor), aunque es evidente que los latifundios podrían poner a disposición de los campesinos tierra cultivable de calidad regular o excelente, en cantidades más que suficientes sin que se requiera, o sólo se necesitara en parte, financiar los costos que suponen los mejoramientos infraestructurales en las zonas subdesarrolladas. Sin embargo, cabe señalar que los altos costos de establecer a los campesinos en calidad de colonos, en tales proyectos, no han constituido nunca un serio obstáculo. Los programas alternativos a la reforma agraria, tales como la colonización, aún en las mejores circunstancias, no beneficiarán a más campesinos de los que han beneficiado en el pasado, y su objetivo principal es el apaciguamiento político, no habiendo duda de que puedan lograrlo temporalmente. Sin embargo, el número de campesinos pobres continuará, entre tanto, aumentando en forma desproporcionada en comparación con el de los que reciben tierra.

Otro paliativo está representado por el "crédito supervisado" para pequeños agricultores. La idea en que se apoya este programa es básicamente sana, pues aunque no hay razón económica convincente para que la oferta de crédito sea escasa, es un hecho que en América Latina no hay crédito disponible para los campesinos, excepto el de fuentes privadas a tasas de interés exorbitantes. Los programas de crédito supervisado persiguen aumentar la oferta de crédito para los pequeños agricultores a tasas de interés módicas. Toda vez que los países latinoamericanos consideran muy difícil financiar tales programas en gran escala (o en cualquier escala), Estados Unidos ha otorgado varios préstamos para organizar programas de crédito supervisado que indudablemente han ayudado a miles de trabajadores del campo durante el transcurso de algunos años. Sin embargo, no llegan a la raíz del problema agrario y soslayan la cuestión de la distribución de la tierra y de una inadecuada dotación a los pequeños agricultores. Desgraciadamente, los programas son administrados por agencias de crédito cuyas políticas de préstamos son notoriamente conservadoras, lo que quiere decir que acostumbran canalizar los créditos hacia los latifundistas ricos, y aprueban los programas sólo cuando ven la posibilidad de derivar ciertos beneficios del suministro de préstamos extranjeros.<sup>8</sup> Los prestatarios son controlados estricta-

mente por las agencias respectivas en una forma paternalista, en el supuesto de que los campesinos son incapaces de manejar dinero.<sup>8</sup> Tales programas representan una proporción pequeña en relación con las necesidades totales de crédito, a pesar del beneficio real para los receptores y no obstante la satisfactoria experiencia que los prestamistas tienen en lo que respecta al pago del principal.

Se puede pronosticar una gran difusión de las medidas enfocadas al aumento de los impuestos rurales (gravámenes sobre predios rurales). Estas tienen como objetivo elevar la disponibilidad de fondos públicos para que puedan ampliarse los programas agrícolas; se estima, empero, que éste no es el beneficio fundamental esperado por los partidarios de los impuestos mayores: ellos ven en ese sistema impositivo un instrumento que permita modificar la estructura agraria así como aumentar la producción y la productividad, o ambas cosas. Su razonamiento estriba en que debido a las circunstancias de que gran parte de la superficie de los grandes latifundios está constituida por tierras de alta calidad, los dueños se verán forzados a venderlas una vez que se aumenten los gravámenes y ellos no expandan la producción (no se dice nada acerca de quiénes comprarían esta tierra. Es muy probable que sería adquirida por otros terratenientes que tengan recursos para hacerlo, y no por los campesinos). No existe ni la más ligera prueba de que los mayores impuestos se hayan traducido alguna vez en un aumento de la producción (más bien se podría afirmar que ha sucedido lo contrario) y mucho menos en un cambio en la estructura agraria; sin embargo, esto no ha constituido un motivo para que el instrumento pierda popularidad. Por ejemplo, la ley de reforma agraria brasileña, de 1964, ha aplicado específicamente esta teoría al afirmar que "los impuestos son uno de los determinantes de la reforma". Teóricamente, los objetivos podrían alcanzarse si se satisfacen dos condiciones: que los gravámenes sean progresivos y muy altos; sin embargo, no es probable que en un país cuya agricultura se halla dominada por latifundistas, el Parlamento pudiera aprobar leyes fiscales que en la práctica impliquen impuestos punitivos. Esto sería tan revolucionario como una ley radical de reforma agraria. Si los impuestos no representan una pesada carga para los terratenientes (como es el caso de Brasil) es probable que, en las condiciones prevalecientes, los costos de los mayores impuestos rurales incidan principalmente sobre los campesinos, bajo la forma de salarios más bajos, o de una más reducida participación en el producto, en el caso de los medieros y arrendatarios, y sólo en muy pocos casos aislados, la producción podría expandirse ligeramente para absorber el mayor impuesto. No obstante, no se mejoraría el sistema de tenencia de la tierra y, en realidad, sufriría un deterioro, desde el punto de vista de los campesinos.

Finalmente, en los próximos años surgirán pocos mejoramientos (si es que aparecen algunos) respecto a las políticas conectadas con el trabajo rural. Cualesquiera concesiones que se hagan a los trabajadores deben implicar la solución del problema de acceso a la tierra y la organización colectiva de los campesinos. El sector terrateniente, que alcanzó pleno éxito en la represión de los grandes movimientos campesinos de los inicios de los años sesenta, no estará dispuesto a ceder sus ganancias políticas. Naturalmente, sigue siendo un acertijo pronosticar durante cuánto tiempo más la estructura de poder existente podrá resistir las presiones de un proletariado rural cada vez más pobre y cada vez más numeroso.

<sup>8</sup> El crédito supervisado se destina a impulsar la diversificación de las pequeñas explotaciones agrícolas, pero en América Latina el programa se ha utilizado, a menudo, para expandir la producción de cultivos comerciales (por ejemplo, arroz) en que los bancos tienen un interés especial. En ciertos casos, esto ha puesto en peligro el buen éxito del programa.