

Antonio García

*El Problema Agrario de
América Latina*

Enfoques del problema agrario

El problema agrario de América Latina puede estudiarse desde dos ángulos de enfoque: como una cuestión especializada de tenencia agraria, de economía de la tierra o de administración rural, o como uno de los elementos centrales en la problemática del desarrollo latinoamericano. El enfoque de mayor trascendencia es, desde luego, el que puede introducirnos en las cuestiones vitales de la sociedad latinoamericana: en las posibilidades de industrialización orgánica, en la expansión y profundización de los mercados internos, en la redistribución del ingreso entre las diversas capas sociales, en la modernización de la rígida y desequilibrada estructura de clases, en la ruptura de la segregación cultural y política de la población campesina, en la asimilación de los principios y tecnologías de la revolución industrial y agrícola. Lo que puede importar al latinoamericano de hoy, es el conocimiento de las estructuras existentes en cuanto pueden operar como nudos de estrangulamiento o en cuanto pueden generar posibilidades económicas y sociales de desarrollo inmediato y autosostenido. Sería muy fácil simplificar el problema agrario reduciéndolo a su más mínima expresión, como problema exclusivo de tenencia agraria, de economía de uso de los recursos disponibles (tierra, agua, población, capital, tecnología), o de administración rural. Pero este procedimiento de simplificación conceptual no haría sino alejarnos de la posibilidad de una perspectiva crítica del problema en el cuadro dinámico de la sociedad latinoamericana. La tenencia agraria, el ordenamiento físico de la agricultura, el sistema empresarial, la estructura de poder, no son sino aspectos o variables de una problemática que comprende la estructura misma de la sociedad latinoamericana. Lo que ahora puede interesarnos no es solo cómo mejorar unas condiciones de explotación de la tierra o un régimen de administración rural o un sistema de organización laboral y de salariado, sino como enfrentarnos, certeramente, a una problemática sin cuya solución adecuada la América Latina no podrá ganar, en nuestra generación, la operación estratégica del desarrollo. En cualquier enunciado teórico sobre el desarrollo económico y social de América Latina, uno de los puntos claves consiste en la definición de la estructura agraria como aquella que impide la plena liberación de las fuerzas internas, la inte-

gración nacional, la industrialización acelerada y la ampliación de las bases sociales de sustentación del Estado democrático. El economista Raúl Prebisch * ha escrito recientemente que en la estructura agraria “se encuentra generalmente el punto de estrangulamiento interno más pertinaz en el desarrollo latinoamericano”. “Son varios los elementos que aquí se conjugan: el régimen de tenencia del suelo que dificulta la asimilación de la técnica, la deficiente acción del Estado para adaptar y difundir esa técnica y la precariedad de las inversiones. Por bien que se resuelvan estos tres problemas, si no se brindan incentivos suficientes a los productores, la aceleración del desarrollo podría encontrar el escollo más serio en la agricultura, y así ha ocurrido en diversos países, cualquiera que sea su sistema económico”. “Los incentivos pueden ser diversos, pero el más importante es que la agricultura pueda retener el fruto de su progreso técnico, no sólo en lo que concierne al exterior, sino también al juego de la economía interna. De otro modo no podrá estrecharse gradualmente la considerable brecha que existe entre el ingreso medio rural y urbano. En realidad, buena parte de la mitad indigente de la población se encuentra en el campo”. Este punto de estrangulamiento no solo ha frustrado el desarrollo económico, sino las tentativas de mejoramiento de la trama social por medio de una justa redistribución del ingreso o de la organización democrática del Estado por medio de la auténtica participación de las masas campesinas.

Sería ingenuo aspirar a una industrialización y a un desarrollo social y político, sin modificar radicalmente las condiciones de la estructura agraria y el status de la población campesina. Desde luego, al plantear la necesidad de estos cambios de estructura, no solo se está haciendo referencia a una serie de factores internos o sectoriales que la caracterizan, sino al complejo sistema de relaciones con la sociedad nacional. Ni siquiera los países latinoamericanos que han conquistado un mayor avance institucional y político en las primeras décadas del siglo XX —como Argentina, Uruguay y Chile— han podido evadir este requisito fundamental del crecimiento. La orientación nacionalista y popular del batlleismo uruguayo —especialmente su apoyo en una nueva y audaz concepción del Estado como promotor

* Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Edición del Banco de Comercio Exterior, México, abril 1963, página 7.

UNIVERSIDAD NACIONAL
BIBLIOTECA CENTRAL
BIBLIOTECA GENERAL

del cambio económico y social— lograron imprimir un acelerado impulso a la economía, la cultura, el Estado representativo y los modos de vida de la sociedad uruguaya: pero esta *política de cambio* por una vía evolutiva (en contraste con la vía revolucionaria adoptada por México), se fundamentaba en el supuesto falso de que era posible el desarrollo nacional, la elevación creciente del nivel cultural y político del país, la apertura y fluidez del sistema de clases, sin modificar la estructura agraria latifundista. Este error de perspectiva, le ha costado a la nación uruguaya el agotamiento de su parábola ascensional y la profunda crisis estructural en que se debate actualmente.

Ni siquiera países, como Argentina, que en las décadas anteriores a los treinta lograron acumular una enorme masa de recursos externos de financiamiento, mejorar la arquitectura política del Estado y afinar el juego institucional de la vida democrática, han podido librarse de la inflexible naturaleza de este diagnóstico social. Un país como Chile —en el que operó una pujante expansión capitalista en las últimas décadas del siglo XIX y un activo proceso de modernización institucional— no pudo estabilizar su crecimiento, no solo en razón de la extrema dependencia de un producto exportable y de un mercado básico de exportación, sino como efecto inexorable de la gravitación de una anticuada estructura agraria basada en la hacienda o “fundo de inquilinaje”. En el caso de Chile (como en el de otros países latinoamericanos de la zona templada), el anacronismo de la estructura agraria, de los sistemas de explotación y uso de la tierra y el agua, del régimen de trabajo rural, contrastan con la existencia, en el valle Central (en el que se concentran ocho décimas partes de la población nacional), de una valiosa infraestructura de irrigación y de caminos. Este régimen de coexistencia no hace sino dar una nueva magnitud al problema de inadecuación de la estructura agraria, desde el punto de vista del ocio en que se mantiene el más valioso inventario de tierra agrícola, de la insuficiente producción de alimentos y materias primas y de la bajísima capacidad de compra de manufacturas industriales de parte de las masas campesinas (especialmente las constituidas por *inquilinos*, *peones afuerinos*, *medianeros* o *aparceros* y *jornaleros agrícolas* de carácter simplemente temporario).

Con atrasada tecnología y baja productividad, ¿cómo satisfacer la

demanda creciente de la industria manufacturera, de las ciudades metropolitanas y de una población en crecimiento explosivo? Con un anacrónico e inequitativo régimen de trabajo rural —fundamentado en los pagos en especie, la servidumbre y el *salariado marginal*—¹ ¿cómo podrá ensancharse y profundizarse el mercado interno? Y sin mercado interno, denso, estable, abierto, compuesto no solo por unas élites privilegiadas, por unas clases medias urbanas, por un proletariado industrial, sino por 115 o 120 millones de campesinos latinoamericanos, ¿cómo podrá conquistarse una industrialización que se apoye en la racionalización progresiva y en la producción masiva y en gran escala? Y si casi todos los países latinoamericanos afrontan un semejante problema de insuficiencia o atrofia del mercado interno, ¿será posible eludir el impacto de esa problemática por la vía de un Mercado Común Latinoamericano de Libre Comercio o de una ALALC fundamentada en la simple desgravación arancelaria?

De otra parte, sin la integración social y política de la masa campesina a la vida nacional latinoamericana (con un nuevo status de población con sentido de comunidad y conciencia de su identidad como grupo social), ¿cómo podrá darse al Estado representativo una plena autenticidad, un soporte político, una base de representatividad de que aún carece? Y sin esta integración de la masa campesina, ¿cómo sería posible aspirar a una transformación estructural del Estado latinoamericano, no solo creando la nueva trama de servicios institucionales y de conducción económica, sino ensanchando las bases de financiamiento del presupuesto público? Es obvio que cualquier propósito de integración nacional de la masa campesina, su transformación de *montonera aluvional* en *comunidad política*, solo podrá lograrse en la medida en que se modifique la estructura agraria latifundista así como el sistema de relaciones político-institucionales con la sociedad nacional y el Estado.

1. Sobre el concepto de "Salariado marginal" ver Reforma Agraria y Economía Empresarial en América Latina, A. García, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1967, pág. 59 ss.

Industrialización y desarrollo agrícola

Este enfoque interdisciplinario del problema agrario responde, pues, a una impostergable necesidad de desarrollo económico y social de la América Latina. A este objetivo esencial se ajusta el método de análisis y reconocimiento global del problema. Semejante perspectiva es equidistante de dos tendencias que aún dominan el pensamiento social y económico latinoamericano: la *tendencia fisiocrática y campesina* que enfoca todos los problemas desde una perspectiva rural y respondiendo a una *aspiración tradicionalista de regreso al campo*; y la *tendencia industrialista sectorial*, esto es, aquella que no ve más allá de las fronteras de la manufactura y de la máquina y que desestima o simplemente ignora la contribución de los restantes sectores de la economía nacional. En los últimos años, estas tendencias han estado empeñadas en un enfrentamiento vertical y conflictivo. La industrialización ha sido mostrada como un *fin en sí mismo*, como un objetivo exclusivista del desarrollo y además, como un mecanismo capaz de generar una modernización automática de estructuras y una nueva dinámica económica. De acuerdo con estas concepciones ortodoxas e inspiradas en esquemas estereotipados y rígidos de pensamiento, se ha propagado la tesis de que “el índice más revelador de que un país se encamina hacia un buen desarrollo es la reducción de su sector agrícola”, como acertadamente lo comenta el profesor Solon Barraclough. “En el sexto decenio del siglo, agrega el citado profesor de la Universidad de Cornell, la planificación agrícola había quedado relegada a un segundo término, detrás de los planes de fomento de la industria, como punto central de la economía. Sin embargo, en los últimos tiempos parece que el péndulo del pensamiento económico vuelve a su antigua posición. No es que se haya restado importancia a la industrialización sino que se restituye al desarrollo agrícola la posición que se le dio en un principio, aunque ahora como *precursor y acompañamiento necesarios al crecimiento industrial* y no (como se pensaba antes de la Segunda Guerra Mundial), como fin en sí de una economía en la que la agricultura era la base permanente”¹.

Esta tendencia industrialista —que se inspiró en un tecnocratismo ortodoxo y formal— llevó a subestimar el papel del sector agrícola

1. Panorama de la Agricultura, Desarrollo Económico, Nº 1, junio, 1964, Nueva York, página 15.

y de la masa campesina aún en países de planificación central y orientación colectivista como la Rusia Soviética, originando graves distorsiones en la producción de alimentos y materias primas, lo mismo que en el sistema de relaciones entre la agricultura y la industria, entre el campo y la ciudad, entre las masas campesinas y el Estado. Es evidente que estas distorsiones comprometieron el éxito de la planificación como una estrategia global, tanto en aspectos sociales como económicos del desarrollo. En el esquema de planificación centralizada y burocrática que caracterizó la estrategia staliniana de desarrollo, la industria manufacturera no solo ocupó el punto céntrico y la máxima prioridad en el engranaje de los planes, sino que se apoyó en una *política colonialista* en el tratamiento del sector agrícola, especialmente en relación con la estructura cooperativo-koljosiense (impuestos, relación de precios de intercambio entre productos industriales y agrícolas, remuneraciones del trabajo y nivel de vida de las poblaciones campesinas). Después de las recientes crisis cerealeras, la Unión Soviética ha ido rectificando esta noción tecnocrática que servía de soporte al sistema de planificación y revisando la orientación de sus planes globales de desarrollo a fin de salvar a disparidad o desajuste entre la agricultura y la industria.

En la América Latina es importante señalar, a grandes rasgos, la experiencia de los tres países latinoamericanos que han efectuado reformas agrarias de carácter revolucionario y estructural: México, Cuba y Bolivia.

En el proceso de la reforma agraria mexicana, fue evidente —en la primera etapa de fractura del arcaico sistema de “hacienda de peones acasillados” y de redistribución inicial de las tierras— la prevalencia de una dinámica social y política *agrarista* y de una dirección caracterizadamente fisiocrática. En una segunda etapa —con posterioridad al gobierno de Lázaro Cárdenas— las corrientes industrialistas desataron una dinámica de crecimiento apoyada en el sector industrial y en la ideología de un capitalismo tecnocrático y urbano. Si bien este proceso de aceleración de la expansión manufacturera no ha detenido el ritmo de redistribución de las tierras, sí ha provocado una subestimación —en los sectores estatal y capitalista privado— del papel desempeñado por el sector agrícola, especialmente en las áreas más directamente relacionadas con la aplicación de la reforma

UNIVERSIDAD NACIONAL
BIBLIOTECA CENTRAL
HEMEROTECA GENERAL

agraria: los ejidos, las colonias, las comunidades indígenas, las áreas de minifundistas y pequeños empresarios familiares. Esta orientación del Estado y del crecimiento capitalista en las dos últimas décadas de la historia social mexicana, ha ocasionado un evidente retraso en el diversificado sistema de servicios institucionales (educación, extensión rural, crédito agrícola, seguros de cosecha, comercialización, etc.), en relación con las necesidades de transformación comunitaria, tecnológica y empresarial de las comunidades rurales.

Es indudable que de mantenerse el proceso de esclerosamiento de la reforma agraria (tanto en los aspectos de redistribución de tierras como en los de organización empresarial de los ejidos y comunidades rurales o en los de funcionamiento de los servicios asistenciales del Estado), el sector agrícola operará de nuevo como un factor de estrangulamiento del impetuoso desarrollo industrial y político de la nación mexicana, no obstante las profundas transformaciones ya efectuadas. También en la experiencia de la revolución cubana pudo advertirse —contrariando sus raíces campesinas y agraristas— la equivocada tendencia inicial a subestimar el papel del sector agrícola y de las masas campesinas, desencadenando una intensa ofensiva contra la economía del azúcar (tan vinculada al poder hegemónico de las compañías extranjeras) y orientando el mayor peso del Estado hacia el proceso de industrialización, de acuerdo con el modelo de la ortodoxia tecnocrática. Uno de los efectos de este tipo de política industrialista fue la rápida y exagerada absorción de población campesina por parte de la industria manufacturera, originando una crisis de brazos en la economía rural y un retraso en los programas de explotación intensiva y diversificada del inventario de tierras. De otra parte, la súbita y masiva elevación de los salarios reales (de 25 al 30%) —sin una contrapartida de transformación, cuantitativa y cualitativa, de la ganadería— tuvo como efecto la drástica reducción de la capacidad productiva de carne y productos pecuarios. Con base en esta experiencia, se ha reajustado posteriormente el esquema de desarrollo, en procura de una proporcionalidad en el crecimiento planificado de los dos sectores básicos: el agrícola y el manufacturero.

En el proceso de la revolución boliviana, iniciada en 1952, fue muy definido el propósito de vincular, orgánicamente, la industrialización y la reforma agraria: y de ahí que uno de los elementos cen-

trales en ese proceso haya sido la estatización de la gran minería y la abolición legal del latifundio. Sin embargo, como efecto del asolador proceso inflacionario y de la falta de proyección ideológica e institucional de la Revolución sobre la arquitectura misma del Estado (adecuándola a sus enormes tareas y responsabilidades económicas y sociales), fueron abandonándose los objetivos de industrialización minera y diversificación agrícola con base en un fuerte y decisivo sector estatal de la economía, sustituyéndolos por una orientación fisiocrática y de liberalización en el sistema de empresa y de comercio exterior. Al adoptar Bolivia el "modelo de estabilización" del Fondo Monetario Internacional, renunció a las ventajas de la estatización minera y de la canalización del valor en dólares de las exportaciones hacia el financiamiento de la revolución industrial y la Reforma Agraria. Y en una cierta medida, renunció también a las conquistas sociales de la Revolución, al consagrar el modelo de "estabilización monetaria" característica del Fondo Monetario Internacional y expresado en la fórmula de "libertad de precios y congelamiento de salarios".

Una de las expresiones de esa equivocada política de orientación fisiocrática y ruralista, fue la de querer sustituir el proceso de industrialización minera (a base de una nueva estructura empresarial de la minería nacionalizada) por el regreso al campo de grandes sectores desocupados del proletariado de las minas. Esa política de *desproletarización* y de *recolonización de haciendas* en el Valle de Cochabamba, (no con base en los antiguos colonos y pegujaleros sino en los obreros cesantes de las minas), no logró inyectar una nueva energía social en el campo boliviano y originó el enfrentamiento conflictivo entre mineros recién llegados y campesinos de asentamiento tradicional. También demostró esta experiencia que el *regreso al campo* es una política radicalmente inadecuada para resolver problemas de desocupación en la industria, ya que carece de envergadura ocupacional y de posibilidades de asegurar unos ciertos niveles de ingreso y de vida.

Integración de perspectivas sectoriales

Estas experiencias contemporáneas, dentro o fuera del ámbito latinoamericano, han servido para promover una creciente integración

de los enfoques teóricos del desarrollo. Lo que equivale a decir que se está salvando uno de los mayores obstáculos, como ha sido el de las estrechas *concepciones sectorialistas* del crecimiento económico o del progreso social. Lo fundamental no es partir del supuesto de que existe un *sector prioritario* —bien sea este la agricultura, la industria manufacturera, los servicios, el sector estatal o el privado— sino comprender y evaluar acertadamente el peso, la contribución específica de cada sector, dentro de un cuadro general y armónico del desarrollo latinoamericano.

Esta integración de *enfoques sobre el desarrollo*, corresponde a otro proceso mucho más amplio de integración de enfoques ideológicos sobre la realidad latinoamericana. Una de las características culturales e ideológicas del atraso latinoamericano ha sido, precisamente, la falta de integración de estas perspectivas o nociones sociales sobre América Latina: las económicas, las sociológicas, las políticas, las antropológico-culturales. Casi toda la teoría científico-social de la América Latina se resiente de esta *inorganicidad*, de esta visión segmentada de la vida social. Los economistas ortodoxos han elaborado, tradicionalmente, *cuadros estrictamente económicos* y en los que se excluyen los *factores no económicos*, y los sociólogos han suministrado algunas versiones muy fragmentarias y descriptivas de la estructura social y de las relaciones sociales. No es mucho lo que sabemos sobre la sociedad rural latinoamericana —no obstante la abundancia de literatura analítica y descriptiva— y muy poco sobre las complejas e hipertrofiadas sociedades urbanas. Y pese a ciertos avances en la esfera del ordenamiento formal y contable del presupuesto público, hemos aprendido poco acerca de lo que es, estructuralmente, el Estado latinoamericano. Este encerramiento o dislocamiento de los enfoques teóricos es responsable de que carezcamos aun de un cuadro completo y vivo de la *estructura del atraso*, vale decir, de esa peligrosa suma de factores que no solo frenan y obstaculizan el desarrollo latinoamericano, sino que desatan una *dinámica regresiva* de propagación de nuevos factores de esclerosis o estrangulamiento. Dentro de este marco conceptual podrá enunciarse una ley que gravita, con enorme potencia negativa, sobre las sociedades atrasadas del mundo: *la de que el atraso* —como el desarrollo— *funciona como un sistema de reacción en cadena*. Lo que importa, por ahora, es adelantar en

el concepto de que cuantas veces se ha pretendido desarrollar un país tomando uno solo de sus aspectos, ha sido casi inevitable la frustración del proceso de desarrollo por la incidencia negativa de los sectores que se han quedado atrás. Es el efecto de lo que podrían llamarse, estrictamente, *tendencia multiplicadora o de propagación de los factores de atraso*. No debe olvidarse que una nación es una suma de partes vivas e inter-relacionadas, que no pueden moverse a distintos ritmos o velocidades en cada una de ellas, ni sustraerse al sistema de relaciones que la comunican y articulan a la sociedad mundial. En consecuencia, uno de los riesgos fundamentales que afrontan los países latinoamericanos, africanos o asiáticos, es el de que el subdesarrollo se transforme en un proceso inexorable de *atraso creciente*, profundizando la brecha que separa las naciones industrializadas y opulentas y el proletariado de países pobres del mundo. El signo de la época parece ser el de que están surgiendo constantemente a la vida mundial naciones antes sometidas al coloniaje —en la última década se han liberado de estas formas absolutistas de dependencia más de 1.200 millones de personas, casi la mitad de la población de la tierra— pero también el de que va ampliándose la distancia económico-cultural que separa a los países industriales de los países anclados en una economía de producción primaria. Y de ahí que, en el análisis de los factores del atraso, sea necesario diferenciar dos aspectos:

a) los que se refieren a la estructura interna de la América Latina; y,

b) los que se relacionan con el marco de la vida internacional (mercado, sistema de relaciones políticas, ordenamientos institucionales, etc.) ¹.

El retraso de la teoría social ha sido una expresión del subdesarrollo ideológico y cultural de la América Latina, de sus clases dominantes, de sus élites intelectuales, así como también de los movimientos que proyectan anhelos de reforma o de revolución. Los ideólogos conservadores se han habituado a la importación de modelos de pensamiento y de cultura, de organización política, de comportamiento ético y de vida social: modelos anglosajones de constitucionalismo democrático, modelos franceses de filosofía política, modelos ingleses de teorización

1. Una teoría sobre esta problemática puede encontrarse en "La estructura del Atraso en América Latina", A. García, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1969.

económica o modelos norteamericanos de libre cambio e iniciativa privada. Frente a este tipo de *colonialismo ideológico* de las clases altas, ha ido surgiendo otro, en algunos sectores de la “inteligencia revolucionaria”, que al modelo norteamericano o inglés opone uno ruso, yugoeslavo o chino, partiendo casi exactamente de los mismos supuestos: el de que la cuestión central radica en el “modelo” que se adopta (experimentado en una sociedad considerada como arquetipo) y no en la respuesta a las condiciones específicas, las necesidades vitales y los anhelos de la sociedad latinoamericana. Lo evidente (y por eso mismo de escasa visibilidad crítica), es que el modelo de vida y desarrollo de los Estados Unidos es el producto de su ser histórico —*específico, personal, intransferible*— así como el modelo ruso es una expresión de la realidad histórica rusa, el chino de la China o el inglés de la sociedad inglesa. De otra parte, según lo ha expresado con gran destreza crítica Gunnar Myrdal, en “Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas” ¹, la teoría económica no ha sido, en buena parte, sino una racionalización de los intereses dominantes en los países industriales. El que se hayan multiplicado y diversificado estos, no modifica esencialmente el problema, si bien aumenta los riesgos de que los países atrasados no creen su propio instrumental teórico y se conserven, rutinariamente, instalados en su tradicional indigencia ideológica.

Estos enfoques equivocados no hacen sino confirmar la tesis de que el atraso es un sistema de reacción en cadena y que de la noche a la mañana una sociedad no puede aprender a estudiarse y conocerse a sí misma, comprender y descubrir sus *caminos* de desarrollo político, económico y social. Esos caminos no podrán ser descubiertos sino en la medida en que se gane la capacidad del análisis crítico de una sociedad *tal como ella es*, la comprensión de las leyes o principios que regulan esa vida histórica y la definición estratégica de unos objetivos nacionales o latinoamericanos de desarrollo y de localización en el escenario mundial. *Los medios, los caminos*, la metodología, guardan, pues, una relación muy estrecha y dinámica con la capacidad política de fijar unos *objetivos de vida*, unas aspiraciones, una imagen de lo que cada *sciedad quiere ser*. Ese cuadro de objetivos es imprescindible y fundamental para definir el alcance y naturaleza de las refor-

1. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1959, pág. 115.

mas: la del Estado o la de la estructura agraria y social. Definir la orientación de una reforma agraria, por ejemplo, sentando principios como el de “dar la tierra a quien la trabaja”, puede conducir, con un mismo juego de posibilidades, a una sociedad abierta o a una sociedad cerrada, ya que todo dependerá de los instrumentos, de los caminos, de los vehículos y contexto de la reforma agraria, así como de los *objetivos nacionales* que los articulan y condicionan. Los sectores ideológicos que hasta ahora se han nutrido de los modelos norteamericanos o rusos de reforma agraria, quedarán anclados, forzosamente, en los esquemas idealizados de la granja norteamericana o del koljós ruso. Es obvio que el problema central no puede consistir en esa transferencia mecánica y formalista de modelos, sino en la proyección de un sistema de tenencia agraria, de organización empresarial, de relaciones sociales, de integración y desarrollo campesino, que responda a una *realidad latinoamericana*, que se mueva por *caminos latinoamericanos* y que apunte hacia unos *objetivos latinoamericanos* de vida.

Una perspectiva de la problemática agraria

Con el objeto de facilitar un análisis de los diversos componentes de la problemática agraria de la América Latina, se los ha ordenado, esquemáticamente, dentro de un juicio de perspectiva:

— I —

América Latina continúa siendo una región en la que coexisten la concentración de la población y la aguda presión sobre la tierra en unas áreas de pampa, litoral, altiplano y valles interandinos, y los *grandes espacios vacíos* (bosques tropicales, llanuras, páramos, desiertos, tundras, etc.): estas modalidades de la aguda concentración y la excesiva dispersión o fragmentación, proyectan el grado de polarización social del campo latinoamericano, en las formas extremas del

latifundio y el *minifundio*, con intensa presión campesina sobre la tierra por fuera o por dentro de los marcos explosivos del minifundio.

En términos globales, América Latina tiene una de las densidades demográficas más bajas del mundo, así como una de las tasas más elevadas de población desnutrida y miserable, siguiendo el diagnóstico de Josué de Castro en su *Geopolítica del Hambre* ¹. Con el 16% de las tierras habitables del planeta, contiene solo el 7% de la población mundial, si bien el crecimiento explosivo tiende a modificar rápidamente esta posición estadística.

— II —

Cinco elementos fundamentales han puesto a prueba y desatado la crisis de la estructura agraria tradicional:

1. *El crecimiento explosivo de la población;*
2. *Los movimientos* originados en las *nuevas fuerzas sociales* (nuevas clases medias, proletariado industrial, proletariado agrícola, nuevo funcionario), que aspiran a una efectiva participación o a un papel dominante en la conducción del Estado Latinoamericano;
3. *El proceso de industrialización* que aún teniendo un carácter periférico y una elevada dependencia de las importaciones de bienes de capital y materias primas, ha generado una creciente demanda de productos agrícolas y una oferta masiva de manufacturas que sólo puede operar dentro del ámbito de un verdadero sistema nacional de mercado;
4. *El acelerado proceso de urbanización aluvional* (o sea aquel en el que las corrientes inmigratorias rebasan la capacidad de empleo y alojamiento de la estructura urbana de servicios), originando la formación de *cinturones de miseria: barrios callampas de Chile, favelas de Río Janeiro, villas miseria de Buenos Aires, colonias proletarias de Ciudad de México, zonas negras de las ciudades de la Costa Atlántica o barrios de invasión en las ciudades metropolitanas del interior de Colombia*);

1. *Geopolítica da Fome*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1961, Vol. 1, pág. 157.

5. *El sistema inequitativo de intercambio entre países industriales y países atrasados* y el marco de una economía internacional desfavorable al desarrollo de las naciones latinoamericanas (mientras no se modifique su estructura, sus relaciones de dependencia, la concentración geográfica de sus mercados de exportación y sus políticas operacionales). De la incidencia negativa de este sistema de relaciones de intercambio, no han podido escapar países latinoamericanos como Brasil y Argentina (no obstante su potencialidad y los avances logrados en el proceso de industrialización), por conservar el status de las naciones exportadoras de productos primarios.

El elemento más enérgico es, indiscutiblemente, el crecimiento explosivo de la población latinoamericana, el que no sólo se caracteriza por una elevada tasa que va entre el 2.8% y el 3.6% anual —una adición absoluta de cinco millones anuales de personas— sino por un ritmo creciente: de 1.9% en 1935, 2% en 1945, 2.4% en 1955, 2.5% en 1965 (si bien la mayoría de los países latinoamericanos —exceptuando los europeizados del Cono Sur— tienen actualmente tasas superiores al 2.5%); este tipo de crecimiento acelerado está modificando *el peso* de América Latina en la demografía mundial: actualmente la población latinoamericana (de más de 230 millones) es el 7% de la mundial, pero hace un siglo solo representaba el 3%.

Como efecto de esta dinámica demográfica, en 1975 América Latina tendrá más de 300 millones de habitantes, sobrepasando los niveles de Estados Unidos, Rusia Soviética y Africa. Y a fines del siglo, o sea dentro de dos generaciones, la población latinoamericana habrá llegado a 600 millones de habitantes. La disyuntiva que tiene ante sí es a de ser una gran potencia demográfica o un continente cuya población y cuyos recursos naturales continúen siendo explotados colonialmente, al nivel del status de subsistencia.

La explosión demográfica plantea la necesidad vital de una modificación de la estructura agraria, en los términos requeridos para que se efectúe un doble proceso de *explotación intensiva* y de *expansión geográfica de la frontera agrícola*: de no efectuarse esta revolución productiva —en el doble sentido de la *intensidad* y de la *expansión lineal de la tierra ocupada*— la disponibilidad de tierra cultivada por habitante no alcanzaría a llegar a una cuarta o una quinta parte de una hectárea.

OPORTUNIDAD DE LA REVOLUCIÓN
 SOCIAL EN AMÉRICA LATINA
 1963-1967

Como efecto de la estructura social agraria, el crecimiento explosivo de la población está volviéndose como un bumerang contra las posibilidades de desarrollo económico y social de América Latina, al aumentar la desproporción entre las necesidades alimenticias de esa población —hacinada en las ciudades metropolitanas, en las haciendas y en las áreas de minifundio— y las tierras cultivadas por habitante. América Latina solo dispone de 1.5 acres cultivados por persona, cuando se ha establecido que una dieta racional requeriría 2 acres cultivados por habitante (las naciones industriales han sobrepasado ya los niveles mínimos: los Estados Unidos con 4 acres cultivados por persona y con más de 2 acres la Unión Soviética) ¹.

La existencia de un inventario de 723.3 millones de hectáreas censadas (19 repúblicas latinoamericanas sin Haití y comprendiendo exclusivamente la superficie en fincas), demuestra la disponibilidad de más de 3 hectáreas de tierra por habitante, si bien —de acuerdo a estimaciones de la FAO en 1963-64— la superficie cultivada solo es de 63 millones de hectáreas, esto es, de 0.3 hectáreas cultivadas por habitante ².

Si se parte de la posibilidad inmediata de incorporar al inventario de tierra agrícola grandes áreas cultivables aún no ocupadas y de utilizar plenamente las tierras que actualmente son cultivadas en proporciones que fluctúan entre el 1.5% y un poco más del 10%, se llega a la conclusión de que América Latina está en condiciones físicas de resolver los problemas de la industrialización, la urbanización acelerada y el crecimiento demográfico explosivo. *La asimilación latinoamericana de la revolución industrial* hará posible la rápida expansión agrícola, en un sentido *horizontal* (incorporación de nuevas tierras cultivables) y *vertical* (explotación intensiva). El problema, en suma, no es de *limitación natural*, sino de *estructura social* y de capacidad de utilizar el más moderno factor productivo: la organización empresarial.

Frente a esta problemática, han ido definiéndose dos actitudes en América Latina: una, de carácter reformista o revolucionario, que propone cambios estructurales y un ajuste de la economía de la tie-

1. Geopolítica da Fome, ob. cit. página 189.

2. El desarrollo agrícola de América Latina, Montague Yudelman, Edic. Banco Interamericano de Desarrollo, México, 1967.

rra a las necesidades de crecimiento de la población y de la industria manufacturera: otra, conservadora y neo-malthusiana, que centra el nudo de la problemática en el crecimiento explosivo de la población y en la carencia de recursos internos de ahorro y capital. De acuerdo a la ideología conservadora de las clases dominantes en América Latina, la solución del problema no radica en los cambios estructurales sino en la *ayuda extranjera* para cubrir el déficit de ahorro interno y en la *limitación de la natalidad* para atenuar las presiones demográficas sobre las anquilosadas estructuras sociales y económicas.

— III —

La notable insuficiencia de la tierra cultivada por habitante, está íntimamente relacionada con la estructura latifundista de tipo hispano-colonial ¹, montada sobre *una economía de tierras caras* (de elevada renta fundiaria) y *trabajo barato* (en los latifundios que conservan el modelo tradicional del colonato, la aparcería y el peonaje): dentro de este esquema latifundista, entre siete y nueve décimas partes del inventario nacional de tierras se destina a la ganadería extensiva y de pastoreo y el mayor peso de los cultivos agrícolas de subsistencia recae sobre las áreas de pequeñas explotaciones familiares y minifundios, generalmente localizadas en la geografía erosionable de ladera.

Como efecto de la orientación económica del latifundio latinoamericano hacia la ganadería extensiva y de praderas naturales, la producción pecuaria ha crecido a una tasa del 1.6% en el período 1951-58, por debajo de la tasa de crecimiento de la producción agrícola y de la población ².

— IV —

El atraso y rigidez de la estructura agraria latinoamericana, explica el que no solo deba retener un elevado porcentaje de la población

1. Sobre los diversos tipos de estructura latifundista, ver *Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina*, A. García, Edic. ICIRA, Santiago de Chile, 1968.

2. *Viabilidad Económica de la América Latina*, Urquidí, ob. cit. pág. 165.

activa, sino el que tenga una muy baja contribución en el producto bruto interno. Obviamente, la población de trabajadores de la tierra —atada a una economía empresarial de bajísimos niveles de productividad— no puede disponer de ingresos suficientes para conquistar niveles razonables de vida, ni para estar dotada de una verdadera y estable capacidad de compra de manufacturas y servicios.

En 1950, la fuerza latinoamericana de trabajo ocupada en la agricultura era del 53.1%, muy desigualmente distribuída: del 21.7% en Uruguay, 24.7% en Argentina y 29.8% en Chile, países de la Zona Templada con asentados procesos de urbanización, concentración poblacional, inmigraciones europeas y expansión manufacturera; del 41.2% en Venezuela, por las modalidades de una estructura ocupacional en la que desempeña funciones claves la industria petrolera y el latifundio ganadero extensivo; del 56.4% en Colombia, 50.9% en Ecuador, 59.8% en Perú y 61% en Brasil, países con economías mixtas; Guatemala 74.8% y Haití 74.4%, pequeños países de economía de plantación (el primero latifundista-minifundista, bananos-café, y el segundo de pequeña plantación cafetera). En 1960, la fuerza de trabajo ocupada en el sector rural era todavía del 50%, contribuyendo solo con el 19.7% del producto bruto latinoamericano y con una productividad que era apenas el 26% de la existente en el sector manufacturero.

En consecuencia, coexisten o yuxtaponen tres tipos de problemas:

1. De retención de una enorme población activa en una actividad de muy baja productividad y muy bajos ingresos;
2. De conservación de niveles sumamente bajos en la capacidad adquisitiva de las masas rurales (en términos de manufacturas y servicios técnicos), ya que estas solo pueden moverse dentro del marco limitante de una participación del sector agropecuario en la quinta parte del producto global de la sociedad latinoamericana;
3. De inequitativa y desigual distribución social del ingreso agrícola, como efecto de la estructura agraria latifundista-minifundista.

— V —

Se ha conservado el excesivo peso del sector agrícola en el comercio latinoamericano de exportación y la extrema vulnerabilidad externa de

la economía, originada en la dependencia de un *producto básico* y de un *mercado básico* de exportación. Esa dependencia es muy grande en los países tropicales de economía de plantación y cuyo sistema exportador descansa sobre los bananos, el azúcar, el café, el cacao o el algodón, y menor en los países latinoamericanos de la zona templada en los que ha ido ampliándose la *base física* del comercio exportador (tres o cuatro productos). Pero no obstante los mayores avances en el proceso de industrialización y urbanización (en Argentina, la industria manufacturera contribuye con una tercera parte del producto global), continúa siendo muy grande la dependencia de las exportaciones agropecuarias y continúa agravándose su posición en el marco del mercado internacional, por la presión competitiva de las naciones industriales en las líneas de los cereales, las grasas vegetales, las carnes y las lanas. Las actuales modalidades de la *regionalización económica* —en forma de Comunidad Económica Europea o de asociación interamericana— no han mejorado el status de los países exportadores de productos primarios o los han desmejorado notablemente como ocurre con el Mercado Común Europeo en relación con los productos tropicales o los cereales y la carne de América Latina. El grueso del comercio de un continente recién liberado, como Africa, se concentra en las antiguas metrópolis de la Europa Occidental —asociadas en la CEE— región que en 1962 absorbió más de $\frac{3}{4}$ partes de las exportaciones africanas y proporcionó casi el 60% de las importaciones.

— VI —

Aún no ha sido superado el dualismo tradicional campo-ciudad que caracteriza el desarrollo escindido de la sociedad latinoamericana, acentuándose el desnivel por las diferencias radicales entre los módulos de productividad, de ingresos, de servicios y de vida. Esa distancia económica, política y cultural que separa a las sociedades urbana y rural, no parece aminorarse en los últimos años, por la vigencia de un sistema inequitativo de relaciones de intercambio entre ellas, que en cierta medida reproduce el que existe entre naciones industriales y naciones atrasadas. No obstante el interés vital de la industria

UNIVERSIDAD NACIONAL
BIBLIOTECA CENTRAL
BIBLIOTECA GENERAL

manufacturera en la transformación de la estructura agraria (abastecimiento adecuado de materias primas a bajo costo, colocación de manufacturas en los mercados rurales y requerimientos de mano de obra), la aplicación de formas tradicionales de *colonialismo interior* ha retrasado o entrabado las posibilidades de cambio en el sector agrícola (relación desfavorable de precios de intercambio entre productos agrícolas y manufacturas, entre salarios urbanos y rurales).

— VII —

La estructura agraria latinoamericana se caracteriza por el predominio de formas polarizadas de tenencia agraria —el latifundio y el minifundio— lo que supone una enorme dilapidación del inventario de tierra cultivable y una enorme desocupación disfrazada de la población agrícola concentrada en las áreas de minifundio. El proceso de concentración latifundista se ha agravado con el monopolio sobre las mejores tierras agrícolas —en los países en los que se conserva el sistema de la hacienda señorial o ciertas formas de economía de plantación con inversiones y administración extranjeras— y el proceso de dispersión minifundista se ha complicado con la fragmentación o desfibramiento de las parcelas, situando al minifundio en un nivel subempresarial y de indigencia.

La contrapartida de este hecho es la de que el 63% de la población rural latinoamericana *carece absolutamente de tierras* y debe integrar las capas de precaristas, cultivadores indirectos (aparceros, arrendatarios, subarrendatarios), peonaje y proletariado rural. El 80% de la población activa rural carece de tierras o las posee en cantidades absolutamente insuficientes. Es probable que las dos terceras partes de la tierra de América Latina sean cultivadas no por sus propietarios, sino por arrendatarios y aparceros.

— VIII —

Dada la forma de constitución del minifundio y las magnitudes de tierra inferiores a 2 hectáreas (en los países cafetaleros los promedios suelen ser inferiores a una hectárea), su economía funciona sobre la

base de una enorme desocupación de la fuerza familiar de trabajo: de otra parte, la insuficiencia de los procesos de industrialización y los tipos de hacienda dominantes en el campo latinoamericano, no ofrecen posibilidades de empleo adicional de esa mano de obra o de multiplicación de las actividades productivas dentro del marco del minifundio.

— IX —

La estructura latifundista no solo está constituida por la hacienda, sino por la *constelación social* latifundio-minifundio-comunidad indígena: este hecho ha originado las más graves distorsiones en la sociedad rural de algunos países latinoamericanos (Ecuador, Perú, Guatemala, Bolivia o el área araucana del Sur de Chile), así como una *extrema dispersión* o una *extrema concentración* de la población campesina, siguiendo los lineamientos clásicos de esa estructura.

— X —

Predomina una atrasada tecnología agrícola en el campo latinoamericano (especialmente en el área de países que han conservado la estructura latifundista señorial y el sistema de rango social transmitido desde la Colonia Española): tracción humana o animal, régimen medieval de rotaciones de campos (tierras en descanso por 3-12 años en algunas regiones altiplánicas de Perú y Bolivia, atrasados métodos de fertilización, débil proceso de racionalización de los cultivos, tratamiento de los suelos y modernización de las condiciones de mercadeo). Sin embargo, en algunos países —con mayor profundidad y frecuencia en el Cono Sur— ha ido acentuándose el proceso de mecanización en la forma extensiva y simple de inserción de máquinas en el cuadro de la economía rural. En la distribución del parque de tractores en el sector capitalista del mundo, corresponde a Estados Unidos y Europa Occidental cerca del 84%, a la América Latina el 3.6%, el 1%

a Africa, el 0.8% al Cercano Oriente y el 0.6% al Extremo Oriente. En la relación máquina-tierra, América Latina ocupa una posición intermedia —con un tractor por 330 hectáreas de labranza— entre los Estados Unidos con un tractor por 40 hectáreas cultivadas y el área total de los países atrasados con un tractor por 1.200 hectáreas. Existe, desde luego, una acentuada polarización en el equipamiento mecánico de la agricultura en los diversos países latinoamericanos, ya que en algunos, como en Ecuador, la relación es de un tractor por cada 900 Has. de tierra cultivada (1952, Cepal) y en otros, como Argentina (un tractor por 333 Has. bajo cultivo, en 1959), la relación es la misma del nivel promedial.

Lo característico y esencial de estos procesos de *mecanización* es que no corresponden a los de *racionalización agrícola* (prácticas sanitarias, conservación de suelos, fertilización, rotación de cultivos, clasificación de productos y modernas tecnologías de comercialización), ya que no se fundamentan en una plena asimilación de los principios culturales de la revolución industrial.

Probablemente es la mediana empresa rural la que ha estado efectuando (en Argentina, Chile, México, Brasil), una más racional y sistemática transformación de la tecnología agrícola.

— XI —

En la mayoría de los países latinoamericanos se conserva aún la anacrónica estructura social basada en la servidumbre, el *colonato*, la *aparcería*, el *arrendamiento*, el *peonaje* y el *salariado marginal*: ninguna de estas instituciones se *identifica* con las formas de salariado, arrendamiento y aparcería existentes en las sociedades capitalistas e industriales. De allí la necesidad de acometer su *caracterización sociológica* y la fijación de *líneas diferenciales* con las instituciones que en Estados Unidos o en los países europeos de Occidente tienen *la misma denominación formal*, pero están animadas de una muy distinta sustancia social y económica.

En las áreas latinoamericanas en las que mantiene su hegemonía la estructura agraria tradicional, prevalece el *marginalismo social*, cul-

tural y político de las masas campesinas: todavía puede definírselas, en consecuencia, como masas analfabetas —en el sentido absoluto o funcional— atadas a la tierra, encerradas en una pétrea economía de subsistencia y que carecen de estructuras políticas que las cohesionen, las identifiquen y las proyecten en los órganos de conducción del Estado “representativo”.

En estas áreas del campo latinoamericano, se identifica todavía la propiedad de la tierra con el status de privilegio y el rango social.

— XII —

Existe un elemento nuevo y dinámico, dentro de este esquema: la aparición y el rápido desarrollo de un proletariado agrícola (el que representa, numéricamente, el 37% de la población activa rural), que está dando un nuevo estilo social y político a vastos sectores del campo latinoamericano, tanto en los países de la zona templada como en los tropicales que se apoyan en una economía de plantación. En los pequeños países de plantación —como los de la América Central y las Antillas (Haití, Honduras, República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica)—, este proletariado agrícola constituye el núcleo central y dominante de la clase obrera (entre el 75 y el 90%): las modalidades del *salariado* y de la *concentración* (en las haciendas de bananos, caña de azúcar y café), han ido creando el marco adecuado a la formación de un *sindicalismo orgánico*, muy distante de la fisonomía aluvional de las *Ligas Campesinas* o las *asociaciones de campesinos sin tierra*.

La experiencia de México, Bolivia y Guatemala ha demostrado que las masas campesinas sometidas a la servidumbre en las haciendas señoriales de peones acasillados o de pegujaleros, carecen de capacidad inmediata para la participación en un juego político para las que no han sido adiestradas, pero no para incorporarse en los levantamientos insurreccionales de la naturaleza más vindicativa y radical. El tipo de revolución violenta, con una enorme fuerza de arrastre y la acción armada de las masas campesinas, se ha efectuado, precisamente, en países con una sociedad rural muy cerrada y sin alternativas institucionales de cambio: México, Guatemala, Bolivia y Cuba. En estos

países, las posibilidades de cambio por una vía reformista y evolutiva, fueron cerradas por la concurrencia de tres factores básicos: una *estructura latifundista señorial*, dotada de la más poderosa concentración de poder social y político; una *estructura de fuerza*, convertida en el único soporte del Estado dictatorial y cesarista (dictaduras pretorianas de los Generales Porfirio Díaz, Jorge Ubico, Ballivián y Fulgencio Batista); y una *estructura colonialista de la inversión extranjera* (latifundios ganaderos en México, economía de plantación en Guatemala y Cuba, minería y petróleo en Bolivia).

En Cuba, la revolución encontró también el incentivo de una *estructura agraria muy rígida y concentrada*, (no susceptible de modificarse por la vía de la reforma y el juego democrático), una dictadura pretoriana y un *control extranjero de la economía del azúcar* y del sistema de intercambio con el mundo exterior. De ahí que la revolución despegase con el apoyo del *campesino guajiro* y del proletariado de los ingenios (condenado a una ocupación anual de tres meses y a las migraciones estacionales a las pequeñas plantaciones cafeteras de la Sierra), movilizándolo la simpatía de las clases sociales frustradas por la inflexibilidad de la estructura colonial de la economía y por la estructura cesarista del poder (dictadura castrense basada en el uso simultáneo de la corrupción y de la fuerza, con un objetivo de conservación del status de privilegio y dependencia).

En Argentina y Chile, el proletariado agrícola ha constituido cerca del 68% de la población activa rural, pero los patrones de sindicalización y vida política están aún muy distantes de los que regulan la actividad de la clase obrera industrial y urbana, encuadrada en estructuras —como la CGT Argentina o la CUT Chilena— fundamentadas en la organización por ramas industriales y una ideología revolucionaria de clase.