

Reforma agraria y modernización agrícola en América Latina

CEPAL-FAO

NOTICIA

Del 9 al 11 de agosto de 1978 se efectuó en Montevideo, Uruguay, la Reunión Técnica CEPAL/FAO sobre Desarrollo Social Rural en América Latina. Enseguida se reproducen fragmentos de la primera parte del documento Desarrollo Social Rural en América Latina (CEPAL/FAO/78/2 de junio de 1978), que presentaron en esa ocasión la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La Redacción hizo pequeños cambios editoriales.

TEXTO

REFORMA AGRARIA

Magnitud del problema

Los estudios del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), creado en la reunión de Punta del Este celebrada

en 1961, fueron los que cuantificaron en algunos países, y pusieron de manifiesto, la magnitud del problema de la tenencia de la tierra en América Latina.

Tales estudios se llevaron a cabo en 14 países y, unidos a la información disponible sobre otros, mostraron que 73% de las familias campesinas en 19 países —13 millones de familias— vivían en niveles de subsistencia.

Las unidades agrícolas de más de 500 hectáreas constituían poco menos de 3% del total de unidades. Sin embargo, abarcaban 67% del total de la tierra comprendida en todas las explotaciones. Por otro lado, las unidades menores de 20 hectáreas constituían 16% del total de las unidades y cubrían solamente 4% de la superficie total de las explotaciones.

Según el sexto informe de progresos en materia de reforma agraria preparado conjuntamente por las Naciones Unidas, la FAO y la Organización Internacional del Trabajo

(OIT),¹ en 1965 se estimaba que 93.8% del total de tierra arable en América Latina pertenecía a 7% de los propietarios, mientras el 6.2% restante estaba en manos de 93% de los propietarios.

En lo que se refiere al uso de la tierra, el informe mencionado registra aproximadamente 1 500 millones de hectáreas de tierras agrícolas y forestales (538 millones de hectáreas aptas para cultivos y el resto para bosques). De las tierras aptas para cultivos, sólo 162 millones de hectáreas se cultivaban y 376 millones se dedicaban a pastos naturales, utilizándose en pastoreo extensivo.

Se estima que entre 1950 y 1976 se incorporaron a la producción agrícola aproximadamente 40 millones de hectáreas: 20 millones en los años cincuenta, 14 millones en los años sesenta y 8 millones en los seis primeros años del decenio de 1970.²

Se considera que, a largo plazo, la ampliación de la frontera agrícola dependerá de los sistemas de tenencia de la tierra y de la disponibilidad de tierras aptas para la agricultura relativamente fáciles de incorporar, como parece indicarlo el ritmo de incremento de la superficie agrícola. A corto plazo, la expansión dependerá de las condiciones de los mercados, como lo sugieren la ampliación en años pasados de los cultivos de trigo en Argentina y de soya en Brasil. Sin embargo, estas nuevas áreas al parecer no han beneficiado a los grupos de escasos recursos económicos, sino más bien a los grandes empresarios agrícolas.

Estudios más detallados han revelado que la concentración de tierras es aún mayor que la que indican las cifras anteriores. Muchos terratenientes poseen más de una hacienda, ya sea directamente o a través de miembros de su familia o de sus empresas comerciales, y muchas haciendas tienen más superficie que la declarada en los censos. (En algunos casos, la tierra no incluida en la declaración es dos veces mayor que la registrada en el censo.) Pero el hecho más importante no lo revelan las cifras: la manera en que la forma tradicional de tenencia de la tierra limita el acceso a ella de gran parte de la población rural y atrasa el desarrollo.

La falta de acceso a los recursos se agrava con el crecimiento de la población, sobre todo en las áreas rurales. Según estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO,³ la población agrícola latinoamericana creció a una tasa de 1.4% anual durante el período 1950-1975, y la fuerza de trabajo agrícola se incrementó 13 millones de personas. En 1975 había un total de aproximadamente 40 millones de trabajadores, de los cuales una importante proporción no encuentra empleo pleno y bien remunerado en el

sector agrícola.⁴ Proyecciones del CELADE muestran que para 1985 la población total de la región será de 428 millones de habitantes, de los cuales 135 millones estarán en áreas rurales.

Obstáculos y limitaciones

Antes de intentar evaluar o señalar los resultados de los procesos de reforma agraria y desarrollo rural es conveniente indicar los obstáculos que han encontrado esos procesos en su ejecución. Estos obstáculos se pueden agrupar en nacionales e internacionales.

Los *obstáculos nacionales* competen exclusivamente a cada país y a su gobierno. Entre ellos se pueden señalar los siguientes:

a] Falta de voluntad política, de compromiso real, por parte de los gobiernos para llevar a cabo programas de desarrollo nacional dentro de los cuales la reforma agraria y el desarrollo rural deben tener prelación.

b] Carencia de auténticas organizaciones de campesinos, de trabajadores sin tierra y de pequeños productores, capaces de movilizar las masas en apoyo de los programas.

c] Ausencia de una participación efectiva de los beneficiarios en el proceso, sin la cual es imposible lograr un verdadero desarrollo, y que a la vez no puede lograrse sin una organización adecuada.

d] Incomprensión y oposición de los sectores que se consideran afectados por el proceso.

e] Falta de marcos jurídicos adecuados que contribuyan a acelerar el proceso.

f] Limitación de recursos, tanto humanos como financieros, para apoyar y ejecutar el proceso.

g] Falta de instituciones adecuadas, con funciones y responsabilidades claramente definidas y dotadas de los medios necesarios para darles cumplimiento en el desarrollo de los programas.

h] Ausencia de mecanismos de coordinación para lograr el oportuno y efectivo aporte de las distintas instituciones en el desempeño de sus labores.

i] Falta de una adecuada política de inversiones que estimule y fomente la canalización de recursos hacia las áreas rurales.

En el *campo internacional* se pueden señalar los siguientes obstáculos:

a] Las políticas proteccionistas que restringen el comercio exterior sobre todo de productos agropecuarios. Estas políti-

1. ONU, FAO, OIT, *Progresos en materia de reforma agraria, Sexto informe*, Nueva York, 1977 (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.76.IV.5)

2. Véase "Producción agrícola 1976-1977", en *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, núm. 269, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1978

3. *El desarrollo agrícola en América Latina: Evolución del progreso alcanzado en el período de 1970-1975*, cuadernos de la CEPAL, núm. 21, Santiago de Chile, 1978.

4. Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), *Boletín demográfico*, año IX, núm. 18, Santiago de Chile, julio de 1976.

cas generalmente se traducen en aranceles, cuotas, licencias, impuestos y aun en regulaciones sanitarias.

b] Los avances tecnológicos de los países desarrollados tendientes a sustituir productos agropecuarios por productos artificiales, como ha sucedido con el algodón, el yute y el caucho, que han sido reemplazados en gran medida por fibras sintéticas.

c] Las políticas adoptadas por las empresas transnacionales en el sector agrícola, que pueden tener efectos perniciosos en el proceso productivo, en la transformación, industrialización y comercialización de productos agropecuarios, así como en las políticas de inversión. En algunos casos empresas transnacionales han acaparado las mejores tierras de una región, lo que impide a los pequeños agricultores y campesinos sin tierra el acceso a los factores de producción y convierte gradualmente a los pequeños propietarios en asalariados agrícolas.

d] Las presiones que los gobiernos extranjeros ejercen sobre los gobiernos nacionales para aplazar o hacer más lenta la ejecución de los programas, y el uso que hacen con propósitos similares de ciertos instrumentos, especialmente al otorgar financiamiento.

Resultados

Evidentemente, los avances conceptuales logrados son una condición necesaria, pero no suficiente. Se precisa decisión y voluntad políticas para ejecutar los programas de reforma agraria y desarrollo rural, así como para apoyar la creación de mecanismos que puedan fomentar la participación popular en el esfuerzo por lograr una más equitativa distribución de la riqueza y de los bienes de producción, y la transformación o creación de las instituciones adecuadas.

Los planteamientos de Punta del Este y lo revelado por los estudios del CIDA llamaron a reflexión a los países latinoamericanos y los impulsaron a algunas acciones en el agro. Así, se ha logrado algo, pero más en el campo conceptual que en la transformación misma de las estructuras de tenencia de la tierra y de otras instituciones.

[. . .]

Entre los resultados positivos de las actividades emprendidas por los países en este campo está el reconocimiento de la necesidad de una *efectiva participación* de los beneficiarios del proceso, para lo cual es necesaria la agrupación de los campesinos en *organizaciones o asociaciones* que sirvan como mecanismos para esa participación.

Otro factor importante fue la reaparición en el campo latinoamericano de modalidades de tenencia y explotación de tipo asociativo. En esta reaparición ha influido en cierta medida la tradición de ciertas formas de trabajo comunitario, pero aún más el hecho de que tanto los campesinos como los funcionarios gubernamentales de muchos países llegaron a la conclusión de que las estructuras de producción y las de tenencia de la tierra deben concebirse en función de los intereses de los grupos y, por ende, del conjunto de la sociedad.

[. . .]

Los aportes en esta materia contribuyeron significativamente a las diversas estructuras de producción entre las cuales se destacan las sociedades agrícolas de interés social, las empresas comunitarias, los asentamientos colectivos y las cooperativas de producción. En su nueva estructura y modalidad, éstas se han alejado de los moldes del cooperativismo tradicional, adoptando formas y criterios concordantes con las condiciones socioeconómicas prevalecientes y las necesidades actuales de sus asociados.

Sin embargo, a pocos años de la adopción de políticas de apoyo a las organizaciones campesinas, de estímulo a la participación efectiva de los beneficiarios, y de fomento a las formas asociativas de producción, hoy se observan hechos que apuntan al abandono de tales políticas y su reemplazo por el fomento a la pequeña parcela individual, la limitación de la participación y la falta de apoyo a las organizaciones campesinas.

La aplicación de muchas de las leyes de reforma agraria ha sido difícil por la oposición de ciertos sectores, y porque algunas leyes contenían en su texto disposiciones que les restaban utilidad, obteniéndose así resultados muy limitados.

Así, el concepto de "función social de la propiedad", que buscaba dar a la propiedad de la tierra una nueva dimensión, ha dado pie para evadir la expropiación y demorar el proceso, ha sufrido alteraciones en su definición e interpretación y se ha utilizado por los terratenientes para detener los cambios y mantener sus propiedades. En algunos casos, se le ha definido en función del uso de la tierra se ha llegado al extremo de relacionarlo con el número de cabezas de ganado que pasta en una hectárea, y se ha olvidado por completo al ser humano, que es el sujeto último de todo esfuerzo de desarrollo.

Las disposiciones legales que establecen órdenes de prioridad en cuanto a las áreas y los tipos de hacienda que deben afectarse, trámites y regulaciones para el procedimiento de expropiaciones, derechos de los propietarios, y modalidades de pago por los bienes afectados, se hallan entre los factores que han contribuido a la lenta aplicación de las leyes agrarias.

Diez años después de la reunión de Punta del Este, el Comité Especial sobre Reforma Agraria nombrado por la FAO señaló en el Sexto Informe de Progresos en materia de reforma agraria:

"Puede afirmarse, además, que las fallas en la técnica jurídica de ciertas leyes agrarias son casi siempre consecuencia de la falta de una clara decisión política, el reflejo de la transacción entre aspiraciones opuestas, entre el reconocimiento de la necesidad del cambio y el apego a los intereses creados."

Según el mismo informe, la expropiación apenas alcanzaba 15% de las tierras potencialmente expropiables, y sólo se había incorporado a los programas de reforma agraria aproximadamente 22% de los posibles beneficiarios.

Esta situación parece mantenerse en la mayoría de los

países de la región, si bien se reconoce que algunos de ellos han llevado adelante, en los últimos años del decenio de 1960 y primeros del de 1970, algunas acciones y programas de reforma agraria que han variado, en algunos casos sustancialmente, su régimen de tenencia de la tierra.

A modo de ilustración puede citarse el caso de *Perú*. Al 31 de diciembre de 1977 se habían expropiado allí 15 416 explotaciones agrícolas con una superficie total de 9.2 millones de hectáreas, con lo cual se cumplía en 95% la meta establecida de expropiar 15 910 explotaciones con una superficie total de 9.5 millones de hectáreas.

No obstante la agricultura de subsistencia tradicional aún predomina en América Latina. Los niveles de producción y productividad son bajos. Menos de 40% de la población latinoamericana —aproximadamente 125 millones de personas— dependen de la agricultura y contribuye solamente con 12% del producto interno bruto de la región.⁵ La utilización de los factores de producción, principalmente mano de obra y tierra, es muy baja comparada con la que prevalece en otras regiones del mundo.

El número de desempleados y subocupados en las áreas rurales aumenta constantemente, sin tener oportunidades de empleo en otros sectores de la economía. Como resultado, el éxodo hacia los ya superpoblados centros urbanos aumenta, con la consecuente demanda de expansión de los servicios sociales (vivienda, educación, salud, etc.).

Pese a la migración rural, la presión demográfica sobre la tierra hace que la subdivisión de las pequeñas unidades agrícolas se multiplique rápidamente, acentúe así la modalidad tradicional de latifundio-minifundio, agrave las precarias condiciones de vida de la población rural y aumente aún más la diferencia entre ricos y pobres.

Los estudios que el CIDA realizó al inicio de los años sesenta mostraron que, en los catorce países que se estudiaron, el porcentaje de tierras en latifundio oscilaba entre 60 y 80 por ciento del total, y que el ingreso de sus propietarios absorbía más de 60% del ingreso de toda la población agrícola. En uno de los países los campesinos pobres (71%) percibían 30% del ingreso total, y los latifundistas (3%) recibían 31% del ingreso total.

Estudios más recientes estiman que 5% de la población agrícola percibe casi la tercera parte del ingreso agrícola total, mientras que 50% de ella no llega a recibir 14%. En otros términos, aproximadamente 150 millones de latinoamericanos obtienen un ingreso mensual medio inferior a 9 dólares, y aproximadamente otros 90 millones de habitantes no reciben más de 27 dólares al mes.⁶

Si se define, arbitrariamente por cierto, la "línea de la pobreza" en 50 dólares, toda persona con un ingreso equivalente a 50 dólares (a precios de 1969) o menos, se encuentra en estado de "pobreza absoluta". En esa situación en 1969

vivían en América Latina 5% de los pobres del mundo subdesarrollado, en Asia 74% y en África 21 por ciento.

Si a la definición anterior se le introducen ciertos coeficientes para eliminar algunas distorsiones, y se supone una "canasta típica de alimentos", entonces la "línea de la pobreza" para América Latina cambia a 90 dólares, para África a 59 dólares y para Asia se mantiene en 50 dólares. De conformidad con estas cifras, en 1972 vivía en una "pobreza absoluta" 27% de la población de América Latina, 42% de la de Asia y 39% de la de África. Esto nos demuestra que la magnitud de la "pobreza absoluta" en América Latina es considerablemente mayor que la indicada cuando los cálculos se basan en una "línea de pobreza absoluta" uniforme para todas las regiones del mundo.⁷

Lo anterior prueba que un alto porcentaje de la población de América Latina percibe ingresos que no le permiten satisfacer los requisitos mínimos de una alimentación adecuada, y menos aún la adquisición de otros bienes y servicios que supongan un nivel de vida aceptable para esa vasta población.

Los promedios nacionales y el regional ocultan disparidades importantes entre las necesidades alimentarias y nutricionales, y la disponibilidad de alimentos en los diferentes estratos de la población. Si se considera la relación ingreso-consumo, aproximadamente 20% de la población latinoamericana estaría amenazado por serios problemas de malnutrición proteico-energética.

El 19o. período de sesiones de la Conferencia de la FAO, del 12 de noviembre al 1 de diciembre de 1977, en su resolución relativa a la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, indicó nuevamente en los párrafos operativos la necesidad de cambios estructurales como requisito previo para el desarrollo:

"... que la experiencia de los últimos decenios ha demostrado que los objetivos del desarrollo no pueden ser alcanzados solamente por los gobiernos ni únicamente mediante el aumento de los ingresos nacionales, y que se hacen necesarios cambios estructurales como prerequisites para el desarrollo..." Al tratar los efectos de las estructuras socioeconómicas vigentes dice:

"... los progresos globales que se han realizado no han repercutido realmente en la eliminación de la miseria de las masas rurales, que continúan padeciendo desempleo, subempleo, hambre y desnutrición a causa de lo inadecuado de las estructuras socioeconómicas vigentes en la mayoría de los países."

Evaluación

Un análisis o evaluación somera de la reforma agraria podría llevarnos a la conclusión errónea de que ésta ha fracasado en América Latina y que por ello ha sido necesario revisar las estrategias de desarrollo, y se ha pensado en programas más amplios, con un nuevo enfoque: los nuevos programas que se

5. CEPAL, *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina, 1976* (E/CEPAL/1021, versión mimeografiada).

6. Véase *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 12, México, diciembre de 1977, p. 1523.

7. Oficina Internacional del Trabajo, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema mundial*, Ginebra, 1976, pp. 15-32.

ha dado en llamar "Programas de desarrollo rural", orientados a la erradicación de la pobreza.

Sin embargo, un examen detallado nos indica que en realidad, con pocas excepciones, no se han ejecutado verdaderos programas de reforma agraria o, por lo menos, que si se han iniciado no se han concluido. A continuación se hará una breve reseña de los principales elementos y políticas que caracterizan u orientan a los programas ejecutados hasta ahora, agrupándolos, según su enfoque, en cuatro categorías o modelos: tecnológico, colonizador, reformista limitado y radical.⁸

El modelo tecnológico

En este modelo se hace hincapié en el aumento de la producción y la productividad. En la mayoría de los casos, no se ocupa de a quién o para dónde va ese incremento ni de cambios tendientes a lograr una distribución mejor de los factores de producción. Para lograr el objetivo básico, el incremento de la producción, se propicia la modernización de la agricultura mediante ciertos avances tecnológicos (son casos ilustrativos los ensayos de la "revolución verde" y los programas y proyectos que siguen sus lineamientos básicos).

En los estudios del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social se señala que los agricultores que sólo poseen una pequeña parcela para el sostén de su familia, en la mayoría de los casos y a pesar de sus deseos de dedicar mayor fuerza de trabajo a la producción, confrontan serios inconvenientes para aprovechar ciertos avances tecnológicos. Estos inconvenientes se originan en un conjunto de factores asociados con la situación socioeconómica de esos pequeños productores y la limitación de sus factores de producción, y se pueden resumir en la siguiente forma:

a] se enfrentan a deseconomías por la escala menor de sus actividades, especialmente en el uso de animales de trabajo y equipo de riego, así como en la administración;

b] la pequeña finca en una agricultura precapitalista es esencialmente autoabastecedora, la familia suministra la mano de obra y los insumos materiales provienen de la finca misma o de las fincas vecinas;

c] los problemas que es preciso resolver para que el pequeño agricultor eleve la producción con nuevas tecnologías no son sólo de carácter económico.

En el modelo tecnológico se fomenta el establecimiento de grandes empresas agrícolas altamente tecnificadas, que utilizan el sistema de plantación y se orientan normalmente a productos de exportación, que en algunos casos llegan a tener una gran importancia para la balanza de pagos y la entrada de divisas al país. Estas circunstancias han contribuido a frenar los cambios en las estructuras de tenencia de la tierra. Se argumenta que cualquier modificación pondría

8. Una tipificación similar fue ampliamente discutida en el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, organizado por la FAO con la cooperación del Gobierno de Perú, en Chiclayo, Perú, del 29 de noviembre al 5 de diciembre de 1971.

en peligro la capacidad para cumplir compromisos comerciales internacionales, debilitando así la economía del país.

El sexto informe de Progresos en materia de reforma agraria⁹ expresa que con este motivo en muchos países se excluyen las mejores tierras agrícolas de todo programa de reforma agraria y, en consecuencia, del desarrollo rural. A veces los propios gobiernos apoyan y protegen los grandes latifundios que cultivan productos de exportación.

En algunos países este problema se ha agudizado. Los terratenientes nacionales, por razones tecnológicas, de mercado o financieras, se han asociado con empresas extranjeras, las que gradualmente los han absorbido, hasta formar parte de empresas de propiedad totalmente extranjera.

El modelo colonizador

Algunos países buscaron la solución a los problemas del agro y de las zonas rurales mediante la ampliación de su frontera agrícola y la habilitación de tierras vírgenes, o semivírgenes poco explotadas. La colonización, por su naturaleza, requiere fuertes inversiones, ya que es necesario construir la infraestructura económica y social. Los países de la región difícilmente dispondrán de los fondos necesarios para resolver el problema agrario y de las áreas rurales con base en este modelo.

Algunos organismos financieros internacionales han evaluado los proyectos de colonización que han financiado o están financiando. Los resultados de estas evaluaciones son poco satisfactorios en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios, el cumplimiento de las metas y el logro de los objetivos.

La colonización dirigida tiene además el problema de que se enfoca sobre la base de proyectos concretos, los que normalmente se ejecutan en forma separada y aislados del conjunto de acciones en pro del desarrollo socioeconómico. Asimismo, dadas las fuertes inversiones públicas que se requieren y la constante acción gubernamental, se desarrolla cierta tendencia al paternalismo, que constituye un elemento negativo en todo esfuerzo de desarrollo.

En suma, la contribución de la colonización puede ser positiva cuando es parte o, mejor dicho, complemento de un programa de reforma agraria, pero nunca podrá ser su sustituto.

El modelo reformista limitado

Se basa en la distribución equitativa de la tierra. Generalmente esta distribución es lenta por las complejidades de los procedimientos de expropiación y redistribución de las tierras. Los conflictos agrarios se ventilan en las cortes ordinarias, y sufren demoras que obstaculizan el proceso. Algunos países han creado tribunales agrarios, es decir, tribunales especializados que se dedican exclusivamente a atender casos agrarios. Los trámites en estos casos son más expeditos.

También en este modelo se establecen prioridades para la afectación de tierras, lo que normalmente demora aún más el

9. ONU, FAO, OIT, *op. cit.*

proceso. Entre esas prioridades figuran a la cabeza las tierras del Estado y las ociosas, lo que crea el riesgo de una marcada tendencia a la colonización.

El modelo reformista limitado trata el problema en forma más amplia e integral que los dos anteriormente mencionados, pues a los cambios en la tenencia de la tierra agrega otros cambios institucionales, suministro de servicios, crédito, comercialización, estructuras de producción, educación, organizaciones y mecanismos de participación.

El modelo radical

La profunda transformación que trae consigo este modelo requiere que la voluntad política en las esferas gubernamentales vaya acompañada por la organización y la participación de los beneficiarios. Ello permite cambios rápidos, que se realizan con una distribución masiva de la tierra y la correspondiente reestructuración institucional. En estas condiciones los beneficiarios pueden participar en su propio desarrollo, incorporándose activamente en la vida política, social y económica.

Este modelo corresponde a revoluciones acompañadas de un fuerte apoyo campesino.

Otros enfoques

Algunos países experimentaron procesos intensivos de reforma agraria, y los resultados fueron muy positivos en materia de distribución de bienes productivos, participación en el mercado y en el proceso de desarrollo en general, en tanto la aplicación no se interrumpió.

Otros casos han tenido diferentes grados e intensidades de aplicación, registrándose logros significativos en los períodos de aplicación intensa, y estancamientos y hasta retrocesos en los demás.

Todos los procesos que se ejecutaron con intensidad suficiente antes de su interrupción, tuvieron perspectivas bastante prometedoras para la incorporación de la población rural a los programas de desarrollo socioeconómico.

En apoyo al nuevo enfoque de desarrollo rural, algunos organismos de financiamiento internacional han revisado su política, y para el otorgamiento de préstamos han adoptado medidas que se enmarcan dentro de los siguientes criterios:

- a] los programas deben concebirse de manera que se beneficie un gran número de productores de bajos ingresos;
- b] los programas deben ser financieramente factibles y capaces de aumentar apreciablemente los ingresos de la población rural pobre;
- c] los programas deben tener un costo relativamente bajo, de tal forma que los países en vías de desarrollo, dentro de sus limitados presupuestos, puedan en el futuro ejecutarlos y multiplicarlos;
- d] los programas deben ser suficientemente amplios en su radio de acción, y sus componentes no agrícolas (salud,

educación, vivienda, etc.) deben guardar coherencia con las metas nacionales, regionales y sectoriales.

Se considera que este enfoque del desarrollo rural es restringido y que a la postre no será más que un paliativo para los problemas que afligen a las masas rurales. Además, en la forma que se ha concebido, se corre el riesgo de fomentar una actitud paternalista, perjudicial para todo esfuerzo de desarrollo, y que en definitiva no constituirá una respuesta al subdesarrollo.

La solución definitiva se logrará cuando el desarrollo rural se defina y aplique en una forma mucho más amplia, iniciándose con los cambios y transformaciones fundamentales en la tenencia de la tierra y en otras estructuras institucionales que históricamente han frenado el desarrollo. En resumen, para que el desarrollo rural tenga éxito, los programas deben atacar los problemas desde sus raíces mediante los cambios estructurales necesarios. Los programas de desarrollo rural tienen que ir precedidos, o al menos acompañados, de una reforma agraria y de reformas en la estructura de poder que permitan a las masas rurales una efectiva participación en la vida política, económica, social y cultural del país.

Si se continúa ensayando con simples conceptos, como ya se hizo con el *desarrollo de la comunidad*, dentro de pocos años juzgaremos el fracaso de los programas de desarrollo rural, y habrá que explorar nuevos rumbos en materia de desarrollo.

Se han dado los primeros pasos en la identificación de los sujetos del desarrollo (pequeños agricultores y trabajadores sin tierras). Se ha reconocido que hoy ellos no participan en la vida política, económica y social del país y que, además, no tienen poder de decisión, ni siquiera respecto a la formulación de las políticas y programas que competen a su propia asistencia y bienestar, a pesar de que también se ha aceptado que la participación es una "necesidad humana básica".

Los hechos y cifras señalados anteriormente han llevado a gran parte de la comunidad internacional a la conclusión de que en este campo se necesitan nuevos conceptos, estrategias y modalidades, aspectos éstos que se tratan más adelante, en otra sección de este documento.

EL PROCESO DE MODERNIZACION AGRICOLA

Rasgos esenciales de la evolución de la agricultura latinoamericana

En una perspectiva de largo plazo, la evolución de la agricultura latinoamericana presenta un cuadro aparentemente contradictorio. En efecto, aunque hay claros indicadores de una transformación significativa en los aspectos básicos de la estructura económica y productiva del sector agropecuario, persisten y a veces aparecen agudizados problemas críticos, supuestamente vinculados al atraso y "tradicionalismo" de las formas de organización productiva que han prevalecido históricamente en el agro.

Esta situación, que no es consecuencia de la agregación a

nivel regional de heterogéneas condiciones estructurales y niveles de desarrollo, dificulta sin embargo la identificación de las principales tendencias, y la percepción de la naturaleza real de los problemas que caracterizan la actual situación agrícola de América Latina.¹⁰

Las reflexiones que se presentan a continuación pretenden contribuir al examen y aclaración de estos aspectos. La hipótesis central en que se fundamentan es que las características aparentemente contradictorias de la evolución de la agricultura —por ejemplo, el aumento de la producción frente a la insuficiencia del consumo de alimentos de gran parte de la población, el crecimiento del ingreso agrícola frente a la agudización de los problemas de pobreza rural, el avance de la tecnología aplicada junto a la revitalización de formas primitivas de explotación agrícola, etc.— son expresiones de un mismo y específico proceso histórico de “modernización” de la agricultura, el cual no puede entenderse sino en virtud de la forma de inserción de América Latina en la economía mundial. El concepto de modernización se utiliza aquí en un sentido amplio. Comprende el conjunto de transformaciones en las estructuras y relaciones socioeconómicas de la agricultura, que tienden a profundizar el carácter capitalista del sistema productivo sectorial.¹¹ La caracterización de este proceso constituye, desde la perspectiva propuesta, el eje analítico del esfuerzo de identificación de los factores y relaciones determinantes del movimiento y transformación de la realidad agraria regional.

Si se observa la evolución de la agricultura latinoamericana desde la posguerra, llama la atención la continuidad con que se manifiestan algunas características, tanto de la dinámica interna del sector como de su articulación con el conjunto del sistema económico.

Las condiciones de vida crónicamente precarias de la mayoría de la población rural, que en América Latina depende fundamentalmente de la agricultura, constituyen quizás el más relevante de estos problemas. No cabe en el ámbito de estas notas analizar los múltiples aspectos de este problema, que por lo demás se han tratado en innumerables estudios anteriores. Lo que sí vale la pena señalar es que los datos relativos a la distribución del ingreso agrícola y al crecimiento demográfico sugieren que la miseria rural se expandió durante 1950-1975, a pesar del aumento del producto interno bruto sectorial por habitante, que según cifras de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO creció aproximadamente 59% en el mismo período. Al margen de este hecho, la magnitud del problema es, en sí misma, considerable. Estimaciones del Banco Mundial para 1969 indican que la situación de pobreza, de acuerdo con los criterios definidos por dicha institución, afectaba a 38% de la población

10. Estas notas tienen necesariamente un alto grado de generalidad debido a su reducida extensión y a la diversidad de situaciones existentes en América Latina. Recogen elementos comunes a los países donde sólo más recientemente se ha intensificado el proceso de expansión de la agricultura comercial, sin entrar en particularidades que son importantes cuando se interpreta y se proponen soluciones para el desarrollo de países específicos.

11. Con variaciones de grado en los diversos países, la presencia y desarrollo de relaciones capitalistas no es un fenómeno nuevo en la agricultura latinoamericana. En este sentido, lo que se pretende destacar aquí es la tendencia de dichas relaciones a tornarse dominantes, supeditando así la dinámica económica y social del agro en su conjunto.

rural latinoamericana, o sea, aproximadamente 45 millones de personas en aquel año.¹² Otros estudios de carácter regional o nacional indican que dicha situación afecta una proporción aún mayor de la población.¹³

En tanto eslabón fundamental dentro de los mecanismos generadores de la pobreza rural, se encuentra una segunda característica de la evolución agrícola regional en el largo plazo: la permanencia de elevados niveles de subempleo, que en términos de desocupación equivalente exceden en muchos casos la quinta o la cuarta parte de la fuerza de trabajo disponible. Este excedente de mano de obra, como se verá más adelante, tiene gran importancia en el funcionamiento del sistema productivo, tanto en el plano global como en el sectorial. Se creó y expandió dentro, como parte del proceso de integración de los países latinoamericanos a la economía mundial, puesto que casi hasta fines del siglo pasado América Latina aún era —como lo fue durante el período colonial— una economía en la cual predominaba la escasez de mano de obra.

Un tercer aspecto —el desequilibrio entre las corrientes migratorias desde la agricultura y la capacidad de generación de empleo del sector urbano-industrial—¹⁴ constituye uno de los problemas centrales de la evolución económica latinoamericana, especialmente en lo que se refiere a la articulación del sector agrícola con el resto del sistema económico. Dicho desequilibrio no es ajeno a las características propias del proceso de industrialización latinoamericano, y tiene su expresión más evidente, aunque no única, en la formación de los conocidos “cinturones de miseria” en torno a los centros urbanos de mayor importancia, cuya causa es normalmente el desplazamiento geográfico de la pobreza rural. La importancia de este aspecto se puede entender mejor si se considera que en el período 1950-1976 más de 40 millones de campesinos migraron hacia las zonas urbanas, cifra que equivale a casi la mitad del incremento vegetativo total de la población agrícola en este período, y a más de 50% de la población urbana inicial. Además, aunque en términos relativos representen una proporción decreciente de la población urbana, las migraciones aumentaron apreciablemente a lo largo del período considerado, pasando de menos de 1 000 000 de personas al iniciarse los años cincuenta, a cerca de 2 000 000 en los años más recientes. Si bien el período de las grandes presiones migratorias ya alcanzó su punto culminante, no se verificará una reversión de la tendencia señalada hasta que la población agrícola empiece a decrecer en términos absolutos.

Un cuarto aspecto fundamental es la persistencia de marcadas insuficiencias en la atención de las necesidades alimentarias de la población, hecho que, al igual que el anterior, trasciende al ámbito estrictamente agrícola y ru-

12. Véase Banco Mundial, *Rural Development*, Sector Policy Paper, febrero de 1975. Para el Banco Mundial, se encuentran en situación de “pobreza relativa” las personas que disponen de un ingreso inferior a la tercera parte de la media nacional; cuando el ingreso es inferior a 50 dólares anuales por habitante, la situación es calificada como de “pobreza absoluta”.

13. Véanse por ejemplo los estudios del CIDA, del Grupo Asesor de la FAO en Integración Económica Centroamericana (GAFICA), etc.

14. Nótese, además, que una parte de las migraciones desde la agricultura es absorbida en las mismas áreas rurales, por otros tipos de actividades.

ral.¹⁵ Si bien es muy difícil precisar la magnitud real de este problema en el ámbito regional, la Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial realizada por la FAO en 1974 señaló la existencia en América Latina de cerca de 46 millones de personas con problemas de malnutrición, lo que equivalía aproximadamente a 16% de la población total de la región. Esta cuantificación es conservadora, puesto que sólo incluye las personas cuyo consumo de calorías es inferior a un “mínimo crítico” bastante bajo, insuficiente para cubrir los gastos de energía requeridos por niveles sumamente moderados de actividad. Por otra parte, la disponibilidad de alimentos para consumo humano, si bien ha aumentado, lo ha hecho muy lentamente, y sólo ha permitido incrementar el suministro medio diario de calorías de 2 400 en 1961-1963 a 2 540 en 1972-1974.

En el mismo período, el ingreso medio por habitante creció con bastante rapidez —3.2% acumulativo anual— y una distribución más adecuada de este incremento pudo provocar una mejora alimentaria superior a la señalada. Esto sugiere la hipótesis de que esta mayor disponibilidad beneficia principalmente a los sectores que más elevaron su ingreso en el período, y no a los grupos mayoritarios de la población, que acusan la mayor incidencia de deficiencias alimentarias.

Finalmente, un quinto problema básico de la agricultura latinoamericana es la irracionalidad social en la utilización de los recursos naturales en el sector. Esta irracionalidad, en la cual se plasman elementos socioeconómicos y ecológicos y que se ha asociado en el pasado a los fenómenos de subutilización y sobre-utilización de la tierra ligados a la polaridad latifundio-minifundio, no parece haber sido alterada significativamente en el período analizado. En muchos países persisten las distorsiones en el aprovechamiento de la capacidad potencial de las tierras agrícolas, y se han ampliado las zonas degradadas por la agricultura itinerante. En otros casos la expansión de la frontera agrícola se ha acompañado por la destrucción incontrolada de la capa vegetal, con nefastos efectos en la ecología y el aprovechamiento de los recursos. Estas y otras evidencias sugieren que los cambios en la tecnología y en la organización empresarial que ocurrieron en los últimos años no alteraron fundamentalmente las condiciones socioeconómicas que influyen en la modalidad de utilización de recursos, sino que agregaron nuevos elementos que tienden a tornar aún más crítico el problema de la depredación de dichos recursos y de degradación de las condiciones ecológicas generales.

Ahora bien, ¿a qué factores se puede atribuir la permanencia de estos problemas y, en muchos casos, su agudización? ¿A insuficiencias del crecimiento de la producción y al atraso tecnológico de la agricultura, debido a la falta de estímulos económicos, o a estructuras agrarias cuyo carácter tradicional limita la dinamización de las actividades agrícolas? ¿A la lenta expansión de la demanda interna y externa

15. La satisfacción de estas necesidades tiene que ver básicamente con el problema de la capacidad de consumo —determinada por el nivel de ingreso y la estructura de su distribución— de los diversos sectores de la población. Aunque ello no constituya un problema exclusivamente agrícola, es evidente que su tratamiento no puede hacerse al margen de la consideración de los problemas de producción agrícola involucrados, y de la función que supuestamente debería cumplir la agricultura en esta materia.

de productos agrícolas, que no ha exigido un crecimiento más rápido del sector?

No es fácil responder a estas preguntas, al menos dentro de la racionalidad que determina el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos de la mayoría de los países de la región. La característica principal del período analizado no es el estancamiento agrícola, sino la expansión económica que experimentó una parte del sector, si bien esta última fue acompañada por la profundización de los problemas de empleo, de distribución de ingreso y de condiciones de vida de una parte considerable de la población rural.

En lo que se refiere al aspecto productivo, por ejemplo, es dudosa la existencia de rigideces inherentes a la producción agrícola que hayan originado desequilibrios persistentes y generales entre la oferta y la demanda efectiva de productos del agro. En el largo plazo, la producción agropecuaria se ha expandido globalmente a un ritmo no despreciable: 3.2% anual de 1950 a 1975. Con ello al parecer cubrió, en la generalidad de los casos, la demanda efectiva generada por el sistema económico. Esto no significa que se hayan satisfecho las necesidades alimentarias reales de los grupos de menores ingresos. La agricultura ha mostrado además una notable flexibilidad en ciertos rubros, por lo general destinados a la exportación. En estos el dinamismo conyuntural de la demanda se ha reforzado —en muchos casos, y con frecuencia cada vez mayor en los últimos años— por una serie de factores institucionales, tales como servicios crediticios y exenciones fiscales, así como por la vinculación más estrecha entre los intereses internacionales ligados a la comercialización externa, y a las agroindustrias y las empresas del sistema productivo primario.

Por lo demás, las importaciones agrícolas han crecido dentro de límites razonables. Al margen de que cerca de 40% del total importado corresponde al trigo —cuya producción está sujeta a varios tipos de restricciones, incluso de naturaleza ecológica— una parte importante del crecimiento de las importaciones en los últimos años se originó en problemas climáticos que afectaron sucesivamente las cosechas de distintos países, y en otras razones coyunturales que tampoco parecen indicativas del tipo de desequilibrio anteriormente señalado.¹⁶

En resumen, en términos globales no existe un “problema de producción” en la agricultura latinoamericana; que los aumentos de producción fueran escasamente superiores al crecimiento demográfico no significa necesariamente inflexibilidad de la oferta agrícola. Del mismo modo, el hecho de que parte de estos aumentos se explique básicamente por la expansión de ciertos rubros, o que otros productos, de consumo masivo, hayan mostrado un menor dinamismo y hayan llegado en algunos casos a expandirse a ritmos inferiores al crecimiento de la población, no es prueba, *per se*, de la existencia de un “problema de producción”. En una economía de mercado, la insuficiencia de la producción se mide con relación a la demanda efectiva; y ésta, como se ha mencionado, parece haberse satisfecho en el caso latinoamericano.

16. Esta argumentación no excluye que, en algunos casos, se hayan dado situaciones distintas de las aquí planteadas.

El estancamiento tecnológico tampoco parece un rasgo característico del período considerado. Si bien en este aspecto la agricultura latinoamericana sigue predominantemente atrasada, el cambio tecnológico se expandió rápidamente en la producción, como reflejo de su capitalización cada vez mayor. Así, el consumo de fertilizantes inorgánicos aumentó doce veces y el uso de tractores cinco veces en el último cuarto de siglo,¹⁷ mientras el número de activos y la superficie cosechada lo hacía en sólo 50 y 70 por ciento, respectivamente. La concentración es, sin embargo, muy alta ya que Argentina, Brasil y México generaron aproximadamente 70% de dichos incrementos y, lo que tiene aún más importancia, es muy pequeña la proporción de explotaciones que en esos y otros países incorporaron las nuevas tecnologías. Ambas características —aceleración y concentración— constituyen aspectos centrales de la expansión tecnológica verificada en los últimos años.

La expansión de la superficie continúa siendo un factor determinante en el aumento de la producción agrícola. Empero, su participación tiende a disminuir, pues pasó de 2.7% anual durante los años cincuenta a 1.9% en el actual decenio.¹⁸ Al mismo tiempo, en el sector cultivos, los rendimientos medios por hectárea aumentaron acumulativamente 1.2% anual, que se eleva a 1.8% si se excluye Brasil. Sin ser un resultado espectacular, refleja la magnitud creciente de los aumentos en los rendimientos físicos dentro de la agricultura regional, consecuencia de la elevación del nivel técnico medio anteriormente señalada.

También la productividad del trabajo creció a un ritmo no despreciable, como lo sugieren las cifras relativas a la evolución del producto interno bruto por habitante en el período, que se expandió a una tasa media anual de más de 2 por ciento.

Por último, en el aspecto agrario también se observa la presencia de elementos dinámicos, importantes para la evaluación adecuada de la evolución de la agricultura regional. En efecto, aunque la estructura agraria latinoamericana sigue teniendo un amplio componente "tradicional", ya han ocurrido cambios importantes en el equilibrio económico y social. Ello tiene su principal expresión en el desarrollo del subsector de empresas de agricultura moderna comercial. La existencia de empresas modernas no constituye un fenómeno nuevo en la agricultura latinoamericana, particularmente en las actividades ligadas a la exportación. Pero su considerable expansión en los últimos decenios ha asumido un carácter distinto, *pari passu* con la intensificación de la producción agrícola, la elevación del nivel de competencia dentro de las agriculturas nacionales y la extensión de sus actividades al mercado interno, progresivamente unificado a escala nacional.

Ello no significa negar que, con excepción de los países que establecieron políticas más consistentes de reforma agraria, las relaciones tradicionales de tenencia, principalmente la

concentración de la propiedad agraria, siguen condicionando fuertemente la evolución socioeconómica del agro. Esto es particularmente cierto en aquellos casos en que la agricultura es la actividad dominante dentro de la economía, y en los que un marcado atraso tecnológico otorga a la tierra la función de principal factor dentro del proceso productivo.

Al margen del reconocimiento de estos hechos, aquí se pretenden destacar tres aspectos centrales relacionados con el problema que consideramos: a] no hay indicadores de que la permanencia de los mencionados rasgos tradicionales haya obstaculizado la expansión tecnológica y productiva del sector agrícola; b] la estructura del agro, aun en los países que no realizaron acciones de reforma agraria, no ha permanecido estática sino que, en algunos casos, ha mostrado significativas transformaciones, y c] precisamente en los países en que estas transformaciones ocurren con mayor intensidad y fuera del contexto de un proceso de reforma es donde los desequilibrios socioeconómicos parecen agudizarse, hecho que plantea la sugestiva hipótesis de que ambos fenómenos puedan no ser independientes.

En síntesis, a pesar de su obvia influencia sobre los problemas mencionados al inicio, la permanencia de formas tradicionales de tenencia y uso de la tierra es insuficiente, considerada aisladamente, para explicar las modalidades de la evolución agrícola latinoamericana en los últimos decenios.

En segundo lugar, tampoco el crecimiento de la demanda, por lo menos en su componente interno, podrá considerarse un obstáculo a la expansión sectorial.

En efecto, en términos normativos la demanda interna pudo alcanzar niveles y ritmos de crecimiento bastante superiores —dado que hay necesidades sociales evidentemente insatisfechas—. Sin embargo, el análisis de esta materia no puede efectuarse al margen de las condiciones que en la realidad de las economías latinoamericanas determinan el comportamiento de esta variable. De hecho, el nivel y composición de la demanda refleja los patrones de distribución del ingreso inherente a las condiciones de producción prevalecientes y a la racionalidad económica que preside el funcionamiento del sistema económico en su conjunto.

En estas circunstancias sólo se podría hablar de una insuficiencia real en el crecimiento de la demanda si dicho crecimiento fuera inferior al que hubiera sido factible alcanzar en condiciones dadas de equilibrio en la distribución del ingreso, cosa que parece no haber ocurrido en el caso de América Latina.

Conviene recordar además que la composición de la demanda interna de productos agrícolas, que constituye más de las cuatro quintas partes de la demanda total, experimentó cambios de significación durante el período considerado. La fuerte expansión del segmento comercializado de la demanda, que se explica por las altas tasas de crecimiento de la población urbana y por el aumento de ingreso del sector no agrícola, constituye quizás la manifestación más evidente de dichos cambios, y seguramente explica la mayor parte del relativo dinamismo del conjunto de la demanda interna agrícola en el período. Si bien la concentrada distribución del ingreso urbano tiende a hacer relativo el significado de

17. Aun en los últimos diez años, cuando los niveles básicos de comparación ya no eran bajos continuaron aumentando a tasas de 12 y 5 por ciento acumulativo anual, respectivamente.

18. En promedio, la superficie cosechada se expandió a una tasa de 2.3% en el período 1950-1974. Véase *El desarrollo agrícola...*, op. cit.

las cifras de crecimiento medio de la demanda global, el solo aumento de la relación demanda comercializada/demanda total tiene hondas repercusiones en la estructura y evolución de todo el sistema agrícola.

En lo que se refiere a la demanda externa, la situación se presenta de manera distinta. El menor crecimiento relativo de las exportaciones agrícolas y la continua reducción de la participación latinoamericana en el comercio mundial han caracterizado el comportamiento del sector externo agrícola tanto en términos globales como respecto a determinados productos de importancia tradicional en la pauta de exportaciones latinoamericanas. Este comportamiento refleja variaciones en las condiciones externas que escapan al control de los países productores. A juzgar por lo que se observa, dichas variaciones se deben mucho más a las políticas proteccionistas de los países importadores, a las manipulaciones de precios y mercados de empresas transnacionales y a otros factores económicos e institucionales de la estructura de la economía mundial, que a insuficiencias en la producción regional.¹⁹ A esto se debe agregar que el valor real de las exportaciones regionales sufrió, durante casi todo el período, una disminución relativamente fuerte, continua y cada vez mayor que afectó a la mayoría de los rubros principales. Este deterioro de las relaciones de intercambio constituye otra de las características del modo de articulación de América Latina con los núcleos centrales de la economía mundial.

En este caso sí se puede hablar de un freno real impuesto por la demanda externa a la expansión de la economía agrícola, aunque, debido a su participación proporcionalmente baja en la demanda total de productos agrícolas, la pérdida de dinamismo del mercado externo es insuficiente para explicar *per se* los problemas socioeconómicos típicos de la evolución de la agricultura regional.

Hipótesis interpretativa de las tendencias de la agricultura regional

Al margen de deficiencias en el uso de datos agregados en el plano regional y aun de países, el conjunto de características antes señaladas sugiere que las interpretaciones del desarrollo agrícola latinoamericano basadas en nociones como "inflexibilidad de la producción agrícola", "insuficiencia de la demanda de productos agrícolas" y "deformaciones estructurales del sector agrícola" no bastan como explicación del patrón de desarrollo de la agricultura regional aunque sean útiles para la identificación. En consecuencia, también son inadecuadas para fundar las políticas que podrían servir para reorientar las tendencias estructurales de hoy.

Esto no significa, sin embargo, que no existan problemas de oferta o de demanda. Evidentemente, los incrementos de la producción y del consumo internos de productos agrícolas fueron marcadamente inferiores a los deseados, dados los recursos disponibles y, fundamentalmente, las necesidades de

19. La concentración en muy pocos productos y mercados, constituyó otra de las características relevantes de la estructura de las exportaciones latinoamericanas, en el período. Este fenómeno tampoco es independiente de los factores institucionales que condicionan las relaciones comerciales de América Latina con la economía mundial.

la gran masa de la población. Empero, en la realidad social latinoamericana, ¿dichas insuficiencias han constituido efectivamente un problema, un obstáculo o una deformación, dentro de la lógica del funcionamiento concreto del subsistema agrícola y del sistema económico en su conjunto? Cuestiones similares se pueden plantear con relación a las llamadas deformaciones de la estructura agraria, cuya irracionalidad aparente se diluye cuando el análisis se proyecta en una perspectiva histórica, es decir, buscando reconstruir el proceso de formación de dicha estructura dentro de la lógica de la expansión de las relaciones comerciales en la región.²⁰

Todo ello sugiere la hipótesis de que las raíces de los problemas analizados deben buscarse en la dinámica del sistema social y en el estilo de desarrollo que ella generó.

Para captar la realidad actual de las agriculturas de la región parece entonces necesario buscar enfoques integrales, que permitan establecer las relaciones existentes entre las diversas características o expresiones parciales del funcionamiento del sistema agrícola y la lógica interna del proceso de reproducción y transformación de dicho sistema, en las condiciones históricas propias de los países latinoamericanos y como parte de un movimiento más amplio que abarca a la totalidad de sus sistemas económicos.

Las hipótesis que se perfilan a continuación pretenden contribuir a la discusión del problema dentro de esta perspectiva teórica, aunque no cubran en esta oportunidad la totalidad de los aspectos señalados.

El proceso de modernización de la agricultura

La evolución de la agricultura latinoamericana refleja los alcances y las limitaciones de un determinado proceso de transformación de las estructuras socioeconómicas, cuya expresión principal es la dicotomía: expansión del sector "moderno"/descomposición del sector "tradicional". En este sentido, los problemas señalados en páginas anteriores, antes que producto de la permanencia de formas de producción "tradicionales", son consecuencia y manifestación de su transformación. En el caso latinoamericano esta transformación tiende a profundizar el carácter dual²¹ de la agricultura y a reforzar su dependencia respecto del sistema de relaciones externas dentro del cual se insertan las economías de la región.

Este proceso de modernización está ligado en América Latina a un conjunto de hechos que ponen de relieve que es reflejo del desarrollo no agrícola, y está subordinado a la evolución y creciente integración de la economía capitalista

20. En este sentido, las insuficiencias de las mencionadas interpretaciones parecen relacionadas con tres aspectos principales: *i*) intentar explicar la realidad a partir de aspectos parciales de la misma, desvinculados de la dinámica del conjunto; *ii*) suponer un automatismo en el proceso de desarrollo a partir de la adopción mecánica de patrones de referencia —la experiencia histórica de los países desarrollados— que tenderían a reproducirse en la realidad latinoamericana, y *iii*) confrontar la realidad de la región a la luz de criterios generales valorativos (bienestar social, plena ocupación, etc.), que se supone erróneamente representan siempre los objetivos de los modelos históricos examinados.

21. Dual en tanto que el funcionamiento del sistema genera subsectores que, si bien son marcadamente distintos, están estrechamente interrelacionados y mutuamente condicionados.

en escala mundial. Este proceso, único, se manifiesta simultáneamente en tres aspectos interdependientes:

i) La articulación de las economías latinoamericanas con la economía mundial. Su principal manifestación es la internacionalización de las economías regionales mediante una integración cada vez mayor al circuito mundial de acumulación de capital.²² Esto tiende a modificar sus funciones dentro del esquema internacional de división del trabajo y a reforzar su carácter dependiente aun cuando, lógicamente, siempre con modalidades cambiantes.

ii) La articulación de la agricultura con el resto del sistema económico. Se puede visualizar a partir del análisis de la declinación de la importancia relativa de la agricultura dentro de la economía. Este movimiento de transformación de la estructura sectorial, cuyas características están determinadas por la naturaleza de la industrialización periférica, se ha acentuado mucho durante los últimos 25 años. Esto se ve claramente en el caso del empleo. Aun cuando todavía es el sector que abriga la mayor proporción de fuerza de trabajo, la reducción relativa —y en varios países absoluta— de la población y el empleo agrícola ha significado que ya en los años sesenta la agricultura ocupase un lugar secundario en la absorción del aumento del empleo, superada ampliamente por el comercio y demás servicios no básicos. Esta reducción del peso económico relativo de la agricultura se extiende a otros aspectos, como su participación en la formación del producto bruto y en las exportaciones globales. Sin embargo, ello no significa un gran menoscabo de su importancia estratégica en los sistemas económicos nacionales, tal como se verá más adelante.

iii) La dinámica interna del sector agrícola. Este sector crece principalmente debido a la expansión del subsector moderno. Esta última se caracteriza, por mostrar dos movimientos convergentes y relacionados. Por una parte se observa el desarrollo de un grupo de empresas que se estructuraron conforme a una racionalidad económica estrictamente capitalista. Mediante estas empresas se materializa el aumento del uso de bienes de capital y el cambio tecnológico en la actividad productiva agrícola. Por otra parte, se presenta la modernización de los canales y relaciones económicas e institucionales, mediante los cuales dichas empresas se vinculan con el resto del sistema agrícola y con el sistema económico en general.

Las características de este proceso único y global de transformación no son independientes de las modalidades que históricamente asumieron las estructuras agrarias latinoamericanas. La conexión entre los tres niveles en que se desarrolló dicho proceso puede percibirse considerando las funciones de la agricultura dentro del sistema económico.

Las funciones de la agricultura: el marco histórico

Actualmente el proceso de “modernización” forma parte de

22. Aunque la incorporación de las economías latinoamericanas a este circuito ha ocurrido en épocas pretéritas, las modificaciones en la estructura de la economía mundial —que tienden a la centralización y unificación del proceso de acumulación a escala mundial bajo la dirección de las empresas transnacionales— tienen hondas repercusiones en el desarrollo de los países de América Latina.

una fase del movimiento de expansión de las relaciones comerciales en América Latina y, por lo tanto, está evidentemente influido por las características estructurales de etapas anteriores.

En el caso de la agricultura se reflejan las nuevas modalidades que debe adoptar el sector para cumplir con sus funciones dentro del proceso de acumulación. Estas funciones en la actualidad son básicamente tres: *i)* liberar fuerza de trabajo para el desarrollo de los núcleos modernos no agrícolas; *ii)* suministrar alimentos a bajo costo para el desarrollo de dichos núcleos, y *iii)* proporcionar alimentos y materias primas a bajo costo para el mercado internacional.

Históricamente estas funciones se desarrollaron conforme a una organización de la producción basada en la explotación extensiva de la tierra y en el control institucional de la mano de obra, cuya disponibilidad era esencial para hacer viable el sistema productivo adoptado.²³ Estas modalidades de organización de la producción, tienen en la hacienda y en el complejo latifundio-minifundio sus expresiones más conocidas. Ellas formaron un tipo de agricultura tradicional —lo que no excluye su carácter netamente comercial— que presenta dos rasgos relevantes para los fines del presente análisis. Primero, una muy baja productividad en relación con la tierra y también generalmente respecto a la mano de obra; segundo, un elevado excedente potencial de mano de obra, que resultó del acaparamiento de tierras inherente a la evolución del sistema tradicional, cuya magnitud se incrementó con la aceleración del crecimiento demográfico.

El excedente de mano de obra, que se ligó a la tierra mediante las llamadas relaciones tradicionales de tenencia, constituyó el elemento clave para compatibilizar la baja productividad inherente al modelo con el mantenimiento de precios relativamente bajos en los mercados internos y externos, sin que se afectaran los ingresos de los demás factores de la producción, tanto en la agricultura como fuera de ella. Todo ello mediante la compresión de las remuneraciones de la fuerza de trabajo, propiciada por la concentración de la propiedad agraria.

Sin embargo, la modificación de las condiciones prevalentes en los mercados internos y externos; la incorporación progresiva de nuevas áreas, muchas veces de menor productividad natural; el surgimiento de modalidades tecnológicas distintas; la expansión de la economía urbano-industrial y, concomitantemente, la modificación del equilibrio sociopolítico, provocaron que el modelo extensivo tradicional entrara en crisis y perdiera funcionalidad dentro de la lógica del sistema económico. Entre las opciones posibles para enfrentar las nuevas exigencias planteadas por estas modificaciones predominó el modelo modernizante,²⁴ que por otras vías —principalmente la intensificación de la producción en las tierras más aptas, incorporadas o en proceso

23. La disponibilidad de mano de obra cumplía una doble función dentro del sistema tradicional de producción: permitir el oportuno aprovechamiento de las posibilidades surgidas en el mercado y absorber, por lo menos en parte, las eventuales reducciones del nivel de ingreso de las explotaciones, asociadas a las fluctuaciones en la demanda y en los precios.

24. La otra posibilidad era realizar cambios estructurales profundos en la agricultura y en el conjunto del sistema económico.

de incorporación— se destina a cumplir las mismas funciones señaladas anteriormente. Sin embargo, tanto por sus características intrínsecas como por el marco socioeconómico heredado del modelo anterior en el cual se inserta, este proceso tiende a producir serios desequilibrios dentro del sector agrícola y en sus relaciones con el resto de la economía.

*El proceso de modernización y la agudización
de los desequilibrios socioeconómicos
en el sector rural*

Elementos impulsores de la modernización

Los hechos que determinan la crisis del modelo tradicional e impulsan la modernización agrícola son los mismos. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

i) La expansión del intercambio internacional, a la cual se vincula originariamente el dinamismo y los impulsos modernizadores de las actividades agroexportadoras, frente a mercados externos cada vez más “administrados” en función de los objetivos económicos de los centros rectores de la economía mundial.

ii) La ampliación sostenida del mercado interno para productos agrícolas, asociada al proceso de urbanización-industrialización, que propició la expansión acelerada del segmento monetizado de la demanda total de dichos productos, especialmente en aquellos bienes que consumen los grupos urbanos y de medianos y altos ingresos.

iii) La disponibilidad de nuevos métodos de producción—no siempre adecuados a las condiciones latinoamericanas— y el establecimiento de canales de transferencia y difusión tecnológica. Ello fue resultado en buena medida, de las actividades de empresas transnacionales ligadas a la producción y comercialización de insumos agrícolas “modernos”, a cuya utilización económica han contribuido los adelantos que propició la “revolución verde”.

iv) La penetración cada vez mayor, tanto en la producción como en la comercialización y transformación industrial de productos agrícolas, de empresas transnacionales que operan en escala mundial.

v) Los cambios en la estructura de poder y la expansión y reorientación de los recursos, capitales y servicios de apoyo estatales en favor de los proyectos y grupos empresariales modernizantes.

Características del proceso de modernización

Como se ha mencionado, el proceso de modernización afecta—en el sentido de que las modifica— al conjunto de las relaciones socioeconómicas en el agro. Sus manifestaciones pueden observarse en diversos aspectos: por ejemplo, la monetización de la economía agrícola; la supeditación al mercado, directa o indirecta, del conjunto de unidades productivas; los cambios en las relaciones y en el mercado de trabajo; el uso cada vez mayor de capital en las actividades productivas, etc. El eje de todo este movimiento transformado—que evidentemente no se inaugura en el período analizado pero, dentro de su continuidad histórica, asume nuevas dimensiones— son

los cambios en la esfera de la producción que se reflejan en la ya señalada interacción sector moderno/sector tradicional.

La característica quizá más significativa de este proceso radica en que la expansión del sector moderno conlleva, necesariamente, la descomposición de la agricultura tradicional y la ampliación del excedente de mano de obra agrícola.²⁵ Esto está asociado a una serie de factores, los principales de los cuales se analizan a continuación.

En primer lugar, la expansión productiva y tecnológica tiende a ocurrir en un número relativamente reducido de explotaciones. En muchos casos se trata de antiguas unidades tradicionales que se transforman o desmembran, y que por lo general son de tamaño mediano y grande y se localizan en las mejores tierras. En otros casos se trata de nuevas explotaciones. Por lo general todas ellas se benefician directamente de buena parte de las inversiones públicas en infraestructura, así como de los incentivos económicos y servicios de apoyo oficiales, tales como recursos crediticios, precios remuneradores, mercados relativamente protegidos y asistencia técnica. Se crean así las condiciones para la incorporación concentrada de las nuevas tecnologías y la consolidación de los núcleos de empresarios agrícolas más dinámicos y con capacidad política para movilizar el apoyo del aparato estatal.

En segundo lugar, los rendimientos económicos y físicos del sector moderno son por lo general notablemente más elevados que los de la agricultura tradicional.²⁶ En consecuencia, la expansión del primero lleva consigo un considerable aumento de su participación en el ingreso y en la producción total. Al respecto, puede anotarse que en varios países las alzas de producción de los últimos años se debieron fundamentalmente al aporte de este sector. Esto es claramente perceptible, por ejemplo, en el caso de México. En ese país menos de 4% del total de empresas, que se localizaba principalmente en las tierras regadas del Norte y del Pacífico Norte, generó 80% del incremento del producto agrícola en el decenio de 1950.²⁷ Por lo demás, entre 1940 y 1970 se ampliaron considerablemente las diferencias de grado de desarrollo entre dichas regiones y las zonas agrícolas más atrasadas del país.²⁸

La expansión de la agricultura comercial no trae consigo necesariamente la adopción de prácticas intensivas de producción. Ello depende de la constelación de factores disponibles, como lo ilustra la comparación de los casos de México y Brasil. En el primero, la posibilidad de aprovechar las mejores tierras mediante la introducción del riego impulsó el

25. Como se verá más adelante, este proceso implica en muchos casos la recomposición, bajo otras modalidades, de la llamada “economía campesina”.

26. Ello no significa que la expansión del sector moderno implique siempre el aumento de rendimientos físicos respecto al sector tradicional. Por ejemplo, en el caso de la adopción de tecnologías modernas-extensivas, basadas en la mecanización, este aumento es marginal. Sin embargo, aun en esta hipótesis se verifican los fenómenos señalados de concentración de la producción—por la vía de la expansión del área— y del ingreso.

27. S. Eckstein, *El marco macroeconómico del problema agrícola mexicano*, CIDA, Washington, 1965.

28. Véase al respecto Secretaría de Recursos Hidráulicos de México, *Crecimiento agropecuario comparativo de las entidades federativas del país, 1940-1970*, México.

desarrollo de un sector moderno de tipo intensivo asociado, como es sabido, con la "revolución verde". En Brasil, la abundancia de tierras y la posibilidad de incorporar nuevas áreas de elevada fertilidad natural ha permitido la coexistencia de dos variantes de modernización: la intensiva, en las zonas más antiguas como São Paulo, en las cuales la frontera agrícola prácticamente se ha estabilizado y el coeficiente de utilización de la tierra disponible es ya bastante elevado y la extensiva, normalmente en las áreas de frontera de alta fertilidad (región centro-oeste fundamentalmente), que se basa en una amplia mecanización sustitutiva de mano de obra, si bien esta última es a menudo esencial en la acumulación inicial necesaria para ampliar la frontera (desmonte, etcétera).²⁹

En tercer lugar, es necesario destacar que el mercado, aunque se haya expandido significativamente, está sujeto a restricciones que tienden a restar dinamismo al crecimiento de la demanda. Ello es válido, por distintas razones, tanto para la demanda externa como para la interna. Las contracciones de la economía mundial, las políticas de autoabastecimiento y protección de la producción interna en los países desarrollados y el manejo de los mercados de acuerdo a los intereses de empresas o países importadores, se traducen muchas veces en una gran inestabilidad y bajo ritmo de crecimiento de la demanda externa, al menos de la porción de esta última que pueden captar los países de América Latina.

En el mercado interno, las migraciones del campo a las ciudades y la concentración del ingreso que caracterizan a las economías latinoamericanas han determinado cambios en las estructuras y ritmos de crecimiento del consumo de productos agrícolas. En efecto, el mercado interno crece casi exclusivamente en función de su segmento monetizado, cuya rápida expansión se ha alimentado básicamente por el aumento del ingreso y la población no agrícola. Por otra parte, una proporción no despreciable del incremento de la demanda total agrícola se ha originado en el consumo de los sectores de ingreso medios y altos, como lo sugiere el hecho de que en varios países el consumo de *alimentos básicos por habitante* ha crecido escasamente, y en menor proporción que en el consumo *medio total de alimentos*.³⁰

Estos hechos tienen considerable trascendencia, pues el crecimiento del segmento monetizado de la demanda favorece fundamentalmente al subsector moderno de la agricultura, que es el mejor estructurado para abastecerlo. En cambio, la demanda de las zonas rurales tiende a crecer muy poco,³¹ en circunstancias en que, simultáneamente, el subsector de agricultura tradicional debe hacer frente a una creciente competencia de las empresas modernas para abastecerlo.

Además, en la medida que la migración agrícola tienda a perder importancia relativa en la expansión de la población

29. El modelo extensivo moderno, a diferencia del extensivo tradicional, no se fundamenta en la subutilización de la tierra. Su carácter extensivo se debe a que el crecimiento se hace por adición del factor, más que por el aumento de sus rendimientos unitarios.

30. Aunque parte de este diferencial de crecimiento puede explicarse por cambios en la estructura de consumo asociados a la creciente participación de la población urbana en la total.

31. Teniendo en cuenta su escaso crecimiento demográfico y de ingreso,

no agrícola,³² el desarrollo ulterior del segmento "comercializado" de la demanda depende cada vez más del crecimiento del ingreso no agrícola y de su distribución.³³ Si el ingreso agrícola está concentrado, el decrecimiento de los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos tiende a reducir la tasa de expansión del consumo urbano de bienes agrícolas, que constituye el elemento más dinámico de la demanda interna total. Ambos factores (el menor incremento demográfico y la baja de los coeficientes de elasticidad-ingreso) convergen en el sentido de disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda "comercializada".

En cuarto lugar, la modernización se inserta necesariamente en un marco de condiciones políticas que tiende a garantizar la estabilidad de las instituciones y eliminar los obstáculos a la realización de operaciones comerciales ágiles y fluidas. Los grandes empresarios agrícolas se alían de diversas maneras con los grupos financieros, las instituciones que controlan las instalaciones de almacenamiento, las agroindustrias, los principales exportadores y los centros que disponen de las tecnologías modernas, ya sean importadas o de origen nacional. Necesitan, además, un mercado de tierras con un mínimo de restricciones.

Mecánica del proceso de modernización

Los factores señalados en los párrafos anteriores permiten aclarar la mecánica del proceso de expansión del sector moderno y la simultánea descomposición de la agricultura tradicional.

Cuanto más rápida sea la tasa de crecimiento de la producción del sector moderno respecto al ritmo de expansión de la demanda, tanto más pronto éste tenderá a desplazar la producción comercial del sector tradicional, teniendo en cuenta su mayor rentabilidad y capacidad financiera. Ello es particularmente perceptible en las áreas mejor articuladas con los grandes centros consumidores, en que la infraestructura existente permite una más fluida y rápida penetración de la agricultura moderna en los mercados.

Por otra parte, el mayor uso de bienes de capital e insumos tecnológicos y, frecuentemente, la mejor calidad de las tierras que ocupa, permite al subsector moderno utilizar mucho menos mano de obra que la agricultura tradicional para alcanzar similares niveles de producción. En condiciones dadas de mercado, la sustitución de la producción tradicional por producción moderna significa una reducción en la ocupación agrícola, tanto más intensa cuanto mayor sea la diferencia de productividad entre ambos sectores.³⁴

En el marco de las condiciones estructurales señaladas, ambos mecanismos apuntan de manera convergente a liberar

32. Hecho que se agudiza cuando la población no agrícola supera el nivel de la agrícola.

33. Evidentemente, esto es más cierto cuando la tasa de crecimiento vegetativo de la población no agrícola se reduce, como parece estar ocurriendo en los países de urbanización más antigua.

34. Esto no excluye la posibilidad de que la creación de oportunidades ocupacionales en el sector moderno pueda aumentar, principalmente si el mercado se expande rápidamente y si las líneas de producción adoptadas por las empresas modernas, además de no competir con la producción tradicional, tienen necesidades de mano de obra por hectárea superiores a los cultivos tradicionales.

y expandir el excedente de mano de obra agrícola, dado el ritmo de crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo en el sector.

La descomposición de la agricultura tradicional en América Latina se ha traducido en una combinación de tres opciones de ajuste, cuya importancia relativa varía según los países: incremento de la migración a las ciudades; aumento del número y participación de los asalariados en la población activa agrícola, y expansión física de la agricultura de subsistencia, a veces sólo en términos de personas y unidades de producción y en ciertas circunstancias también de superficie ocupada. En los primeros casos, tiende a expandirse la demanda comercializada y por ende el mercado para el propio sector moderno.

Esta reproducción continua de la masa de trabajadores sin tierra y de un sector de subsistencia de bajísimos niveles de productividad e ingreso desempeña un papel fundamental en el proceso de modernización, tanto agrícola como global.

En efecto, es la descomposición del sector tradicional lo que permite al sector moderno realizar las funciones anteriormente citadas, puesto que: a] genera la disponibilidad de mano de obra necesaria para la expansión del sector moderno, tanto en la propia agricultura como, fundamentalmente, en las actividades urbano-industriales, y b] mantiene comparativamente bajos los ingresos de la fuerza de trabajo del sector tradicional, con el fin de evitar al máximo las presiones para alzar los precios de los alimentos básicos de consumo interno. Como ambos aspectos son determinantes del nivel de salarios en los sectores modernos, agrícolas y no agrícolas, tienen un papel central en el proceso de acumulación de capital dentro del sistema económico en su conjunto. Además, son fundamentales también para permitir las transferencias de excedente, a través del deterioro de la relación de precios del intercambio, implícito en el modo de articulación de la región con las economías centrales.

A este mecanismo central del proceso de acumulación de capital en el sector moderno se agregan otros dos fenómenos complementarios:

a] La tendencia cada vez más marcada a adoptar formas de contratación y remuneración de la fuerza de trabajo que excluyen prácticamente todo el "tiempo muerto" en su utilización, y cuya expresión principal es el aumento continuo de la proporción de trabajadores temporales en el total de la mano de obra ocupada. Esto permite a las empresas una reducción efectiva en sus gastos de mano de obra,³⁵ y a la vez la transferencia al sector asalariado y campesino de parte de los costos de mantenimiento de la fuerza de trabajo agrícola, más intensa cuando los salarios reales son decrecientes.

b] La utilización, mediante el control de la propiedad agraria, del excedente de mano de obra para la formación de

capital. Ello ocurre principalmente en las áreas de frontera agrícola hacia las cuales se desplaza parte de la población rural a medida que se descompone la agricultura campesina como resultado de la consolidación del sector moderno en las zonas ya incorporadas. Esta formación de capital, que asume las más diversas modalidades (desmonte de tierras vírgenes, establecimiento de plantaciones, implantación de cultivos o praderas, etc.), tiene un costo casi nulo para las empresas, puesto que se basa en la concesión a los "sin tierra" de derechos de explotación —normalmente para la subsistencia familiar— en contrapartida de los cuales éstos desarrollan las actividades convenidas.

Es interesante notar además que la compresión de la remuneración de la fuerza de trabajo agrícola no modifica en favor del sector tradicional las relaciones de costos, ni restringe la utilización de la nueva tecnología en el sector moderno, como aparentemente debería ocurrir. Ello se debe tanto a las diferencias de productividad por hombre ocupado en ambos sectores, como a la subvención de los costos de incorporación de la tecnología moderna a través de subsidios, exenciones, servicios crediticios y otras ventajas que la favorecen. Esta reducción deliberada del costo de la tecnología moderna resta capacidad competitiva al sector tradicional y limita la posibilidad de expansión del empleo agrícola, con las repercusiones ya indicadas en la distribución del ingreso.

Esta forma de articulación entre ambos sectores suele coexistir, en algunos casos, con cierto grado de especialización en la producción, orientándose el sector tradicional, y particularmente su estrato de economía campesina, hacia los rubros de menor rentabilidad, generalmente de consumo masivo y demanda menos dinámica, cuyos precios son controlados por razones de política económica. Dependiendo de las relaciones entre precios y costos de producción, esto puede contribuir al empobrecimiento progresivo de este sector de productores, que no dispone de otras posibilidades de producción.

En otros casos, la articulación de la economía campesina con el sector moderno se materializa también a través de las empresas comerciales y agroindustriales que se desarrollan simultáneamente a la expansión de la producción comercial en el agro. El manejo monopsónico del mercado por parte de estas empresas constituye un elemento adicional de captación del excedente producido por el sector campesino, el que suele absorber los efectos de las variaciones de precios y de las crisis de sobreproducción eventualmente generadas.

Las distintas modalidades recién mencionadas tienden a reforzar la tendencia concentradora que es inherente al proceso de modernización, dada la progresiva preponderancia del capital en la función de producción del sector moderno, y la participación cada vez mayor de este último en la producción agrícola total.

En la esfera tecnológica, por otra parte, dicho proceso tiende a seguir fielmente patrones elaborados para realidades en que la abundancia relativa de factores es muy diferente a la que existe en América Latina. De esta manera, se tiende a un exceso de consumo de fuentes no renovables de energía y de bienes de capital e insumos escasos, con subutilización de los recursos abundantes.

35. Aunque en algunos casos se haya observado una leve tendencia al aumento de los salarios nominales de esta categoría de trabajadores, las empresas se benefician de una segunda fuente de economía, que es el no pago de las prestaciones sociales que usualmente acompañan la contratación de trabajadores permanentes.

Finalmente, cabe mencionar que la descomposición del sector tradicional cumple con una tercera finalidad dentro del proceso de modernización: la de expandir el mercado interno. La tendencia a agudizarse de la concentración-polarización³⁶ del ingreso no restringe el mercado interno que requiere la expansión industrial. En efecto, dada la estructura de la producción industrial, el segmento del mercado cuya expansión interesa es aquel directamente ligado a los sectores “dinámicos”, es decir, los relacionados con la producción para exportación y para consumo de los grupos de medianos y altos ingresos. El crecimiento del sector moderno en el agro favorece directa e indirectamente a dichas actividades, además de contribuir marginalmente a la expansión del mercado para los sectores “vegetativos” de la industria (alimentos, vestuario, etc.). Esto constituye un indicador adicional de la compatibilidad de las transformaciones que se están operando en el agro con respecto al proceso global de modernización de la economía latinoamericana, al menos en esta etapa y teniendo en cuenta el alto sacrificio social que generan.

*Hacia una nueva política
de desarrollo agrícola*

Lo expuesto permite ir elaborando conclusiones en lo que se refiere a la reorientación del desarrollo agrícola de la región.

Primero, no es la falta de recursos naturales y humanos ni de capacidad técnica de los agricultores lo que explica las dificultades del sistema agrícola latinoamericano para alcanzar mayores niveles de producción y resolver los problemas alimentarios y de empleo que persisten en el medio rural y en el urbano. Salvo excepciones en algunos países, productos o coyunturas, la producción del sector parece haber atendido la demanda que efectivamente se materializó en los mercados.

La clave para comprender la dinámica actual del desarrollo agrícola latinoamericano se encuentra en el funcionamiento global del sistema, y particularmente en su proceso de transformación más reciente. Este último consiste en la “expansión” del sector moderno y la descomposición del sector tradicional, proceso esbozado sumariamente en las páginas anteriores.

Este proceso sigue una lógica subyacente que da coherencia a los diversos fenómenos señalados desde la perspectiva de la expansión del sector moderno, tanto en la agricultura como en el conjunto de la economía. Dicha lógica concuerda con las formas de organización social que existen en la región y con las modalidades de articulación de las economías latinoamericanas con los centros del sistema económico mundial.

En este sentido, los diversos aspectos de la evolución agrícola latinoamericana constituyen engranajes del movimiento de expansión de la producción comercial y funcionan adecuadamente para el proceso de acumulación de capital dentro del cual se da el crecimiento del sector moderno.

36. Se habla de polarización para reflejar el progresivo distanciamiento entre los niveles extremos de la pirámide de distribución y el creciente ensanchamiento de su base, a un nivel absoluto de ingreso sumamente bajo.

Como es evidente, estas consideraciones hacen relativa la eficiencia de los esfuerzos orientados a corregir o mejorar aspectos parciales de la realidad latinoamericana, sin afectar los puntos neurálgicos que sustentan el funcionamiento del sistema productivo agrícola en su conjunto.

Segundo, en consonancia con lo anterior, es difícil suponer que el desarrollo ulterior del actual sistema agrícola y en particular de su sector moderno, pueda eliminar en forma espontánea las manifestaciones antisociales inherentes al modelo vigente. Por el contrario, el funcionamiento del modelo sugiere que tales problemas pueden agravarse en el mediano plazo y prolongar excesivamente su permanencia en la realidad socioeconómica latinoamericana. El problema del empleo, por ejemplo, no tiene una solución ni siquiera parcial dentro del sector agrícola. La cuestión que queda por responder es hasta qué punto y en qué plazo el resto de las actividades económicas, también en vías de modernización y ya con un sector de servicios muy sobredimensionado, estarán en condiciones de absorber los excedentes de mano de obra agrícola. Eso dependerá en buena medida de las tendencias del crecimiento demográfico. Como se sabe, la atenuación de este último depende básicamente de la baja de la natalidad; la paradoja adicional aquí es que dicha tasa no disminuirá decisivamente mientras las ventajas del desarrollo no lleguen claramente a los grupos marginales, urbanos y rurales, lo cual es incompatible con la esencia del propio modelo.

Lo anterior sugiere la necesidad de una acción deliberada que incorpore en el proceso de decisiones económicas y de asignación de recursos criterios más afines al desarrollo, que limiten los desequilibrios socioeconómicos que ha generado la expansión del sector moderno y determinen que los beneficios del progreso técnico alcancen también a los pequeños productores y trabajadores sin tierra.

Tercero, es evidente que a largo plazo el crecimiento económico supone necesariamente la transformación de la agricultura tradicional. Como se mencionó, la declinación de la importancia relativa de la agricultura dentro del sistema económico y de la economía campesina son expresiones de un mismo proceso —la industrialización de la economía— que lleva consigo la transformación de las estructuras empresariales y tecnológicas en el campo. El problema no radica, por lo tanto, en los cambios empresariales y tecnológicos que implica la superación de las condiciones de subdesarrollo agrícola, sino en el carácter concentrador que tome el proceso de modernización en las estructuras agrarias prevalentes en la región.

El desafío que se plantea es precisamente encontrar fórmulas de transición de una agricultura tradicional a otra moderna, que permitan un mejor aprovechamiento del potencial productivo y la elevación general del bienestar de la población. Con una óptica de desarrollo, la solución a los actuales problemas supondría modificar los más importantes parámetros estructurales en que se ha apoyado el funcionamiento del modelo de modernización. La profundidad y alcance de dichas modificaciones se insertan en el marco de las condiciones institucionales y decisiones de política que adopte cada país. □