



El Problema Agrario en América Latina y los Medios de Información Colectiva

Elementos para una Sociología de la Incomunicación Rural



ANTONIO GARCIA *

Ediciones CIESPAL

Octubre 1966

* El autor es profesor en el Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria - ICIRA - de Naciones Unidas, el Gobierno y la Universidad de Chile, en Santiago de Chile, pero las ideas que sustenta no comprometen a la Institución a que pertenece.

*Queda prohibida la reproducción
total o parcial de esta obra.*

No. 41

CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES DE PERIODISMO PARA AMERICA LA TINA

Quito - Ecuador

1.966

INDICE

	Págs.
INDICE	V
EL PROBLEMA AGRARIO DE AMERICA LATINA	1
1. Los Factores de la Estructura Interna	1
2. Una Perspectiva de la Problemática Agraria	10
EL PROBLEMA AGRARIO EN EL MARCO DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL	19
La Estructura Político-Económica del Mercado Mundial	19
El Status Latino-Americano en el Sistema de Comercio Internacional	27
Anatomía del Estrangulamiento Latinoamericano en el Comercio Internacional	32
FACTORES QUE GRAVITAN NEGATIVAMENTE SOBRE EL SISTEMA LATINO-AMERICANO DE COMERCIO EXTERIOR	47
La Incomunicación Interior de América Latina	49
PROYECCION DEL SISTEMA DE RELACIONES INTERNACIONALES SOBRE LA ESTRUCTURA INTERNA	53
POSIBILIDADES DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR LATINOAMERICANO	56
EL PROBLEMA AGRARIO Y LA ESTRUCTURA LATINOAMERICANA DEL ATRASO	58
HACIA UN DIAGNOSTICO ESTRUCTURAL DEL ATRASO	65
Los Factores Estructurales del Atraso en América Latina	66

	Págs.
LA INFLACION COMO ELEMENTO DE ESTRUCTURA DEL ATRASO	78
FRUSTRACION DE LOS MODELOS OCCIDENTALES DE ESTADO REPRESENTATIVO	80
CARACTERES DINAMICOS DE LA ESTRUCTURA AGRARIA LATINO-AMERICANA	88
Noción Dinámica de la Estructura Agraria	88
Criterios de Enfoque de los Elementos Estructurales	95
Las Formas Clásicas de la Tenencia Agraria en America Latina	98
I. Las Formas Latifundiarias	98
II. Los Estratos Medios en los Tipos de Tenencia y Empresa	111
III. Los Estratos Minifundistas	114
IV. La Comunidad Indígena	126
Otras Formas de Tenencias Comunales	130
Formas Precarias de Tenencia Comunal	131
Las Tenencias Precarias de la Tierra	131
LAS EXPERIENCIAS LATINO-AMERICANAS DE REFORMA AGRARIA	139
I. Los Tipos de Reforma Agraria en América Latina	139
II. La Reforma Agraria como Respuesta a las Presiones de Cambio	142
III. Las Líneas Maestras de las Reformas Agrarias Estructurales	144
IV. La Experiencia Mexicana de Reforma Agraria	147
V. La Experiencia Boliviana de Reforma Agraria	156
VI. La Experiencia Cubana de Reforma Agraria	165
LA ESTRUCTURA AGRARIA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION E INFORMACION COLECTIVAS	174
La Formulación del Problema	174
La Estructura de la Inmersión Campesina	176
Los Procesos de Apertura Campesina a la Comunicación y a los Cambios	182

EL PROBLEMA AGRARIO DE AMERICA LATINA

1. LOS FACTORES DE LA ESTRUCTURA INTERNA

El problema agrario de América Latina puede enfocarse desde dos ángulos de conocimiento: como una cuestión especializada de tenencia agraria, de tecnología de la explotación 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, de expansión de los mercados internos, de modificación en el régimen de distribución del ingreso entre las diversas capas sociales, de modernización de la rígida y desequilibrada estructura de clases, de superación de las actuales estructuras de poder y de privilegio, de ruptura del marginalismo o segregación cultural y política de la población campesina, de 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. 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 de explotación, la forma empresarial, etc., no son sino aspectos de una problemática que comprende la estructura misma de la sociedad latinoamericana. Lo que ahora puede interesarnos no es sólo 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 cómo enfrentarnos, certeramente, a una problemática sin cuya solución adecuada la América Latina no podrá ganar, en nuestra generación, la batalla del desarrollo.

Uno de los puntos claves en cualquier enunciado teórico sobre el desarrollo económico y social de América Latina, consiste en la localización de la estructura agraria como el obstáculo fundamental que impide la plena liberación de las fuerzas internas, la

integración nacional, la industrialización como forma de la revolución productiva y la ampliación de las bases sociales del Estado Democrático. El economista argentino 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 conjungan: 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 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 sólo ha frustrado el desarrollo económico, sino las tentativas de mejoramiento de la trama social por medio de una justa redistribución del ingreso.

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 campesiana. Desde luego, al plantear la necesidad de estos cambios de estructura no sólo se está haciendo referencia a una serie de factores internos 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 batllismo uruguayo - y especialmente su apoyo en una nueva y audaz concepción del Estado como promotor del cambio económico y social - logró 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 en 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 que hoy padece.

* (Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, edición del Banco de Comercio Exterior, México, Abril 1963, pág. 7).

Ni siquiera países que en las décadas anteriores al 30, lograron acumular una enorme masa de recursos externos de financiamiento y refinar la arquitectura política de su Estado y el juego institucional de la vida democrática, como Argentina, han podido librarse de la inflexible naturaleza de este diagnóstico social. También Chile, país que logró una pujante expansión capitalista en las últimas décadas del siglo XIX y una vigorosa modernización institucional, logró estabilizar su crecimiento, no sólo 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 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 caminos. Este régimen de co-existencia 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 insuficiencia de la producción de alimentos y materias primas en relación con la pujante demanda de la población y de la industria, de la bajísima - casi nula - capacidad de compra de productos industriales por parte de las masas campesinas (especialmente las constituídas 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, a base de pagos en especie, de servidumbre o de desalariado marginal, ¿cómo podrá ensancharse, orgánicamente, a profundidad, el mercado interno? Y sin mercado interno, denso, estable, abierto, compuesto no sólo por unas élites privilegiadas o por unas clases medias urbanas o por un proletariado industrial, sino por los 109 o 115 millones de campesinos latinoamericanos, ¿cómo podrá conquistarse una industrialización que se fundamente en la racionalización progresiva y en la producción en masa y en gran escala? Y si casi todos los países latinoamericanos afrontan un semejante problema de anemia, insuficiencia o atrofia del mercado interno, ¿será posible eludir el impacto de esa problemática por la vía de la formación de un Mercado Común Latinoamericano de Libre Comercio?

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 representa-

tividad de que aún carece? Y sin esta integración de la masa campesina, ¿cómo sería posible aspirar a una transformación estructural del Estado latinoamericano, no sólo creando la nueva trama de servicios institucionales y de conducción económica, sino ensanchando las bases del financiamiento del presupuesto público? Es obvio que cualquier propósito de integración nacional de la masa campesina, su transformación de montonera aluvional en comunidad política, sólo podrá lograrse en la medida en que se modifique la estructura agraria y el sistema de relaciones sociales en el campo, así como el sistema de relaciones con la sociedad nacional y el Estado.

2.

Este enfoque integrado del problema agrario responde, pues, a una necesidad de desarrollo económico y social latinoamericano. A este objetivo esencial se ajusta el método de análisis y reconocimiento global del problema. Esta perspectiva es equidistante de dos tendencias que aún dominan el pensamiento social y económico latinoamericano: la tendencia fisiocrática, 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 conflictivo, tan ortodoxo como bizantino. 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, taumatúrgicamente, una modernización de estructuras y una nueva dinámica económica. De acuerdo a 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 encaminaba hacia un buen desarrollo era la reducción de su sector agrícola", como acertadamente lo comenta el profesor Solon Barraclough *. "En el sexto decenio del siglo, agrega el citado economista, 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 dió 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".

* (Panorama de la Agricultura, Desarrollo Económico, No. 1, junio, 1964, Nueva York, pág. 15).

Esta tendencia industrialista que se inspiró en un tecnografismo ortodoxo y formal, llevó a subestimar el papel del sector agrícola y de la masa campesina aun en países de planeación central y modificación revolucionaria de estructuras como la Rusia Soviética originando graves distorsiones en la producción de alimentos y materias primas lo mismo que es el sistema de relaciones entre la agricultura y la industria, entre el campo y la ciudad, y desde luego, entre las masas campesinas y el proletariado industrial. Es evidente que estas distorsiones comprometieron el éxito de la planeación global, tanto en aspectos sociales como económicos del desarrollo. En el esquema de planeación centralizada y burocrática que caracterizó la época staliniana de desarrollo, la industria manufacturera no sólo ocupó el punto céntrico y la máxima prioridad en el engranaje de los planes, sino que aplicó 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 planeamiento, revisando la orientación de sus planes globales de desarrollo a fin de salvar la 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 su primera etapa de fractura del viejo sistema de hacienda con 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 cardenista - las corrientes industrialistas lograron desatar una nueva dinámica de crecimiento, apoyada en el sector industrial y en los ideales de un capitalismo tecnocrático y urbano. Si bien este proceso de acelerar la expansión manufacturera no ha detenido el ritmo de redistribución de las tierras, sí ha provocado una subestimación - en los sectores estatal y capitalista - del papel desempeñado por el sector agrícola, especialmente en las áreas más directamente relacionadas con la aplicación de la reforma 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, 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 ha podido advertirse - contrariando sus raíces campesinas y agraristas - la equivocada tendencia inicial a subestimar el papel del sector agrícola y de las masas campesinas, orientando el mayor peso del Estado hacia el proceso de industrialización, de acuerdo al 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 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 centrales 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 internacional. 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 régimen 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 des-

proletarización 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.

3.-

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 era 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 éste 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 del desarrollo latinoamericano.

Esta integración de enfoques desarrollistas corresponde a otro proceso mucho más amplio, de integración de enfoques ideológicos sobre la realidad latinoamericana. Una de las características culturales e ideológicas del subdesarrollo 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, etc. Casi toda la teoría social de la América Latina se resiente de esta inorganicidad, de esta visión segmentada de la vida social. Los economistas han elaborado, tradicionalmente, cuadros ortodoxamente económicos, con exclusión de 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 aún de un cuadro completo y vivo de la estructura del atraso, vale decir, de esa peligrosa suma de factores que no sólo frenan y obstaculizan el desarrollo latinoamericano, sino que desatan una dinámica regresiva de propagación de nuevos factores de escleriosis o estrangulamiento. De una vez podrá enunciarse una ley que gravita, con

enorme potencia negativa, sobre las sociedades sub-desarrolladas del mundo: la de que el atraso - como el desarrollo - funciona como un sistema de reacción en cadena. Posteriormente habrá de analizarse el carácter e incidencia de esta constante histórica. 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 podría llamarse, estrictamente, tendencia 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 distancia 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 de subdesarrollo, 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, ordenaciones institucionales, etc.).

4.-

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 algunos movimientos que proyectan anhelos de reforma o de revolución. Los ideólogos conservadores se han habituado a la importación de modelos de pensamiento de cultura, de organización política, de comportamiento ético y de vida social: los modelos anglosajones de constitucionalismo democrático, los modelos franceses de filosofía política, los modelos ingleses de teorización económica o los 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, yugoes-

lavo o chino, partiendo casi exactamente de los mismos supuestos: de que la cuestión central radica en el modelo que se adopta (y que ha sido 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 rusa, el chino de la China o el inglés de la sociedad inglesa. De otra parte, según lo expresado con gran destreza crítica por el economista europeo 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 éstos, no modifica esencialmente el problema, si bien aumenta los riesgos de que los países subdesarrollados 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 política 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, unos ideales, una imagen de lo que cada sociedad quiere ser. Ese cuadro de objetivos es imprescindible y fundamental para definir el alcance y naturaleza de las reformas: 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 de la reforma agraria (los tipos de tenencia agraria, la organización empresarial, los sistemas de relación con el mercado, las modalidades de la estructura social y las relaciones laborales, etc.), 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.

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

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 economía y de ordenación política 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 el análisis posterior 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, altiplanos 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, proyectan el grado de polarización social del campo latinoamericano, en las formas extremas del latifundio y el minifundio, con latente presión sobre la tierra por fuera del marco latifundiario y con enorme y creciente presión interna por dentro de los marcos erosionables 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 sólo 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 sociales originados en las nuevas clases (clases medias de técnicos y científicos, proletariado industrial, proletariado agrícola, nuevo funcionariado), que aspiran a una efectiva participación o a un papel dominante en la conducción del Estado Latinoamericano;

(1) Geopolítica da Fome, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1961, Vol. I, pág. 157).

- 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 debe penetrar el mercado urbano y rural;
- 4.- El acelerado proceso de urbanización aluvional (o sea aquel en el que las corrientes inmigratorias rebasan la capacidad de empleo, alojamiento y la estructura urbana de servicios, originando la formación de cinturones de miseria: los barrios callampas de Chile, las favelas de Río de Janeiro, las villas miseria de Buenos Aires, las colonias proletarias de Ciudad de México, las zonas negras de las ciudades metropolitanas de la Costa Atlántica de Colombia);
- 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, sus políticas operativas). De la incidencia negativa de este sistema de relaciones de intercambio, no han podido escaparse 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% 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 1975 (si bien la mayoría de los países latinoamericanos - exceptuando los europeizados del Cono Sur - tienen actualmente tasas sobre el 2.5%): este tipo de crecimiento está modificando el peso de América Latina en la demografía mundial: actualmente la población latinoamericana (de más de 200 millones) es el 7% de la mundial, pero hace un siglo sólo representaba el 3%.

Como efecto de esta dinámica demográfica, en 1975 - dentro de una docena de años - América Latina tendrá 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 la de ser una gran potencia demográfica y social 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 intensividad 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.

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 y las haciendas, en una elevada proporción - y las tierras cultivadas por habitante. América Latina sólo 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 apropiada en fincas), demuestra la disponibilidad de más de 3 hectáreas de tierra (asociada a fincas), por habitante.

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.

Frente a esta problemática, se han ido definiendo dos actitudes en América Latina: una, de carácter reformista o revolucionario, que propugna los cambios estructurales y el ajuste de la economía de la tierra 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 explo-

(1) Geopolítica da Fome, ob. cit. pág. 189).

sivo de la población y en la carencia de recursos internos de ahorro y capital. De acuerdo a la ideología conservadora de las clases altas de América Latina, la solución del problema no radicaría 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.

III

La enorme insuficiencia de la tierra cultivada por habitante está íntimamente relacionada con la estructura latifundista de tipo hispano-colonial, montada sobre una economía de tierras caras (de elevada renta fundiaria) y trabajo barato (sin costos monetarios en los latifundios que conservan el modelo tradicional del colonato, la aparcería y el peonaje): dentro de este esquema latifundiaro, 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 (1) y de la población.

IV

El atraso de la estructura agraria latinoamericana explica el que no sólo deba retener un elevado porcentaje de la población 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 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 desempeñan funciones claves la industria petrolera y el latifundio ganadero extensivo; del 56.4% en Colombia, 50.9% en E-

(1) Viabilidad Económica de la América Latina, Víctor L. Urquidi, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1962, pág. 165.

cuador, 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 sólo con el 19.7% del producto bruto latinoamericano y con una productividad que era apenas el 26% de la existente en el sector manufacturero.

Coexisten, en consecuencia, 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 éstas sólo pueden moverse dentro del marco de una participación en la quinta parte del producto global de la sociedad latinoamericana;
- 3.- De inequitativa 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 términos simplemente cuantitativos, por mayor participación de la industria en el producto bruto interno), 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 3/4 partes de las exportaciones africanas y proporcionó casi el 60% de las importaciones.

VI

Aún no ha sido superado el dualismo 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 relación de intercambio entre ellas, que en cierta medida reproduce el que existe entre naciones industriales subdesarrolladas. No obstante, el interés vital de la industria 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 de colonialismo interior ha retrasado las posibilidades de cambio en el sector agrícola, (relación desfavorable de precios de intercambio entre productos agrícolas y manufacturas).

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 del minifundio. El proceso de concentración latifundiaria se ha agravado con el monopolio de 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 minifundiaria 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 los 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 cafeteros

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 sólo 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 (como 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 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), a base de tracción humana o animal, de régimen medieval de rotaciones de campos (tierras en descanso por 3-12 años, en algunas regiones altiplánicas de Perú y Bolivia) y ninguna racionalización de los cultivos, del tratamiento de los suelos y de las condiciones de mercadeo. Sin embargo, en algunos países - con mayor profundidad y ritmo en el Cono Sur - ha ido acentuándose el proceso de mecanización en la forma 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 sub-desarrollados 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 hectáreas de tierra cultivada (1952, CEPAL) y en otros, como Argentina (un tractor por 333 hectáreas bajo cultivo, en 1959), la relación es la misma del nivel promedial.

Pero lo característico de estos procesos de mecanización es que no corresponden a los de racionalización agrícola (prácticas sanitarias, conservación de suelos, fertilización, rotación de cul-

tivos, clasificación de productos y condiciones de comercialización), ya que no se fundamentan en una plena asimilación de los principios culturales de la revolución tecnológica.

Probablemente es la mediana empresa rural la que ha estado efectuando (en Argentina, Chile, México, Brasil, etc.) una más racional 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, cultural y político de las masas campesinas: todavía debe definírselas, en consecuencia, como masas analfabetas - en el sentido absoluto o funcional -, atadas a la tierra, encerradas en una pétreo economía de subsistencia y que carecen de estructuras políticas que las cohesionen, las identifique y las proyecte 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 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 campesini-

nos 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 de participar en un juego político para el 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: México, Guatemala y Bolivia. En los tres 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, Ubico y Ballivián); y una estructura colonialista de la inversión extranjera (latifundios ganaderos en México, economía de plantación en Guatemala, 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), pero hubiese movilizado la simpatía de las clases sociales frustradas por la inflexibilidad de la estructura colonial de la economía y de la estructura cesarista del poder (dictadura castrense, basada en el uso simultáneo de la corrupción y la fuerza, con un objetivo de conservación del status de privilegio).

En Argentina y Chile, el proletariado agrícola ha constituido cerca del 68% de la población rural activa, 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 Chilana - fundamentadas en la organización por ramas industriales y una ideología revolucionaria de clase.

EL PROBLEMA AGRARIO EN EL MARCO DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL

LA ESTRUCTURA POLITICO-ECONOMICA DEL MERCADO MUNDIAL

I

Lo característico de las actuales formas del mercado mundial es su composición en tres grandes sectores: el capitalista, el socialista y el constituido por los países subdesarrollados de América Latina, Asia y Africa. Desde luego, se trata de diseñar grandes categorías económicas y de ninguna manera de establecer ordenaciones rígidas, ya que en el orden social y político existen diferencias substanciales entre las sociedades enmarcadas en cualquiera de estos sectores. Entre Estados Unidos, Inglaterra o Suecia, por ejemplo, existen profundas diferencias, estructurales y cualitativas no obstante pertenecer a un mismo sector de economía capitalista. Y lo mismo ocurre entre la Unión Soviética, Yugoslavia o Israel, países ligados por el común denominador de una economía socialista, pero absolutamente diferenciados por los tipos de organización social, de cultura, de Estado y de sistemas de desarrollo. Entre los países de América Latina, Asia y Africa, se evidencia notables diferencias de niveles culturales y de vida, pero unos y otros están vinculados por el común denominador del subdesarrollo y de un semejante status en el marco de la economía internacional.

A esta composición del mercado mundial, corresponde una estratificación social de naciones en dos grandes categorías: la de los países industrializados de Oriente y Occidente y la del proletariado de países pobres y localizados en la periferia de la economía mundial. Este esquema es fundamental no sólo para definir el marco en que se mueve la economía latinoamericana, sino para determinar el status de las regiones atrasadas, jerarquizado en tres niveles: el latinoamericano, el asiático y el africano. El primer elemento característico del sistema de relaciones, es el régimen de distribución inequitativa del ingreso mundial entre naciones industriales y naciones productoras de bienes primarios. A las áreas atrasadas del mundo, con el 75% de la población mundial, corresponde un 15% de ese ingreso. Semejante régimen de distribución de la renta mundial, determina dos factores limitantes:

- a) El que el ingreso por habitante en los países subdesarrollados del mundo apenas constituya el 5.8% del que existe para las naciones industriales y opulentas de Occidente; y
- b) El que los ingresos obtenidos por los países subdesarro-

llados en sus relaciones de comercio internacional sean totalmente insuficientes para promover el financiamiento de la industrialización y el desarrollo orgánico y apenas puedan nutrir un status de subsistencia.

No obstante las mejoras formales y los refinamientos técnicos, el sistema de comercio entre países industriales y países atrasados no ha sido objeto de transformaciones básicas, manteniéndose aún la vigencia de la teoría clásica de la división internacional del trabajo, que ha proyectado la estructura colonial existente en el siglo XVIII. Esa teoría clásica - enunciada originalmente por Adam Smith y retocada con posterioridad a Ricardo, Mill y Federico List - no hizo sino racionalizar, en el momento de su enunciación, los intereses dominantes en Inglaterra, en el manejo hegemónico del mercado mundial, partiendo de una clasificación social de los países en dos categorías: la correspondiente a la nación metropolitana, centro de la transformación manufacturera y de las relaciones comerciales y la de la constelación de países tributarios, exportadores de bienes primarios y mercados de colocación de las manufacturas y de las inversiones privilegiadas. "En principio - ha escrito Gunnar Myrdall, uno de los grandes economistas europeos contemporáneos, en Teoría Económica y regiones Subdesarrolladas (1) - la teoría económica no se ha ocupado de los problemas de los países subdesarrollados, y si, no obstante, se la aplica en forma indiscriminada a esos problemas, resulta inadecuada... Esta es la situación que predomina en relación con la teoría del comercio internacional al sugerir que el comercio inicia un movimiento que conduce a la igualación del ingreso. Por el contrario, el resultado normal del libre comercio entre los dos países, uno industrializado y el otro subdesarrollado, es la iniciación de un proceso acumulativo que tiende al empobrecimiento y estancamiento del segundo".

El funcionamiento del sistema de comercio internacional, en los dos últimos siglos, no ha roto con las bases inequitativas en la relación de intercambio entre un país industrial y una constelación de países atrasados - agrícolas y pastoriles - si bien se ha modificado el carácter político de los países dependientes y se ha creado una estructura de integración mundial como las Naciones Unidas. Ese sistema ha ido refinándose, teórica y técnicamente, con el patrón oro, por medio del cual se ha hecho posible no sólo la inserción de todos los países del mundo (aun de los más atrasados y cuyas economías no están integradas todavía a un sistema nacional de mercado) en un sistema universal monetario, sino la más fácil concentración de la renta mundial. La aplicación de las reglas del patrón oro tuvo tres consecuencias fundamentales:

- a) Estableció un sistema monetario mundial, racionalizando las relaciones comerciales a base de los patrones dominan-

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

- tes en las grandes naciones industriales y capitalistas;
- b) Estimuló las relaciones bilaterales entre los países subdesarrollados y las naciones industriales, orientándolos como economías complementarias (exportaciones, importaciones, financiamiento) de la Metrópoli;
 - c) Hizo casi imposible la comunicación comercial entre los países latinoamericanos (lo mismo que entre las diversas áreas atrasadas del mundo), ya que dentro de la mecánica del sistema de comercio internacional, los recursos en moneda extranjera originados en las exportaciones, han tenido que utilizarse, casi exclusivamente en el financiamiento de las importaciones de manufacturas, bienes de capital y artículos suntuarios adquiridos en los países industriales. Los créditos obtenidos, eventualmente, para compensar el déficit en el balance de pagos, no sólo han sido recursos destinados a conservar o incrementar la capacidad importadora de América Latina, sino a financiar a los exportadores norteamericanos o ingleses.

El sistema comercial basado en la teoría de la división internacional del trabajo tuvo a Inglaterra como primer beneficiario hegemónico, fue luego ampliado (con posterioridad a la Guerra Franco-Prusiana) y por último (como consecuencia de la Primera Guerra Mundial), el centro de gravedad se transfirió a los Estados Unidos. Dentro del sistema staliniano de desarrollo en Rusia, no sólo operaron formas de colonialismo interior (en las relaciones entre la industria manufacturera y la agricultura), sino una utilización de las modalidades capitalistas de la "división internacional del trabajo" en las relaciones entre la Unión Soviética y los países de la Europa Oriental, como Yugoslavia o Rumania.

El cuarteamiento de la teoría clásica de la división internacional del trabajo, se ha debido, más que a razones de tipo ideológico, a la incidencia de dos acontecimientos trascendentales:

- a) La transformación progresiva de las naciones industriales de Occidente en exportadoras de productos primarios (en especial los correspondientes a una geografía de zona templada), provocando un creciente desplazamiento de los países subdesarrollados por medio de la aplicación de una avanzada tecnología agrícola y de un poderoso sistema de financiamiento y regulación de los mercados;
- b) La integración creciente - dentro de la estructura política de las Naciones Unidas - del proletariado de países pobres de América Latina, Asia y Africa, la regionalización de sus luchas a través de órganos como las Conferencias africanas y asiáticas, la toma de conciencia acerca de su

status social y la aspiración a ocupar un nuevo sitio en el mundo, por la vía de la industrialización, la autodeterminación política y el ascenso a nuevos planos de economía, de organización social y de cultura.

II

Las dos guerras mundiales han provocado la reclasificación política del mundo y el desmoronamiento del antiguo sistema colonial, pero también el reordenamiento regional de los países industriales de occidente, tendiente a mantener, en sus términos esenciales, el sistema de comercio entre las naciones europeas y sus antiguas colonias de Asia y Africa. Como órganos de esas nuevas formas de ordenamiento internacional han aparecido estructuras regionales como la Comunidad Económica Europea (CEE), cuya función no es tanto la de promover integraciones industriales como la de conservar el sistema de relaciones de intercambio con las colonias africanas y asiáticas promovidas al rango de naciones independientes. Uno de los ingredientes de esos sistemas regionales es la discriminación y el exclusivismo. "La creación del mercado común europeo - ha dicho Hernán Santa Cruz, Director General de la FAO para América Latina, en las Sesiones de CEPAL efectuadas en Mar del Plata (1) - ha agregado un nuevo motivo de inquietud para los países latinoamericanos". "En resumen - y advirtiendo que la situación de los productos mineros y sus derivados no ha sido aún debidamente estudiada - la posición de América Latina en el mercado de la CEE se ve seriamente comprometida, ya sea que se trate de productos originarios de la zona templada o de la zona tropical. Queda aún por considerar la situación que podrá presentarse en terceros mercados por efecto del régimen de subsidios proyectado en la política agrícola común. Se ha demostrado anteriormente que uno de los grandes puntales de esa política es el mantenimiento de precios altos que exceden los del mercado mundial. Por ese motivo, la CEE ha proyectado un sistema de regulación de las importaciones a fin de impedir que la política de precios altos se vea frustrada por la competencia de los productores más eficientes. Además de recurrir a esos procedimientos en su propio mercado, la CEE tiene intención de intervenir en terceros mercados, en los cuales normalmente no podría competir, precisamente por la política de precios altos que se ha fijado. Para ello se prevén fórmulas que llevarían a la subvención de las exportaciones. Así, pues, se agrava aún más el problema planteado a América Latina, ya que a los procedimientos restrictivos aplicados por la CEE en su propio mercado, vendrán a sumarse los subsidios de exportación que significarían para América Latina tener que hacer frente a una fuerte competencia financiada.

Cabría preguntarse cuál podrá ser el destino de las exportaciones latinoamericanas de productos de zona templada cuando, ade-

(1) (1963, Documento Informativo No. 11, pág. 13).

más de verse trabadas en los grandes mercados de la Europa Occidental y también en el de los Estados Unidos, deban enfrentar en terceros países la competencia originada por el subvencionismo practicado a favor de los exportadores de esas dos regiones".

Este ordenamiento internacional se caracteriza por la generación de factores desfavorables al desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, africanos o asiáticos:

- a) Insuficiencia crónica de los recursos financieros que los países atrasados obtienen en el mercado mundial, como efecto de la inequitativa relación de precios de intercambio con las naciones industriales;
- b) Profundización de la brecha o distancia económico-cultural que separa a los países industrializados y a la constelación de países pobres (a más de los factores internacionales, deben señalarse los desajustes estructurales internos y la incapacidad para asimilar las grandes conquistas de la revolución industrial y tecnológica).
- c) Incidencia negativa - en la economía de los países atrasados - de las reglas de hierro que regulan las luchas de poder entre grandes potencias: el gasto general de rearme estimado en 120 - 130 mil millones de dólares anuales, ha transferido también la carrera armamentista al área de los países débiles, en cuanto éstos se hallan articulados a sistemas o constelaciones de poder. En 1962, el presupuesto militar de los Estados Unidos era de 53.000 millones de dólares, 17% más elevado que el de 1960; esta expansión armamentista ha operado como una poderosa fuerza de arrastre sobre los aparatos militares de la América Latina, a través del llamado "sistema interamericano de defensa". El gasto anual que efectúa la América Latina, en rearme, estimado en cerca de mil cuatrocientos millones de dólares, no sólo genera una dinámica de fuerza y un proceso de distorsión en la estructura del Estado latinoamericano, sino que disminuye las posibilidades de una capitalización nacional para el desarrollo sin mejorar los factores de seguridad colectiva (dada la inocuidad de las políticas armamentistas en países latinoamericanos, africanos o asiáticos, dentro de un tipo de guerra basado en la mecanización masiva, los cohetes teledirigidos y la bomba atómica).
- d) Insuficiencia de los recursos - locales e importados - para alimentar una población en crecimiento explosivo y que debe afrontar el problema radical del hambre. De acuerdo a

las estimaciones de la FAO (1), de 300 a 500 millones de personas sufren aguda desnutrición y más de 1.000 millones están mal nutridas en grados que varían en intensidad: la casi totalidad de esta masa desnutrida de 1.500 millones de personas viven en los países subdesarrollados.

III

De acuerdo a la teoría clásica de comercio internacional, los países atrasados - en la periferia de la economía mundial - debían abastecer de productos primarios a las naciones industriales y adquirir en ellas las manufacturas, los bienes de capital, la asistencia técnica y los recursos básicos de financiamiento. El principio de la especialización internacional tendía a limitar las ventajas de la revolución industrial a la órbita de las grandes naciones manufactureras, a cambio de que los países subdesarrollados pudiesen especializarse en la producción y exportación de bienes primarios, de acuerdo al supuesto de la "ventaja comparativa". Este esquema de la división internacional del trabajo conservó sus caracteres ortodoxos hasta la segunda guerra mundial, cuando las naciones industriales - localizadas en el más alto nivel de cultura, acumulación de poder y modos opulentos de vida - iniciaron un proceso que no sólo supone una rectificación sino una fractura del esquema, estimulando una más inequitativa distribución de la renta mundial.

De 1959 a 60, la exportación mundial creció a una tasa del 11%, con un nivel de 125 mil millones de dólares. La exportación de la Zona Periférica a las naciones industriales descendió, en el período, del 31 al 28%, en tanto que las compras efectuadas en ellas se incrementaron en 2.500 millones de dólares, originando un déficit de cerca de 2 mil millones. Esta reducción de las corrientes de exportación no constituye un fenómeno excepcional sino que parece definir una tendencia de participación decreciente del proletariado de países subdesarrollados en el comercio mundial, en la postguerra:

PARTICIPACION DE LOS PAISES SUBDESARROLLADOS EN EL COMERCIO MUNDIAL.

en post guerra	38%
hasta 1953.....	36%
1956	31%
1961	29%

(1) (La campaña mundial de liberación del hambre, Hernán Santa Cruz, Universidad de Chile, Edit. Universitaria, 1962, pág. 4).

Como efecto de la desigual e inequitativa relación de precios de intercambio entre países industriales y países atrasados, ha ido reduciéndose, paulatinamente, la capacidad de compra de las exportaciones originadas en los países periféricos, en términos de manufacturas y servicios técnico-financieros.

Según Gatt (Agencia Internacional de Aranceles), entre 1953 y 1958 bajó de 90 a 64% la proporción de manufacturas que los países insubdesarrollados compraron con sus exportaciones, como expresión de la relación desfavorable de precios de intercambio. En el último decenio, el precio de las mercancías industriales aumentó en 24% y el de las materias primas descendió en un 5%, obligando a los países subdesarrollados a acrecentar su esfuerzo exportador, bien para conservar un cierto nivel en la capacidad adquisitiva de manufacturas importadas o para evitar un mayor deterioro.

De acuerdo a las reglas clásicas del comercio internacional, estas situaciones deficitarias deberían compensarse por la vía de las transferencias de ahorro extranjero, en la forma de inversiones y préstamos de carácter público o privado. Sin embargo, de acuerdo a datos suministrados por el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, de 1953 a 58, los países subdesarrollados perdieron 2 mil millones de dólares como efecto de la caída de los precios de exportación y el deterioro en la relación de precios de intercambio, suma equivalente al total de préstamos otorgados por el mencionado Banco durante 6 años. En la segunda mitad de la década del 50, la exportación de capital a los países subdesarrollados fue de algo más de 2 mil millones de dólares (1.273 millones de capital privado y 986 de empréstitos interestatales y bancarios): pero estos países, durante ese período, debieron pagar 3.5 miles de millones de dólares por concepto de amortización y pagos de servicios financieros, constituyéndose en exportadores netos de capital.

Estos fenómenos, que tan poderosamente gravitan sobre las economías del sector subdesarrollado del mundo, revelan varias cosas:

- a) Que ha dejado de funcionar el esquema clásico sobre cuyas bases se desarrolló el comercio internacional entre países industriales y países subdesarrollados y que permitió a éstos un cierto margen de acumulación de recursos de financiamiento y un cierto grado de expansión económica.
- b) Que las situaciones deficitarias del balance de pagos se han hecho crónicas, no pudiendo compensarse adecuadamente ni con las corrientes de capital extranjero (préstamos, inversiones y donaciones), ni por medio de la expansión de las ventas externas (dada la tendencia declinante de los precios unitarios de exportación).

- c) Que estas fallas estructurales en el balance de pagos ha dado a las economías de los países subdesarrollados un carácter profundamente desequilibrado, anulando lo que se suponía - en la teoría económica clásica - era el principio dinámico de toda economía dentro del sistema de mercado mundial: la tendencia al equilibrio.
- d) Que aún las estructuras estatales o multinacionales de mayor envergadura en el financiamiento internacional, (Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento, Fondo Monetario Internacional, Banco Norteamericano de Importación y Exportación, Banco Interamericano de Desarrollo), han resultado notablemente inadecuadas e insuficientes para compensar el impacto de una tendencia deficitaria crónica en el balance de pagos de los países subdesarrollados en general y en particular de los latinoamericanos;
- e) Que ha sido necesario el endeudamiento crónico en el exterior para mantenerse dentro de las reglas del sistema, debiendo emplear un elevado porcentaje de los ingresos ordinarios de divisas o moneda extranjera, en el servicio de esa deuda: lo característico de esta modalidad no es sólo el que compromete de un 25% a un 35% de los ingresos ordinarios de divisas de la América Latina (originados en las exportaciones), sino el de que se trata de un endeudamiento internacional para financiar el status de subsistencia, no para desarrollarse;
- f) Que será imposible impedir - mientras la América Latina se mantenga dentro de la ortodoxia de las reglas tradicionales de juego económico - el derrumbamiento de la mayoría de los sistemas monetarios latinoamericanos: el cruzeiro brasileiro, el peso argentino, el peso chileno, el peso colombiano, el bolívar venezolano, el sol peruano, etc. Este desmoronamiento monetario no hace sino expresar las fallas estructurales que en el balance de pagos proyecta un sistema colonial de comercio internacional, desencadenando en el interior de las economías y de los sistemas de finanzas públicas las más agudas y asoladoras presiones inflacionarias.

IV

Anteriormente se enunció el fenómeno de que los países industriales de occidente - con estructuras agrarias industrializadas y de elevados niveles tecnológicos - están desplazando a los países subdesarrollados (con estructuras agrarias anacrónicas, de retrasada tecnología y baja productividad) en el mercado internacional de productos primarios. La cuota de exportación de productos primarios correspondiente a los países industriales de Occidente, se elevó del

47% al 55% entre 1950 y 1961, en el cuadro de la exportación mundial de este tipo de productos: correlativamente la cuota de exportación correspondiente a los países latinoamericanos, africanos y asiáticos disminuyó del 41% al 29%, en el mismo período. Mientras los países industriales aumentaron la exportación de productos primarios a una tasa anual del 4.6%, la tasa de aumento de los países atrasados fue sólo de 1.9% anual.

El problema no sólo consiste en que los países industriales se han convertido en los mayores exportadores de productos primarios al mercado mundial, sino en que los países subdesarrollados no han podido aumentar su capacidad de exportación de mercancías industriales, ni disminuir su extrema dependencia de la exportación de un producto y de la venta en un solo mercado, ni transformar su estructura agraria y social.

EL STATUS LATINO-AMERICANO EN EL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL

Dentro del marco diseñado, ha ido definiéndose una tendencia de participación decreciente de América Latina en el comercio mundial:

1950	11%
1960	7%
1962	6.5%

El análisis de la estructura del comercio latinoamericano de exportación, revela dos hechos esenciales:

- a) Una creciente especialización latinoamericana en los productos agrícolas correspondientes a una economía de plantación: entre 1913 y 1953 el quantum de las exportaciones latinoamericanas de azúcar se elevó de 37.6% a 51.1% y el quantum de las exportaciones de café y cacao se incrementó de 62 al 64% aproximadamente.
- b) Una constante pérdida de las posiciones tradicionales en el mercado internacional de cereales, carne y lanas (área latinoamericana de la zona templada). Descenso de las exportaciones cerealeras del 17.9% al 10.8% y de las pecuarias del 11.5% al 8%, en el período 1913/1953 (1).

(1) (Viabilidad económica de América Latina, Víctor L. Urquidí, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1962, pág. 174).

**LA POSICION ESTADISTICA DE AMERICA LATINA
EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES**

PRODUCTOS	PAISES	1909/13	1953/54
<u>Productos de economía de plantación:</u>		Quantum de exportaciones agropecuarias	
Bananos	Ecuador	0.2%	14.8%
	Colombia	8.4%	7.1%
	Centro América	31.4%	34.1%
Azúcar	Cuba	25.9%	37.2%
	República Dominicana	1.3%	4.1%
	Perú	1.9%	3.2%
Café	Colombia	3.7%	19.3%
	Brasil	60.5%	40.7%
	México	1.8%	3.6%
Algodón	México	-.-	9.6%
	Brasil	0.6%	8.7%
	Perú	0.6%	3.4%
	U.S.A.	67.9%	30.9%
<u>Productos tradicionales de Zona Templada:</u>			
Trigo y harina	Argentina	14.2%	11.4%
	U.S.A.	15. %	28.1%
Maíz	Argentina	45.4%	30.4%
	U.S.A.	17. %	49.1%
Carne	Argentina	32.3%	13.7%
	Uruguay	6. %	3.6%
Lana	Argentina	13.4%	11. %
	Uruguay	5.8%	5.9%
	Australia	26.1%	41.4%
Aceites vegetales	Argentina	8.4%	3.6%
	U.S.A.	4.9%	11.6%

Esta tabla de relaciones no sólo revela la acentuación del carácter de América Latina como exportadora de productos tropicales, sino el descenso en las corrientes tradicionales de exportación de los países latinoamericanos de la zona templada, como efecto de las presiones competitivas originadas en las naciones industriales. (No sólo poniendo en juego la elevada productividad agrícola; sino los factores de coerción financiera y política). Así se explica el que mientras el quantum de exportación de trigo y harina de Argentina haya descendido del 14.2% al 11.4% en el período considerado, el de Estados Unidos se haya incrementado del 15 al 28%. Es esta presión desatada desde Estados Unidos o desde los países de la Comunidad Económica Europea, la que está poniendo de relieve la aguda ineficiencia y las fallas estructurales del sector agrícola en Argentina, Chile y Uruguay.

El anacronismo y la rigidez de la estructura agraria de la América Latina, explica el que no haya podido ajustarse a la demanda de alimentos y materias primas industriales, transformándose de exportadora en importadora habitual de alimentos y materias primas de origen agropecuario. Esa inadecuación irá en aumento, si se tiene en cuenta que la población latinoamericana será de 360 millones en 1980 y que si se estima que el ingreso medio debe crecer a una tasa ínfima del 1% anual, la demanda total de productos agropecuarios se habrá duplicado dentro de quince años. A pesar de que existen inmensos recursos agrícolas y de que la mayor parte de la población económicamente activa se dedica a la agricultura - enseña el Informe del Equipo Regional Latinoamericano de Reforma Agraria (1) - muchos de los países latinoamericanos no llegan a producir todos los alimentos que requiere su consumo nacional y para satisfacer la demanda, casi siempre creciente, tienen que importar productos agrícolas en cantidades cada vez más grandes, que representan entre el 25 y el 40%, aproximadamente, del valor total de las exportaciones. Durante los últimos cinco años, por ejemplo, el porcentaje de productos alimenticios importados, con relación al total de importaciones, era del 25% en Cuba y en el Paraguay, y del 38% en Bolivia.

Uno de los fenómenos más sorprendentes es el de que América Latina se haya convertido en importadora neta de trigo, harina de trigo y arroz. No teniendo la estructura agraria latinoamericana la capacidad de responder a las demandas crecientes de la población y de la industria, se ha generado un sistema de complementación - en el abastecimiento del mercado interno de productos agrícolas sustituíbles - por medio de las importaciones, utilizando las divisas que podrían emplearse en importaciones esenciales para la industrialización y el desarrollo. Chile, exportador de trigo, se ha transformado en importador, lo mismo que Ecuador, Colombia y Bolivia. Las importaciones agropecuarias en Chile, subieron de un promedio de 23 millones de dólares anuales en el lapso 1947/50, a 54.3 millones en

(1) (FAO, Roma, 1960, pág. 2).

1951/54: o sea que en el período de ocho años, debió emplear más de US\$300 millones de dólares en las compras externas de productos agropecuarios (1). Actualmente, Chile importa en este tipo de productos cerca de 125 millones de dólares al año. Colombia, en 1961, importó 36 millones de dólares de productos agrícolas sustituibles (algodón, arroz, caucho natural, maíz, trigo, frijoles, etc.), esto es, el 9% del valor total de las exportaciones en dicho año (2).

Dentro del esquema cubano de economía monoexportadora y sometida a la hegemonía de la inversión extranjera, el azúcar cubría cerca de las siete u ocho décimas partes de las exportaciones y debía emplearse por lo menos la quinta parte de la capacidad importadora en compra de tomates, legumbres, alimentos agrícolas sustituibles, en los Estados Unidos.

Venezuela, hasta antes de su modestísima Reforma Agraria, importaba tomates y caráotas (producto básico de consumo popular) y aún actualmente, no obstante ser un país tradicionalmente ganadero, importa masivamente ganado en pie.

Dadas las relaciones de dependencia en cuanto a los mercados de importación y exportación de los Estados Unidos, de parte de la mayoría de los países latinoamericanos, es necesario examinar la incidencia, en la economía de América Latina, de las políticas agrícolas norteamericanas, así como la estructura de la demanda de productos importados.

El primer elemento característico es la dualidad de la política norteamericana en cuanto a sus exportaciones y a sus importaciones agrícolas: mientras tiende a imponer una liberalización arancelaria para sus exportaciones (o una evasión de las barreras proteccionistas, a través de los mecanismos de la ayuda, por medio de la colocación de excedentes agrícolas), refuerza las estructuras proteccionistas (aranceles, subsidios, preferencias discriminatorias) en favor de los productores agrícolas norteamericanos.

De 1954-55 a 1959, la colocación de excedentes agrícolas de Estados Unidos en el exterior, alcanzó un nivel de US\$9.330 millones de dólares, de los cuales US\$2.380 se manejaron por medio de los convenios de donativos al extranjero y US\$1.160 por medio de los acuerdos de trueque. Y en razón de que una elevada proporción de la Ayuda Norteamericana a diversos países de América Latina no ha tenido la forma de recursos líquidos sino de excedentes agrícolas (ven-

(1) (Chile, Un caso de desarrollo frustrado, Aníbal Pinto Santa Cruz, Edit. Universitaria, Santiago de Chile, 1958, pág. 156).

(2) (Anuario General de Estadística, 1961, Bogotá, 1963, Edic. DANE, pág. 741).

didados en los mercados internos por la vía preferente del comercio privado), la mayor gravitación de éstos sobre las economías latinoamericanas se concentra en el sector de excedentes con financiamiento gubernamental.

Excedentes agrícolas norteamericanos con financiamiento gubernamental, en relación con la exportación total de productos:

1954/55	28%
1958/59	34%

La colocación de estos excedentes en los mercados internos latinoamericanos (cuya venta ha originado los Fondos de Ayuda), ha provocado efectos depresivos en las áreas productoras de trigo y algodón (Argentina, Perú, Bolivia, Colombia, etc.).

Los productores norteamericanos de azúcar de remolacha (con bajos rendimientos en relación con la plantación de caña), han estado defendidos - frente a las importaciones de azúcar latinoamericano de caña - por medio de un cinturón proteccionista de aranceles y subsidios. Recientemente, el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos estableció un gravamen de importación de un dólar por cada 100 libras (centavo libra) para azúcares de cuota global y de US\$0.30 para los de cuota estatutaria. En poco más de un mes, fue elevado el impuesto a \$1.75 centavos la libra para los primeros y a 0.53 los segundos (Sep. 17/64).

Y no obstante que el Convenio Mundial de Café (del que forman parte productores pobres y consumidores industriales) ha partido de una estabilización del mercado a los actuales niveles de precios, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos ha rechazado la participación norteamericana en dicho Convenio, comprometiéndose una exportación latinoamericana que en 1963 totalizó US\$1.400 millones, el 20% de sus mercados de exportación, más del 50% de la exportación del Brasil y más del 70-90% de las exportaciones de Colombia, Guatemala, Costa Rica, etc.

Un segundo elemento característico es la reducción, en el mercado norteamericano, del consumo por habitante (en peso), de algunos productos básicos de la exportación latinoamericana. Entre 1947/49 y 1957/58, el consumo por habitante del café disminuyó en 13%, del cacao en 2.6% y de los bananos en 1.4%. Esta reducción se efectúa, precisamente, en aquellos renglones en que es mayor la participación latinoamericana en el intercambio mundial:

café	71%
cacao	40%
bananos	65%
algodón, lana, cobre	50%

Estos procesos de reducción del consumo por habitante están ligados a los procesos de sustitución de las importaciones, por la vía de los ersats industriales.

La incidencia restrictiva de estas políticas agrícolas sobre la economía latinoamericana, no alcanza a ser compensada con la actividad de estructuras proyectadas con un sentido de cooperación internacional, como la Alianza para el Progreso. La ALPRO, inspirada en la filosofía de Punta del Este y en el sentido colaboracionista del Presidente Kennedy, está muy lejos de enfrentarse al nudo de la problemática latinoamericana, relacionada con la urgencia de mercados estables y precios justos antes que con ayuda financiera en préstamos, donaciones e inversiones privadas. Por lo demás, la Alianza para el Progreso no sólo está desajustada cualitativamente a la problemática latinoamericana del desarrollo, sino aun desde el punto de vista cuantitativo, ya que el aporte neto es sólo de 800 millones de dólares anuales, aproximadamente, muy atrás de los estados deficitarios de la balanza de pagos pero mucho más atrás si se toma como punto de referencia la necesidad vital del desarrollo.

No es posible que funcione la Alianza para el Progreso, sin planeamiento latinoamericano, sin participación colectiva en su conducción y además.... sin azúcar y sin café.

ANATOMIA DEL ESTRANGULAMIENTO LATINOAMERICANO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

La estructura del sistema de relaciones de América Latina con el mercado internacional (definido en los términos tradicionales), se ha caracterizado por apoyarse en una economía que ha crecido hacia adentro, pero con un sistema vital de raíces orientado hacia afuera. La economía ha crecido hacia adentro (tipo de desarrollo cerrado), hacia el mercado interno, pero ha dependido, en su funcionamiento, de las importaciones de materias primas, bienes de capital e inclusive de recursos energéticos. El proceso de industrialización periférica, ha descansado sobre las importaciones no sólo de máquinas, equipos y bienes de capital, sino de materias primas semielaboradas, combustibles, patentes y marcas, etc. Algunas industrias (como las farmacéuticas), tienen más el carácter precario de actividades de reenvase que de sustitución de importaciones industriales. En esto consiste la elevada dependencia exterior de algunas industrias tradicionales de la América Latina.

Paradójicamente, la industrialización se ha efectuado como un proceso vertido hacia adentro, hacia el mercado interno, sin haber modificado las estructuras agrarias y sociales y sin haber asimilado las nuevas líneas salariales de la revolución industrial. Se ha provocado así el profundo desajuste entre una industria manufacturera que ha de operar por medio de una producción en gran escala y un mercado que proyecta los caracteres y la baja capacidad adquisitiva de las clases asalariadas, en la ciudad y el campo. Sin pro-

fundización del mercado interno, la industria manufacturera ha quedado encerrada en una economía de bajos ingresos de los consumidores (clases medias, proletariado industrial y agrícola, pequeños empresarios campesinos, peones, aparceros y colonos): este proceso de encerramiento se ha agravado con la política mercantilista adoptada por los sectores tradicionales de la industria manufacturera, expresada en la fórmula precios altos y salarios bajos. Los bajos salarios no han servido para reducir los costos industriales (ya que el punto clave radica en la productividad del trabajo y no en los niveles de remuneración, como lo ha demostrado tanto la experiencia del taylorismo y del fordismo en las empresas capitalistas como la experiencia de las modernas economías socialistas planificadas), ni los altos precios han servido para compensar la escasa e insuficiente magnitud del mercado. Todo lo contrario: se ha generado - como en todo proceso irracional - un círculo vicioso de pobreza y estancamiento.

Sin reforma agraria y con una industrialización periférica y vertida hacia adentro (hacia un mercado en el que se mueven más de 200 millones de personas pero no más de 60 ó 70 millones de consumidores) el sistema no está en capacidad de responder a la expansión impetuosa de las necesidades. De una parte, necesidades de una población en crecimiento explosivo, que en 1935 crecía a una tasa anual del 1.9%, en 1945 a una de 2%, en 1955 a una tasa de 2.4% y que actualmente se acerca al ritmo excepcional del 2.8 y 3% anual. De otra parte, ese crecimiento se ha efectuado con ciertas modalidades cualitativas, que se han proyectado, fuertemente, sobre la demanda interior: la más importante es el proceso de concentración geográfica de la población latinoamericana y de urbanización aluvional.

La gravitación de estos factores le ha impuesto a la América Latina un ritmo creciente de importaciones (bienes de capital, materias primas, artículos suntuarios, alimentos, etc.) y de otra el intento de resolver los problemas de insuficiencia y debilidad del mercado interno en cada país, por medio de la extensión superficial o territorial de las fronteras del mercado.

A esta metodología - que se basa en la pretensión de sustituir las grandes reformas estructurales por maniobras de carácter comercial - corresponde la iniciativa del Mercado Común Latinoamericano o la de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Es una iniciativa semejante a la que ha intentado resolver el problema de la creciente demanda de alimentos y materias primas (población e industria manufacturera), no por medio de la reforma agraria y la transformación tecnológica de la capacidad productiva, sino por medio de la expansión superficial de la frontera agrícola.

Con verdadera sagacidad crítica ha dicho el profesor norteamericano Andrew Gunder Frank (1), que "la historia ha demostrado que la amplitud del mercado depende menos de la extensión territorial que del ingreso de los consumidores. De ahí que incrementar la superficie antes que preocuparse por la profundización del mercado es, cuando menos, sólo un paso secundario en la dirección correcta y, cuando más, un paso prematuro que apunta a impedir el paso más significativo y necesario que es el problema de la pobreza y la baja productividad, especialmente en lo que atañe a la agricultura.

Aún dejando en segundo plano las necesidades vitales y el bienestar de los pueblos, y tomando en consideración sólo la demanda y la oferta efectivas del sector industrial, la historia continúa aportando suficiente evidencia de la importancia primaria que tiene el problema del agro.

El éxito de la industrialización de Europa Occidental dependió, evidentemente, tanto de la revolución en el campo como de la colonización de los actuales continentes subdesarrollados del mundo. Pero incluso las experiencias realizadas hasta la fecha para industrializar países tales como México y Brasil, también atestiguan la necesidad de que prevalezca, dentro de un orden de prioridades, la profundización sobre la ampliación del mercado, y la solución al problema de la productividad del agro".

De acuerdo al esquema clásico del comercio internacional, las importaciones han de financiarse con las exportaciones: pero el problema central reside, para la América Latina, en un crecimiento rígido y continuo de las importaciones y en un crecimiento lento e irregular de las exportaciones, de acuerdo al status del mercado internacional de productos primarios. La mayor fuerza negativa que gravita sobre este cuadro económico, es la inequitativa relación de precios de intercambio entre naciones industriales y naciones subdesarrolladas - exportadoras de productos primarios. Esa relación de intercambio expresa las enormes diferencias estructurales entre las naciones industrializadas y el proletariado de países pobres del mundo: en consecuencia, no es una simple circunstancia, variable en uno u otro sentido, sino una constante histórica, que proyecta las relaciones de poder y conserva, con ciertos retoques, la antigua estructura colonial de las relaciones de comercio en el siglo XVIII.

Podría caracterizarse como uno de los residuos históricos

(1) (La integración económica latinoamericana, Monthly Review ed. cit. pág. 48, 1963. edic. castellana, Buenos Aires).

del colonialismo. La aplicación de esta ley o constante histórica, explica la anulación de los grandes esfuerzos latinoamericanos por incrementar su capacidad exportadora y el poder adquisitivo de esas exportaciones.

"De acuerdo con las cifras que obran en poder de la FAO, dice Hernán Santa Cruz (1), los países de América Latina hubieron de exportar en 1961 un volumen de productos agropecuarios 29% mayor que en el período 1952-53, para obtener un ingreso de moneda extranjera un 5% inferior al del último bienio. Si se considera que en este mismo período los precios de las manufacturas subieron alrededor de un 7%, se llega a la conclusión que, en términos reales, el poder de compra de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas descendió en un 11%. Como es fácil comprender, el efecto que este descenso ha tenido sobre el desarrollo económico general de la región ha sido desastroso, ya que las exportaciones provenientes del agro constituyen una de las fuentes principales de divisas para la mayor parte de los países latinoamericanos".

Actualizando este mismo punto de vista, el Director Regional de la FAO, ha dicho en el Décimo Período de sesiones de la Comisión para América Latina (2): "El Estudio FAO/CEPAL ... consagra un capítulo muy importante a los problemas del comercio exterior de productos agropecuarios, señalando con acuciosidad el lento crecimiento de las exportaciones latinoamericanas, comparado con el de otras regiones del mundo, y el rápido incremento de las importaciones (100% de aumento en los últimos 15 años), y destacando la progresiva declinación de los precios de aquellas exportaciones, a la par que los de las importaciones de artículos manufacturados se elevan también en forma progresiva.

Este deterioro de los términos del intercambio puede ilustrarse al señalar que el valor real de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas disminuyó, por habitante, en un 23% entre 1952 y 1958/60".

Tomando un período histórico de mayor amplitud, se obtiene el resultado de que el valor de la exportación por habitante latinoamericano bajó de 58 dólares en 1930 a 39 dólares en 1960 (a precios constantes de 1950): o sea que el descenso fue del 33%.

(1) (El Agro latinoamericano y la FAO, Oficina Regional para América Latina, 1962, Santiago de Chile, pág. 5).

(2) (Mar del Plata, Argentina, 1963, Documento No. 11, pág. 12).

V

Esta inequitativa o desigual relación del intercambio entre partes radicalmente desiguales (dentro de un sistema de equiparación jurídica y de tratamientos de igualdad), se ha convertido en el punto de estrangulamiento de las economías latinoamericanas, frustrando sus posibilidades y anhelos de desarrollo. En apariencia, es un principio de justicia el que las naciones o clases desiguales se den un tratamiento de igualdad: pero semejante práctica no hace sino equiparar, ilusoriamente, a quienes concentran el poder y a quienes no tienen ninguno.

De ahí que deba sentarse que la verdadera justicia distributiva no es la que consiste en tratar igualmente a personas desiguales, sino en tratar desigualmente a personas desiguales. Esta es la filosofía que debe inspirar un justo sistema de relaciones de intercambio entre naciones industriales y naciones subdesarrolladas.

Entretanto, tendrá que perderse todo esfuerzo latinoamericano tendiente a aumentar sus ingresos en moneda extranjera por la vía de aumentar el volumen de sus exportaciones. La práctica ha sido la de tener que exportar mayores cantidades de productos (con costos adicionales de transporte, seguros y otros costos invisibles) para compensar, siquiera sea parcialmente, el impacto de la desfavorable relación de intercambio. Esta es la raíz de la estructura deficitaria de la balanza de pagos en América Latina. Por esa brecha, la América Latina no sólo no ha podido - por medio de las políticas tradicionales - desarrollarse orgánicamente, sino que ni siquiera ha podido impedir el endeudamiento exterior progresivo destinado a pagar las deudas internacionales, una de las manifestaciones más dramáticas del círculo vicioso del atraso.

El principio maestro que domina estas precarias economías no es el del equilibrio - de acuerdo a los supuestos de la Teoría Económica Clásica - sino todo lo contrario: la tendencia al desequilibrio. Y de allí la equivocada tendencia latinoamericana de aplicar a economías desequilibradas las normas liberales de desarrollo utilizadas en las economías relativamente equilibradas de las naciones industriales. "Es cierto que al fin ha terminado por aceptarse la industrialización periférica como exigencia ineludible del desarrollo latinoamericano (1). Pero subsiste el esquema anacrónico de intercambio inherente a ese concepto peculiar de la división internacional del trabajo que prevalecía hasta hace poco: el intercambio

(1) (Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pág. 7).

de productos primarios por manufacturas. Dentro de este esquema ha venido desenvolviéndose la industrialización de nuestros países. Y ahora comienza a sentirse con creciente intensidad el obstáculo que ello trae al desarrollo económico, porque mientras la demanda de manufacturas que importamos tiende a elevarse con celeridad, las exportaciones primarias se acrecientan con relativa lentitud, en gran parte por razones ajenas a la decisión de los países latinoamericanos. Hay, pues, una tendencia latente al desequilibrio que se agudiza con la intensificación del desarrollo económico".

"El estrangulamiento exterior del desarrollo - agrega Prebisch - (1) no es consecuencia sólo de la lentitud con que lo hacen las importaciones industriales provenientes de los grandes centros, y del escaso intercambio recíproco entre los países latinoamericanos, sino que en los últimos años obedece también en gran medida al deterioro de la relación de precios del intercambio, que tanto afecta el poder de compra de las exportaciones. El deterioro reciente de la relación de precios está revelando una vez más la debilidad congénita de los países periféricos para retener todo el fruto de su progreso técnico. No es gran alivio pensar que cuando los países latinoamericanos lleguen en el futuro a etapas superiores de desarrollo con plena industrialización, se terminará alguna vez con este fenómeno. Y no podría serlo, por cuanto esto requiere largo tiempo, y, mientras tanto, el deterioro de la relación de precios agrava el estrangulamiento exterior y deprime sensiblemente la capacidad interna de acumulación de capital en detrimento del propio desarrollo. Desde otro punto de vista, aquel otro concepto, que subsiste todavía en ciertos medios, según el cual el estrangulamiento exterior y los desequilibrios con que se manifiesta en las cuentas internacionales es mero asunto de conducta monetaria, ha tenido deplorables consecuencias, pues su aplicación práctica - a más de influir adversamente en el desarrollo económico - ha desviado la atención de las soluciones fundamentales que exige este fenómeno estructural. Esto tiene importancia considerable para la América Latina, porque si no se abordan resueltamente estas soluciones, nuestros países se verán llevados por la fuerza de los acontecimientos a un tipo de desarrollo cada vez más cerrado y a una declinación persistente de la proporción de su intercambio con el resto del mundo, añadiendo nuevas dificultades a las que de suyo encuentra este proceso. Si no hubiera suficiente cooperación internacional para resolverlas tanto en el campo del intercambio como en el del financiamiento, podrían sobrevenir toda suerte de medidas autoritarias, con graves consecuencias para la progresividad de la democracia latinoamericana".

VI

En los últimos años, no se ha modificado este cuadro del estrangulamiento externo de la economía latinoamericana. En 1960-

(1) (ob. cit. pág. 9).

63, las exportaciones subieron a un ritmo aproximado del 5% anual: pero como resultado del constante deterioro en la relación de precios del intercambio, la capacidad de compra de la América Latina apenas creció en 1.6% anual. Lo que equivale a decir que la baja de precios anuló en dos terceras partes el esfuerzo latinoamericano para aumentar la corriente de sus exportaciones y los recursos en moneda extranjera. Entre tanto, los precios de las importaciones han seguido en aumento, de tal manera que para 1963 los precios de intercambio acusan un deterioro del 10% en relación con los niveles de 1960, como lo ha declarado el economista venezolano José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en las sesiones del Comité Interamericano de la ALPRO (1).

EL PROCESO DE LAS EXPORTACIONES Y DE LA CAPACIDAD DE COMPRA DE AMERICA LATINA

% de incremento

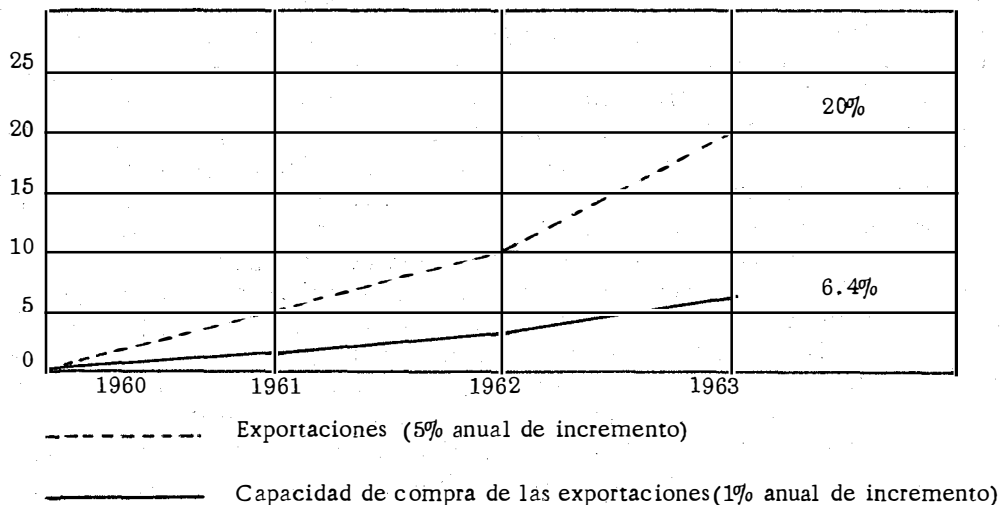


Gráfico No. 1

Esta situación crítica ha desencadenado una serie de fenómenos correlacionados:

- a) La gravitación creciente de los estados deficitarios del balance de pagos: en 1960-62, los saldos deficitarios en la cuenta corriente del balance de pagos, variaron de 760 a 1.700 millones de dólares;
- b) La disminución de la capacidad importadora por habitante latinoamericano (en el período 1925-1958), como efecto de la relación desfavorable de intercambio en casi todo el período;

(1) (El Día, México, julio 21, 1964).

- c) El desproporcionado endeudamiento externo y la forzosa utilización de una cuarta o una tercera parte de la moneda extranjera generada por las exportaciones, en los servicios financieros de esa deuda exterior; en 1960, América Latina utilizaba el 24.6% de sus ingresos ordinarios de divisas en esas amortizaciones y pagos financieros (utilidades e intereses); en 1963, había ascendido ese coeficiente al 26.6% cerca de la tercera parte de la moneda extranjera obtenida en las ventas internacionales (1). Se calcula que para 1965, sumados los servicios de la deuda externa pública, privada, la erogación anual será de más de 2.200 millones de dólares, esto es, una suma superior al total de la ayuda externa prevista en la carta de Punta del Este.
- d) Las tendencias devaluacionistas de las monedas latinoamericanas, en los países que se niegan a acometer reformas estructurales en el sistema de comercio internacional.
- e) La desvalorización del trabajo latinoamericano - en términos de las manufacturas y servicios que América Latina compra en el exterior - y la valorización del trabajo de los países industriales; de esta valorización participan todas las clases de la nación metropolitana. En 1933, un obrero norteamericano debía trabajar 448 horas por adquirir un refrigerador; en 1962, podía adquirirlo por 187 horas de trabajo.

En cuanto a la desvalorización del trabajo latinoamericano (en sectores ligados a la exportación) podrían examinarse, esquemáticamente, tres experiencias: la colombiana, la argentina y la brasilera.

Análisis de la Experiencia Colombiana

Colombia forma parte del grupo latinoamericano de países cuya economía de exportación se juega, casi exclusivamente, a la carta del café. En los últimos años, se ha estimado que por cada centavo de descenso en los precios del grano, los países caficultores sufren una pérdida de 50 millones de dólares; de modo que el proceso que media entre niveles de 0.80 y 0.50 la libra (los toques máximos y mínimos han ido arriba de 1 dólar y abajo de 0.40) ha significado una pérdida de 1.500 millones de dólares.

En 5 años, Colombia exportó 30 millones de sacos (unidades de 60 kilos) por valor de US\$1.777 millones de dólares (promedio de 0.45 centavos de dólar la libra):

(1) (Comisión Económica para América Latina, Boletín Informativo, Julio 9, 1964, pág. 6, Santiago de Chile).

1954	US\$ 0.80
1956	0.73
1957	0.64 promedios
1962	0.45

Si hubiesen pagado el café colombiano a 0.50 (precio considerado en 1956 como incosteable, dado el carácter extremadamente selectivo de la agricultura cafetera y los elevados insumos de mano de obra familiar), el país habría obtenido US\$200 millones adicionales; al bajar a 0.39 la libra, Colombia dejó de obtener 87 millones de dólares por año. O sea que en seis años el país dejó de recibir ingresos por más de US\$287 millones de dólares, suma 5% más elevada que el total de préstamos y ayuda financiera recibidos de los Estados Unidos (sector público), en 17 años:

Ayuda Total Norteamericana a Colombia

(Datos del Congreso de los Estados Unidos 1946 - 1962 (17 años))

Programas de Ayuda Técnica de AID	US\$ 22.7 millones
Préstamos de Desarrollo de AID	25.
Otras Ayudas de AID	30.8
Fondo de Progreso Social	22.8
Préstamos Eximbank	169.
Otras Ayudas	4.1
	<hr/>
	274.4

Desde el punto de vista de la capacidad de compra del caficultor, la situación era la siguiente: en 1955, debía exportar 73 sacos de café para comprar un tractor norteamericano o europeo; siete años después, tenía que exportar 132 sacos para comprar la misma unidad.

EVOLUCION DE LA RELACION DE PRECIOS DE
INTERCAMBIO, COLOMBIA

DECENIO 1952/1961

1952 = 100

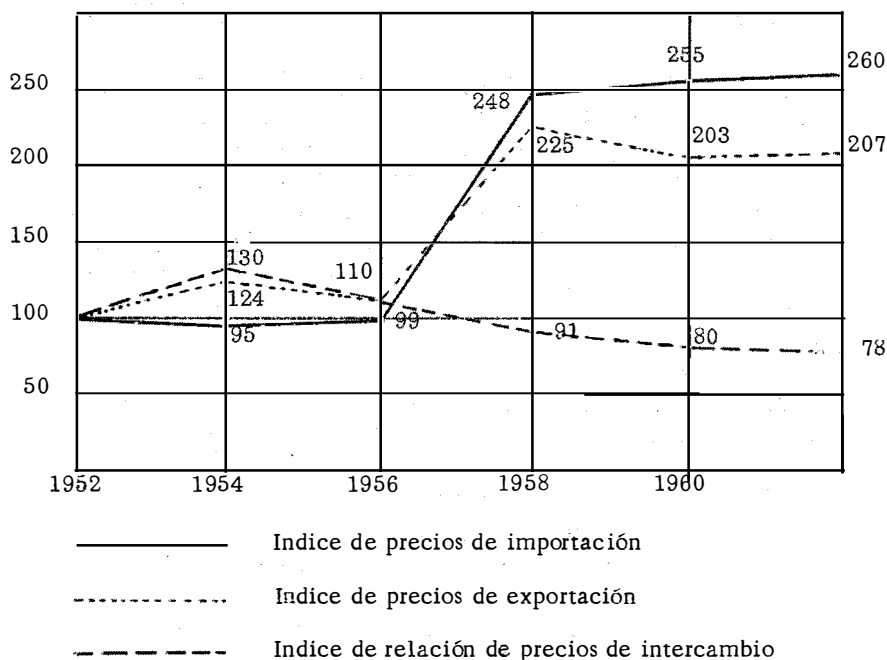


Gráfico No. 2

La Experiencia Argentina

Argentina ha sido el país latinoamericano que ha logrado mayores avances en el camino de su modernización. Su estructura social y económica es relativamente diversificada, no existen las formas de polarización social que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos, la fuerza de trabajo ocupada en el sector agropecuario es sólo la cuarta parte de la población activa, la industria manufacturera es el sector que más contribuye al Producto Bruto Interno y funciona, plenamente, una economía nacional de mercado. "El nivel de ingreso por habitante aún hoy, dice el economis-

ta argentino Alfo Ferrer (1), después de tres lustros de estancamiento, es cerca del doble del promedio de América Latina. Por el otro lado, los niveles culturales y los patrones de comportamiento social se asemejan a los de las sociedades modernas. Finalmente, Argentina cuenta desde hace varias décadas con el instrumental institucional, político y administrativo necesario para lograr una fluidez razonable en la utilización de recursos disponibles y para su adecuada canalización dentro de un proceso dinámico de desarrollo". El profesor norteamericano W.W. Rostow ha clasificado a la Argentina entre los países que han realizado el despegue, hacia una posibilidad autónoma de desarrollo.

El punto focal del problema argentino no es el de extrema vulnerabilidad externa a la manera de los otros países latinoamericanos, sino de estancamiento del proceso de industrialización y del progreso social, de notable retraso del sector agropecuario (como efecto de la rigidez de la estructura de la tenencia agraria, que ha impedido la rápida penetración de la revolución tecnológica en el campo) y de gravitación negativa de las fallas estructurales en el balance de pagos.

Hasta la gran crisis de 1930, Argentina dependió, vitalmente, de su economía de exportaciones primarias. Las exportaciones agropecuarias (carnes, cereales, productos oleaginosos, productos pecuarios) representaron entre el 25 y el 30% de producto bruto y comparadas con la producción agropecuaria de la región pampeana, entre el 50% y el 70%. Semejante proporción demuestra la importancia fundamental de las exportaciones, el papel clave del sector agropecuario en el crecimiento interno y el grado de integración de esta economía al mercado mundial. La expansión rápida de la demanda internacional de las carnes, los cereales y los productos oleaginosos, no sólo provocaron una creciente ocupación de las tierras fértiles de la región pampeana, sino un poderoso movimiento inmigratorio, de población y de capitales. Semejante mecanismo funcionó como un sistema de reacción en cadena. Por 1900, el endeudamiento externo había llegado a 2.500 millones de dólares de hoy y a cerca de 10.500 millones de dólares en 1913. El peso de las inversiones extranjeras en la formación de capital alcanzó, por entonces, su punto máximo: representaba cerca del 50% del capital fijo en 1913 y todavía en 1929, al final de la etapa, se elevaba al 32% (2). La contrapartida de esta magnitud del endeudamiento externo, era la de que los servicios de esa deuda absorbían entre el 30 y el 50% del valor de las exportaciones.

La crisis de 1930 modificó radicalmente este cuadro económico: como efecto del deterioro en los términos del intercambio in-

(1) (La Economía Argentina, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pág. 240).

(2) (Ferrer, ob. cit. pág. 120).

ternacional, Argentina perdió cerca de 900 millones de dólares anuales entre el quinquenio 1925-29 y 1930-34: en este último, la capacidad importadora fue sólo el 46% de la del quinquenio anterior.

A partir de esta coyuntura, se produjo un rápido crecimiento de la industria manufacturera - hasta 1950 - especialmente por la vía de la sustitución de importaciones.

Hasta entonces, una proporción muy elevada de la demanda interna - cerca del 25% - se satisfacía con importaciones. El comercio importador de 1900-1930, estaba constituido en 40% por bienes de consumo, en 30% por bienes intermedios y combustibles y en 30% por maquinarias y equipos para la agricultura, los transportes, etc.

Los procesos articulados de industrialización y urbanización (concentración en la ciudad metropolitana, expansión no sólo de la industria manufacturera sino de los servicios), modificaron, progresivamente, tanto la composición de la población activa como de las importaciones. Entre 1929 y 1962, la estructura de la ocupación de la fuerza de trabajo registró estos cambios: la correspondiente al sector agropecuario disminuyó del 36% al 26% y la del sector urbano de industrias y de servicios aumentó del 64 al 74%. En el comercio importador, el centro de gravedad se transfirió de los bienes de consumo a los llamados "bienes intermedios" y "bienes de capital" (maquinaria, equipos, etc.).

El estancamiento se produjo alrededor de 1950, como efecto de la falta de integración de la economía industrial, del insuficiente crecimiento de la industria pesada, de las modificaciones desfavorables en el mercado interno (participación decreciente de las clases trabajadoras en el ingreso nacional y descenso de los salarios reales) y de las situaciones deficitarias en el balance de pagos, originadas en la concurrencia de varios factores:

- a) La rigidez de la estructura agraria y su retraso tecnológico, desde el punto de vista de las necesidades del desarrollo nacional;
- b) La dependencia de las exportaciones primarias, de carácter tradicional; y
- c) La relación desfavorable en los términos del intercambio exterior (y agudo deterioro del mercado internacional de productos primarios).

Uno de los nuevos factores de cambio, estuvo constituido por el papel del mercado interno en el nuevo proceso de crecimiento. Durante la etapa de la economía primaria exportadora, Argentina exportaba el 70% de la producción rural de su zona pampeana: a partir de 1930, el mercado interno comenzó a absorber proporciones crecien-

tes de esa producción y en 1962, las exportaciones sólo representan el 30% de ella (1). Pero el status de ese mercado interno se ha determinado, en última instancia, por el nivel de ingresos de los consumidores, esto es, por la capacidad adquisitiva de los salarios y remuneraciones del trabajo, en primer lugar (el 75% de la población activa está ocupada en la industria manufacturera y los servicios). Y esa capacidad adquisitiva de los salarios, está determinada por las relaciones entre los salarios monetarios y el costo de vida (noción de los salarios reales) y la capacidad adquisitiva global de las clases trabajadoras por su participación en el ingreso nacional. Lo que equivale a decir que el status del mercado interno, su extensión y profundidad, dependen de las relaciones existentes en la balanza de poder social. En 1952, esa participación de los trabajadores en el ingreso neto interno alcanzó el punto máximo del 56.9% -en el punto de auge del movimiento sindical - para declinar, posteriormente, hasta el nivel del 45.9% en 1960.

El descenso de las exportaciones primarias y la relación desfavorable en los términos del intercambio, disminuyeron drásticamente la capacidad importadora y provocaron el estancamiento o subutilización de las instalaciones industriales. La situación deficitaria, al hacerse crónica, originó los dos tipos de fenómenos ya estudiados en los otros países latinoamericanos: el endeudamiento externo y el proceso inflacionario estimulado por la sucesiva devaluación del peso argentino. Entre 1950 y 1962, el peso ha sido devaluado veinte veces y el proceso inflacionario se ha agudizado a partir del Plan de Estabilización (modelo Fondo Monetario Internacional) de 1959: en 1958 se cotizaba el dólar a \$28 argentinos y en 1962 había descendido a \$140.

El endeudamiento externo consiste, fundamentalmente, en créditos a corto y mediano plazo, por más de 2.000 millones de dólares. El servicio de este tipo de deuda - "que no ha contribuido a fortalecer la estructura económica y la diversificación y expansión de las exportaciones" - alcanza a tal magnitud, que para 1964 (de mantenerse el actual nivel de exportaciones) absorbería cerca del 40% de los ingresos de divisas originados en las exportaciones (2).

Este proceso del endeudamiento externo - orientado hacia el financiamiento del déficit del balance de pagos y no hacia el desarrollo - comprime peligrosamente las importaciones (incluyendo, desde luego, las necesarias al funcionamiento del aparato industrial) y cierra aún más el círculo vicioso del estancamiento. Y si a estos factores externos se agrega la contracción del mercado interno y la carencia de una audaz política de reformas estructurales (especialmente de la estructura agraria), se tendrá una noción comprensiva de

(1) (Ferrer, ob. cit. pág. 183).

(2) (Ferrer, ob. cit. pág. 230).

la naturaleza de la crisis que gravita sobre la Sociedad Argentina y del enlace existente entre la estructura agraria, la industrialización y las relaciones de intercambio con el mundo exterior.

Desde el punto de vista de la relación de intercambio entre los productos primarios y los bienes de capital importados, la situación era la siguiente. En 1948, un campesino compraba un tractor de 5 H.P. con arado de 5 rejas con 600 quintales de trigo, a los precios corrientes: en 1960, por el mismo tractor, debía pagar 2.656 quintales de trigo a los precios corrientes: en trece años, esta unidad mecánica se había elevado en 343% en la relación de intercambio trigo-tractor.

En 1956, por una cosechadora motriz para trigo, el agricultor debía pagar 2.640 quintales de trigo: en 1960, se había elevado la relación a 3.125 quintales del grano.

Como efecto de los desajustes en las relaciones comerciales con el exterior, el déficit en el balance de pagos se elevó en 1961 a 300 millones de dólares, contra 170 millones en 1960, no obstante la disminución de presiones como la originada en la cuantiosa importación de petróleo (en los últimos 10 años, Argentina debió gastar en este tipo de importación, 1.776 millones de dólares) (1).

La Experiencia Brasileña

Con un enorme esfuerzo interno, Brasil mantuvo, hasta hace unos dos años, una elevada tasa de crecimiento, pese a las condiciones adversas del mercado internacional de exportación y el estancamiento de las importaciones. En los últimos 10 años, esa tasa de crecimiento anual fue de más de 6%, logrado a través de un intenso proceso de sustitución de importaciones produciendo internamente una parte creciente de los bienes de capital que el país ha necesitado. La profundidad de este esfuerzo puede medirse a la luz de dos hechos trascendentales en la moderna historia del Brasil: el proceso de inflación galopante (acercándose la tasa de elevación de los precios a un 60 o 70% anual) y la gravitación negativa de "grupos importantes, que detentan parte del poder político y continúan luchando para conservar una estructura de privilegio necesariamente condenada" al decir del economista brasileño Celso Furtado. Esa elevada tasa de crecimiento fue mantenida en las condiciones más adversas en lo que respecta al sector externo de la economía". "Para tener una idea de las dimensiones de este problema - escribe Celso Furtado en *El Progreso de América Latina* depende de su propio esfuerzo (2) - basta considerar que, en 1962, sólo la disminución de los ingresos del ca-

(1) (Petróleo y Nación, Arturo Frondizi, Edic. Transición, Buenos Aires, 1963, pág. 83).

(2) (Discurso pronunciado en la Reunión del CIES, en 1962. Revista de Comercio Exterior México, Nov. 1962, pág. 756).

fé y del cacao, con respecto a 1955-57, representará para el Brasil una pérdida de casi 450 millones de dólares, es decir, más del total de las importaciones de bienes de capital realizadas este año, y aproximadamente una cantidad igual al déficit del sector público en el presente año. Sólo para mantener estacionaria su capacidad de importar, el Brasil necesitó aumentar en el último decenio, en más de la cuarta parte el quantum de sus exportaciones. En ese esfuerzo de aumentar las exportaciones, cuyo valor unitario en dólares disminuía, el país tuvo que realizar considerables transferencias de ingresos en favor de los exportadores. Dichas transferencias constituyeron una de las causas principales de la inflación. Con todo, sin ellas, la capacidad de importar se habría reducido, con consecuencias todavía más graves para el desarrollo".

Para enfrentarse a los estados deficitarios del balance de pagos, el Brasil tuvo que recurrir - como casi todos los países latinoamericanos - al endeudamiento internacional. "Por 1962, la deuda externa, casi toda de corto plazo, absorbía cerca del 30% de las divisas generadas por las exportaciones. Con la fuerte baja de precios de los productos de exportación, en los últimos años, el pago de esa deuda se hizo insoportable, obligando al país a realizar onerosas obligaciones compensatorias, con lo cual la solución del problema se deja para mañana, y el problema se agrava de día en día.

En vista de esa realidad, la cooperación internacional, vista desde el ángulo brasileño, presenta características ineludibles. Deberá contribuir a atacar aquellos puntos básicos que causan los desequilibrios estructurales que se hallan en la raíz misma de la fuerte presión inflacionaria actual. El país está realizando un gran esfuerzo de crecimiento, pues la entrada líquida de los recursos ha sido prácticamente nula y la ayuda externa ni siquiera ha sido suficiente para compensar las pérdidas provocadas por el deterioro de la relación de precios del intercambio externo. El problema es menos de complementación del esfuerzo interno para el aumento inmediato de las inversiones, que de transferencias para el futuro pago de una deuda que hoy resulta excesivamente pesada. En seguida viene el problema de la defensa de los precios de las materias primas exportadas por el país, ya que el sacrificio provocado por su baja hace que el esfuerzo interno para el desarrollo resulte todavía mucho más costoso".

No obstante ser el Brasil la mayor potencia demográfica de América Latina (el crecimiento anual de la población es de cerca de 2.3 millones de personas), de poseer un mercado de dimensiones continentales y de haber levantado en Sao Paulo el complejo industrial más rico del hemisferio latinoamericano, continúa siendo, en términos generales, una gran nación subdesarrollada. Sus puntos claves de estrangulamiento son la estructura agraria y el sistema de relaciones comerciales con el mundo exterior.

FACTORES QUE GRAVITAN NEGATIVAMENTE SOBRE EL SISTEMA LATINOAMERICANO DE COMERCIO EXTERIOR

Un escrutinio de los factores que gravitan negativamente sobre el sistema latinoamericano de comercio exterior, hace posible el diseño de la siguiente nomenclatura:

- a) Competencia creciente y desigual de las naciones industriales de Occidente en la exportación de productos primarios y debilitamiento relativo de este tipo de exportaciones en relación con las industriales: en 1953, el "quantum" mundial de exportaciones de productos primarios apenas había superado en 10% el nivel de 1938, en tanto que el de las exportaciones industriales se había incrementado en 33% (1).
- b) Sistema desequilibrado e inequitativo de relaciones de intercambio: entre 1950 y 1961, la relación de precios del intercambio entre productos primarios y manufacturados disminuyó en 26%.
- c) Enfrentamiento competitivo de los países atrasados del mundo, en su mayor parte localizados en áreas tropicales. Los contingentes de cafés africanos (baja calidad y niveles colonialistas de remuneración del trabajo) han aportado las masas de grano indispensables para rebajar el nivel cualitativo de los consumos por medio de los tipos solubles y para estabilizar el mercado cafetero a niveles de miseria.
- d) Carácter discriminatorio y exclusivista de estructuras regionales como la Comunidad Económica Europea o el Mercado Común Europeo. El tratamiento privilegiado en favor de los productos tropicales africanos, tiene por objeto el conservar las relaciones de dependencia comercial de las colonias recién liberadas, logrando una plena metamorfosis del colonialismo. En relación con 1960, el Mercado Común Europeo aumentó sus importaciones en 30.7% en 1963, y Amé-

(1) Plano Trienal de desenvolvimiento económico e social, 1963-65, Depto. de Imprensa Nacional, Brasil, 1962, pág. 34).

rica Latina redujo su participación en esas importaciones de 6.9% a 5.7% entre 1955 y 1963.

- e) Disminución de los consumos per cápita, en Estados Unidos, de productos básicos de exportación latinoamericana (como café y cacao) y disminución de la participación latinoamericana en las importaciones de los Estados Unidos, no obstante su carácter de mercado básico y metropolitano. La participación latinoamericana en las importaciones de USA disminuyó del 5% al 3% entre 1962 y 1963, sin que este hecho haya tenido una contrapartida en la diversificación geográfica del comercio exportador de América Latina.
- f) Discriminación ideológica y política en las relaciones latinoamericanas con el mundo exterior, conservándose el esquema tradicional anterior a las grandes transformaciones del mercado mundial. Sólo los países latinoamericanos con mayor madurez cultural y política como Argentina, Uruguay, Chile y Brasil, han logrado superar este esquema - antiguo y plano - de la geografía mundial, entrando en contacto con los nuevos sectores del mercado, especialmente el constituido por los países comunistas y socialistas. México es el país que ha logrado una mayor diversificación de sus relaciones comerciales externas, tanto por la vía de eliminar las diversas formas del comercio indirecto (por medio del cual las naciones industriales, como Estados Unidos o Alemania, se han convertido en revendedoras de los productos latinoamericanos), como por la de utilizar los métodos de compensación en la negociación comercial de sus productos básicos como el algodón. México y Cuba han establecido un sistema de relaciones de comercio con el sector socialista del mercado mundial, el que se caracteriza por una tendencia de elevación de los consumos por habitantes de algunos de los productos exportados por la América Latina (como efecto de un ritmo acelerado de desarrollo y de la elevación de la capacidad de consumo en la medida en que se avanza en la planificación industrial). México es el primer país latinoamericano que ha logrado iniciar un sistema de comercio con los países africanos y asiáticos e intensificar las relaciones con el mercado latinoamericano.
- g) Débil e insignificante comunicación interna de la América Latina, pese a intentos de extensión territorial del mercado como el de la ALALC, ya que no se ha llegado ni a la integración de economías y complejos industriales, ni a la profundización de los mercados internos de cada país, ni a la modificación de las estructuras sociales y políticas que se oponen, prácticamente, a la integración por la ba-

se y el planeamiento regional. "La llave al futuro de Latinoamérica - escribe el profesor Frank (1) - reside en la destrucción de la estructura agraria existente y no en la integración de la actual estructura industrial". Esta es una verdad a medias, ya que tanto el cambio de estructura agraria como la integración industrial, son factores claves del desarrollo latinoamericano. En un doble sentido incide, negativamente, el antiguo ordenamiento político-territorial: en el que no se ha modificado la orientación mercantilista del Estado tradicional (encerrado en los conceptos del proteccionismo local y del comercio a base de oro) y en el que no ha sido roto ese ordenamiento político-territorial heredado de la Colonia Hispano-Portuguesa (Virreinos, capitanías generales, Reales Audiencias) y que hizo de Latinoamérica un archipiélago de Provincias amuralladas e inconexas, en relación exclusiva y bilateral con la Metrópoli. La América Latina conserva aún esa estructura, no obstante que fue el producto político de la administración colonial: esa constitución disociada ha facilitado la sustitución de la Corona Española por Inglaterra y de Inglaterra por los Estados Unidos, ya que la República no se planteó, como objetivo fundamental, la ruptura y superación de ese ordenamiento en compartimentos estancos. Atrapada en esta constitución de archipiélago y en esta tradición provincial y mercantilista del Estado, todavía una de las características del atraso de América Latina es su incomunicación interior, la conservación de la superstición por el oro y la proscripción de las formas de intercambio compensado (al margen del patrón oro).

La Incomunicación Interior de América Latina

El actual ordenamiento político-territorial de América Latina, es una herencia del pasado colonial y no responde, en consecuencia, a las necesidades de su industrialización y desarrollo. Es un ordenamiento para la fácil administración colonial, no para que sobre ella se construya una sociedad nueva. Lo extraordinario de este status es que no podrá ser modificado sino en la medida en que sean removidos los intereses que impiden la integración latinoamericana y que sostienen la constitución de archipiélago. En 1960, el comercio interlatinoamericano sólo representó el 8% de las exportaciones totales y fue inferior al promedio de 1951 a 1959. ¿Cuáles son los factores que alimentan o estimulan esta incomunicación inferior de América Latina? En razón de su incidencia sobre las posibilidades de desarrollo, podrían enumerarse, selectivamente, los siguientes:

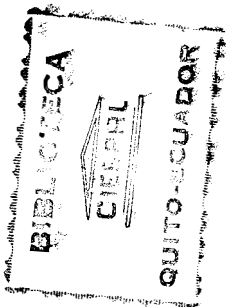
(1) (Ob. cit. pág. 53).



- a) Concentración de un enorme poder social, económico y político, en manos de las minorías privilegiadas y cuya mayor fuerza radica en la conservación de estructuras localistas y herméticas;
- b) Carencia de unas enérgicas clases empresariales, que hubiesen tomado en sus manos la iniciativa de la integración escalonada, por la vía de las integraciones industriales, comerciales y financieras: no se ha adelantado nada en la integración de los sistemas de banca central o en la formación de estructuras regionales - o más exactamente vecinales - de financiamiento del desarrollo: debe señalarse la trascendencia de proyectos de integración como los de la industria automotor de Argentina, Chile y Brasil; el de integración regional de la energía eléctrica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay); el de coordinación de las industrias estatales del petróleo (por iniciativa de los organismos petroleros estatales de Argentina, Perú y Uruguay, con fines de intercambio de excedentes de petróleo crudo, de aprovechamiento de los medios de transporte, de ayuda financiera mutua, de utilización de la capacidad de cada país y de planeamiento del desarrollo de complejos petroquímicos con sentido de integración y complementación). La Marina Mercante Gran Colombiana es un ejemplo de integración de recursos para el financiamiento y organización de servicios básicos, como el de transporte marítimo: el retiro de Venezuela es una prueba del poder negativo y obstruccionista de las oligarquías locales, así como la ausencia de una política de integración económica creciente de la comunidad gran colombiana (federación aduanera, monetaria y bancaria; Bolsas Comunes de Valores, para la canalización industrial o desarrollista del ahorro; integración de complejos industriales, etc.).
- c) Aceptación gubernamental de una integración latinoamericana en cuanto signifique para cada país una mejora en las posibilidades de exportación, pero mantenimiento de los viejos patrones mercantilistas en las relaciones comerciales internas: de acuerdo a esta mentalidad, se avalúa a los países de acuerdo a su capacidad de comprar más de lo que venden y de pagar los saldos en oro o "monedas fuertes": en las relaciones entre países productores de un mismo producto - café, azúcar, cacao, etc. - no ha dominado el criterio asociativo (formación de carteles, cooperativas o asociaciones de vendedores de café u otros productos primarios), sino el competitivo. La conservación de estos viejos criterios de tratamiento comercial, explica la anulación práctica del sentido de la vecindad latinoamericana. Pese a los proyectos de integración latinoamericana, aún no se está avanzando en el camino de crear verda-

deras áreas vecinales (por ejemplo, la Comunidad Amazónica, para la investigación y explotación común de recursos)

- d) Conservación de las tensiones y de la sensibilización por los problemas fronterizos, fundamentándose por esta vía tradicional la "doctrina de guerra" de algunos ejércitos latinoamericanos (política armamentista para la defensa de las fronteras patrias): situación paradójal de que mientras se conservan estas "doctrinas de guerra" basadas en el enfrentamiento militar para resolver los problemas de fronteras, los ejércitos participan, por arriba, en los organismos de "integración militar interamericana".
- e) Carencia de un sistema de planeamiento multinacional de la industrialización integrada - a escala latinoamericana o de grupos de países vecinos - como único método de superar de inmediato el problema de la inadecuación de los mercados internos por una vía multinacional y comprendiendo los aspectos del financiamiento, la producción a escala, la localización, el abastecimiento de materias primas y la ordenación de los mercados. En este sentido, debe señalarse la importancia de algunos proyectos centroamericanos de integración de industrias, como la de producción en común de materiales de construcción de viviendas.
- f) Carencia de un sistema propio y adecuado de desarrollar el comercio interno de la región, de acuerdo a las condiciones de la economía latinoamericana y a sus deficitarias disponibilidades de oro y monedas fuertes (dólares, libras esterlinas): la aplicación ortodoxa del patrón oro, ha mantenido la incomunicación interior de los países latinoamericanos, casi tanto como el ordenamiento político-administrativo en compartimentos con abolengo colonial. La escasez de oro y dólares (que es uno de los efectos de las fallas estructurales del sistema de comercio exterior de la América Latina), ha imposibilitado una intensa comunicación comercial entre países adheridos a la ortodoxia del patrón oro. Las experiencias del comercio de compensación (a base de productos y al margen del oro) han sido muy precarias, ya que sólo han tenido un carácter bilateral y se han limitado, en consecuencia, a las posibilidades de intercambio entre dos países: de otra parte, estas formas de comercio han sido proscritas, doctrinariamente, en las Conferencias Económicas Internacionales dominadas por las grandes naciones industriales y rentistas. La experiencia latinoamericana del comercio de compensación bilateral, enseña que su falla radica en su carácter cerrado y a corto plazo: lo que está por construir es un sistema de Clearing Multilateral de América Latina (o de varios países latinoamericanos) que racionalice el sistema de comercio a base



de compensación y sin pago de los saldos deudores en oro o dólares (posibilidad de transferir los créditos pagaderos en productos, de un país a otro, aplicando la técnica bancaria de la compensación y de las cuentas corrientes).

PROYECCION DEL SISTEMA DE RELACIONES INTERNACIONALES SOBRE LA ESTRUCTURA INTERNA

Los desajustes estructurales en el balance de pagos no sólo han desatado las más poderosas corrientes de erosionamiento de los sistemas monetarios latinoamericanos, sino las más agudas presiones inflacionarias, en donde quiera que el Estado ha pretendido enfrentarse a los problemas del déficit crónico por los medios clásicos de la liberalización del comercio exterior (libre comercio de divisas, libre importación y exportación de mercancías, libre importación y exportación de capitales y de utilidades, endeudamiento externo para cubrir los saldos deudores en el balance de pagos).

En el orden interno, estos desajustes han propagado una psicología de frustración y desconfianza, estimulando corrientes de descapitalización o sea, profundizando las tendencias al desequilibrio y a la escasez de recursos de técnica y financiamiento, por las más diversas vías: la exportación clandestina de mercancías o de ahorros internos o el drenaje de población latinoamericana de elevados niveles técnicos hacia los Estados Unidos u otros grandes centros financieros del mundo. En este sentido, se aplica inexorablemente la ley de hierro de los países subdesarrollados: la de que el atraso es un sistema de reacción en cadena. Siendo la América Latina una región necesitada de técnica y capital, aparece, sin embargo, como exportadora de técnicos y capital. El problema de la fuga de técnicos y científicos adquiere la mayor importancia en países, como Argentina, en donde se ha mantenido el ritmo de la formación técnica y profesional pero se ha estancado el proceso de industrialización y desarrollo; o en donde, como en Bolivia, el trabajo científico-técnico se ha remunerado a niveles de subsistencia. En Argentina, en 1962, se calculó que en el período 1951/1961 habían emigrado a los Estados Unidos 3.946 profesionales de alto nivel, lo que no sólo ha significado la absoluta pérdida de una cuantiosa inversión y de un largo período de tiempo cercano a 20 años (6 años de primaria, 6 de secundaria y 6 u 8 de enseñanza profesional) sino la donación o transferencia gratuita de esta población altamente calificada a los grandes países industriales, contribuyendo a su mayor enriquecimiento cultural y al mejor equipamiento de su mercado de servicios. De la emigración argentina registrada hacia los Estados Unidos, la mayor proporción correspondía a ingenieros (708), médicos (564), químicos (154), etc, y en menor escala, arquitectos, odontólogos, farmacéuticos, geólogos, geofísicos, físicos y biólogos.

En Bolivia, los desajustes originados tanto en la inflación como en las políticas de estabilización monetaria a base de congelamiento de los sueldos y salarios (modelo Fondo Monetario Internacional), condujeron a una remuneración del trabajo técnico y profesional a niveles de subsistencia. No obstante que la Revolución Nacional de 1952 se orientó hacia la estatización de los sectores básicos de la economía boliviana, no funcionó un sistema de planeamiento económico con capacidad de movilizar a la población disponible de técnicos y profesionales (en la minería nacionalizada, en la reforma agraria, en los seguros sociales integrales y en las diversas empresas de Estado). Podría estimarse en cerca de 3.500 la masa de profesionales (ingenieros, agrónomos, médicos, economistas, abogados, químicos, etc.) que ha emigrado de Bolivia en los últimos años, hacia Estados Unidos o hacia algunos países latinoamericanos (Argentina, Chile, Venezuela, etc.): la contrapartida de semejante drenaje ha sido la importación de cerca de 1.000 expertos extranjeros - especialmente norteamericanos - a través de los programas de asistencia técnica, financiados por medio de los Fondos de Ayuda y con niveles de remuneración correspondientes a los países metropolitanos. Es éste, desde luego, un canje paradójico y que carece de sentido, ya que mientras un país como Bolivia no puede retener un ingeniero boliviano porque los programas de estabilización monetaria le impiden pagarle más de 50 dólares mensuales, importa ingenieros que casi siempre son extraños a sus problemas, a su cultura y a sus aspiraciones y por los que debe pagar más de 1.000 dólares mensuales.

Semejante drenaje, hará más agudos los problemas de escasez de técnicos en los países latinoamericanos. De acuerdo a los requerimientos del Plan decenal de desarrollo en Chile, por ejemplo, se ha calculado que en 1970 habrá un déficit de 2.758 técnicos en industria, minería, servicios generales y servicios de gobierno.

Ha ido definiéndose por esta pluralidad de vías, una tendencia latinoamericana hacia la desinversión o descapitalización (en el sentido financiero, técnico y cultural), que anula o quebranta los esfuerzos orientados hacia el desarrollo: a grandes rasgos, podrían enunciarse así sus elementos componentes:

- I.- Deterioro en la relación de precios de intercambio;
- II.- Exportación neta de capital: las amortizaciones y los pagos financieros son superiores a las importaciones de capital de todo tipo (público y privado);
- III.- Exportación clandestina o disfrazada de ahorro interno latinoamericano: esa exportación de capital (formado dentro de circuito de la economía latinoamericana) adopta la forma de depósitos bancarios o de inversiones en títulos de deuda pública, en Estados Unidos, Inglaterra, Suiza, etc.:

se produce así la situación paradójica de que los países subdesarrollados se transforman en acreedores de los Gobiernos e instituciones financieras de los países industriales y opulentos. Desde 1960-61 se estimaba en más de 10.000 millones de dólares esta fuga de ahorro interno, emigrado hacia los grandes centros industriales y financieros en busca de seguridad no sólo comercial sino política. (Las grandes fortunas fraudulentamente amasadas por los dictadores latinoamericanos, han encontrado en la banca suiza, norteamericana o inglesa, el más seguro e invulnerable refugio político).

IV.- Emigración de técnicos, científicos y profesionales de niveles superiores de cultura;

V.- Endeudamiento exterior sin contrapartida de mejoramiento social o de expansión de la capacidad productiva.

Se encuentra así la América Latina enfrentada a estos tres fenómenos convergentes:

- 1.- El de las bajas tasas de ahorro;
- 2.- El de los altos niveles de consumos suntuarios de las clases altas (dilapidación del ahorro interno) y
- 3.- El de las formas impulsivas del desahorro (pérdida neta del ahorro constituido internamente).

Si deseáramos calcular, matemáticamente, este proceso de descapitalización latinoamericana, podría utilizarse la siguiente fórmula:

Descapitalización Latinoamericana = (Ingreso por Exportaciones + ingreso de Capital Público y Privado + Pagos por Servicios Latinoamericanos en el Exterior + Ayudas y Donaciones) - (Pagos por Importaciones + Amortizaciones + Pagos Financieros + Pagos por Servicios Extranjeros de Transporte, Seguros e "Invisibles" + Exportaciones Clandestinas + Exportación neta de Ahorro Interno).

POSIBILIDADES DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR LATINOAMERICANO

Desde el punto de vista de las necesidades latinoamericanas de desarrollo económico y social, se requerirá la modificación de la estructura tradicional, en estas grandes direcciones:

- I.- Nuevo sistema de relaciones comerciales con el mundo, basado en la modificación del método colonial de relaciones de intercambio entre países industriales y países subdesarrollados, la que tendrá que lograrse más por medios políticos que comerciales y a través de alianzas del proletariado de países pobres de Asia, Africa y América Latina y dentro de la estructura jurídica de la ONU: sólo por esta vía será posible la creación de un marco internacional favorable al desarrollo e industrialización de los países atrasados y a la adopción de un nuevo y equitativo esquema de división internacional del trabajo.
- II.- Sistema funcional de relaciones comerciales y financieras con los tres sectores constitutivos del mercado mundial (el capitalista, el socialista y el de los continentes subdesarrollados), sin hipotecar la capacidad de autodeterminación latinoamericana y eliminando las supersticiones ideológicas que han generado el encerramiento comercial de la América Latina.
- III.- Formación de grupos latinoamericanos de ventas en común o de operaciones de comercialización y financiamiento de productos vitales (café, bananos, algodón, azúcar, cereales, etc.): establecimiento de un sistema de comercio multilateral compensado en forma de Clearing Latinoamericano, con el objeto de intensificar las corrientes de comunicación interior y de utilizar el oro y las monedas duras, exclusiva o preferentemente, en la negociación con las naciones industriales de orientación capitalista.
- IV.- Planeación estricta del esfuerzo interno, tanto en el sentido de promoción y canalización desarrollista del ahorro interno, como en el de centramiento de la política de desarrollo en el propio esfuerzo latinoamericano antes que en la ayuda extranjera. Uno de los elementos claves de esta orientación de creación y canalización del ahorro in-

terno, es la modificación de la actual estructura de los consumos personales en las diversas clases sociales de la América Latina. De acuerdo a los análisis de CEPAL (1), el 5% de los estratos superiores de la sociedad latinoamericana absorbe cerca del 30% del consumo total, mientras en la base de la pirámide social, el 50% de la población - correspondiente a las clases más pobres - sólo tiene el 20% de esos consumos personales: o sea que las clases altas tienen un consumo medio por familia que es quince veces superior al de los estratos populares. Si esa proporción se redujese a once veces (comprimiendo los consumos suntuarios de las clases más ricas para aumentar las inversiones), la tasa de crecimiento anual del ingreso por habitante podría subir de 1% a 3%. Esa tasa podría elevarse al 4% anual, si la distancia entre los consumos personales de las clases altas y bajas se redujese a nueve veces. Desde luego, esta redistribución de los consumos personales no podría efectuarse sin una redistribución del ingreso nacional entre las clases sociales latinoamericanas - de acuerdo a unos patrones de desarrollo económico con progreso social - y esta redistribución exigiría un cambio muy profundo en la estructura política y social de la América Latina.

Lo fundamental es la doctrina de que el punto clave del desarrollo latinoamericano está en la generación, en la canalización y planeamiento de su esfuerzo interno.

Es indudable que estamos en la frontera de la crisis, entre la vieja y la nueva América Latina: la que se niega a desaparecer voluntaria y pacíficamente - como lo ha diagnosticado recientemente Arnol Toynbee, en la Universidad de Puerto Rico - y la que sólo podrá construirse con grandes sacrificios, con una enorme voluntad de soberanía y con la contribución activa de ese nuevo e impostergable personaje de la nueva historia: el pueblo, los pueblos latinoamericanos.

(1) (Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Prebisch, ob. cit. pág. 6).

EL PROBLEMA AGRARIO Y LA ESTRUCTURA LATINOAMERICANA DEL ATRASO

Para medir cuantitativamente los términos del desarrollo - niveles y ritmo - se han estado empleando en América Latina los indicadores que son usuales en los países industriales y desarrollados. Por regla general, esos indicadores se relacionan con el producto o el ingreso reales por habitante. Sin negar la importancia de estos elementos de medición, lo que es necesario examinar es el problema de si son indicadores adecuados para medir tanto los factores de atraso como de desarrollo en los países de América Latina, Asia y Africa.

En estos países existen las más diversas estructuras, desde aquellas que están relacionadas dinámicamente con el mercado internacional, a las más atrasadas modalidades de la economía de subsistencia. La sociedad rural y la sociedad urbana están separadas por una profunda brecha económico-cultural, por diferencias muy grandes de capacidad productiva y de ingresos, así como por diversos grados de participación en los mecanismos políticos y sindicales del Estado representativo. De otra parte, el anacronismo de la estructura social, la rigidez en las estratificaciones estamentales de las clases, la acentuada polarización en grupos extremos muy ricos y muy pobres, interfieren y distorsionan no sólo el desarrollo social sino el desarrollo económico de América Latina. El economista Victorio Marrama ha estudiado, recientemente, la incidencia negativa que sobre el desarrollo económico de los países subdesarrollados tiene una inequitativa distribución social de los ingresos.

Uno de los factores más poderosos en la estagnación latinoamericana, es la irrefrenable tendencia hacia la concentración del ingreso nacional en manos de una exigua minoría privilegiada - en la cúspide de la pirámide - y la correlativa tendencia de participación decreciente en ese ingreso de las clases medias, las masas campesinas, el proletariado industrial.

En Colombia, como efecto de la gravitación de las tradicionales y modernas estructuras de poder y de la extrema concentración de la riqueza (tierra agrícola, capital, recursos institucionales), los mecanismos sindicales se han atado al clásico sistema bipartidista del siglo XIX, enajenando sus líneas ideológicas y perdiendo la capacidad de regateo, de redistribución de los ingresos y

de regulación salarial.

El efecto de este grave erosionamiento en la balanza de poder social, ha sido el proceso de participación decreciente del trabajo en el ingreso nacional, descendiendo del 53.8% en 1945, al 34% en 1963.

En Chile, pese al pluralismo de partidos y al refinamiento del sistema institucional, a la influencia del sindicalismo y al papel de la seguridad social en la redistribución del ingreso, ha ido descendiendo la participación de la clase obrera en el ingreso nacional entre 1940 y 1960, del 33.7% al 26.5%, elevándose la participación del sector patronal-empresarial del 45.9% al 47%, no obstante que la primera comprende el 75.5% de las personas (estratos-socio ocupacionales) y la segunda sólo el 9.5% (1960). Como ha escrito Jorge Ahumada (1), los ricos chilenos tienen un ingreso promedio igual a 22 veces lo que gana un obrero.

En Brasil, según Henry W. Spiegel y Josué de Castro (2), el 5% de la población activa obtiene el 50% del ingreso, mientras que los trabajadores agrícolas (pequeños campesinos, arrendatarios, peones, etc.) que representan cerca del 70% de la población activa del país, reciben menos del 30%.

En Argentina, los cambios políticos y el ascenso del movimiento populista y sindical entre 1940 y 1950, provocaron una redistribución del ingreso nacional en favor de las clases trabajadoras, pasando del 45.9% en 1937, al 52.4% en 1948, y al 60.9% en 1950 (3). El proceso posterior de fractura del sindicalismo y de crisis de los gobiernos radicales de clase media, generaron la tendencia contraria de participación decreciente del trabajo en el ingreso nacional, descendiendo del 57.9% al 48.7% entre 1955 y 1959 y al 45% en 1961.

El análisis de estos ejemplos demuestra la naturaleza y profundidad de esta tendencia regresiva en la distribución del ingreso nacional en América Latina, incluyendo aquellos países - como Colombia, Argentina y Costa Rica - caracterizados, tradicionalmente, como sociedades con una menor polarización social y con una más influyente y desarrollada clase media urbana y rural.

Dentro de este marco, se ha provocado una reducción peligrosa de la capacidad de compra de las clases trabajadoras, ya que

(1) En vez de miseria, Editorial Pacífico, Santiago de Chile 1958, pág. 75.

(2) Economía de la Tierra y Países Subdesarrollados, Primer Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra, Campiñas, Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México, No. 1, México, 1954, pág. 33.

(3) Boletín Estadístico del Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, No.5, Mayo 1963, pág. 53.

al mismo tiempo que disminuye su participación en el ingreso nacional, se acentúa la tendencia explosiva del crecimiento demográfico (tasas de 2.8% y 3% anual, que convertirán a la América Latina en una potencia demográfica de 600 millones de personas - a fines del siglo - o en un continente de miseria). Victorio Marrama, ha introducido (1) una nueva Metodología de medición del desarrollo, ponderando el ingreso real por habitante con los cambios efectuados en la distribución social del ingreso.

Economía Paradojal, dice Victorio Marrama, de duros contrastes, de frecuente oscilación entre el lujo y la miseria. Situación desigual de países con enorme potencial de recursos y bajísima capacidad productiva, de insuficientes tasas de ahorro y elevados consumos suntuarios de sus clases más ricas, de debilitadas corrientes de inversión y sin embargo, de orientación de las inversiones en empleos improductivos, por lo menos en una proporción del 50%.

Será necesario llegar a una integración de los diversos enfoques económicos, sociológicos, políticos, antropológicos, culturales, con que se estudian los problemas de los países subdesarrollados, en una nueva teoría social, porque lo que hay en el fondo de la actual insuficiencia analítica, es que las mediciones y definiciones del desarrollo han partido de una hipótesis teórica como es la existencia de un modelo de sociedad nacional ya desarrollada, sin problemas de integración, ni de profundos desajustes e incomunicación entre sus clases, ni de marginalismo de la población campesina e inaptitud actual para asimilar la revolución tecnológica, ni de mínima fuerza operacional del Estado. Este esquema de economía nacional y de sociedad nacional es el que se encuentra en el transfondo de la teoría económica clásica, europea y norteamericana. El hecho de que la América Latina se haya nutrido ideológicamente de este esquema teórico - que proyecta y racionaliza los intereses dominantes en la Inglaterra del siglo XIX y en los Estados Unidos de hoy - no sólo la ha retrasado en el conocimiento científico de su propio ser, de su estructura agraria y social, de sus problemas de relación hacia adentro y hacia afuera, sino que la ha inhabilitado para una correcta formulación de una teoría y de una política del desarrollo.

La cuestión clave reside en la carencia de un instrumental teórico y metodológico para definir en qué consiste el desarrollo, en términos latinoamericanos, y cómo debe efectuarse el diagnóstico de los factores estructurales del atraso. Hasta ahora, la indigencia ideológica de América Latina no sólo le ha impedido diagnosticar esos factores constitutivos del atraso, sino comprender la importancia de una nueva teoría del desarrollo, más allá de las nociones propagadas por la Economía Clásica y el Keynesianismo. El concepto de atraso, se relaciona no sólo con el status de una capacidad pro-

(1) Política Económica de los Países Subdesarrollados, Edit. Aguilar, Madrid.

ductiva o distributiva, sino con la gravitación de una serie eslabonada de estructuras - sociales, económicas, políticas, religiosas, culturales - que golpean negativamente el andamiaje de la sociedad tradicional y que operan como factores multiplicadores del atraso o como poderosos vehículos de distorsión. El atraso no es sólo un estado que puede medirse por medio de indicadores sobre ingresos, cultura o participación de las masas en la conducción política del Estado, sino una ordenación estructural que opera dinámicamente, como un sistema de reacción en cadena. El atraso genera atraso: y mientras no se rompan sus estructuras de sustentación, en las áreas y sociedades más cerradas o inmersas de la América Latina, su dinámica regresiva y sus efectos multiplicadores tenderán a ser más poderosos que los elementos positivos generados en los factores de desarrollo. En una sociedad rural de huasipungueros ecuatorianos, o de trabajadores feudatarios de las haciendas señoriales del Perú, por ejemplo, carecerá de efecto multiplicador o de fuerza autopropulsora, un programa de crédito rural supervisado. Aún en las comunidades rurales de ejidatarios minifundistas del Bajío (en el cinturón maicero de México), los efectos de estas estructuras regresivas son mayores que los originados en la trama de servicios asistenciales del Estado. La estructura social de la hacienda de peones acasillados, en el México pre-revolucionario, no sólo comprendía una gran magnitud de recursos de tierra, agua, pastos y montes, sino también un sistema de crédito patriarcalista en especie, de abastecimiento en la tienda de raya y de incipiente comercialización agrícola.

La Revolución fracturó la hacienda, desatando sobre ella la enorme fuerza subversiva de los peones acasillados y de los campesinos sin tierra, pero no la sustituyó por una estructura nueva. El ejido es una forma nueva de tenencia de la tierra - articulada a las raíces de los pueblos campesinos de México - pero una forma en espera de un nuevo sistema de explotación y de empresa, de economía y de ordenamiento social. El ejido no es, intrínsecamente, ni estructura social, ni empresa agrícola, ni mecanismo de integración política a la sociedad nacional y al Estado. Si el Banco Ejidal quiere llegar hasta él, debe crear, desde arriba, las Sociedades Colectivas de Crédito; si el proceso político necesita de su presencia multitudinaria y de sus votos, debe formarse, desde arriba, la Confederación Nacional Campesina.

El ejido como tal, es una fuerza en cierta manera vacía de dirección histórica. La experiencia de los ejidos colectivos no demuestra que haya sido correctamente orientada la dirección colectivista (la que, por otra parte, sólo puede operar plenamente dentro del marco de una economía socialista y de planeación), sino que ha bastado la adopción de una estructura social y de empresa para que el ejido haya ganado una facultad de autopropulsión. El problema central, en este proceso de la reforma agraria que destruye la vieja hacienda y no la reemplaza por una nueva estructura, es el de que, al no llenarse el vacío, un nuevo sistema de poder la sustituye. Esta

nueva estructura de dominación ya no reside en el campo sino en el poblado, en el centro del mercado local, en la grande o pequeña burguesía de comerciantes que a través del proceso de compra y venta de productos agrícolas se transforma en prestamista, y a través del endeudamiento usurario controla las cosechas en sembradura y genera un sistema de explotación en el que ejiditarios, minifundistas, comuneros, aportan el trabajo, la tierra, los animales y la mitad de la semilla, en la forma más injusta y reciente de aparcería.

Los defectos estructurales de la tenencia agraria latifundista (que no sólo son visibles en países en los que se conserva la estructura hispano-colonial como en Ecuador o Perú o en los que se ha modelado una economía de plantación como en Honduras o Guatemala, sino aún en aquellos, como Argentina, que lograron notables avances en las líneas de la productividad y del mejoramiento agrícola), han demostrado una tremenda capacidad de disminuir o anular los efectos estimulantes de las políticas de fomento, acentuando las tendencias rurales hacia la polarización social y la distribución inequitativa de los ingresos.

Según FAO/CEPAL (Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina) (1) el grupo de los empresarios agrícolas recibe ingresos por persona 20 a 40 veces mayores que los de la gran masa campesina. Aún países que se han caracterizado por un mayor peso de las clases medias rurales y un proceso menos acentuado de polarización social, como Costa Rica, muestran una semejante tendencia hacia la distorsionada distribución del ingreso agrícola: casi la mitad de ese ingreso fue absorbido por un poco más del 15% de la población rural, mientras el 65% de las familias apenas obtuvo, aproximadamente, un tercio del ingreso total (2). Esta situación llega a niveles extremos en países, como Guatemala, en los que coexiste la vieja estructura latifundista (constelación latifundio-minifundio - comunidad indígena - poblado hegemónico) con la moderna economía de plantación, conformando un tipo de estructura agraria colonial en la que el 91% de las familias rurales no tienen tierras o están aprisionadas en el marco indigente del minifundio marginal.

Estas formulaciones conducen a replantear el problema y la noción del desarrollo, desde una perspectiva teórica de sociedades atrasadas y no desde el punto de vista occidental e industrialista de la Economía Clásica. Los ingredientes de este replanteo, podrían ser, básicamente:

a) un diagnóstico estructural del atraso, y

(1) Boletín Económico de América Latina 1961, Santiago de Chile.

(2) Reflexiones sobre la distribución del ingreso y la inversión agrícola, Thomas F. Carrrol, Temas del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington 1964 - No. 2, pág. 27.

- b) una nueva noción del desarrollo, no sólo medido por medio de indicadores como el producto o el ingreso por habitante, sino en relación con las posibilidades de superar la incidencia negativa de la estructura del atraso y de generar una dinámica de autopropulsión.

Un diagnóstico estructural del atraso no sólo ha de comprender el estudio de las estructuras más atrasadas dentro de una sociedad nacional, sino sus relaciones - positivas y negativas - con las estructuras más desarrolladas, en una doble dirección. Lo que importa conocer no es sólo el dualismo o superposición de estructuras campo-ciudad (que tan decisivamente han gravitado en la historia social, económica, y política latinoamericana), sino la doble corriente de influencias, la que va de la estructura agraria atrasada hacia la desarrollada (la de tipo industrial, abierto y urbano) y la que va en el sentido contrario, de la desarrollada hacia la atrasada. Hasta ahora, se han propagado algunos supuestos e hipótesis (elaborados de acuerdo a las experiencias de las naciones industriales), como la de que toda emigración de población campesina hacia las ciudades representa un mejoramiento en la estructura del empleo y en los niveles de vida o la de que toda penetración comercial de la ciudad en el campo racionaliza el proceso de intercambio. Nada de esto podría comprobarse en el análisis - económico y social - de la América Latina, en donde la existencia de una sociedad dual, rígida y escindida, ordenada en compartimentos estancos, es rica en ejemplos de marginalismo social (en los campos y en las ciudades), así como en diversas formas tradicionales de colonialismo interior (1).

Las relaciones entre las comunidades indígenas de huasipungueros y los poblados que operan - en la frontera de los latifundios de la sierra ecuatoriana - como centros de un comercio local, no han sido una vía de tránsito hacia la economía de mercado, sino una nueva trama de dominación y dependencia, transformándose el comunario, el huasipunguero o el minifundista, en aparcerero del intermediario de aldea (chaquihuasca en el Cayambe), en su propia parcela en la comunidad o en la hacienda. Dentro de este sistema de relaciones con una economía de mercado, se eliminan las posibilidades del ahorro y del contacto positivo entre el poblado comercial y la comunidad campesina (que en algunos países - como México, Ecuador, Perú o Bolivia - reviste la forma de un sistema de relaciones inter-étnicas, entre la población indígena y la aldea mestiza-ladina en México-Guatemala, chola en Ecuador y Perú, winca en la zona araucana de Chile), reforzándose la economía de subsistencia y debilitándose el proceso de racionalización económica que sirve de fondo a los esquemas de la sociología formal. Estos fenómenos son observables,

(1) El sociólogo mexicano Pablo González Casanova ha hecho, recientemente, un análisis lucido del problema del marginalismo cultural y político de la población campesina y de los fenómenos de colonialismo interior, en *La democracia en México*, Edic. ERA, México - 1965.

con una cierta constancia, en las áreas de comunidades araucanas en la provincia de Cautín (Chile), en la Sierra sureña y central del Perú, en el altiplano de Bolivia y en áreas mexicanas como la mixteca o la Tarahumara. En el plano de las relaciones externas, el problema es en cierta manera semejante, si la América Latina continúa atada al ordenamiento político-territorial emergente de la Colonia Española o Portuguesa y a una estructura localista y provincial, incompatible con las exigencias de la civilización industrial, de la producción en gran escala y de los mercados de gran dimensión. Las estructuras localistas, la economía de frontera, la sicología provincial, las nociones absolutistas y cerradas de soberanía económica - en cada país - son el resultado de la conservación de un sistema de poder y de una organización social que defiende su status de privilegio con las herramientas coercitivas del Estado. No sin grandes luchas políticas y sin enorme esfuerzo de superación, podrá el proletariado de países pobres y subdesarrollados del mundo, modificar esa estructura del atraso y promover un desarrollo que debe significar un cambio radical en los niveles de productividad y de renta real por habitante, en las tendencias del ahorro y de la inversión productiva, en la distribución equitativa del ingreso entre las clases sociales y las regiones geográficas, en la profundidad y grados de integración nacional, en los canales de propagación de la cultura, en los patrones de consumo y de vida o en la participación activa de las masas - rurales y urbanas - en la conducción política del Estado representativo. Es la suma de estos indicadores la que ha de expresar y medir los términos, el nivel y el ritmo del desarrollo latinoamericano.

HACIA UN DIAGNOSTICO ESTRUCTURAL DEL ATRASO

Un diagnóstico estructural del atraso debe comprender dos partes: el reconocimiento, la definición o el análisis de las estructuras que constituyen el cuadro social del atraso, y la fijación del sistema de relaciones e interinfluencias entre los sectores atrasados y desarrollados de cada sociedad nacional, en el orden social, económico y político. Estos aspectos se mencionan sin propósito limitativo o exhaustivo, ya que en un análisis de fondo de la sociología del atraso, no habría por qué excluir factores como los de carácter moral, religioso o psicológico. El primer tipo de estudio formaría parte de una morfología del atraso; el segundo, de la sociología del atraso: el primero versaría sobre las formas y el segundo sobre la dinámica que desata y absorbe, proyecta o refracta, influencias y relaciones entre las diversas estructuras.

Desde el punto de vista de una perspectiva general del problema agrario en el cuadro de los factores estructurales del atraso, será necesario enunciar selectivamente, algunos de estos factores, en cuanto comprometen, distorsionan o anulan las posibilidades de desarrollo económico y social en la América Latina. Siguiendo la línea metodológica expuesta, es posible seleccionar algunos de los factores componentes de la estructura latinoamericana del atraso, así:

- I.- Factores económicos
- II.- Factores políticos
- III.- Factores sociales
- IV.- Factores culturales

Con el propósito de fijar el peso del problema agrario en la estructura latinoamericana del atraso, podrían seleccionarse algunos factores económicos que operan en el marco de esta problemática:

- 1.- conservación de la estructura agraria latifundista y retención de la mayoría de la población campesina dentro de diversas formas de economía de subsistencia;
- 2.- industrialización periférica y limitada por un mercado interior contrahecho y sin profundidad.

- 3.- crecimiento desequilibrado de los sectores básicos de la economía (agricultura, industria manufacturera, servicios) y de las regiones culturales;
- 4.- coexistencia de una Economía de escasez con un régimen social de recursos ociosos o sub-empleados;
- 5.- tecnocratismo pragmático, sin fundamentación cultural e incapaz de asimilar los principios racionales de la revolución industrial; crecimiento basado en la importación de resultados y de utillaje mecánico, no en la investigación científica y la asimilación cultural;
- 6.- drenaje masivo de talentos latinoamericanos (técnicos y científicos), hacia los Estados Unidos u otras naciones industriales, subsidiando con la exportación de sus recursos más caros y escasos, la opulencia de las naciones metropolitanas;
- 7.- estructuras financieras no ajustadas a la problemática del desarrollo económico y social, sino al apuntalamiento de la sociedad tradicional y de su status de privilegio;
- 8.- conservación de un sistema colonial de relaciones de intercambio entre la ciudad y el campo, siguiendo los mismos lineamientos que orientan las relaciones entre las naciones industriales y los países productores y exportadores de productos primarios;
- 9.- operación irreversible (mientras no se efectúen los cambios estructurales) de un peligroso mecanismo de desfinanciamiento nacional.

No quiere decirse que el desarrollo consista en la total erradicación o anulación de estos factores, pero sí en su enfrentamiento sistemático e integral, aun en sociedades - como la mexicana - que han efectuado profundos cambios estructurales.

Los Factores Estructurales del Atraso en América Latina

El primer factor está constituido por la estructura agraria, latifundista y señorial, cuya caracterización podría diseñarse, a grandes rasgos:

- a.- excesiva concentración de la propiedad de la tierra (como factor de dominación y rango social) especialmente sobre el más calificado inventario de tierra agrícola;
- b.- constelación de formas complementarias de tenencia (minifundio y comunidad indígena);

- c) régimen de renta fundiaria que permite a la hacienda tradicional reducir al mínimo su actividad directa como empresa patronal, en la explotación agropecuaria.
- d) canalización del ingreso agrícola hacia el financiamiento de los consumos suntuarios, hacia la inversión urbana no productiva o hacia la explotación en forma de depósitos bancarios y títulos de deuda pública en los grandes centros industriales y financieros del mundo;
- e) sistema de trabajo basado en el colonato, el salario marginal, o las formas clásicas del peonaje;
- f) ocupación económica de la tierra siguiendo los patrones tradicionales del latifundio (extensividad, preferencia por la economía de pastoreo, pequeñas empresas en grandes magnitudes de tierra).

La estructura latifundista se descompone en una pluralidad de formas que van, de la hacienda extensiva (con enormes magnitudes territoriales y bajos coeficientes de explotación) al latifundio de plantación, dominante en las áreas tropicales y orientado hacia la economía de exportación, el monocultivo y el subempleo de la fuerza de trabajo. Es característico de la estructura latifundista, la incapacidad de responder a los incentivos del progreso técnico y social, según lo han planteado, recientemente, Hernán Santacruz, Solón Barraclough, Celso Furtado, Edmundo Flores y Raúl Prebisch. La inercia tecnológica de esta estructura agraria, se explica por cuanto el latifundio no requiere de una nueva tecnología para la obtención de una elevada renta (pudiendo conservarse tradicionalmente con tierras caras y trabajo barato) y el minifundio, por su indigencia, carece de capacidad de asimilar las nuevas prácticas culturales. La tendencia a la extensividad se ha demostrado en estudios recientes en 24 productos agropecuarios, los que señalaron que los aumentos de producción en 60% en los 20 años anteriores, se han obtenido acrecentando la superficie de tierra explotada en 38% y los rendimientos tan sólo en 16%: lo que equivale a decir que, desde el punto de vista de los niveles de productividad, sólo hubo un incremento del 0.7% anual.

Otros elementos característicos de la estructura latifundista, son la desproporcionada concentración de poder social, el sentido dinástico en la transmisión del status privilegio y la tendencia hacia la implantación o estabilización de formas tradicionales de hegemonía política sobre el Estado. Desde el punto de vista del desarrollo, debe señalarse la incidencia negativa de tres factores derivados de la estructura agraria: el marginalismo social de la población campesina, el debilitamiento de los medios de integración nacional y el cegamiento de los canales de comunicación colec-

tiva (1).

El segundo factor es el de la industrialización periférica sectorial, limitada al estrecho marco de un mercado interior de baja capacidad adquisitiva, que no se fundamenta en la asimilación racional de los principios maestros de la revolución industrial, ni en la investigación científica, ni en la adopción de patrones tecnológicos propios. Este modelo tradicional de industrialización, se apoya sobre tres elementos: un control monopolista del mercado interno, que le permite compensar la baja productividad con los altos precios; una política mercantilista de bajos salarios, divorciada de la productividad y orientada en el sentido de utilizar el crecimiento explosivo de la población como una fuerza negativa de presión sobre el mercado del trabajo; y un sistema inequitativo de intercambio entre el sector manufacturero y el sector agrícola. Estos procesos de industrialización, son por lo general, producto de una importación colonialista de tecnología, que no han correspondido a una transformación cultural interna, ni a una modificación sustancial en el cuadro de las profesiones tecnológicas, ni a una posibilidad de utilización plena de la capacidad instalada (la mayoría de las industrias tradicionales sólo emplean una parte de esa capacidad, demostrando que las magnitudes empresariales fueron diseñadas de acuerdo a los arquetipos metropolitanos y no a las necesidades y problemas del desarrollo interno).

Los efectos de semejante enfoque de la industrialización, han sido: el mayor desajuste en el crecimiento de la agricultura y de la industria y la traumatización del desarrollo social por el uso de máquinas que sustituyen trabajo en gran escala, como en los casos de sustitución indiscriminada de la producción artesana sin apertura de nuevos frentes de actividad económica o sin una reorientación de los talleres hacia los servicios de complementación.

El tercer factor es el crecimiento desequilibrado de los sectores básicos de la economía (agricultura, industria, servicios) y de las regiones en que se descompone la geografía dinámica de cada país. Ese crecimiento desequilibrado ha ido acentuándose, no sólo en la medida en que se profundiza el dualismo campo-ciudad, sino en la medida en que las poblaciones campesinas han llevado a las ciudades su miseria, su atrasada medida de valores y su sentido de frustración. Los términos de la urbanización en la América Latina han estimulado las concentraciones de la población y de los recursos de desarrollo, en ciertas áreas privilegiadas, formándose una constelación de regiones atrasadas e indigentes al nivel de las colonias interiores. En los países industriales, existe una relativa movilidad de factores y funciona un sistema de vasos comunicantes que opera

(1) Uno de los análisis más comprensivos y recientes del problema, está contenido en *Dialéctica do Desenvolvimento*, de Celso Furtado, Edit. Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1964.

como repartidor geográfico de recursos, neutralizando - en cierto grado - el efecto de la formación de grandes ciudades. Como lo ha anotado Simón Kusnetzs (1) la región más pobre de los Estados Unidos tiene ingresos diez veces más altos que el promedio nacional de los países atrasados. El crecimiento desequilibrado tiene dos expresiones fundamentales: las profundas diferencias estructurales, financieras y sociales, entre la agricultura y la industria (que se proyecta cuantitativamente en las tasas de crecimiento del producto y del ingreso) y la hipertrofia del sector de servicios, como lógica consecuencia de la urbanización aluvional y del creciente divorcio entre el Estado y los procesos de desarrollo.

Entre 1945 y 1962, dice Prebisch (2), mientras la población activa creció a razón de 2.6% anual y la ocupación en las actividades de producción y transporte a la tasa de 1.9%, los servicios aumentaron su ocupación en la fuerte proporción del 5% anual. En 1945, el 21% de la población activa se encontraba ocupada en los servicios; actualmente, esa proporción se ha elevado al 30%. Hay generalmente en las ciudades, agrega Prebisch, una plétora de mano de obra de inferiores ingresos, además de la gente ocupada en todos los servicios personales no calificados, desde el servicio doméstico hasta el ínfimo comercio callejero, así como las actividades artesanales de carácter precapitalista (3). Esta acelerada y explosiva inflación de los servicios urbanos - sin contrapartida en la esfera de la capacidad productiva - descarta el supuesto econométrico de que toda traslación de población activa del campo a la ciudad, constituye un indicador de desarrollo. Mientras no se modifique la estructura ocupacional de las ciudades, esta transferencia masiva de fuerza de trabajo rural puede acarrear mayores desequilibrios sociales, sin ventaja para el mejoramiento de la estructura del empleo.

El cuarto factor se refiere a la coexistencia de una economía de escasez (recursos de técnica y capital) con un régimen de recursos ociosos, dentro del marco ortodoxo de la libre iniciativa privada. Una de las mayores y más peligrosas falacias que se han propagado en la América Latina, consiste en señalar como cuestión clave del atraso la escasez absoluta de recursos (de capital y técnica) debiendo ponerse el mayor acento - en cualquier propósito latinoamericano de desarrollo - en la participación masiva de la inversión y la ayuda extranjeras. Desde luego, toda economía subdesarrollada es una economía de escasez, pero ésta no siempre tiene un

(1) Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas, Cuernavaca, México 1961.

(2) Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Edc. Fondo de Cultura Económica, México 1964, pág. 30.

(3) Bases de la Economía Contemporánea. Elementos para una Economía de la Defensa, Antonio García, Edic. R.F.I.C., Bogotá 1948, véase también, del mismo autor, Regímenes Indígenas de Salariado, Edic. América Indígena, Instituto Indigenista Interamericano, México 1946.

carácter absoluto, ni el problema de las carencias podrá resolverse por una simple operación de bombeo o transferencia de inversiones y asistencia técnica extranjeras. La cuestión clave e insustituible radica en el esfuerzo interno y en la capacidad de movilización de la energía nacional, de sus recursos y posibilidades, de acuerdo a un objeto estratégico de desarrollo. Sólo por medio de ese enorme esfuerzo - cuyo órgano de promoción y conducción sólo puede ser el Estado - podrá disminuirse el coeficiente de escasez a sus términos reales y crearse las condiciones para que cada sociedad asimile los principios culturales de la revolución tecnológica e industrial. Sin ese cambio de estructuras y de conducta, la transferencia de recursos financieros y técnicos del mundo exterior al área latinoamericana, no podrá promover ese sálto adelante en que consiste el llamado por Rostow período de despegue.

La existencia de un régimen de recursos ociosos (tierras, aguas, trabajo, técnica y ahorros), demuestra la sorprendente relatividad de una economía de escasez y sitúa el problema en su verdadero carácter: como un problema de estructuras inadecuadas y anacrónicas, que determinan un mal uso de los recursos, un deficiente ahorro, unos elevados e inflexibles consumos suntuarios y una baja productividad. La tierra agrícola latinoamericana no se cultiva ni en una décima parte, y ese coeficiente de uso lineal no llega al 3% en algunos países de enorme potencial, como el Brasil. En un país que depende de la agricultura de riego, como Chile, las grandes unidades de tipo latifundiarario emplean menos del 50% del área regada, mientras el país se ve enfrentado a una importación anual cercana a los 120 millones de dólares en productos agrícolas (algunos no sustituibles), comprometiendo la cuarta parte de sus ingresos ordinarios en moneda extranjera.

En lo que hace a la industria manufacturera, apenas se emplea ordinariamente de un 40 a un 70% de la capacidad instalada, y en la mayoría de los países, el proceso de industrialización se ha efectuado no sólo substituyendo importaciones, sino arruinando masivamente el extenso sector de la economía artesanal. Aún en países como Argentina, en el que la industria contribuye con cerca del 40% del producto nacional bruto, la capacidad ociosa de las empresas fluctúa entre el 30 y el 75% y la masa de obreros desocupados, en 1964, se aproximaba al nivel de las 800.000 personas.

No obstante las bajas tasas de ahorro características de la América Latina (como contrapartida de los elevados niveles de consumo suntuario de las clases altas y de la gravitación creciente de los hipertrofiados aparatos de fuerza sobre el presupuesto del Estado), ese ahorro interno se canaliza, de preferencia, hacia los sectores de mayor rentabilidad financiera y no hacia los de mayor potencialidad productiva. Y no solamente va en aumento la masa de población activa desempleada, en términos absolutos, sino las poblaciones marginales estranguladas en economías paupérrimas de subem-

pleo. Un elemento característico de la subocupación de la mano de obra agrícola - en los diversos tipos de economía rural existentes en la América Latina - es el de que el campesino argentino trabaja en promedio sólo 218 jornadas efectivas al año, en Chile 210, 200 en Ecuador y Colombia, 180 en El Salvador. La mayor desocupación se produce en las economías minifundistas y en los latifundios de plantación que concentran la demanda de mano de obra en ciertos cortos períodos estacionales.

En lo que hace a la estructura rural del empleo, se tienen datos como el de que en Colombia (país en el que se desarrolló históricamente una clase media rural, vinculada a la cultura del café), las explotaciones marginales de menos de media hectárea constituyen las cuatro décimas partes de las plantaciones cafetaleras, ocupando el 5.8% del área plantada y participando en el 5.3% de la producción. Semejante minifundismo arraigado a la plantación por medio del endeudamiento crónico y las relaciones de dependencia comercial y financiera, supone un enorme desperdicio del 85% de la capacidad anual del trabajo y una economía al nivel de la miseria, en la que ingeniosamente se combinan la desocupación de los hombres y la explotación esquilmante de la tierra.

El quinto factor es el pragmatismo tecnócrata y la inasimilación de los presupuestos culturales de la revolución industrial. En los procesos de industrialización en América Latina, se han adoptado, colonialmente, los modelos norteamericanos de mecanización, basados en la sustitución simple del trabajo humano por máquinas. Uno de los problemas fundamentales de aplicación de este enfoque simplificado de la revolución industrial, ha consistido en la incapacidad de ligar, orgánicamente, los procesos de la mecanización a las formas complementarias de racionalización económica y empresarial. La industrialización, como sistema de introducción de máquinas dentro del circuito privilegiado de las ciudades, ha logrado notables avances en la esfera de la productividad (se ha fijado una relación de uno a ocho entre los niveles de productividad de los estratos artesanales y fabriles, en América Latina), pero se ha atascado en un contexto social y económico que se ha quedado atrás (estructura agraria latifundista, que no responde a los estímulos de la moderna tecnología y a la demanda industrial de materias primas; mercado interior constituido por clases de bajos ingresos, tipos de cultura que aún conservan las normas tradicionales de ascendencia hispano-colonial; mínima vinculación de las profesiones con las exigencias científico-técnicas del desarrollo). Ni siquiera en la industria manufacturera se ha operado esa revolución del salario que consiste en la superación de los patrones mercantilistas vigentes en la Europa del siglo XVIII, y en la instalación de un método de relaciones, directas e indirectas, entre la remuneración del trabajo y la productividad. Las normas salariales del mercantilismo europeo, se caracterizaron por la combinación pragmática de dos elementos: la fijación de bajos salarios como supuesto o condición de los bajos

costos; y la determinación de los niveles de remuneración, de acuerdo a las relaciones mecánicas entre la oferta y la demanda en el mercado del trabajo. Caracterizándose el actual crecimiento latinoamericano por la explosión demográfica (tasas cercanas al 3% anual), las tendencias existentes han operado en un sentido de desquiciamiento del progreso social: la degradación o depresión del mercado del trabajo (como efecto de la enorme población activa que carece de empleo) y la menor participación de las clases trabajadoras en el ingreso nacional.

De otro lado, la mayor parte de las poblaciones latinoamericanas (localizadas en el campo, en el minifundio, el colonato, la aparcería y el peonaje), están por fuera de los canales de participación cultural en cualquier proceso de cambio. Una característica de la marginalidad campesina, es la de que el mayor porcentaje de la población activa ni siquiera ha llegado al estadio de la alfabetización. En Colombia, según el censo de 1951, sólo el 50% de la población activa tenía instrucción primaria, 7% secundaria y 1% universitaria; pero en el campo (con el 53.9% de esa población activa en 1951 y alrededor del 50% en 1960), el 76% es analfabeta, la mitad de los niños inscritos no frecuentan la escuela primaria por más de un año y la deserción en el ciclo escolar es del 92%. Esta no es, desde luego, una situación extrema, ya que en Guatemala el analfabetismo de la población campesina es del 83% y el de las poblaciones indígenas del 91%, quedando por fuera de cualquier tipo de educación el 74% de la población en edad escolar (1960). En un país de estilo europeo, como Chile (en el que sólo el 16% de la población no sabe leer ni escribir, en 1962, y el nivel primario ha comprendido el 76% de la población en edad escolar), el analfabetismo rural comprende a más de la tercera parte de su población activa.

Dentro del cuadro paradójico de la sociedad latinoamericana, el constante drenaje de una élite de profesionales científico-técnicos (que ha emigrado hacia los Estados Unidos o hacia los grandes centros industriales del mundo), constituye un factor de retardo de la transformación cultural que busca dar respuesta desde adentro, a los problemas del desarrollo. Así como América Latina es exportadora neta de capital, está convirtiéndose también en exportadora neta de inteligencia científico-técnica. Y son precisamente los profesionales y talentos de nivel superior, los que, presionados por un mercado de trabajo insuficiente o de inequitativas remuneraciones, emigran a los Estados Unidos en busca de salarios altos y posibilidades de superación tecnológica. Estos fenómenos adquieren la mayor gravitación social en países como Argentina, con elevado nivel de cultura profesional pero un mercado de servicios y un proceso de industrialización erosionados por el impacto de la frustración y los desajustes estructurales. Otro ejemplo dramático es el de Bolivia, país que efectuó una profunda revolución en 1952, que no pudo proyectar sobre la estructura del Estado y sobre su esquema político de desarrollo, adoptando los patrones norteamericanos de la estabilización monetaria y de la economía de libre empresa. Atascada en la pobreza de recursos técnicos y financieros, la revolución nacional

de Bolivia tomó el camino equivocado de no centrar su energía y sus recursos en la capitalización y consolidación de economía de empresas de Estado y en la reforma agraria, aceptando una "estabilización monetaria" fundamentada en las bajas remuneraciones de trabajo (25 o 30 dólares mensuales para los profesionales técnicos), como sustituto de una estricta y planificada utilización de sus propios recursos técnicos y financieros, estatizados en sus ocho décimas partes. El efecto de semejante política fue el drenaje de una población cercana a los 1.500 profesionales, técnico-científicos hacia los Estados Unidos o hacia países latinoamericanos, mientras el país debió importar cerca de mil funcionarios enrolados en las misiones extranjeras de asistencia técnica, con sueldos entre 800 y 1.000 dólares. Este fenómeno no sólo debe estudiarse desde los aspectos económicos y culturales de la descapitalización técnica, sino desde otro ángulo de enfoque: el cuantioso desperdicio de recursos financieros latinoamericanos, empleados en la formación profesional y técnica, recursos que representan una valiosa subvención de los países latinoamericanos a la opulencia y desarrollo equilibrado de las naciones industriales. Pérdida de recursos financieros y humanos y tanto como eso pérdida de la batalla contra el tiempo. Posiblemente el único país latinoamericano que ha ganado la capacidad de retener su población técnica y de ampliar sus estructuras de formación profesional, ha sido México, en razón de que los procesos de nacionalización y de reforma agraria han abierto las puertas a una vigorosa industrialización y a un acelerado desarrollo del sector empresarial del Estado (petróleo, petroquímica, energía eléctrica, etc.). El sector estatal de la economía ha estimulado el desarrollo de la investigación científica y de la cultura tecnológica, provocando la formación de una nueva clase media, enérgica y capaz, con elevados niveles de remuneración y de iniciativa. México ha sido el primer país latinoamericano en diseñar, sobre su propia experiencia, un modelo de desarrollo fundamentado en un dinámico sector estatal de la economía y en una constante expansión de las estructuras de educación, seguridad social y servicios asistenciales.

El sexto factor está constituido por las estructuras financieras no adecuadas a la problemática del desarrollo económico y social en los países latinoamericanos e inspirados en modelos de libre crecimiento y de absolutismo de la empresa privada. Paralelamente, ha ido propagándose una tendencia hacia la formación de estructuras estatales o mixtas de financiamiento del desarrollo, del estilo dinámico de la CORFO chilena, formada en períodos de radicalización política y de acceso al gobierno de las nuevas clases reformistas (radicales, socialistas y comunistas). El papel de esas estructuras estatales o mixtas ha variado de país a país, ya que su capacidad operativa no depende exclusivamente de la disponibilidad de recursos financieros, sino de su vinculación a un proceso vital de reformas. La dinámica de la Corporación de Fomento de Chile no puede desprenderse del proceso de reforma que acompañó al primer gobierno radical-socialista; y por contrapartida, la carencia de gran-

des objetivos nacionales no ha podido dinamizar una estructura de tan notable potencial financiero como la Corporación Venezolana de Fomento. En las zonas polares de este proceso, se localizarían México y Colombia: el primero, un país en que la Nacional Financiera ha desempeñado un enérgico papel en la promoción y canalización industrial del ahorro interno, dentro del flexible marco del sector estatal de la economía; y el segundo, un país de estructura oligárquica y conservadora, en el que las Corporaciones Financieras Privadas constituyen sólo un andamiaje del sector privado de la economía y un vehículo operativo de la banca comercial y las sociedades privadas de capitalización.

El séptimo factor es la conservación de un sistema colonial de relaciones de intercambio entre la ciudad y el campo. Así como en el orden internacional se señaló como uno de los factores más adversos (a las posibilidades de desarrollo de los países latinoamericanos) el de la inequitativa relación de precios de intercambio entre naciones industriales y naciones aprisionadas en una elemental producción de bienes primarios, en el marco interno se ha proyectado semejante status en la injusta relación de intercambio campo-ciudad.

El campo debe intercambiar productos primarios en cuyo precio final apenas participa de un 15 a un 40%, por productos industriales y servicios de altos niveles de precio (operando el sector de intermediación en el doble sentido de comprimir la participación en el precio de venta de los productos agrícolas y de inflar el precio de distribución de las mercancías industriales).

El problema no sólo se caracteriza por la práctica de esta forma de colonialismo interior en las relaciones de intercambio, sino por las peculiaridades sociales de generación y distribución del ingreso agrícola. La agricultura latifundista opera sobre tierras caras y trabajo barato y su rentabilidad financiera descansa sobre la recaudación de renta fundiaria, la evasión tributaria y la utilización de formas serviles de trabajo (colonos, aparcería y peones de asentamiento). Una proporción elevada del ingreso agrícola sirve para financiar los consumos suntuarios de las clases latifundistas, escapándose de la agricultura descapitalizada hacia el circuito de la economía comercial y fundiaria de las ciudades. La expresión más aguda de esta modalidad social del atraso, ha sido la supervivencia de formas marginales de la economía salarial, como ocurre en las haciendas serranas del Perú, Ecuador y Colombia, y el cuadro de enormes desniveles entre la remuneración del trabajo en las ciudades y en los campos. En el área de las haciendas de tipo tradicional de Colombia, Ecuador y Perú, las remuneraciones oscilan entre 15 y 20 centavos de dólar, mientras el salario del obrero industrial fluctúa entre 1.50 y 2.00 dólares diarios, generándose una profunda brecha entre los niveles salariales urbanos y rurales.

La escala de desniveles llega al máximo desajuste, al re-

lacionar los niveles de remuneración del trabajo agrícola con los existentes en el país que las clases altas latinoamericanas han tomado como arquetipo: los Estados Unidos. El ingreso mensual de un obrero agrícola de Colombia, es apenas el 6.5% del salario agrícola norteamericano.

El octavo factor es la gravitación invisible y poderosa de los factores de desfinanciamiento nacional, bien sea como efecto de la estructura colonial de la inversión privada extranjera, como secuela de la relación inequitativa de intercambio con las naciones industriales o como consecuencia de la falta de objetivos nacionales de las clases altas que exportan ahorro interno a los grandes centros financieros del mundo.

La relación inequitativa de intercambio entre países industriales y países atrasados, constituyen el marco desfavorable de las economías subdesarrolladas y la fuerza negativa que anula los esfuerzos por obtener, en el mercado exportador, una justa remuneración por el producto de su trabajo. La tendencia histórica ha sido la de vender a bajos precios los alimentos y las materias primas y comprar a precios altos los productos industriales y los servicios. Con profundo sentido crítico apunta Prebisch (1) que "el deterioro reciente de la relación de precios de intercambio, está revelando una vez más la debilidad congénita de los países periféricos para retener todo el fruto de su progreso técnico". Tomando como base de comparación la relación media de precios del intercambio exterior del período 1950-54 (período de relación de precios favorable, pero por debajo de los niveles anteriores a la gran depresión mundial) el efecto del deterioro en 1955-60 es estimado por CEPAL en 7.400 millones de dólares. De donde se desprende que más del 60% del incremento anual de las exportaciones fue anulado por ese deterioro, así como el poder de compra adicional que los países latinoamericanos hubiesen obtenido con las entradas netas de capital exterior de cerca de 7.700 millones de dólares.

La estructura colonial de la inversión privada extranjera es aquella que sigue los lineamientos clásicos de la inversión geográfica, con una naturaleza de enclave sin relaciones dinámicas con la economía dependiente, como continuación extra-territorial de la economía de la metrópoli.

Uno de los tipos dominantes de la inversión privada extranjera es la que se ha vinculado a los yacimientos petroleros o a los sectores claves de la exportación, cuyas reglas de economía son las mismas de todo sistema colonial: abastecimiento de aceite crudo a la nación industrial, mínimo gasto en la zona productora, aplicación de patrones discriminatorios de remuneración del trabajo, hermetismo tecnológico, sistema de reservas que frenan el desarrollo de

(1) Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, ob. cit., pág. 9.

la economía dependiente pero que aseguran el potencial de abastecimiento futuro de la metrópoli. A estos factores podrían agregarse, el abastecimiento precario del mercado interno de gasolinas y lubricantes a precios del mercado patrón - y la anulación o postergación de las posibilidades de desarrollo de la industria petroquímica. Esta imagen de la inversión privada extranjera no corresponde, desde luego, a aquella que le atribuye un papel de centro de irradiación tecnológico o de escuela de iniciación industrialista de los países atrasados.

En Venezuela, no obstante constituir el petróleo más del 90% de las exportaciones, apenas ocupa un 2% de la fuerza venezolana de trabajo y los gastos en moneda local no son superiores al 20% del valor exportado (1). Posiblemente el status más bajo lo ocupe Colombia, en cuanto todavía reconoce propiedad privada sobre el subsuelo y en cuanto la exportación de aceite crudo y fuel oil por US \$70 millones no está sujeto a condiciones de reintegro de moneda extranjera (valor de las ventas) y en cuanto el país debe gastar de 10 a 15 millones de dólares en importación de gasolinas y lubricantes para el abastecimiento del mercado interno.

La carencia de propósitos nacionales de las clases latifundistas y de ciertos grupos de clase alta y media, se ha expresado en diversas tendencias de descapitalización creciente: a) en la exportación de ahorro interno, en forma de depósitos bancarios constituidos en los grandes centros financieros del mundo, en procura de seguridad política; b) en la práctica del comercio clandestino, como método de obtención de moneda extranjera que no se reintegra a la economía nacional o que ingresa luego como importación de capital extranjero; c) en la evasión-fiscal de las clases más ricas, movilizándolo su incontrastable poder político en la transferencia de las cargas tributarias - directas e indirectas - a las clases de más bajos ingresos.

Estas formas de exportación del ahorro interno o de expatriación de las divisas obtenidas en las exportaciones clandestinas, originan una masa de recursos financieros superior a las inversiones y préstamos extranjeros a la América Latina y constituyen una singular subvención latinoamericana al desarrollo de las naciones industriales.

Los depósitos peruanos en los bancos norteamericanos, alcanzaron un promedio de US\$80 millones, entre 1959 y 1961, revelando un incremento de 139% a mediados de 1964.

Promedio	1959/61	-	80 millones dólares
Fines de	1962	-	105 millones dólares

(1) La economía política de crecimiento, Paul A. Baran, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1959, pág. 208.

Fines de 1963 - 158 millones dólares
Mediados 1964 - 191 millones dólares
(Federal Reserve Bulletin, Junio de 1964)

Colombia depende de la exportación cafetera para el suministro de dólares al mercado cambiario, en cerca del 90% (por cuanto algunas exportaciones, como la del petróleo, son exportaciones des-nacionalizadas y que no aportan moneda extranjera, aun cuando se registren en las estadísticas de la balanza comercial): sin embargo, de un valor de US\$ 400 millones, el 20% corresponde a operaciones de contrabando del grano (80 millones de dólares) (1).

Estos factores de desfinanciamiento nacional, están articulados a la estructura deficitaria de la balanza de pagos, expresando el constante erosionamiento de las economías subdesarrolladas y la necesidad de emplear, aproximadamente, una cuarta parte de la moneda extranjera (valor de las exportaciones) en el pago del endeudamiento externo. Presionada por esta urgencia financiera, América Latina está acudiendo a la banca internacional en demanda de recursos destinados más a financiar el endeudamiento que el desarrollo.

Debe también considerarse como un canal de desfinanciamiento, el proceso de adquisición, por Gobiernos latinoamericanos, de empresas extranjeras obsoletas y que han rebasado los niveles de la explotación económica, ya que constituyen un método de refinanciamiento de las naciones industriales a costa del ahorro de los países pobres, sin una contrapartida de industrialización real. Uno de los ejemplos más recientes es la compra por el Gobierno Colombiano (Instituto de Aguas y Fomento Eléctrico) de las instalaciones obsoletas de la Compañía Colombiana de Electricidad (subsidiaria de un monopolio norteamericano) con unidades entre 20 y 33 años de uso, avaluadas internamente en 8 millones de dólares, por US\$ 25.6 millones de dólares, suma que representa más de un 20% del total de Ingresos Corrientes del Gobierno Nacional en 1962 (a pesos constantes de 1958) (2).

(1) El Comercio, Quito, Mayo, 26/1965, Orbe Latinoamericana.

(2) Declaraciones del Consejero Nacional de Planeación, José Comsuegra, El Tiempo, Bogotá, Junio 13, 1964.

LA INFLACION COMO ELEMENTO DE ESTRUCTURA DEL ATRASO

Dentro de este esquema, la inflación es tanto una expresión del constante erosionamiento de las economías subdesarrolladas, como una estrategia de crecimiento económico a costa del progreso social y de la más injusta distribución del ingreso entre las clases sociales.

El primer enfoque, determina el carácter de los procesos inflacionarios en cuanto proyectan los desajustes estructurales frente a los problemas de una población en crecimiento explosivo, de una aceleración industrial y de un Estado cuya estructura de fuerza le impelen a tomar una mayor proporción de Ingreso Nacional (de un 15 a un 20%) sin que desempeñe un más activo papel en la inversión nacional y el desarrollo de la capacidad productiva. La razón de la estabilidad económica, social y política de México - no obstante los graves problemas que aún afronta - ha de encontrarse en la incidencia de tres factores maestros: la reforma agraria, que destruyó la antigua hacienda y modificó el cuadro de la tenencia de la tierra; la nacionalización del petróleo, que puso en manos del Estado uno de los factores básicos del desarrollo; y la agilización dinámica del sector estatal, que absorbiendo sólo un 10% del ingreso contribuye con el 40% de la inversión nacional.

La inflación expresa el desajuste fundamental entre las necesidades crecientes (población, industrialización, urbanización hipertrofiada, expansión burocrática del Estado, demandas de la inversión extranjera) y la tendencia decreciente de los ingresos. En el orden de las relaciones externas, ha ido creándose una presa deficitaria en la balanza de pagos de la América Latina, como producto de varios factores: la desfavorable relación de precios de intercambio; el régimen de la inversión privada extranjera (en cuanto representa una exigencia adicional de importaciones de materias primas, repuestos y bienes de capital o pagos financieros por patentes y marcas); y el drenaje de ahorro interno hacia los grandes centros financieros de refugio. Son estas fallas estructurales las que determinan la naturaleza del déficit en la balanza de pagos y las que han generado, tanto el desplome de las grandes monedas latinoamericanas (cruzeiro del Brasil, peso argentino, peso chileno, peso uruguayo, peso colombiano, etc.), como los procesos de endeudamiento externo que apenas cubren, transitoriamente, algunos de los efectos más negativos de la situación deficitaria. Ninguna de estas políti-

cas se ha orientado hacia el centro del problema: el desajuste estructural entre una economía de necesidades crecientes y un sistema de relaciones que determina una economía de ingresos decrecientes.

De otra parte, la inflación es una estrategia de crecimiento por medio de la cual, las clases altas aseguran una mayor participación en el ingreso nacional (en forma de renta e interés), a costa de la reducción de los ingresos reales de las clases asalariadas (obreros y empleados). Esta estrategia se inspira en la teoría de que la formación del ahorro interno sólo es posible por medio de una desigual distribución del ingreso entre las clases sociales. La realidad latinoamericana ha demostrado lo contrario: que la mayor participación de las clases altas en el ingreso nacional, no ha significado mayor desarrollo económico, sino dilapidación del ahorro, consumos suntuarios, inversión expeculativa o exportación de capital hacia los países de refugio; y que la menor participación de las mayorías trabajadoras en ese ingreso, no sólo han conllevado una degradación de los niveles de vida, sino un estrangulamiento de las posibilidades expansivas del mercado interior.

FRUSTRACION DE LOS MODELOS OCCIDENTALES DE ESTADO REPRESENTATIVO

I

Si bien las posibilidades de Estado representativo (voto universal, auténtica participación de las masas populares en los mecanismos de sufragio, juego democrático de partidos y confrontación de ideologías, responsabilidad institucional y libertades públicas), se ha circunscrito a los países latinoamericanos australes y de fuerte inmigración europea (Argentina, Uruguay y Chile) o a los que han efectuado revoluciones profundas con una total fractura del antiguo esquema de república señorial (México, Bolivia, Cuba), está provocándose un proceso de frustración de las formas políticas ya conquistadas (en el orden de la autenticidad y universalidad del sufragio o en el de la vigencia de las libertades públicas y personales). Este proceso regresivo - y que tan aguda incidencia ha tenido en la reciente historia de países tan evolucionados como Uruguay - tiene su origen en la pronunciada tendencia hegemónica de las oligarquías conservadoras y las clases terratenientes, así como en el esclerosamiento de los partidos radicales de clase media y de los movimientos sindicales que entre la primera post-guerra mundial y la gran depresión de 1930 lograron la implantación de importantes reformas políticas y sociales. En la adopción o mejoramiento de esas formas occidentales de Estado representativo, no han desempeñado ningún papel los movimientos sindicales y los partidos inspirados en la ortodoxia comunista, no obstante su inclinación ideológica hacia la teoría de la revolución democrático-burguesa.

A la formación de una estructura centralizada y oligárquica en el capitalismo latinoamericano, ha correspondido una tendencia hacia el absolutismo político y hacia la contracción del sistema de libertades públicas y derechos sociales y personales. Desde luego, varían el carácter de la estructura oligárquica y los grados de concentración de poder social y político, de país a país. En donde existe un monopolio sobre la tierra agrícola y una rígida concentración de los ingresos y del poder, en manos de una reducida aristocracia terrateniente (como en la Bolivia anterior a 1962), la desigualdad social está apoyada en un sistema político que cierra todas las vías de acceso de las masas campesinas a la representación democrática: el juego electoral se limita, entonces a la movilización de minorías urbanas extraídas del artesanado, la clase obrera y las clientelas burocráticas (el 1.4% de la población nacional). En el otro extremo de la escala, la aristocracia terrateniente argentina

no sólo se ha concentrado en la Sociedad Rural (la que con una afiliación que representa el 1% de la población rural asociada en cooperativas y sindicatos - cerca de un millón de personas - concentra el poder de decisión sobre la política agraria), (1) sino que ha logrado penetrar ideológicamente en los partidos clásicos (liberal, conservador y radical).

En más o en menos, las formas del Estado representativo van adquiriendo un carácter quietista y ornamental.

En el sector de los países latinoamericanos en el que se logró un mayor refinamiento en los sistemas de representación, en la participación democrática de las masas y en el juego institucional (como en Argentina, por la doble influencia de la inmigración europea y de los arquetipos ingleses de organización política), el marchitamiento de los modelos occidentales de Estado de Derecho, adopta tres formas dominantes: la regularización del "estado de sitio" como método de compaginar las tendencias absolutistas y las tradiciones de legalidad aparente; la reducción y enrarecimiento del ámbito de las libertades personales y el enfoque policial de los conflictos del trabajo y de la marea escendente de la organización sindical. Refiriéndose al régimen de estado de sitio, escribe Risieri Frondizi, en *El futuro de la democracia en América Latina* (2) que "ese recurso extremo, reservado por la Carta Magna para situaciones excepcionales, se convierte en un hecho normal. En la Argentina vivimos bajo el régimen del estado de sitio durante más de 5 años. Todo el proceso previo a las dos últimas elecciones presidenciales tuvo lugar bajo el estado de sitio. Ello implica que el Poder Ejecutivo actúa discretamente sobre la base del desamparo legal de la ciudadanía". En Colombia, el régimen de estado de sitio convierte al Gobierno en legislador, en contralor y en juez de sus actos, ya que puede, por medio de Decretos, suspender la aplicación de las leyes y las garantías constitucionales: por este método de arbitrariedad encubierta en una escayola de reglas legales, se ha modificado la estructura misma de los controles democráticos e institucionales (la constitución y régimen de la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría Nacional, el Consejo de Estado, el sistema de sucesión presidencial). "La sistematización del estado de sitio ha ido reforzando las tendencias hacia el Cesarismo presidencial y hacia un uso cada vez más limitado y convencional de las reglas del "Estado de Derecho". En el período de los últimos quince años, con gobiernos civiles o militares, por lo menos trece años se ha mantenido al país

(1) Sociedad Rural Argentina, agrupa cerca de 10.000 socios, siendo el vocero de los grandes estancieros y cabañeros - Inventario de la Información Básica para la Programación del Desarrollo Agrícola en la América Latina, Argentina, Washington, Edic. CIDA, pág. 65.

(2) Cuadernos Americanos, No. 4, 1964, México, pág. 10.

dentro del régimen de legalidad marcial y la creciente gravitación del "estado de fuerza" (1). En los países latinoamericanos más atrasados - del estilo de Nicaragua u Honduras - el absolutismo político adquiere las formas bárbaras y elementales del cesarismo presidencial.

En el sector latinoamericano en el que se aplican modelos tradicionales y colonialistas de crecimiento, han ido calzando y compaginándose dos formas que parecían contradictorias: la del absolutismo político y la liberalización económica, respondiendo a la nueva fórmula de las clases conservadoras: Estado liberal y ausentista frente a las clases fuertes; Estado fuerte y absolutista frente a las clases débiles.

Esta es la explicación de que las masas populares no puedan intervenir en la conducción del proceso de desarrollo, si bien su status social y sus niveles de vida no pueden compararse con los del proletariado europeo en las últimas fases de la manufactura o las primeras de la revolución industrial.

En "Teoría Económica y regiones subdesarrolladas", (2) enseña Gunnar Myrdal que "la austeridad que debe imponerse al nivel de vida de las masas de la población, por la sencilla razón de ser éstas el grupo social más numeroso, constituye una política mucho más difícil de implantar hoy en los países subdesarrollados, que lo que fue en los que en la actualidad están altamente desarrollados, en las primeras etapas de su desenvolvimiento. Esto se debe tanto a su mayor pobreza como a su nueva ideología, consistente en que el desarrollo económico tiene como objetivo elevar el nivel de vida de las masas de la población". Este raciocinio, típicamente occidentalista y europeo, se edifica sobre varios supuestos erróneos, como el de que la mayoría de la población en los países subdesarrollados participa en el ingreso nacional en una muy elevada proporción o el de que en la ideología de los modelos conservadores de desarrollo existe alguna preocupación por enlazar el crecimiento económico y el progreso social. Es claro que las masas trabajadoras de la América Latina luchan por unos niveles de vida que no conocieron los obreros ingleses en las sórdidas fábricas de fines del siglo XVII o parte del XVIII, pero sus niveles de vida están quince o veinte veces por debajo de los niveles medios de la clase obrera en los países industriales. La frustración de las formas clásicas de Estado representativo, ha debilitado la capacidad de esas masas populares de modificar, por medios políticos e institucionales, las relaciones desfavorables en el mercado del trabajo y los niveles salariales impues-

(1) Colombia, Esquema de una República Señorial, Antonio García, Cuadernos Americanos, Noviembre-Diciembre 1961, México, pág. 87.

(2) Edic. Fondo de Cultura Económica, México 1962.

tos de acuerdo a la orientación mercantilista de la clase patronal. Es esta situación la que explica la tendencia latinoamericana hacia una participación decreciente del trabajo en el ingreso nacional, así como la vigencia relativa de la Ley de Bronce de los Salarios, que los limita a niveles estrictos de subsistencia. Las mayores conquistas no se han efectuado en el campo de los salarios reales sino en el de la seguridad social, especialmente en el grupo de países que han efectuado reformas revolucionarias de estructura - como México - o reformas en la esfera de los servicios asistenciales como Argentina, Chile o Uruguay.

II

Relación desfavorable y desequilibrada, en el Estado latinoamericano, entre las funciones de poder y las funciones de gestión económica, servicio asistencial y regulación del privilegio. Esa relación desfavorable ha ido nutriendo un proceso de atrofia de las estructuras de servicio asistencial y gestión económica y de hipertrofia de las estructuras de coerción y de fuerza. De una parte, estos procesos revelan las tendencias ideológicas hacia el absolutismo político y hacia el tratamiento policial de los conflictos sociales, y de otra proyectan las ideologías de liberalización económica enderezadas al desmantelamiento del Estado como economía de empresa y como órgano de regulación o de servicio asistencial.

Dos son los factores que inciden más negativamente sobre este tipo de Estado tradicional y generan una dinámica de sustentación del atraso: la tendencia de evasión fiscal de las clases ricas y de transferencia de las cargas tributarias sobre las clases más pobres de la sociedad latinoamericana, en la vertiente de los ingresos del presupuesto; y la gravitación creciente de las estructuras de fuerza sobre el sistema del gasto público, por la constante presión de las clases tradicionales y la fuerza de arrastre del alineamiento estratégico en que están comprometidos los gobiernos latinoamericanos. La tendencia hacia la evasión fiscal de las clases más ricas ha frustrado las reformas basadas en el impuesto directo y la justicia distributiva, anulando las posibilidades institucionales de redistribución social del ingreso a través del mecanismo de las finanzas públicas. De otra parte, han privado al Estado de los recursos financieros necesarios para que opere enérgica y eficazmente sobre el desarrollo económico y social, a través de la política del gasto y la inversión, de los servicios asistenciales y de la economía de empresa.

La gravitación creciente de las estructuras de fuerza sobre el sistema latinoamericano de finanzas públicas (en niveles que fluctúan entre el 20 y el 40% del presupuesto general de gastos), supone una conformación o distorsión de la hacienda pública de acuerdo a las presiones y exigencias de una virtual economía de guerra y la necesaria reducción de la capacidad inversora del Estado.

El coordinador de la Alianza para el Progreso, en 1963, calculaba que los gastos militares conjuntos de América Latina ascendían a US \$1.500 millones de dólares en 1960, en tanto que el gasto público en educación sólo era de US\$1.300 millones ¡el 87% de lo gastado en aparato militar!. La contrapartida de semejante estructura del gasto público, no es la seguridad colectiva sino la existencia de unos 50 millones de analfabetos y de 7 millones de niños latinoamericanos en edad escolar que han quedado sin escuela. Según el Washington Post (agosto 13/62), los gastos militares latinoamericanos representan una suma seis veces superior a la contribución financiera que puede hacer el Banco Interamericano de Desarrollo a la América Latina. Lo que demuestra que la médula del problema latinoamericano de desarrollo no es la carencia absoluta de recursos, sino la deformada economía de uso de los recursos existentes.

Esta estructura del gasto público no sólo revela una tendencia de hipertrofia de los aparatos pretorianos, sino que va conduciendo, de golpe o por exclusas, a sustituir las soluciones de justicia características de un Estado de Derecho por las soluciones de fuerza.

Frente a las tendencias del Estado en los países desarrollados - combinación de un máximo de servicio con un máximo de poder o de un mínimo de poder con un máximo de servicio - una de las expresiones más radicales del atraso, en los países latinoamericanos, es la tendencia a conservar un Estado con el máximo de poder y el mínimo de servicio.

En la mayoría de los países latinoamericanos, el punto clave de la insuficiencia dinámica del desarrollo de la crisis de crecimiento, ha sido la carencia de un fuerte, orgánico y decisivo sector estatal de la economía, con audacia y capacidad para enfrentarse a este cuadro de funciones básicas: la de canalizar enérgicamente el ahorro y la inversión; la de distribuir los recursos escasos de técnica, tierra y capital de acuerdo a las exigencias vitales de un desarrollo equilibrado y armónico (en el sentido social, de sectores básicos de la economía y de regiones); la de regular la distribución social del ingreso - calibrando y comprimiendo los niveles de consumo de las clases; la de promover y conducir la revolución industrial por medio de un trasplante masivo de normas, máquinas y herramientas, en el grado necesario para generar una dinámica de cambio capaz de sustentarse por si misma. Con la excepción de los países latinoamericanos que han efectuado una revolución nacional - México, Bolivia y Cuba y del que aplicó una política nacionalista fundamentada en la estatización de empresas y servicios de carácter básico, Uruguay, las políticas de liberalización económica han impuesto el desmantelamiento del Estado y su anulación como estructura de regulación económica, de servicios asistenciales y de empresa.

El modelo teórico que ha ido propagándose en la mayoría de los países latinoamericanos - máxima libertad de la iniciativa pri-

vada y mínima capacidad empresarial o reguladora del Estado - ha desempeñado un activo papel en la consolidación de las estructuras de privilegio y monopolio social, en favor de las oligarquías locales y de los inversionistas extranjeros, pero ha sido incapaz de resolver los problemas de la capitalización interna, el financiamiento del desarrollo económico y el progreso social. Al anular al Estado como estructura de gestión económica, de captación del ahorro a través de los mecanismos fiscales y de contralor del privilegio, han anulado la única estructura capaz de romper el círculo vicioso de la miseria y de organizar el esfuerzo nacional hacia el desarrollo. De ahí que una expresión típica de estos modelos de liberalización económica sea el reforzamiento de los caracteres más negativos del atraso: la coexistencia de una economía de escasez de recursos de técnica y capital con régimen de libertad económica que ampara el desempleo, la inactividad y los recursos ociosos.

El Atraso como un Reto

A los países subdesarrollados ya no les es dable recrear el proceso de las naciones industriales y repasar de nuevo ese largo moroso camino de experiencias eslabonadas. El enorme problema histórico consiste en que deben partir de un nivel muy alto de adquisiciones culturales y de experiencias técnicas - las que constituyen el patrimonio del mundo de hoy - y en que deben acometer, frontal y simultáneamente, la tarea de su transformación como economías, como estructuras sociales, como sistemas de ordenación política, como tipos de cultura, como formas de pensamiento y de conducta. El inusitado arsenal de la cultura contemporánea no sólo se presenta como un incentivo, sino como un formidable reto. En los esquemas de crecimiento del siglo XVIII o XIX, casi todas las formulaciones eran limitadas y simples. La revolución industrial inglesa provocó un cambio fundamental en la estructura de la empresa y del mercado, pero no planteó, simultáneamente, esa compleja problemática de un salario ajustado a los niveles de productividad o de una equitativa distribución social del ingreso, que hoy constituye uno de los soportes de una teoría equilibrada del desarrollo económico. No exigió una correlación entre el progreso social y el desarrollo económico, ni entre el proceso de refinamiento de la representación popular y el cambio en las estructuras y funciones del Estado representativo, ni entre el requisito de una severa planeación y la vigencia y autenticidad de las libertades públicas.

El nudo dialéctico de esta gran paradoja contemporánea, consiste en que son los países atrasados los que deben ganar más rápidamente una mayor madurez cultural y política, para estar en condiciones de asimilar, en más corto tiempo, la revolución contemporánea (revolución social, revolución industrial, revolución política), de seleccionar los recursos y de aplicarlos de acuerdo a un propio esquema de la vida y del desarrollo. El gran reto es el de integrarse a la nueva cultura-ciencia, tecnología, filosofía, ética humanista e integrarse en un nuevo tipo de sociedad (sociedad nacio-

nal, sociedad latinoamericana), partiendo de comunidades desintegradas, arenosas y analfabetas. La América Latina (que está aún atada, en la mayoría de sus zonas rurales, a un horizonte localista de vida y de cultura), está obligada a resolver, simultáneamente, los problemas de la integración empresarial, de la integración del mercado y de la integración latinoamericana.

Es por eso que tiene menos sentido, en la moderna historia latinoamericana, continuar la tradición colonialista de importar arquetipos o modelos de desarrollo (el de la economía clásica inglesa, el del constitucionalismo anglo-sajón, el del racionalismo cultural francés, el del tecnocratismo norteamericano o ruso) o considerar la posibilidad de un estable desarrollo por compartimentos estancos o por medio de un largo y tortuoso proceso de cambios sectoriales. Ni siquiera países que hace unas décadas lograron mejorar el andamiaje de su Estado representativo, como Argentina, han podido sustraerse a esta regla de hierro: la conservación de las viejas estructuras agrarias y sociales - amparadas por el espejismo de una opulencia transitoria - terminó por entorpecer el funcionamiento de esta debilitada democracia política y por frustrar las posibilidades históricas del desarrollo nacional. Algunos países centroamericanos o antillanos, todavía anclados a formas de economía colonial, están encapsulados en formas de Gobierno - cesarismo presidencial en Haití o caudillismo pretoriano en Santo Domingo - que no permiten formular estos problemas elementales del desarrollo basado en la capacidad de autodeterminación económica, cultural y política.

A esta altura de la historia, carece de sentido el proponer fórmulas tecnocráticas de crecimiento que sólo toman unos fragmentos del problema y que se inspiran en una noción simple del desarrollo por compartimentos o sectores. Algunos países lograron elevar, considerablemente, su producto o su ingreso real por habitante, así como transferir a los sectores no agrícolas los dos tercios o las tres cuartas partes de su población activa: sin embargo, la experiencia histórica ha demostrado que su desarrollo carecía de fuerzas de autopropulsión y de elementos estabilizadores, precisamente porque sólo comprometían una parte de la sociedad nacional. Ni Argentina, ni Chile, ni Colombia, pudieron soslayar esta ley de hierro del desarrollo; la gravitación de sus viejas estructuras agrarias y sociales, la desigual distribución de los ingresos, la rigidez del sistema de clases, la concentración extrema del poder, el cegamiento de los canales de acceso a los medios de propagación de la nueva cultura (técnico-científica), han operado, a la larga, como factores de estrangulamiento del desarrollo ya conquistado. En esto consiste la agresiva naturaleza de la estructura del atraso, no importa que se halle al descubierto, como en Haití, o encubierta en una escayola de modernidad: en cualquier situación, estará generando un sistema de reacción en cadena. Las distorsiones y frustraciones del Estado Representativo, en Argentina, se proyectarán, negativamente, en la distribución social de los ingresos, haciéndola más desigual e injusta; y esta desequilibrada distribución del ingreso, generará ma-

yores tensiones sociales, mayor contracción del mercado interno y ampliación de la presa de subversión social. Y este proceso de conflicto y resentimiento, acrecentará la tendencia absolutista del Estado y alentará la expansión de los aparatos de fuerza, disminuyendo la capacidad inversora y estimulante del sector público. Y esta expansión de las estructuras de poder del Estado, ya no podrá financiarse con el desarrollo real (vale decir, con una ampliación de la capacidad productiva y de ahorro de todos los sectores), sino con una elevación de las cargas tributarias y con emisiones de dinero, esto es, con injusticia social (ya que las mayores presiones fiscales se ejercen sobre las clases de más bajos ingresos) y con métodos inflacionarios. Este proceso de estrangulamiento, expresa la interrelación que existe entre los componentes fundamentales de la vida social y genera el círculo vicioso del atraso. Planteado el problema en estos términos, el desarrollo no puede concebirse como una limitada operación de crecimiento del producto, de elevación de los ingresos, de expansión de la cultura por circuitos sociales o de participación limitada de las masas en los procesos de conducción democrática del Estado, sino como una estrategia revolucionaria de enfrentamiento a las estructuras múltiples y articuladas del atraso, fracturando su poder y aniquilando su dinámica regresiva.

CARACTERES DINAMICOS DE LA ESTRUCTURA AGRARIA LATINOAMERICANA

NOCION DINAMICA DE LA ESTRUCTURA AGRARIA

La estructura agraria se fundamenta en un sistema de tenencia de la tierra, pero sólo puede comprenderse y definirse como una suma, intercondicionada, de elementos de ordenación económica y social y de relación con una estructura nacional de organización política, de mercado y de cultura.

Un esquema de la estructura agraria puede ser diseñado como en el Gráfico No. 3.

La tenencia agraria se define como un sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio sobre la tierra y adopta diversas formas históricas: unas, fundamentadas en la propiedad (de carácter estatal, comunal o privado); otras, en la tenencia precaria (aparcería, arrendamiento, ocupación sin título legal). Es fundamental, para una objetiva comprensión de los problemas estructurales del campo latinoamericano, tener en cuenta estas dos cuestiones básicas:

- a) La de que ninguna de las formas precarias básicas - arrendamiento y aparcería - corresponden a las existentes en las sociedades de capitalismo desarrollado y abierto, como las de Europa Occidental y los Estados Unidos, generando una enorme cantidad de confusiones el empleo de una misma denominación institucional para formas sociales enteramente diferentes; y
- b) la de que existen dos formas muy diferenciadas de tenencias precarias, desde el punto de vista social: las tenencias que originan unas ciertas formas de economía independiente y las que, estrictamente, se catalogan como sub-tenencias (1), por cuanto están integradas al marco de la economía latifundista (inquilinos chilenos, huasipungueros ecuatorianos, feudatarios y yanaconas del Perú, terrazgueros colombianos, etc.).

(1) Evolución y reformas de la estructura agraria en América Latina, Solón L. Barraclough, Arthur L. Domike, Edic. ICIRA, Santiago de Chile, 1965, págs. 8/9 - 55.

Elementos de la Estructura Agraria.-

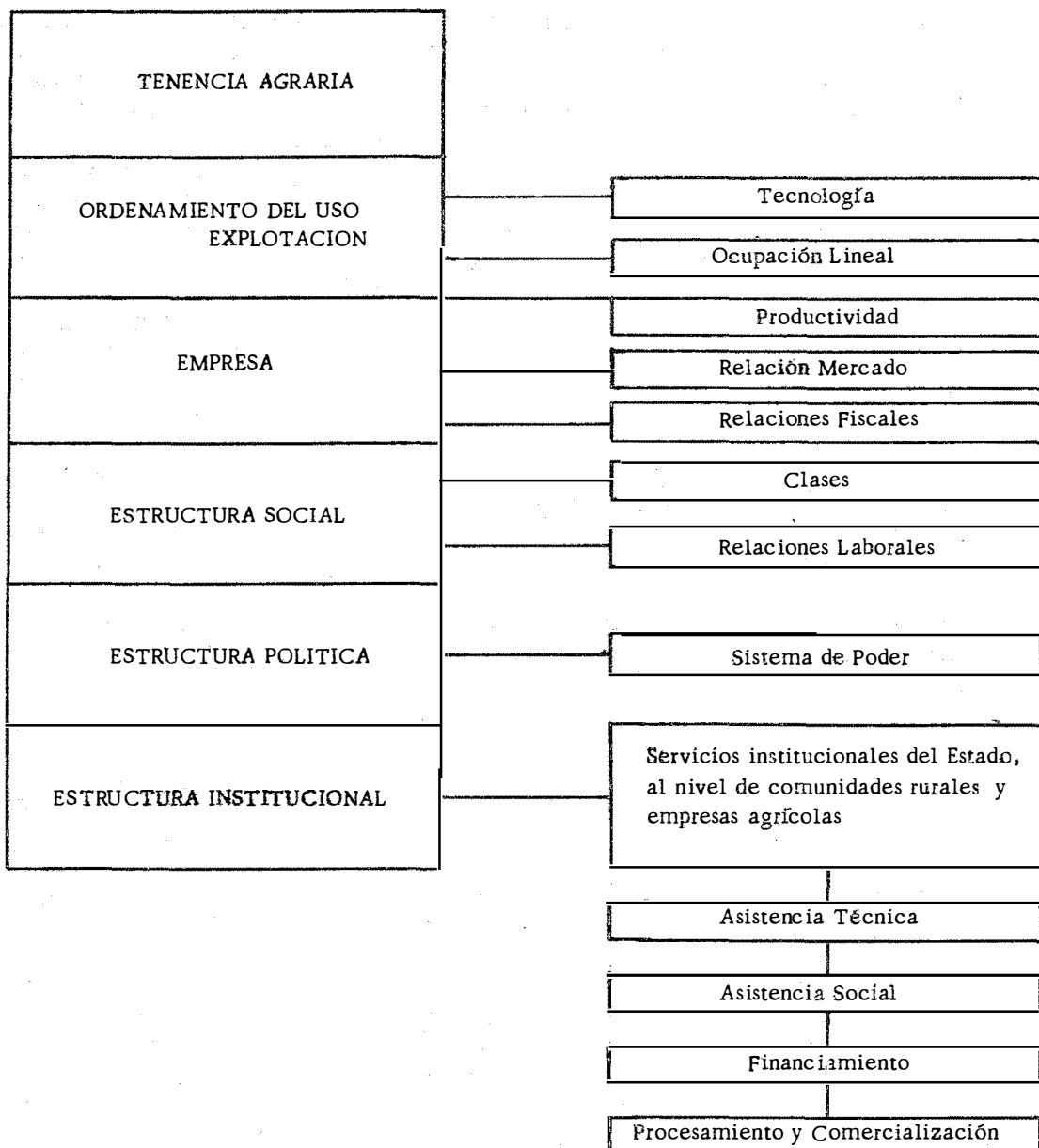


Gráfico No. 3

En la evaluación económica y social de las formas que adopta la tenencia agraria, es fundamental el establecimiento de los procesos, históricamente correlacionados, de los grados de concentración y dispersión de la tenencia y propiedad de la tierra. En el caso de la concentración, debe establecerse una diferenciación, muy estricta, entre lo que se entiende por concentración en términos de simple tenencia o en términos de propiedad. Económica y políticamente, es necesario establecer los términos de la concentración de la propiedad sobre la tierra, por cuanto es el factor que ha de dar la medida del grado de monopolio social instaurado sobre los recursos territoriales y de la naturaleza de la estructura latifundista de poder. De acuerdo al Censo de 1950, por ejemplo, se estableció como grado de concentración latifundista en Bolivia el expresado en el hecho de que el 6% de las unidades de tenencia poseían el 92% de la tierra censada: pero un simple análisis de las modalidades de la estructura agraria boliviana antes de la reforma agraria, permite estimar entre un 4 y un 5% el grado de la verdadera concentración, medida en términos de propiedad sobre la tierra (por cuanto los grandes hacendados eran propietarios de dos, tres, cinco y hasta diecisiete latifundios). (Ver Gráfico No. 4 sobre Bolivia).

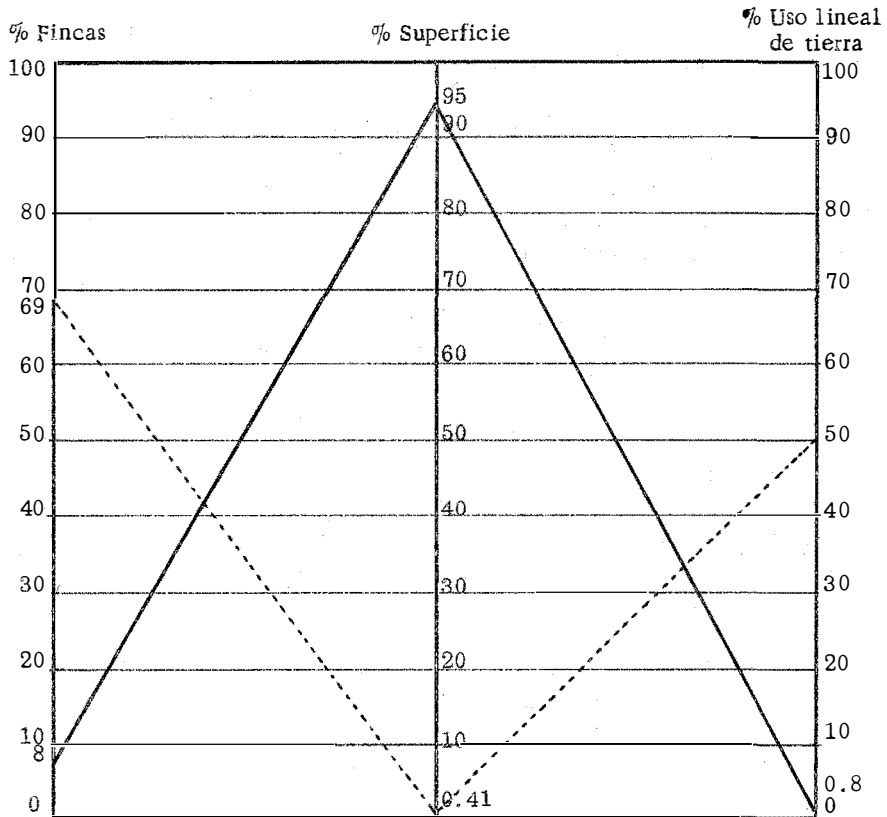
La estructura de la explotación agrícola se relaciona con los métodos de uso de los recursos, dentro de un cierto marco de organización social. Sus principales elementos expresivos son los niveles de tecnología (instrumental, métodos de uso de la tierra y de los recursos naturales, formas de participación del trabajo y de la inversión) y la dirección general que adopta una economía de uso de la tierra, intensiva o extensiva, vertical u horizontal. Para indicar, exclusivamente, el hecho de la ocupación del suelo - sin establecer una relación de uso intensivo o extensivo - se ha utilizado la expresión de ocupación lineal.

Sobre el soporte del ordenamiento físico, se construye la estructura o el sistema de empresa, cuya naturaleza no sólo se define por una magnitud de tierra y por una escala de producción, sino por un repertorio complejo de instituciones sociales y políticas que constituyen el contexto, el marco y la trama de un sistema de empresa. Ni pueden definirse en abstracto unos tipos de empresa (ya que será necesario relacionarlos con un contexto social y político), ni puede establecerse, a priori, una magnitud óptima de empresa agrícola (de carácter individual o colectivo, cooperativo o estatal). Como es obvio, los sistemas de empresa dependen del papel que cada sociedad asigna a su estructura agraria, dentro de un marco capitalista clásico, capitalista reformado, socialista democrático o colectivista y de planeación central. La investigación sobre el tamaño y las formas de tenencia y apropiación de las unidades agrícolas - dice el economista mexicano Edmundo Flores en "La economía de la reforma agraria y el desarrollo agrícola"(1) - parece tener dos finalida-

(1) VIII Conferencia Latinoamericana sobre Agricultura y Alimentación, FAO, Valparaíso, Chile, 1965.

BOLIVIA: Relación entre formas polarizadas de la tenencia agraria

LATIFUNDIO, MINIFUNDIO Y USO LINEAL



Referencias

CLASE	SIMBOLO	PROMEDIO
Minifundio (Menor 10 Hs.)	-----	2.2 Has.
Latifundio (May. de 500 Hs.)	—————	4.490 Has.

Gráfico No. 4

des principales motivadas por actitudes ideológicas y por tradiciones culturales contrarias. En el caso de las ideologías individualistas, la finalidad de la investigación consiste en determinar el "tamaño óptimo de la granja o empresa familiar" y en idear formas de crear más unidades de ese tipo. En el caso del socialismo, la finalidad de la investigación consiste en determinar el "tamaño óptimo de la unidad colectiva" y en idear formas de crear más unidades colectivas... Puesto que resulta fácil ver que una vez que la validez del "óptimo" es aceptada, no resta sino hallar el "óptimo". Pero de hecho hablar del "tamaño óptimo" ya sea de una ciudad, de una finca, de un automóvil, o de un traje de baño, es una insignificancia, porque en un mundo que se caracteriza por el cambio continuo, tal concepto trata de valores, actitudes, relaciones y objetivos, arbitrarios, transitorios y circunstanciales, como si éstos fueran inmutables. Además, la aparentemente compulsiva búsqueda del tamaño óptimo de la unidad agrícola debe ser atribuída en parte a la creencia errónea de que las economías de gran escala en la agricultura son tan importantes como en la industria; es decir, que a medida que la unidad agrícola alcanza cierta magnitud resulta posible introducir métodos de producción de gran escala que disminuyen los costos unitarios y dan lugar a ahorros considerables. En la producción industrial, en la distribución y en el mercado, las economías de gran escala son comunes, pero enfáticamente éste no es el caso de la agricultura. Existen pruebas empíricas que demuestran que la escala de las unidades agrícolas que operan con éxito varía ampliamente de país a país y aun regionalmente y puede afirmarse que en general, el tamaño de la unidad no es la variable a la que debe atribuirse el éxito de la empresa.

El sistema de empresa se fundamenta en tres elementos básicos: una estructura social y un cuadro de relaciones laborales; una tecnología de uso de los recursos y un sistema de comunicación con la economía de mercado, la estructura de la hacienda pública (tributación, subvenciones, inversión pública, obras de infraestructura) y la organización política de la sociedad nacional. En términos latinoamericanos, sería necesario expresar los niveles de eficiencia de la empresa por medio de los niveles de productividad (por hectárea, por trabajador, por unidad de inversión), los grados de iniciativa y de participación de las masas campesinas en el ingreso agrícola (salarios, regalías, factores de bienestar y de seguridad social) y en los procesos de transformación cultural, así como los tipos de relaciones políticas y tributarias con el Estado. Dentro del marco latinoamericano, es posible definir un amplio espectro de tenencias que va desde el latifundio de manos muertas (gran acaparamiento de tierras sin organización empresarial) a la mediana explotación intensiva (caracterizada por una adecuación equilibrada entre la magnitud de tierra y la magnitud de empresa), de la hacienda señorial apoyada en un enorme desempleo de tierra y de población campesina al minifundio tradicional arraigado en cantidades milimétricas de tierra y que supone un enorme desempleo disfrazado de pobla-

ción y unas prácticas esquilmatorias del suelo. Desde un punto de vista institucional, se ha diseñado una amplia escala empresarial, que comprende la hacienda de Estado (en la forma cubana de las Granjas Cañeras o en la forma portorriqueña de las Fincas de beneficio proporcional o en la guatemalteca de las Fincas Nacionales), la cooperativa de partición estatal de México (integrada por el Estado, ejidatarios y obreros), la hacienda tradicional, la hacienda de plantación o la mediana empresa agrícola y la explotación familiar. En los extremos de la estructura empresarial, se localizan dos formas marginales y que pueden estar por fuera o por debajo de una verdadera economía de empresa: el latifundio y el minifundio tradicionales.

Por último, debe establecerse una diferencia esencial entre los conceptos de concentración latifundiaria y concentración empresarial: existe concentración latifundiaria cuando una pequeña cantidad de propietarios controla una desproporcionada cantidad de tierra, no con sentido económico sino de rango y dominación social; la concentración empresarial es la que supone una gran acumulación de recursos, con sentido económico de mejorar la productividad, de buscar ordenamientos propios de la producción en gran escala o de perseguir el establecimiento de condiciones monopolistas en el mercado.

La estructura social es el componente clave de la estructura agraria, en cuanto no sólo dice relación a las formas de organización del trabajo, a las condiciones de empleo y remuneración, sino a la estructura de las clases, a la estratificación social dentro de ellas y a las relaciones que las integran, a sus status de vida, a las formas de participación de esas clases, en los propósitos, recursos, anhelos y mecanismos conductores de la sociedad nacional. No obstante que la extrema rigidez y hermetismo es la característica más generalizada de la estructura social del campo latinoamericano, existe una amplísima gama de variables, que va de las sociedades australes en las que apenas se ocupa en el sector rural una cuarta o una quinta parte de la población activa nacional a las sociedades tropicales atrapadas en economías neo-coloniales de plantación y en las que operan las siete u ocho décimas partes de la población activa de cada país. Es también notable la diferencia entre una estructura social en la que predomina el espectro del latifundio señorial (colonato, aparcería, arrendamiento, salariado marginal y peonaje de asentamiento dentro o fuera de sus fronteras) o en la que domina el cuadro del proletariado agrícola y las clases medias o en aquellas en que los estratos bajos están compuestos por una masa de obreros de plantación y de peones.

Todos estos elementos actúan no sólo dentro de una restringida órbita rural, sino dentro del marco de las sociedades nacionales, en proceso de integración interna y externa, en relación con las clases y regiones geográficas de cada país o en relación con la sociedad latinoamericana. Esta es la razón de que la estructura a-

graría no termine en la empresa, sino que suponga un especial ordenamiento político, por medio del cual se conserva un cierto status campesino y se ejerce una cierta influencia sobre los órganos del Estado y los canales a través de los cuales se realiza la actividad de conducción política de una sociedad (partidos, sindicatos, organizaciones de élite o de masas, etc.). En este sistema de ordenamiento y dominación social, de presión política y de influencia ideológica sobre los partidos y el Estado, consiste la estructura de poder. Si sólo se pretendiese modificar la trama física de la estructura agraria - tenencia y empresa - sin enfrentarse al problema de la estructura social y de la estructura de poder, cualquier reforma agraria carecería de posibilidades de sustentación y desarrollo y tendría que estrellarse, estérilmente, contra ese sistema de defensas de la sociedad tradicional. Es tan fuerte esa estructura de poder, que países de estilo europeo y elevada politización, como Chile (en el que de 8 millones de habitantes está empadronado electoralmente 3 millones y vota 2.9 millones) ha tenido Gobiernos radicales de clase media desde 1939 (incluyendo algunos períodos de Frente Popular, con participación de socialistas y comunistas) y sin embargo, no sólo no ha podido acometerse una reforma agraria, sino que ni siquiera ha logrado promoverse la sindicalización campesina (la agremiación rural no pasa del 2% de la población activa del sector).

Esta estructura de poder resulta el factor determinante en la distribución del ingreso agrícola (a mayor concentración de la propiedad y de los recursos, mayor participación de las clases terratenientes en el ingreso agrícola y menor participación de las masas campesinas), así como en las condiciones empresariales, la textura del mercado del trabajo o las instituciones defensivas de la propiedad sobre la tierra y las normas excepcionales que determinan su sobrevaluación comercial.

La estructura institucional es la que está conformada por el sistema de relaciones entre el Estado y las comunidades, empresas y áreas rurales. Comprende la compleja trama de servicios asistenciales del Estado (asistencia técnica, social, económica, financiera, de cualquier tipo y nivel), dentro del marco de sus relaciones, activas o pasivas, con la estructura rural (economía, sociedad, empresa, cultura). Esa estructura institucional depende, en lo que hace a su capacidad de participar en la asistencia y desarrollo en las áreas, empresas y comunidades rurales, de varios factores: la organización del Estado para el desempeño de un papel dinámico en el desarrollo; los canales de comunicación, por dentro o por fuera de los sistemas tradicionales y el carácter de la estructura latifundista de poder. En donde quiera que la aristocracia terrateniente ejerce una abierta hegemonía rural, monopolizará el acceso a los recursos institucionales del Estado (asistencia técnica, financiamiento agrícola, servicios de comercialización y fomento) e impedirá cualquier tipo de asociación campesina con propósitos de regateo del poder, de contratación de las condiciones de trabajo y de fijación de

nuevas normas de convivencia social por medio de la presión política, (sindicatos, cooperativas y partidos). Una característica dominante en el comportamiento político de la aristocracia latifundista en América Latina, es la repugnancia por las reformas y por toda forma de negociación de las condiciones del trabajo y del status social, como secuela de la tradicción señorial fundamentada tradicionalmente en la capacidad de decisión unilateral del gran terrateniente (potestad señorial, sobre una población encomendada, de acuerdo a los patrones de la sociedad hispano-colonial) en el manejo absoluto - o absolutista - de la gente, de los recursos, del agua y de la tierra. En las áreas más atrasadas y de mayor influencia de la estructura latifundista tradicional, la aristocracia terrateniente persiste en su propósito de utilizar la cofradía religiosa o la llamada en Chile cooperativa apatronada, como un sustituto del sindicato agrícola, la cooperativa de producción o el partido de representación popular.

La definición de los elementos componentes de la estructura agraria, es la base indispensable para determinar los alcances, la envergadura, el carácter y los métodos operativos de la reforma agraria en América Latina. Es frente a estos elementos que debe definirse la reforma agraria como una estrategia de modificación de la estructura agraria tradicional, por medio de la redistribución de la tierra, de los ingresos y del poder político; de la formación de un nuevo sistema de empresa y de una nueva, abierta y dinámica estructura social; y, finalmente, por medio de una articulación de este proceso de cambio a la estrategia general de desarrollo de la sociedad nacional. Cualquier otro enfoque fragmentario o parcial, no haría sino posponer la reforma agraria o conducir a su frustración y en consecuencia, a la frustración radical del desarrollo latinoamericano.

CRITERIOS DE ENFOQUE DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES

Para emprender una clasificación de las diversas formas de tenencia y empresa en la América Latina, será necesario fijar algunos criterios de análisis y de evaluación económica y social. A grandes rasgos, podrían enunciarse así:

- a) No puede enfocarse, aisladamente, el problema de la tenencia agraria, ya que el sistema de relaciones jurídico-políticas sobre la tierra está articulado a los modos de existencia de una sociedad campesina y de una sociedad nacional. Sin esa articulación, no serían comprensibles ni los tipos de propiedad (estatal, comunal, privada), ni las modalidades de la tenencia precaria o de la ocupación sin título legal.
- b) Es necesario insistir en la interrelación dinámica de los diversos factores componentes de la estructura agraria.

De ahí que carezca de sentido histórico y social el definir el latifundio sólo como una desproporcionada magnitud de tierra, ni el minifundio sólo como una pequeñísima magnitud de tierra, ya que constituyen un conjunto integrado de relaciones estructurales, de carácter económico, político y social. Una definición comprensiva de latifundio tiene que articular y evaluar el peso de esos factores de tenencia, de empresa, de organización social y de estructura de poder.

- c) Las formas clásicas de tenencia agraria en América Latina (latifundio, mediefundio, minifundio, comunidad indígena, explotación familiar) no existen socialmente como unidades encerradas en fronteras de piedra, sino en la forma de una constelación social, esto es, como un sistema de relaciones no sólo internas sino externas a la frontera de un latifundio, hacienda o comunidad. En la práctica social latinoamericana, existe una trama de relaciones de trabajo, de uso de los recursos, de intercambio y complementación, que liga a una constelación de pequeñas comunidades de minifundistas, comunarios, poblados de refugio (en los que residen jornaleros sin asentamiento rural) a una estructura latifundista. Esta trama social conforma la noción antropológica de área. En el Ecuador, en las regiones andinas del Cayambe o del Cañar, una área señorial está constituida por la hacienda, los tenedores precarios de asentamiento tradicional dentro de ella (huasipungueros, agregados, etc.), los minifundistas y comunarios localizados en la frontera y que operan como aparceros, jornaleros y yanapas (obligaciones en trabajo a cambio del acceso a los recursos de pastoreo o recolección de la hacienda) y esa gran masa de comunarios, minifundistas y peones que forman parte, como jornaleros eventuales, del cuadro laboral del latifundio.

En el Valle Central de Chile, - en regiones como Melipilla - una área está constituida por los latifundios de inquilinaje, los huertos y las parcelas en las Colonias Agrícolas de la Corporación de la Reforma Agraria, las aldeas lineales minifundistas formadas por medio de las parcelaciones hechas por las propias haciendas en las tierras marginales y con el sentido de arraigar, en la frontera y por fuera de la responsabilidad social de la aristocracia terrateniente, una masa aluvional que ha de suministrar la fuerza de trabajo en los períodos de siembra y cosecha, complementando la propia fuerza de trabajo de los latifundios (inquilinos y voluntarios). Entre todos esos grupos sociales se ha generado un sistema de relaciones de complementación, por medio de la aparcería, el salariado, el arrendamiento eventual de tierras, la intermediación de

los productos agrícolas al nivel de los inquilinos, minifundistas y medieros. A estos factores podría agregarse el poblado que desempeña funciones de mercado local y en cuanto no es un sistema de enlace (sino de separación) del sistema nacional de mercado.

- d) Un último criterio es el que se refiere al carácter funcional de las nociones de magnitud y eficiencia, dentro del esquema de una estructura agraria. El concepto de magnitud por lo mismo que es funcional, sólo puede definirse dentro del marco de las condiciones físicas de cada país. Una es la noción de grande o pequeña magnitud en países como Brasil o Argentina (con 234 millones de Hás. o con 200 millones de Hás.) y otra en países - como El Salvador, Santo Domingo u Honduras - con reducidos inventarios de tierra agrícola. En países con grandes inventarios de tierra agrícola, la gran magnitud de tenencia será la superior a 500 ó 1.000 Hás., de acuerdo a una localización y a las condiciones cualitativas de las tierras. Aun dentro de un país de tipo continental - como el Brasil - esta noción de la magnitud puede variar con las regiones, del complejo Nordeste o Minas Gerais o el Amazonas a Sao Paulo o el Estado Rio Grande do Sul. En Argentina - con una excepcional dotación de tierra agrícola, en la región pampeana o en las regiones de los nuevos cultivos industriales la noción de la magnitud tendrá que ajustarse a estos factores, a los tipos dominantes de actividad económica, a las disponibilidades de población activa, así como a un factor clave: la presión nacional sobre la tierra, esto es, la exigencia de alimentos, materias primas y excedentes que hacen la población, las ciudades, la industria manufacturera y el Estado.

En los pequeños países, como Salvador u Honduras, la gran magnitud probablemente tendrá que estar ligada a las unidades de tenencia que superan el nivel de las 100 Hás. agrícolas (tierra arable). Desde este punto de vista, el latifundio hondureño o dominicano, no puede definirse en los mismos términos que el latifundio ecuatoriano o colombiano o que, en el otro extremo de la escala, el latifundio brasileiro o argentino. La determinación de una economía minifundista en la pampa argentina, sólo puede acometerse con módulos argentinos: si se intentase aplicar una medida hondureña o dominicana de valores, resultaría que no existe minifundio. Y a la inversa, si se intentase trasponer, mecánicamente, el sistema de valoración de magnitudes del Brasil o Argentina a las economías centroamericanas, se llegaría a la conclusión de que no existe el latifundio.

LAS FORMAS CLASICAS DE LA TENENCIA AGRARIA EN AMERICA LATINA

Siguiendo los criterios expuestos, esta clasificación de tenencias agrarias en América Latina no las divorcia de las formas de empresa y de organización social.

Una razón de metodología, induce a la adopción de cuatro grandes categorías o estratos:

- I) el de las formas latifundiarias;
- II) el de los estratos medios de tenencia y empresa;
- III) el de los estratos minifundistas; y
- IV) el de las formas de comunidad indígena.

Cada una de estas categorías o estratos comprende una notable variedad de formas sociales, que por lo general no aparecen en los grandes enunciados sobre economía agrícola y estructura agraria. La necesidad de esta estratificación social de las formas de tenencia agraria, es la de que permite aproximarse a la realidad compleja del campo latinoamericano, superando el extremado esquematismo de la ciencia formal (economía, sociología, antropología, administración rural, etc.). Y por lo mismo que se trata de hacer un análisis del problema agrario, desde el punto de vista de la incidencia de las estructuras del atraso, de las condiciones y posibilidades de acceso de las comunidades rurales a los canales de comunicación colectiva y de una correcta formulación de la reforma agraria, resulta fundamental, la aplicación de esta metodología.

I - LAS FORMAS LATIFUNDIARIAS

Desde el punto de vista singular de este enfoque y de esta filosofía social, latifundio es una forma o categoría genérica que se caracteriza, a grandes rasgos, por el control sobre una desproporcionada magnitud de tierra (de acuerdo a los módulos de cada país) y la economía de uso ineficiente de los recursos (población, tierra, agua, bosques, inversión), dentro del marco de un sistema autoritario de poder. Los elementos básicos de este enfoque social, son los siguientes:

- a) la concentración latifundiaria, por encima de la capacidad o de los objetivos de uso de los recursos territoriales y de población;
- b) la desproporcionada magnitud de empresa, en relación con el tamaño de los recursos disponibles (el economista agrícola mexicano, Ramón Fernández y Fernández define el latifundio como una gran extensión de tierra con muy poca empresa) y
- c) la ineficiencia económica y social.

La ineficiencia económica puede relacionarse con la desocupación absoluta de la mayor parte de la tierra, con la aplicación de una tecnología puramente extensiva (como ocurre con la ganadería de pastoreo o con ciertos cultivos tradicionales como el del trigo) o también con la forma limitada y unilateral de aplicación de prácticas intensivas, como ocurre con los latifundios neo-coloniales de plantación (bananos, caña de azúcar, en Centroamérica y las Antillas), en los que existen tres graves limitaciones, no desde el punto de vista individual de las empresas agrícolas sino desde una perspectiva nacional de economía de los recursos: el rígido monocultivo, las prácticas esquilatorias del suelo (especialmente en los sectores tropicales de suelos frágiles) y la constitución de reservas territoriales.

Es lo que ocurre, precisamente, con las haciendas de plantación cañera (combinada con usinas de fabricación de azúcar) y de bananos, controladas por la inversión privada norteamericana y cuyos niveles de productividad no se definen por los intereses de desarrollo de cada país, sino por otro tipo de factores evaluados y definidos desde afuera. Su productividad puede ser aceptable desde el punto de vista de la administración rural, pero no desde una perspectiva de eficiencia económica en términos de desarrollo.

La ineficiencia es la que se relaciona con las condiciones de empleo de la fuerza rural de trabajo, con los niveles y modalidades de remuneración y con la estructura social a que un sistema latifundista se articula. Algunos tipos de haciendas de plantación han podido lograr un notable mejoramiento en los niveles de la eficiencia empresarial y económica, conservando, sin embargo, anacrónicas estructuras sociales. En este caso, la ineficiencia social tiende a encubrirse dentro de los altos niveles de productividad y de economía de empresa, menospreciándose su incidencia negativa, no tanto desde el punto de vista interno de las empresas, como desde una perspectiva de desarrollo nacional. Para la economía cubana de 1958, era un problema fundamental de desarrollo el de la desocupación de 350.000 a 400.000 personas y el del carácter inflexiblemente estacional de la demanda de mano de obra en los ingenios azucareros (tres meses de zafra): para la economía privada de los ingenios extranjeros, ésta era una de las tantas formas de la economicidad de empresa, comprimiendo los costos laborales y elevando su participación en el ingreso agrícola. En definitiva, era la nación cubana la que tenía que costear semejante política de economicidad privada y de ineficiencia social.

Dentro de estas líneas gruesas de las escalas de tenencia, ocuparía el lugar de las formas extremas, el latifundio de plantación fundamentado en la gran empresa, la intensividad y el salariado, y el latifundio de manos muertas en el que no existe empresa patronal sino un sistema de explotación indirecta de la tierra por medio de medieros, pequeños arrendatarios, etc. o una transformación de la

tierra en bien de inversión (sin importancia como bien productivo), como está ocurriendo en las áreas vitales de influencia de las ciudades intermedias o de las ciudades metropolitanas. El latifundio constituido en la forma disfrazada de praderas naturales en áreas en las que la tierra se avalúa a US\$ 3.000 - 5.000 u 8.000 dólares la Há., se ha escapado a cualquier enfoque de uso agrícola de los recursos.

De acuerdo al criterio expuesto, el latifundio es una categoría genérica de la que se desprenden diferentes tipos o estructuras:

- A) la hacienda de genealogía colonial, española o portuguesa;
- B) la hacienda capitalista;
- C) el latifundio de manos muertas

A. LA HACIENDA DE GENEALOGIA COLONIAL, ESPAÑOLA O PORTUGUESA

1.- La Hacienda de Plantación, de Base Esclavista

Este tipo de estructura agraria correspondió a una política de colonización basada en un uso relativamente sistemático de los recursos agrícolas y con un sentido comercial de exportación. De allí que se haya diferenciado, tan radicalmente, del tipo de hacienda extensiva orientada hacia el abastecimiento, en algunos productos alimenticios básicos, de los mercados locales enmarcados en los diversos tipos de ciudad señorial, comercial o burocrática.

Dentro de este tipo histórico, podrán encuadrarse la hacienda azucarera, de base esclavista, que sirvió de soporte a la primera época de colonización del Brasil, anclada en la geografía de los litorales; la plantación cañera (con ingenio de azúcar) que se modeló de acuerdo al sistema esclavista antillano y que en Cuba sustituyó a la estancia cimarrona (Hatos y Corrales); y la plantación caocatera, también con base esclavista, que sirvió de vehículo a la Compañía Guipuzcoana de Caracas para colonizar los valles interiores sobre la base de una economía comercial. Estos tipos de hacienda estimularon la formación de un sistema de empresas de exportación (azúcar y cacao) y una actividad colonizadora, que contrasta con el hermetismo de la hacienda señorial de tierra adentro, montada sobre comunidades indígenas y tierras ya laboradas, dentro del sistema de explotación indirecta a base de colonato, aparcería y peonaje de asentamiento (la renta fundiaria tenía un doble carácter de renta de tierra propiamente dicha y de tributación personal, compartida con la Corona por los encomendados y estancieros españoles) (1).

(1) El Estado Español en las Indias, José M. Ots Capdequí, Edic. Fondo de Cultura Económica, México; Bases de la Economía Contemporánea - Capitalismo y Feudalismo en la América Colonial Española, Antonio García, Ed. RFIOC, Bogotá, 1948.

En "Casa Grande y Senzala", Gilberto Freire, ha trazado un cuadro social de la hacienda azucarera de la costa del Brasil, en el primer gran período de arraigo y asentamiento de la colonización portuguesa.

Desde el punto de vista social, este tipo de hacienda de plantación se fundamentó en la importación de una mano de obra esclavista y negra - generando los grandes focos de la cultura afroamericana - en la colonización de áreas tropicales a base de plantaciones y monocultivo, y en la orientación hacia una economía exportadora.

2. La Estancia Ganadera

Esta forma de tenencia tiene tres modalidades históricas, profundamente diferenciadas:

La estancia cimarrona (caracterizándola por la denominación en las pampas argentino-uruguayas); la estancia de cría y la estancia con una estructura empresarial de tipo capitalista. Estas formas cubren tanto los varios siglos de colonización española, como el siglo XIX y el actual ciclo de la ganadería de exportación. La estancia cimarrona es la que se fundamenta en la captura del ganado salvaje, en un espacio sin linderos y en la que la tierra carece de papel sustantivo y de valor económico. El tipo de ganadería que se genera está más cerca de la economía recolectora o de caza - a través de la faena del rodeo - que de la actividad sistemática, ordenada y empresarial. El desconocimiento de las tecnologías de conservación o uso de las carnes, impone, como destino comercial, la utilización exclusiva de los cueros y el sebo. Corresponde esta forma un tanto irracional de tenencia - pero que desempeña un rol histórico de primer intento de penetración en el desierto y de ordenamiento del rebaño salvaje - no sólo a los períodos de la Colonia Española, sino a casi todo el siglo XIX, en algunos sectores, en la zona austral y se extiende por cuatro o cinco décadas del siglo XX, en los Llanos Orientales colombo-venezolanos. Estas formas tenenciales revisten una gran constancia en América Latina: son los Hatos y Corrales de Cuba, la Estancia Cimarrona de Uruguay y Argentina, los Hatos Llaneros de Venezuela y Colombia. Su expresión social clásica fue el caudillo de a caballo, así se llamase José Antonio Páez en Venezuela o Juan Manuel Rosas en la Pampa Argentina. El Martín Fierro es el mito popular que se acuña en la conquista del desierto.

En el Brasil, la Estancia Cimarrona desempeña una excepcional función política, de internación de la colonización portuguesa, localizada y arraigada en los litorales por medio de la planta-

ción azucarera y la estructura esclavista de la Casa Grande y la Senzala: por medio de esta fuerza de expansión, la corriente colonizadora penetra en la nueva geografía del sertao (1).

La estancia de cría es la primera forma verdaderamente empresarial, basada en la utilización de la carne y la leche, por medio de los saladeros y la industria - tan americana - del charque. La cría supone actividad sistemática y sometimiento empresarial del rebaño, por medio de dos elementos de racionalización y de fijación económica: el alinderamiento y la valorización comercial de la tierra.

En la moderna estancia ganadera, contrasta el estilo capitalista en la racionalización de la cría y manejo del ganado, en los avances en la metodología del engorde, la industrialización y la exportación (a partir de la instalación revolucionaria de la industria frigorífica) y la conservación de una noción señorial y latifundista de la propiedad sobre la tierra (factor de rango social y soporte de un status de privilegio para la aristocracia vacuna). La secuela de semejante actitud, ha sido la persistencia - pese al impacto de los frigoríficos y de la industrialización argentina - del tipo de tenencia latifundista, la concentración de la propiedad y la subsistencia de los usos extensivos y las praderas naturales.

3. - La Hacienda Señorial

La hacienda señorial es la que se construye, en las regiones ya colonizadas por las grandes y pequeñas culturas indígenas de México, Guatemala, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, etc., sobre la estructura social de la comunidad indígena. Este carácter de estructura de superposición y de conquista, es el que lo define históricamente, no sólo durante la Colonia Española sino aun en términos contemporáneos. Uno de los hechos más sorprendentes, en la historia latinoamericana de hoy, es el de que esa estructura señorial es la que aún domina - como una roca madre - las estructuras agrarias de los países andinos y de algunos de la América Central. La hacienda señorial pudo iniciarse como Encomienda (con autoridad señorial sobre los pueblos indígenas encomendados, aun cuando sin propiedad nuda sobre la tierra) o como Estancia, con plenos derechos de propiedad sobre la tierra (y dominio sobre la población indígena anexada). Por este medio, se origina una fusión de dos elementos, dentro de la estructura latifundista señorial: la fuerza de trabajo y la tierra. Los dos, fundidos, constituyen el piso económico de la aristocracia terrateniente y el soporte de su rango social. Ideológicamente, el hacendado no ha sido nunca - ni antes, ni ahora - un empresario, porque la condición de administrador o de labriego repugna a su sta-

(1) Ver la Historia Económica y Social del Brasil, de Caio Prado Junior; El Sertao, de Euclides da Cunha; La Formación Económica del Brasil, de Celso Furtado; y la Interpretación del Brasil, de Gilberto Freire.

tus de señor. En las ventas de haciendas, en el Perú o en Bolivia, en la década de 1940, se estipulaba la transferencia conjunta de la tierra y el pueblo de indios, como elementos condicionantes del valor tradicional.

Los factores característicos de la hacienda señorial podrían agruparse, en un esquema general:

- a) base social no sólo indígena, sino de comunidades indígenas asimiladas o encomendadas o sea, soporte comunal de la fuerza de trabajo;
- b) cuadro laboral constituido por el colonato, el colonato-aparcería, y el peonaje de asentamiento, dentro o fuera del latifundio. El carácter proteccionista de las Leyes de Indias, no logró modificar este cuadro práctico de la organización social, imponiendo formas como la racionalización del trabajo (jornadas, días de servicios, Cajas de comunidad, etc.) y la remuneración salarial: esta es la razón histórica de que se formase un régimen aparente de salariado: el salariado marginal, cuya característica esencial es que no origina pagos en dinero (o sólo pagos monetarios gratuitos, en largos períodos de dos o cinco años, en las haciendas de la sierra andina), que está vinculado con ciertas donaciones paternalistas en especie, que no conlleva una vinculación real con la economía monetaria y que no tiene (en la tasación nominal de los salarios) ninguna relación con el mercado del trabajo. La mayor confusión en la clasificación de este tipo de colonato, se origina en la circunstancia de su pluralidad de roles, de actividades y de ingresos: la dádiva graciosa, (semejante a los pagos efectuados por medio de la Mita hispano-colonial), así como las pequeñas regalías (el acceso a las tierras de monte y pastoreo), disfrazan la fisonomía servil de las obligaciones de trabajo, cuatro o cinco días a la semena, en las tierras de hacienda.
- c) autarquía laboral, consistente en que la hacienda disponía de una estratificación social capaz de suministrarle casi la totalidad de los requerimientos en fuerza de trabajo: las demandas estacionales o eventuales, se suplían con la mano de obra de las áreas de frontera (comunidades, minifundios y poblados). Pero la característica esencial no es sólo la de la autosuficiencia, sino la de que ésta se ha logrado sin erogaciones monetarias para la hacienda, ya que ha sido una carga laboral constituida como responsabilidad del colono. Los arrenderos o pegujaleros de las haciendas bolivianas (anteriores al 52), no sólo se ataban ellos a obligaciones de trabajo, sino que, además, debían aportar uno, dos o más trabajadores - a su costa - a cam-

bio de las regalías. Los inquilinos chilenos se obligan ellos con los fundos y deben también aportar uno o dos "trabajadores voluntarios", que viven como allegados en su residencia. Es también el modelo de las haciendas señoriales de huasipunguería en la sierra del Ecuador.

- d) absentismo del propietario y aurotidad paternalista delegada a los administradores, capataces o hilacatas (mayordomos);
- e) monopolio sobre la tierra agrícola y noción señorial de la tierra como elemento de dominación y de rango social: esta noción se contrapone, radicalmente, a las nociones burguesas o productivistas de la tierra y origina uno de los procesos de mayor incidencia negativa en la problemática del desarrollo: la sobrevaluación de la tierra así como la desvalorización del trabajo humano, atado a las instituciones hispano-americanas de servidumbre.
- f) sistema de empresa caracterizado por una explotación directa, por parte de la empresa patronal, en las mejores tierras agrícolas o en las áreas de pastoreo, utilizando la fuerza de trabajo arraigada a la gleba y la fuerza complementaria de los allegados, agregados o de los jornaleros de frontera; por lo general, esta ha sido la producción comercializada en los mercados locales más grandes, en las ciudades señoriales (centros residenciales de la aristocracia terrateniente, de la burguesía de comerciantes, del artesanado y de la burocracia) o, posteriormente, en el sistema nacional de mercado. Coexistiendo con esta modalidad, ha funcionado, paralelamente, el sistema de explotación indirecta por medio de las tenencias minifundistas de subordinación, como el Colonato, la aparcería, el arrendamiento, etc. y que, por este aspecto, suponían un régimen de participación del producto agrícola con el propietario de la tierra (aparceros, medieros, colonos-aparceros, yanaperos, etc.).
- g) tecnología rutinaria, atrasada, puramente extensiva, si bien en algunas áreas se utilizaron prácticas de mejoramiento, como el pequeño riego, la caja de agua en las haciendas mexicanas del Bajío, los abonos animales aportados por los colonos y peones dependientes) la obligación del guaneo en las haciendas bolivianas de las zonas áridas o la de los huasipungueros ecuatorianos de entregar a la empresa patronal el estiércol de los corrales de ovejas). Las prácticas extensivas dominan tanto la agricultura como la ganadería, dentro del marco general de un ordenamiento físico en el uso de los recursos, que se caracteriza por la utilización de las mejores tierras de valle y altiplano

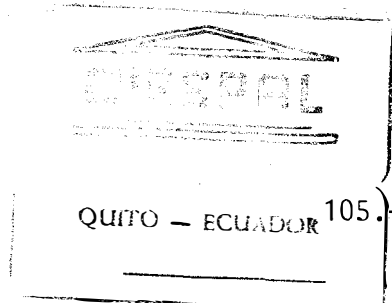
en la ganadería de pastoreo y de las tierras erosionables de vertiente en la agricultura (por estar la ganadería vacuna en manos de terratenientes y la explotación agrícola de subsistencia en manos de colonos, aparceros o comunarios y minifundistas). Este esquema de ordenación física es el que aún conforma el régimen de uso de los recursos en la mayoría de los países latinoamericanos.

- h) carencia de una corriente de inversiones: las obras de riego o drenaje, las instalaciones, etc., se hacían por medio de la propia fuerza de trabajo y no existía remuneración salarial en dinero.

Desde este punto de vista, la hacienda funcionaba sobre la base de separar, estrictamente, la economía interna (sin valores comerciales ni circulación de dinero) y las relaciones externas con la economía de mercado, bajo el control directo de la empresa patronal. En donde se originaba un excedente agrícola en manos de los colonos y aparceros, casi siempre era comercializado, externamente, por la hacienda. Este tipo de autarquía comercial, se expresó en las instituciones tradicionales de la tienda de raya en las haciendas mexicanas de peones acasillados o la pulpería de fundo en las haciendas chilenas de inquilinaje.

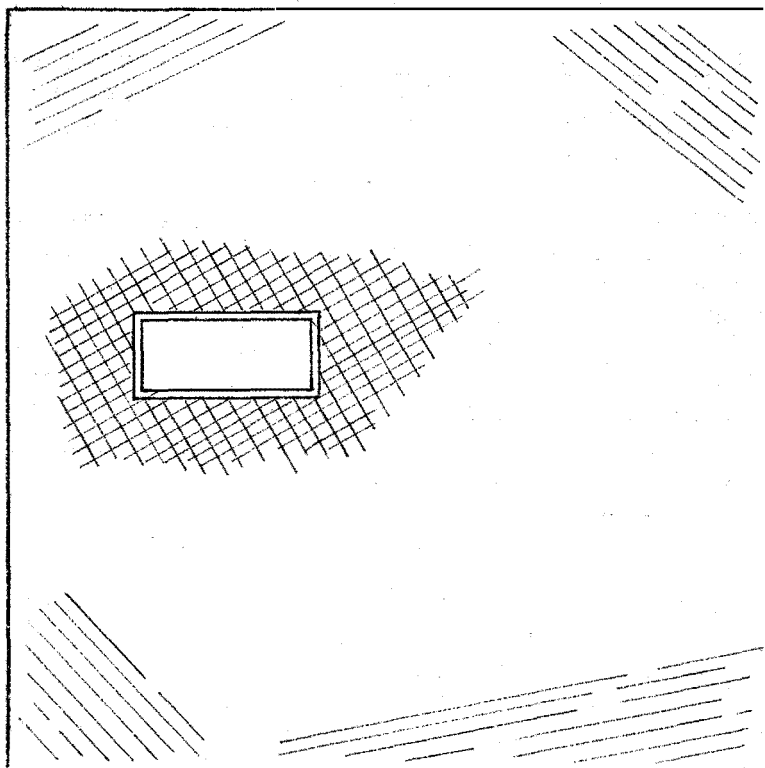
Ni en la formación de una infraestructura, ni en el pago de salarios, ni en los beneficios sociales, ni en las faenas de procesamiento y comercialización, existió, por lo general, una inversión monetaria. La corriente económica funcionó casi exclusivamente en una sola dirección, de la hacienda hacia el propietario absentista, no del propietario hacia la hacienda. El régimen normal consistió en una exportación de ingresos netos de la agricultura, los que sirvieron para financiar los consumos suntuarios y el status de privilegio de la aristocracia terrateniente.

- i) este sistema ha rematado, en la cima, en una cerrada y absolutista estructura de poder, ya que no sólo ha consistido en un tipo de empresa para el uso de los recursos agrícolas, sino en una estructura de dominación política y social. La propia historia latinoamericana ha demostrado, cual es la consistencia, la fuerza de conservación de esa estructura: en más de un siglo de república representativa y de gobiernos en los que han alternado las viejas clases tradicionales o las nuevas clases medias y burguesas, esa estructura no ha sido tocada, ni siquiera por la carga de la tributación directa.

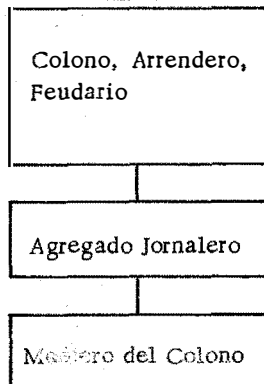


Hacienda Señorial. Tipo Perú-boliviano.-

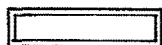
1.000 Hás.



TRABAJADORES DE LA TIERRA



Referencias



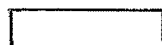
Casa de Hacienda e Instalaciones.



Tierra Agrícola parcialmente regada.



Cinturones marginales (parcelas de colonos).



Pastoreo.

Gráfico No. 5

B. LA HACIENDA CAPITALISTA

Se define como tal la aparecida en el proceso de formación de las economías latinoamericanas de los siglos XIX y XX, cuyas características comunes son la modernización empresarial en el uso de los recursos (especialmente de tierra, agua e inversión), la introducción de prácticas intensivas y la orientación, especializada, hacia la economía de mercado. Es importante hacer una primera clasificación de este tipo de tenencia y empresa: la que se ha definido como una economía para la exportación y el abastecimiento, preferente o excluyente, de un solo mercado metropolitano; y la que ha operado hacia el abastecimiento del mercado interno de alimentos y materias primas. Esta diferencia funcional, ha originado diversos tipos de empresa agrícola, de comportamiento y de dinámica.

Las grandes formas de la explotación capitalista, podrían esquematizarse así:

- a) La plantación neo-colonial;
- b) la hacienda de plantación formada en el proceso de colonización interior y
- c) la explotación capitalista abierta.

1.- La Plantación Neo-Colonial

La hacienda de plantación neo-colonial es un sistema de empresa diseñado de acuerdo a los patrones coloniales de organización agrícola en las áreas tropicales de Africa o América Latina: el hecho de que se fundamente en el salariado y la concentración obrera, no modifica, sustancialmente, el esquema general. Desde el punto de vista de la tenencia, se caracteriza por la propensión latifundista hacia la concentración y el monopolio de la tierra, a diferencia de las formas de uso del suelo dentro del sistema de granjas o haciendas del Sur de los Estados Unidos. A grandes rasgos, emplea las mismas o semejantes normas de concentración territorial características de las áreas tradicionales de América Latina. Desde el punto de vista empresarial, la plantación adopta los patrones capitalistas de la inversión; la producción en gran escala; la integración de la explotación agrícola y la usina, el procesamiento y la comercialización externa por los propios canales (banano, azúcar); la explotación intensiva, pero dentro del marco de la política de reservas territoriales, del rígido monocultivo y de la no reposición de esa fertilidad propia de los frágiles suelos tropicales. No obstante su eficiencia económica - desde el punto de vista individual de la empresa - sus niveles de productividad no son tan elevados como generalmente se supone. En las plantaciones azucareras cubanas, por 1958, los rendimientos de azúcar por hectárea de caña sembrada, eran del orden de las 4.5 toneladas métricas por hectárea, un poco más de la mitad de los rendimientos alcanzados en Puerto Rico, menos de una tercera parte de los del Perú y casi la tercera parte de los

de Indonesia. En las plantaciones bananeras de Colombia y Ecuador, los procesos de deterioro de los suelos o de los bananales (la "sigatoka" o el "mal de Panamá") no han conllevado una corriente de inversiones de renovación y saneamiento, sino una política de transferencia de los cultivos a los Gobiernos y a los productores nacionales. Pero éstos sólo constituyen los elementos internos de la plantación: su característica más importante (en cuanto las relaciones y limitaciones que origina) es la de ser un enclave colonial, esto es, un territorio sujeto a las normas de la inversión privada extranjera y que se maneja, económica y socialmente, desde afuera, desde unos centros de poder localizados en las sociedades de inversionistas y en las organizaciones de distribución en los mercados metropolitanos. Inversión privada extranjera, separación total entre la propiedad y la explotación agrícola, manejo anónimo a través de las sociedades extranjeras de capital, monopolio sobre la comercialización externa del banano o el azúcar y elevada participación (por medio de los entronques con el sistema interno de poder), en los recursos financieros e institucionales de cada país. Uno de los hechos más desconocidos, en relación con el comportamiento comercial de la plantation, de la usina azucarera, de la empresa extranjera de comercialización externa del algodón o el café, es el de que funcionan sólo parcialmente con importaciones de capital: en una notable proporción, utilizan recursos y ahorros internos, tierras fiscales que se dan en concesión gratuita, capitales de operación que se obtienen en los bancos, subvenciones o exenciones tributarias del Estado.

Desde el punto de vista del desarrollo nacional, el problema con la plantation no sólo consiste en la ineficiencia en el uso de los recursos económicos y sociales, sino en que se constituye como una estructura de poder extraterritorial y que se guía por las normas, necesidades e intereses de la nación industrial metropolitana. En última instancia, la plantation es una continuación, económica y geográfica, de la frontera nacional de los Estados Unidos o de Inglaterra o de las pocas naciones que actualmente conservan estas tradiciones, disfrazadas, del colonialismo. Una secuela de esta naturaleza de enclave colonial, ha sido el financiamiento de la contra-revolución que aplastó la reforma agraria en Guatemala, cuando penetró en el recinto extraterritorial de la plantation, o la invasión militar en Santo Domingo, como forma de una contra-revolución preventiva para cerrar las vías de acceso a la reforma agraria. Este es, desde luego, el anverso de esa medalla en que aparece la Carta de Punta del Este y el reconocimiento oficial, por los Gobiernos de los Estados Unidos y de los países latinoamericanos, de la necesidad impostergable de la reforma agraria estructural y de las grandes reformas básicas.

2.- La Hacienda de Plantación Latinoamericana

La hacienda latinoamericana de plantación es la que se

ha fraguado en el proceso, dinámico, de la colonización interior, a partir de las últimas décadas del siglo XIX, por la vía preferente de un cultivo de enorme poder civilizador y de una extraordinaria plasticidad, como el café. En este proceso de colonización interior surgen varias formas clásicas: la fazenda cafetera paulista, en el Brasil; la hacienda cafetera de los Yungas Bolivianos o de las laderas medias de los andes de Colombia; o la hacienda cafetera en el Valle de la Convención, en el Departamento peruano del Cuzco. La fazenda paulista es la primera forma histórica de una empresa agrícola abierta y de verdadero tipo capitalista - como lo han señalado Caio Prado Jr. y Celso Furtado - que funciona dentro de las pautas de la economía en gran escala, el salariado, la orientación hacia la economía de mercado y la ausencia de prácticas selectivas (plantaciones sin árboles de sombrero, recolección masiva, predominio de la masa sobre la calidad, por lo menos en el largo período de exportación de tipos duros). La hacienda yungueña de Bolivia, reforzó las líneas de colonización del cinturón subtropical (lo mismo que ocurre en el Perú, Ecuador y Colombia, Costa Rica o Guatemala), ampliando la función comercial de la hacienda tradicional productora de coca y transfiriendo, a la nueva geografía, la estructura de las haciendas antiplánicas y vallunas. La hacienda colombiana de café se ha localizado en las áreas de influencia de la burguesía y las clases terratenientes de Cundinamarca, Boyacá y el Tolima, en las laderas de la cordillera oriental; la gran Hoya del Cauca sirvió de escenario a la corriente de colonización antioqueña, basada en la pequeña finca familiar y en la economía de dos pisos (plantación de café y cultivos de subsistencia). La hacienda cafetera del Valle de Convención, trasladó al nuevo habitat, la estructura social de la hacienda cuzqueña (a base de colonos-arrendires, subarrendatarios y aparceros).

La gran importancia social de la hacienda cafetera, consiste en que forma parte de un proceso de colonización y de ocupación económica de las reservas territoriales del interior de los países, articulando los sistemas de economía de las regiones de altura y de los valles bajos y litorales (la ceja peruana de montaña, el cinturón subtropical del Ecuador, las laderas medias de los andes colombianos, los yungas que ligan el altiplano y los valles interandinos a los llanos amazónicos).

3.- La Explotación Capitalista Abierta

Es la que está constituida por la gran explotación, agrícola o ganadera, que se orienta por los patrones capitalistas de empresa, de inversión y salariado. Dos formas clásicas serían la estancia ganadera austral (o quizá más exactamente, la cabaña de invernarse, orientada hacia prácticas selectivas y ajustadas a los requerimientos industriales del frigorífico, tanto en Argentina como en Uruguay - o el tambo con prácticas intensivas en la producción de forrajes) y la finca arrocera del valle central de Chile o de

algunos valles tropicales de Colombia, basada en la mecanización, el riego, las prácticas selectivas, el abonamiento y el salariado. Sin embargo, en las áreas colombianas en donde predomina el arrendamiento de tierras, se establece un régimen de uso expoliatorio del suelo regado y, de consiguiente, de propagación del erosionamiento.

C. EL LATIFUNDIO DE MANOS MUERTAS

A las formas latifundiarias anteriores, podría agregarse una que se ha caracterizado por la concentración de la propiedad de la tierra sin correspondencia de un sistema de empresa agrícola: es la que podría llamarse latifundio de Manos Muertas, en el sentido más estricto de la expresión. En los siglos XVIII y XIX, se llamó - inexactamente - bienes de manos muertas, a los que no podían ingresar al mercado de tierras, como ocurría no sólo con los bienes raíces de la Iglesia, sino con los de las comunidades indígenas y los ejidos municipales. En rigor de verdad, esta noción de las Manos Muertas fue efecto de la extrema rigidez en la estructura de la propiedad de la tierra a que se llegó por medio de las vinculaciones, donaciones y herencias en favor de instituciones eclesiásticas, si bien comprendió también a las tierras de más extensa ocupación y más intensa explotación, como las de comunidades indígenas.

En la historia latinoamericana, podrían señalarse tres formas generales de latifundio de manos muertas:

- I) el constituido por el latifundio tradicional, en el que no funciona ninguna empresa patronal, ni cultivos directos de la hacienda, sino un simple sistema de recaudo de renta fundiaria y de participación del producto en los sistemas de aparcería;
- II) el basado en el acaparamiento de tierras fiscales (en forma de ocupación sin título o con adjudicaciones), con el objeto de capitalizar la valorización comercial originada en obras estatales de infraestructura y en la expansión de la frontera de poblamiento;
- III) el fundamentado en la inversión - en las áreas vitales de expansión e influencia de las ciudades metropolitanas o de pronunciada dinámica comercial - y que ha utilizado la tierra como una reserva de valor: este tipo de latifundio se caracteriza por la desocupación absoluta o disfrazada del suelo (praderas naturales en tierras sobrevaluadas, de 500 a 2.000 Dlls. la Há.), por su pérdida como potencial productivo y su total sustracción al mercado de tierra agrícola. Al ingresar a la categoría de bien de inversión y al mecanismo de la valorización territorial urbana, se acentúa el proceso de sobrevaluación comercial de la tierra y en vez de estimularse una economía de usos intensi-

vos (lechería con estabulación y cultivos forrajeros, cultivos hortícolas, etc.) la actividad agropecuaria se convierte en un simple subproducto de la tierra.

II - LOS ESTRATOS MEDIOS EN LOS TIPOS DE TENENCIA Y EMPRESA

Los estratos medios de tenencia están constituídos por dos formas básicas: la mediana explotación (la que debería llamarse mediefundio, siguiendo las líneas semánticas de denominación del latifundio y el minifundio) y la explotación familiar. Estas dos formas constituyen no sólo la expresión más equilibrada de empresa agrícola - desde el punto de vista económico y social, de la productividad y del empleo de mano de obra - sino el soporte de dos elementos fundamentales en el desarrollo latinoamericano: el mayor potencial en el abastecimiento del mercado interno (alimentos y materias primas) y la clase media rural. Tanto en el sector austral y de zona templada, como en el sector tropical de América Latina, esta clase media ha sido producto de la colonización interior, efectuada a fines del XIX y las primeras décadas del XX. En Argentina, la agricultura más intensiva y eficiente se ha concentrado en la chacra y el tambo (en la región pampeana en la que ha ido dominando la estancia ganadera de tipo extensivo) o en la mediana explotación, en las nuevas regiones de cultivos industriales.

En Colombia, desde el siglo XVIII existió un tipo de explotaciones familiares vinculadas a la pequeña plantación de caña y al trapiche de panela (azúcar negro) - en la región del oriente - pero es la colonización cafetera la que engendra un nuevo sistema de empresa agrícola, una economía comercial de gran fuerza cohesiva y una clase media rural. "Cuando se habla de la colonización cafetera, no suele revelarse este papel de elemento dinámico que relleno los grandes espacios vacíos - las laderas de las cordilleras andinas - y que generó una economía de mercado, capaz de romper no sólo el hermetismo geográfico y el esquema tradicional de comercio exportador, sino de integrar y soldar, con lazos vivos y activos, las diversas islas y regiones en que se descomponía la nación colombiana" (1).

Un papel semejante desempeña la colonización cafetera de la ceja de montaña en el Perú, la del cinturón subtropical en el Ecuador o la del sur del Brasil. En Chile, las explotaciones familiares y medianas son las que adquieren una modalidad más intensiva - la del huerto y la chacra - constituyéndose en el cinturón de abastecimiento de la población concentrada en las ciudades del Valle Central.

(1) Colombia - Esquema de una República Señorial, Cuadernos Americanos, Nov.- Dic. 1961 - México, pág. 79.

EL PESO DE LOS ESTRATOS MEDIOS - (1964)

	Por ciento del número de explotaciones	Por ciento de la superficie en explotación	Por ciento de la mano de obra agrícola	Por ciento del valor de la Producc. Agropecuaria
<u>Argentina -</u>				
Familiar	48.7%	44.7%	49%	47%
Mediana *	7.3	15	15	26
Total Estratos	56.0	59.7	64	73
<u>Chile</u>				
Familiar	40.0	7.1	28	16
Mediefundio	16.2	11.4	21	23
Total Estratos	56.2	18.5	49	39
<u>Colombia</u>				
Familiar	30.2	22.3	31	45
Mediefundio	4.5	23.3	7	19
Total Estratos	34.7	45.6	38	64
<u>Ecuador</u>				
Familiar	8.0	19.0		33
Mediefundio	1.7	19.3		22
Total Estratos	9.7	38.3		55%

	Por ciento de superficie agrícola	Por ciento de mano de obra agrícola	Por ciento del valor de la Producción agropecuaria *
Argentina -	59.7%	64%	73%
Chile -	18.5	49	39
Colombia -	45.6	38	64
Ecuador -	38.3	-	55

* Multifamiliar Mediana, explotaciones con suficiente tierra y con requerimientos de 4 a 12 hombres-año de trabajo.

Fuente: Evolución y reformas de la estructura agraria en América Latina, Barraclugh, ob. cit. pág. 6/7/14/15. (CIDA)

* El análisis de estos resultados de las investigaciones de CIDA, permite llegar a la conclusión de que estos estratos medios son los que emplean una mayor proporción de la mano de obra agrícola y los que participan en una mayor proporción en el valor de la producción agropecuaria.

La Mediana Explotación o Mediefundio

A grandes rasgos, el mediefundio se caracteriza por los siguientes elementos, en términos latinoamericanos:

- I) la adecuación o proporcionalidad económica entre la cantidad de tierra y la magnitud de la empresa agrícola; (1)
- II) el papel de la tierra como factor de producción y no como elemento de rango o de control social;
- III) la tendencia a la explotación intensiva de los recursos y de consiguiente, el apoyo de la empresa sobre un piso de inversiones;
- IV) la participación directa del propietario o del tenedor en la administración empresarial;
- V) la implantación del salariado, en sustitución del sistema tradicional de colonato o del peonaje de asentamiento;
- VI) la orientación hacia la economía de mercado, adoptando los cultivos de subsistencia - como en el caso de los mediefundios de plantación (café, bananos, cacao) - un carácter de agricultura de complementación.

La Explotación Familiar

La explotación familiar es aquella en la que se combinan la pequeña magnitud de tenencia con la movilización exclusiva o preferente de la fuerza familiar de trabajo, bien sea dentro de un marco de propiedad o de tenencia precaria (arrendamiento y aparcerías). Sus características generales serían:

- I) la explotación directa de la tierra, por medio de la fuerza familiar de trabajo y la participación eventual (períodos de cosecha) de trabajadores asalariados;
 - II) la vinculación entre la administración empresarial y la explotación agrícola directa;
- (i) No debe olvidarse que todas estas nociones de magnitud tienen un carácter funcional: en las pampas uruguayas o en las llanuras orientales del Beni (Bolivia) la pequeña ganadería funciona sobre la base de pequeños rebaños y grandes extensiones de 400 ó 500 hás. En el Valle Central de Chile o en la Sabana de Bogotá, una empresa de lechería - basada en estabulación y cultivos intensivos de forrajes - no requiere más de 40 ó 50 hás. regadas. De allí que lo que se plantea, como elemento de caracterización económica y social del mediefundio sea la proporcionalidad entre la magnitud de la empresa y el tamaño de la tierra.

- III) la tendencia a los usos intensivos (cultivos hortícolas y de chacarería, granjas lecheras con cultivo de forrajes, etc.) y el máximo empleo de mano de obra, lo que explica la elevada productividad por hectárea y la baja productividad por trabajador agrícola o por persona activa: aún en los tipos de agricultura de plantación que exigen prácticas selectivas y una elevada movilización de mano de obra (como en las plantaciones cafeteras productoras de "suaves", con métodos de recolección, lavado, fermentado, secado, de carácter muy selectivo), se evidencia el problema de la cuantiosa desocupación disfrazada del potencial de trabajo.
- IV) las pequeñas unidades de tenencia y
- V) la tendencia a combinar una agricultura de comercialización (productos de exportación o de abastecimiento del mercado interno) con una de subsistencia (orientada hacia el auto-consumo familiar).

Este tipo de explotaciones familiares se encuentran sometidas a tres clases de presiones - externas o internas - y al consiguiente riesgo de su fraccionamiento y transformación en unidades minifundistas: la presión sucesorial, especialmente en las formas que no sólo conllevan la división sino la fragmentación (lotes geográficamente discontinuos); la multiplicación de los niveles de intermediación rural de productos agrícolas, reduciendo la participación de los productores en el "precio final" (precios al consumidor); y la presión del endeudamiento, como efecto de la carencia de un amplio sistema de crédito agrícola institucional.

III - LOS ESTRATOS MINIFUNDISTAS

El minifundio es, por definición, aquel tipo de tenencia en el que la disponibilidad de tierra es absolutamente insuficiente para el logro de estos tres objetivos: el empleo productivo del potencial familiar de trabajo, el suministro de los recursos que aseguren un aceptable nivel de vida y la posibilidad de que funcione un verdadero sistema de empresa agrícola.

Por lo mismo que son muy variables las calidades de la tierra (condiciones físico-químicas de los suelos, de infraestructura, y de acceso al mercado), así como los niveles culturales de la población campesina, no puede caracterizarse, en abstracto, la magnitud de tierra que define la naturaleza social de una unidad minifundista. Una hectárea de riego, intensamente explotada en cultivos hortícolas y con un procesamiento de los productos - de acuerdo a los patrones del mercado - es más empresa agrícola que una unidad de

tenencia de cien hectáreas, de las que sólo se utilizan, por medio de una tecnología extensiva, las necesarias para una economía de subsistencia. En el primer caso, se trata de una pequeña disponibilidad de tierra con posibilidades empresariales y enrolada a la economía de mercado. En el segundo, se configura un tipo que podría llamarse, minifundio funcional.

El marco de la tenencia minifundista está caracterizado, en América Latina, por esta tipología social:

- a) la insuficiencia, absoluta y relativa, de la tierra agrícola;
- b) la tendencia al fraccionamiento, como efecto de la carga demográfica que soporta y de la rigidez del sistema sucesorial;
- c) la escasa o nula capacidad de efectuar inversiones o de utilizar sistemas de fertilización que hagan posible la reposición o conservación de la fertilidad de los suelos: en consecuencia, tendencia al erosionamiento y a la pérdida de las condiciones agrícolas de la tierra;
- d) la dependencia de las estructuras locales de poder (ventas de productos en sementera, endeudamiento, etc.);
- e) la enorme desocupación de fuerza de trabajo (que generalmente fluctúa entre la mitad y las tres cuartas partes del potencial familiar de trabajo, en donde funciona el tipo de familia extensa).

Es notable la diversidad y complejidad de los estratos minifundistas, no sólo desde el punto de vista de la explotación agrícola y de la economía de uso de los recursos, como desde un punto de vista social. De allí la importancia de una comprensiva clasificación de los estratos minifundistas, dentro del cuadro latinoamericano de tenencia de la tierra:

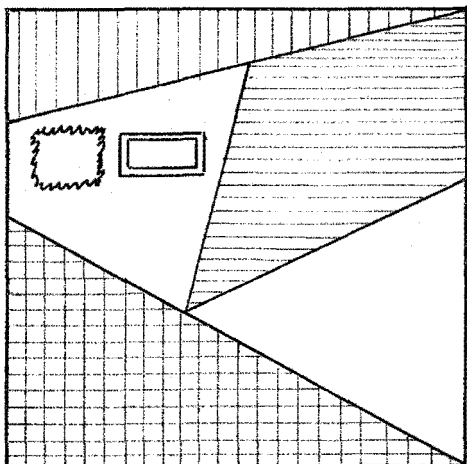
- 1.- el minifundio tradicional de propietarios, productores independientes, con elevada diversificación y economía de usos milimétricos.
- 2.- el minifundio que no alcanza a ser de subsistencia y que genera la necesidad de que los propietarios desempeñen una pluralidad de roles u ocupaciones, fuera de la unidad residencial (como jornalero, arrendatario y aparcerero de tierras, intermediario rural, etc.);
- 3.- el minifundio tradicional de plantación y a base de tenencias precarias (tipo del minifundio tabacalero);

- 4.- el minifundio de plantación cafetera (de caracteres sociales muy definidos en los países productores de tipos suaves);
- 5.- el minifundio originado en la estructura social de la hacienda señorial y articulado al marco de su economía de recursos (hacienda de colonato, arrendamiento, aparcería y peonaje de asentamiento tradicional).

Por sus especiales condiciones sociales, se examina, por aparte, el problema de la comunidad indígena de estructura minifundista.

Economía del Minifundio

1.5 Hás. (pequeño riego)

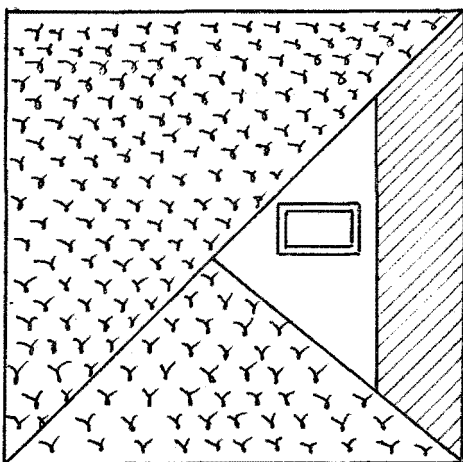


ECONOMIA DE USOS MILIMETRICOS

PRODUCTO	TAMAÑO	SIGNO
Maíz, cebada, trigo	4.000 m ²	
Papa	2.000 m ²	
Forrajes	2.500 m ²	
T. de descanso, Huerto, verduras	4.500 m ²	
Construcc. y Corrales		

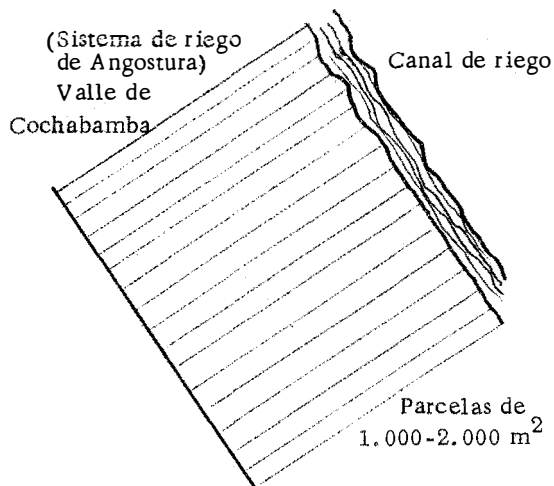
CULTIVO ANUAL
5Tds. de Productos 75% subsistencia
25% comercio

MINIFUNDIO DE PLANTACION



TERRENO	TAMAÑO	SIGNO
Plantación de café	10.000 m ²	
Cultivos de subsistencia	2.500 m ²	
Casa de instalaciones	2.500 m ²	

DESFIBRAMIENTO PARCELARIO



FRACCIONAMIENTO POR PRESION SUCESORIAL (2 hás.)

Sucesión de 4 herederos en una unidad de tenencia

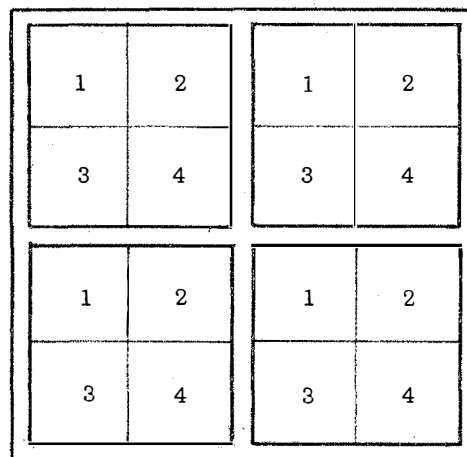


Gráfico No. 6

1.- El Minifundismo Tradicional Intensivo

Este tipo se caracteriza por la tendencia a compensar la falta de tierra con una economía diversificada, de elevada integración y de usos milimétricos del suelo. En las regiones de tradición indígena y de elevada presión sobre la tierra (como en los valles interandinos de cultura quechua, en el Ecuador, Perú y Bolivia), tienden a diseñarse formas muy complejas de economía (cultivos hortícolas, avicultura, artesanías, agricultura de subsistencia y economía de la oveja, el cerdo y los animales de trabajo) y a conservarse lazos muy estrechos en la comunidad rural. En las unidades de Tungurahua e Imbabura, en el Ecuador, se combina la explotación hortícola con los frutales, la ganadería "a la sogá" (animales de trabajo alimentados con desechos) y las artesanías e industrias rurales. Algo semejante ocurre en el Valle de Mantaro, en el Perú o en el Valle de Cochabamba, en Bolivia. En el Valle de Tenza, en Colombia, se combina la plantación de caña, el trapiche (panela o azúcar negro), la porqueriza y la artesanía del junco: en el ingreso neto, la actividad agropecuaria apenas contribuye con un 11%, el trapiche y las artesanías con un 29% respectivamente. En estas condiciones, se explica el que la explotación agrícola no suministre sino una quinta parte del consumo de alimentos y el que el ingreso por habitante apenas equivalga al jornal agrícola local (CIDA, Colombia) (1).

Otro elemento característico de las áreas minifundistas de cultura indígena, es la conservación de una conciencia de comunidad y la sustitución del salariado (en las épocas de cosecha o demanda excepcional de mano de obra) por medio de las tradiciones de ayuda mutua y servicio comunal. El peso del tequio en las comunidades mixtecas de México, de la minga en las Comunidades quechuas de la sierra ecuatoriana, de la mincca o el ayni en las comunidades quechuas y aymarás de Bolivia o del mingaco en las comunidades araucanas del sur de Chile, es mucho más grande de lo que usualmente se supone, llegando a tener la categoría de un sustituto del salariado. En algunas comunidades mexicanas, como las mixtecas (2), las prácticas mutualistas de tipo tradicional, llegan a ocupar hasta cerca de la quinta parte de las jornadas anuales de trabajo. Aún dentro del marco de las haciendas señoriales, en el Ecuador, de las jornadas trabajadas anualmente por la familia extensa (en la que participan

(1) Las mayores dificultades en la ampliación empresarial de este tipo de unidades de tenencia, no sólo consiste en su pequeñísima magnitud y en la presión demográfica que soporta, sino en las cargas de tipo fiscal y eclesiástico, que anulan cualquier posibilidad de ahorro. Las contribuciones a la Iglesia local, por ejemplo, representan el 6% del gasto anual efectivo de la familia minifundista.

(2) Las comunidades tejedoras de la Mixteca alta, Antonio García, México, Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, 1961.

los allegados, arrimados o agregados), cerca del 2% corresponden a mingas en el huasipungo o en otros huasipungos (1).

2. El Minifundio Residencial y Multiactivo

Este tipo de minifundio es absolutamente marginal - desde el punto de vista agrícola - estando más cerca del huerto o del solar de residencia que de la unidad de explotación. Pero lo cierto es que aparece dentro de las categorías de tenencia agraria, si bien su mayor ingreso no se origina en la explotación de la parcela, sino en actividades textiles (como en la comunidad otavaleña de Punyaro, en el Ecuador)(2); artesanales o comerciales (como en las comunidades cochabambinas de Bolivia); de salariado, peonaje o aparcerías en tierras de latifundio, en comunidades minifundistas del valle de Putaendo (3) o de Melipilla, en el Valle Central de Chile; o de pastoreo y yanapería en las haciendas andinas del Ecuador.

En regiones en las que domina el tipo de minifundio con actividades múltiples y dentro de las cuales la explotación agrícola tiene un debilísimo peso, se efectúa un doble proceso: de pérdida de la caracterización campesina y de multiplicación de las actividades no agrícolas. Se forma así una especialísima y activa categoría rural: la de los hombres múltiples. "La posesión de tierras - escribe Rafael Baraona en el estudio sobre el Valle de Putaendo (4) - no define automáticamente a un agricultor, a un campesino, sino que éste aparece definido con mayor propiedad por una serie de otras actividades las que, en términos de ingresos, tienen mayor importancia que el producto de las posibles siembras propias. No obstante, esta multiplicidad ocupacional tiene mayor importancia en el grupo no propietario. Es el rasgo distintivo de la mayoría del grupo y no solamente de algunos, como en el caso de los propietarios". En el análisis de una muestra de 25 no propietarios, se determinaron 58 ocupaciones que absorben la fuerza de trabajo del grupo con predominio de actividades económicas de bajo ingreso: 21 corresponden a ingresos provenientes de siembras propias; 8 a actividades artesanales; 8 a arriería y explotación de minas; 10 a jornales agrícolas, 8 a trabajos variados y 3 a comercio ambulante.

En algunas áreas mexicanas de excesiva pulverización de la tenencia agraria (fuera o dentro de los ejidos, como en Coatlinchán,

(1) Estructura de una hacienda señorial en la sierra ecuatoriana - Hacienda, Huasipungo y Mercado Local, Antonio García, Revista de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de México, 1962, pág. 379.

(2) Punyaro, Gonzalo Rubio Orbe, Edic. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito.

(3) Valle de Putaendo - Estudio de estructura agraria, Rafael Baraona, Ximena Aranda, Roberto Santana, Edic. Instituto de Geografía de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1961.

(4) Baraona, ob. cit. pág. 289-290.

en el Estado de México), los mayores ingresos y los elementos de mayor caracterización social no se encuentran en la explotación agrícola sino en el jornaleo en los ranchos o los poblados. El minifundista (propietario, comunario o ejidatario) tendrá que definirse, socialmente, como un peón con tierra.

3.- El Minifundio como Subproducto del Latifundio

No debe perderse de vista que, salvo casos excepcionales, el minifundio es un subproducto, económico y social, del latifundio. En algunas regiones (como ha ocurrido en el Valle Central de Chile), las áreas de minifundio son el resultado de la parcelación de las tierras marginales de las haciendas de inquilinaje, en procura de estos objetivos: la disponibilidad - en la frontera del latifundio - de un depósito de mano de obra agrícola, que ha de operar a través de la aparcería o del peonaje, complementando la propia fuerza de trabajo asentado en los fundos; la valorización de las tierras, por medio de la intensa presión sucesorial y demográfica y la creación de un cinturón de seguridad de propietarios minifundistas, vitalmente dependientes de los recursos de la hacienda.

ESTRUCTURA DE UNA AREA MINIFUNDISTA DEL VALLE CENTRAL DE CHILE

(MELIPILLA) (1965)

	Superficie Total Hás.	Población	
		No. de Familias	Total
Fundo Viña Vieja	194	8 (1)	48
Fundo Pabellón	907	13 (1)	91
Colonia Agrícola	1.420	213 (2)	1.363
Area Minifundista de Pabellón	168	120 (3)	720

- (1) Inquilinos
- (2) Parceleros y Huerteros
- (3) Propietarios, arrendatarios y medieros

La disponibilidad de tierra y el ingreso familiar neto dentro de los fundos, en la Colonia Agrícola (Corporación de la Reforma Agraria) y en el área de minifundio (inquilinos, huerteros y minifundistas de fronteras), serían diversos tipos de minifundios.

	No. de Familias	Hás. de tierra por familia	Hás. por persona	Ingreso familiar neto en Escudos de 1965
Fundo Viña Vieja				
Inquilinos	8	1,2	0,2	1.601 (1)
(ración de tierra)				
Fundo Pabellón -	13	1,2	0,16	2.669
Inquilinos				
Colonia Agrícola				
Huerteros -	38	0,8	0,1	1.300
Parceleros -	35	22,0	3,7	15.871
Area Minifundista de Pabellón:				
Total	120			
Propietarios	36	0,4	0,06	890
Arrendatarios	72	2,0	0,33	1.418
Medieros	12	1,0	0,16	1.015

(1) En el ingreso Familiar se incluye el producto de la ración de tierra, jornales, asignación familiar y otros ingresos.

El análisis comparativo de los niveles de ingreso de los minifundistas del área de Pabellones, en relación con los ingresos familiares de los colonos de fundo (inquilinos), permite llegar a la conclusión de que ocupan el estrato de más bajos ingresos, al nivel de la miseria.

Porcentaje del ingreso de los minifundistas en relación al ingreso familiar promedio de los inquilinos de fundo:

Propietarios - 41%
Arrendatarios - 66%
Medieros - 48%

4.- El Minifundio Tradicional de Plantación

La forma de mayor trascendencia histórica y social de este tipo de tenencia, es el minifundio tabacalero, que comprende al veguero cubano, al aparcero colombiano de los valles del Magdalena, Boyacá o Santander; o al parcelero chileno de los valles nortinos. Tanto el veguero cubano como el minifundista colombiano, han tenido significación social desde los siglos XVIII o XIX.

Los elementos más característicos de este tipo minifundista, son:

- 1.- la limitadísima cantidad de tierra; en Boyacá (Colombia), región de cultivos tradicionales, de tabaco, en 1958, el 90.3% de las plantaciones no llegaban a una hectárea.
- 2.- el predominio de la aparcería: en esa misma región tabacalera colombiana, el 62.3% de los cultivadores eran aparceros; la mayor parte de los cultivos de tabaco y ají, en valles como el de Choapa, en el norte de Chile, está en manos de medieros;
- 3.- la elevadísima movilización de fuerza de trabajo, por la necesidad de riego y prácticas selectivas (tareas culturales del suelo, recolección, secado, etc.);
- 4.- el encadenamiento al cultivo por medio de un complejo mecanismo de deudas (avances en especie y dinero, por parte de las fábricas elaboradoras de tabaco), asistencia técnica, selección de especies, dependencia de mercados forzosos industriales;
- 5.- la economía de miseria, sin posibilidades de ocupación externa.

5.- El Minifundio Cafetero

El minifundio cafetero ha sido el producto histórico de un sistema de colonización y de empresa, que no encontró medios de defenderse de la presión demográfica y la inflexibilidad de las leyes sucesoriales. De la finca de 20 a 30 Hás. que fue el producto de la colonización antioqueña del Quindío Colombiano (1) - apoyada sobre una economía de dos pisos, comercial y de subsistencia - después de dos o tres generaciones quedó reducida a la plantación indigente de una o dos hectáreas, atada al mecanismo del endeudamiento con la fonda rural y sin posibilidades de entrelazar los cultivos de autoconsumo (maíz, plátano, yuca) a la plantación comercial. A semejanza de la economía del tabaco, la producción de tipos suaves de cafés se caracteriza por la exigencia de una constante movilización de la fuerza familiar de trabajo, en la recolección y el beneficio en verde, mediante prácticas selectivas. En Colombia - en donde la colonización cafetera tuvo una mayor importancia nacional y engendró un nuevo sistema de empresa agrícola y una densa clase media rural - las explotaciones marginales de menos de media hectárea, constituyen las cuatro décimas partes de las plantaciones cafetaleras, ocupando el 5.8% del área plantada y participando en el 5.3% de la producción.

(1) Geografía económica de una región cafetera (Caldas). Antonio García, Bogotá, Edición Contraloría General de la República, pág. 135.

Podría señalarse como límite de la economicidad del minifundio cafetero, la conservación de la capacidad de combinar cultivos de subsistencia a la plantación (como complementarios o intercalados), de beneficiar el grano verde en la finca (hasta quedar seco de trilla), de tener acceso a un mercado abierto de café (sistema de almacenes de Depósito) y de ocupar parte del excedente de trabajo en el área.

6. - El Minifundio dentro de las Haciendas Señoriales

El minifundio dentro de las haciendas señoriales se define como un elemento básico de la estructura social y no sólo del sistema de tenencia y empresa. De ahí que aparezca ligado a las formas hispano-coloniales del colonato, el salariado marginal, la aparcería y los métodos señoriales de regalías a colonos y peones de asentamiento tradicional. Dentro de este cuadro de minifundio señorial - integrado a la trama social de la hacienda - podría clasificarse el inquilinaje chileno, la huasipunguería del Ecuador o el terraje en los latifundios del sur de Colombia. Una de sus formas clásicas ha sido el tipo de pegujal o sayaña, en las haciendas de arrenderos y pegujaleros del altiplano de Bolivia y Perú.

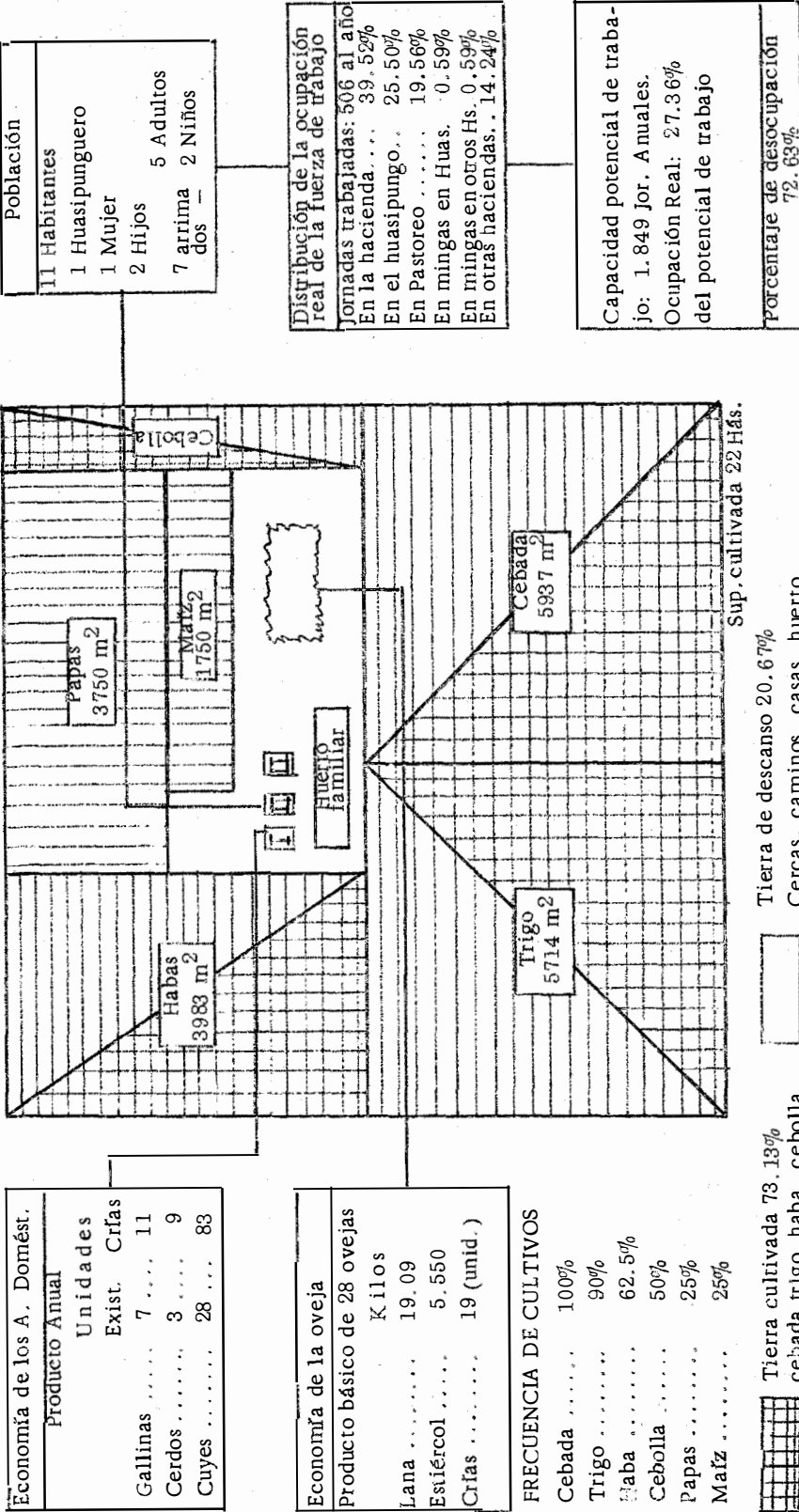
Desde el punto de vista de la tenencia, este tipo de minifundio se ha caracterizado por tres elementos condicionantes: su microscópica magnitud, su fraccionamiento en lotes discontinuos o dispersos y su localización en las áreas marginales de las haciendas. Desde el punto de vista económico y social, la huasipunguería ecuatoriana o el inquilinaje chileno constituyen una urdimbre compleja:

- a) una "ración" de tierra;
- b) un sistema de asentamiento (no sólo del colono, sino de la mano de obra que requiere la operación normal de la hacienda);
- c) una remuneración o salario marginal (fijado más por decisión señorial que por efecto de un mercado de trabajo o de unos reglamentos legales);
- d) un sistema de regalías en ciertos recursos secundarios de la hacienda (áreas de monte y pastoreo, derrames de canales de riego, etc.);
- e) una posibilidad complementaria de aparcería;
- f) unas obligaciones de trabajo personal y de aportes de mano de obra (allegados, agregados, voluntarios, etc.), durante el año agrícola.

En el sistema ecuatoriano de huasipungo, los ingresos me-

ECUADOR: El minifundio dentro de las hcdas. señoriales

SUP. TOTAL 2. 78 HAS.






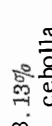
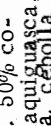

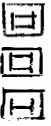

 Tierra cultivada 73.13%
 Tierra de descanso 20.67%
 Cercas, caminos, casas, huerto
 Parte del área cult. 50% correspondiente al chaquiguasca, cebada, trigo, haba, cebolla
 Redil portátil: 28 ovejas
 I Casa del huaspunguero y familia
 II Casas de los arrimados
 Cultivos de menor frecuencia matz, papas

Gráfico No. 7

nos importantes son los generados en la remuneración salarial de la hacienda y en la explotación agrícola de la "ración de tierra" (el huasipungo), demostrando que el fundamento económico de este sistema minifundista es la economía de la oveja (suministro de carne, lana y estiércol).

Distribución porcentual del ingreso neto del huasipunguero (1)

Remuneración salarial en la hacienda	-	20.85%
Producción agrícola, en el huasipungo	-	35.70%
Producción pecuaria (regalías de pastoreo en tierras de páramo)	-	43.45%

Mientras el huasipunguero debe emplear el 40% de sus jornadas de trabajo en la hacienda, la remuneración que recibe apenas constituye el 20.85% de su ingreso neto.

Para completar la caracterización social, podrían agregarse estos nuevos elementos:

- I) la tendencia intensiva - o exhaustiva - de las explotaciones y su carácter de economía de usos milimétricos (integración de las actividades pecuarias y agrícolas: el uso de los fertilizantes animales, explica la conservación de los suelos en estas áreas marginales de las haciendas andinas);
- II) la explotación de la "ración de tierra" por medio de los "arrimados" o "allegados" y que prácticamente constituyen una parte de la familia extensa del colono (sistema de aparcería o mediería); y
- III) la elevada desocupación de la fuerza familiar de trabajo (en el huasipungo del Cayambe ecuatoriano, el porcentaje de desocupación del potencial de trabajo es del 72.63%. Casi las tres cuartas partes de la capacidad laboral).

EL FRACCIONAMIENTO Y LA PRESION SUCESORIAL

Uno de los más graves problemas de una área minifundista de tipo tradicional - en la que no disminuye la presión demográfica por medio de las migraciones o los trasplantes masivos de población - consiste en los fenómenos de fragmentación o de desfibramiento parcelario. El problema de la fragmentación se origina en el hecho de que una unidad minifundista esté fracturada en varios lotes geográficamente discontinuos, dificultando su explotación agrícola y haciendo imposible su integración empresarial. En las áreas mini-

(1) Estructura de una hacienda señorial en la Sierra Ecuatoriana, A. García, México, ob. cit. pág. 401.

fundistas que rodean al Lago Titicaca - en Perú y Bolivia - es característico este marco de la fragmentación, no sólo en razón de la diversa calidad de los suelos, sino como efecto de los sistemas de herencia de los grupos familiares indígenas. En la región de Conima, por ejemplo, en la costa este del Lago Titicaca (1), no hay una sola propiedad que no se halle subdividida en quince o veinte lotes.

En las dotaciones agrarias a arrenderos y pegujaleros en el Altiplano y los Valles interandinos, en Bolivia, los dos problemas centrales de tenencia son: las magnitudes subempresariales de tierra arable y la fragmentación en cinco, diez y más lotes discontinuos.

En el Departamento peruano de Puno, se ha llegado a un extremo proceso de pulverización de la tenencia: en una de las áreas del Centro de Operación de Camicachi (en las que actualmente se desarrolla un programa de integración de la propiedad minifundista y fragmentada, por medio de la reconstitución de los troncos familiares) (2), 78 familias indígenas estaban repartidas en multitud de pequeños lotes sin continuidad geográfica y sumando en total 18.7 Hás. (0.2 Hás. por familia).

El desfibramiento parcelario consiste en ese tipo de deformación física de la tenencia, que hace imposible una utilización racional, como en el caso de las parcelas de 2.000 ó 3.000 m² - en el Valle de Cochabamba - que por tener acceso a los canales de riego se convierten en angostos corredores de tierra (los llamados, por los campesinos vallunos, "cordajes de charango").

IV - LA COMUNIDAD INDIGENA

La comunidad indígena es una de las formas de tenencia agraria con mayor importancia social en América Latina. Su origen histórico es el mestizaje cultural entre las tradiciones colectivistas y cohesivas de los pueblos indígenas y las formas institucionales correspondientes a las comunidades castellanas (3). Desde luego, podrían diseñarse dos grandes categorías sociales de comunidad indígena: una, la que conserva el status de comunidad, con cierta independencia formal, con órganos más o menos tradicionales de gobierno y con un marco territorial propio; otra, la que fue incorporada violentamente a la estructura del latifundio y aun cuando conserva sus rasgos comunales, ha entrado a formar parte de aquella trama social.

- (1) The Social and Economic Structure of the Indian Communities of the Andean Region, Alfred Métraux, International Labour Review, No. 3, 1959, pág. 225/43.
- (2) Integración de la propiedad minifundista en Puno, Perú, Héctor Martínez, Edic. Revista Economía y Agricultura, Lima, 1964, pág. 295.
- (3) Es común la confusión entre la comunidad indígena y las formas de organización social pre-colonial, como el ayllu o la marca; la política hispano-colonial se construyó sobre los antiguos ordenamientos (calpullis, ayillos, marcas, etc.) pero vaciándolos en nuevos moldes político-administrativos. Ver Bases de la Economía Contemporánea - Feudalismo y Capitalismo en la América Colonial Española, A. García, ob. cit. pág. 137.

En las últimas décadas, ha ido elaborándose una teoría social sobre la comunidad indígena, fundamentada en un reconocimiento primario y desde una perspectiva de sectarización ideológica (en el siglo XIX o en las primeras décadas del XX) o posteriormente, en la investigación sistemática sobre la estructura, las funciones y los modos de vida histórica. Lo fundamental es que ya se poseen elementos para trazar un cuadro social, a través de las valiosas contribuciones de los peruanos José Carlos Mariátegui e Hildebrando Castro Pozo, de los ecuatorianos Pio Jaramillo Alvarado y Gonzalo Rubio Orbe, de los mexicanos Manuel Gamio y Juan Comas, de los bolivianos José Antonio Arze y Rafael Reyerros, de los chilenos Alejandro Lipschutz y Ricardo Latcham. La problemática de la comunidad indígena ha sido también examinada por los valores más profundos y representativos de la novelística latinoamericana, como la de Jorge Icaza - el ecuatoriano que más ha hecho por llevar el problema del huasipungo a la conciencia universal - Ciro Alegría y José M. Arguedas en el Perú, Augusto Céspedes y Jesús Lara en Bolivia.

Una de las obras básicas en el examen del problema de la comunidad indígena (del indio y del latifundio) es Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana, de José Carlos Mariátegui, si bien se parte de una equiparación equivocada - por una comprensible radicalización ideológica - entre la comunidad indígena y las llamadas tradiciones del comunismo incásico (1).

Edmundo Flores (2) señala tres características de la comunidad altiplánica: el aislamiento regional e intercomunal; el nivel tecnológico primitivo de la producción y la incompatibilidad entre el status inferior del indio, la cultura indígena y la aplicación de la tecnología moderna. "La observación directa y las opiniones expresadas en numerosos trabajos sobre la región, dice Flores en su Tratado de Economía Agrícola, coinciden en el juicio de que el desarrollo cultural (tecnológico) parece haber sido cortado en seco, y en vez de superarse mediante la solución de los problemas que lo ponen a prueba, sólo acierta a ensayar las viejas fórmulas heredadas, que carecen de efectividad para la solución de los problemas contemporáneos. Esta es la razón por la que la solución de problemas técnicos, aún los relativamente sencillos de la agricultura y la ganadería, deben ensayarse mediante la aceptación empírica y reconoci-

- (1) "Si la evidencia histórica del comunismo incaico no apareciese incontestable - dice Mariátegui, ob. cit. Ed. Universitaria, Stgo. de Chile, 1955, pág. 56 - la comunidad, órgano específico de comunismo, bastaría para despejar cualquier duda". "En las aldeas indígenas - agrega luego, ob. cit., pág. 60 - donde se agrupan familias entre las cuales se han extinguido los vínculos del patrimonio y del trabajo comunitarios, subsisten aún, robustos y tenaces, hábitos de cooperación y solidaridad que son la expresión empírica de un espíritu comunista. La comunidad corresponde a ese espíritu"
- (2) Tratado de Economía Agrícola -Edic: Fondo de Cultura Económica, México, 1961, Las Comunidades Indígenas del Altiplano Andino, págs. 270/271.

miento previo, por parte del indígena, de la necesidad de resolverlos. En este aspecto hay que insistir en que la aceptación de la técnica productiva moderna debe ser precedida por la reforma agraria, puesto que el régimen actual de propiedad de la tierra (en Ecuador, Colombia y Perú), basado en el latifundio y en la sujeción del indígena, basta, por sí sólo, para eliminar cualquier incentivo en favor del desarrollo".

Desde el punto de vista de las posibilidades de desarrollo y de aplicación de la reforma agraria, podrán definirse tres grandes categorías de comunidad indígena:

- I) la comunidad inmersa en el latifundio y enlazada a su estructura social (como las comunidades de huasipungueros o de feudatarios en las haciendas serranas del Ecuador y el Perú);
- II) la comunidad indígena que está articulada a la constelación del latifundio (como las comunidades indígenas que rodean como cinturones las haciendas eclesiásticas en los páramos del Cañar, al sur del Ecuador, y han establecido relaciones como acudis o yanapas (1) a cambio del acceso a las tierras de pastoreo, como peones eventuales, como partidarios o como aparceros en las tierras de huasipungo); y
- III) la comunidad indígena con status independiente y propia dinámica (como algunas de las comunidades otavaleñas del Ecuador).

Sería absolutamente incompleta y formal, una caracterización de la comunidad indígena que tomase, exclusivamente, los aspectos de la tenencia de la tierra: de allí la necesidad de señalar, por lo menos, tres elementos esenciales:

- 1) la propiedad comunal, sobre las tierras de cultivo, de monte y pastoreo, independientemente de las formas de tenencia o de explotación, entre comunarios;
- 2) la conciencia de grupo, como ingrediente de cohesión (especialmente en las comunidades que conservan la lengua indígena como medio de comunicación interior); y
- 3) las relaciones mutitarias de trabajo, como formas de solidaridad económica y de sustitución del salariado.

Desde el punto de vista de su estructura agraria, podrían establecerse cuatro tipos generales de comunidad indígena, tal como

(1) Se caracteriza por retribuir por medio de obligaciones en trabajo, el acceso a las tierras de monte y pastoreo, combinándose con formas de aparcería de animales.

existen en el grupo de países con grandes poblaciones indígenas (México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia) o en el grupo de países en los que la comunidad indígena tiene un menor peso demográfico y cultural:

- I) tipo clásico de propiedad en común y formas de explotación colectiva, como en las comunidades ganaderas - pastos y animales - del Altiplano Boliviano o como en las comunidades mexicanas tejedoras de palma e ixtle en la Mixteca Alta;
- II) tipo mixto, de propiedad en común y explotación individual y colectiva, como en las comunidades indígenas que combinan - en el Altiplano Peru-Boliviano o en las Sierras de Ecuador y México - las actividades agrícolas, pecuarias y recolectoras;
- III) tipo tradicional en las áreas en las que el factor limitante es más el agua que la tierra, en las que se combinan la propiedad en común, el uso colectivo de las aguas de riego y la explotación agropecuaria mixta (individual y colectiva);
- IV) tipo de mayor aculturación (1) en los países en los que las poblaciones indígenas no sólo tienen un menor peso cultural y demográfico (como en Chile y Colombia), sino que se encuentran enclavadas y aprisionadas en regiones de latifundio, dentro de un marco de tenencias agrarias individuales. Sin embargo, aun en esta situación extrema de desaparición de las actividades económicas colectivas (no tanto por aculturación como por pérdida de las tierras de montes, recolección y pastoreo, como ocurre con las comunidades araucanas de Chol-Chol, Galvarino, Arauco y Nueva Imperial) persisten tres elementos de carácter antropológico cultural: la lengua indígena (como medio de comunicación interior y de identidad histórica), la conciencia comunal y las tradiciones de ayuda mutualista (el mingaco).

En general, se advierte que la explotación agrícola (con excepciones, casi siempre ligadas a formas de organización de cooperativas integrales, multiactivas o de producción) ha llevado a la individualización de la tenencia, así como actividades recolectoras y pastoriles han conservado las formas comunales de tenencia y algu-

(1) Se adopta la expresión en el mismo sentido que le atribuyen los antropólogos Herskovits y Aguirre Beltrán (El proceso de aculturación, Edic. Universidad Nacional de México, México, 1957, pág. 14):

"Aculturación comprende aquellos fenómenos que resultan cuando grupos de individuos de culturas diferentes entran en contacto, continuo y de primera mano, con cambios subsecuentes en los patrones culturales originales de uno o de ambos grupos".

nas veces, las modalidades de la explotación colectiva. Es importante examinar este problema de la participación comunal en el régimen de tenencia y uso de los recursos, con un enfoque objetivo y por fuera de las supersticiones ideológicas, ya que es el único método de conocimiento de la realidad social tal cual es y no tal cual queremos que sea de acuerdo con nuestros esquemas mentales. Tanto las formas de idealización como de subestimación de la comunidad indígena - del lado marxista escolástico o del lado individualista ortodoxo - se han originado en el procedimiento, equivocado, de adoptar como punto de partida un esquema ideológico y no una realidad social. Este tipo de elaboraciones intelectuales que intentan subvertir el camino del conocimiento científico - al pretender ajustar y ordenar la realidad social o física de acuerdo a un repertorio de ideas, creencias y aspiraciones - no pueden generar juicios, sino propagar prejuicios.

OTRAS FORMAS DE TENENCIAS COMUNALES

Las supersticiones ideológicas han impedido realizar una investigación a fondo sobre las tenencias comunales en América Latina.

Dejando de lado una forma comunal de tenencia agraria como el Ejido Mexicano (1) (el producto más original y trascendente de la reforma agraria en México), es posible encontrar una serie de formas de propiedad o tenencia colectiva de la tierra. En el estudio sobre la estructura agraria del Valle chileno de Putaendo (2), Baraona menciona los principales tipos reconocidos en el área:

- I) Comunidades del Norte Grande, en las que persisten muchos rasgos de tipo indígena en las formas de tenencia de la tierra;
- II) Comunidades del Norte Chico que pertenecen al tipo llamado residual, en cuanto limita la propiedad comunal a las laderas de pastoreo;
- III) Pseudo comunidades, identificadas con la noción jurídica de la indivisión (de carácter temporal);
- IV) Terrenos comunes de los pueblos, originados en el sistema Castellano de los ejidos, dehesas y tierras de propios;
- V) Cerros comunes en aldeas y caseríos espontáneos en Chile

(1) La institución agraria del Ejido Mexicano no tiene ninguna semejanza con la institución hispano-colonial del ejido, que se define como una área integrante de la superficie de un poblado - ciudad, villa, aldea - de uso en común por sus habitantes.

(2) Ob. cit. págs. 124/131.

Central, poseídos comunalmente por propietarios de predios agrícolas que forman un núcleo adyacente;

- VI) Comunidades de serranía de Putaendo, originadas en la subdivisión de las tierras de riego en el valle existiendo la imposibilidad de subdividir, equivalentemente, las tierras de pastoreo.

FORMAS PRECARIAS DE TENENCIA COMUNAL

Por su importancia social en los países con grandes poblaciones indígenas - como México - o con grandes áreas de bosque tropical habitadas por una impresionante multitud de pequeños grupos tribales indígenas - como Brasil, Colombia y Perú - se mencionan dos formas, características, de tenencias comunales precarias (no sólo por la carencia de un sistema de propiedad, como por el carácter temporal de las actividades que se realizan o de los períodos de asentamiento):

- a) las posesiones tribales, en las áreas boscosas de la cuenca amazónica o en otras de semejante condición física y social; y
- b) las posesiones temporales en las áreas tropicales de ladera y suelos frágiles, en las que se practica una rudimentaria agricultura transhumante y de agotamiento de los recursos físicos.

Las posesiones tribales - como las que existen en las grandes áreas boscosas del Caquetá, el Putumayo y la Amazonía, en Colombia - se caracterizan por el carácter cíclico, la práctica de una agricultura elemental del maíz y la yuca (mandioca), el desbosque para la utilización de las maderas en la construcción de viviendas y canoas, la caza y la pesca. Es una forma de tenencia agraria, en cuanto sirve de fundamento a una organización social de economía y de poblados y en cuanto la transhumancia de los grupos indígenas se limita a un cierto territorio tribal.

La segunda forma de posesión temporal, existe no sólo entre comunidades indígenas (como las mixtecas, en México, que practican una agricultura temporal y esquilmatoria del suelo, la llamada tlalcolol) sino entre grupos mestizos como los de conuqueros venezolanos.

LAS TENENCIAS PRECARIAS DE LA TIERRA

Desde una perspectiva social, son muy variadas las formas de tenencia precaria en América Latina y es muy elevado su peso en las diversas estructuras de economía agrícola. Si bien es cierto que el arrendamiento es una forma institucionalizada del acceso a la

tierra en los países industriales de occidente (en Europa y en Estados Unidos), en América Latina es, por lo general, un método de subordinación social y de economías de simple subsistencia. En términos de historia latinoamericana, las tenencias precarias son un resultado del monopolio latifundista de la tierra y de la estructura del poder rural. Los tipos tradicionales de tenencia precaria - como el colonato, el arrendamiento y la aparcería - constituyen no sólo formas de tenencia, sino elementos de una trama de dominación social. Las excepciones de este cuadro (en cuanto adoptan ciertas nuevas modalidades de carácter social y económico), serían las nuevas formas de las aparcerías y del arrendamiento en Argentina, sin las cuales se habrían derrumbado la estructura latifundista de la región pampeana y no habría podido conservarse la corriente de abastecimiento interno. La regulación pública de los contratos de arrendamiento y aparcería, los sistemas de prórroga de los plazos, la mayor independencia en el uso de la tierra, etc. han mejorado el status de arrendatarios y aparceros (de acuerdo a los tipos capitalistas de arrendamiento) y han rebajado la gravitación de la renta fundiaria en la estructura de los costos de producción (apenas el 5% del costo total del trigo, cuando 30 años antes subía al 23% y cuando en la mayoría de los países latinoamericanos debe acercarse a niveles próximos al 30-40%) (1). Sin embargo, el porcentaje de propietarios en explotaciones agropecuarias ha seguido una dirección descendente, del 77% y 61% en las últimas décadas del XIX al 50% en 1960 (2).

De 108 millones de personas que componían la población rural de América Latina, hace dos o tres años, se consideraba como económicamente activa a 28 millones: de esta masa poblacional, el 80% carecía de tierras o las poseía en cantidad insuficiente, el 63% carecía absolutamente de tierras, y sólo un 6.7% de la población activa las tenía en cantidad suficiente y un 0.3% las poseía en exceso. El marco de la tenencia precaria es el sistema de extrema concentración latifundista de la propiedad de la tierra y su contrapartida, la extrema pulverización de las tenencias minifundistas y fragmentadas. El 1.5% de los propietarios de fincas ocupan 471 millones de hectáreas, el 65% de la superficie bajo dominio privado: resulta así un promedio del latifundio de 41.000 Hás. y del minifundio de menos de 5 Hás.

De acuerdo a un severo juicio de la FAO en el Informe Anual correspondiente a 1959 (3), la mayor parte de los agricultores (no sólo jornaleros sino labradores) no son dueños de la tierra que cultivan. Este hecho no sólo sirve para definir una calidad jurídi-

(1) El desarrollo agrario argentino, Horación E. E. Giberti, Edic. EUNEB, Buenos Aires, 1964, págs. 72-76-79.

(2) Giberti, ob. cit., pág. 77.

(3) El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1959, Roma, pág. 5.

ca, sino unas condiciones de la estructura agraria y social de América Latina. Como efecto del monopolio sobre la tierra agrícola, es muy grande la extensión social del arrendamiento, la aparcería, el colonato y las ocupaciones sin título legal. En el Paraguay, el arrendamiento era del 70% en 1956, en Venezuela del 56% en el mismo año y en el Uruguay del 32% (variando este porcentaje, desde luego, según la escala de las diversas magnitudes de tenencia, esto es, siendo bajo en los casos de las muy grandes o muy pequeñas unidades de explotación y muy alto en el estrato de las unidades medias) (1).

En la Cuba pre-revolucionaria, la estructura agraria se caracterizaba no sólo por la hacienda plantación y por una enorme concentración de la propiedad sobre la tierra agrícola (especialmente en las regiones cañeras), sino también por la pronunciada tendencia hacia la explotación indirecta, por medio de arrendatarios, aparceros, partidarios, etc. En 1945, el 70% de las fincas, con el 68% del área total, estaban trabajadas por medio de administradores, arrendatarios, subarrendatarios, partidarios (aparceros) y precaristas sin título legal. La siguiente podría ser una clasificación de las grandes formas de tenencia precaria en el campo latinoamericano:

- 1.- colonato, en las haciendas de tipo señorial (las haciendas ecuatorianas de huasipunguería, las chilenas de inquilinaje, las peruanas de yanaconazgo y arrendires, etc.);
- 2.- aparcería de tipo señorial, practicada en las haciendas tradicionales por medio de los colomos, peones de asentamiento o minifundistas, comunarios y peones de frontera (aparcerías agrícolas y de ganado);
- 3.- aparcería de tipo abierto y comercial, en las áreas incorporadas a la economía nacional de mercado (predominando los cultivos de tipo intensivo);
- 4.- el arrendamiento o el subarrendamiento practicados en los latifundios tradicionales y dentro de la ideología señorial de la tierra (factor de rango social, atesoramiento y dominación: sobrevaluación de la tierra agrícola y combinación del arrendamiento con formas de la aparcería y el colonato);
- 5.- el arrendamiento de tipo capitalista:
 - a) formas tradicionales de arrendamientos rústicos, de plazos cortos y condicionados a un cierto tipo de ex-

(1) En los predios de 100 a 1.000 hectáreas, el porcentaje de arrendamiento de tierras se eleva al 35% - Situación económica y social del Uruguay. Edic. Ministerio de Ganadería y Agricultura, Montevideo, 1963, pág. 46.

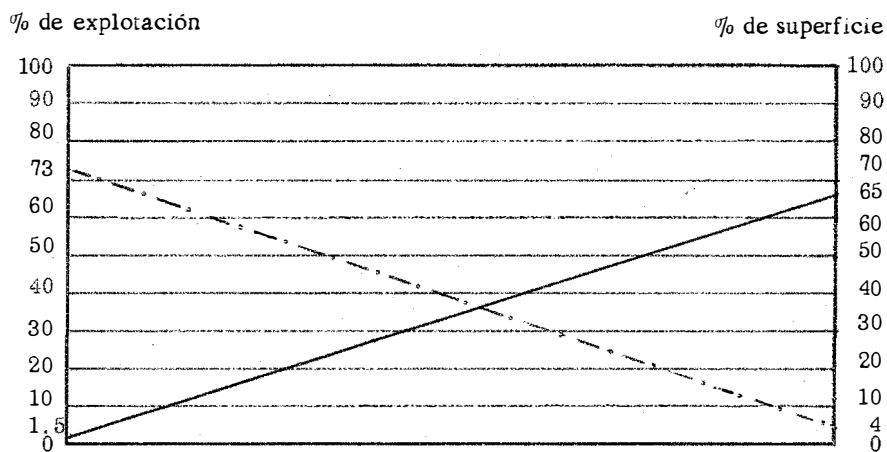
plotación;

b) formas nuevas de arrendamiento a medianos plazos, posibilidad de mejoras e inversiones, independencia empresarial y regulación por la autoridad pública.

6.- la ocupación sin título legal, efectuada tanto por cultivadores directos sin tierra (en Venezuela, Ecuador, México, etc.), como por latifundistas interesados en la constitución de reservas territoriales y en la capitalización de las valorizaciones originadas en la expansión de la frontera agrícola y del poblamiento (obras de colonización), como en Colombia.

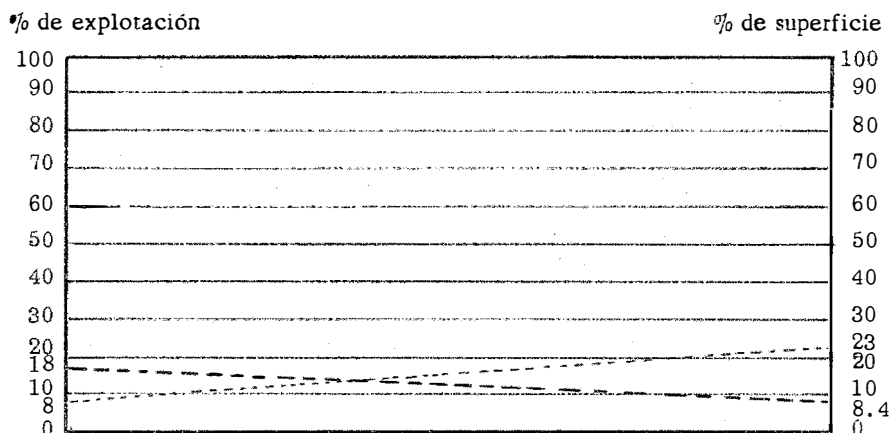
Distribución de la tierra en América Latina (1950)

DISTRIBUCION EN LATIFUNDIO Y MINIFUNDIO



CLASE	SIMBOLO	PROMEDIO
Minifundio	-----	4.96 Hás.
Latifundio	—————	41.000 Hás

TENENCIAS AGRARIAS MEDIAS

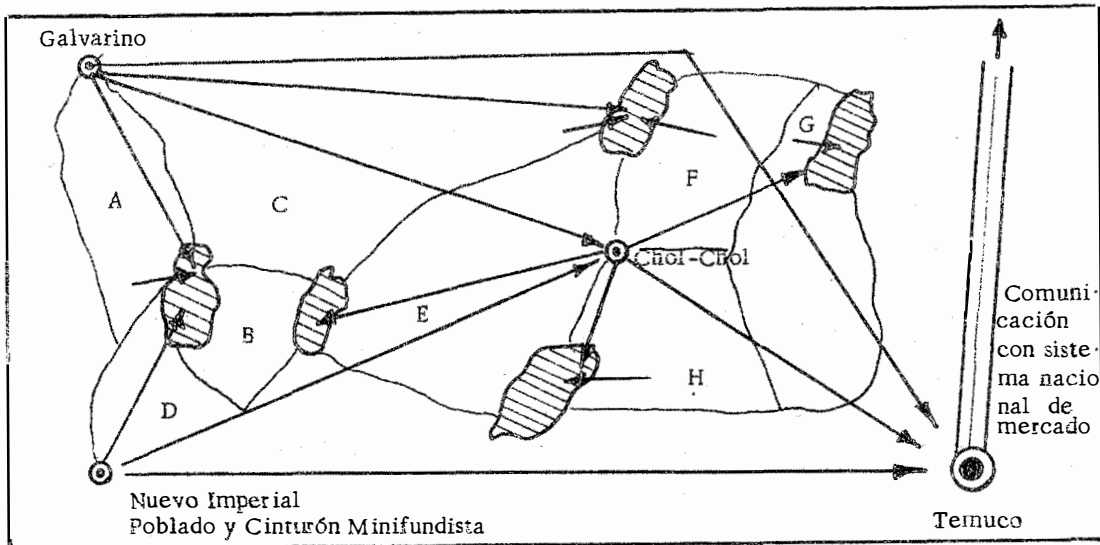


CLASE	SIMBOLO	PROMEDIO
Mediefundio	-----	290 Hás.
Explotación Familiar	45 Hás.

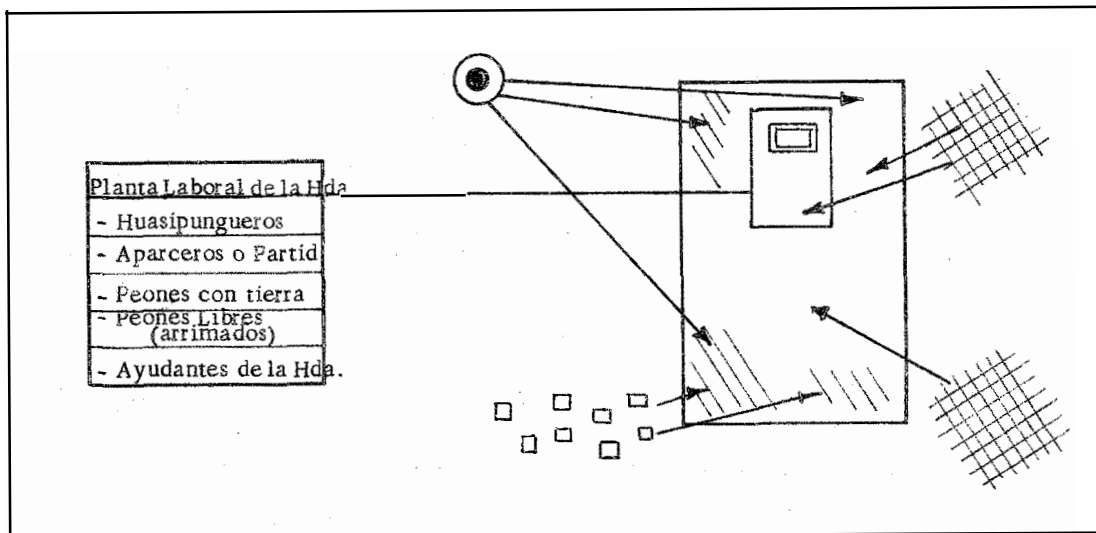
Gráfico No. 8

Constelación, hacienda, comunidad indígena, minifundio

Area Araucana (Sur de Chile)

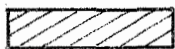


Area Andina (Sierra Ecuatoriana)

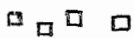


Area Minifundista

Pastoreo en área hacienda
Jornalero temporario



Area Huasipunguero



Comunidad Indígena (Trueque con lana de rebaños de huasipungueros)



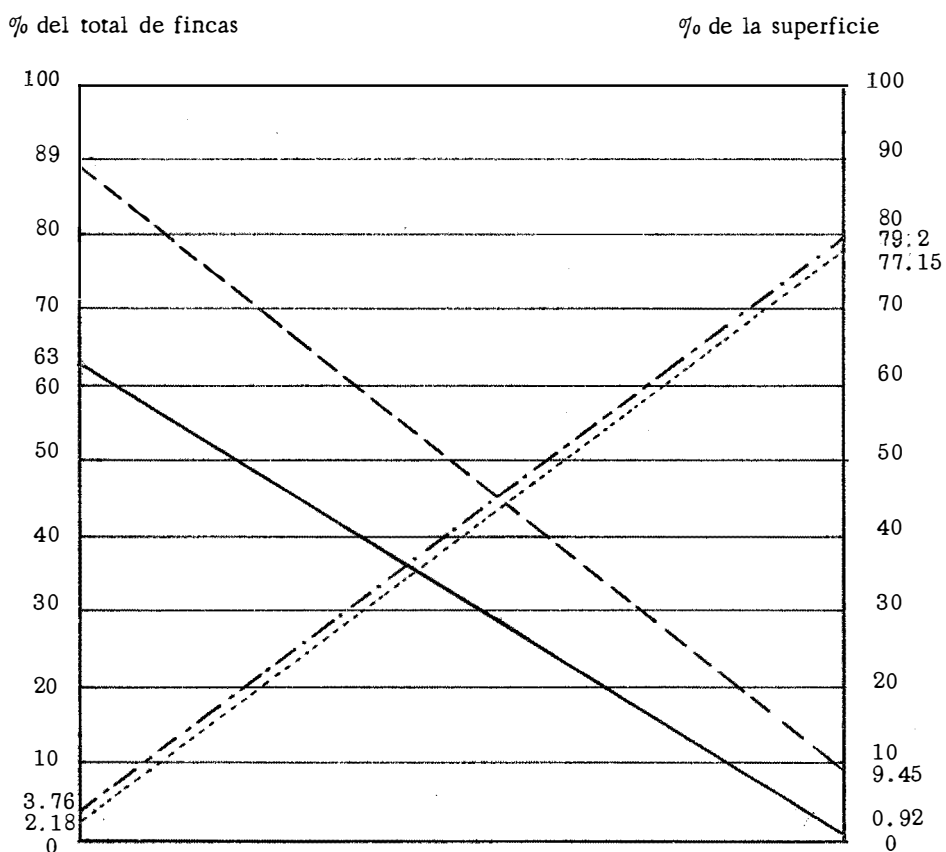
Poblado - Mercado local

Pastoreo en área de hda. (arrendamiento)

Relación de chaquihuasca con huasipunguero

Gráfico No. 9

PERU: Polarización de la tenencia (1959)

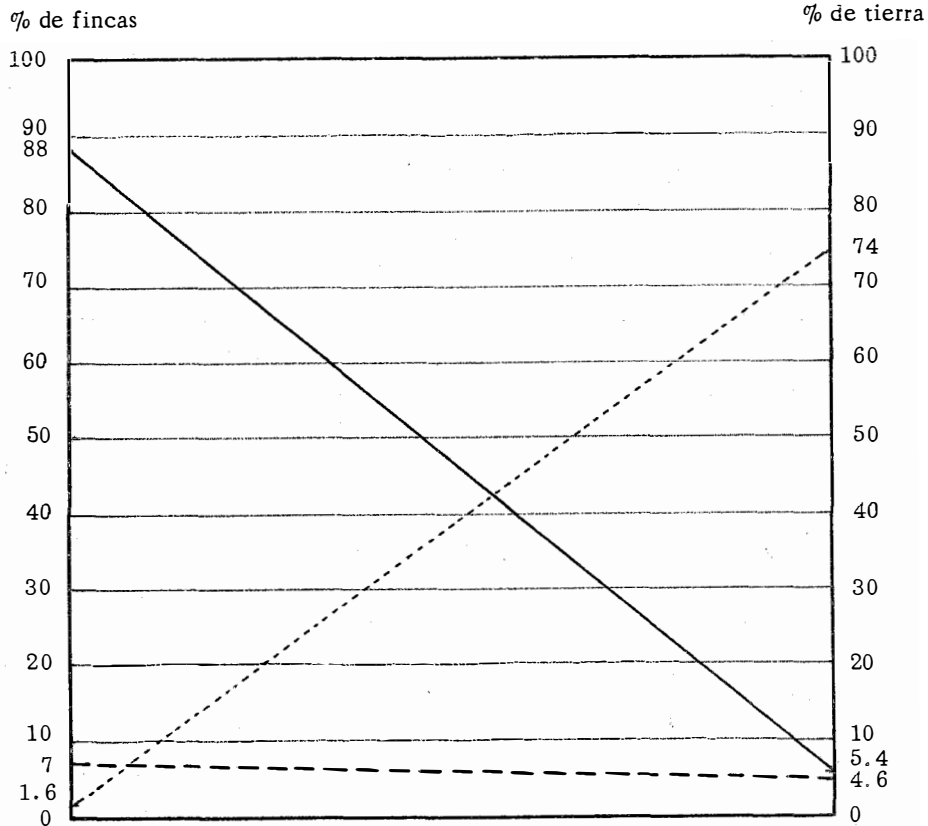


Referencias

REGION	CLASE	SIMBOLO	INDICACIONES
COSTA	Latifundio	-----	100/100 o más, Prom. 300 Hás.
	Minifundio	- . - . - . - .	Menos de 10 Hás. Prom. 1.9 Hás.
SIERRA	Latifundio	Más de 1.000 Hás. Prom. 5.800 Hás.
	Minifundio	—————	Menos de 10 Hás. Prom. 3.1 Hás.

Gráfico No. 10

Venezuela : Distribución de la tierra (1956)



Referencias

CLASE	SIGNO	TAMAÑO	PROMEDIO
Minifundio	—————	0 - 20 Hás.	4.6 Hás.
Mediefundio	- - - - -	20 - 100 Hás.	49 Hás.
Latifundio	Más de 1.000 Hás	3.148 Hás.

Total de Tierras Encuestadas - 29,6 Mills. Hás.
 Total de Fincas - 398.000
 Minifundistas - 350.000 con 1.62 Mills. Hás.
 Latifundistas - 7.000 con 22.00 Mills. Hás.

Gráfico No. 11

LAS EXPERIENCIAS LATINO-AMERICANAS DE REFORMA AGRARIA

I LOS TIPOS DE REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA

Existe una notable confusión entre las formas que adopta la reforma agraria en algunos países y su verdadero contenido, esto es, su capacidad de enfrentar los obstáculos estructurales (originados en cualquiera de los aspectos o engranajes de la estructura agraria tradicional) y de responder a las necesidades estratégicas del desarrollo económico y social. En definitiva, ésta es la única perspectiva fundamental para distinguir entre lo que es y lo que no es reforma agraria, así como para evaluar los alcances prácticos de una reforma agraria en relación con los objetivos del desarrollo nacional y latinoamericano. Podría acometerse una reforma agraria de tipo simplemente distribucionista, que repartiese físicamente la tierra entre la población campesina y dejase en pie los problemas de la empresa, la productividad y la participación en el sistema nacional de mercado y de vida: con esta clase de reforma, se lograría la sustitución o debilitamiento de las antiguas clases terratenientes, la redistribución del poder rural y el mejoramiento de las economías de subsistencia, pero no los objetivos de integración y desarrollo a corto o a mediano plazo.

Desde el punto de vista de las formas que adopta o podría adoptar en América Latina la reforma agraria, deberían señalarse tres tipos generales:

- a) el de las reformas agrarias originadas en la revolución violenta, como efecto de la extrema rigidez de la estructura tradicional y la carencia de alternativas o posibilidades institucionales de cambio (México, Bolivia y Cuba);
- b) el de las reformas agrarias originadas en posibles revoluciones pacíficas, por la vía del juego democrático e institucional, como efecto de una elevada presión nacional y campesina sobre la tierra (proyecto chileno); y
- c) el de las reformas agrarias originadas, por inducción, en países en los que existe una elevada presión nacional sobre la tierra (concentración urbana, industrialización, ampliación del aparato del Estado y de las clases medias),

una relativa autenticidad de la "democracia política", pero se conserva la estructura latifundista y es muy débil la presión campesina sobre la tierra (proyecto uruguayo).

Lo característico de las revoluciones violentas - en América Latina - es que se han producido, no por razones de tipo ideológico (uso soreliano de la violencia), sino como efecto de los estallidos o explosiones subversivas característicos de una sociedad sin alternativas institucionales de cambio (como en el México Porfirista, la Bolivia anterior al alzamiento popular de 1952 y la Cuba de la época batistiana). En estos países, la rigidez del sistema tradicional tuvo diversas expresiones:

- a) la estructura agraria latifundista, asentada sobre el monopolio ejercido sobre la tierra, los ingresos, los recursos institucionales y el poder, por una minoría de grandes hacendados;
- b) la estructura económica asentada sobre la monoexportación, la hipertrofia de los aparatos comerciales, la carencia de industrias básicas y la extrema dependencia de la inversión extranjera o de las reglas del "mercado metropolitano";
- c) la estructura política, asentada en la concentración absolutista del poder (cesarismo presidencial o dictadura de la guardia pretoriana), en la carencia de organizaciones de participación popular y en la inexistencia real de reglas institucionales del juego; y
- d) la estructura social cerrada, en la que aún prevalecen nociones de casta, estamento o raza en la conformación de las clases, con escasa movilidad o totalmente carente de escalas de ascenso social.

Es esta estructura la que, en definitiva, determina la profundidad y la violencia del cambio al no encontrarse vías abiertas a la innovación, la organización democrática y el ascenso social.

Desde el punto de vista del contenido, podrían definirse estos grandes tipos latinoamericanos:

- a) el de las reformas agrarias estructurales, fundamentadas no sólo en una modificación de la estructura agraria, sino en su integración en un proceso nacional de desarrollo desde adentro;
- b) el de las reformas agrarias convencionales, que persiguen unos ciertos cambios formales en la tenencia pero no un

verdadero cambio estructural: parcelación de algunos latifundios - de carácter marginal - colonización de tierras baldías, introducción de algunas formas organizativas en áreas de comunidad indígena o minifundio (cooperativas, mutuarías, sociedades para la relación con estructuras estatales de comercialización y financiamiento agrícola): en definitiva, son "reformas" que no alcanzan a responder a las exigencias vitales del desarrollo económico y social, por cuanto su verdadero objetivo es táctico (lograr que la estructura latifundista no sea tan rígida) no estratégico (sustituir la estructura latifundista por una nueva, dinámica y abierta);

- c) El de las "reformas" cuyo verdadero objetivo no es el de la promoción de cambios, sino el de la conservación del status de la sociedad tradicional: la parcelación de latifundios, por ejemplo, no para redistribuir la tierra y la capacidad productiva, sino para constituir grandes depósitos de mano de obra en áreas de minifundio - en la frontera de las haciendas - o para reforzar el mercado de tierra, transfiriendo ingresos de las clases campesinas más pobres a los altos estratos de las clases terratenientes.

El carácter real de este tipo, es el de la Contra-Reforma Agraria, en cuanto tiende a conservar la estructura latifundista y a operar por medio de políticas sustitutivas de la reforma agraria (colonización de tierras fiscales baldías, parcelación de latifundios marginales, mejoramiento de tierras por medio de inversión pública, etc.).

En los tipos de reformas no estructurales, se tiende a mostrar como "reforma agraria" las políticas de mejoramiento agrícola (crédito, tributación, precios de sustentación, propagación de ciertas formas limitadas de modernización tecnológica como las fundamentadas en el uso de fertilizantes, fungicidas, máquinas, etc.).

Desde el punto de vista del desarrollo latinoamericano, se entiende por reforma agraria sólo aquella que se fundamenta en un cambio estructural, que incorpora el campo en un proceso de integración de la sociedad nacional y que genera un sistema de reacción en cadena (cambios eslabonados: la redistribución del ingreso rural, por ejemplo, genera un poder comprador y una posibilidad de consumo de masas; este hecho genera una profundización del mercado interno y una ampliación de las industrias que producen en gran escala; este hecho genera una mayor demanda interna de alimentos y materias primas de origen agrícola - elevación de nivel y estabilización del mercado de productos agrícolas - y una mayor penetración, en las explotaciones rurales, de los principios innovadores encarnados en las herramientas, los fertilizantes, los aperos o las manufacturas de uso familiar. Es este proceso de cambios eslabonados el que permite transformar la redistribución de la tierra en una redistribución de

la capacidad productiva; ésta, en una redistribución de los ingresos; y la redistribución del ingreso en una elevación real del nivel de vida).

Para un correcto enfoque de los problemas y líneas estratégicas de la Reforma Agraria, es necesario distinguir dos cosas muy diferenciadas:

- a) la reforma agraria propiamente dicha, basada en un cambio de la estructura de la propiedad o tenencia de la tierra y del sistema de relaciones sociales; y
- b) las medidas complementarias de la reforma agraria, que tienden a apoyarla, a suministrarle recursos técnicos y financieros, a transformar a los nuevos tenedores de la tierra en empresarios agrícolas, a crear los canales de relación con el sistema nacional de mercado o a impedir - por medio de políticas tributarias, por ejemplo la propagación o subsistencia de las formas anacrónicas que se pretendía erradicar de la estructura agraria (el colonato, el salariado marginal o la concentración latifundista).

II LA REFORMA AGRARIA COMO RESPUESTA A LAS PRESIONES DE CAMBIO

La Reforma Agraria sólo puede definirse por un cuadro de problemas, no por un simple esquema ideológico separado o desarticulado de esos problemas. Ese conjunto de problemas generado por el crecimiento histórico - tal como se ha efectuado - es el que constituye la presión nacional sobre la tierra, esto es, lo que las necesidades del desarrollo le exigen a la estructura agraria. Dentro de este marco conceptual, la presión campesina sobre la tierra (ejercida por colonos, medieros, minifundistas, pequeños arrendatarios, comuneros y peones sin tierra) es sólo una parte del problema.

La presión nacional sobre la tierra es la suma acumulada de exigencias vitales, de parte de la población en crecimiento explosivo (3% anual), de la industrialización, de las grandes concentraciones urbanas, de las clases que aspiran a elevar su nivel de consumos o de la expansión de las estructuras del Estado, como órgano responsable de la conducción del esfuerzo interno hacia "un proyecto nacional de vida". Este simple enunciado basta para comprender el carácter complejo, dinámico y creciente de la presión nacional sobre la tierra en América Latina: la población, en la década de 1920-30 crecía a tasas de 1.8% y ahora lo hace a tasas cercanas al 3% anual (1); la explosión demográfica representa un formidable sal-

(1) Existe, desde luego, un evidente contraste entre los sectores tropicales y templados de la América Latina: en la América Central Continental, las tasas de crecimiento demográfico han ido del 1.4% en 1920-30 al 3.3% en 1960-65; en la europeizada América templada del sur, esas tasas han variado en sentido inverso - del 2.4% al 1.9%, en los mismos períodos - como efecto del mayor peso de las corrientes inmigratorias, a fines del XIX y primeras décadas del XX.

to de 200 millones de personas (1960) a cerca de 600 millones, a finales del siglo; los pueblos latinoamericanos no quieren permanecer anclados en niveles coloniales de ingreso y de vida (la renta por habitante es 8 ó 10 veces más baja que la de Estados Unidos); la producción agrícola por habitante es de 3 a 5% más baja que en la anteguerra; han aparecido diversos complejos industriales y se multiplican las funciones y responsabilidades del Estado en la promoción, canalización y conducción de los procesos de desarrollo. En algunos países, como México, la inversión pública representa el 40% de la inversión interna. Las estructuras de seguridad social cubren, en Chile, a más de un tercio de la población activa nacional. El Estado se transforma - también como efecto de la presión nacional del crecimiento, con ideología o sin ella - en una nueva estructura de redistribución de los ingresos, de ocupación, de servicios asistenciales, de gestión empresarial o de planificación económica.

Este cuadro de necesidades ha ido conformando los diversos componentes de la presión nacional sobre la tierra:

- a) presión interna, generada en el campo mismo (como efecto de la estructura latifundista) o externa, originada en el Estado, los centros urbanos o los diversos sectores de la economía;
- b) presión social, económica o política, según se genere en la aspiración de los campesinos a una redistribución de la capacidad productiva y del ingreso agrícola o en la aspiración de las clases urbanas a una ampliación de los consumos alimenticios; en las demandas de la industrialización y del sistema nacional de mercado; o en las exigencias del Estado a una mayor participación de las clases terratenientes en el financiamiento del presupuesto público;
- c) presión latinoamericana, generada en la necesidad de un verdadero, coherente y amplio intercambio interno (manufacturas o productos agrícolas, por medio del comercio con patrón oro o de compensación multilateral al margen del oro), base real del "mercado común latinoamericano"; y
- d) presión internacional, originada en un mundo en el que la más elevada proporción de los ingresos se orienta hacia los países industriales y la más pequeña, inestable y decreciente, hacia el proletariado de países atrasados de Asia, Africa y América Latina.

En última instancia, la reforma agraria es una respuesta a estas desiguales pero tensas presiones de cambio y no sólo una respuesta a las demandas de tierra de las masas campesinas. De allí que la reforma agraria constituya una necesidad estratégica de cambio, en países con gran presión campesina sobre la tierra (como ocu-

rre en los países de estructura latifundista y localización rural del 50-80% de su población activa, como Ecuador, Perú, Brasil, etc.), o en otros, como Argentina, en el que sólo una quinta parte de la población activa está ocupada en el campo o en Uruguay, en el que no existe presión campesina sobre la tierra.

Aun cuando sólo ahora me hago responsable de enunciar el concepto de presión nacional sobre la tierra (no definido aún en los estudios convencionales de Economía Agrícola o Sociología Rural en América Latina), lo considero indispensable para una correcta formulación de la reforma agraria, en los diversos tipos de países latinoamericanos. El desconocimiento de esta perspectiva, ha llevado a diversos grupos ideológicos (como el de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio en Argentina) a considerar que el problema agrario argentino no puede enfrentarse con criterio de reforma agraria, sino de elevación de los niveles tecnológicos y de productividad.

Finalmente, es necesario agregar que, por lo mismo que no se enfoca la reforma agraria como una política aislada de cambio, debe articularse a estos grandes procesos de desarrollo:

- a) el de elevación del status y las condiciones sociales de las masas campesinas y urbanas (factores del progreso social);
- b) el de expansión estructural del Estado (factores de progreso institucional);
- c) el de industrialización (centro dinámico del desarrollo) y
- d) el de revolución agrícola (asimilación de los principios y tecnologías de uso racional de los recursos físicos e institucionales, con el objeto de elevar al máximo los niveles de productividad del hombre y de la tierra).

III LAS LINEAS MAESTRAS DE LAS REFORMAS AGRARIAS ESTRUCTURALES

Una justa perspectiva de la reforma agraria en América Latina debe comprender tanto la definición de las líneas maestras de las reformas agrarias de tipo estructural, como un análisis de la reforma agraria examinada a la luz de la experiencia histórica en algunos países latinoamericanos.

Desde la perspectiva de las líneas maestras (definidas de acuerdo a los componentes de la estructura agraria y a los propósitos y condiciones del desarrollo en cada sociedad nacional), es necesario diferenciar cuatro líneas generales de problemas:

- a) el problema de la tenencia o la distribución física de los recursos de tierra y agua;

- b) el problema de la organización empresarial (cualquiera que sea la política distribucionista de tierras y los sujetos, individuales o colectivos, de la reforma agraria), con el objeto de modificar la tecnología de uso de los recursos agrarios, (físicos, humanos, financieros e institucionales) y de dar respuesta a las exigencias del desarrollo económico: se supone la generación de una capacidad de producción de excedentes y de funcionamiento de la empresa campesina dentro de las normas de un sistema racional de costos;
- c) el problema de la integración nacional de las economías generadas en el proceso de Reforma Agraria, a un sistema nacional de economía y de mercado (participación en el sistema nacional de mercado - en sus métodos de cuenta y medida, en su noción de los valores, en la clasificación y tipificación de productos, etc. - así como en el financiamiento del presupuesto público): se supone, como objetivo inmediato, la rápida transformación de las economías de subsistencia en economías de excedentes, intercambio y posibilidades de capitalización; y
- d) el problema de la integración nacional de las masas campesinas liberadas de un status de inmersión por medio de la reforma agraria. Esa integración comprende aspectos sociales, culturales, políticos y económicos:
- I) la transformación de las masas campesinas ancladas en economías de subsistencia, en clases productoras y consumidoras: éste es el requisito fundamental de la integración y profundización del mercado interno y sin el cual no podría hablarse de la creación de un consumo de masas. Carece de posibilidades económicas un proceso de industrialización que se fundamenta en la producción de masas... sin masas;
 - II) la participación de las masas campesinas en las diferentes estructuras de generación democrática del poder y de conducción política del desarrollo;
 - III) la creación de una escala abierta de ascenso social, por medio de la cual las masas campesinas participen, directamente, en los beneficios de la industrialización y el desarrollo;
 - IV) la incorporación de las masas campesinas al marco de cultura y de aspiraciones de la sociedad nacional; y
 - V) la participación justa y equilibrada de las masas campesinas en el ingreso nacional.

Desde luego, éste es uno de los puntos claves en la reforma agraria - la redistribución social del ingreso agrícola - por cuanto constituye el soporte de las posibilidades de capitalización agrícola, transformación del status campesino y definitiva abolición de los factores estructurales de la miseria rural. Es ésta también, como se ha planteado anteriormente, la condición económica de un proceso de industrialización y generación de un mercado de masas. El problema de la injusta y desequilibrada distribución social del ingreso agrícola, tiene diversas expresiones en los diversos tipos de países latinoamericanos, pero es un problema esencial en todos ellos: bastaría referirse a los casos de un país centroamericano de estructura tradicional agraria combinada con tipo neocolonial de plantación - como Guatemala - y de un país del grupo europeizado del cono sur, como Chile.

**Distribución de la tierra y del ingreso agrícola,
por estratos de tenencia, en Guatemala**

	Porcentaje de fincas	Porcentaje de tierra	Porcentaje del Ingreso Agrícola
I) Estrato del minifundio de Subsistencia: Promedio 1.7 manzanas.	88.4%	14.3%	30.2%
II) Estratos medios: fincas familiares, con promedios de 15 manzanas.	9.5%	13.5%	13.2%
III) Estratos latifundistas Promedios de 15.600 Hás. aproximadamente.	2.1%	72.2%	56.6%

Fuentes: Censo Agropecuario de 1950 - elaborado sobre datos del Cuarto Informe del Fondo Fiduciario del Progreso Social, BID, Washington, Pág. 340 - 1 manzana = 0.69 Hás. - 1 Caballería Guatemalteca = 44.16 Hás.

En Chile, con una población activa agrícola de 659.000 personas (1960), la distribución social del ingreso es también en extremo inequitativa y desequilibrada, no obstante las condiciones de integración y desarrollo político-institucional:

	Porcentaje de Población Activa	Porcentaje de Participación en ingreso agrícola
I) Bajos estratos rurales: trabajadores y minifundistas	87.2%	34.0%
II) Estratos familiares y medianos (entre 10-200 Hás.)	10.3%	29.3%
III) Estrato de los grandes fundos (más de 200 Hás. de tierra agrícola).	2.1%	36.3%

IV LA EXPERIENCIA MEXICANA DE REFORMA AGRARIA

Los Factores Estructurales

- a) México es un país situado en el meridiano de los grandes desiertos: el 52% de su territorio corresponde a zonas áridas y sólo es laborable en un 12%. Se estima que cerca del 90% de las tierras requieren irrigación y que el área comprendida en explotaciones asciende a 145.5 millones de Hás. Contrasta fuertemente este marco mexicano del potencial físico, con el de un país de la zona templada, como Argentina, con 279.3 millones de Hás., 67.8% de ellas aptas para la explotación agropecuaria y con sólo un 10.8% bajo cultivo.
- b) Los elementos característicos del México pre-revolucionario, eran, en 1910:
 - I) la estructura agraria fundamentada en el monopolio de la tierra agrícola, por las haciendas de peones acasillados: el 1.5% de las grandes haciendas poseía el 97.2% de la tierra y por contrapartida, el 96% de los campesinos carecían de tierra; 3.5 millones de minifundios tenía apenas 2.8% de la tierra. Las normas vigentes eran las características de una economía señorial: extrema concentración latifundista (haciendas en Chihuahua con más de 2 millones de Hás.) y extrema pulverización minifundista. El poder económico, social y político se concentraba también en manos de un pequeño grupo de grandes hacendados;
 - II) la estructura política montada sobre un aparato de

fuerza, la apariencia "representativa" y las formas dictatoriales del cesarismo presidencial: el General Porfirio Díaz gobernó durante 30 años (1877-1911) apoyándose en la clase latifundista, el Ejército, la Iglesia y los intereses extranjeros;

- III) la estructura del poder y los intereses extranjeros, apoyada en el control de la inversión interna, el sistema ferrocarrilero, las explotaciones de minas y latifundios de ganadería extensiva (en 1902, las inversiones norteamericanas ascendían a 500 millones de dólares, pertenecientes a 1.117 empresas e individuos: el 70% correspondía a ferrocarriles, el 20% a minería y el resto a fundiciones, haciendas, bancos, etc., según Frank Tannenbaum): (1) la inversión extranjera representaba más de la mitad de la inversión privada interna, en el momento de apogeo del Porfiriato. Las haciendas propiedad de extranjeros comprendían una extensión de 40 millones de Hás., el 51.7% de ellas correspondientes a personas norteamericanas (2).

Los Componentes de la Rigidez Estructural

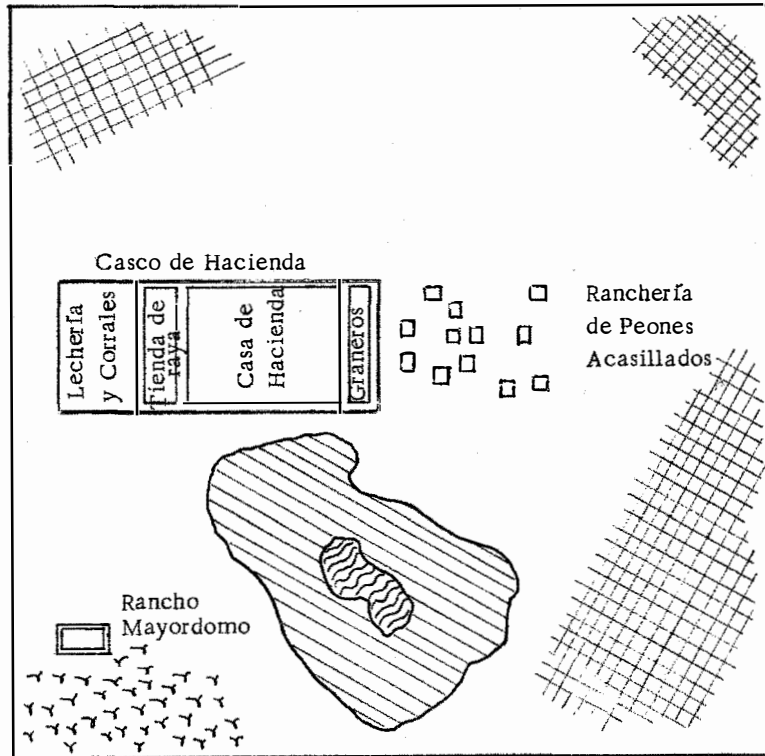
- c) Algunos elementos básicos, definían la inflexibilidad e impermeabilidad de la estructura nacional:
- I) la carencia de escalas de ascenso social;
 - II) la absoluta inmersión de la población campesina indígena;
 - III) la imposibilidad de ruptura de las economías de subsistencia;
 - IV) el absolutismo político y la imposibilidad de los cambios por la vía democrática y el juego institucional;
 - V) el control extranjero de los centros estratégicos del crecimiento.

(1) México: la lucha por la paz y por el pan, Problemas Agrícolas e Industriales de México, oct.-dic. 1951, México, págs. 135-154.

(2) Tratado de Economía Agrícola, Edmundo Flores, Edic. Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pág. 338. El Desarrollo Agrícola de México, Desarrollo Económico, Washington, No. 1, 1965, pág. 14.

MEXICO: Hacienda de peones acasillados

(TIPO DE BAIJO)



Referencias





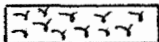
-  Pastoreo
-  Tierra de riego de hacienda
Cultivo directo
-  Medieros y pequeños
arrendatarios
-  Caja de agua
-  Area de monte

Gráfico No. 12

- d) Dentro de este marco estructural, el cambio sólo podía producirse por la vía de la insurrección popular y armada. El proceso se inició como una "revolución política" (abanderada por un hacendado liberal, Francisco I. Madero, con el lema anti-dictatorial de sufragio efectivo, no reelección) y se transformó luego en una "revolución social", por medio de la insurrección de las masas campesinas agraristas que hicieron suya la bandera de Emiliano Zapata, "tierra y libertad": en este sentido, siguió un proceso inverso al de las Guerras de Independencia, las que se iniciaron como una "revolución social" (acaudillada por los curas Hidalgo y Morelos) y se transformó luego en una simple "revolución política", bajo el mando de los generales de clase alta. Resulta así, como decía Ortega y Gasset, que la realidad histórica es a menudo como la urraca de la pampa, "que en un lado pega los gritos y en otro pone los huevos".

Los Ciclos Revolucionarios

- e) En términos históricos, la revolución mexicana ha seguido tres grandes ciclos: el agrarista, en el que la "cuestión agraria" ocupó el centro de gravedad de las transformaciones económicas y sociales; el obrerista, en el que el centro de poder y de preocupaciones pareció desplazarse a las nuevas estructuras sindicales (CTM - CROM) y orientarse por enfoques desequilibrados en los que se veía más el camino de la justicia social que el del desarrollo económico; y el ciclo industrialista, en el que el centro de gravedad se transfirió al sector de la industria de transformación y a la nueva burguesía, propagándose un enfoque desequilibrado en el que pesaba poco el progreso social en relación al desarrollo económico.

La Reforma Agraria siguió las siguientes etapas históricas:

- I) la de la insurrección agrarista e iniciación de la fractura de las haciendas de peones acasillados y redistribución de la tierra;
- II) la de la Constituyente de Querétaro, en 1917, en la que se definieron las líneas ideológicas de la Reforma Agraria (1917-1930);
- III) la de las conquistas institucionales, accionadas por la revolución social y por la presión de las masas campesinas y las nuevas formas de organización política: ésta fue la etapa de creación de la escuela rural, las instituciones sociales de crédito y la nueva forma del salariado;

- IV) la de desdoblamiento de la reforma agraria en revolución agrícola (etapa cardenista del Ejido Colectivo, la educación rural, la capacitación de masas como agentes del cambio, la introducción de nuevas tecnologías, riegos, seguros de cosechas, etc.), operando enérgicamente dos factores maestros: el reforzamiento del Estado como órgano de conducción económica y redistribución del ingreso, y la nacionalización del petróleo, como punto de arranque del nuevo proceso de industrialización;
- V) la etapa industrialista y burguesa, apoyada en el sector privado de la agricultura (la "pequeña propiedad" con 100-300 Hás. de riego, de acuerdo al tipo de cultivo), las grandes obras de irrigación y la economía de mercado;
- VI) La etapa de replanteo de la Reforma Agraria como elemento integrado al esquema industrialista del desarrollo.

Las Formas de la Política Distribucionista

- f) Las grandes formas que adoptó la Reforma Agraria fueron, desde el punto de vista de la política de distribución, la dotación (tierras de propiedad privada), la adjudicación (tierras de propiedad fiscal), la ampliación (tenedores minifundistas y comuneros indígenas) y la restitución (a las comunidades indígenas despojadas por las haciendas).

Desde el punto de vista de las "formas sociales de tenencia", las dos direcciones fueron:

- I) el ejido y la comunidad campesina y
- II) la "pequeña propiedad", definida en términos jurídicos y no económicos (100-300 Hás. de riego básicas, de propiedad privada, inafectables y operando dentro del marco de la empresa capitalista).

El ejido es un tipo de tenencia de propiedad comunal, pero de funcionamiento flexible, por medio de explotaciones colectivas o individuales: se compone de varios elementos: el fundo legal (de propiedad privada, en el poblado), la tierra laborable y los montes, agostaderos y tierras de pastoreo (de usufructo colectivo). El hecho de que no se haya definido un sistema de organización social y empresarial del ejido, ha acumulado las posibilidades de su pleno desarrollo: en muchas regiones atrasadas de agricultura de temporal, el ejido funciona como una empobrecida comunidad minifundista, anclada en formas de economía de subsistencia. En los Distritos de Riego, el ejido se ha

orientado hacia los cultivos de exportación, dentro de un sistema de explotación colectiva (cultivos industriales) o de explotaciones individuales que excepcionalmente utilizaban las formas del cooperativismo de comercialización. El ejido se ha organizado como una verdadera estructura de sustitución de la antigua hacienda (henequenera, en Yucatán o azucarera, en Morelos). Sus "formas colectivistas", le han provocado las actitudes más negativas de parte de los ideólogos comunistas (1).

La preferencia del Estado por el sector ejido o por el sector de agricultura privada, ha desprendido de los ciclos de la revolución nacional, anteriormente diseñados.

En general, podría afirmarse que existe una relativa proporcionalidad en las cantidades de tierra distribuidas por sector, si bien predomina la propiedad privada en las mejores tierras de riego o humedad, así como se concentra en este sector la mayor cantidad de recursos técnicos, financieros e institucionales.

A fines de la década del 50, se había distribuido cerca de 40 millones de Hás. entre cerca de 2 millones de ejidatarios, lo que representa una población campesina de 10 millones (2). Se estima la existencia de aproximadamente 20.000 ejidos. No obstante la aceleración política de redistribución de tierras, es evidente la insuficiencia de la dotación ejidal, el predominio de las superficies de temporal-rulo, la concentración de la tierra en el sector de propiedad privada (18.000 fincas, con más de 500 Hás., disponían del 81% de las tierras de este sector) y la persistencia de un elevado porcentaje de trabajadores rurales sin tierra (el 42.2%, según el Censo de 1950: el 26.5% de las familias rurales aparecía vinculada a la "agricultura privada" y el 29.2% a los ejidos) (3). Según el mismo Censo del 50, el total de familias rurales era de 4.8 millones.

- (1) M. Danilevich, en las relaciones agrarias, la lucha por la reforma agraria en los países de América Latina, la cuestión agraria, Edit. la PAZ y Socialismo, Praga, 1964, pág. 501, afirma que "en los ejidos se produce un proceso de diferenciaciones de clase entre los campesinos, de formación del proletariado agrícola y de la burguesía ejidal. Para los miembros ricos de los ejidos, trabajan más de medio millón de obreros asalariados".
- (2) El economista mexicano Edmundo Flores estima que, hasta la fecha (El Desarrollo Agrícola de México, Desarrollo Económico, No. 1, Washington, Primer Trimestre de 1965, pág. 14), se han distribuido 50,2 millones de hás. de tierra de todas clases (más del 50 % de toda la tierra productiva del país), entre 2.2 millones de campesinos. Flores estima la existencia de 18.000 ejidos, de los cuales aproximadamente 4.000, se trabajan en forma colectiva y producen algodón, caña de azúcar, arroz y henequén.
- (3) Documentación básica de México al II Seminario de la FAO sobre problemas de la tierra Montevideo, 1959.

El Impacto Estratégico de la Reforma Agraria

- g) Desde una perspectiva de desarrollo, la Reforma Agraria mexicana logró los grandes objetivos estratégicos de abolir la estructura de la antigua hacienda de "peones acasillados", eliminar las formas serviles de trabajo, introducir las nuevas tecnologías y abrir las vías del ascenso social y de la participación política del campesinado. Aun cuando todavía un vasto sector campesino se mantenga atado a formas atrasadas y marginales de economía de subsistencia, lo fundamental es que ha entrado en funcionamiento una activa agricultura de mercado - privada y ejidal - con relativa modernización y dentro de las normas de la economía de costos. "Contemplando el panorama nacional, dice Oscar Lewis (1), México ha recorrido un largo camino en los últimos quince años, en el sentido del cambio de su economía agrícola, de subsistencia predominantemente, en una economía de mercado. Los productos agrícolas representan actualmente casi 60% del valor total de las exportaciones, y ocupan el lugar que antes ocupaban los minerales y el petróleo. Este cambio se ha operado mediante la puesta en cultivo de nuevas tierras, la ampliación del riego, el mayor uso de fertilizantes y variedades de semillas mejoradas, mayor mecanización, y la concentración de estas mejoras en propiedades más extensas".

Un factor básico, en este proceso, ha sido el rol desempeñado por la inversión pública en obras de infraestructura, (vías de comunicación y sistemas de irrigación, con más de 3 millones de Hás.).

Si la superficie cultivada en los Distritos de Riego alcanzó a 2.29 millones de Hás., en 1961-62, quiere decir que más de la quinta parte de la superficie cultivada total corresponde a una agricultura apoyada en nuevos soportes materiales de modernización. La política de manejo de recursos hidráulicos (que va de los sistemas de regadío a la ordenación de Cuencas Hidrográficas o las obras de electrificación) ha formado parte del sistema de reacción en cadena desatado por la reforma agraria, así como la inversión pública - en la forma de "centro dinámico" de la inversión interna - ha sido producto de la nueva imagen del Estado creada por la Revolución.

A grandes rasgos, los siguientes factores podrían tomarse como indicadores del impacto de la Reforma Agraria, en el proceso del desarrollo nacional:

(1) México desde 1940, Investigación Económica, Escuela Nacional de Economía, Edic. UNAM, No. 70, 1958, pág. 214.

- I) promovió la redistribución de la tierra, el agua, los ingresos y el poder, sentando las bases para una participación de las masas campesinas en la generación democrática del poder (no importa las actuales fallas y limitaciones);
- II) amplió, consolidó y modernizó el Estado Representativo;
- III) provocó el enriquecimiento institucional del Estado (Servicios de asistencia técnica, seguros agrícolas, seguros sociales, educación, crédito, etc.);
- IV) produjo una redistribución del ingreso agrícola y un efectivo mejoramiento de los niveles de bienestar rural, bases de la estabilidad social del campo mexicano;
- V) abrió la posibilidad de una promoción estatal en el cambio de uso de la tierra y de los recursos naturales (agua, bosques, etc.), por lo menos en algunos sectores básicos;
- VI) generó un impulso capaz de promover un incremento constante en el producto agrícola y una elevación de los rendimientos unitarios en las tierras de riego y de temporal.

Entre 1929 y 1959 - período fundamental del proceso - el producto agrícola bruto se incrementó a una tasa media simple de crecimiento del 10% anual a precios constantes y a una tasa compuesta de crecimiento del 5.2% anual (1).

Entre 1950/60, la producción agrícola creció a una tasa del 6.9% anual, la superficie cosechada aumentó de 8.6 a 11 millones de Hás. y el rebaño vacuno pasó de 16 a 25 millones de cabezas. En la Post Guerra, la producción agrícola se incrementó en 150%, mientras en América Latina sólo fue de 57%.

Desde luego, el problema se centra en la relación hombre-tierra. En 1965, la población ascendía a 41 millones de personas, aumentando entre 1930 y 1960 en 18 millones, en términos absolutos (equivalente a la población conjunta de Bolivia, Ecuador, Paraguay, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, El Salvador y Haití). La población activa

(1) Tratado de Economía Agrícola, Flores, Ob. cit., pág. 353.

dedicada a la agricultura ha ido disminuyendo paulatinamente (como efecto de la concentración poblacional en las industrias y la gran ciudad metropolitana), desde el 57.8% de la población activa nacional en 1950, al 51% en 1960 y el 44.7% calculado para 1970).

El reto de este tipo explosivo de crecimiento demográfico explica el que, pese a la expansión de la frontera agrícola (área sembrada) y de la elevación de la productividad unitaria (40% en tierras de riego y 20% en las de temporal), sólo exista una disponibilidad de 0.35 hás. cultivadas por habitante. Será necesario un enorme esfuerzo y una mayor integración agrícola al proceso de industrialización y de mercado, para que la nueva agricultura mexicana responda al reto de la explosión demográfica y de la dinámica industrial (cuyo soporte es el sector estatal del petróleo, la petroquímica, la industria de energía eléctrica, la producción de máquinas, etc.).

h) Evaluación de Problemas y Fallas

- I) Concentración de la tenencia de la tierra en algunas regiones (lo que no debe interpretarse como una re-constitución de la antigua hacienda pero sí como una forma de supervivencia del latifundio), al amparo de las "inafectabilidades ganaderas";
- II) concentración de la propiedad familiar en las tierras de riego, por medio de los "fraccionamientos simulados";
- III) presión ejercida por una enorme masa campesina de minifundistas y trabajadores sin tierra;
- IV) débil desarrollo organizacional y de empresa, en el sector de ejidos y comunidades indígenas;
- V) fraccionamiento de la estructura empresarial de haciendas en las que se habían integrado los procesos manufactureros y agrícola, dejando las instalaciones industriales y la comercialización externa en manos de los antiguos terratenientes, con lo que se conservaban intactos los "centros de poder" y la estructura de dominación social: en el caso de las haciendas henequeneras de Yucatán, este tipo de fraccionamiento de la empresa (separando plantación e instalaciones de desfibrado o industria de cordelería) condujo a una nueva forma de subordinación de los ejidos henequeneros, participando sólo en el 40% del ingreso: se necesitaron 30 años de luchas sociales, para que los

ejidos lograsen reintegrar la estructura agro-industrial de la empresa;

- VI) distribución de las tierras marginales de las haciendas, en donde quiera que los antiguos terratenientes hicieron uso del derecho a conservar los "cascos" e instalaciones y a escoger las tierras de cultivo hasta el mínimo legal: en regiones secas como el Bajío de Guanajuato, esta política condujo a la transformación empresarial de los latifundistas (por medio del control de las obras de infraestructura y las superficies de riego (sistema tradicional de las "cajas de agua") y al arraigo de los campesinos en una economía de subsistencia y minifundio en tierras de temporal (cinturón maicero de Guanajuato, Tlaxcala, Hidalgo, etc. de campesinos marginales);
- VII) retención de una proporción muy elevada de población activa en actividades rurales de tipo marginal (explotaciones de subsistencia, economía recolectora de fibras duras, como el ixtle, etc.);
- VIII) concentración de los recursos institucionales-técnicos, sociales y financieros - en el sector agrícola de propiedad privada (en 1955, el 69% del total de préstamos agrícolas se destinó a los agricultores privados y el 31% a los ejidatarios) (1);
- IX) más bajos niveles de vida de la población campesina que de la población urbana, en semejantes clases o estratos.

V LA EXPERIENCIA BOLIVIANA DE REFORMA AGRARIA

- a) De acuerdo a los datos censales de 1950, Bolivia disponía de una superficie de 110 millones de Hás., de las cuales 33 millones estaban comprendidas en fincas con 86.377 "unidades de explotación". De este activo de tierras, 11 millones de Hás. era de praderas y pastos y 3 millones de Hás. laborables: descontando la fracción de tierras que habitualmente se dejaban en descanso (por períodos de 3 a 12 años), el activo de tierras anualmente en producción no pasaba de medio millón de hectáreas, el 1.5% de la superficie ocupada por explotaciones agrícolas.

La estructura económica descansaba sobre dos soportes tradicionales: la explotación minera, sin desarrollo tecnoló-

(1) México desde 1940, Lewis, ob. cit.,, pág. 224.

gico ni ampliación de la corriente de inversiones, la exportación de minerales sin procesamiento industrial y la concentración hegemónica de su propiedad y manejo en tres grupos familiares: y la estructura agraria señorial y latifundista, de la que formaban parte la hacienda, la comunidad indígena y las áreas de minifundio (1). Uno de los factores más dinámicos, la industria del petróleo, estuvo bajo control extranjero hasta la Guerra del Chaco: posteriormente funcionó dentro del marco de la economía estatal (Y PFB) y fue ampliada por medio de una cuantiosa inversión pública en instalaciones extractivas, plantas de refinación, oleoductos y estaciones de bombeo (después de 1958 regresó al control de la inversión privada extranjera).

b) El sistema tradicional funcionó apoyado en tres elementos:

- I) la estructura latifundista señorial, de estilo arcaico;
- II) la economía extractiva de tipo colonial, concentrada en tres grupos familiares y articulada a un sistema financiero y comercial de vinculaciones externas; (monoexportación de estaño); y
- III) la estructura política de dominación, controlada por la aristocracia terrateniente, la oligarquía minera y el aparato pretoriano de fuerza; ni el 2% de la población nacional participaba en los "procesos de representación electoral".

La constelación latifundista (haciendas, minifundios y comunidad indígena) cubría, insuficientemente, la demanda tradicional de productos agropecuarios en el mercado interno (ciudades y centros mineros); las economías minifundistas cautivas (colonos, aparceros, arrendatarios, arraigados dentro de las haciendas) estaban encerradas en el precario pètreo de la subsistencia; y las grandes empresas mineras controlaban la exportación y la obtención de moneda extranjera.

La estructura latifundista funcionó - tanto en el Altiplano como en los Valles Interandinos - dentro del marco rígido de una polarizada concentración y dispersión de la tenencia agraria: en un polo, el 4% de los terratenientes poseía el 95% de la tierra (en unidades latifundistas de 4.490 Hás. en promedio); y en el otro polo, las explota-

(1) Vera. La Reforma Agraria y el Desarrollo Social de Bolivia, Antonio García, El Trimestre Económico, México, No. 123, 1964, pág. 339.

ciones minifundistas con promedio de 2.2 Hás. (el 69.4% del total de explotaciones) estaban aprisionadas en el 0.41% de la tierra.

El mediefundio o los estratos medios (que en otros países latinoamericanos constituyen un factor de relativo equilibrio), con promedio de 41 Hás., representaban el 9% de las explotaciones y apenas disponían del 1% de la superficie.

En suma, este cuadro de extremo desequilibrio en la distribución de la tierra y del poder, se expresaba en una figura piramidal descansando sobre una ancha base de 66.000 minifundios con un poco más de 200.000 Hás., y una cima formada por 5.000 latifundios con 30 millones de Hás. Dentro del marco de la hacienda de colonato (llamada de arrenderos o pegujaleros en Bolivia), estaba inmersa una masa indígena-quechua y aymará - de millón y medio de personas, aproximadamente, sin relación externa, inmovilizada y hermética, anclada en una rudimentaria economía de autoconsumo y trabajando parcelas localizadas en los cinturones marginales de los latifundios. El monolingüismo quechua y aymará, el analfabetismo del 95% de la población, la economía de subsistencia y la organización paternalista de la hacienda, no sólo constituían los engranajes del sistema de inmersión campesina, sino el método tradicional destinado a la asfixia de cualquier proceso de cambio. De otra parte, lo mismo que en los países en los que la estructura de la hacienda se montó sobre la comunidad indígena (México, Ecuador, Perú, sur de Colombia, etc.), la estratificación social tuvo una fundamentación étnica: los colonos, medieros, minifundistas y peones, eran indígenas; los mayordomos, "hilacatas", pequeños propietarios y arrendatarios de tierras, intermediarios de los "poblados de frontera", mestizos o cholos (ladinos en México y Guatemala; wincas en la región araucana del sur de Chile).

Semejante estructura, no sólo hacía imposible el ascenso social, la participación en la economía de mercado o en la constitución política del "Estado Representativo", sino la simple movilidad espacial o geográfica. Sólo los minifundistas y comuneros indígenas podían, eventualmente, mejorar sus ingresos por medio del trabajo en los centros mineros.

Dos elementos operaron como reactivos o elementos embrionarios de desencadenamiento del sistema de reacción en cadena: en primer lugar, la Guerra del Chaco, que movilizó a las regiones tropicales una importante población indígena; y en segundo lugar, el trabajo en las minas y las relaciones con el salario en dinero, la organización sindical y las luchas sociales.

- c) La Revolución Nacional de 1952 se inició como "una revolución política" (un golpe de Estado contra la dictadura militar del Gral. Ballivian) y se desdobló luego - por la agresiva presión de masas - en una "revolución social", accionada por la actitud insurreccional de obreros, campesinos, estudiantes y clases medias frente a las estructuras maestras de la sociedad tradicional. De una parte, la Revolución tendió a romper de inmediato los sistemas de poder (el aparato de gendarmería, las grandes compañías mineras, la aristocracia terrateniente) y de otra, abrió las puertas a la integración nacional de las masas campesinas por medio de la abolición de las obligaciones serviles de trabajo, la entrega de las parcelas ocupadas en los latifundios por los colonos y el voto universal (incluyendo a los analfabetos). Uno de los elementos básicos de la integración social y de la participación campesina y obrera en el proceso de cambio, fue la estructura sindical.

Las líneas estratégicas de la Revolución Nacional se definieron de acuerdo a estos grandes objetivos:

- I) la reforma agraria anti-feudal;
- II) la nacionalización de la Gran Minería del Estaño (siguiendo las líneas de nacionalización del petróleo, durante los Gobiernos Militares de Villarroel, Busch y Toro);
- III) la integración nacional de las masas campesinas por medio del voto universal, la organización y la escuela;
- IV) la redistribución del ingreso por medio de un sistema de seguridad social integral.

Los dos puntos claves de este proceso, fueron la organización sindical y política de las masas (campo, ciudad, centro minero) y la estatización de los sectores básicos de la economía (exportación de minerales, extracción y refinación de petróleo, etc.).

Lo mismo que en el caso mexicano, una de las grandes conquistas inmediatas fue la escala rural, la alfabetización y el bilingüismo. En una segunda línea, la comunicación campesina con las formas primarias del "mercado local", como expresión económica de la ruptura de los "estados de inmersión".

- d) La Reforma Agraria se orientó en el sentido fundamental de romper el latifundio como estructura de poder, arraigando

a las masas campesinas en las tierras ocupadas y trabajadas por los colonos y pegujaleros. En esto ha consistido su radicalismo, pero también su debilidad, ya que si bien abolió definitivamente el viejo sistema de hacienda, no rompió la concentración ni, en consecuencia, se enfrentó al problema de la pulverización minifundista.

Las formas básicas de la política de redistribución de tierras siguieron el patrón mexicano de la dotación (tierras de propiedad privada, afectables como latifundio), la restitución (a las comunidades indígenas, de las tierras de que habían sido despojadas por las haciendas, después de 1900), la ampliación (a los minifundios, con insuficiencia de tierras) y la adjudicación de tierras fiscales, por la vía de la colonización. Desde el punto de vista social, la conquista más importante fue la ruptura del sistema latifundista de inmersión campesina, por medio de la abolición de las obligaciones serviles de trabajo (generalmente, cinco días semanales, durante todo el año, en las tierras de hacienda, sin remuneración salarial, a cambio de las parcelas de dos a cuatro hectáreas y del acceso a ciertas tierras de pastoreo).

La distribución de tierras se inició a partir de 1953, pero los mecanismos institucionales de la Reforma Agraria sólo entraron a funcionar en 1955. Por 1962, se habían distribuido 3.3 millones de Hás. a 178.384 campesinos (un poco menos de la tercera parte de la población total de 710.000 personas), por medio de títulos individuales y colectivos, tierras de todo tipo (cultivables, no cultivables y de pastoreo) y por diversos conceptos (dotación, restitución, adjudicación, ampliación, consolidación). En el período decenal, suponía un ritmo de distribución a cerca de 18.000 jefes de familia por año.

Una modalidad de la Reforma Agraria fue el reasentamiento de población campesina, trasladándola de las áreas superpobladas del Altiplano húmedo (Lago Titicaca) y los Valles Interandinos, a las nuevas zonas de colonización en los Llanos del Oriente y en el Cinturón Sunturopical (Yungas). En este caso, la colonización no se planteó como un sustituto, sino como un complemento de la reforma agraria, tendiente a descongestionar las tierras erosionadas del Altiplano y el Valle de Cochabamba y a incorporar a la vida del país las regiones vacías del Oriente. Esta política - aun cuando limitada en sus formas operativas - enfocó tanto el problema de la creciente presión demográfica sobre la tierra en los valles interandinos (en 1960, en el Valle de Cochabamba, sólo existían 0.37 Hás. por habitante rural, estimando una reducción, para 1971, a menos de un tercio

de Ha.), como la necesidad de crear nuevos centros de poblamiento y de vida en los llanos y bosques amazónicos.

- e) Desde el punto de vista del desarrollo nacional, podría decirse que la reforma agraria sentó las bases políticas y sociales del desarrollo (integración de clases sociales, recursos y territorios), si bien ella misma no funcionó como una operación estratégica de desarrollo: primero, porque no ideó una sustitución de la hacienda por un nuevo sistema de empresa (cooperativa, colectiva, de participación estatal o privada); segundo, porque no organizó a los campesinos adjudicatarios para la transformación empresarial y la economía de mercado; tercero, porque transfirió los recursos asistenciales (educación y extensión agrícolas, experimentación, crédito y financiamiento de cooperativas rurales) a una Agencia Extranjera de Asistencia Técnica (del Punto IV de la Misión de Operaciones de los Estados Unidos), privando de estos recursos esenciales de complementación de la reforma agraria a las masas campesinas recién dotadas de tierras. Pero el problema de mayor envergadura - desde el punto de vista del desarrollo - consistió en que la antigua masa de pegujaleros fue arraigada en un tipo de minifundismo sin alternativas: muy poca tierra, fragmentada en muchas parcelas, localizada en áreas marginales y dentro del esquema tradicional de unos tupus de cultivo individual y pastoreo en tierras eriazas e incultivables de propiedad colectiva. Del total de tierra distribuida hasta fines de 1961 (1) - cerca de 3 millones de Hás. - sólo el 29% era tierra cultivable y las restantes se clasificaban entre las incultivables y de pastoreo. De esa superficie cultivable, el 31.7% se consolidó en favor de antiguos propietarios, quedando sólo un 62% para las dotaciones individuales y colectivas de ese tipo de tierra a los trabajadores campesinos. De otra parte, las dotaciones de tierras en los latifundios, se hicieron respetando tanto la localización marginal de los pegujales como el marco tradicional de fragmentación a que estuvieron sometidos: en el Valle de Cochabamba, más de 8.000 campesinos recibieron dotaciones de menos de una hectárea y en algunas haciendas el promedio de dotación por campesino fue de 26 parcelas de 5.000 m² cada una.

Finalmente, debe señalarse el problema de la escasa participación nacional en la Reforma Agraria, una vez desaparecidos el impulso original, la dinámica de integración social y los grandes objetivos estratégicos del proceso re-

(1) Hasta Septiembre de 1961, existen datos analíticos sobre la clasificación de las tierras y los títulos de distribución, en 2.746 expedientes de Reforma Agraria. La Reforma Agraria en Bolivia, Casto Ferragut, FAO, La Paz, 1962, Pág. 34/52/53.

volucionario. Una de sus expresiones fue la conservación de la antigua estructura de la orientación profesional. En 1962 (1), sólo el 4.5% del alumnado matriculado en las Universidades e Institutos Superiores de enseñanza, se orientaba dentro del cuadro de profesiones agrícolas (Veterinaria: 1% y Agronomía: 3.4%) ¡en un país predominantemente rural y cuyas mayores exigencias se centraban en la minería nacionalizada y la reforma agraria! El desajuste resulta de mayores proporciones, si se considera que la deserción en el ciclo universitario era del 79% (de 100 alumnos inscritos).

Sin embargo, podrían citarse como principales efectos de la reforma agraria en el plano del crecimiento agrícola:

- I) la expansión inmediata del área sembrada, si bien la producción adicional en las parcelas de los antiguos colonos no era un excedente comercializable sino una ampliación de la disponibilidad de alimentos o materias primas de auto-consumo;
- II) la rápida expansión de la frontera agrícola por medio de la colonización (adjudicación de tierras fiscales), al incorporarse vastos territorios del cinturón subtropical y de los llanos orientales;
- III) el incremento de la producción de alimentos básicos de abastecimiento del mercado interno, originada en la nueva frontera: de 1950 a 1961, se incrementó la producción de arroz en 328%, la de caña de azúcar en 250%, la de papa en 225% y la de maíz en 100%;
- IV) el apareamiento de una exportación agrícola de productos tropicales (café, plátanos, cítricos), llegando a representar cerca de un 8% de las exportaciones;
- V) la introducción de tecnologías modernizadas (máquinas, fertilizantes, fungicidas, etc.) en las nuevas áreas de grandes y medianas unidades de explotación en los llanos orientales.

Sin embargo, es posible que las más trascendentales conquistas de la Reforma Agraria hayan sido:

- I) la apertura de la masa campesina al proceso de la integración nacional;

(1) Reformas Institucionales y Progreso Social: Bolivia. Fondo Fiduciario de Progreso Social, BID, Cuarto Informe Anual, Washington, 1964, Pág. 180.

- II) el enriquecimiento institucional (cooperativas, sindicatos, seguridad social, educación y extensión rurales: en el primer ciclo de la revolución, el gasto educacional representó el 16% del Presupuesto Nacional de Gastos y existían más maestros que policías y soldados); y
- III) la definición de un propósito nacional de vida: "El país - decía el economista norteamericano Thomas F. Carroll (1) - ha encontrado una unidad y un propósito nacional".

La Reforma Agraria abrió las puertas de la Comunicación Nacional, en un doble sentido: el de la participación campesina (así sea en grados elementales) en ciertas formas y aspiraciones de la "sociedad nacional" y el de la penetración de los mensajes de la sociedad nacional (el Estado, los órganos de transmisión de cultura y de información etc.) en la reciente abierta organización campesina.

f) Evaluación de Problemas y Fallas

Lo mismo que en el caso de México, se ha diseñado esta "evaluación de problemas y fallas", no con un sentido de contabilización de frustraciones, sino de más objetiva comprensión de la experiencia de la Reforma Agraria. Es necesario puntualizar el hecho de que México hizo Reforma Agraria cuando aún no existía una técnica de la Reforma Agraria, ni en América Latina ni en el mundo: las instituciones e instrumentos con que actuó, fueron creados frente a un acelerado proceso de cambio.

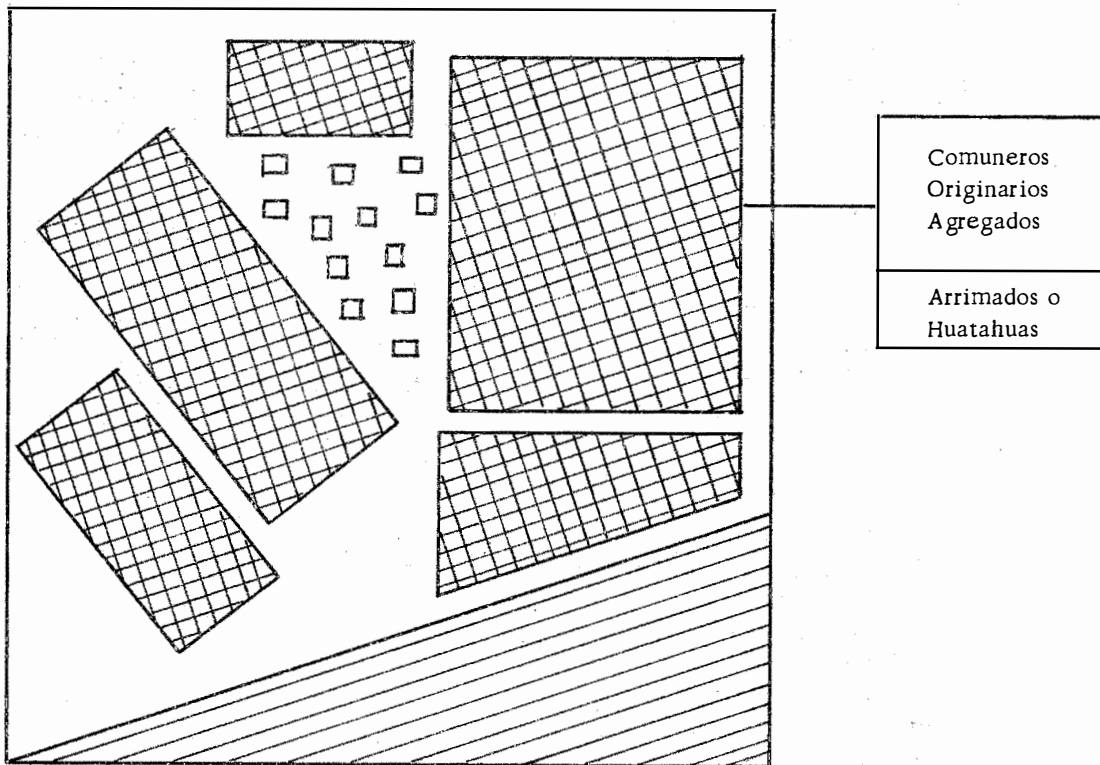
En el caso de Bolivia, los problemas y fallas de mayor trascendencia, podrían enunciarse así:

- I) dotación a los colonos y trabajadores de hacienda de las parcelas que cultivaban en las áreas marginales de aquélla, propagando no sólo un agudo minifundismo, sino una extrema fragmentación (en 5-10-15 lotes retaceados y geográficamente discontinuos) en las peores tierras agrícolas;
- II) predominio, en las dotaciones y restituciones, de tierras no cultivables y de pastoreo;
- III) carencia de métodos de remodelación o modernización de las comunidades indígenas (recluidos en las áreas

(1) El Problema de la Reforma Agraria en América Latina. Controversia sobre América Latina, dirigido por el Profesor Alberto O. Hirschman, Buenos Aires, Pág. 257.

Comunidad Indígena: Altiplano PERU-BOLIVIA.-

100 HAS - 30 COMUNEROS



Referencias

	AREA	CANTIDAD	INDICACION
	Explotación Individual	1.5 Hás/comunero 45 Hás.	
	Cultivos Colectivos	20 Hás.	Ayudas, Rotación y Descanso
	Poblado (ayllu, marca)		
	Pastoreo	30 Hás.	

Gráfico No. 13

marginales de refugio) o de las áreas de minifundio tradicional;

- IV) carencia de un cuadro de instituciones asistenciales del Estado, para operar en los planos de la capacitación empresarial, la organización para el desarrollo comunal, la comercialización y el financiamiento agrícolas, en procura de provocar el desdoblamiento de la Reforma Agraria en revolución agrícola; o transferencia de servicios asistenciales a una Agencia Extranjera de operaciones y armada de poder financiero como para aplicar su propio esquema de Reforma Agraria;
- V) concentración de los recursos técnicos y financieros (Banco Agrícola, Crédito Supervisado, Servicio de Máquinas, etc.) en el sector de propiedad privada y empresa capitalista (Oriente) y consiguiente abandono de las grandes masas de campesinos indígenas del Altiplano y los Valles Interandinos;
- VI) carencia de una "planta técnica" destinada a operar en las zonas de Reforma Agraria (Ingenieros agrónomos, veterinarios, prácticos agrícolas, etc.), permitiéndose la evasión de más de 1.000 profesionales agrícolas capacitados en el exterior;
- VII) transformación del marco en que se concibió la Reforma Agraria - la nacionalización de la gran minería - como método de transferir recursos financieros (originados en las exportaciones) de la economía extractiva a la nueva agricultura generada en la Reforma Agraria: el Plan de Estabilización Monetaria de 1956, impuso la desestatización del comercio de divisas y la transferencia de la mayor proporción de ellas (originadas en las exportaciones estatales) al sector de la banca y al comercio privados.

VI LA EXPERIENCIA CUBANA DE REFORMA AGRARIA

a) Elementos de la Estructura Agraria

- I) El primer factor característico de Cuba ha sido el enorme potencial de recursos agrícolas: de 10 millones de Hás. el 80% son cultivables y está constituido por tierras planas, de fácil mecanización, sin problemas de comunicación interna y de una excepcional homogeneidad climática y territorial.
- II) La estructura tradicional agraria estuvo constituida por tres elementos: la plantación (campos cañeros e

ingenio de azúcar), el latifundio ganadero y las pequeñas explotaciones campesinas (tabaco, café, productos de subsistencia). Desde el punto de vista económico-financiero, el centro dinámico estuvo localizado en la plantación industrial. La orientación exportadora de la plantación, no supuso una modificación, ni de los patrones de concentración latifundista, ni de los modos generales de uso extensivo de la tierra. El primer aspecto se refiere al monopolio sobre el mejor activo de tierra agrícola: en 1959 (en vísperas de la revolución), 2.873 propietarios eran dueños de 3.600 fincas con 6.50 millones de hás. (promedio de 2.176 hás. por propietario): lo que equivale a decir que menos de 3.000 personas - cubanas y extranjeras - eran dueños del 62% del área total agrícola de Cuba. Las empresas azucareras (plantación-usina), controlaban 2.48 millones de hás., de las cuales poco más de la mitad estaban sembradas con caña: el resto tenían la condición de reservas y encubrían su desocupación en la forma de la pradera natural y la ganadería extensiva. 22 Compañías (13 norteamericanas y 9 cubanas) controlaban 1.8 millones de hás., o sea, el 70% del área cañera y el 20% del área agrícola total (en fincas). Profundizando el análisis de la estructura del monopolio sobre la tierra (y sobre las exportaciones), podía determinarse el centro de poder en 13 principales latifundios azucareros norteamericanos, con 1.17 millones de hás. (6 de ellos con 854.000 hás. y promedio de 142.370 hás.).

- III) Un segundo elemento de caracterización se refiere al uso de los recursos físicos por ese tipo de organización empresarial. En 1960, se constató que sólo el 23.6% de la tierra estaba utilizado por medio de cultivos anuales o de plantación (el 56% de esa área cultivada estaba cubierta con caña) y el 45.3% correspondía a superficies de pastos. La pieza maestra de esta estructura de producción, era el monocultivo azucarero: la exportación de azúcar comprendía entre el 70 y el 80% del total exportado, el azúcar generaba el 90% de las divisas, y por contrapartida, se importaban alimentos de origen agrícola por cerca de US\$ 100 millones anuales. La extrema vulnerabilidad de esta estructura de comercio exterior, era mayor aún al considerarse la aguda concentración geográfica de este tipo de comercio: se exportaba el azúcar a los Estados Unidos y de ellos se importaban, a la isla, el 75% de los productos. Lo que equivale a decir que un país agrícola, de elevado potencial de recursos físicos y humanos, sólo utilizaba una cuarta parte de

su tierra y debía depender no sólo de las exportaciones de azúcar sino de la importación de alimentos y manufacturas. Dado el control extranjero sobre el comercio exterior, esta estructura comercial tenía que funcionar con una tendencia al déficit crónico de la balanza de comercio: de 1948 a 1958, el déficit en esta balanza de mercancías, ascendió a US\$ 600 millones, provocando el drenaje de las reservas en moneda extranjera. "Cuba importaba - dice Carroll (1) - una enorme cantidad de alimentos por un valor de casi US\$ 100 millones de dólares anuales, mientras que la mano de obra rural sufría una subocupación crónica. La concentración de la tierra estaba agravada por el hecho de que las plantaciones azucareras, además de poseer al rededor del 50% de la tierra cultivable, arrendaban 800.000 Hás. concentrando, por lo tanto, aproximadamente las tres cuartas partes del área cultivable del país. Esta situación de monopolio con relación a la tierra, no tiene parangón en toda la región".

- IV) Un aspecto especial de la problemática del uso de la tierra, es el relacionado con la productividad por hectárea (por trabajador ocupado o unidad de capital invertido), por cuanto sirve para medir el grado de intensidad y en definitiva, la eficiencia económica de la explotación. Se parte generalmente de la hipótesis de que el latifundio de plantación es eficiente porque se caracteriza por una elevada inversión y una explotación agrícola muy intensiva. La experiencia cubana demuestra lo contrario: primero, porque cerca de la mitad de las tierras de propiedad de compañías azucareras no estaban utilizadas o se empleaban en una ganadería muy extensiva (desocupación disfrazada); segundo, porque sus rendimientos unitarios, eran menos de la tercera parte de los del Perú o un poco más de la mitad del de Puerto Rico (4.5Tds. de azúcar por hectárea sembrada caña, frente a 6.8 Tds. en Puerto Rico, 10.6 en Hawái, 11.7 en Indonesia, y 7 en Holanda y 6 en Estados Unidos), (de azúcar remolachera); y tercero, porque su ineficiencia social era tan grande, que la mayor parte de los obreros azucareros sólo tenían una ocupación estacional de tres meses al año (durante nueve meses, una fuerza rural de trabajo desocupada - o subocupada - comprendiendo cerca de 400.000 personas).

(1) El Problema de la Reforma Agraria en América Latina, ob. cit., pág. 261.

b) Elementos condicionantes de la rigidez estructural

Se ha hecho anteriormente el enunciado de que la revolución violenta - la explosión subversiva - es el producto de una sociedad sin alternativas, ni democracia interna, ni posibilidades del cambio por la vía del juego institucional. La revolución cubana (y la reforma agraria articulada a ella), no podría comprenderse sin una objetiva definición de los componentes de la estructura tradicional: la estructura latifundista; el control extranjero de los recursos vitales de crecimiento y la dictadura pretoriana.

La estructura latifundista se fundamentaba en el monopolio sobre la tierra agrícola (especialmente en manos de las Compañías Norteamericanas) y en la elevada ineficiencia económica y social. Impedía no sólo el ascenso social de los campesinos y del proletariado agrícola, sino al mayor acceso de Cuba a los recursos de financiamiento generados en las exportaciones azucareras, con objetivos estratégicos de desarrollo.

La estructura social estaba apoyada sobre esta estructura colonial de la economía, cuyos "centros de decisión" no estaban localizados dentro de Cuba sino por fuera, en la nación metropolitana. En la cima de la pirámide social, compartían el poder de las Compañías Extranjeras, los latifundistas y comerciantes cubanos; una clase media formada en la periferia de las economías de exportación; y abajo, el proletariado agrícola y las pequeñas economías de precaristas y minifundistas. Lo mismo que lo observado en México y en Bolivia, carecía de importancia la capa intermedia de medianos empresarios agrícolas (entre el latifundio y el minifundio), que tan importante papel ha jugado en Argentina (chacareros y tamberos), Costa Rica o Colombia (plantaciones cafetaleras).

La estructura política descansaba sobre una dictadura Castrense (con algunos intervalos de "democracia formal" y aparato representativo externo), con poderosos instrumentos de coerción y corrupción. La frustración de una democracia formal e inoperante y un sistema de partidos caudillistas y sin representatividad, creó las condiciones para la última solución política de la Santa Alianza en América Latina (oligarquía terrateniente y financiera, coaligada con los intereses extranjeros): la solución de fuerza. Lo mismo que en el México Porfirista (y que en las actuales dictaduras militares en América Latina), la fórmula fue ésta: absolutismo político y liberalismo económico, ninguna libertad verdadera para las personas y toda libertad

para las cosas y los capitales (empezando, desde luego, con las inversiones extranjeras). El aparato de fuerza en Cuba (dictadura del general F. Batista), estaba más cerca del esquema policial y pretoriano, que de las nuevas formas de la dictadura militar. Su punto más vulnerable era la carencia de elementos ideológicos cohesivos y pese a su cobertura de violencia, su baja capacidad combativa y su débil moral.

c) Elementos condicionantes de la revolución

La revolución se inició en Cuba (semejante a lo ocurrido en México y en Bolivia) como una "revolución política", (alzamiento contra la dictadura castrense) y fue transformándose - por la presión de las fuerzas guerrilleras y la participación campesina - en una revolución social. Sus objetivos estratégicos estaban definidos por la naturaleza de la propia estructura social, económica y política. Dentro de este marco se produjo la reforma agraria: primero, con un sentido elemental de redistribución de la tierra; luego, con un sentido de expropiación de las haciendas de propiedad extranjera y de los grandes latifundios pecuarios; y posteriormente, con un sentido de confiscación de las propiedades superiores a 5 caballerías cubanas (una caballería = 13.4 Hás.).

A diferencia de lo ocurrido en México, en Guatemala y en Bolivia, en Cuba no era muy fuerte la presión campesina sobre la tierra, ya que la mayor parte de la población rural pertenecía al proletariado de las plantaciones. En consecuencia, lo que esta población reclamaba, no era tierra (exceptuando a los pequeños productores campesinos), sino ocupación estable, salarios altos y mejores condiciones de vida. Este hecho explica varias cosas: el que las haciendas no fueran fraccionadas o parceladas; el que se efectuara una estatización creciente de la propiedad sobre la tierra agrícola (las siete décimas partes, con la aplicación de la segunda reforma agraria); el que las dotaciones de tierras a precaristas y minifundistas estuviese cerca de las 5 Caballerías; y el que se transfiriese una cuantiosa mano de obra del campo a las industrias de transformación y los servicios.

En razón de que se produjo una elevación de los salarios reales y una redistribución del ingreso en cerca de un 20-30%, la revolución se expresó, inicialmente, como una explosión de los consumos, aumentando la demanda de alimentos (especialmente carne) antes de haber transformado las condiciones de la oferta. "Antes de fabricar consumido-

res - escribía René Dumont (1) - la Revolución tiene que fabricar productores. El consumo de carne ha aumentado en La Habana en un 60%: a este ritmo va a reducirse el núcleo de ganado de cría". "No hay gran economía - agregaba - sin grandes economías". Estos hechos generaron no sólo un grave desequilibrio en el crecimiento ganadero (2), sino una aguda crisis de fuerza de trabajo en el campo, particularmente en las zonas cañeras. De otra parte, la conservación del proletariado agrícola en las haciendas azucareras (complejo agrícola y manufacturero), hizo posible dos operaciones rápidas y sucesivas: la primera, la transformación integral de la hacienda en una "cooperativa cañera"; y la segunda, la transformación de la "cooperativa cañera" en "finca de Estado" (Granja del Pueblo)".

d) Los modelos de la Reforma Agraria

La Reforma Agraria ha seguido tres modelos distintos, de acuerdo a los grandes ciclos del proceso revolucionario:

- I) el modelo simplemente distribucionista de la Sierra Maestra y la primera etapa del Gobierno Revolucionario;
- II) el modelo pluralista y flexible, fundamentado en tres o cuatro sectores de la economía agrícola: el estatal (minoritario), el cooperativo (operación de grandes cañeras y ganaderas) y el privado (grandes empresarios agrícolas y pequeñas economías del tabaco, el café y alimentos de mercado interno); y
- III) el modelo tecnocrático y estatista, fundamentado en dos sectores: el estatal (cerca de tres cuartas partes de la tierra) y el privado (pequeños agricultores, exclusivamente, organizados en cooperativas de servicios o en asociaciones articuladas al sistema estatal de comercialización y financiamiento).

Estos "modelos" han correspondido a las tres etapas políticas de la revolución: en la primera, se perseguía redistribuir la tierra, pero no sustituir la estructura agraria; en la segunda, se perseguía sustituir la estructura latifundista, por otra que combinase formas flexibles de

- (1) Tierras Vivas, Problemas de la Reforma Agraria en el Mundo, Edic. ERA, México, 1963, Pág. 82.
- (2) Jacques Chonchol, ha examinado este problema de la explosión del consumo de carne y su incidencia negativa sobre la ganadería, por cuanto - según lo determinó una encuesta en 1956 - sólo el 4% de los campesinos comía carne en su dieta ordinaria. La Reforma Agraria Cubana, Las Reformas Agrarias en América Latina, Edic. Fondo de Cultura Económico, 1966.

grandes cooperativas integradas de producción, capitalismo privado - en unidades de diversas escalas - y empresas estatales; y en la tercera, se adoptó el modelo tecnocrático de las "haciendas de Estado" y un limitado sector privado de pequeños empresarios agrícolas (menos de 67 Hás.), dentro de un contexto de planeación centralizada y estatización del comercio exterior e interior, la estructura de financiamiento y los servicios de asistencia técnica. A esta última etapa correspondió la Segunda Reforma Agraria, la sustitución de las "cooperativas cañeras" por "haciendas estatales" y la reordenación física de la estructura agraria. De acuerdo al modelo tecnocrático y estatista, se ha perseguido la máxima concentración de propiedad y de recursos en manos del Estado, la planeación central o la descentralización por medio de "unidades gigantes" de 20 ó 40.000 Hás. y la mínima participación campesina en la gestión democrática de las nuevas empresas rurales. El abandono de los tipos integrales de cooperativa (destinada a operar el complejo agrícola-manufacturero), supuso una preferencia por la dirección desde arriba a las formas democráticas de administración desde abajo: es probable que la operación con este tipo de modelo, haya servido para resolver rápidamente los problemas del cambio tecnológico y de la reorganización empresarial (rehuyendo los errores cometidos en las Reformas Agrarias de México, Guatemala y Bolivia), pero a costa de disminuir las posibilidades de participación activa de las masas campesinas en la gestión económica y de crear una estructura rígida y centralizada.

e) Los elementos sustantivos de la Reforma Agraria

A grandes rasgos, podrían señalarse las siguientes líneas de caracterización de la Reforma Agraria (independientemente de sus formas y etapas):

- I) conservación de las grandes unidades agro-industriales (plantación-ingenio), modificando su estructura de explotación (tendencia al pleno aprovechamiento de la tierra, rotaciones, diversificación y elevación de la productividad) y su estructura social (tendencia a la ocupación plena de la mano de obra y equiparación del sistema de salarios en los sectores industrial y agrícola);
- II) distribución de tierra a precaristas y a pequeños propietarios (adjudicación gratuita hasta el mínimo vital de 2 caballerías o 27 Hás.), para su explotación directa y prohibición de las diversas formas de explotación indirecta. (A diferencia de las reformas

agrarias de México y Bolivia - en las que se prohibió legalmente el arrendamiento y la aparcería de tierras, sin poder abolirlos en la práctica - en la de Cuba se hizo imposible el funcionamiento de "formas indirectas de explotación" por dos razones básicas: el control estatal de los recursos de comercialización y financiamiento, y la crisis de mano de obra en el sector agrícola);

- III) sustitución del sistema de monocultivo cañero y de monoexportación por el de diversificación de productos y mercados (conservando el azúcar un carácter de producto básico): un factor nuevo y dinámico en el desarrollo agrícola, ha sido la creciente importancia del mercado interior;
- IV) recuperación de la soberanía económica interna, para el manejo de las tierras, los recursos institucionales y la fuerza de trabajo, de acuerdo a unos "planes" o aspiraciones nacionales de desarrollo; o sea, reemplazo del sistema de decisiones desde afuera (corporaciones extranjeras) por un método de decisiones desde adentro, en cuanto al aprovechamiento de los recursos;
- V) articulación del crecimiento agrícola al desarrollo nacional, por diversas vías: la de alfabetización y elevación de los niveles culturales de las masas campesinas (el analfabetismo rural alcanzaba a 43%); la de introducción de tecnologías industriales en la explotación agrícola; la de organización sindical y cooperativa (con objetivos de disciplina del trabajo o de canalización de recursos institucionales del Estado); y la de relativa nivelación de ingresos del trabajo en la sociedad urbana y rural;
- VI) reordenación física de las explotaciones, en orden a buscar una nueva imagen del "crecimiento regional" y de la economía de uso de la tierra.

f) Evaluación de las fallas y problemas

Es posible que la mayor cantidad de fallas y problemas, se haya originado en la rigidez de los "modelos" de desarrollo económico o de planificación centralizada y de la preferencia política por el tipo soviético de "hacienda de Estado". Pero también es probable que esta rigidez no sólo provenga de los cambios políticos efectuados en los "centros de conducción" del proceso revolucionario (entre la Primera y la Segunda Reforma Agraria), sino del temor a

repetir los errores de la etapa distribucionista en la que se perseguía la rápida elevación del nivel de vida y el progreso social, sin una contrapartida de desarrollo de la capacidad productiva. La experiencia demostró que no pueden "fabricarse consumidores antes de crear productores", ni formar productores sin haber creado una sólida base de consumidores.

Tan rígida como la antigua economía monocultora, fue también la reacción destinada, inicialmente, no a complementar la economía del azúcar, sino más bien a sustituirla. La experiencia condujo a una revisión de los enfoques de "diversificación agrícola" (en cuanto partían de una simple negación del esquema tradicional), en busca de las líneas maestras de toda economía comercial, orientada hacia la exportación (azúcar y tabaco) y hacia el mercado interno (alimentos y materias primas). En la última etapa, el azúcar ha ido recuperando su posición de "patrón" de las exportaciones cubanas y principal "moneda" para la adquisición de máquinas y herramientas en el mercado mundial.

También como efecto de la rigidez del "modelo tecnocrático" de desarrollo (basado en una aceleración de la industria transformadora, a toda costa y a toda máquina), se produjo el fenómeno de la absorción de una excesiva cantidad de población activa, extrayéndola del campo y provocando una crisis de fuerza de trabajo rural.

LA ESTRUCTURA AGRARIA Y LOS MEDIOS DE COMUNICACION E INFORMACION COLECTIVAS

LA FORMULACION DEL PROBLEMA

La complejidad del problema latinoamericano de las relaciones entre la estructura agraria y la estructura de los medios de comunicación colectiva (se estudia, en particular, el caso de los medios de información colectiva) consiste en dos estructuras desajustadas y que no se corresponden. La estructura de tipo latifundista que predomina en el campo latinoamericano, es de carácter herético y se fundamenta (con algunas variables) en la inmersión campesina, esto es, en el estado de aislamiento que resulta de una organización destinada a impedir la participación de las masas rurales en los procesos de comunicación nacional (cultura, aspiraciones, sistemas de valores, formas políticas de representación y de presión, canales de participación en el sistema nacional de mercado por la doble vía de la venta y la compra para el consumo).

La estructura de los medios de comunicación es también cerrada, en el sentido de que está distorsionada por dos elementos condicionantes de la sociedad tradicional en América Latina: la estratificación social de la cultura y la orientación de los medios de comunicación e información colectivas dentro de los patrones culturales urbanos. Las masas campesinas - aprisionadas en la estructura latifundista de la inmersión - carecen de capacidad de participar en los procesos de comunicación y de integración, característicos de los tipos de sociedad nacional abierta, integrada y en la que funcionan los mecanismos de la movilidad (en el espacio, en la ocupación y en el ascenso). En países que han hecho profundas reformas agrarias pero que conservan aún masas campesinas en una condición marginal - como ocurre en México y Bolivia - ha desaparecido el problema de la inmersión - en sus formas tradicionales rígidas y extremas - pero subsiste el problema de incomunicación (carencia de organismos de participación activa en el sistema nacional de mercado, en el proceso de ascenso cultural y en la constitución del Estado Representativo), así como la radical inadecuación de la estructura de información colectiva para transmitir, al campo, un nuevo sistema

nacional de valores. Aun en el caso de México - país en el que el sentido nacional de la revolución se expresó en la abolición de la hacienda de peones acasillados y en la propagación explosiva de la "escuela rural", - se ha producido una notable distorsión en la estructura y orientación cultural de los medios informativos en cuanto éstos se destinan a expresar un cuadro de cultura, preocupaciones y aspiraciones exclusivamente urbano. La distorsión ha ido haciéndose más profunda, en la medida en que la concentración poblacional y económica en la ciudad metropolitana (el Distrito Federal) ha ido tomando un ritmo de mayor aceleración. A mayor hipertrofia de la ciudad metropolitana (en la que se concentra el 26.7% de la población urbana, con el 46% del total de periódicos) (1) más acentuado carácter urbano de los medios de información colectiva (especialmente de la prensa escrita), menor interés en la circulación interior en los Estados y casi ningún propósito de acercarse comprensivamente a las comunidades rurales (epidatarios, minifundistas, pequeños propietarios, comuneros indígenas) y de transmitirles mensajes que den respuesta a sus problemas y aspiraciones.

Esta formulación del problema exige un análisis que comprenda los siguientes elementos:

- 1.- la estructura de la inmersión campesina en las regiones o países de estructura latifundista (diversos tipos);
- 2.- los procesos de apertura campesina a la comunicación y a los cambios;
- 3.- la carencia de una estructura nacional de los medios de comunicación e información colectivas en los países de tipo tradicional (con o sin procesos de modernización activa) o en los países - como México - que habiendo hecho una revolución nacional y una reforma agraria, no dispone, sin embargo de una nueva y cohesionada estructura de participación campesina (en el sentido cultural, económico y político) y no ha adecuado sus medios de información colectiva a las necesidades de integración y desarrollo de la sociedad nacional; y
- 4.- la integración de la Reforma Agraria y del proceso de adecuación nacional de los medios de comunicación e información colectivas a los nuevos objetivos estratégicos del desarrollo (en los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos).

Dentro de esta perspectiva, el análisis no sólo se orienta hacia el diseño de una sociología de la incomunicación, sino hacia

(1) Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1960-1961, México, D.F., Pág. 269.

señalamiento de las vías de integración de las estructuras reformadas, en tránsito hacia una sociedad nueva y articulada a un nuevo sistema de valores.

LA ESTRUCTURA DE LA INMERSION CAMPESINA

La inmersión campesina se ha definido como un estado de incomunicación o aislamiento de las masas rurales (aprisionadas en la estructura de la "constelación social del latifundio)" en relación con los procesos de cambio, de generación del poder político y de participación en lo que significa, alienta y dinamiza la sociedad nacional. Existen, desde luego, diversas formas de inmersión campesina, de acuerdo a los tipos de estructura latifundista:

- a) formas radicales y extremas, en las haciendas de colonato;
- b) formas atenuadas, en las haciendas de plantación o en los latifundios modernizados; y
- c) formas de incomunicación (no exactamente de inmersión, en el sentido que se le atribuye en este análisis), en los latifundios, áreas y comunidades en que las masas campesinas están aprisionadas en una economía de subsistencia, en países con reforma agraria.

Las formas más radicales y extremas son las que corresponden a las haciendas tradicionales de tipo arcaico, ya que en ellas la "inmersión campesina" es el producto de una estrategia de conservación opresiva del latifundio. Se fundamenta en la coerción y en la segregación campesina: en eso consiste la forma un tanto invisible de su violencia. Pero aún en el caso de las "formas atenuadas" de inmersión campesina, a través de la aparcería y el peonaje, es evidente su caracterización como estructura que obstaculiza el desarrollo social del campo latinoamericano. Con el objeto de precisar este punto de vista, es indispensable definir los términos del desarrollo social, en un plano general de sociología del desarrollo o en una especial perspectiva de sociología de la participación de la comunicación campesina.

En una perspectiva general, es válida la definición dada por Joffre Dumazedier, en estos mismos cursos: "Puede definirse - dice el sociólogo francés (1) - por un ensayo de reducción de las desigualdades económicas y culturales y un mejoramiento de las relaciones de cooperación entre los individuos, los grupos, las categorías, las clases de un pueblo, cualquiera que sea el criterio de bienestar social".

(1) De la Sociología de la Comunicación Colectiva a la Sociología del Desarrollo Cultural, Edic. CIESPAL, Quito, 1966, Pág. 26.

En una perspectiva particular, el desarrollo social del campo latinoamericano se caracteriza por un predominio de las estructuras de incomunicación sobre las tendencias de comunicación y participación en los procesos vitales del desarrollo.

Las formas más radicales de la inmersión campesina (en las que es posible definir la fisonomía de la que se ha llamado, en este análisis, sociología de la incomunicación), se identifican en los tipos de hacienda señorial arcaica, con base predominantemente indígena, tal como funcionó en la "hacienda de pegujaleros o arrenderos" de Bolivia o tal como funciona en la hacienda peruana de "arrendires", en la hacienda ecuatoriana de "huasipunguería", en la hacienda chilena de inquilinaje (especialmente en las regiones araucanas del Sur) o en la hacienda nordestina de "aparceiros" o "forereiros" y peones del Brasil.

La inmersión campesina (en la estructura latifundista apoyada en la comunidad indígena y en la fundamentación étnica de las clases o estamentos sociales), se caracteriza por los siguientes elementos:

- a) el de que expresa no sólo una profunda desigualdad social, sino una desigualdad inamovible e institucionalizada, en la que no opera ningún mecanismo correctivo;
- b) el de que conserva la ordenación colonial en estamentos, castas y grupos raciales, impidiendo la formación de un sistema abierto de clases sociales;
- c) el de que constituye un sistema de incomunicación o segregación de las masas campesinas (en relación con la sociedad nacional y el sistema de valores que la expresa), por medio de los antiguos métodos señoriales del arraigo en el colonato;
- d) el de que proyecta la estrategia latifundista de obturar las vías y posibilidades de organización social de la comunidad campesina, impidiéndole expresarse, negociar, participar y ejercer presiones: su objetivo es la conservación de la comunidad campesina como una masa aluvional, cautiva dentro de la estructura latifundista, arenosa y sin poder;
- e) el de que expresa un tipo de relaciones señoriales, dentro de las cuales la masa campesina no conoce la negociación, el regateo, la participación en las decisiones patronales sobre su destino: es característico de esta estructura (tan desconocida en la sociología rural latinoamericana), el que las relaciones señoriales (esto es, unilaterales, originadas en la autoridad dominical y paternalista del hacendado) sustituyen todavía a las relaciones capitalis-

tas de mercado (1); y

- f) el de que desconoce y repudia las formas elementales de la comunicación como la alfabetización y el bilingüismo (en los países o regiones de comunidad indígena monolingüe).

Este cuadro de la "inmersión campesina" es de tal naturaleza (en definitiva, es el mismo cuadro delineado para la dominación colonial de la población indígena en la América Española y de la población negra en la América Portuguesa), que funciona aún en países europeizados como Chile. Su expresión más definida es el arraigo por medio del inquilinaje, la carencia de organización social y el analfabetismo, relativo o absoluto. Es fundamental la comprensión de los alcances de este concepto, en el sentido de que el sistema de arraigo no es sólo un método de auto-suficiencia laboral de la hacienda (el "fundo chileno de inquilinaje", para tomar uno de los casos latinoamericanos evolucionados), sino una estrategia de dominación social, con expresiones muy negativas en los planos económico, cultural y político. El analfabetismo - dentro de este esquema de sociología de la incomunicación - no es sólo una circunstancia eventual, sino una pieza maestra en el engranaje cultural del arraigo. En el Valle Central, en la Provincia de Santiago (esto es, dentro del área de influencia teórica de la ciudad metropolitana), el Profesor de Sociología Rural de la Universidad Católica, Oscar Domínguez (2), descubrió, por medio de investigaciones de muestreo en los fundos de inquilinaje, que el 52% de los inquilinos son analfabetos absolutos o funcionales y que el 62% no fueron a la escuela o debieron desertar de ella antes del tercer año del ciclo primario. Un cuadro semejante describe una investigación efectuada en la Provincia de O'Higgins, también en el Valle Central (región de gran movilidad teórica), por un grupo de investigadores del Ministerio de Agricultura bajo la dirección de los economistas agrícolas norteamericanos T.F. Carroll y Solon Barraclough (3); el analfabetismo absoluto o funcional se acerca al 60%, el 80% de los inquilinos no tiene contrato de trabajo, el 75% no goza de feriado legal, el 42% habita viviendas insalubres (74% inadecuadas) y de 93 inquilinos, con "raciones de tierra" de 0.95 Hás. sólo 7 usan algún abono en los cultivos.

(1) Existe la confusión generalizada entre el salariado capitalista que funciona en los latifundios modernizados y el salariado marginal de las haciendas arcaicas de colonato: en el primer caso, el salariado es el producto de una relación contractual - implícita o explícita - establecido por medio de las relaciones en el mercado de trabajo; y en el caso del salariado marginal, es el producto de una tradición emparentada con la institución hispano-colonial de la "mita". Sociológicamente, este tipo de "salarizado" no es estrictamente capitalista, no tiene soporte contractual ni se fundamenta en una racionalización de las formas de computación del trabajo, de remuneración salarial (en combinación con las regalías de tierra y el acceso a ciertos recursos ociosos del latifundio) y la aceptación de las responsabilidades patronales de la hacienda en relación a sus trabajadores. Ver: Regímenes Indígenas de Salarizado, Del salariado natural al salariado capitalista en la historia de América, Antonio García, América Indígena, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1946 - Como "estudio de casos", podría consultarse Estructura de una hacienda señorial en la sierra ecuatoriana - hacienda, huasipungo, poblado, Antonio García, Revista de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de México, México, 1960.

(2) Aspiraciones de los inquilinos de la Provincia de Santiago, Padre Oscar Domínguez, Edic. ICIRA, Santiago, Chile, 1966, pág. 14.

(3) Aspectos Económicos y Sociales del Inquilinaje en San Vicente de Tagua, Tagua, Edic. Ministerio Agricultura, Santiago de Chile, 1960, pág. 45/51.

Semejante status de inmersión no corresponde a un país de agricultura arcaica y base social indígena como Bolivia o Perú, sino a uno de los países latinoamericanos que se caracteriza por un modernizado sistema de comunicación interna, una concentración poblacional, unas bajas tasas nacionales de analfabetismo (cerca del 10%), un considerable desarrollo organizativo e institucional. En casos como el de Chile o Uruguay, la "estructura de la inmersión campesina" contrasta, más violentamente, con la estructura de las formas superiores de la sociedad nacional. En el caso uruguayo, el problema de la "inmersión" se extrema, no sólo por la mayor concentración poblacional en la ciudad metropolitana (el gran Montevideo) y por el mayor peso nacional de las clases medias, sino porque se relaciona con población campesina instalada dentro de la estancia ganadera o en ese tipo marginal de poblado llamado "ranchería". Siendo el analfabetismo una de las "expresiones culturales" más negativas del sistema latifundista de arraigo, es lógico que las tasas superiores al 90% se hayan registrado en los países que conservaron intacta, la antigua hacienda señorial, como México y Bolivia (antes de los procesos revolucionarios de 1910 y 1952, respectivamente) (1). Existe una explicable relación entre los grados de analfabetismo, ruralismo y latifundismo en América Latina:

Latifundismo, analfabetismo, ruralismo (1960-62) (2)

	% de fuerza de trabajo agrícola	% de superficie agropecuaria ocupada por latifundios	% de analfabetismo general
Honduras	71%	46%	65%
Guatemala	68%	50%	71%
El Salvador	63%	50%	61%
Perú	60%	77%	58%
Brasil	60%	51%	51%
Rep. Dominicana	57%	53%	57%
Ecuador	53%	45%	44%
Venezuela	41%	73%	48%
Colombia	54%	40%	38%

(1) Este tipo de tasas de analfabetismo es el que corresponde a las zonas más atrasadas del mundo. La tasa global de analfabetismo (adultos), hacia 1950, era del 80-85% en el Africa (septentrional, tropical y meridional), del 60-65% en Asia y de 42-44% en América del Sur. Informaciones sobre el analfabetismo, De la Sociología de la Comunicación Colectiva a la Sociología del Desarrollo Cultural, ob. cit., pág. 223.

(2) Revolución, reforma y conservatismo como tipos de políticas agrarias en Latinoamérica, Oscar Delgado, Revista Universidad Libre, Bogotá, Mayo-Junio 1963, pág. 15.

Otra expresión clásica del status de inmersión campesina, es la desorganización social, la textura aluvional de las masas rurales, aun en países de cuya estructura ha ido desapareciendo la hacienda de colonato. En Colombia (en donde los grandes movimientos de colonización se efectuaron a fines del XIX, como un proceso de ocupación masiva, por los campesinos sin tierra, de los valles interiores y el cinturón subtropical de laderas), la población activa agrícola es de 2.65 millones de personas y apenas está movilizada en sindicatos el 1.4% de esa población, incluyendo las organizaciones minifundistas y de pequeños propietarios rurales.

Chile, con una proporción de población obrera sindicalizada de un poco más del 10% (pese a su pluralismo partidista y a las tradiciones de organización gremial), tiene una sindicalización campesina que sólo cubre el 1.5% de la población activa rural. La masa campesina ha sido movilizada a los procesos electorales en cumplimiento de la obligación política del arraigo, como una fuerza sin voluntad propia, que carece de poder y no participa en la militancia de los partidos, de las cooperativas o de los sindicatos (1).

Dentro de este esquema clásico del latifundio señorial, no sólo la militancia política es un privilegio de los grupos patronales (en los partidos o en la representación pública), sino la utilización de formas nuevas de organización económica como las cooperativas. En las llamadas legalmente en Chile "cooperativas agrícolas" (como las vitivinícolas y lecheras), se reproduce la estratificación social del contexto latifundista y el sistema de poder anula los mecanismos de la gestión democrática.

En el Valle Central (2), algunas investigaciones recientes han demostrado que el 71% de los campesinos entrevistados carecía de conceptos sobre las cooperativas y el 46% desconocía la utilidad de la organización sindical.

La contrapartida del status de inmersión campesina (en la forma de enajenación personal) es la subversión: subordinación pasiva y subversión violenta, constituyen, paradójicamente, el anverso y el reverso de una misma medalla. En términos estrictos, éstas son dos figuras dominantes en la sociología de la incomunicación: ambas expresan incapacidad radical de comunicarse, de transar o de participar en formas de negociación institucional. Es revelador el fenómeno de que las insurrecciones campesinas, en el siglo XX (México y Bolivia) o en el siglo XVIII (insurrección de los Comuneros en Colombia o de Tupac Amaru y Tupac Katari en Perú y Bolivia), se hayan originado en estructuras rígidas de inmersión. La insurrección, la

(1) Sobre el problema de la organización popular, ver La Crisis Integral de Chile, Jorge Ahumada, Edic. Universitaria, Santiago de Chile, 1966.

(2) El Campesino del Maule, Centro de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Católica, Revista Mensaje No. 147, Santiago de Chile, 1966, pág. 116.

explosión violenta, resulta el único modo de movilización campesina en una dirección de cambio. La subordinación señorial en el huasipungo ecuatoriano o en el pegujal de la hacienda serrana en el Perú (lo mismo que en las antiguas haciendas de peones acasillados y pegujaleros en México y Bolivia), carece de flexibilidad y de formas de participación campesina en las decisiones patronales, fundamentándose en la coerción y en la violencia institucionalizada. La masa campesina arraigada, que no ha aprendido a negociar como el obrero industrial o las clases medias, sólo puede moverse dentro de un sistema pendular de subordinación y subversión, sin otras alternativas.

Probablemente, la única vía de escape en este inflexible sistema de movimiento pendular, es la emigración rural como éxodo, como fuga desorientada hacia las ciudades de refugio. Es ésta la masa aluvional y desarraigada la que va llenando los cinturones de tugurios de las grandes ciudades metropolitanas, Lima o Buenos Aires, Bogotá o Santiago de Chile. Hasta ahora, se ha estudiado el cinturón de tugurios en las ciudades latinoamericanas (favelas en Río de Janeiro, villas miseria en Buenos Aires, barrios callampas en Santiago, barrios de invasión en Bogotá o Cali), como una excrecencia urbana, no como una proyección patética, sobre la estructura urbana, de la miseria rural de las masas inmersas. "El traslado masivo de poblaciones hacia los conglomerados urbanos de Santiago y Valparaíso - dice el sociólogo Domínguez (1) - ha creado un tipo de proletario nuevo, posiblemente desconocido en la historia de los países altamente industrializados. Se trata del proletario urbano, elemento expulsado del campo por falta de oportunidades".

Este producto del éxodo campesino encarna un denodado esfuerzo de ascenso en las escalas de vida, pero sería erróneo interpretarlo como un coeficiente de desarrollo social, ya que, por lo general, se trata de una población desarraigada y que ha de engrosar la indigente economía de las actividades marginales(2).

- (1) Nuevos objetivos para una política social, Centro de Estudios e Informaciones Sociales, Santiago de Chile, 1964, págs. 10-29. La investigación efectuada en Conchalí - en la periferia de una comuna de la ciudad de Santiago de Chile - detectó un cuadro semejante al de los campesinos inmersos en la estructura latifundista: el 75% de los encuestados era analfabeto o no había completado el ciclo de la escuela primaria, el 40% vivía en "callampas", el 63% era arrendatario o dueño de mejoras, el 74% no participaba en ninguna organización (Juntas de Vecinos, Sindicatos, Centros Culturales, Centros de Padres, Cooperativas, etc.).
- (2) Una de las obras maestras de la literatura social del Ecuador - *En las Calles*, de Jorge Icaza - describe ese proceso de incorporación de los huasipungueros fugitivos a los más bajos estratos - ocupacionales y habitacionales - de la ciudad señorial. En casi toda la novelística de Icaza (de Huasipungo a Culos y Exodo), se descubre la trama sociológica de la inmersión campesina, la subversión y el éxodo.

LOS PROCESOS DE APERTURA CAMPESINA A LA COMUNICACION Y A LOS CAMBIOS

Desde luego, no sólo existe un amplio registro de formas y niveles de inmersión campesina, sino que, además, excepcionalmente se generan procesos de apertura campesina a la comunicación y a los cambios. Los más valiosos de esos procesos se efectúan en regiones sin obstáculos estructurales a la comunicación de alcance extra-comunal, operando como agentes de cambio los elementos más innovadores de la comunidad campesina. Los canales de penetración de las innovaciones han sido los de la relación personal y demostrativa, por medio de las migraciones temporarias (a regiones de más elevado nivel tecnológico y empresarial), la incorporación eventual a un tipo de mercado abierto y las relaciones personales más allá de la frontera de la propia comunidad.

Un caso de apertura campesina a un proceso activo de cambio, ha sido el de las comunidades del Valle de Jauja, en el Perú, las que a través del mecanismo de las migraciones estacionales a las zonas de cultivos hortícolas de la Costa, introdujeron la tecnología asiática de la explotación intensiva al marco de la agricultura tradicional de un valle andino. Esta transferencia cultural produjo una modificación en el cuadro local de uso de la tierra y el agua, el paso de la explotación extensiva a la intensiva y el salto de las precarias economías de subsistencia a las primeras formas de la empresa agrícola y la producción de excedentes para el mercado. La dinámica del cambio, se expresó en la definición de tres elementos: la iniciativa empresarial, la articulación a una economía monetaria de mercado y la apertura a un status de comunicación.

El caso de las comunidades indígenas localizadas en los estratos superiores de la cordillera andina - sobre los valles del Norte de Chile - muestra la posibilidad de un proceso de cambio, originado en el contacto con un mercado abierto (Arica, Iquique, Antofagasta, ciudades comerciales, industriales y mineras). La integración al sistema carretable de comunicaciones y la introducción del orégano y la alfalfa (como cultivos de puro tipo comercial), constituyeron la vía por la cual se produjo, aceleradamente, el tránsito de la economía de subsistencia a una primera fase de la economía de mercado, sustituyéndose no sólo algunas tecnologías sino cultivos de carácter tradicional indígena (quinua y papas). La relación estable con un nuevo sistema de mercado (en el que funcionan normas racionales de clasificación y manejo de productos, pesos y medidas, costos y precios), desencadenó un proceso de reacción en cadena e incorporó a las comunidades campesinas en las diversas esclusas de la economía de mercado (productos agrícolas, trabajo asalariado, créditos, aspiraciones económicas y culturales).

En Saucío - una comunidad minifundista de los andes colom-

bianos - (1) los medios de comunicación de masas fueron usados muy poco como primeras fuentes de información, por cuanto el analfabetismo era del 42% (sólo un 19% había completado el ciclo escolar) y el 69% tenía fincas menores de 3 Hás. El proceso de cambio (adopción de abonos químicos, fumigadoras, fungicidas, alimentos concentrados para animales, vacunas) se inició por medio de las relaciones personales extracomunales de un grupo de innovadores y luego se transfirió a los elementos más rezagados por medio de los canales internos de la comunidad. En el 77% de los casos los procesos iniciales de innovación ocurrieron en los canales extra-comunales (cercanos), mientras que en el 86% de los "rezagados" la transmisión del conocimiento se efectuó como un proceso intracomunal.

No podría afirmarse que en este tipo de comunidades haya funcionado el sistema de información colectiva como agente promotor del cambio, pero tampoco que en ellas se fisonomicen el cuadro tradicional de la inmersión campesina. De una parte, se trata de comunidades abiertas a la acción de diversos agentes de comunicación de masas (por cuanto no están aprisionadas en la estructura geocéntrica del latifundio) y de otra, la relación con la economía de mercado se efectúa superando los antiguos y cerrados patrones culturales del "mercado local" (sistema localista de cuenta y medida, demanda tradicional de productos, ausencia de clasificación de calidades y tipos, etc.). En cualquiera de los casos enumerados, la relación establecida no es con ese "mercado local" que proyecta el hermetismo de la estructura agraria arcaica, sino con las formas locales del sistema nacional de mercado (nuevo mercado de productos hortícolas en Jauja, mercado racionalizado de las ciudades comerciales y manufactureras del norte de Chile, sistema nacional de mercadeo de la papa en Saucío). Lo esencial en estos procesos de cambio, es que las comunidades campesinas están por fuera de la constelación social del latifundio y se encuentran localizadas en áreas de influencia del sistema nacional de mercado, esto es, empieza a funcionar dentro de ellas el principio revolucionario de incorporación a las "formas comerciales" de la sociedad nacional. Este fenómeno de tránsito de las formas locales herméticas a las formas abiertas de la sociedad nacional, podría definirse como un proceso embrionario de nacionalización de masas.

Dentro de este cuadro social, el mecanismo de las innovaciones funciona en base a dos elementos: una élite de innovadores que entra en relaciones directas con una estructura modernizada de producción y de mercado; y la adopción de cierto tipo de innovaciones comerciales y agrícolas de gran potencia en la generación de un sistema de reacción en cadena. Este ha sido el rol desempeñado por la moderna economía hortícola transplantada de la costa al valle serra-

(1) La comunicación de las ideas entre los campesinos colombianos, Paul J. Deutschmann, Orlando Fals Borda, Edic. Universidad Nacional de Colombia, 1962, pág. 9.

no de Jauja, por los cultivos comerciales en las comunidades de la pre-cordillera del Norte de Chile, y por la agricultura intensiva y modernizada de la papa en el vecindario de Saucío (dentro del área de influencia del mercado metropolitano de Bogotá).

El sociólogo colombiano Fals Borda (1) ha precisado el papel tanto de las "innovaciones agrícolas estratégicas" como de los medios de información colectiva, en la generación del cambio:

**OPORTUNIDADES DE EXPOSICION A MEDIOS DE COMUNICACION
DE MASAS SEGUN CATEGORIAS DE ADOPTANTES**

Categorías de adoptantes, dentro de la comunidad campesina	RADIO		PRENSA ESCRITA	CINE	LIBROS
	Tiene Radio	Escucha Radio	Compran periód.	Van al Cine	Tienen libros
Innovadores	50%	50%	100%	0%	100%
Adoptantes tempranos	40	60	70	20	70
Mayoría temprana ...	9	52	57	22	70
Mayoría tardía	13	35	65	30	61
Rezagados	0	23	38	15	61

La actividad de la élite de innovadores (relacionada con la prensa escrita y con la adquisición de libros en el 100% de los casos y con las transmisiones radiales en el 50%), compensa, en cierta medida, el coeficiente de analfabetismo rural del 42%, dado que el canal más importante de difusión de conocimientos es el de las relaciones personales y la acción demostrativa.

Contrasta el status de este tipo de comunidad campesina con el de la comunidad inmersa (como la altiplánica de Bolivia, por 1950, con un 95% de analfabetismo y un 92% de monolingüismo quechua o aymará), en la que los escasos elementos de innovación agrícola sólo podían llegar por el conducto paternalista de las haciendas. La experiencia de la estructura latifundista arcaica en México, Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala, etc., ha demostrado que las innovaciones agrícolas se limitaron al circuito de las "tierras de hacienda" y de las explotaciones directas hechas por la empresa patronal, quedando las comunidades campesinas ancladas en las tierras marginales, las unidades minifundistas de tenencia, la fragmentación y las más rudimentarias tecnologías agrícolas.

(1) La comunicación de ideas entre los campesinos colombianos, ob. cit., pág. 11.

Las formulaciones acerca de la limitadísima influencia de los medios de información colectiva sobre esta masa campesina no inmersa en una estructura latifundista, sólo toman en cuenta las formas de relación directa: pero como acertadamente lo explica Dunaziedier (1), "los estudios de la sociología de la información han demostrado que..... entre el emisor (un periodista) y el receptor (un lector), se sitúan los que Lazarsfeld ha denominado los líderes de la opinión. No habría una acción directa sino una acción indirecta de los medios de información colectiva. La primera acción sería la del periódico sobre los líderes de la opinión y la segunda acción, la del líder de la opinión sobre el público".

Esta forma de relación indirecta es bastante clara en el caso de las comunidades campesinas expuestas a la influencia de un mercado abierto (sistema nacional de mercado) - Saucío en una área próxima a la ciudad metropolitana y Chapiquiña en una área precordillera vecina a la ciudad chilena de Arica - y no en casos como el de las comunidades del Valle de Jauja, en las que los principios innovadores (cultivos hortícolas) fueron adoptados por los trabajadores migratorios, demostrativamente, en las granjas chinas de la costa peruana.

Lo que ocurre en los casos de las comunidades campesinas inmersas, es que éstas se encuentran enclaustradas y por fuera de la corriente de relaciones directas o indirectas con el sistema de medios de información colectiva: dentro de esta estructura hermética, los "líderes de la opinión" son sustituidos por la autoridad paternalista de las haciendas, encarnada - al nivel de los campesinos - por los mayordomos e "hilacatas" (2).

¿Existe una "estructura nacional" de los medios de información colectiva?

El problema de la incomunicación de las masas campesinas (dentro de un contexto latifundista o de unas estructuras locales de poder), no sólo consiste en que aquellas no disponen de vías de acceso a los sistemas de comunicación e información colectivas, sino en que éstos carecen de un "contenido" que los convierta en vehículos de transmisión de un nuevo sistema nacional de valores. En consecuencia, el problema de inadecuación de los medios de información de masas no sólo existe en países que conservan la estructura agraria tradicional, sino aún en aquellos que, habiendo efectuado profundas reformas agrarias, afrontan sin embargo problemas de incomunicación y marginalismo campesinos.

(1) De la Sociología de la Comunicación Colectiva a la Sociología del Desarrollo Cultural CIESPAL, ob. cit., pág. 18.

(2) Esta expresión boliviana servía para designar, en las haciendas de colonato, esta doble condición del mayordomo, como agente patronal y como líder tradicional de los campesinos arraigados. De allí que resulte insustituible para caracterizar, sociológicamente, el doble rol de los mayordomos en las haciendas señoriales.

La razón de que no pueda hablarse, estrictamente, de la existencia latinoamericana de una "estructura nacional" de los medios de información colectiva, es la de que ésta se encuentra distorsionada por la acción de cuatro tipos de factores:

- a) la estratificación social de la cultura;
- b) la orientación ideológica de acuerdo a los patrones y tendencias de la cultura urbana;
- c) la concentración del poder económico; y
- d) la sectarización ideológica originada en una inflexible vinculación al sistema arcaico de partidos (colorados o azules, capuletos o montescos).

La estratificación social de la cultura es el fenómeno que proyecta (especialmente en el plano de la transmisión de conocimientos medios, técnicos y profesionales), la estructura cerrada de la sociedad tradicional, obturándose las vías del ascenso social por medio de la escuela, el liceo, la universidad y el politécnico. Aún en países que han logrado mayores conquistas en la apertura de sus institutos de educación, como Chile, los porcentajes de alumnos de extracción obrera y campesina - en relación con la población matriculada en la Universidad Central - apenas llegaban al 2.2%, y en la Escuela de Artes y Oficios al 10.3% (1963)

El analfabetismo descendió del 60% de la población a principios del siglo (1907) al 19.8% en 1952: pero de 100 niños que ingresan a la escuela, sólo un tercio termina el ciclo primario, con una deserción del 67.67%. Los mayores coeficientes de deserción se concentran, obviamente, en los sectores sociales de bajos ingresos. El nivel de supervivencia escolar en el sector de altos ingresos es del 79.8% en el ciclo primario y del 73.3% en el ingreso a la enseñanza media; en los estratos sociales de bajos ingresos, apenas alcanzan al 27.8% y al 13.9%, respectivamente (de 100 niños ingresados a la escuela, sólo un poco más de la décima parte llega a la enseñanza media y prácticamente ninguno a la Universidad (1).

La estratificación social de la cultura se expresa en el bajo porcentaje de ingreso de la población activa en el sistema educacional (niveles primario, medio, técnico y superior) y en los elevados coeficientes de deserción escolar, directamente proporcionales al nivel de ingresos de las clases sociales.

Se define así el fenómeno del "círculo vicioso" o de la "causación circular acumulativa", en el sentido de que siendo las

(1) El acceso a la Universidad, V. Teitelboim, Revista Aurora, No. 7, Santiago de Chile, 1966, pág. 71.

clases sociales más pobres las que más necesitan de la cultura para ascender en la escala social, son las que menos pueden llegar a la cima de la pirámide.

Otro tipo de distorsión se origina en el proceso de excesiva concentración de la población, el comercio y la industria, en el área de las grandes ciudades metropolitanas, confundiendo la "imagen nacional" con la "imagen urbana" de los problemas, las tendencias y las aspiraciones. Esa hipertrofia varía en los diferentes países latinoamericanos (bien sea que se concentre la mayor parte de la población nacional en la ciudad metropolitana, como en Uruguay, o sólo el 13% de ella - el 27% de la población urbana - como en el Distrito Federal de México), pero el efecto general es el de un mayor distanciamiento y desajuste entre las estructuras urbanas y rurales. En el Distrito Federal de México, a la concentración industrial y poblacional ha seguido la concentración de la población alfabetizada y la concentración del 46% del total del periódico (1).

Los 6 principales periódicos del Distrito Federal (2), han destinado sólo un 19.80% de su tiraje de 664.467 ejemplares a la circulación interior, en 30 estados de la Federación Mexicana.

Tres grandes ciudades en Colombia (Bogotá, Medellín, Barranquilla) controlan el 41% del ingreso nacional, lo que supone una participación superior a la de la totalidad del campo colombiano (3): la contrapartida de este grado de concentración urbana del ingreso nacional, es la concentración correlativa de los medios de información de masas y de los órganos institucionales de transmisión de la cultura. De un promedio diario de 798.818 ejemplares que se edita en el país (32 diarios), corresponde el 83% de la circulación a los 7 periódicos de tres grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali) (1961), quedando sólo un 17% para cerca del 85% de la restante población urbana y rural.

Una tercera causa de distorsión ideológica es la relacionada con las vinculaciones que puedan establecerse entre los medios de información colectiva y la estructura de poder. En Chile (4), once grupos económicos (tres en la cima, vinculados financieramente

(1) Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1960-1961, México, D.F., pág. 269.

(2) La democracia en México, Pablo González Casanova, Edic. ERA, México, No.3, 1954, pág. 281.

(3) Informe del Consejo Nacional de Planificación, Bogotá, Imprenta Nacional, 1953, pág. 51 - La agricultura y el desarrollo económico de Colombia, Antonio García, El Trimestre Económico, México, No. 3, 1954, pág. 281.

(4) La concentración del poder económico. Su teoría, Realidad chilena, Ricardo Lagos E., Edit. Pacífico, Santiago de Chile, pág. 165.

con los demás), dominan el 70.6% de los capitales nacionales constituidos en sociedades anónimas. El efecto de semejante concentración de poder sobre los medios de información colectiva, ha sido el siguiente: de 10 Diarios de Santiago, 3 pertenecen a un grupo bancario, uno a la Iglesia y otro al Gobierno. Lo que equivale a decir que los principales instrumentos de la información colectiva, se encuentran ideológicamente enajenados al sistema tradicional de poder.

Una cuarta forma de distorsión ideológica es la originada en la utilización de los medios de información colectiva como vehículo de sectarización y absolutismo político, especialmente en los países latinoamericanos que no han superado el esquema bipartidista del siglo XIX, como en los casos de Colombia y Nicaragua. Los grandes diarios de Colombia (localizados en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali), pertenecen al patriciado liberal y conservador, no sólo como propiedades familiares sino como instrumentos de una corriente de sectarización popular que enfrenta, radicalmente, la violencia tradicional de los capuletos y los montescos.

Aún suponiendo una plena receptividad de las masas campesinas, el problema que generalmente se plantea es el de la inadecuación de unos medios informativos que carecen de verdadero "contenido nacional". Los mensajes que transmite esa estructura de información de masas, son mensajes cifrados y que no expresan el sistema valorativo, la ideología y los propósitos de la "sociedad nacional". Este no es un problema de la sociología de la comunicación en los países desarrollados (Estados Unidos, Francia, Europa Occidental, etc.), por cuanto en ellos la vida nacional no está fracturada en dos pisos o estratos (el de las ciudades y el de los campos) y funciona un sistema nacional de comunicaciones, de transmisión del conocimiento y de movilidad de las personas. El granjero francés o el norteamericano, se nutren de los mismos elementos culturales del proletariado o las clases medias urbanas. Las barreras de la comunicación fueron rotas o franqueadas, en el mismo proceso de integración de las "sociedades nacionales". Dentro de ellas, las distorsiones ideológicas tienen un sentido muy diverso a las que son observables en las sociedades escindidas (estructura urbana y estructura rural) del Tercer Mundo.

El núcleo del problema consiste - en el caso de los campesinos inmersos en una estructura latifundista o en un sistema de poder local - en que el mensaje es cifrado y constituye un código incomprensible. Aún tratándose de campesinos alfabetizados, esos mensajes no le dicen generalmente, ni le transmiten ninguna de esas experiencias que le estimulan a la innovación y al cambio.

Uno de los ejemplos más ilustrativos es el de México, precisamente por tratarse de un país que abolió los obstáculos estructurales que impedían la participación campesina en los procesos de comunicación nacional (hacienda de peones acasillados, inmersión,

auto-suficiencia, etc.), pero que no ha eliminado aún los estados de marginalismo social de un vasto sector de comunidades ejidales, minifundistas e indígenas. En el caso mexicano, es evidente la correlación existente entre estos estados de marginalismo (analfabetismo rural, economía de subsistencia, relación secundaria o eventual con el mercado, nivel de ingresos sin posibilidades de ahorro o capitalización, mínima o nula inserción en las organizaciones de masas) y los grados de participación de la prensa escrita (1) (1961):

Clasificación de Estados	Periódicos por 1.000 habitantes	Familias con periódico %	Familias sin periódico %
I) Estados de Mayor Desarrollo:			
Distrito Federal	- 296		
Baja California	- 158	79	21
Nuevo León	- 179	90	10
Sonora	- 144	72	28
II) Estados de Mayor Atraso:			
México	- 17	9	91
Tlaxcala	- 17	9	91
Guanajuato	- 61	30	70
Guerrero	- 26	13	87
Hidalgo	- 17	8	92
Oaxaca	- 10	5	95

El promedio de periódicos por 1.000 habitantes (2) es bastante elevado en el Distrito Federal (296) y en los Estados del Noroeste (agricultura de riego y de exportación) y desciende a los más bajos niveles en los Estados del cinturón maicero de subsistencia (Tlaxcala, México, Hidalgo, Guanajuato y Zacatecas, en el que llega a 9 periódicos por 1.000 habitantes, una cifra inferior a los niveles africanos). América Latina, con 80 diarios por 1.000 habitantes (3) ocupa una posición intermedia entre los Estados Unidos, la Europa Occidental (253 y 252, respectivamente) y África (13): en México,

(1) El cuadro se ha elaborado en base a los datos suministrados por La Democracia en México, Pablo González Casanova, Edic. ERA, México, 1965, págs. 221/223.

(2) Comprende toda clase de publicaciones: el dato para América Latina se refiere exclusivamente a diarios.

(3) Datos de UNESCO, citados por Dumazedier, ob. cit., pág. 227.

el coeficiente más elevado corresponde al Distrito Federal, los estratos medios a los Estados con cultivos intensivos de exportación y los más bajos a los Estados cuya economía agrícola es de subsistencia (maíz) y de tipo marginal (agricultura temporalera).

Esta estratificación social de los Estados de la Federación Mexicana, explica tanto la insignificante circulación de los grandes periódicos de ciudad de México en el interior (menos de la quinta parte del tiraje de los 6 principales periódicos, en 30 Estados), como el contenido exclusivamente urbano de ellos y la casi nula influencia en el sector correspondiente a los Estados de comunidades campesinas más atrasadas. Una investigación efectuada en las comunidades rurales del Bajío de Guanajuato (1), demostró la correlación entre los estados de marginalismo social y los grados de exposición a la influencia de los medios de información colectiva, así como la radical inadecuación (en cuanto a su contenido y carácter de su mensaje) del periódico de "circulación nacional" "Excelsior" y de la prensa diaria de la ciudad comercial del Estado (León). El diario "Excelsior", de ciudad de México, con un tiraje de 121.500 ejemplares, tenía la más elevada participación en la circulación de periódicos en los Estados del interior (el 35%) (2): de acuerdo a la investigación morfológica, se determinó una extensión de los textos (noticias, artículos, etc.) de 77.753 cmts. y de los anuncios comerciales de 109.487 cmts. Desde el punto de vista de los "grandes temas", su estructura se definía de la manera siguiente:

Grandes temas	Textos %	Anuncios comerciales %
Políticos	22.3	5.8
Deportivos	12.9	0.5
Culturales	14.3	7.0
Agrícolas	1.6	0.5

- (1) Prensa y Desarrollo Rural, Gastón Thomaz de Almeida, Capítulo de Estructura y Desarrollo de las Comunidades Rurales, Estudio de una área del Bajío (Guanajuato), Programa Interamericano de Ciencias Sociales Aplicada, Profesor Supervisor, Antonio García, Escuela Nacional de Antropología, México, 1964, págs. 418/479.

La investigación se efectuó en el Municipio de Romita, y se seleccionó para el muestreo un ejido de 147 jefes de familia (745 personas) con promedio de 6.2 hás. por ejidatario (3.9 hás. de riego) y un excepcional coeficiente de alfabetización (el 65%).

- (2) El análisis del periódico se efectuó en un período de tres meses, (1963), correspondientes a los períodos de cosecha del maíz y del frijol y de preparación de la tierra para la siembra de dos cultivos comerciales (trigo y garbanzo). De 86 números del trimestre, se tomó una muestra del 10%. En la ciudad de León (Guanajuato), se analizaron los dos diarios de mayor importancia regional. Prensa y Desarrollo Rural, ob. cit., pág. 418/447.

Los periódicos locales de la ciudad de León (Guanajuato), tenían esta estructura:

En Ctms.	Grandes temas		
	Distribución	Porcentual	
	Políticos	Deportivos	Agrícolas
Total texto + 65.311	9.3%	19.8%	5%
Total Anuncios - 29.120	5.2	1.1	3

El análisis comparativo de estas dos estructuras periodísticas, reveló una gran semejanza en el peso de los grandes temas culturales y políticos y en el de los avisos comerciales (aproximadamente el 60% en "Excelsior" y el 30% en los periódicos regionales), pero una extraordinaria semejanza en el mínimo peso asignado a los "temas agrícolas" (suponiendo una natural orientación de ellos hacia el sector de las masas rurales). Un hecho sorprendente detectado en la investigación, fue el de que en el "periódico nacional" los temas agrícolas sólo ocuparon el 1.6% del texto y el 0.5% del material de avisos, y en los diarios regionales (teóricamente vinculados a un contexto local de intereses) sólo alcanzaron al 5% y al 3%, respectivamente. Semejante estructura podría caracterizar el estado de distorsión urbana de la prensa diaria, a un nivel nacional o regional de circulación, y la absoluta enajenación de ella al contexto cultural y económico (intereses, preocupaciones, aspiraciones, problemas, tipos de mensaje) de la estructura urbana.

En cuanto a los grados de exposición, a una influencia directa, de los medios de información de masas, se constató la siguiente situación entre los ejidatarios encuestados:

	Frecuencia				
	Constante- mente %	Ocasional- mente %	Nunca %	Si %	No %
<u>Medios de Información Colectiva</u>					
Leen periódicos		50	50		
Leen Noticieros Agrícolas			100		
Leen Folletos			100		
Escuchan radio	28.5		71.5		
<u>Adopción de nuevas prácticas culturales:</u>					
Está asociado (cooperativas, sociedades colectivas de crédito, mutuarías, etc.)					100
Utiliza servicios institucionales de crédito					100
Usa fertilizantes					100
Usa semillas seleccionadas					100

El análisis de la estructura ejidal, reveló un estado de incomunicación y aislamiento (carencia de asociaciones para la canalización de los servicios institucionales del Estado y de prácticas culturales correspondientes a un empresariado agrícola), un status de marginalismo económico-social y una relación ocasional con los medios de información colectiva (periódicos, noticieros, folletos, radio). Desde luego, la revelación fue mucho más amplia, ya que demostró varias cosas: la primera, la falta de canales de penetración de los servicios institucionales del Estado, al nivel de las comunidades campesinas más atrasadas (crédito ejidal, comercialización de productos agrícolas, asistencia técnica, etc.); la segunda, la ausencia de vínculos directos con el sector de los pequeños empresarios, que en un 50% estaban asociados, en un 83% usaban semillas seleccionadas, en un 33.3% fertilizaban y en un 67% utilizaban los servicios institucionales de crédito (1); y la tercera, la bajísima proporción de ejidatarios (un poco más de la cuarta parte) que escuchaban audiciones radiales. Se derrumba así el supuesto teórico de que la radio es, por excelencia, "el instrumento de transmisión de los mensajes "culturales en los países subdesarrollados", en cuanto "permite vencer inmediatamente obstáculos que actualmente son insuperables o casi insuperables para la prensa escrita" (2). Pero el uso de la radio conlleva dos problemas esenciales, para comunidades campesinas no sólo analfabetas sino ancladas en una economía de subsistencia: el del bajísimo nivel de ingresos y el del contenido o substancia de los mensajes radiales. Aún dentro de comunidades atrasadas como las constituidas por ejidatarios del Bajío, funciona una estratificación social de acuerdo a las posibilidades de combinar las tenencias de tierra de temporal con las de riego, la agricultura de subsistencia (maíz) con la destinada al mercado (garbanzos, trigo), los ingresos agrícolas con los salariales (originados especialmente, en esta región, en las migraciones estacionales a las granjas de los Estados Unidos): en consecuencia, la incorporación de la radio al mecanismo de la vida familiar, guarda una estrecha relación con los más latos estratos de la comunidad campesina (3). De otra parte, surge la segunda barrera: la del contenido del mensaje, ya que no basta hablar la misma lengua para que un mensaje sea comprensible. Las lenguas - consideradas como elementos plásticos y capaces de registrar las necesidades de expresión social - van adaptándose a los requerimientos de poblaciones localizadas en diferentes niveles o pisos culturales, originándose el fenómeno de la ambigüedad ideológica de una misma lengua. En términos estrictamente sociales, la sociedad urbana racionalizada y la comunidad campesina arcaica, hablan lenguajes diferentes aun cuando consideren expresar-

(1) Prensa y Desarrollo Rural, ob. cit., pág. 479.

(2) Sociología de la Información, Roger Clausse, Edic. CIESPAL, Quito, 1963, pág. 200.

(3) El estrato de los pequeños empresarios agrícolas, reveló escuchar emisiones radiales en el 67% de los casos (50% frecuentemente y el 17% ocasionalmente), Prensa y Desarrollo Rural, ob. cit., pág. 464.

se en la misma lengua formal.

El problema del contenido no se refiere sólo a la incapacidad cultural de quien recibe el mensaje - según lo supone el sociólogo Clause (1) - sino a la capacidad interpretativa de quien lo emite, transmitiendo un mensaje comprensible y articulado a un sistema nacional de valores.

Sería erróneo, en los países subdesarrollados, plantear el problema como si fuese la población campesina la que debiera adaptarse a los niveles y contenido del mensaje y no el mensaje adaptarse a los niveles, condiciones y status cultural de la población campesina.

Dentro del marco local de referencia, nada impedía la penetración de los mensajes hasta la élite o la base de una comunidad de ejidatarios no sometidos a ninguna tutela patronal, pero nada operaba en ella tampoco en un sentido de transmisión activa de conocimientos y experiencias promotoras del cambio (influencia directa de los medios de información colectiva a través de los periódicos o de los servicios asistenciales del Estado o influencia indirecta por medio de líderes de la opinión reclutados en el sector de pequeños empresarios agrícolas, de más elevado nivel de organización, tecnología y normas culturales).

Este análisis tiene la importancia de examinar el problema desde una doble perspectiva: la de la comunidad campesina que entra en contacto con el universo exterior por la vía compleja de los medios de información colectiva, y la de los medios de información colectiva que tienen ante sí la problemática de entrar en comunicación con un universo que se ha quedado atrás.

La Reforma Agraria y la nueva estructura de la información colectiva

El análisis del problema agrario en América Latina - así como el examen de las "políticas estructurales" de reforma agraria - han servido para definir los contornos sociales del problema y los alcances de la reforma agraria como instrumento de una estrategia de desarrollo nacional. Se ha insistido en este concepto (que constituye algo así como una filosofía del criterio adoptado sobre reforma agraria), ya que es necesario superar los esquemas simplemente distribucionistas y plantearse los tres problemas fundamentales de un cambio rural:

- a) el de ruptura de la inmersión campesina;

(1) "Gracias a ella (la radio), dice Clause, Sociología de la Información, ob. cit. pág. 201, el mensaje llega físicamente al hombre; pero está amenazado en su substancia por la deformación y la incomprensión que obedecen a la incultura que es preciso vencer si se quiere salvaguardar la pureza del mensaje".

- b) el de abolición de las formas de estratificación social de la cultura, que expresan o proyectan la cerrada arquitectura de la sociedad tradicional; y
- c) el de la incorporación de la comunidad campesina en el cuadro dinámico, abierto e integrado, de la sociedad nacional (niveles culturales, aspiraciones, participación en los órganos de representación política o en el sistema nacional de mercado).

La experiencia de México y Bolivia ha demostrado que no basta romper la estructura latifundista de la "inmersión campesina", para que funcione un sistema automático de comunicación e integración. Es necesario capacitar a la masa campesina para la participación democrática en la vida nacional, por medio de una nueva estructura organizativa y una toma de conciencia del tipo de sociedad que se extiende más allá de las fronteras locales. Sin esa nueva estructura, las masas campesinas habrían cambiado de tipo de incomunicación, pero no habrían sido abolidas las barreras de la incomunicación. De otra parte, la falta de organizaciones abiertas de participación campesina en la vida nacional (generación del poder político, marcos culturales, comunidad de propósitos, sistema nacional de mercado), induciría al Estado, a la larga, a sustituir la política paternalista de la hacienda por una nueva política paternalista, de carácter externo e impersonal. Por lo demás, la experiencia de Guatemala ha demostrado con qué facilidad la contra-revolución desmonta una reforma agraria, cuando ella no está apoyada en una organización democrática de las masas campesinas.

Pero ésta es sólo una cara del problema de la comunicación nacional, entre estructuras urbanas y rurales. El análisis del caso mexicano prueba la insuficiencia de una "apertura campesina" a los cambios, sin herramientas y dispositivos, y sin un proceso correlativo de "apertura cultural" de los medios de información colectiva de acuerdo a las condiciones de las masas campesinas, a las metas de la reforma agraria y a los objetivos estratégicos del "proyecto nacional de vida y de desarrollo". Este resulta un aspecto central en el enfoque orientado hacia una fijación del rol de los medios de información colectiva como factor de desarrollo económico y social en los hemisferios atrasados en general o en particular en los países latinoamericanos. En consecuencia, el proceso de cambios supone un reajuste en la estructura misma de los medios de información de masas, adaptándose a las nuevas y grandes funciones:

- a) la de transmisión de un nuevo sistema nacional de valores;
- b) la de introducción de las nuevas tecnologías basadas en la racionalización empresaria y la revolución industrial y agrícola;

- c) la de incorporación en las nuevas formas de comportamiento en la sociedad nacional y en el sistema nacional de mercado (clasificación y tipificación de productos, métodos de cuenta y medida, sistema de precios, formas de comercialización y financiamiento, economía de costos y excedentes); y
- d) la de promoción y estímulo de las energías e iniciativas de la comunidad campesina, transformándolas en el más activo resorte del desarrollo comunal.

En esto - tan simple y tan complejo - consistiría la doble transformación o reajuste de estructuras, enfocando simultáneamente los dos términos de la ecuación: el de incorporación campesina al sistema nacional de cultura (por medio de la movilización de sus elementos más dinámicos, como son los relacionados con los medios de información colectiva) y el de adecuación de los medios de información colectiva a las exigencias de la integración campesina a la vida nacional.



