

INT-1969

~~CEPAL (1969)~~



COMISION ECONOMICA  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA AMERICA LATINA

ORGANIZACION DE LAS  
NACIONES UNIDAS PARA LA  
AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION



TALLER CEPAL/FAO SOBRE POLITICA AGRICOLA Y DESARROLLO RURAL  
Santiago de Chile, 26 al 30 de agosto de 1985

POLITICAS AGRICOLAS, CRECIMIENTO PRODUCTIVO  
Y DESARROLLO RURAL

Este documento fue preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.



Los estudios presentados al Taller CEPAL/FAO sobre Política Agrícola y Desarrollo Rural forman parte del Proyecto Gobierno de Holanda/CEPAL "Políticas Agrícolas y Desarrollo Rural", adscrito a la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

10

11

12

13

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
Capítulo I: EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA Y EL DESARROLLO RURAL .....	3
1. Políticas agrícolas e incremento de la producción .....	3
2. ¿Qué hay más allá del crecimiento global de la economía agrícola latinoamericana? .....	4
3. Hipótesis de trabajo ....	6
4. Las políticas agrícolas y el desarrollo rural .	8
Capítulo II: EL CAMPESINADO Y LA TIERRA .....	10
1. El desarraigo de la agricultura campesina dependiente .....	11
2. La reforma agraria y la agricultura campesina .	14
3. La agricultura campesina ocupa nuevas tierras .	19
4. La modernización y sus derivaciones sobre el factor tierra .....	24
5. La concentración de la tierra permanece .....	26
6. La agricultura campesina, la escasez de tierra y venta de fuerza de trabajo .....	27
7. La demanda de tierra .....	28
Capítulo III: EL CAMPESINADO Y LA FORMACION DE CAPITAL .....	31
1. La inversión en la agricultura latinoamericana.	31
2. La inversión en regadío y la agricultura campesina .....	33
3. Participación de la agricultura campesina en la expansión de los cultivos permanentes .....	37
4. Volumen de capitales en plantaciones y restricciones campesinas .....	38
5. La significación socioeconómica de las formas de producción en los cultivos permanentes .....	40
6. Agricultura campesina y ganadería bovina .....	41

	<u>Página</u>
7. El crédito y la agricultura campesina.....	42
8. El paso de una agricultura fundada en el uso de mano de obra a una agricultura intensiva en capital .....	45
9. La distribución de los medios de producción ...	47
 Capítulo IV: CAMBIO TECNOLÓGICO, USO DEL SUELO Y DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO .....	48
1. Estructuras tecnológicas y demanda de mano de obra .....	48
2. El cambio tecnológico en los cultivos permanentes .....	49
3. Demanda de mano de obra en cultivos permanentes	51
4. Estacionalidad en el empleo de mano de obra en plantaciones .....	53
5. Los cultivos permanentes y las condiciones de vida de campesinos y trabajadores agrícolas ...	54
6. El cambio tecnológico en cultivos industriales de ciclo corto .....	57
7. La demanda de mano de obra en cultivos de ciclo corto .....	58
8. La revolución verde y el cambio social en la producción de granos .....	59
9. Demanda de mano de obra en ganadería .....	62
10. Algunas consecuencias de la expansión ganadera.	64
11. El cambio tecnológico, la reestructuración en el uso del suelo y el empleo agrícola .....	66
 Capítulo V: CATEGORÍAS OCUPACIONALES Y MOVILIDAD LABORAL.....	69
1. Trabajadores y campesinos .....	71
2. Asalariados y autoempleados .....	72
3. Categorías ocupacionales y movilidad laboral en la agricultura .....	75
4. Los trabajadores temporales en la agricultura..	78
5. El trabajo temporal en la agricultura .....	80
6. Cambios en los niveles de subempleo en la agricultura .....	84

	<u>Página</u>
CAPITULO VI: POBLACION, PRODUCTIVIDAD Y POBREZA .....	85
1. Retención de población y migración .....	85
2. La productividad de la fuerza de trabajo en la agricultura .....	89
3. Pobreza rural .....	94
CAPITULO VII: CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLITICAS AGRICOLAS Y LOS AGENTES SOCIALES .....	98





## INTRODUCCION

Este documento ha sido elaborado en la fase final del Proyecto Política Agrícola y Desarrollo Rural adscrito a la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y al cual han contribuido en forma decisiva el Convenio Gobierno de Holanda/CEPAL y la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

De alguna manera este proyecto se ha propuesto analizar uno de los temas formulados en el Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural cuando señalaba la importancia de estudiar "las políticas destinadas a lograr el crecimiento con equidad". La cuestión fundamental a considerar ha sido la relación entre las políticas conducentes al crecimiento y a la modernización productiva y la distribución de las oportunidades y beneficios de dichos procesos. En otros términos, al interrogarse en torno al tema del crecimiento con equidad se buscaba explicar la supuesta contradicción entre el crecimiento relativamente acelerado de la economía agrícola regional y los escasos progresos observados en la superación de la pobreza rural, no obstante la lenta expansión de la población rural. Por ello, el proyecto se orientó desde su formulación a:

- analizar las políticas agrícolas tendientes en lo esencial a lograr el crecimiento y la modernización en la agricultura;
- estudiar algunos procesos específicos de expansión económica y de modernización agrícola y sus interrelaciones con el desarrollo de las poblaciones rurales.

Se intentó así evaluar el crecimiento y la modernización agrícola desde la perspectiva de las poblaciones rurales y de los pobres del campo, en particular del campesinado y de los trabajadores agrícolas asalariados, a objeto de precisar qué han significado para ellos dichos procesos.

Desde un punto de vista normativo, se aceptó que los intereses del campesinado y del proletariado agrícola estaban orientados a obtener mayores ingresos y mejores condiciones de vida a partir de un acceso más amplio a la tierra y/o de mayores oportunidades de trabajo. Es en torno a estos temas que se ha preparado el presente documento a objeto de servir de base de orientación de la discusión

que se llevará a cabo en el Taller CEPAL/FAO sobre Política Agrícola y Desarrollo Rural. Para su preparación se tuvo a disposición los estudios de caso realizados en los países por distintos consultores nacionales. La definición de los temas tratados en estos estudios estuvo apoyada en la idea de alcanzar a aprehender los fenómenos sociales ligados al cambio tecnológico y al crecimiento productivo de cultivos y ganaderías específicas teniendo así la posibilidad de observar la experiencia agrícola en forma desagregada y captando las diferencias que pudieran darse entre distintos grupos de cultivos y ganaderías. Después de conocer los resultados de esos estudios de caso, estimamos que una aproximación de este tipo fue acertada por haber permitido identificar diferencias importantes para el desarrollo rural según si el cambio tecnológico y el crecimiento afecte a cultivos de ciclo corto que hayan experimentado las alteraciones propias de la "revolución verde" o si se trata de cultivos permanentes o plantaciones cuyos requerimientos son muy distintos a los primeros. El haber descendido a situaciones precisas de crecimiento productivo nos ha permitido efectivamente conocer mejor lo que en términos generales se venía presentando bajo la forma de modernización de la agricultura latinoamericana.

En general, las políticas agrícolas han puesto énfasis en algunas desmedido, en el crecimiento de la producción sin tener mayor consideración de las implicancias sociales del fomento o estímulo de ciertas producciones, Se habría descuidado así sistemáticamente la esfera más significativa en la cual se expresan las relaciones entre el Estado como instancia de decisión política y las poblaciones rurales afectadas de una u otra forma por las estrategias políticas, programas o proyectos oficiales de desarrollo agrícola o rural.

En este documento se analiza la suerte del campesinado y de los trabajadores agrícolas en su inserción con la economía agrícola y más precisamente con la tierra, con el capital y con el empleo. Se revisan algunos antecedentes sobre las tendencias habidas en la estratificación social en la agricultura analizando de preferencia a los campesinos con tierra o trabajadores por cuenta propia y a los asalariados. En seguida, se entregan algunos antecedentes sobre la evolución de la población rural, de la productividad agrícola y la pobreza rural. Y por último, se realizan algunas consideraciones en torno a las estrategias y políticas agrícolas cuestionando el alcance sectorial de las mismas y formulando algunas hipótesis sobre políticas y "clientelismo".

Capítulo I  
EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA  
Y EL DESARROLLO RURAL

1. Políticas agrícolas e incremento de la producción

El propósito esencial en la formulación de políticas agrícolas en América Latina ha sido el incremento de la producción de bienes de origen agrícola. Desde el punto de vista de los resultados observados, este objetivo ha sido cumplido exitosamente. Las políticas han conseguido como uno de sus logros más evidentes un acelerado crecimiento productivo otorgando una marcada flexibilidad a la oferta de productos agrícolas. Tasas de crecimiento de la producción superiores al 3% promedio anual durante más de 30 años revelan una real eficiencia en el orden productivo de las políticas públicas orientadas al sector agrícola como asimismo reflejan una real capacidad de las instituciones y de los agentes económicos para responder frente a las alternativas que los mercados han venido ofreciendo a los productores agrícolas.

Todo un conjunto de cambios y progresos se han venido desarrollando con el estímulo de políticas o programas oficiales que han perseguido desarrollar la investigación científica, la formación profesional, la producción de insumos tecnológicos, la distribución y difusión de los mismos, la transferencia de tecnologías, el estímulo a la capitalización, el mejoramiento de la infraestructura, la readecuación de los mercados, el establecimiento de agroindustrias y el crecimiento de las exportaciones agrícolas.

En síntesis, las políticas agrícolas, por su contenido, por los instrumentos que han utilizado y por los efectos alcanzados han apuntado con eficacia al crecimiento productivo de la agricultura en los distintos países de América Latina. Ha sido posible elevar considerablemente la oferta de productos agrícolas, siguiendo patrones de demanda que han estado progresivamente alterados por políticas de importación de cereales, oleaginosas y lácteos; por cambios en los hábitos de consumo a raíz de la urbanización; por manipulaciones destinadas a crear mercados para "alimentos de marca" de dudosa significación, en el

mejoramiento de la alimentación; por la búsqueda de sustitutos energéticos al petróleo. También por el lado de la demanda, América Latina continúa buscando nuevos espacios en los mercados externos para colocar productos agrícolas, a veces sin consideración ni por lo alimentario ni por el desarrollo rural. Pero en lo esencial se puede sostener que la oferta agrícola ha tenido una gran sensibilidad a las demandas que le han sido dirigidas.

2. ¿Qué hay más allá del crecimiento global de la economía agrícola latinoamericana

Si analizamos el período que se inicia en 1950, en estos últimos 35 años, las vías por las cuales se ha dado la enorme expansión productiva en la agricultura son diversas. Pareciera insuficiente explicar el conjunto de cambios en el orden productivo atribuyéndolo exclusivamente a una supuesta modernización entendida sólo como una mutación en el orden tecnológico. ¿Qué hay entonces detrás de esta experiencia agrícola que en algo más de tres décadas ha multiplicado tres veces el tamaño de su economía?

Visto este crecimiento productivo desde el punto de vista físico o de las fuerzas productivas que han canalizado esta expansión se registran al menos seis hechos:

1. Durante estos últimos 35 años se han realizado plantaciones de especies de ciclo largo incluidos cultivos permanentes y semipermanentes (caña de azúcar) en una superficie adicional de 8 millones de hectáreas, es decir, se ha pasado de un total plantado de 10 millones de hectáreas en 1950 a más de 18 millones en 1984. Adicionalmente en estas plantaciones se han alterado radicalmente los sistemas culturales provocando por esta vía fuertes incrementos en la productividad.

2. Se han sembrado nuevos cultivos de granos prácticamente inexistentes en la región hasta 1950. La soya, el arroz y el sorgo ocupan en la actualidad 25 millones de hectáreas. En 1950 sólo alcanzaban a 3 millones de hectáreas entre el arroz y el sorgo ya que la soya aún no era producida en la región. Otros cultivos de granos tradicionalmente sembrados en la región como es el caso del maíz cultivado en el pasado con propósitos fundamentalmente de

alimentación humana hoy alcanza una superficie adicional de más de 10 millones de hectáreas destinadas a la producción de granos para alimentación del ganado y de las aves. Estos cultivos son realizados bajo el signo de la "revolución verde" y en unidades productivas con organización de tipo empresarial y altamente especializadas.

Sin embargo, también los cultivos de leguminosas y tubérculos, muy propios de las economías campesinas han mostrado considerable dinamismo. De 6.5 millones de hectáreas dedicadas a ellos en 1950, se ha llegado a 12,5 millones en 1983. Estos cultivos han experimentado el efecto del mejoramiento genético y de la aplicación de insumos químicos.

Otro grupo de cultivos de alto dinamismo, en gran medida realizado por la agricultura campesina, las hortalizas, han más que duplicado el área cultivada.

3. La ganadería en 1985 es muy distinta en cuanto a la población de ganado vacuno, la que se ha continuado multiplicando y ocupando nuevos espacios, aumentando en 120 millones de cabezas en los últimos años. La masa ganadera porcina es hoy en día cercana a los 300 millones de cabezas. A los más amplios espacios que se han ido formando tras el avance de la frontera se han añadido nuevos recursos ganaderos mediante la formación de 45 millones de hectáreas de praderas cultivadas en su mayor parte con especies exógenas a la región. Se ha tendido, al mismo tiempo, a dar mayor protección sanitaria al ganado y a mejorar los sistemas de manejo y alimentación.

Por otra parte, la crianza casera de aves y cerdos se ha transferido rápidamente hacia formas industrializadas de la producción avícola y porcina. La producción de carne de ave es hoy día 15 veces superior a la de 1950 y la de cerdo es ocho veces mayor.

4. En esta últimas décadas en numerosos países se han realizado enormes obras de ingeniería destinadas a regar alrededor de 7 millones de hectáreas adicionales a los casi 8 millones de hectáreas ya regadas en 1950. El impacto del riego en zonas áridas o semiáridas es bien conocido permitiendo lograr las más altas productividades en algunos cultivos.

5. La agricultura latinoamericana ha crecido horizontalmente mediante la ocupación de nuevos espacios en prácticamente todos los países con raras excepciones. En estos 35 años más de 200 millones de hectáreas han sido ocupadas e incorporadas a nuevas unidades productivas de distinta naturaleza. El desarrollo de la infraestructura de comunicaciones aunque precaria en algunos casos, ha permitido la ocupación de los espacios internos de América del Sur y de las del Atlántico y del Pacífico en América Central según la realidad de cada país.

6. A este conjunto de expresiones de crecimiento de las bases físicas o biológicas se agrega, potenciando el desarrollo de ese conjunto de fuerzas productivas, la incorporación de una amplia variedad de insumos tecnológicos, frutos del esfuerzo científico, de la investigación y de la experimentación, pero sobre todo de la adopción de patrones tecnológicos exógenos a la región. En 1984 se emplean 20 veces más fertilizantes químicos que en 1950 y 25 veces más pesticidas que en ese mismo año. La dotación de tractores de 125 mil en 1950 alcanza en 1984 alrededor de 1 millón de unidades. Este cambio tecnológico además de significar una modificación en las relaciones intersectoriales ha transformado las estructuras y las relaciones intrasectoriales.

La noción de modernización aplicada a la agricultura latinoamericana debiera comprender una amplia gama de factores de cambio y de crecimiento simultáneamente con las profundas alteraciones tecnológicas, dada la complejidad propia de nuestra experiencia agraria.

### 3. Hipótesis de trabajo

Nuestra hipótesis de trabajo, con la cual se elaboró el Proyecto, se enunció en los siguientes términos: Las políticas agrícolas no han sido funcionales al desarrollo de las poblaciones rurales, ya que no se ha buscado compatibilizar el crecimiento productivo con la participación efectiva de las mismas en la vida económica, social y política. Los estímulos a la producción agrícola han estado referidos a las preocupaciones en torno al abastecimiento de alimentos o materias primas, a la generación de divisas o a otros aspectos más que a la creación de

las condiciones económicas necesarias para el desarrollo rural. Habría así predominado la esperanza de un cierto automatismo entre el dinamismo de la agricultura y su derivación espontánea, el desarrollo rural. También había estado presente una suerte de evasión respecto a los problemas rurales en la confianza que éstos se diluirán en el desarrollo urbano-industrial.

Al mismo tiempo se tuvieron presente hipótesis formuladas por distintos autores que buscaban explicar la incongruencia entre crecimiento agrícola y el interés de las poblaciones rurales. Las más relevantes, entre ellas fueron las siguientes:

1. La heterogeneidad histórica en el agro, permitió que las políticas públicas se apoyaran y orientaran hacia el estrato dominante formado por hacendados, estancieros, agricultores, los cuales disponían además de la tierra, de ventajas en el ámbito del poder y de alianzas con la burguesía financiera, industrial y comercial y con los nuevos estratos técnico-profesionales.

2. Las transformaciones estructurales habrían sido insuficientes para crear condiciones más homogéneas como fundamento estructural del desarrollo agrícola y rural. Las reformas agrarias, salvo en algunos países en que alcanzaron a afectar realmente el poder hacendal, no consiguieron crear ese prerequisite de menor desigualdad en la distribución inicial de los recursos productivos. La colonización y los proyectos de desarrollo rural habrían sido igualmente insuficientes.

3. El estilo de crecimiento agrícola modernizante habría tendido a consolidar e incluso a profundizar las desigualdades históricas, por la vía de la penetración tecnológica y de capitales, lo que se expresa en diferenciaciones progresivas en la productividad, empleo e ingreso.

4. El crecimiento productivo y el mejoramiento de la productividad habría sido parcial en términos de productos, regiones y agentes productivos y por lo mismo habría sido excluyente.

5. Se habría dado por razones extraeconómicas (estímulos públicos, y particularmente por subsidios) un sobredimensionamiento en la intensidad de capital de las empresas medianas y grandes y un infradimensionamiento en el resto de las unidades productivas que prácticamente carecen de capitales.

6. La penetración tecnológica y de capitales, habría modificado la función tradicional de producción compuesta principalmente de trabajo y tierra, provocando una descomposición, con desarraigo, del campesinado residente en las haciendas y plantaciones y del campesinado independiente que perdió el acceso a tierras dadas en mediería y otras formas. La consecuencia habría sido el desarraigo, la migración, la semiproletarización como campesinos pobres o la proletarización.

7. Se habría modificado la naturaleza de las relaciones laborales tradicionales para crear formas distintas de trabajo, predominantemente asalariado, con carácter permanente, los menos, y con carácter temporal, los más.

#### 4. Las políticas agrícolas y el desarrollo rural

Habiéndose logrado triplicar en tres décadas la producción agrícola latinoamericana y habiendo sido éste el propósito central de las políticas agrícolas, ¿cómo poder evaluar el efecto de las estrategias públicas orientadas al crecimiento económico del sector sobre las poblaciones rurales dedicadas al trabajo agrícola?

Para responder a esta interrogante central que nos hemos planteado en el Proyecto Políticas Agrícolas y Desarrollo Rural, hemos pensado que una aproximación válida podría centrarse en el análisis de las relaciones entre el crecimiento económico y las transformaciones sociales o el cambio en las relaciones sociales preexistentes hacia nuevas formas de estructuración social.

En este sentido nos ha parecido necesario profundizar en los siguientes aspectos: a) el cambio en las relaciones entre la población rural y la tierra a consecuencias de los procesos que han permitido el crecimiento productivo; b) el relacionamiento entre el enorme volumen de capitales incorporados a la actividad productiva de la agricultura y las poblaciones rurales que en ellas



trabajan; c) los cambios en las relaciones laborales y en las oportunidades de trabajo de la economía agraria empleadas como fruto del crecimiento productivo, y d) la evolución ocurrida en los ingresos de los campesinos con tierra o de los trabajadores agrícolas sin tierra.

Son éstos los aspectos que al ser develados podrían ayudar a comprender las relaciones entre unas políticas agrícolas que proponiéndose hacer crecer la producción agrícola pudieran haber logrado mejorar o, por el contrario, perjudicar las condiciones de vida de las poblaciones rurales.

## Capítulo II

### EL CAMPESINADO Y LA TIERRA

Este tema necesita de una primera precisión de orden estructural: los campesinos en América Latina se encuentran simultáneamente en distintos tipos de relación con la tierra según sea el modo de hacer agricultura en el que se encuentren insertos. En el sistema hacendal reciben tierras a cambio de una renta o de una contribución entrabajo y servicios para el hacendado o para la hacienda. En dichas tierras organiza su unidad productiva doméstica. A esta agricultura campesina la llamaremos "dependiente" y corresponde a los colonos, inquilinos, huasipungos, medieros, aparceros. Por lo general habita en viviendas ubicadas al interior de la misma hacienda. Como contrapartida se encuentra la agricultura campesina independiente dueña o arrendataria de tierras lo cual le permite funcionar con alguna autonomía.

Dos alteraciones del sistema hacendal se considerarán como procesos de transformación que modifica drásticamente la situación del campesino dependiente: a) la mutación desde la hacienda a la empresa agrícola moderna con todo lo que ello implica como alteración de la naturaleza misma de las relaciones de producción, y b) la reforma agraria, como decisión política orientada a otorgar la tierra a los campesinos.

Una segunda precisión en la consideración del tema se refiere a la distinción entre espacios secularmente ocupados en actividades agrícolas y los nuevos espacios hacia donde se avanza en busca de incorporar recursos para realizar agricultura. América Latina tiene casi la mitad de su espacio territorial sin ser aún ocupado por unidades productivas. Esta realidad es decisiva en el análisis de la reproducción de los campesinos y de su persistencia, y de la relación entre ellos y la tierra.

Ambas dimensiones, la de orden estructural y esta segunda de orden espacial, como se indicará más adelante, están estrechamente unidas por tensiones que se crean en las zonas de antigua ocupación y que se expresan en presiones hacia nuevos espacios donde procurarse una alternativa.

1. El desarraigo de la agricultura campesina dependiente

Históricamente ni la hacienda, y mucho menos la plantación, permitieron el arraigo masivo de población en los espacios que ellas controlaban. Tradicionalmente las poblaciones rurales ocupaban marginalmente las tierras que no habían caído bajo el control de haciendas o plantaciones. Ello creó paisajes agrarios densamente poblados por campesinos independientes y otros espacios de menor densidad pertenecientes al latifundio latinoamericano. La agricultura campesina siempre ha estado arrinconada, por haciendas y plantaciones.

En la hacienda, además de las tierras trabajadas directamente por cuenta del patrón con los cultivos o ganaderías de mayor valor comercial, cada familia arraigada a ella recibe tierras para producir su subsistencia, pastos para talajes de ganado y bosques o montes para madera o leña, todo lo cual constituye la remuneración por los servicios prestados a la hacienda. La concesión de vivienda y tierra permitía arraigar la fuerza de trabajo campesina. También se cedían tierras en aparcería o mediería a campesinos que habitaban en las cercanías de la hacienda.

En América Latina la evolución de la hacienda desde un estado de multi-empresa en una situación tradicional ha tendido hacia un estado de empresa única central, es decir, hacia la concentración de la totalidad de los recursos en la explotación patronal por cuenta directa del terrateniente estableciéndose progresivamente con los trabajadores un régimen salarial.

Baraona <sup>1/</sup> tiene mucha razón cuando sostiene que las modalidades de vinculación de los campesinos a los terratenientes (dentro del contrapunto del conflicto y acuerdo que los presiden) determina en esencia el proceso de transformación o desintegración que ha venido afectando a la hacienda. Estas transformaciones no repercuten sólo en los colonos, inquilinos o huasipungueros que habitan en la misma hacienda, sino también entre los campesinos aledaños que por su condición de minifundistas tomaban tierras de la hacienda en aparcería

---

<sup>1/</sup> Rafael Baraona, "Una tipología de haciendas en la sierra ecuatoriana", en O. Delgado (ed.), Reformas agrarias en América Latina, F.C.E., México, 1965.

o mediería. La proporción de las tierras cedidas era significativa. En Chile, por ejemplo, donde el proceso de desintegración de la hacienda es anterior al ocurrido en otros países, las tierras cedidas a inquilinos y medieros en 1955, permitían a éstos cultivar el 37.5% de la superficie total sembrada en el país, y criar el 12% del ganado vacuno, el 21% de los equinos y el 28% de los porcinos.<sup>1/</sup>

En algunos países, como Argentina, los factores desencadenadores de tal transformación se presentaron muy tempranamente con el desarrollo de los mercados de trigo, lana y carne. Pero en términos generales en la mayoría de los países se inicia un cambio radical en los años cincuenta y se hace evidente en los sesenta en que se alteran rápidamente las relaciones sociales propias del sistema hacendal, con su secuela de expulsión de poblaciones arraigadas en sus tierras y el debilitamiento de las intrincadas relaciones entre la agricultura campesina circundante y la economía hacendal, factor de importancia en la desestabilización de ciertas agriculturas campesinas con un estado de escasez muy crítico de tierras.

La evolución del sistema laboral queda muy claramente ilustrado en un estudio realizado a lo largo de once años de seguimiento de un conjunto de unidades productivas de una de las áreas más fértiles del Valle Central de Chile.<sup>2/</sup> En 1965, la planta media era de 42 trabajadores permanentes en cada hacienda; este promedio se había reducido en forma apreciable en 1970, para terminar en 1976 en solamente 5.5 trabajadores permanentes por predio. En 1965 casi 88% de las jornadas de mano de obra ocupada en las haciendas provenían de la planta permanente de inquilinos y voluntarios que trabajaban a tiempo completo. Al llegar a 1970, solamente 78% de la mano de obra empleada por los distintos tipos de predios que componen el sector privado provenían de su planta; en 1976, cuando finaliza este estudio, solamente 58% de las jornadas en el sector privado fueron proporcionadas por trabajadores permanentes. Se observa claramente una tendencia a reducir su dependencia en la planta de trabajadores permanentes para la mano de obra que necesita.

---

<sup>1/</sup> Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, CIDA, "Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola", Santiago de Chile, 1966.

<sup>2/</sup> Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, PREALC, "Empleo de mano de obra en las haciendas del Valle Central de Chile: VI Región, 1965-1970-1976", PREALC/199, Santiago de Chile, abril de 1981.

El cambio en el régimen laboral según este estudio de caso y la expulsión de trabajadores permanentes (inquilinos) permitió una importante reducción en la tierra entregada a los inquilinos (cercos y raciones). Entre 1965 y 1970, la superficie total de estos usos se reduce en 52% y entre 1970 y 1976 se reduce adicionalmente en otro 22%.

En el conjunto de la agricultura chilena, el número de medieros que cultivaban tierras de haciendas y fundos disminuye de 26 861 en 1955 a 13 877 en 1976. A su vez, el número de inquilinos se reduce de 111 790 en 1955 a 61 123 en 1976.<sup>1/</sup> La tierra recibida de las haciendas se reduce a la mitad en estos 21 años.

En el caso de Colombia, la superficie ocupada en arrendamiento, aparcería y en colonato alcanzó a 5 323 349 hectáreas en 1960. En el período 1970-1971 esa superficie disminuyó a 4 563 162 hectáreas, es decir, tuvo una merma del 14.3% en un período de 10 años.<sup>2/</sup> En Brasil entre 1970 y 1980 los aparceros se reducen en 16.5% en todo el período y de 5.3 millones de hectáreas cedidas en aparcería se reduce a 3.8 millones, es decir, en un 28.3%.<sup>3/</sup>

Este proceso de cambio en el régimen hacendal, tanto en Chile como en Colombia y en el conjunto de países latinoamericanos, continuó durante los años setenta y ochenta, integrándose a la empresa patronal las tierras cedidas a la agricultura campesina dependiente, disminuyendo en forma acentuada los trabajadores permanentes arraigados en las unidades medianas y grandes y reduciéndose también la mediería o aparcería. La agricultura campesina dependiente tiende a desaparecer al mismo tiempo que la empresa va unificando sus recursos y, en general su proceso productivo acudiendo progresivamente al régimen salarial.

Durante este lapso se rompió el predominio de las relaciones serviles en el campo y se consagró la vía del desarrollo agrario con base en la gran propiedad rural convertida en empresa agrícola capitalista.

<sup>1/</sup> Esta reducción del número de inquilinos se debe en parte a la reforma agraria que al expropiar a los terratenientes permitió la transformación de parte de los inquilinos en propietarios de la tierra.

<sup>2/</sup> Según J. A. Bejarano, "La pobreza rural en Colombia", FAO, Bogotá, 1983, Cuadro IV-5, p. 170.

<sup>3/</sup> En este caso habría que tomar estas cifras con alguna prudencia ya que algunos factores como la sequía iniciada en 1979 y que se prolongó por varios años podría estar distorsionando la realidad y explicar este fenómeno más allá de un cambio propiamente en las relaciones de producción.

## 2. La reforma agraria y la agricultura campesina

Para tener una síntesis evaluativa de este proceso, nos limitaremos a lo esencial del cambio agrario: el reparto de tierras.

La naturaleza política de la reforma agraria hace que se la pueda identificar muy nítidamente en los distintos países con períodos de gobierno e incluso con gobernantes. Por ello se habla de la reforma agraria de Arbens en Guatemala (1952), Paz Estenssoro en Bolivia (1953), Betancourt en Venezuela (1959), Castro en Cuba (1959), Llera en Colombia (1965), Frei en Chile (1965), Velasco Alvarado en Perú (1969). Por ello estos procesos tienen un desarrollo en el tiempo perfectamente claro. Su iniciación y sus términos son identificables. También se puede reconocer la contrarreforma, como sucedió en Guatemala a la caída de Arbens o en Chile a la caída de Allende. Con la sola excepción de México, las reformas agrarias en América Latina son procesos relativamente recientes ocurridos con posterioridad a 1950. La aceptación creciente de la necesidad de transformar las estructuras agrarias tiene su culminación en la Carta de Punta del Este en 1961. En los años sesenta abundan las leyes de reforma agraria. Pero lo que hace posible esta irrupción reformista es la propia decadencia de la oligarquía, de su desprestigio como empresarios y la pérdida relativa de su tradicional influencia política.

Este período en la historia agraria de América Latina tiene que ver en primer lugar con las críticas al atraso rural y sus consecuencias sobre la industrialización y el crecimiento. Las formas hacendales, de estancias y de plantaciones son colocadas en tela de juicio. Los intereses industriales y urbanos miran con avidez la ampliación de los mercados rurales, lo que condujo a una cierta aceptación de la reforma agraria como instrumento de cambio y de castigo a la ineficiencia en la agricultura.<sup>1/</sup> Es por ello también que se establecen cláusulas de salvaguarda para los empresarios agrícolas eficientes o se daban plazos para mejorar la explotación de la tierra antes de aplicar las normas expropiatorias. Las llamadas condiciones feudales o semif feudales (que mantenían los terratenientes) eran consideradas extemporáneas y se reglamentaba en su reemplazo un nuevo régimen laboral de tipo salarial, con fijación de remuneraciones mínimas y otras condiciones de trabajo.

---

<sup>1/</sup> Los industriales si bien no respaldaron las reformas, más bien no se opusieron, en el entendido que no se cuestionan de raíz el concepto de propiedad y se hiciera lo que se llamó una "reforma agraria técnica" que buscara elevar la producción y productividad de las unidades ineficientes desde esa perspectiva.

Es difícil calificar en algunos párrafos el alcance de las decisiones políticas que permitieron la realización de algunas reformas agrarias, sin embargo, por el momento en que ellas se adoptaron, por el marco general que las hicieron posible y más que nada por la historia misma de los distintos procesos y resultados, se puede plantear con buenas razones, que las reformas junto con buscar una opción campesina de desarrollo agrícola, entrañaban la viabilización de una opción empresarial, modernizante. La reforma agraria de 1964 en Ecuador es el caso más elocuente en este sentido. El reconocimiento a los huasipungueros a poseer las tierras recibidas de la hacienda, permitió a esta última avanzar hacia formas más empresariales y los primeros adquirieron la condición de propietarios de muy limitados recursos quedando confinados a situaciones de extrema pobreza.

A su vez, la que más se aleja de la opción empresarial es la reforma agraria boliviana por haber sido el resultado de un momento político que permitió una amplia movilización campesina, lo que le otorgó a este proceso una mayor espontaneidad alcanzando una cobertura más amplia y una distribución más igualitaria de la tierra entre las poblaciones arraigadas a la hacienda como entre las comunidades aledañas del altiplano y de los valles. (Véase el cuadro 1.) Siendo esta reforma agraria la que quizás haya logrado responder más extensamente a las demandas campesinas por tierra, la dictación a posteriori de la ley de reforma agraria estableció mecanismos que inducían a una cierta recuperación de la hacienda y permitió la formación de estructuras de tipo latifundiarío sobre extensos recursos agrícolas en el oriente boliviano.

Un tercer tipo de reforma agraria, el más representativo de los procesos posteriores a 1950, fue aquel que afectaba a las unidades en las cuales existía abandono de la tierra o marcada ineficiencia en su explotación. Estos procesos fueron circunscritos a unidades de gran tamaño y entregaron la tierra a las familias campesinas que en ellas trabajaban. El alcance de este tipo de reforma fue mayor cuando se estableció un límite de superficie a la posesión de tierras, como sucedió en el caso de Perú y Chile.<sup>1/</sup> Los asignatarios de tierras fueron

---

<sup>1/</sup> En el caso de Chile de no mediar la contrarreforma del régimen militar que devolvió tierras expropiadas, las tierras expropiadas por razones de tamaño excesivo habían correspondido al 55% de la superficie agrícola del país.

Cuadro 1

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: SUPERFICIE AFECTADA POR LA REFORMA AGRARIA  
Y NUMERO DE FAMILIAS CAMPESINAS BENEFICIADAS

País	Superficie silvoagropecuaria <u>a/</u> (Miles de has)			Número de familias agrícolas		
	Total	Asignada	Porcen taje	Total	Beneficiadas	Porcen taje
Bolivia	3 275.0b/	2 730.0c/	83.4	516 200d/	384 560c/	74.5
Ecuador	7 949.0e/	718.1f/	9.0	749 000d/	78 088f/	10.4
Colombia	30 993.0e/					
Chile	28 759.0g/	2 940.0h/	10.2	412 000d/	38 000h/	9.2
Perú	23 545.0e/	9 255.6i/	39.3	1 419 400d/	431 982i/	30.4
Venezuela	26 470.0e/	5 118.7j/	19.3	561 800d/	171 861j/	30.6
Costa Rica	3 122.4k/	221.6k/	7.1	155 200d/	8 349k/	5.4
República Dominicana	2 676.7l/	374.6l/	14.0	697 800d/	59 411l/	8.5
Panamá	2 253.9m/	493.2n/	21.9	132 800d/	17 703n/	13.3
México	139 868.0e/	60 724.0o/	43.4	4 629 400d/	1 986 000o/	42.9

Fuentes: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

a/ Corresponde a la superficie total de las explotaciones.

b/ Cifras de 1950.

c/ Al año 1977, según E. Ortega, "La agricultura y las relaciones intersectoriales: el caso de Bolivia", E/CEPAL/R.205, Santiago de Chile, 1979.

d/ Estimaciones propias, según datos de la FAO.

e/ Según FAO, "Censo agropecuario mundial de 1970. Análisis y comparación internacional de los resultados del Censo agropecuario mundial de 1970", Roma, 1981.

f/ Al año 1983, según O. Barsky, "La reforma agraria ecuatoriana", Biblioteca de Ciencias Sociales, Vol.3, FLACSO, Quito, 1984.

g/ Según INE, "V Censo nacional agropecuario", Santiago de Chile, 1981.

h/ Al año 1982, según A. Rojas, "Campesinado y mercado de alimentos en un modelo de economía abierta", Estudios e Informes de la CEPAL N° 35, Santiago de Chile, 1984.

i/ Al año 1982, según, Ministerio de Agricultura, "Informe sobre la marcha de las actividades en el sector de la reforma agraria y el desarrollo rural en el Perú", (para la Conferencia de la FAO de 1983), Lima, 1983.

j/ Al año 1979, según S. Marta, "La pobreza agrícola y rural en Venezuela", Caracas, 1983.

k/ Corresponde a los asentamientos campesinos creados por el Instituto de Tierras y Colonización hasta 1980. Según SEPSA, "Información básica del sector agropecuario y de recursos naturales renovables de Costa Rica, Número 2", Guadalupe, 1982.

l/ Datos de 1983, según S. Moquete, "La agricultura campesina y el mercado de alimentos: El caso de República Dominicana", Estudios e Informes de la CEPAL N° 39, Santiago de Chile, 1984.

m/ Según R. Pérez, "Estudio sobre la ganadería bovina de carne de Panamá", mimeografiado, sin fecha.

n/ Datos de 1977, según PREALC, "La evolución de la pobreza rural en Panamá", Santiago de Chile, 1983.

o/ Cifras de 1970, según Eckstein et al (1978, p. 11).



efectivamente beneficiados. Terminaron para ellos las relaciones serviles que les imponían pesadas cargas. Accedieron a la tierra y pudieron manejar su unidad productiva según sus intereses y sus recursos.

Este tipo de reforma si bien afectaron a las oligarquías terratenientes y repartieron la tierra entre los campesinos, no alteraron el problema de la carencia de tierras que afecta secularmente a la agricultura campesina independiente.

En las áreas de agricultura campesina del área andina, por ejemplo, afectada por una escasez crónica de tierras y por presiones demográficas cada vez mayores, se encontraban densidades de 250 a 270 habitantes rurales por kilómetro cuadrado de tierra cultivable en tanto en las explotaciones mayores de 100 hectáreas, tales densidades eran, a mediados de los años sesenta, de 30 a 40 habitantes.

Una vez realizadas las asignaciones de tierra en esa forma, no fue fácil integrar a nuevos grupos campesinos sin tierra a la posesión o usufructo de las tierras expropiadas. Los intentos realizados en algunos países condujeron a conflictos con los institutos de reforma agraria y a conflictos internos en las organizaciones campesinas del área reformada.

Un cuarto tipo de reforma es la realizada en Cuba como parte de un proceso global de transformaciones hacia un sistema socialista. El alcance del cambio agrario difícilmente se puede desglosar de su contexto. En este caso, se ha enmarcado en un régimen de planificación, parte de la agricultura campesina preexistente y se organizaron las plantaciones en colectivos estatales.

En la actualidad se están ejecutando dos reformas agrarias: una en El Salvador y la otra en Nicaragua. Aún es prematuro hacer un balance de la profundidad y alcance de ambas.

Del conjunto de reformas, los procesos de mayor significación, según la proporción de familias que accedieron a la tierra, la de mayor cobertura habría sido la mexicana y, en segundo lugar, la boliviana. En ambos casos la reforma expresa un cambio que estuvo acompañado de movilización campesina generalizada.

En la experiencia peruana también se logra afectar una porción importante de las tierras agrícolas, aunque su alcance social es bastante menor que las dos primeras. El resto de las reformas agrarias tienen efectivamente un alcance muy limitado. En la experiencia venezolana, aunque el número de familias que recibieron tierra es elevado, el arraigo de las mismas es relativamente bajo. (Véase nuevamente el cuadro 1.)

Hacia finales de los años setenta, una evaluación de Naciones Unidas <sup>1/</sup> sugería que los programas alcanzados por la reforma agraria en la región han sido de naturaleza conceptual y administrativo-institucional, más que de orden económico; que las expropiaciones apenas alcanzan el 15% del potencial de tierras expropiables; y que los beneficiarios de las acciones de la reforma agraria llegan aproximadamente al 22% del total de posibles beneficiarios.

La limitada respuesta dada a los problemas agrarios por los procesos de reforma, han significado una cierta desestabilización de la agricultura campesina independiente expresada en movimientos migratorios hacia las ciudades y en dirección a las áreas de frontera. La limitación o insignificancia de la reforma agraria en relación a la movilización campesina y a las expectativas creadas, tiene que ver con los procesos de avance hacia tierras de frontera muy especialmente en el curso de los años sesenta y setenta.

La inestabilidad política ha hecho de las reformas agrarias intentos limitados en el tiempo, cuando no procesos quebrados y bruscamente frustrados. Las reformas agrarias ceñidas a una norma legal en un régimen constitucional y democrático requieren períodos de maduración para lograr decantar y consolidar un nuevo orden agrario. Frecuentemente tales períodos no han existido.

Estos intentos de reforma agraria que han querido incorporar a la vida nacional en lo socioeconómico y político, al campesinado, movilizándolo el apoyo de las fuerzas progresistas, especialmente en procesos ocurridos en plena vigencia de regímenes democráticos han sufrido el embate de las fuerzas conservadoras. Los períodos reformistas son una excepción en la historia política de los países latinoamericanos.

---

<sup>1/</sup> Naciones Unidas, Progreso en materia de reforma agraria, sexto informe preparado conjuntamente por la FAO y la OIT, ST/ESA/32, N° de venta S.76N5, Nueva York, 1977, p. 85, en CEPAL, "25 años en la agricultura de América Latina", Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1978, p. 89.

Es evidente que la reforma agraria en sus distintos momentos según el país y en sus distintas modalidades y alcances no ha logrado desdibujar el rasgo estructural esencial que ha acompañado la historia agraria de América Latina como es el desequilibrio profundo en la distribución de la tierra. Si en algún momento logró desdibujarlo, como fue en el caso de México y Bolivia, la falta de una dinámica permanente de transformación o la falta de constancia en la decisión de adecuar estructuralmente el crecimiento productivo, neutralizó el avance inicial.

Un balance somero en cuanto a la democratización del poder político y a la participación del campesinado en los ámbitos de decisión públicas, muestra escasos avances en este sentido. El mejor indicador es la suerte corrida por las organizaciones campesinas surgidas en el curso de los procesos de reforma agraria. En muchos países, su suerte ha sido trágica y en la práctica carecen de poder.

### 3. La agricultura campesina ocupa nuevas tierras

En América Latina el proceso de ocupación de nuevos espacios a través de los cuales se extiende horizontalmente la agricultura ha tenido y tiene una enorme significación social y económica. La frontera agrícola avanza en casi todos los países con la excepción de El Salvador en América Central, Haití en el Caribe y Chile y Uruguay en Sudamérica. Durante siglos, la historia económica de todos los países en cierta forma fue la historia de la expansión de la actividad minera y agrícola hacia nuevos espacios.

Entre 1950 y 1980, se habrían incorporado más de 200 millones de hectáreas 1/ por ocupación de nuevas tierras en su mayor parte en el trópico húmedo. Algunos países centroamericanos como Panamá y Costa Rica habrían duplicado su espacio agrícola desde 1950 en adelante. En Brasil las explotaciones agropecuarias en 1950, ocupaban una superficie total de 232 millones de hectáreas, en tanto que en 1980, cubren 365 millones.2/

---

1/ Estimación realizada en base a la superficie ocupada por las explotaciones agropecuarias, según los censos agrícolas de 1950 y 1980.

2/ IBGE, IX Recenseamento geral do Brasil, 1980, Censo Agropecuario, Brasil, Volumen II, Tomo 3, N° 1, Rio de Janeiro, 1984.

Quienes marchan a colonizar en su inmensa mayoría son campesinos que no disponen sino de algunas herramientas y de modestas cantidades de dinero. Forman parte del campesinado pobre que migra desde áreas densamente pobladas o altamente conflictivas en las cuales no encuentran mayores alternativas por sobrevivir.

La expulsión del campesinado dependiente de las haciendas, la descomposición del campesinado independiente, unido a la insuficiente absorción de fuerza de trabajo en la industria y en general en las ciudades genera una corriente rural-rural, rural áreas incorporadas-rural espacios baldíos.<sup>1/</sup>

La expansión reciente de la frontera agrícola en el Brasil se debería al número creciente de desposeídos desalojados de la tierra en las zonas de ocupación más antigua. La migración hacia la frontera se constituye así en una alternativa a la expoliación en el campo y a la proletarianización, ya sea en el campo o en la ciudad. La frontera representa un espacio no sólo económico sino también sociopolítico.<sup>2/</sup>

En 1980, en Brasil había aproximadamente 3 576 000 familias en la Gran Frontera, frente a 1 033 000 en 1950. De ese aumento cabe estimar, suponiendo un crecimiento demográfico natural de 3.5% al año, que alrededor de 622 000 familias son resultado directo o indirecto de la migración hacia la región.<sup>3/</sup>

Históricamente en el avance en la frontera agrícola o en las áreas de ocupación relativamente reciente los conflictos en torno a la apropiación de la tierra han sido extremadamente intensos y a veces prolongados dada la ausencia de poderes públicos capaces de crear un cierto ordenamiento y regulación en asignación de la tierra. Esta situación continúa hasta el presente, siendo muy escasos los procesos en que ha habido una conducción de parte de instituciones públicas que hayan reducido el nivel de conflicto.

---

<sup>1/</sup> Miriam Jimeno, "La descomposición de la colonización campesina en Colombia", en Estudios rurales latinoamericanos, Vol. 6, N° 1, Bogotá, enero-abril, 1983, p. 66.

<sup>2/</sup> Charles Mueller, "El Estado y la expansión de la frontera agrícola en la Amazonía", en CEPAL/PNUMA, Expansión de la frontera agropecuaria y medio ambiente en América Latina, Naciones Unidas, Centro Internacional de Formación de Ciencias Ambientales (CIFCA), Madrid, 1983, p. 40.

<sup>3/</sup> D. Sawyer, "Ocupación y desocupación de la frontera agrícola en el Brasil: Un ensayo de interpretación estructural y espacial", en Expansión de la ..., op. cit., p. 90.

Gutman,<sup>1/</sup> distingue tres frentes sucesivos en el proceso de ocupación, los que, a nuestro juicio, permiten representar en forma genérica, la experiencia colonizadora latinoamericana. El primer frente corresponde al grupo de campesinos más desposeído, quienes realizan el desmonte y establecen una agricultura de subsistencia; posteriormente, y una vez que los terrenos están limpios y han sido valorizados por el trabajo del primer frente, aparece un segundo grupo más capitalizado, de mejor preparación y con claros objetivos de propiedad del suelo que termina por desplazar al grupo inicial, quienes deben migrar a nuevas fronteras o convertirse en mano de obra asalariada. Por último aparece lo que se ha denominado el "frente especulativo", caracterizado por concentrar la propiedad y estructurar una empresa de tipo capitalista cuyos propietarios se ubican principalmente fuera de la región. Los conflictos que ocurren actualmente pueden comprenderse como manifestaciones del choque entre los frentes campesinos y los especulativos, los cuales se sobreponen en la actualidad. En los frentes especulativos la tierra sirve como reserva de valor, como fuente de renta en el futuro, sea a causa de los recursos naturales que pueda contener o por la creciente necesidad de espacio físico para la agricultura.

El proceso colonizador no sólo exige del campesino sobretrabajo, sino un esfuerzo de adaptación de reorganización social. La migración significa ruptura y necesidad de recreación de nuevas unidades y patrones sociales, en un ambiente natural desconocido, percibido como hostil. La familia se esfuerza por romper el aislamiento y reconstruir sus vínculos sociales, a la par que debe derrotar el cerco económico. De allí que el fracaso sea mucho mayor donde los esfuerzos de adaptación socioculturales se revelan como inútiles y generan tensiones.<sup>2/</sup> Por ello los procesos de expansión de la frontera, suelen ir acompañados o seguidos de fenómenos de estacamiento y éxodo rural.

En las áreas de colonización se crea una dura competencia por las tierras más fértiles o mejor localizadas respecto a los limitados medios de comunicación. La accesibilidad a nuevos recursos económicos especialmente de capital es imposible sin caer en los mecanismos expropiatorios. No es fácil obtener las primeras

---

<sup>1/</sup> P. Gutman, op. cit., pp. 128-134.

<sup>2/</sup> M. Jimeno, op. cit., pp. 69 y 70.

cosechas, sobre todo si las tierras tienen limitaciones. Resistir mucho tiempo supone obtener recursos nuevos, en particular si hay que hacer esfuerzos adicionales para habilitar la tierra o si las subsistencias son insuficientes.

Pequeños o grandes comerciantes, lucran con la carencia de capital de los colonos. En forma similar actúan los prestamistas con similares resultados.

Entran en escena empresarios o sociedades agrícolas que adquieren los terrenos de una elevada proporción de familias campesinas que ya no pueden resistir. Su alternativa es vender. El crédito formal, de instituciones financieras oficiales, no existe como se anota en el capítulo relativo a la formación de capital en la agricultura.

El deterioro de los recursos, especialmente en los trópicos húmedos que de por sí no permiten grandes rendimientos en los cultivos, complica decisivamente las posibilidades de las familias campesinas de asegurarse la subsistencia. Frecuentemente, una vez eliminada la cubierta arbórea, se origina un tal deterioro del ecosistema que sólo es posible cosechar pastos mediante la ganadería.<sup>1/</sup>

La suerte del campesinado colonizador puede resumirse en la siguiente forma: un grupo variable según las condiciones naturales e institucionales tiene éxito y logran estabilidad en cuanto a la posesión de tierras que les permiten sobrevivir y en algunos casos progresar. Otro grupo en la medida que existan posibilidades de avanzar hacia el interior de la selva, se desplaza, creando así un permanente movimiento de la frontera. Un tercer grupo, relativamente limitado, se liga a las empresas medianas o grandes como trabajadores permanentes o como jornaleros de temporada. Hay quienes se trasladan a habitar en los nuevos pueblos que se forman con el avance del proceso. Finalmente, hay quienes regresan a sus lugares de origen.

De todas formas es en el avance de la frontera agrícola donde la presión por la tierra permite a la agricultura campesina encontrar un cauce para su expansión.

---

<sup>1/</sup> Ver M. Jimeno, *op. cit.*; Stanley Heckadon, "La colonización campesina de bosques tropicales en Panamá", en *Estudios rurales latinoamericanos*, Vol. 4, N° 3, septiembre-diciembre de 1981; Oscar Colman, "Estructura de clases y modelo de acumulación en un caso de ganadería tropical capitalista dependiente en Venezuela", en *Estudios rurales latinoamericanos*, Vol. 3, N° 2, mayo-agosto de 1980, pp. 215-226.

La información disponible para Colombia muestra que la colonización -en los proyectos más importantes- ha involucrado a un total de 633 000 1/ personas hasta 1980, cerca de un 9% 2/ de la población agrícola colombiana. En Ecuador, hasta el año 1981, se habían beneficiado con este proceso 41 563 familias,3/ cerca de un 6% 4/ de la población agrícola, que controlaban 1 753 500 hectáreas.

Por otra parte, los establecimientos menores de 50 hectáreas, claramente campesinos, existentes en los estados de más reciente ocupación en Brasil, ascendieron en 1980 a 1 082 030, contra 507 936 en 1960 y 190 544 en 1950; esto representa un aumento de 213% y del 567.9%, respectivamente. Estas cifras permiten apreciar con claridad la importancia del proceso de colonización en la reproducción de las economías campesinas.5/

En Paraguay, entre 1950 y 1977, se forman alrededor de 87 000 unidades o lotes de un tamaño medio de 40 hectáreas.6/ Entre 1977 y 1980 se habrían formado otras 11 mil unidades familiares.

Lo que sostiene Sawyer para Brasil 7/ se podría afirmar para el conjunto de América Latina: en vez de desaparecer con el correr de la historia, el conjunto del campesinado aumentó en términos absolutos y relativos, por lo menos hasta época reciente, junto con el crecimiento del proletariado, lo que fue posible gracias al incremento demográfico y a la ampliación espacial de la economía.

---

1/ Corresponde a Caquetá, Arauca, Meta, Guaviare y Putumayo, según M. Jimeno, op. cit., p. 66.

2/ Estimaciones propias.

3/ Según S. Mangiamarchi, "Progreso en reforma agraria y desarrollo rural en Ecuador", Serie de Estudios Profundos N° 1, FAO, febrero, 1984, p. 57.

4/ Estimaciones propias.

5/ Cifras en base a IBGE, "Brasil, Censo Agrícola. VI Recensamento Geral do Brasil, Serie Nacional", Vol. II, Río de Janeiro, 1965; IBGE, "Censo Agrícola de 1960. Brasil. VII Recensamento Geral do Brasil, Serie Nacional", Vol. II, Río de Janeiro, 1967; IBGE, "Censo Agropecuario. Brasil. IX Recensamento Geral do Brasil", Vol. 2, Tomo 3, N° 1, Río de Janeiro, 1984. Se incluyen los Estados de Acre, Rondonia, Amazonas, Pará, Maranhão, Goiás, Mato Grosso.

6/ División de Estadísticas del Instituto de Bienestar Rural, julio, 1977, citado por R. Fogel, "Colonización y estructura agraria", en Estado, campesinos y modernización agrícola, D. Rivarola (compilador).

7/ D. Sawyer, op. cit., p. 93.

#### 4. La modernización y sus derivaciones sobre el factor tierra

Tradicionalmente la subdivisión se presentaba como un fenómeno que afectaba principalmente a los estratos de menor tamaño siendo por lo mismo más evidente la minifundización que la división de las grandes haciendas o plantaciones. Las presiones demográficas a lo largo del tiempo, han tendido a poner en juego un proceso de división a través del mercado de tierras, o, lo que es más frecuente, a través de las particiones por herencia.

Por otra parte la evolución en la venta de la tierra según las alternativas que ofrecían distintos cultivos especialmente los de exportación, ha sido también un factor de cambio, a veces importante, en la distribución de la tierra.

Sin embargo, los patrones seculares de concentración latifundiaria han constituido una tendencia permanente a lo largo de la historia agraria latinoamericana.

Esta tendencia sólo fue alterada en distintos países en momentos muy precisos en que las condiciones sociopolíticas hicieron posible la realización de procesos de reforma agraria destinados a alterar las estructuras de distribución de la tierra.

Un tercer factor alterador de las estructuras de distribución de la tierra que se ha añadido a los anteriormente mencionados y que ha modificado las tendencias tradicionales respecto a la distribución de la tierra ha sido el proceso de modernización productiva operado en la agricultura en forma significativa a partir de los años cincuenta y más aceleradamente en la década del sesenta y el setenta.

La incorporación de tecnología cuya aplicación exige la adquisición de insumos químicos, biológicos, mecánicos y energéticos ha provocado un enorme incremento de la productividad de la tierra acompañado también de un fuerte mejoramiento de la rentabilidad de los cultivos o ganadería objeto de la modernización. En esta adopción tecnológica e incorporación de nuevos capitales a la producción agrícola la intervención del Estado ha constituido un estímulo



que generalmente ha llevado en algunos períodos a niveles anormalmente altos de rentabilidad a través de programas de fomento de ciertas producciones. La acción del Estado en obras de infraestructura que crean plusvalía de la cual se benefician directamente los propietarios de la tierra. Las diferentes formas de subsidio al crédito y a los precios de los insumos, como asimismo las fijaciones de precios por sobre los niveles normales de los mercados, han creado niveles de rentabilidad verdaderamente estimulantes de los procesos de modernización, todo lo cual se ha proyectado sobre el valor y el mercado de la tierra. Es por eso que en numerosas áreas de América Latina se ha venido dando un cambio en las estructuras de distribución de la tierra al influjo de la modernización productiva. La elevación del precio de la tierra ha estimulado la subdivisión de haciendas, estancias y plantaciones pudiendo comprobarse con algunas excepciones una disminución del tamaño medio en los estratos tradicionalmente más concentradores de tierras pudiendo de esta forma hablarse de una medianización del tamaño físico de las nuevas empresas formadas a partir de la modernización productiva. Esta disminución de la superficie media ha sido consecuencia también del cambio en la importancia relativa de los distintos factores productivos en la agricultura moderna. La necesaria intensificación en el uso de capitales y la elevación de la productividad de la tierra ha conducido a dimensiones económicas de las empresas que no dicen relación con el tamaño físico, es decir, con la cantidad de tierra que ellas controlan.

El proceso de modernización cambia no sólo el tamaño de las grandes unidades, tendiendo a "medianizarlas" desde el punto de vista físico sino que provoca un movimiento en una dirección similar, a partir del otro extremo, es decir de la pequeña propiedad y el minifundio creando así un tipo de explotación que permita incorporar el paquete tecnológico en forma íntegra. En las áreas de modernización donde esto ha ocurrido se han provocado desplazamientos de unidades familiares o subfamiliares. Paraná en el caso del Brasil con la modernización del cultivo de la soya muestra con claridad una situación de este tipo. Los estudios de casos realizados por este Proyecto, anotan invariablemente este fenómeno en los procesos de modernización de las plantaciones, de los cultivos de ciclo corto, y de expansión de la ganadería.

En síntesis, la modernización interfiere en las tendencias tradicionales seguidas por las estructuras de distribución de la tierra en América Latina provocando simultáneamente dos procesos que por la vía de la reactivación de los mercados de la tierra tienden desde el latifundio a formar unidades de mediano a gran tamaño provocando la subdivisión del primero y desde el minifundio a crear unidades de dimensiones más bien pequeñas pero que permiten integrar al paquete tecnológico base de la modernización productiva. En ambos casos la modernización está actuando como un factor de adecuación estructural que responda a sus propias exigencias.

El segundo de los procesos provoca una descampesinización muy evidente, en las áreas de modernización. El primero, induce la desintegración del sistema hacendal.

##### 5. La concentración de la tierra permanece

Estimaciones de la Dirección de Estadística de la FAO, en base a datos del censo agropecuario mundial de 1970, permitieron afirmar a esta organización de Naciones Unidas que "la concentración de la tierra en América Latina es la más alta del mundo. De 17 países, 10 tenían una tasa de concentración de más de 0.80, la que sin duda es extremadamente alta. Otros cinco países latinoamericanos tenían índices comprendidos entre 0.70 y 0.79 y sólo dos países tenían un índice de concentración de 0.69 o menos".<sup>1/</sup>

Los cambios registrados en los índices de concentración de la tierra, calculados por la Dirección de Estadísticas de FAO, para tres países latinoamericanos y para un período de 20 años <sup>2/</sup> permiten afirmar que los distintos procesos que podrían haber corregido dicha situación parecen no haber tenido mayores consecuencias. Ni la migración rural-rural hacia nuevas tierras, ni las reformas agrarias, ni la modernización de la producción han alterado este patrón tradicional de concentración hasta 1970. (Véase el cuadro 2.) No hay razón para pensar que haya habido cambios con posterioridad.

---

<sup>1/</sup> Radha Sinha, "La condición del campesino sin tierras", Colección FAO, Desarrollo Económico y Social N° 28, Roma, 1984, pp. 22 y 23.

<sup>2/</sup> Ibid., pp. 23 y 24.

Cuadro 2

INDICES DE CONCENTRACION DE EXPLOTACIONES AGRICOLAS EN  
TRES PAISES LATINOAMERICANOS (1950-1970) a/

País	Año del censo	Indice de concentración
Brasil	1950	0.833
	1960	0.835
	1970	0.837
Colombia	1954	0.850
	1960	0.860
	1971	0.859
El Salvador	1950	0.831
	1961	0.839
	1971	0.807

a/ Estimaciones de la Dirección de Estadísticas de la FAO.

6. La agricultura campesina, la escasez de tierra y venta de fuerza de trabajo

De los 13.5 millones de unidades campesinas estimadas para la región a mediados de los años setenta, 4.5 millones de unidades tienen menos de 2 hectáreas de superficie total. La escasez de tierra afecta en forma crónica a la agricultura campesina. Hay países como Haití y El Salvador donde esta situación se hace progresivamente más crítica dada la alta densidad rural existente desde hace décadas. En Haití, en 1980, las explotaciones menores de 5 hectáreas alcanzaban al 96.2% del total y controlaban el 77.5% de la tierra.<sup>1/</sup> En países de alta ruralidad, el problema se sigue agudizando. En República Dominicana, entre 1971 y 1981, las unidades de menos de 5 hectáreas disminuyen su tamaño medio de 1.5 hectáreas a 1.1, elevando su proporción del 77.1 al 81.7% del total de explotaciones.<sup>2/</sup> En Guatemala, el número de unidades de tamaño inferior a 1.4 hectáreas aumentó de 165 000 en 1950 a 288 083 en 1979 (75%).

<sup>1/</sup> G. Werleigh, "La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití", en La agricultura campesina y el mercado de alimentos el caso de Haití y el de la República Dominicana, Estudios e Informes de la CEPAL N° 39, Santiago de Chile, 1984, p. 36.

<sup>2/</sup> P. Tejo, "Avances de la reforma agraria y del desarrollo rural en la República Dominicana", en Serie de Estudios Profundos sobre la Mitigación de la Pobreza Rural, N° 4, FAO, enero, 1983.

En la agricultura peruana, las unidades de 1 hectárea o menos de superficie se duplicaron entre 1961 y 1972, pasando de 292 920 a 459 724.<sup>1/</sup> En Chile, un estudio <sup>2/</sup> muestra que de 81 531 unidades consideradas como minifundio en 1955 se habría pasado a 198 773 en 1976.

Estas situaciones de insuficiencia de tierra van acompañadas del problema que también se agudiza, de carencia total de tierras o de proletarización de la población rural. Los llamados trabajadores agrícolas sin tierra, como se ha anotado, entre otras razones vienen aumentando por el proceso de desarraigo de que han sido objeto a raíz de la tecnificación y capitalización de explotaciones de mayor tamaño.

Un estudio <sup>3/</sup> sobre la carencia parcial o total de tierra estima que se encontrarían en tales situaciones el 85% de la población rural de Bolivia; el 70% en Brasil; el 66% en Colombia; el 55% en Costa Rica; el 68% en República Dominicana; el 75% en Ecuador; el 80% en El Salvador; el 85% en Guatemala; el 60% en México y, el 75% en Perú. Resulta desafortunado constatar, afirma R. Sinha, que mientras la privación de tierras en Asia es consecuencia de su escasez, en América Latina la privación coexiste con la abundancia de tierras.

#### 7. La demanda de tierra

La presión social por tierra está directamente relacionada con la evolución demográfica, siendo crítica en países densamente poblados, plenamente ocupados desde el punto de vista espacial, como El Salvador y Haití. Como contrapunto se encuentra Argentina y Uruguay con bajas densidades en el medio rural y con poblaciones rurales en reducción. Situaciones intermedias se dan con distinta intensidad según sean las tendencias demográficas y espaciales.

---

<sup>1/</sup> Antecedentes tomados de los censos agropecuarios del Perú, 1961 y 1972.

<sup>2/</sup> A. Janvry, "Chile: Background data on the Family Farm, 1955-1977"; Terra Institute, Madison, Wisconsin, noviembre de 1978.

<sup>3/</sup> R. Sinha, "La carencia de tierras: ¿tiene solución?", en Estudios sobre la reforma agraria y la pobreza rural, FAO, Roma, 1984, p. 52.

En una apreciación general, se puede sostener que en la mayoría de los países existe una presión o demanda efectiva por tierra, las que no son encauzadas ni por la vía de los mercados de tierra ni por la vía de las transformaciones agrarias. Como hemos indicado, la existencia de fronteras abiertas constituye la principal salida en numerosos países para la demanda campesina por tierra.

A objeto de tener una noción de lo que significa, en magnitud, esta demanda, se puede tomar una estimación reciente 1/ realizada en Brasil respecto al número de trabajadores rurales sin tierra o con poca tierra.

Cuadro 3

BRASIL: TRABAJADORES RURALES SIN TIERRA O  
CON POCA TIERRA, 1984

(En miles)

Tipo	1984
Minifundistas	
Propietarios	1 872
Ocupantes	644
Aparceros	433
Arrendatarios	180
Asalariados permanentes	2 147
Asalariados temporales	4 260
Otros trabajadores no asalariados	1 104
<u>Total</u>	<u>10 640</u>

Fuente: Estimación con base en estadísticas catastrales de 1978 y en estadísticas tributarias de 1984, INCRA.

1/ Ministerio da Reforma e do Desenvolvimento Agrario, MIRAD, "Proposta para a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agraria da Nova Republica", Brasília, mayo de 1985.

Los autores piensan que entre los asalariados permanentes la presión sería muy baja y podrían no ser considerados como un estrato de primera prioridad en un proceso de reasignación de las tierras. Lo que merece destacarse es que una porción muy elevada de la población económicamente activa agrícola, que alcanza a 12.5 millones en Brasil, demanda tierras. Estos y otros ejemplos están sugiriendo que las fuerzas sociales rurales en muchos países, están buscando otra forma alternativa de inserción en la actividad productiva agrícola, partiendo de una relación diferente con la tierra.

### Capítulo III

#### EL CAMPESINADO Y LA FORMACION DE CAPITAL

Hay dos instancias que contribuyen decisivamente en la formación de capital en la agricultura latinoamericana: el sector público y el sistema financiero. Los flujos de recursos canalizados por la vía del presupuesto fiscal y del crédito son de primera importancia dadas las características del ahorro y la inversión en la agricultura.

Después de entregar algunos antecedentes sobre la magnitud de la acumulación en el sector entre los años 1950 y 1980, se analiza una experiencia en que ha estado directamente involucrado el sector público: el regadío. En segundo término se revisa someramente dos procesos concretos de formación de capital: la inversión en cultivos permanentes y en ganadería. Por último se entregan algunos antecedentes sobre el crédito agrícola. El análisis continuará ubicándose en la perspectiva de la agricultura campesina.

##### 1. La inversión en la agricultura latinoamericana

Para disponer de una estimación de la formación de capital en la agricultura latinoamericana, se calculó la variación del stock de capital en dos momentos. Como indicadores del nivel de capital fijo agrícola se tomaron las tierras regadas y las plantaciones permanentes y semipermanentes. (Véase el cuadro 4.) En todos los casos el aumento es superior al 60%, con valores absolutos bastante altos como es el aumento en la superficie regada, que llega a seis millones de hectáreas en el lapso 1950-1980 y a 7 millones de hectáreas en el caso de las plantaciones.

Se ha preferido separar el capital de explotación, en mobiliario y circulante. En el capital mobiliario se incluyó ganado y tractores; el ganado vacuno ha aumentado en 120 millones de cabezas -un 75%- , en tanto el ganado menor sólo aumentó en algo de 9 millones -un 3.7%. Distinto es el caso de los tractores, con un aumento explosivo del orden del 600%. (Véase nuevamente el cuadro 4.)

Cuadro 4

## FORMACION DE CAPITAL EN AMERICA LATINA. 1950-1980.

Clasificación	1950	1980	Variación	
			Absoluta.	Porcentual
<u>Capital fijo</u>				
a) Tierras regadas (miles de hás)	7 870.0a/	13 921.0	6 051.0	76.9
b) Plantaciones permanentes <u>b/</u> (miles de hás)	6 721.0c/	10 974.0	4 253.0	63.3
c) Plantaciones semipermanentes <u>d/</u> (miles de hás)	3 341.0c/	6 330.0	2 989.0	89.5
<u>Capital de explotación</u>				
I. <u>Mobiliario</u>				
a) Ganado vacuno (millones de cabezas)	160.5c/	281.1	120.6	75.1
b) Ganado menor <u>e/</u> (millones de cabezas)	243.4c/	252.3	8.9	3.7
c) Tractores (miles)	124.9c/	870.8	745.9	597.2
II. <u>Circulante</u>				
a) Fertilizantes <u>f/</u> (miles de t.m.)	458.0g/	6 694.9	62 369.0	1 461.8
b) Pesticidas <u>h/</u> (miles de t.m.)	6.8	105.1	98.3	1 545.6

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, en base a datos de la FAO.

- a/ Cifras de 1953.  
b/ Incluye vides, bananos, café, cacao, manzanas, peras y cítricos.  
c/ Cifras promedio de 1948-1952.  
d/ Corresponde a caña de azúcar.  
e/ Incluye: equinos, porcinos, ovinos y caprinos.  
f/ Incluye nitrógeno, fósforo y potasio.  
g/ Datos de 1953/1954.  
h/ Incluye insecticidas, fungicidas, herbicidas, rodenticidas, fumigantes y otros.



Por último, los incrementos más pronunciados se han registrado en el capital circulante: fertilizantes y pesticidas. El uso de estos insumos estrechamente ligados al paquete tecnológico tipo "revolución verde", que predominó en el período analizado, se elevó en 1 400%.

En síntesis, puede decirse que entre 1950 y 1980 los niveles tanto de capital fijo como capital de explotación se han elevado notoriamente.

## 2. La inversión en regadío y la agricultura campesina

La inversión en regadío, en los países en que existen programas de esta naturaleza, es de responsabilidad estatal. Una característica general de ellos es la ejecución de grandes proyectos hidráulicos. Algunos países le han otorgado tal énfasis a los mismos que, en la práctica, los han convertido en el eje de la estrategia oficial de crecimiento agrícola. Esta prioridad se ha reflejado decididamente en el presupuesto fiscal destinado a inversión en agricultura. En México por más de 50 años, entre un 75 y 95%, según el año, de la inversión pública asignada a la agricultura ha sido destinada a proyectos de irrigación.<sup>1/</sup> En Perú, también la inversión pública en regadío ha constituido el mayor esfuerzo público de formación de capital para el crecimiento del sector. En 1979, casi el 85% de las inversiones públicas en el sector se dedicaron a programas de irrigación.<sup>2/</sup> En República Dominicana, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos ha recibido financiamiento de la Secretaría de Estado de Agricultura durante los años 1980 a 1982 equivalente al 82% de sus gastos totales, lo que constituye el principal aporte institucional de esa Secretaría.<sup>3/</sup> En Chile, Ecuador y, en los últimos años, en Panamá y Costa Rica, ha sucedido algo similar.

Una primera consideración respecto a esta composición del gasto público se relaciona con los efectos sociales de una estrategia que dedica a un solo fin casi todos los recursos destinados al desarrollo agrícola. Ello ha significado, como contrapartida, una debilidad relativamente crónica en el resto de

---

<sup>1/</sup> Véase Wionzek, "La aportación de la política hidráulica entre 1925 y 1970 a la actual crisis mexicana", en Comercio Exterior, Vol. 32, 1982; A. Warman, "La política de irrigación: estudio de un proceso de concentración en México", CEPAL, 1985.

<sup>2/</sup> Ministerio de Agricultura y Alimentación, Boletín Técnico 28, Lima, marzo, 1980.

<sup>3/</sup> P. Tejo, op. cit.

las políticas y acciones estatales dirigidas al sector. Estos programas de inversión en grandes obras de riego se han concentrado en áreas geográficas muy limitadas 1/ provocando un verdadero divorcio entre la acción del Estado y las áreas de agricultura de secano o de temporal predominantemente campesinas.

Sin embargo, desde el punto de vista de la agricultura campesina y en general de las poblaciones rurales, la inversión pública en regadío, con raras excepciones, (procesos de reforma agraria), quienes se benefician en forma directa, no son campesinos. La ley de reforma agraria de 1973 en Ecuador contempla la afectación de tierras beneficiadas por proyectos de riego costeados por el Estado.2/ En la práctica esta norma no se ha aplicado pudiendo haber tenido una alta significación para el campesinado serrano.

En general, en América Latina el regadío de áreas de secano o temporal, no ha estado acompañado de intervenciones públicas destinadas a modificar las estructuras preexistentes, reforzándose así las desigualdades en la distribución de los recursos. Algunos intentos para obligar a los terratenientes del Valle Central de Chile, a pagar con parte de sus tierras la inversión en riego realizada por el Estado, fueron rechazadas. Tampoco se ha logrado que los propietarios del suelo cancelen la parte correspondiente al costo de las obras. En un período de 40 años, el Estado recuperó menos del 2% del valor de la inversión.3/

En República Dominicana, las tierras recuperadas a la caída de Trujillo, permitieron entregar el área reformada un 38% de la superficie de riego.4/ La reforma agraria en el Perú alteró parcialmente la notable concentración de tierras de riego en la Costa de ese país.

En Costa Rica, tres proyectos 5/ que regarán 155 000 hectáreas pueden cambiar radicalmente la producción y en general la economía agrícola de ese país que actualmente cultiva una superficie total de 350 000 hectáreas. El problema

---

1/ Se ha concentrado en el norte de México, en los estados vecinos a los Estados Unidos, en el norte de la costa peruana y en el Valle Central de Chile.

2/ G. Maldonado, "La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia social", en Nueva Sociedad, Caracas, marzo-abril, 1979, pp. 25-29.

3/ E. Ortega, "Los recursos naturales y estrategias de desarrollo agrícola", CISEC, Santiago de Chile, 1979.

4/ P. Tejo, op. cit., pp. 25 y 26.

5/ Proyecto Arenal-Tempizque que regará 120 000 hectáreas, Spandi que regará 30 000 hectáreas y Itiquis, 5 000.

que queda por resolver es si se beneficiará con el nuevo regadío a las grandes propiedades que actualmente existen en las áreas a regar o si se intervendrá para adecuar la estructura agraria a la demanda de tierra de parte del campesinado, redistribuyendo en forma amplia las nuevas oportunidades de trabajo, producción e ingreso.

La experiencia mexicana es de gran interés ya que cuando el gobierno inició su política de irrigación, además de elevar la producción se proponía lograr una más igualitaria distribución del ingreso agrícola. Para ello se trató de acomodar a los campesinos solicitantes de tierras en los distritos de riego que estaba construyendo la Comisión Nacional de Irrigación.<sup>1/</sup> En el período 1934-1935, cuando inició su gestión presidencial el general Lázaro Cárdenas, era grande la presión sobre la tierra porque el número de campesinos que deseaban obtener una parcela en las áreas beneficiadas con obras de infraestructura de riego y drenaje era altísimo. A eso se debió que, de acuerdo con la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de 1927, se les entregaran parcelas mínimas de 3 a 5 hectáreas a los ejidatarios.

Después de Lázaro Cárdenas, varió la política agraria y de colonización de los distritos de riego. En el transcurso de 15 años (1943-1958) se produjo una tendencia hacia la concentración de la tierra de riego, la que continuaría sin cesar hacia el futuro.<sup>2/</sup> Para 1958, el 64% de ésta se encontraba en poder de usuarios con superficies mayores de 10 hectáreas.<sup>3/</sup>

Muchos campesinos recibieron además de parcelas pequeñas, terrenos con restricciones para el riego y para la producción. Los agricultores con superficies superiores a 10 hectáreas se volvieron por lo general empresarios agrícolas al resultar beneficiados por la "revolución verde" que se impulsó a partir de los años cuarenta y durante la década de los cincuenta.

---

<sup>1/</sup> E. Palacios, "La política hidroagrícola en México", E/CEPAL/MEX/SAC/70, México, enero de 1981, policopiado, p. 13.

<sup>2/</sup> "El coeficiente de Lorenza Gini era de 0.46 en 1943 y aumentó a 0.61 en 1958; si se considera que el coeficiente 0 indica una distribución equitativa y el 1 la concentración máxima, se deduce que durante este lapso se produjo un incremento considerable en la concentración de la tierra."

<sup>3/</sup> E. Palacios, op. cit., p. 15.

Junto a estos pequeños agricultores aparecieron los grandes empresarios agrícolas que recurriendo a simulaciones en la tenencia de la tierra, empezaron a acaparar terrenos, gracias a un sistema que permitía un latifundismo familiar por el que algunos podían disponer de superficies muy superiores a las 100 hectáreas de riego permitidas por el Código Agrario. Simultáneamente comenzó el acaparamiento de tierras ejidales mediante el sistema de rentismo, llegándose en algunos casos a rentar ejidos completos y a controlar superficies superiores a las mil hectáreas. Este último tipo de empresarios llegó a representar un porcentaje de consideración con respecto a la tierra total utilizada en los distritos de riego. En algunos distritos del noroeste, ha llegado a arrendarse el 80% del área ejidal.<sup>1/</sup>

En un estudio sobre ingresos de los productores de las áreas bajo riego,<sup>2/</sup> se indica que menos de la cuarta parte de los agricultores de los distritos estaban produciendo dos terceras partes de la producción total y, consecuentemente, las tres cuartas partes de los agricultores restantes, que apenas producían un tercio de esta producción, recibían ingresos muy bajos. Este efecto de concentración ha sido ampliamente estudiado por Barkin en varios de sus trabajos.<sup>3/</sup>

Según Warman <sup>4/</sup> no existe posibilidad de cuantificar el neolatifundio, que legal y estadísticamente no existe en México, pero es claro que su presencia es dominante en los distritos de riego del país. Un conjunto de datos indirectos permiten aventurar que no serían más de 3 mil los grandes neolatifundios en los distritos de riego y probablemente serán mucho menos.

---

<sup>1/</sup> A. Aguilar y F. Carmona, México: riqueza y miseria, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1972.

<sup>2/</sup> E. Palacios, "Productividad, ingreso y eficiencia en el uso del agua en los distritos de riego en México", Colegio de Post-graduados, Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo, 1975, citado por el mismo autor en "La política hidroagrícola ...", op. cit., p. 15.

<sup>3/</sup> D. Barkin, "¿Quiénes son los beneficiados del desarrollo regional?", en ILPES, Ensayos sobre la planificación regional del desarrollo, Ed. Siglo XXI, México, 1976, y "Desarrollo regional y reorganización campesina", en Comercio Exterior, Vol. 27, N° 12, pp 1 408-1 417.

<sup>4/</sup> A. Warman, op. cit., p. 36.

En muchos casos, los pequeños productores que quedaron en los distritos de riego no tuvieron los recursos para acondicionar su tierra y su sistema productivo. En este sentido la concentración en la propiedad ha sido el resultado de la precariedad del pequeño productor quien ha debido vender o arrendar su tierra. En el caso de los programas de riego se ha debido además a la baja proporción de la inversión pública destinada a la puesta en riego y a la dificultad para obtener crédito.

### 3. Participación de la agricultura campesina en la expansión de los cultivos permanentes

En lo que se refiere a ese enorme incremento de más de 7 millones de hectáreas de cultivo o plantaciones permanentes o semipermanentes, no cabe duda que la participación campesina está en retirada. En el cultivo de la vid, su modernización ha desplazado a la pequeña producción. En los cultivos de frutales de clima templado, el cambio desde el huerto misceláneo hacia una fruticultura especializada y tecnificada, está dejando completamente al margen a las unidades campesinas. En algunos países, el cambio de sistema de producción a propósito de la introducción de nuevas variedades en el cultivo del café, está conduciendo al fortalecimiento de las medianas y grandes empresas cafetaleras. Algo similar empieza a ocurrir con el cacao, cultivo de fuerte presencia campesina. Experiencias similares a la tradicional concentración en grandes plantaciones bananeras, empiezan a organizarse para el cultivo de la palma aceitera africana. En el cultivo de la caña de azúcar la plantación y los ingenios son una vieja forma de organización de la producción en grandes unidades; en algunos países donde los campesinos realizaban parte de la producción de caña, también vienen perdiendo posiciones.

Habría una multitud de ejemplos que dar para respaldar cada afirmación, sin embargo, lo que más interesa destacar es el proceso general de marginación en cultivos en que en el pasado había una presencia campesina mayor. La razón central que podría explicar este proceso se relaciona con la tecnificación de estos cultivos para lo cual se necesita de inversiones por hectárea 10 o 15 veces mayor que en el pasado, generando una productividad varias veces mayor, y en

algunos cultivos exigiendo un número total de jornadas de trabajo también más alto, y para lo cual se acude a una plantilla muy limitada de trabajadores permanentes y a un numeroso contingente de jornaleros temporales. A mayores requerimientos de capital, y sin apoyo técnico ni crediticio y aún más sin ningún interés en los organismos públicos por dar espacio para que el campesino se incorpore directamente a formas más evolucionadas de realizar viejos cultivos, es obvio la pérdida de posiciones de la agricultura campesina en cultivos para los cuales en el pasado mostraba algunas ventajas. A su vez mayores requerimientos de capital en cultivos que exigen un período de maduración de la inversión de varios años, resulta prácticamente inviable para un modesto campesino, que no tiene respaldo oficial.

En América Latina se ha discutido y algo se ha hecho respecto a formas asociativas de producción con el propósito de lograr por la vía de la organización un mayor control de la tierra y de los nuevos recursos que se requieren para hacer agricultura tecnificada y de alta productividad. No hay una evaluación suficiente de estas experiencias repartidas por todos los países donde se ha realizado reformas agrarias, sin embargo se conocen problemas de manipulación estatal, burocratización interna y conflictos en la asignación de tareas y distribución de beneficios.

#### 4. Volumen de capitales en plantaciones y restricciones campesinas

Algunas características propias del cultivo de especies permanentes particularmente los requerimientos de capital que estos cultivos demandan hacen muy difícil el acceso de las familias campesinas a la formación de nuevas plantaciones. Es decir, resulta prácticamente imposible para un campesino transformarse en cultivador de especies permanentes.

Las razones que dificultan esta transición hacia el cultivo de plantaciones son:

- a) El elevado volumen de capital que una hectárea de plantación requiere hasta alcanzar el estado de producción suponiendo que dispusiera de tierra, necesitaría 5 000 dólares para formar una hectárea de parronal sólo por concepto

de plantación, es decir de inversión directa en el terreno; 3 000 a 4 000 dólares para formar una hectárea de frutales de clima templado; 2 000 a 3 000 dólares para formar una hectárea de palma aceitera africana; 2 000 a 3 000 dólares para formar un moderno cultivar de café y una cifra similar para el cultivo de cacao.

b) En todos estos casos desde el momento de iniciar la plantación hasta la primera cosecha transcurre un período de formación variable entre tres y siete años constituyendo entonces, la inversión en cultivos permanentes, un esfuerzo de capitalización con un largo período de maduración, lo que en el supuesto de que el productor dispusiera de los recursos o de parte de ellos difícilmente podría resistir una espera tan prolongada para obtener la primera cosecha y el primer ingreso. Por lo general, la capacidad de acumulación de un campesino con adecuada disponibilidad de tierra es relativamente bajo y sus posibilidades de resistir períodos tan prolongados es prácticamente nula de no mediar un sistema especial de crédito.

c) Los antecedentes disponibles sobre la difusión del crédito institucional muestran que la línea de crédito de capitalización prácticamente no llegan al campesinado rico o de transición.<sup>1/</sup> En el caso de Brasil menos del 1% de los campesinos habían tenido acceso en 1980 al crédito de inversión.

d) Para un campesino formar una plantación supone un serio apoyo estatal, institucional u organizacional, lo que en muy raras ocasiones existe o alcanza a estar a su disposición. La experiencia muestra que los programas de desarrollo de cultivos permanentes se centran fundamentalmente en torno a metas físicas expresadas en superficies a plantar anualmente sin ninguna consideración respecto a la naturaleza de la organización productiva que se pretende fortalecer o crear. En esta circunstancia cualquier fórmula que requiera de una atención particular de mayor preparación de los beneficiarios o de la organización de los mismos tiene escasas oportunidades con respecto a empresas comerciales con larga experiencia en operaciones bancarias, fundiarias, productivas y comerciales.

---

<sup>1/</sup> CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial, Ed. Siglo XXI, México, 1982.

La situación anteriormente descrita en algunos casos origina una tendencia hacia la desaparición de los pequeños productores que se dedicaban tradicionalmente al cultivo de cacao, del café, de la viña o de los frutales, ya que los cultivares modernos de todas maneras requieren varias veces más capital que el representado por las viejas plantaciones y en segundo lugar las nuevas plantaciones con sistemas tecnológicos avanzados y productividades muy altas tienden a localizarse en áreas nuevas originándose una competencia entre los productores de las áreas tradicionales y el nuevo empresariado moderno en que no cabe duda que las mejores condiciones para triunfar las tienen los últimos por muy distintas razones pero sobre todo porque en los proyectos de formación de nuevas plantaciones se incluyen las inversiones necesarias para realizar los procesos de postcosecha, es decir de selección, embalaje, enfriado, almacenaje o transformación lo que permite obtener una capacidad de penetración en los mercados muy superior a la de los sistemas tradicionales. En algunos casos que vale la pena destacar como es la transformación de las áreas productivas de café en Colombia los mecanismos institucionales de los propios cafeteros han ayudado a los pequeños productores a transformar sus viejas plantaciones en modernos cultivares o les han ayudado también a cambiar hacia cultivos de reemplazo con buen potencial comercial; sin embargo, de todas maneras ha existido un grupo de pequeñas cafeculturas que han abandonado esta actividad convirtiéndose en trabajadores agrícolas en las propias áreas de producción de café y en otros casos han migrado hacia la ciudad.

5. La significación socioeconómica de las formas de producción en los cultivos permanentes

En la región amazónica del Ecuador se pueden plantar con palma africana unas 200 mil hectáreas, con lo cual se podrían aprovechar fácilmente unos 40 empleos directos.

Habrían dos opciones de organizar la producción: una, a través de la colonización y asentamiento de unas 20 000 familias que con una unidad productiva de 10 hectáreas plantadas con palma podrían trabajar el equivalente a dos activos y disponer de ingresos netos anuales de 7 200 a 9 600 dólares por familia, es



decir, bajo esta forma podrían obtener diez veces más ingresos que lo que una empresa de mayor escala, que es la otra opción, normalmente paga a los trabajadores agrícolas quienes perciben el salario mínimo agrícola. En la primera opción, la decisión del Estado es esencial y su apoyo y participación en las primeras fases de un proyecto de esta naturaleza es decisiva.

#### 6. Agricultura campesina y ganadería bovina

Con respecto a la ganadería bovina, que ha experimentado una expansión considerable de sus existencias, de 160 millones de cabezas en 1950 a 281 millones en 1980, pareciera venirse dando un proceso de marginación similar al anteriormente descrito. Hay que señalar que las unidades campesinas en áreas de praderas y de ganadería tradicional nunca han tenido una gran significación, sin que ello signifique que hayan estado ausente. En Argentina, Uruguay y Paraguay, existen pequeñas unidades ganaderas de carácter familiar, sin embargo, el patrón predominante en la ganadería ha sido la estancia y las unidades de tamaño medio. Algo parecido sucede con las ganaderías de leche, aunque dependiendo de ciertas políticas públicas, ha sido posible la formación de un estrato de unidades lecheras campesinas en Costa Rica, Chile y otros países. En las áreas de frontera, el frente campesino que intenta formar una unidad para el cultivo de subsistencias, por los procesos de deterioro propios de trópico húmedo, terminan transformando la selva en praderas aptas preferentemente para la ganadería. En estos ambientes son pocos los campesinos que pueden resistir las exigencias que supone el transformarse en ganaderos.

En países que han experimentado una franca expansión de la ganadería, debido a los estímulos propios del mercado y sobre todo debido a políticas públicas que muchas veces implicaban subsidios del Estado, las unidades campesinas disponen en la actualidad de una proporción menor de ganado bovino que antes. Así, por ejemplo, en Costa Rica, entre los censos agrícolas de 1965 y 1973, las existencias ganaderas se incrementaron en 61.2% en tanto las unidades menores de 50 hectáreas sólo aumentaron sus existencias ganaderas en 22.4%. Ello significa que en vez de controlar el 26.6% como sucedía en 1965, controlaba en 1973, sólo el 22.8%. En Brasil entre 1970 y 1980, el número de cabezas de ganado bovino aumenta en 30 millones, lo que representa un 50.5% de incremento. Las unidades inferiores a 50 hectáreas sólo lo hacían en 20.9%.

En el caso de la ganadería, las necesidades de espacio y de capital, dejan al campesino en una posición doblemente desventajosa. Pero lo que es aún más decisivo, es el sistema financiero el que sella una opción preferente por la mediana y gran empresa por la asignación que realiza del crédito de inversión.

La expansión de la ganadería y sus necesidades de espacio, inducen concentraciones de tierra y provocan desplazamiento, a veces por la fuerza, de los campesinos, ocupando áreas anteriormente dedicadas al cultivo.

#### 7. El crédito y la agricultura campesina

El crédito agrícola en presencia de estructuras agrarias heterogéneas, tiende a reforzar las estructuras dominantes, si el Estado no define una política en otro sentido. En 1971, FAO 1/ sostenía que cuando la estructura de la tenencia corresponde al complejo latifundio-minifundio o a una dicotomía de minifundio y mediana propiedad, con bajo nivel de capitalización en el primero de estos sectores, los recursos del crédito otorgado por instituciones privadas y aún por las instituciones oficiales van también preferentemente hacia los sectores de mayores recursos. Por su parte, el propio Banco Mundial confirma la hipótesis anterior cuando sostiene que los agricultores que operan en gran escala han sido los principales beneficiarios del crédito institucional y es común que entre un 70% y un 80% de los pequeños agricultores de un país determinado no tenga acceso a ese tipo de crédito.2/ Esta afirmación, de carácter general, es también válida para la realidad latinoamericana.

En una revisión exhaustiva que hemos hecho intentando medir la cobertura del sistema financiero (bancos y otras instituciones) en la agricultura, nos permite confirmar que en promedio a nivel regional, el crédito formal no cubre más del 15% de los productores agrícolas. En ningún país el crédito alcanza a más del 27% de las explotaciones. En Brasil, cerca del 80% de los agricultores no tienen acceso al financiamiento.3/

1/ FAO, Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria, Roma, 1971, p. 11.

2/ Según Banco Mundial, Crédito agrícola. Documento de política sectorial Madrid, 1975, p. 5.

3/ F. Levy, D. Graham, N. Rask, L. Reza y D. Kyle, Brazil. A review of agricultural policies, Washington. D.C., Banco Mundial, 1981, p. 25.

La agricultura campesina, especialmente el campesinado que sufre de carencia de tierras o de títulos sobre la misma, en la práctica se encuentra al margen del crédito formal y por lo mismo está expuesto a sufrir las consecuencias de los sistemas informales (comerciantes, prestamistas).

En México, el Banco Ejidal concede préstamos sólo al sector moderno. El sector tradicional de los ejidos, constituye el 84% de los ejidatarios, pero en lo que respecta a servicios es prácticamente ignorado. Esto se puso de relieve en el caso de la tecnología de la "revolución verde". Dado que la tecnología se adapta principalmente a las zonas de regadío, los ejidos tradicionales no pudieron beneficiarse de ella.<sup>1/</sup>

En todos los países latinoamericanos el crédito tiende a ser otorgado y servir al crecimiento de los cultivos o ganaderías de renta y a localizarse en las áreas más fértiles. La agricultura campesina realiza principalmente cultivos alimentarios de consumo masivo y está asentada en las tierras más pobres, semiáridas, o de laderas, permaneciendo ajenas al crédito.

Tradicionalmente las instituciones crediticias privadas no encuentran en la actividad agrícola las mejores condiciones para colocar sus créditos. Es por estas razones que el crédito agrícola proviene de fuentes financieras oficiales o paraestatales. En el Ecuador, por ejemplo,<sup>2/</sup> en 1983 cerca de un 85% del crédito destinado a la agricultura era otorgado por bancos de desarrollo pertenecientes al Estado.

En los años cincuenta y sesenta con el propósito de estimular el crecimiento de la agricultura, numerosos países organizaron institutos de desarrollo, corporaciones de fomento, corporaciones regionales o bancos de desarrollo destinados a aportar recursos económicos, financieros y técnicos. Estas instituciones establecieron líneas especiales de crédito para los agricultores campesinos (crédito supervisado, crédito orientado, crédito para las organizaciones, etc.).

---

<sup>1/</sup> S. Eckstein et al., *Land Reform in Latin America*, op. cit., pp. 40 y 41.

<sup>2/</sup> A. Corvalán, "La situación del sistema crediticio agropecuario en el Ecuador 1970-1982/83", Proyecto Nacional de Fomento-FAO, ECU/80/001, mimeografiado, Quito, octubre, 1983.

Sin embargo, su asistencia financiera ha sido muy limitada. Así, por ejemplo, en el Ecuador sólo 7.5% de los campesinos sujetos potenciales de crédito pudieron obtener algún tipo de financiamiento institucional en 1983. En Costa Rica, el Banco Nacional atiende preferentemente al sector agrícola. En 1983, el 78% de sus recursos crediticios correspondieron a colocaciones en este sector. Sin embargo, lo que nos interesa destacar es que el crédito destinado a los pequeños productores agropecuarios, es apenas el 7.8% de la cartera total del banco.<sup>1/</sup> En Brasil sólo el 2.4% de las explotaciones con menos de 50 hectáreas recibieron crédito de inversión en 1980 y sólo el 16% obtuvieron crédito de operación.<sup>2/</sup>

Por desgracia las instituciones financieras estatales, tienen muchas probabilidades de asimilarse a la banca comercial privada. Su propia organización, su localización, sus instalaciones y sobre todo sus procedimientos no difieren sustancialmente de los correspondientes a la banca privada.

Esta incapacidad de responder a una necesidad fundamental de la agricultura campesina, tanto en momentos críticos, lo que le permitiría mayor estabilidad, como en el desarrollo de su propia actividad productiva, le impide recibir no sólo el crédito, sino un volumen importante de recursos entregados a manera de subsidio a la agricultura (tasas de interés negativas, especialmente en condiciones de inflación elevada por ausencia de mecanismos de reajustabilidad). Esta es una de las razones que explica por qué el estrato de agricultores que hacen uso del crédito institucional se encuentre estrecho y permanentemente ligado a los bancos o instituciones financieras de carácter estatal. La clientela de los bancos de desarrollo es prácticamente cautiva, teniendo anualmente una pequeña incorporación de nuevos clientes. Los antiguos permanecen utilizando anualmente, en términos reales, cantidades similares de crédito por unidad de producción, observándose entonces, una muy pequeña incorporación de capital propio.

---

<sup>1/</sup> A. Corvalán, "Consultoría para asesorar a la Comisión de Evaluación del Sistema Bancario Nacional de Costa Rica", p. 37.

<sup>2/</sup> Antecedentes entregados por el Censo Agropecuario de 1980.

En la realidad, la necesidad de financiamiento de la agricultura campesina es evidente y se expresa a través de una multitud de necesidades que se satisfacen en el sistema financiero informal el cual tiene un costo social elevadísimo. Hay multitud de pequeñas experiencias en que el crédito formal responde efectivamente a las características de la agricultura campesina, que podrían servir de base para un abordaje distinto del problema.

8. El paso de una agricultura fundada en el uso de mano de obra a una agricultura intensiva en capital

Es bien conocido que en la agricultura campesina la tecnología aplicada a la producción es intensa en el empleo de mano de obra aportada por la familia o conseguida mediante intercambio recíproco con otras unidades familiares. La intensidad del trabajo ampliado busca maximizar el producto total aún a costa del descenso del producto medio.

Como contrapartida al uso intensivo de mano de obra, la agricultura campesina se caracteriza por una baja densidad de capital e insumos tecnológicos adquiridos fuera del predio. La capacidad de acumulación entre los campesinos está seriamente comprometida por la estrechez de recursos en que se mueve la economía campesina y la falta de apoyos institucionales externos que le permitan dar un salto razonable que evite riesgos o incertidumbres muy elevados. En síntesis, la precariedad en recursos naturales (tierra) y en capital constituyen rasgos generalizados entre los agricultores campesinos. En el caso de México <sup>1/</sup> (véase el cuadro 5), la retabulación de los datos censales del año setenta permitió establecer el valor de los medios de producción excluida la tierra, por distintos estratos campesinos. Es así como en el estrato de "infrasubsistencia" el valor promedio de los medios de producción pertenecientes a una unidad agrícola era de 120 dólares (de 1970), en una unidad de subsistencia de 200 dólares y en una unidad de los llamados campesinos estacionarios, 296 dólares. Estos tres estratos representaban más del 70% del campesinado mexicano. Estos bajísimos niveles de capital disponible contrastan con el capital de un pequeño empresario agrícola y que se acerca a los 5 mil dólares. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

---

<sup>1/</sup> CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial, Ed. Siglo XXI, México, 1982, p. 123.

Cuadro 5

MEXICO: VALOR DE LOS MEDIOS DE PRODUCCION,  
POR TIPO DE TENENCIA

(En dólares de 1970)

Tipo de productor	Valores promedio por unidad
<u>Total</u>	<u>496</u>
Campesinos	
Infrasubsistencia	120
Subsistencia	200
Estacionarios	296
Excedentarios	680
Productores transicionales	848
Empresarios	
Pequeños	4 912
Medianos	12 176
Grandes	36 560

Fuente: CEPAL, sobre la base de un reprocesamiento del  
V Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1970. Tomado  
de CEPAL, Economía campesina y agricultura empre-  
sarial, Ed. Siglo XXI, 1982.

Lo que nos interesa destacar es el abismo existente entre el campesinado pobre y las exigencias de capitalización propias, por ejemplo, de algunos cultivos permanentes o de cultivos de ciclo corto realizados con el conjunto de insumos incluido en los paquetes tecnológicos respectivos. El pasar de 200 dólares de disponibilidad total de capital por familia a sistemas tecnológicos que requieren varios miles de dólares por hectárea sin considerar para ello el valor de la tierra, provoca toda clase de dudas sobre la viabilidad de una articulación más orgánica entre las mayorías campesinas y la economía agraria moderna. Pareciera prácticamente imposible, parodiando a Raanan Weitz convertir al campesino latinoamericano en agricultor.

#### 9. La distribución de los medios de producción

El mismo estudio realizado en México muestra que los campesinos que representan el 86.6% del total de productores disponen de sólo el 35.3% del valor de los medios de producción existentes en toda la agricultura mexicana. Este antecedente refleja una concentración mucho mayor de los capitales que de la tierra siendo entonces válida para el caso mexicano la hipótesis que sustenta que la modernización entendida como la incorporación del factor capital a la función de producción ha agudizado las diferencias entre los productores agrícolas quedando nuevamente los campesinos en situación de mayor debilidad.

Capítulo IV  
CAMBIO TECNOLÓGICO, USO DEL SUELO Y  
DEMANDA DE FUERZA DE TRABAJO

El cambio tecnológico y del crecimiento productivo que está ocurriendo en la agricultura ha alterado las estructuras agrarias y su control sobre la tierra; ha incorporado nuevas formas de capital, factor este último de muy baja significación en las funciones tradicionales de producción y de elevada representación en las modernas y ha cambiado también en forma drástica las relaciones laborales y las oportunidades de trabajo agrícola para las poblaciones rurales.

En los dos capítulos anteriores se han revisado algunos aspectos relativos a la tierra y al capital. Ahora, en primer término, nos detendremos a considerar los cambios relativos al trabajo agrícola ya que constituye una dimensión clave en las transformaciones sociales en el agro. Las nuevas combinaciones de factores productivos han venido creando una demanda por fuerza de trabajo distinta en magnitud, en su estructura y en su naturaleza a la generada por las formas agrícolas tradicionales. Por ello nos ha parecido indispensable conducir el análisis hacia la revisión de los cambios en el uso del suelo y sus efectos sobre el empleo de mano de obra. Postulamos a que los distintos usos del suelo generan distintas demandas de mano de obra, diferentes calendarios de empleo de la misma y relaciones laborales de naturaleza muy diversa. En otros términos, si la modernización conduce a la especialización en el uso del suelo, dependerá de cada una de estas opciones específicas de producción el tipo de demanda de mano de obra que generen. La intensidad de los cambios en la demanda de mano de obra dependerá también de la estructura del uso del suelo y de la producción preexistente que haya sido alterada o reemplazada. En segundo lugar nos detendremos a considerar las derivaciones sociales ligadas al crecimiento de los cultivos permanentes, los cultivos industriales y las ganaderías.

1. Estructuras tecnológicas y demanda de mano de obra

Cada cultivo o cultivos agrónomicamente similares, al igual que cada ganadería, tienen unas necesidades particulares de mano de obra según sean las prácticas culturales habituales correspondientes a una determinada estructura tecnológica.



Las prácticas culturales crean un cierto perfil de empleo directamente productivo que va desde los preparativos del suelo y de los insumos hasta la cosecha y algunas labores de postcosecha necesarias para la comercialización o conservación. Intentaremos responder una primera cuestión que surge del cambio de sistema tecnológico: ¿Qué ocurre con la demanda de mano de obra al pasar de una estructura tecnológica tradicional a una moderna? Tenemos la impresión que la noción general existente sostiene que la modernización mediante la adopción de una nueva estructura tecnológica provoca un desplazamiento de fuerza de trabajo, es decir una caída en su demanda.

Es necesario entonces agrupar rubros productivos similares para analizar los antecedentes existentes evitando la dispersión en una multitud de situaciones. Para ello distinguiremos: a) cultivos permanentes o plantaciones; b) cultivos industriales de ciclo corto; y c) ganaderías.

## 2. El cambio tecnológico en los cultivos permanentes

En distintos cultivos han ocurrido cambios en sus estructuras tecnológicas desde hace varias décadas e incluso en algunos de ellos desde el siglo pasado. El paso de una estructura tecnológica a otra puede estar fundado en distintas vías de incremento de la productividad, así por ejemplo, a fines del siglo pasado el cultivo de la viña en Chile experimentó un cambio en la localización del cultivo pasando desde áreas de ladera y de secano a tierras regadas, y desde el cultivo de "cabeza" al sistema de "espaldera"; las variedades de origen meridional fueron reemplazadas por cepas traídas desde Francia. En el caso del algodón en Perú y en otros países se abandona el cultivo arbustivo por variedades anuales de tipo herbáceo balanceando su menor resistencia a enfermedades y plagas con la aplicación de pesticidas. En la década de los sesenta el cambio de la variedad Gros Michel predominante en el cultivo del banano por la variedad Cavendish de mayor resistencia a la sigatoka, va acompañada de cambios en la localización del cultivo y en la organización de la producción.

En los casos anteriores, como en la transición en las estructuras tecnológicas que se vienen operando en la actualidad en el café y en el cacao, se tendió a reestructurar las formas de organización de la producción de estos cultivos. La transición ocurrida en el cultivo de la viña y del algodón fue acompañada de una reducción de las unidades familiares de producción y de una consolidación de unidades de mayor tamaño de carácter más empresarial. En los dos últimos cultivos permanentes mencionados, el del cacao y del café como ya se ha indicado con anterioridad, es clara la tendencia hacia la formación de empresas de mayor envergadura económica.

En síntesis, los cambios en las estructuras tecnológicas de producción en los cultivos permanentes por lo general van acompañados de altos requerimientos de capital y de una fuerte elevación de la productividad, ambos hechos tendientes a desplazar las formas campesinas de producción y a consolidar unidades de carácter empresarial.

Las estructuras tecnológicas tradicionales en la fase de producción, por lo general (salvo la vid) son plantaciones desordenadas, con árboles o arbustos dispersos, que no reciben poda, sino en contados casos, que se deshiera y sólo reciben algunos tratamientos fitosanitarios limitados. Es el caso del plátano, café, cacao y cítricos. Entre las plantaciones de frutales de clima templado aun cuando se cultivan huertos con árboles colocados en hileras, lo más frecuente es que se mezclen distintas especies y variedades y que reciban algunas labores al suelo y deshierbes. En el cultivo de la vid la estructura tecnológica más tradicional es el cultivo de majuelos con plantas hileradas, pero sin espalderas por donde guíen los sarmientos. Desde fines del siglo pasado con la introducción de cepas francesas se mantiene la formación de plantas bajas (1,20 m. de altura) apoyada en espalderas de alambre liso. El cambio tecnológico más radical es el paso hacia el cultivo del parronal con toda una estructura que permite un desarrollo más alto y extenso de cada planta, disminuyendo el número de éstas.

Los nuevos sistemas tecnológicos en café y cacao, aumentan el número de plantas por hectárea (de 1 200 a 5 000 en el caso del café), las plantaciones se establecen en hileras, se aplican herbicidas para controlar maleza y otros

pesticidas para evitar plagas. Se eliminan los sombreaderos y cultivos alimenticios intercalados. En los frutales de clima templado, son plantaciones compactas, hileradas, de una sola variedad, con poda y aplicaciones de herbicidas y plaguicidas.

En síntesis, las nuevas estructuras tecnológicas en cultivos permanentes se basan: a) en el cultivo ordenado en hileras; b) de variedades mejoradas que se cultivan en bloques compactos de una misma variedad; c) en el aumento del número de plantas por hectáreas, es decir, de la densidad de plantación; d) en algunos casos los sistemas de formación de la planta (poda) y de soporte físico de las mismas, permiten un menor número de ellas pero un desarrollo individual de mayores dimensiones (parronal en el caso de la vid); e) en la aplicación de productos químicos, pesticidas y fertilizantes; y f) mecanización de las labores del suelo, siendo parcial la mecanización de otras labores.

### 3. Demanda de mano de obra en cultivos permanentes

En general las plantaciones, cualquiera sea el sistema tecnológico y cultural utilizado, requieren un elevado número de jornadas/hombre por hectárea muy superior a los cultivos de ciclo corto y a las ganaderías.

El cultivo de viña en espaldera requiere 106 jornadas/hombre por hectárea. En el caso de los cultivos de frutales de clima templado se emplean 160 jornadas/hombre por hectárea al año. El cultivo de cacao realizado en forma tradicional necesita 75 jornadas/hombre por hectárea al año. El cultivo tradicional del café en Colombia ocupa 90 a 110 jornadas/hombre por hectárea. En Brasil el sistema manual o tradicional de cultivo de la caña de azúcar requiere 151 jornadas/hombre por hectárea al año en estado de "caña seca". En Ecuador el cultivo de banano, variedad Gros Michel, requería 106 jornadas por hectárea al año.

En todos estos casos cualquier comparación con otro tipo de cultivo y ganadería no haría sino confirmar la importancia de las plantaciones en la demanda de mano de obra. El cultivo tradicional de plantaciones requiere entre tres y cinco veces más jornadas por hectárea por año, que un cultivo de ciclo corto como arroz, maíz, trigo, etc. Ahora bien, la tecnificación o el cambio en

los sistemas culturales en varios cultivos permanentes contrariamente a lo que comúnmente se piensa provoca un incremento en la demanda total de mano de obra por hectárea por año. Así, por ejemplo, en el caso del café el paso de la tecnología tradicional con baja densidad de plantas por hectárea (900 a 1 200 cafetos) cultivados bajo sombraderos, al nuevo sistema con una densidad de 5 000 cafetos por hectárea sin sombraderos ha significado elevar la demanda total de jornadas por hectárea desde 90 a 110 en el sistema tradicional, a 300-330 jornadas por año por hectárea, todo ello en plantaciones en período de producción. En Costa Rica el cambio del sistema tecnológico tradicional en el cultivo del cacao que ocupa 75 jornadas por hectárea al año, ha significado elevar las necesidades de mano de obra a 126 jornadas en el nuevo sistema.<sup>1/</sup>

En el caso de la viña el paso del cultivo tradicional de "cabeza" al sistema de "espaldera" representa un aumento desde 67 jornadas a 106 jornadas/hombre por hectárea y el cultivo de la vid en parronales para uva de mesa necesita 165 jornadas/hombre por hectárea. En el caso del parronal para uva vinífera los requerimientos de mano de obra son similares al cultivo de la viña en espaldera. En el cultivo de la caña de azúcar el sistema moderno que diferencia del tradicional realiza algunas labores en forma mecanizada, en el período de "caña soca" ocurre una pequeña disminución de 151 jornadas/hombre en el sistema manual a 134 en el sistema mecanizado. En todo caso, es un cultivo altamente insumidor de fuerza de trabajo. En los cultivos de frutales de clima templado el cambio desde el sistema tradicional significa un incremento de 33 jornadas por hectárea a 123 jornadas por hectárea.

El cambio de variedad en el caso del banano <sup>2/</sup> que permitió aumentar la densidad de plantas por hectárea y facilitó el control de plagas (sigatoka) permitió elevar el número de racimos cosechados aumentando el número de jornadas de 106 a 130 jornadas por hectárea.

---

<sup>1/</sup> En período de formación en el sistema moderno se requieren 225 jornadas por hectáreas.

<sup>2/</sup> De la variedad Gros Michel a la Cavendish.

En síntesis, en el caso de las plantaciones, su realización, cualquiera sea el sistema tecnológico empleado supone un alto nivel de empleo de mano de obra y el cambio tecnológico hacia sistemas culturales que emplean insumos genéticos, químicos y mecánicos modernos provocan un incremento en las necesidades de mano de obra. Esta mayor demanda total por hectárea está ligada al incremento considerable en la productividad por hectárea lo que requiere de mayor trabajo en las labores de cosecha y postcosecha, como asimismo, al aumento en la densidad de plantas elevando los requerimientos de mano de obra para labores de poda y limpia.

#### 4. Estacionalidad en el empleo de mano de obra en plantaciones

Junto al alto nivel de demanda de mano de obra generada por los cultivos permanentes, presentan otra característica de enorme importancia económica-social en agriculturas donde las plantaciones tienen una elevada representación. Dicha demanda es marcadamente estacional. Esta característica es común a todos los sistemas tecnológicos o culturales aplicados a cada cultivo en particular. Tanto en los sistemas tradicionales como en aquellos tecnológicamente más sofisticados esta característica está presente. Veamos algunos ejemplos. En el caso de la caña de azúcar el grueso del empleo de mano de obra ocurre durante la cosecha siendo realizada, tanto en cultivo tradicional como en el cultivo moderno, en forma manual, ocupando en promedio en el caso de Brasil 123 jornadas/hombre por hectárea. Si se toma en cuenta que el número total de jornadas ocupadas por hectáreas en el sistema tradicional es de 151 jornadas y en el mecanizado es 134, resulta que el 81% en el primer caso y el 92% en el segundo caso del total de jornadas requeridas, son aplicadas a las labores de cosecha. Esta situación extrema, cuando ocurre simultáneamente en varios millones de hectáreas crea necesariamente una movilización masiva de fuerza de trabajo hacia las regiones cañeras. Es en esta forma que el trabajo temporal alcanza progresivamente volúmenes cada vez mayores creando así estratos de trabajadores agrícolas dedicados exclusivamente a labores de naturaleza estacional.

En el caso del café la modernización del cultivo junto con aumentar la demanda de fuerza de trabajo como ya se ha dicho, provoca un calendario de empleo de la mano de obra marcadamente estacional ya que sólo las labores de recolección

de grano requiere 200 jornadas/hombre por hectárea lo que representa más de un 60% del empleo total de mano de obra requerida por hectárea. En el caso de Colombia que comentamos, sólo la cosecha duplica el total de jornadas empleadas en el cultivo tradicional del café.

En los cultivos de árboles frutales de clima templado también cualesquiera sea el sistema productivo, muestran una elevada estacionalidad representada en primer lugar por la cosecha y en segundo lugar por la poda. Así, por ejemplo, en el caso del manzano en el sistema tradicional de 33 jornadas totales por hectárea 26 son dedicadas a labores de cosecha (79%) y en el sistema moderno de 122.5 jornadas/hombre por hectárea, 81.6 son destinadas a labores de cosecha, lo que representa un 66.6%.

Quizá la única excepción en cuanto a la marcada estacionalidad en el empleo en cultivos permanentes sea el banano, ya que todas las labores se realizan mensualmente,<sup>1/</sup> y muy particularmente porque la cosecha se realiza a lo largo de todo el año y en forma manual. Esto hace del cultivo del banano uno de los que genera mayor estabilidad en el empleo a lo largo del año.

Se podrían multiplicar los casos de distintas especies de cultivos permanentes en los cuales se da igual característica en cuanto a la estructura estacional de la demanda de fuerza de trabajo; fenómeno éste que permite explicar la complementariedad existente entre las plantaciones y la agricultura familiar que sufre de insuficiencia de tierra y excedentes de fuerza de trabajo. Cuando éste no es el caso, permite explicar el fenómeno al que ya se ha hecho mención de trabajadores agrícolas, muchos de ellos sin tierra, que se desplaza desde distancias considerables hacia las áreas de plantación en períodos de cosecha.

##### 5. Los cultivos permanentes y las condiciones de vida de campesinos y trabajadores agrícolas

Es bien sabido que los altos niveles de productividad de la tierra y de la mano de obra, en los cultivos permanentes, han sido superiores a la productividad lograda en otro tipo de cultivo. Estas diferencias comparadas por ejemplo con la producción de grano dependiendo de las condiciones de mercado pueden llegar

---

<sup>1/</sup> Con la sola excepción de la fumigación contra sigatoka que puede realizarse por avión.

a representar una productividad diez veces superior. Es esta característica la que ha convertido a este tipo de cultivos en una fuente esencial de transferencia de excedentes y de base fundamental de ingreso para el sector público en aquellos países en que ellos constituyen los pilares del comercio de exportación.

Ahora bien, en el ámbito estrictamente rural la realización de estos cultivos tiene efectos característicos en la demanda de fuerza de trabajo como ya se ha indicado y además algunos efectos en cuanto a los niveles de ingreso y a las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en las áreas en que ellos se localizan. Así, por ejemplo, en un estudio reciente realizado en Costa Rica 1/ se establece que a mayor proporción de tierra dedicada a cultivos permanentes, mayor satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones rurales.

En el Perú 2/ las poblaciones que presencian las mejores condiciones de vida están ubicadas en siete departamentos de la costa en las cuales se realiza en alta proporción cultivos permanentes en condiciones de riego.

En el caso de Costa Rica habría que anotar que la distribución de la tierra en áreas donde se realizan en forma predominante el cultivo del café, cacao y otros, es más homogénea que en áreas de pastos o de cultivos de grano. Observaciones similares a la experiencia costarricense existen en Colombia y Brasil. En relación a las áreas de cultivo de café y cacao, situaciones similares se han documentado para las áreas vitícolas en Chile y México.

En síntesis, se puede argumentar con buenas razones que la elevada productividad característica de los cultivos permanentes tiene efectos positivos sobre los ingresos y los niveles de vida de las poblaciones ligadas a tales cultivos. Ello se explicaría por una estructura más homogénea de distribución de la tierra en las áreas en que se realizan estos cultivos. Sin embargo, es sabido que en torno a estos cultivos se han producido también las más grandes concentraciones

---

1/ Ministerio de Planificación, "La condición social de los costarricenses", San José, 1983, citado por Jorge Leiva.

2/ R. Flores Medina, "Mapa de la pobreza", en Agro, Revista de la Banca Agraria del Perú, Año I, Volumen I, N° 1, Lima, junio de 1984, p. 5, citado por Fernando Eguren.

de tierra observadas en América Latina, de ahí que la explicación anterior sea insuficiente para los casos de la caña de azúcar. A nuestro juicio, un elemento decisivo para explicar los niveles de ingreso de al menos una parte del personal que trabaja en estos cultivos es la organización sindical que ha acompañado a la consolidación de grandes y medianas empresas dedicadas a ella. Esta organización sindical ha sido tempranamente creada por la presencia, junto a los trabajadores agrícolas, del estrato profesional, técnico y administrativo además de obreros de las industrias o ingenios integradas frecuentemente con la producción agrícola. En Perú los principales sindicatos de asalariados fueron organizados en la costa en las grandes haciendas azucareras, a partir de 1920 y en las haciendas algodoneras a partir de 1940. En las compañías bananeras de Centroamérica la organización sindical aunque con algunas dificultades y situaciones de represión, se gestó casi simultáneamente con el establecimiento de las plantaciones. En Chile los primeros sindicatos agrícolas se organizaron en los años cincuenta en las grandes empresas vitícolas.

Por todas estas razones, las ventajas de estabilidad laboral y de ingresos relativos superiores respecto a los demás asalariados es una conquista lograda como consecuencia también del poder negociador de las propias organizaciones de trabajadores.

En todo caso, esta situación no corresponde a la experiencia vivida por los trabajadores eventuales quienes enfrentan individualmente a la empresa debiendo aceptar las condiciones ofrecidas por los empleadores según sean las condiciones generales del mercado de trabajo rural. La organización sindical no alcanza a proyectarse favorablemente sobre los trabajadores temporales, en el caso del Perú como lo anota Eguren.<sup>1/</sup>

La difusión de los efectos económicos y sociales de los cultivos permanentes está seriamente limitada por el trato dado a los trabajadores eventuales quienes frecuentemente son parte de enormes contingentes de poblaciones rurales pobres que entran en competencia por el empleo estacional que ofrecen las empresas cañeras, cafetaleras, frutícolas, vitícolas, forestales y otras. Su posición negociadora es extremadamente débil.

---

<sup>1/</sup> Fernando Eguren, después de la reforma agraria los socios de las cooperativas herederas de las haciendas cañeras han impuesto a los asalariados eventuales condiciones similares a las existentes en cualquier otra empresa.



6. El cambio tecnológico en cultivos industriales de ciclo corto

Este grupo de cultivos es el que se ha visto más directamente involucrado en la llamada "revolución verde". Lo forman principalmente cultivos productores de grano entre los cuales se destacan el arroz, el trigo, el maíz, el sorgo, la cebada y la avena, entre los cereales; la soya, el girasol entre las oleaginosas, el algodón productor de fibras y de granos oleaginosos.

Las características de estos cultivos de ciclo corto y los cambios tecnológicos a que han estado sometidos son los siguientes:

- a) Permiten una variedad importante de suelos para su cultivo. Se adaptan a tierras de gran fertilidad (a veces regada) y a tierras marginales (temporal, tierras de laderas o semiáridas o erosionadas).
- b) Son cultivos para los cuales la investigación y experimentación ha obtenido mejoramientos genéticos notables los que se expresan en variedades mejoradas de altos rendimientos, cuyas semillas pueden ser adquiridas en los mercados.
- c) Complementariamente a la calidad de la semilla y a su adaptación a condiciones ecológicas específicas, los altos rendimientos potenciales que ellas representan, exigen además: i) tierras fértiles (a veces regadas); ii) dosis elevadas de fertilizantes; iii) aplicación variable de pesticidas y herbicidas en el control de plagas y de malezas; iv) rigurosidad en los sistemas de cultivo y en la oportunidad de las distintas labores, es decir, supone un adecuado conocimiento tecnológico; v) la operación de cultivos con estas exigencias, cuyos niveles de rendimiento exigen adecuada preparación del suelo, siembra oportuna y densidades de siembra precisas, aplicación de fertilizantes y otros productos químicos en forma homogénea y en dosis y momentos determinados, se traducen en un paquete tecnológico que incluye la mecanización desde la preparación del suelo a la cosecha y primeros procesos de almacenaje o selección. Todo lo cual se expresa en un cambio en la composición del capital característico de las formas tradicionales de cultivo y producción.

7. La demanda de mano de obra en cultivos de ciclo corto

La incorporación de nuevos recursos genéticos, químicos y mecánicos, provoca un cambio en los requerimientos de mano de obra con respecto a las formas tradicionales de realizar estos cultivos, siendo menor las necesidades de jornadas de trabajo por hectárea cultivada.

Los cambios en la demanda de mano de obra se han operado en aquellos casos en que ha sido posible ya sea por la calidad de suelo o por las condiciones económico-financieras de los productores, la adopción del paquete tecnológico en su integridad incluyendo la mecanización prácticamente total de las labores culturales. Esto ha significado que no obstante las fuertes alzas en los rendimientos físicos, una drástica reducción de las necesidades de mano de obra. En el caso del cultivo del trigo el paso del sistema tradicional que ocupaba entre 30 y 40 jornadas hombre por hectárea al nuevo sistema tecnológico ha reducido el empleo de mano de obra entre 5 y 10 jornadas por hectárea. En el caso del maíz, el paso de un sistema a otro permitió una caída en el empleo desde 45 a 50 jornadas por hectárea a sólo 15 o 20 jornadas. En el caso del sorgo la situación es similar a la del trigo y muy semejante a la de la avena y cebada.

El cultivo de la soya, a diferencia de los anteriores, es un cultivo relativamente nuevo en la región, iniciado a principios de los años sesenta, experimentando una rapidísima expansión hasta los últimos años de la década del setenta. Es por ello que los sistemas tecnológicos aplicados en este caso son bastante homogéneos y se puede decir que el patrón cultural corresponde a formas modernas de producción, lo cual desde el punto de vista del empleo ha significado una cierta homogeneidad ubicándose el trabajo directo por hectárea entre 12 y 15 jornadas.

El nuevo perfil en la estructura ocupacional derivado de este cambio tecnológico está claramente determinado por la completa mecanización de los cultivos incluyendo, lo que es muy importante, las labores de cosecha. En el sistema de cultivo tradicional estas últimas labores generan una demanda estacional en los períodos de cosecha de mayor o menor significación según la extensión cultivada, lo que se expresaba en contratación de trabajadores temporales para las mismas.

8. La revolución verde y el cambio social  
en la producción de granos

A propósito de la "revolución verde" se podrían distinguir dos situaciones:

- a) El cambio tecnológico ha alcanzado una cobertura casi total en aquellas áreas en que las condiciones físicas y la fertilidad del suelo justifican económicamente la adopción del paquete tecnológico en su integridad. Esto ha sucedido en área de riego en México, Centroamérica, Brasil y el área andina. Está sucediendo en la región fértil de la pampa húmeda de Argentina y en agricultura de lluvia sobre terrenos planos y fértiles, en prácticamente todos los países. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo en las regiones semiáridas o en las tierras de ladera en las cuales predominan formas familiares de realizar agricultura. En condiciones de secano o de temporal en el caso del maíz, por ejemplo, en México, Guatemala y en el área andina, predominan los sistemas tecnológicos tradicionales y se ha llegado por la experiencia a revalorizar el patrimonio genético acumulado a lo largo de siglos el que permite rendimientos más bajos que los que se obtienen con algunas semillas mejoradas, pero más estables y seguros que los de estas últimas. Hay una marcada diferenciación en el orden geográfico.
- b) La penetración de la "revolución verde" ha tenido distintas intensidades según se trate de cultivos tradicionalmente realizados en la región o de cultivos cuya adopción ha sido coetáneo con los cambios tecnológicos que la "revolución verde" representa. En el primer caso se encuentra el maíz, el trigo y la cebada, y en el segundo, un conjunto de nuevos cultivos formados por el arroz, el sorgo y la soya. El arroz se introduce en América Latina a partir de los años treinta extendiéndose por numerosos países en las décadas posteriores; el cultivo del sorgo se inicia en la década del cincuenta experimentando también una acelerada expansión en los años sesenta/setenta, y la soya se introduce a fines de los cincuenta con una aceleradísima expansión en los años sesenta/setenta. Desde 1950 en que se cultivaba alrededor de millones de hectáreas de arroz y sorgo, se ha alcanzado una superficie cultivada de 25 millones de hectáreas a principios de los años ochenta incluyendo en ella el cultivo de la soya.

La experimentación previa a la introducción de estos nuevos cultivos, los estímulos oficiales en cuanto a transferencia tecnológica y a financiamiento condicionaron desde sus inicios la estructura tecnológica adoptada por los productores. Por otra parte, los requisitos y exigencias de los poderes compradores particulares, y de la agroindustria, condicionaron también las tecnologías empleadas en cuanto a variedades, calidad del grano, épocas de cosecha, etc.

Con respecto a los cambios sociales derivados de la "revolución verde" como se desprende de los anteriores, se han dado en forma más concentrada en áreas geográficas con un potencial productivo natural mayor y además, en forma generalizada en cultivos que al adoptarlos automáticamente integran el paquete tecnológico completo. Entre los cambios en torno a los cuales existe una mayor coincidencia entre los estudiosos de estos temas están los siguientes:

- a) Una tendencia hacia la formación de unidades de mediano tamaño, ya sea por la subdivisión de las grandes unidades latifundiarias, por la unificación y la consiguiente desaparición de las unidades minifundiarias. El mercado de la tierra tiende a reactivarse en la fase de expansión de los cultivos modernos, y dando así justificación a la permanencia de grandes extensiones como asimismo creando estímulos para la venta de las unidades más pequeñas.
- b) Junto con la tendencia estructural anterior que supone una mayor unificación de los recursos de tierra de las haciendas con la consiguiente desaparición de la aparcería, del colonato y de otras formas de cesión de tierras, las explotaciones agrícolas adquieren un mayor acento empresarial con una evaluación más estricta de los distintos factores productivos incluida la mano de obra. Esta tendencia va acompañada de la formación de un estrato de técnicos y administradores destacados en las propias explotaciones.
- c) Los dos factores anteriores han inducido a cambios en la valorización del trabajo agrícola como factor productivo ya que se ha intentado ajustar a los requerimientos estrictos derivados del cambio de la organización de explotación y del cambio tecnológico. Se ha ido así a la conformación de relaciones laborales de naturaleza salarial, lo que hace más fluida la contratación de mano de obra según el calendario de necesidades de la misma.

d) Por la generalizada incorporación de la mecanización en la realización de los cultivos de granos recientemente introducidos en la región y de buena parte de los cultivos tradicionales localizados en tierras planas y fértiles la demanda de mano de obra se ha reducido a la mitad o a una tercera parte ya que en estos cultivos prácticamente todas las labores pueden ser mecanizadas.

e) El fenómeno de la especialización y de la mecanización propio de la revolución verde en América Latina además de crear el estrato técnico-administrativo ha generado un estrato de asalariados permanentes con una alta especialización en la operación de maquinarias y equipos en la realización del conjunto de labores propias de cada cultivo. Este estrato ha elevado sus niveles de ingreso y sus condiciones de vida.

f) Con la "revolución verde" los trabajadores permanentes no especializados tiende a desaparecer y los requerimientos de trabajadores eventuales son mínimos por las razones antes indicadas en relación a la mecanización.

g) La expansión de estos cultivos cuyo destino está ligado a la agroindustria ha generado importantes niveles de empleo en actividades de servicios (transporte) y de transformación (industria).

h) La demanda de insumos de origen no agrícola y de algunos productos biológicos ha permitido la organización de empresas productoras, importadoras o distribuidoras de dichos insumos, generando también un cierto volumen de empleo en tales actividades.

i) En relación a la agricultura campesina además de haberse visto afectada por la menor oferta de tierras en mediería u otras formas de cesión de las mismas, ha tendido a disminuir considerablemente el número de unidades de tipo familiar y la superficie que ellos controlaban. En las áreas en que se ha operado en forma más intensa a la "revolución verde" se observa un proceso claro de desintegración de las economías campesinas ya que junto a las menores oportunidades de acceder a la tierra, ello no genera mayores demandas de empleo estacional, elemento, este último de gran relevancia en las estrategias de supervivencia

de las unidades campesinas y de estabilidad de las mismas. La "revolución verde" en América Latina al tender hacia la consolidación de empresas de tamaño medio ha cortado las articulaciones existentes entre las unidades minifundiarias y las explotaciones hacendales, en general de gran tamaño.

j) Sin embargo, la agricultura campesina, no está ajena a la realización de buena parte de algunos de estos cultivos, como es el caso del trigo, del arroz y del maíz en áreas en las que su presencia es secular y en las cuales estos cultivos forman parte de la estrategia de subsistencia desde hace tiempo. En distintas situaciones los campesinos han demostrado capacidad de seleccionar algunos aspectos del paquete tecnológico que son compatibles con su propia realidad. Por otra parte, en este grupo de cultivos la participación campesina es mayor cuando ha contado con respaldo de las instituciones oficiales, por ejemplo, en el caso del arroz en la costa ecuatoriana.

#### 9. Demanda de mano de obra en ganadería

Las ganaderías bovina y ovina dan origen a una demanda de mano de obra que tiene dos características fundamentales: la primera, es la extraordinaria estabilidad en el empleo que origina y la segunda es el bajo nivel de empleo en relación a la extensión de tierras que requiere y comparativamente con cualquier tipo de cultivo. En el caso de la ganadería bovina hay diferencias muy marcadas, en cuanto a la cantidad de empleo generado entre la ganadería de leche y la ganadería de carne. En el supuesto de que tanto la lechería como la crianza o engorda sean realizadas en base principalmente al pastoreo directo y sólo en forma complementaria se utilizara los concentrados, tendríamos las siguientes situaciones en cuanto a la demanda de empleo:

a) Crianza o engorda con pastoreo directo. Los requerimientos de mano de obra varían según las condiciones de la pradera y la abundancia de pastos desde 200 jornadas anuales por cada 100 animales adultos hasta 400 jornadas por cada 100 animales, ello supone un empleo de una a dos personas por cada 100 animales adultos. Los sistemas menos tradicionales en que se usa el ensilado o el deshidratado de pasto, el empleo es mayor.

b) En el caso de la lechería la situación es fundamentalmente distinta dadas las mayores exigencias originadas por la ordeña y las labores de postordeña. En estos casos el empleo por cada 100 animales adultos varía entre 1 000 a 1 900 jornadas, es decir, de cuatro a ocho personas en forma permanente. Esta es la situación más frecuente en América Latina siendo menos representativo el caso de lechería con ordeña mecánica aun cuando su número va en incremento, reduciendo por esta razón el empleo en alrededor de un 40%.

Cualquier análisis de la estacionalidad en la demanda de mano de obra de la ganadería bovina sea para leche o para carne muestra una regularidad y estabilidad notable lo que la convierte en una fuente de empleo fundamentalmente permanente y sólo en forma muy ocasional da origen a necesidades de contratación de mano de obra temporal. Con respecto a la ganadería ovina, la demanda de fuerza de trabajo se caracteriza también por su estabilidad y por sus bajos niveles de empleo. En la experiencia de la Patagonia argentina y chilena, región en la cual la mayor proporción de población ovina de América Latina, genera un empleo permanente por cada 1 000 cabezas de ganado y da origen en el período de esquila de la lana a 30 jornadas por cada 1 000 ovinos.

Las labores de esquila en presencia de una masa ganadera muy concentrada como es el caso de la Patagonia, efectivamente provoca algunas migraciones desde lugares muy distantes donde existen economías campesinas a objeto de ofrecer su fuerza de trabajo para dichos propósitos creando para esos pequeños núcleos campesinos un elemento de estabilidad al obtener ingresos monetarios relativamente altos durante el período de esquila. En términos generales, las características propias de la ganadería crean en las empresas ganaderas una cierta autarquía respecto a sus necesidades de mano de obra, las que son cubiertas con personal permanente que por lo general reside en las mismas explotaciones o en sus alrededores. La vinculación entre empresas ganaderas y economías campesinas por la vía del mercado del trabajo ha sido y fue en el pasado muy limitada. La interacción entre ambas estructuras productivas se da más bien por el lado del mercado de productos agrícolas de primera necesidad bienes que son producidos u ofrecidos por las economías campesinas.

Históricamente ha habido escasa interacción en lo que se refiere al mercado de la tierra o a la mediería en ganado. Sólo en forma limitada existe en casos de terrenos regados abundantes en pasto el arriendo temporal de talaje para el ganado de los campesinos circundantes que disponen de tierras de secano.

#### 10. Algunas consecuencias de la expansión ganadera

Varias situaciones de expansión de las poblaciones ganaderas bovinas han venido ocurriendo en distintas áreas de América Latina. Su efecto sobre las poblaciones rurales ha estado determinado primero por la adquisición de tierras a campesinos, pequeños productores o a medianos productores con el propósito de formar unidades ganaderas de cierta escala y, segundo, por la caída que el establecimiento de la ganadería provoca sobre la demanda de fuerza de trabajo, cuando desplaza cultivos de ciclo corto, sean ellos destinados a la producción de víveres en el caso de la agricultura campesina o de cultivos industriales en el caso de la agricultura comercial.

Las situaciones más conocidas de "ganaderización" han ocurrido en los siguientes casos:

- a) En América Central una vez erradicada la fiebre aftosa y con el propósito de producir carne destinada a la exportación hacia los Estados Unidos. Esta expansión de la ganadería bovina se hace mediante el avance hacia tierras de frontera donde los desplazados son ocupantes y colonos de los primeros frentes de ocupación, pero también se dirige hacia tierras de ocupación secular dedicadas a cultivos de ciclo corto y en donde los desplazados son pequeños y medianos productores. Este tipo de desarrollo ganadero impulsado por las políticas oficiales y por el sistema financiero con líneas oficiales de crédito provocó una baja en la densidad de población rural y una caída en el empleo en el sector.
- b) Otra situación que se ha manifestado en varios países de América Latina es el cambio desde cultivos especialmente de granos hacia la ganadería a raíz de políticas arancelarias, cambiarias y de importación que han deteriorado drásticamente los precios de los granos u otros productos agrícolas en circunstancias que se han mantenido ciertos mecanismos de protección a veces extraaduaneros (sanitarios) para la ganadería. Todo lo cual ha conducido a una reducción fuerte



en las áreas sembradas y su constante reemplazo por praderas o forrajeras que ha permitido un incremento de la masa ganadera. Estos cambios cuando han ocurrido en condiciones en que los cultivos eran realizados con personal permanente residente en las explotaciones o mediante la aparcería han derivado en desarraigo o expulsión de los primeros y en mayores dificultades de acceso a la tierra para los segundos.

c) En los procesos de incorporación de nuevos espacios a la actividad agrícola mediante el avance en la frontera agrícola se ha generado una importante expansión de la ganadería bovina. Como se anota más adelante, a continuación de los primeros frentes colonizadores formados por familias campesinas que abren la selva con el propósito de cultivar especies alimenticias que les aseguren la supervivencia, la degradación de los recursos que se inicia con estas formas de ocupación, especialmente de los bosques húmedos tropicales hacen más difícil e inestable sus posibilidades de asentamiento definitivo induciendo a la venta de estas pequeñas parcelas y a la formación de unidades de mediano y gran tamaño. El deterioro del ecosistema conduce a la formación de pastos los que son aprovechados mediante la organización de explotaciones ganaderas. Este tránsito desde la selva al cultivo de espacios alimenticios y de estas últimas a la ganadería configuran tres patrones de asentamientos totalmente diferentes, produce una mayor densificación de la población en el paso del primero al segundo y un retroceso demográfico en la transición del cultivo a la ganadería. Este retroceso va acompañado de nuevos movimientos migratorios de los frentes campesinos iniciales. Estos procesos se han perfilado con gran claridad en Brasil, Colombia y Panamá.

d) La ganaderización de las haciendas en algunos países del área andina y el abandono de los cultivos ha constituido una fórmula que ha permitido eludir el conflicto por la tierra de parte de los colonos y huasipungos mediante el desarraigo y el desplazamiento de éstos y su confinamiento en los márgenes de los latifundios. El paso desde las formaciones hacendales a las de naturaleza empresarial frecuentemente se ha orientado hacia la explotación ganadera y muy particularmente hacia las lecherías. Este tránsito ha estado apoyado por programas oficiales de desarrollo ganadero uno de cuyos instrumentos más relevantes ha sido el crédito subsidiado. Su efecto social más directo ha sido la caída en las necesidades de fuerza de trabajo y como ya se dijo, el desarraigo y la proletarización.

e) Algunas experiencias realizadas en Costa Rica, Colombia y Chile de fomento a la formación de pequeñas lecherías cercanas a la industria lechera y a las grandes ciudades mediante la organización de bancos ganaderos o el otorgamiento de créditos orientados de inversión han tenido un efecto positivo de estabilización, de elevación de los ingresos y del empleo entre agricultores campesinos. Ellas han permitido también demostrar la viabilidad de explotaciones ganaderas a escala familiar y la capacidad de organización y administración de este tipo de unidades. Por otra parte, en los momentos de caída en los precios de la leche y sus derivados las explotaciones lecheras familiares han reflejado claramente una mayor capacidad de resistencia sin disminuir sus niveles de producción y sin sacrificar el plantel ganadero.

11. El cambio tecnológico, la reestructuración en el uso del suelo y el empleo agrícola

Si tomamos la agricultura de América Latina en su conjunto como unidad de análisis, los cambios o tendencias registradas en la demanda de fuerza de trabajo para las labores productivas, estarían determinados por dos hechos principales:

1. Los cambios habidos en el uso de la tierra; y
2. La demanda específica de mano de obra de cada uno de los cultivos y ganaderías que conforman la nueva estructura de uso del suelo.

Al cruzar estas dos variables se puede lograr un balance en la demanda total de fuerza de trabajo y se puede, también conocer algunas características de esta última.

En el primer capítulo de este trabajo hemos anotado, al hablar de las vías de crecimiento de la producción agrícola, tres procesos fundamentales: a) una fuerte expansión de los cultivos productores de granos; b) una importante expansión de los cultivos permanentes; y c) una marcada expansión de la ganadería en base a la incorporación de nuevas extensiones de praderas.

Al analizar en este capítulo las características de la demanda de mano de obra de cada uno de estos tres grupos, se pueden proponer a manera de hipótesis ya que no se ha realizado una cuantificación que permita aún llegar a conclusiones claras, las siguientes consideraciones:

a) Tanto la expansión de los cultivos productores de grano que han incorporado tecnologías tipo "revolución verde", como los fuertes incrementos en la masa ganadera bovina, habrían provocado dos efectos sobre la demanda de mano de obra de signo contrario. Por una parte, el proceso de cambio tecnológico, especialmente en su componente mecánico, ha presionado hacia una reducción de las necesidades de mano de obra por hectárea cultivada o por cabeza de ganado. Además, el cambio tecnológico ha tendido a dar mayor regularidad en el empleo disminuyendo la fuerte estacionalidad en los cultivos de granos en época de cosecha. En síntesis, se requiere menos mano de obra por hectárea o cabeza de ganado y ha tendido a desaparecer la estacionalidad en la demanda. Estas situaciones habrían conducido a un menor requerimiento de fuerza de trabajo temporal, quedando la mayor parte de las labores a cargo de trabajadores agrícolas permanentes con algún grado de especialización. Sin embargo, el volumen del empleo de este estrato de trabajadores sería el resultado de las dimensiones espaciales que han alcanzado estos cultivos y de las dimensiones de las existencias ganaderas. Teniendo presente tales magnitudes, creemos que se puede sustentar que el trabajo permanente en la agricultura latinoamericana por este doble efecto de características opuestas, ha tendido a permanecer en cuanto al número total de trabajadores agrícolas permanentes, o incluso, a disminuir levemente.

Desde luego, que esta hipótesis requiere de una comprobación con antecedentes fidedignos, especialmente debido a que, si bien pudiera atribuirse validez para el conjunto de la agricultura latinoamericana, ella pareciera no reflejar situaciones bien conocidas en las cuales se advierte una caída neta en el empleo de trabajadores permanentes. Sin embargo, se debe tener presente que los cultivos de grano se han extendido hacia nuevos espacios, ahora regados o conquistados a la frontera agrícola al igual que ha sucedido con la ganadería que avanza a ocupar nuevas praderas. De ahí que cualquier balance tendrá que representar un verdadero mosaico de situaciones aparentemente de signos opuestos.

b) El segundo fenómeno fundamental en el uso tradicional del suelo agrícola es el incremento de la superficie dedicada a cultivos permanentes, los cuales, como ya se anotara al tecnificarse junto con elevar la productividad, elevan

también sus requerimientos de mano de obra. Esta mayor demanda se expresa en bajos requerimientos de empleo permanente y en una muy elevada demanda de empleo estacional. Es este fenómeno el que nos permite plantear una segunda hipótesis que sustenta la existencia de una expansión de la demanda de trabajo temporal la que no obstante estará afectada por la reducción en la estacionalidad ocurrida en los cultivos de granos, en definitiva constituye, por su magnitud, un fenómeno social de gran significación en la actualidad rural de América Latina. Se puede sustentar que el número de jornaleros estacionales es en la actualidad muy superior al de hace treinta años. Es bueno, en todo caso, reiterar que éste no es un fenómeno nuevo ya que se ha presentado con gran intensidad históricamente en Cuba, en algunas regiones de Brasil y de Colombia.

Será necesario continuar el análisis para dimensionar, con objetividad, las tendencias sociales que aquí se han presentado. En el capítulo siguiente, se procura revisar algunas cifras que muestren algunos indicios respecto a las tendencias seguidas por los estratos socialmente predominantes, es decir, los campesinos y los trabajadores agrícolas.

## Capítulo V

### CATEGORIAS OCUPACIONALES Y MOVILIDAD LABORAL \*

Las transformaciones que se han sucedido en la agricultura han conducido a una modificación importante en los estratos sociales característicos de las estructuras agrarias vigentes hasta no hace muchas décadas.

A través del análisis de la transición hacia una nueva estratificación se puede percibir más concretamente el cambio social en el agro. Los nuevos estratos emergentes están compuestos por las siguientes categorías:

a) El viejo estrato terrateniente de carácter oligárquico pierde su rol social y económico. Surge una nueva agricultura más dinámica, compleja y exigente, a cargo de un estrato de agricultores con mayor sentido empresarial. Esta transición corresponde a la descomposición de la hacienda y su reemplazo por unidades productivas de menor tamaño físico aunque de dimensiones económicas mayores.

b) Desde las viejas pirámides administrativas que acompañaban al régimen hacendal y de plantación y que cumplían funciones principalmente de vigilancia de la mano de obra, factor clave en esos regímenes de producción, se avanza hacia la formación de un estrato técnico-administrativo capaz de operar con el nuevo factor clave de producción como es el capital bajo sus distintas formas tecnológicas. Este nuevo estrato tiene una esfera de acción que supera los límites físicos de la unidad productiva manteniendo relaciones con los nuevos centros técnicos, comerciales, financieros, industriales y de servicios que trabajan para la agricultura siendo los encargados de participar en los intercambios que se dan con dichos centros. Este es un estrato que posee características propias del medio urbano.

c) El nuevo orden agrario fundado en nuevas estructuras tecnológicas requiere, para su operación concreta en el campo, la presencia de un nuevo estrato de trabajadores agrícolas cuyo rol es ejecutar las labores especializadas que exigen de entrenamiento en el uso de equipos, maquinaria, productos biológicos, productos químicos y conocimientos para la aplicación de paquetes tecnológicos específicos. Este nuevo estrato de trabajadores agrícolas especializados resulta la contrapartida social esencial a los sistemas modernos de producción. Ello le confiere una cierta posición negociadora. Algunos antecedentes muestran que en términos comparativos este estrato sólo representa una fracción relativamente pequeña del personal que

---

\* Este capítulo fue preparado con la colaboración del señor Pedro Tejo, Asistente de Investigación de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

estaba permanentemente vinculado al trabajo agrícola en las haciendas. Sin embargo, al extenderse la agricultura a nuevos espacios se encuentra también en las nuevas unidades allí formadas.

d) Dependiendo de las estructuras tecnológicas y de la producción realizada, el estrato anterior, de trabajadores agrícolas especializados, puede cubrir una porción muy significativa de las demandas de fuerza de trabajo de las empresas modernizadas. Sin embargo, en algunas ocasiones resulta insuficiente para cubrir tales necesidades, en cuyo caso se encuentra presente un estrato de trabajadores agrícolas no especializados o peones cuyo rol es la realización de faenas agrícolas rutinarias, imposibles aún de mecanizar. Este estrato es de difícil identificación ya que los hay de dos subcategorías: la primera formada por trabajadores agrícolas no especializados que mantienen relaciones laborales en forma permanente con las empresas conservando numerosos rasgos propios de la vida rural, y segundo, los trabajadores agrícolas no especializados temporales que realizan trabajos estacionales y que se vinculan indistintamente con diferentes empresas ubicadas geográficamente en lugares a veces muy distantes. Las labores que ellos realizan corresponden a las de más altas exigencias de oportunidad en el tiempo. Por ejemplo, las de plantación y las de recolección y cosecha.

e) Un estrato que en apariencia no ha sufrido mayores alteraciones y que representa una elevada porción de la población rural en los países de más alta ruralidad, -el campesinado- continúa reuniendo una alta proporción de la población rural de América Latina. Sigue sufriendo los efectos de la escasez crónica de tierras. Sin embargo, es un estrato que ha experimentado alteraciones en distintos planos según la intensidad de las transformaciones ocurridas en el agro pero también por el influjo de cambios más globales que afecta al conjunto social. Su reproducción está ligada con la subdivisión de la propiedad, con la reforma agraria y especialmente con el avance de la frontera.

### 1. Trabajadores y campesinos

Los estratos correspondientes a los trabajadores agrícolas y los campesinos constituyen con sus familiares el grueso de la población rural. Sin embargo, uno de los problemas más serios es distinguir entre unos y otros ya que ambos realizan el trabajo directo de la tierra. Son ellos los que ejecutan las labores agrícolas. Los trabajadores sin tierra aplican su fuerza de trabajo allí donde sean contratados por los dueños de la tierra. Los campesinos y sus familiares en edad de trabajo aplican su fuerza de trabajo en su propia tierra pero al menos una parte de ellos trabaja tierras ajenas teniendo también la condición de trabajadores. Esta fluidez que permite la existencia de vasos comunicantes entre el trabajo por cuenta propia de los campesinos y el trabajo por cuenta ajena de los trabajadores, hace difícil no sólo hacer la distinción en un momento determinado, en un censo, por ejemplo, sino que hace aún más difícil las comparaciones en distintos momentos históricos haciendo entonces poco nítida la evolución de los distintos estratos sociales en el agro. Uno de los inconvenientes que se encuentra en estos intentos de separación es la falta de correspondencia entre los distintos censos en cuanto al período de referencia de los mismos el que normalmente es distinto de un censo a otro y conociendo la marcada estacionalidad en el empleo agrícola, ello da una particular debilidad a todo intento de comparación.

Las informaciones de los censos demográficos con la movilidad creciente de la fuerza de trabajo agrícola hace que la ubicación en las distintas categorías ocupacionales sea muy relativa y cada día más difícil de establecer como ocurre por ejemplo, en el último Censo de Población y Vivienda en México, realizado en 1980 en que de una población económicamente activa total en la agricultura de 5 699 971 de personas, 1 094 732 activos no aparece especificada la categoría ocupacional a que pertenece.

Sin embargo, aunque se deba advertir a objeto de relativizar la información disponible, no es menos cierto que cambios en las cifras de magnitudes considerables pueden estar reflejando tendencias reales propias de transformaciones estructurales productivas y tecnológicas que atraviesan la actividad agrícola latinoamericana.

## 2. Asalariados y autoempleados

Con respecto a la representación del trabajo asalariado en el conjunto de la PEA agrícola, analizados los censos demográficos de ocho países sugiere que para el conjunto de éstos, dicha participación en 1950 había sido del orden del 37%, en tanto en 1970 se habría mantenido en torno al 36%. Ahora bien, en términos absolutos el número de asalariados se habría incrementado de 7 628 300 a 8 695 000 (Véase el cuadro 6). Este incremento se concentra casi exclusivamente en México, Colombia y Costa Rica, existiendo algunos países del Cono Sur como Argentina y Chile en que el número de trabajadores agrícolas tiende a disminuir. En ambos países la población rural también declina. Es notable la estabilidad en las cifras correspondientes a Brasil en que los asalariados agrícolas permanecerían en torno a 3.5 millones de activos entre 1950-1970.

Con respecto a la categoría cuenta propia y empleadores -los que unidos forman la categoría autoempleados- <sup>1/</sup> más los familiares no remunerados, representarían en 1950 el 63% de la PEA en la agricultura en los ocho países estudiados y un 64% en 1970. Como para el conjunto de estos ocho países la población rural ha crecido no obstante que los porcentajes anteriores se han mantenido, el número total de autoempleados y sus familiares no remunerados se incrementaron de 12 694 000 en 1950 a 15 418 000 en 1970. (Véase el cuadro 7). Esto representa un incremento de 21%.

Observando separadamente la evolución de los autoempleados respecto a los familiares no remunerados, ocurre que mientras los primeros aumentan de alrededor de 8.5 millones a 11.5 millones, es decir, en un 26% entre 1950-1970, los segundos tienden en el conjunto de los ocho países analizados a disminuir (menos 7%). (Véase nuevamente el cuadro 7). Esta situación merece algunas reflexiones especiales a las que nos referiremos en la sección siguiente. En todo caso como apreciación muy general, el aumento de los autoempleados entre los 20 años considerados permite pensar en la validez de la hipótesis que sostiene que en América Latina había continuado, no obstante, la penetración de nuevas tecnologías y de

---

<sup>1/</sup> Constituido por más de un 95% de trabajadores por cuenta propia.



Cuadro 6

AMERICA LATINA: ASALARIADOS AGRICOLAS EN OCHO PAISES SEGUN CENSOS  
DEMOGRAFICOS EN TORNO A 1950 Y 1970

(Miles de activos)

	1950	1970
Argentina	1 022.7	766.1
Brasil	3 514.7	3 401.4
Colombia	904.8	1 273.1
Costa Rica	91.8	130.2
Chile	473.5	389.5
Honduras	135.4	144.6
México	1 471.9	2 552.1
Panamá	13.5	38.0
<u>Total</u>	<u>7 628.3</u>	<u>8 695.0</u>

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.en base  
a los censos demográficos nacionales.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: AUTOEMPLEADOS Y FAMILIARES NO REMUNERADOS EN OCHOS PAISES  
EN 1950 Y 1970

(Miles de activos)

	1 9 5 0		1 9 7 0		
	Autoempleados	Familiares no remuneradas	Total	Autoempleados	Familiares no remuneradas
Argentina	565.6	135.7	701.3	471.7	187.4
Brasil	4 014.6	2 752.1	6 766.7	7 231.9	2 654.0
Colombia	899.5	293.5	1 193.0	981.3	373.6
Costa Rica	37.0	24.7	61.7	55.6	30.8
Chile	185.6	20.4	206.0	175.7	49.9
Honduras	161.6	92.3	253.9	225.6	94.2
México	2 535.8	857.2	3 393.0	2 177.1	563.5
Panamá	80.4	38.1	118.5	125.0	21.1
Total	8 480.1	4 214.0	12 694.1	11 443.9	3 974.5
					15 418.4

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en base a los censos demográficos nacionales.

capitales en la agricultura, un proceso de campesinización, es decir, de multiplicación del número de unidades agrícolas campesinas representadas en los censos demográficos por la categoría trabajadores por cuenta propia. Los tres millones adicionales de autoempleados que los censos demográficos registran en la actividad agrícola corresponden aproximadamente al incremento del número de explotaciones que se registra en los censos agrícolas. Sin embargo, esta hipótesis que pareciera tener validez si se toma a América Latina como unidad de análisis, resulta inaplicable cuando se observa la situación en cada país. Así, por ejemplo, en el caso de Argentina el número de autoempleados disminuye en un 17%. En México, según las cifras pareciera estarse presentando un proceso de descampesinización ya que los autoempleados entre 1950-1970 disminuyen en 14% y los familiares no remunerados en cerca de un 30%. En otros países como Brasil, los autoempleados habrían experimentado una verdadera explosión con un aumento de más de 3.2 millones de autoempleados y un incremento superior al 80% entre 1950 y 1970. En Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá se advierten incrementos menores en esta categoría. De aquí es que debe necesariamente cuestionarse la validez de hipótesis generales sobre campesinización o descampesinización ya que es a nivel de los países en que podría discriminarse en un proceso u otro.

### 3. Categorías ocupacionales y movilidad laboral en la agricultura

Como se señalaba recién, la condición de trabajadores realizadores directos de las labores agrícolas de la mayor parte de los autoempleados, especialmente de los que trabajan por cuenta propia y de sus familiares no remunerados, al igual que los asalariados, hace que se presenten serias dificultades de identidad que conducen a duplicaciones o lo que parece más frecuente, a optar por la categoría a la cual circunstancialmente se encuentren más ligados, en casos en que pudieran indistintamente ser cuenta propia o familiares no remunerados y al mismo tiempo asalariados.

Si se observan las cifras de los censos demográficos de Brasil, Panamá y México (véase el cuadro 8), se advierte que cada vez que aumentan en forma clara los asalariados, por ejemplo en Brasil entre los censos de 1970 y 1980, disminuyen

Cuadro 8

EVOLUCION DE LA PEA AGRICOLA SEGUN CATEGORIAS OCUPACIONALES  
EN BRASIL, PANAMA Y MEXICO

(miles de activos)

País	Año	Categoría de empleo			Total
		Asala- riados	Autoem- pleados	Familiares no remu- nerados	
Brasil	1950	3 515	4 015	2 752	10 281
	1960	3 260	5 846	3 230	12 336
	1970	3 401	7 232	2 654	13 287
	1980	5 248	5 372	2 041	12 661
Panamá	1950	14	80	38	132
	1960	30	99	42	170
	1970	38	125	21	184
	1980	45	81	19	145
México	1950	1 472	2 536	857	4 865
	1960	2 205	2 340	504	5 048
	1970	2 552	2 177	564	5 293
	1980	-	2 717	-	5 700

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en base a censos demográficos nacionales.

también violentamente los autoempleados y los familiares no remunerados. En Panamá, entre 1970 y 1980 ocurre igual fenómeno. En México ocurre algo similar entre 1950 y 1960 y en cierta medida entre 1960 y 1970.

Este fenómeno sugiere la formación de mercados laborales en la agricultura al cual acuden indistintamente trabajadores agrícolas sin tierra y productores agrícolas por cuenta propia y sus familiares. Por lo mismo no se puede pensar en las poblaciones agrícolas segmentadas nítidamente en categorías separadas, según sus relaciones ocupacionales. Esta situación hace difícil identificar tendencias, ya que se dan flujos hacia la condición de asalariado y vuelta hacia la condición de cuenta propia.

Los datos provisionales del último censo demográfico de México estarían sugiriendo situaciones extremas: después de tres censos anteriores que señalaban una reducción clara del número de "cuenta propia", el censo de 1980 muestra un alza en los autoempleados de tales magnitudes que alcanzaría niveles superiores a los de 1950, en cuyo caso las hipótesis de descampesinización que sugerían los tres censos anteriores sería muy relativa. Es posible que la vigencia de normas administrativas sobre venta y arriendo de tierras unido a la situación de crisis económica pudiera haber inducido a una recuperación real o ficticia de la tierra. En el mismo caso de México, las cifras provisionales del censo de 1980 muestran una situación que puede haberse originado en la metodología seguida en la realización del mismo o que pudiera estar reflejando la difusa identidad de una masa creciente de activos agrícolas que indistintamente se ocupan de las labores agrícolas de sus pequeñas parcelas o están dispuestos a trabajar como asalariados. Si esta hipótesis tuviera validez sería adecuado el empleo de la categoría de semiproletarios para una buena parte de los campesinos pobres de México y de otros países.

En el caso de Brasil se observa un proceso permanente de extensión del número de autoempleados hasta 1970 (véase cuadro 8). Sin embargo, los datos del censo de 1980 sugieren a lo largo de la década de los años setenta, un fuerte deterioro

o desintegración de los trabajadores por cuenta propia, es decir, de la agricultura campesina. En hipótesis este hecho podría estar vinculado con el proceso de transformación productiva ocurrida en algunos estados dedicados a la producción de granos ya que, simultáneamente, aparece una expansión acelerada del número de trabajadores agrícolas, una parte de los cuales son trabajadores agrícolas temporales. La interrogante que surge de estas dos tendencias aparentemente contradictorias es si en condiciones de crisis y de cambios en las políticas económicas orientadas a la agricultura empresarial o comercial estos fenómenos corresponden a un cambio estructural o si se inscriben en esta relativa movilidad según sean las demandas de fuerza de trabajo, entre las categorías ocupacionales en que separa el censo demográfico a las poblaciones económicamente activas en la agricultura. Si el proceso de desintegración de los trabajadores por cuenta propia reflejara la descomposición de la agricultura campesina, ello se habría reflejado más nítidamente en el censo agropecuario de 1980, cosa que no sucede con tanta claridad.

#### 4. Los trabajadores temporales en la agricultura

Este estrato que ha estado presente en la actividad agrícola secularmente se estima, en distintos trabajos, que ha experimentado en las últimas décadas y a raíz del proceso de tecnificación y capitalización de la producción que se ha ampliado considerablemente. La presencia de los "boias frias" en Brasil, de los trabajadores "golondrina" en varios países y bajo distintas denominaciones en prácticamente todas las agriculturas en América Latina, han creado una imagen a nuestro juicio exagerada respecto a la magnitud de este fenómeno sin calificar las condiciones en que se manifiesta.

En la revisión bibliográfica que se ha realizado sobre este tema no se ha encontrado información que permita comparar la evolución de este estrato social en distintos momentos de la historia agrícola reciente; sin embargo, sí existe documentación suficiente para afirmar que el trabajo en labores estacionales está estrechamente ligado, como se ha afirmado con anterioridad, con la expansión y tecnificación de los cultivos permanentes y, en particular, con aquellos en los cuales la cosecha no ha sido posible mecanizar. De aquí entonces que los

mercados temporales de mano de obra en la agricultura se encuentren circunscritos principalmente a las áreas de cultivos semipermanentes como la caña de azúcar y de cultivos permanentes como el café y el cacao. Las áreas de mayor demanda de fuerza de trabajo están ligadas muy directamente con el tipo de cultivo de la caña de azúcar; de ahí la importancia que ha tenido tradicionalmente este tipo de labor en la zafra de la caña en Cuba y por el notable incremento de este cultivo se destaca la situación creada en Brasil, país que ha aumentado su superficie destinada a la caña en alrededor de un millón y medio de hectáreas entre 1970 y 1983.

En áreas dedicadas predominantemente al cultivo de granos cuando se ha cambiado hacia sistemas tecnológicos modernos que encuentran la mecanización de la casi totalidad de las faenas incluida la cosecha; en tales áreas se ha presentado una tendencia a la configuración de una demanda más estable de fuerza de trabajo con importantes caídas en la estacionalidad propia de los sistemas tradicionales de producción.

Un segundo elemento, además de la estructura de uso del suelo y del tipo de cultivo predominante, es la tendencia al desarraigo de las poblaciones campesinas que residían al interior de la hacienda, estancia, plantación, fundos o fincas, ya sea por consideraciones y principalmente por temores de orden social o por razones económicas como es la mayor intensificación en el uso de capitales en reemplazo de mano de obra y la eliminación de los costos que representaba la permanencia en el predio o en la explotación de trabajadores permanentes en períodos de baja en la demanda de mano de obra. Este proceso de desarraigo es el que permite fragmentar los contratos en relación a labores muy precisas en períodos bien definidos.

Un tercer elemento que dice relación con este estrato de trabajadores temporales se refiere a la proveniencia de los mismos. Dos datos pueden ilustrarnos en este sentido: en Brasil, en 1980 según el censo demográfico de ese año, el 50.3% de los trabajadores que realizaban labores temporales eran campesinos con tierra y en Guatemala en 1977 el 86.2% correspondía también a campesinos con tierra. (Véase el cuadro 9).

### 5. El trabajo temporal en la agricultura

Los movimientos migratorios rural-rural como la generalidad de las migraciones tienen como móvil principal la búsqueda de oportunidades de trabajo. En este caso, como ya hemos dicho, en buena medida ellos tienen como punto de partida las áreas de agricultura campesina tradicionalmente excedentarias en mano de obra y deficitarias en tierra; sin embargo, otra parte importante de la oferta de la fuerza de trabajo temporal procede de trabajadores sin tierra que aportan pueblos rurales e inclusive los suburbios de ciudades de mayor tamaño. Estos movimientos migratorios temporales van decantándose con el tiempo y creando nuevos asentamientos en condiciones extremadamente precarias permitiéndoles quedar en mejores condiciones para acceder a las oportunidades de empleo que se ofrece en las zonas de demanda. En algunos casos, como ha sucedido con el desarrollo frutícola en el Valle Central de Chile, la expansión de la fruticultura ha provocado incrementos significativos de los poblados rurales que se han formado en localidades cercanas a los huertos y embaladoras de frutas. En el oriente boliviano las migraciones temporales para la zafra de la caña han derivado en un fenómeno similar.

Cuadro 9

#### PAISES DE AMERICA LATINA: COMPOSICION DEL TRABAJO TEMPORAL EN LA AGRICULTURA

	Año	Trabajo temporal (miles)			Trabajo temporal (porcentaje)		
		Jorna- leros sin tierra	Campe- sinos jorna- leros	Total	Jorna- leros sin tierra	Campe- sinos jorna- leros	Total
Brasil	1980	1 530.2	1 546.9	3 077.1	49.7	50.3	100.0
	1976-77	74.0	461.0	535.0	13.8	86.2	100.0

Fuente: Estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.



Un segundo elemento que parece venir sucediendo en relación al trabajo temporal en algunas faenas agrícolas está relacionado con el cambio en la extensión del trabajo realizado anualmente. Los ajustes que se van creando entre demanda y oferta de fuerza de trabajo, ya sea mediante la localización de esta última en forma más estratégica desde el punto de vista geográfico, como la formación de sistemas de intermediación entre trabajadores y empresas ha venido confirmando, aunque parezca contradictorio, una mayor racionalidad a las migraciones temporales si se tiene por las "formas salvajes" en que se dan en los primeros momentos de gestación de este tipo de demanda en nuevas áreas de cultivo. La comparación de los antecedentes entregados por los censos agropecuarios del Brasil entre los años 1970 y 1980 muestran que la proporción de trabajadores temporales que trabajan hasta 8 meses ha venido aumentando al igual que los que trabajan más de 8 meses. En 1970, más del 90% trabaja más de 8 meses en el año y sólo el 9% tenía trabajo en un período mayor (véase el cuadro 10), pero en 1980 los datos indican que los trabajadores temporales con un período de trabajo superior a 8 meses habría aumentado al 37%.

Un tercer aspecto relativo al trabajo temporal de activos sin trabajo fijo que prestan servicios en varios establecimientos se refiere a la intermediación, es decir, la relación entre los trabajadores y un contratista que establece acuerdo en las empresas agrícolas respecto al tipo de faena a realizar y al valor de las mismas. Este sistema al parecer está ampliamente establecido en labores cuya periodicidad y localización es altamente irregular; es por ello que se encuentra muy desarrollado en faenas de reforestación, las que se realizan sólo una vez, en varias décadas en un mismo punto. Por otra parte, este tipo de relación entre trabajadores y contratistas les da a los primeros una mayor seguridad e inclusive en algunos casos una cierta estabilidad con respecto a las fuentes de trabajo por el conocimiento y el manejo que el contratista realiza en los mercados de trabajo; sin embargo, son numerosos los abusos cometidos bajo este sistema y sobre todo son lamentables las condiciones de vida en que los trabajadores temporales soportan durante estos períodos. La proporción de trabajadores volantes que se vinculan a intermediarios o contratistas es relativamente baja como se puede apreciar en el cuadro 11.

Cuadro 10

BRASIL: TRABAJO TEMPORAL SEGUN DURACION DE LA OCUPACION  
1970 Y 1980

Período	1 9 7 0		1 9 8 0	
	Miles	Porcen- taje <u>a/</u>	Miles	Porcen- taje <u>a/</u>
Hasta 2 meses	221	10.0	285	9.0
Hasta 6 meses	1 647	73.0	1 477	48.0
Hasta 8 meses	2 040	91.0	1 926	63.0
Más de 8 meses	206	9.0	1 151	37.0
<u>Trabajadores temporales</u>	<u>2 246</u>	<u>100.0</u>	<u>3 077</u>	<u>100.0</u>

Por último, no se puede dejar de mencionar las derivaciones familiares, culturales y sociales de un trabajo tan precariamente estructurado y tan desarraigador y en definitiva proletarizante.

En los estudios sobre pobreza rural realizados durante 1983 en 15 países de la región 1/, en todos ellos se identifica a los trabajadores sin tierra que realizan labores temporales en la agricultura como el estrato más afectado por altas situaciones de pobreza crítica, lo cual está ligado con los altos niveles de subempleo que les afecta. Con el tipo de labor que realizan, que suele ser la más mal pagada de no mediar una cierta capacidad negociadora fundada más que nada en la oportunidad en que deben ser realizadas ciertas labores de cosecha, la magnitud de este estrato social explica también la amplitud del fenómeno de pobreza en las áreas rurales. En Chile, por cada trabajador permanente existe un 1.5 de trabajadores temporales; en Brasil, por cada trabajador permanente existen dos trabajadores temporales, alcanzando en este caso a un total de 4 260 000 trabajadores en 1984. 2/

1/ Informe de la Mesa Redonda sobre Pobreza Rural en América Latina y el Caribe, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile, 7-9 de mayo de 1984.

2/ Ministerio da Reforma e do Desenvolvimento Agrario, MIRAD, "Proposta para a elaboração do 1º Plano nacional de reforma agraria da nova República, PNRA", Brasília, mayo de 1985.

Cuadro 11

BRASIL: TRABAJADORES AGRICOLAS VOLANTES a/  
1980

	Total	Hombres	Mujeres	Niños b/
<u>Trabajadores agrícolas volantes</u>	<u>1 530 236</u>	<u>1 290 281</u>	<u>239 955</u>	<u>145 181</u>
con intermediarios estables	381 586	307 308	74 278	41 262
sin intermediarios estables	1 148 650	982 973	165 677	103 919

Fuente: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos Censo Demográfico, Volumen 1, Tome 5, 1980.

a/ Personas sin trabajo fijo, que prestan servicios a uno o más establecimientos, remunerados por tarifa diaria u horas, contratados por un intermediario, de quién reciben su salario o que ofrecen sus servicios directamente al responsable de los establecimientos quiénes efectúan el pago. Excluye a parceleros o medieros y otros empleados rurales que ofrecen temporalmente su fuerza de trabajo por una remuneración en dinero o su equivalente en productos.

b/ Trabajadores volantes entre 10 a 14 años de edad.

#### 6. Cambios en los niveles de subempleo en la agricultura

Un factor íntimamente vinculado a la pobreza rural es el estado de subempleo que afecta en forma crónica a campesinos y trabajadores agrícolas. De ahí la importancia que reviste el conocimiento de las tendencias seguidas por el subempleo de la fuerza de trabajo agrícola en el largo plazo. Los estudios realizados respecto a este problema son muy débiles por la dificultad conocida de medir ciertas labores indirectamente productivas y labores agrodomésticas prácticamente indiferenciables. También es conocida la dificultad de establecer en la agricultura la magnitud de la PEA y particularmente la participación de la mujer en las labores agrícolas. Algunas de estas estimaciones son contradictorias y además la revisión de las que han estado a nuestra disposición se refieren sólo a un momento preciso, lo que hace imposible conocer la trayectoria del subempleo agrícola. Uno de los escasos estudios que permiten tener una idea de la evolución en el largo plazo fue realizado por Octavio Rodríguez <sup>1/</sup> para Brasil, y su conclusión empleando seis criterios distintos de estimación es categórica. El autor sostiene que se estaría produciendo "una clara tendencia a la homogeneización del sistema económico", lo que estaría conduciendo a una cierta persistencia del subempleo pero cambiando de estructura a través del tiempo, transformándose gradualmente de agrícola en urbano. Este cambio estructural habría conducido en el caso del Brasil a un fuerte descenso en el subempleo que afecta a las poblaciones agrícolas entre 1970-1980.

La explicación que estaría detrás de este fenómeno según Rodríguez sería la expansión de las actividades modernas y la desagregación de la agricultura atrasada es decir, de las formas latifundiarias y minifundiarias, unido al fenómeno migratorio que ha trasladado gran parte del crecimiento demográfico hacia las ciudades. "El subempleo agrícola con proporción de la PEA disminuye en ambos decenios, reducción que también resulta considerable en 1960-1980". "Las cifras revelan que hacia 1960 cerca de tres cuartos del subempleo se hallaba en el sector primario y el resto en actividades no agrícolas. Veinte años después el subempleo total pasa a distribuirse aproximadamente por medidas entre sus formas rural y urbana". Esta situación sería concordante con la información que hemos entregado respecto al aumento del número de meses trabajado por los asalariados temporales en la agricultura.

---

<sup>1/</sup> Octavio Rodríguez, "Agricultura, subempleo y distribución del ingreso", CEBRAP, Sao Paulo, octubre de 1983.

## Capítulo VI

### POBLACION, PRODUCTIVIDAD Y POBREZA

#### 1. Retención de población y migración

En los años cuarenta y cincuenta cuando estaba en plena vigencia la estrategia industrializadora se afirmaba la necesidad de trasladar fuertes contingentes de población rural a las ciudades a objeto de trabajar en la industria y en los servicios. A su vez ello ayudaría al propósito de elevar la productividad de quienes permanecieran en la agricultura.

Este objetivo se ha visto cumplido al menos en lo que a migración rural urbana se refiere. La capacidad de retener población de las áreas rurales habría disminuido del 63% en el período 1940-1950, al 32.4% en el período 1980-1985. De todas maneras, en 1985 aún existe un grupo de países con altos niveles de ruralidad, superiores al 50% de su población. En todos los países con la excepción de Cuba, las tasas de crecimiento de la población rural son muy inferiores a la de la población total. (Véase el cuadro 12.)

Situaciones sorprendentes, inesperadas, se están presentando en cuanto a la evolución de la población rural en los últimos años. En Brasil en el curso de un decenio, la población rural descendió de 42.1 millones en 1970 a 38.0 millones en 1980. De 44.3% de la población total, pasa a representar sólo un 32.2% en 1980. Algunas proyecciones realizadas en 1975, esperaban 45.5 millones de rurales en 1980. De una tasa positiva de crecimiento promedio anual de 0.91% durante los sesenta, se pasa a una negativa de -0.7% promedio anual durante los setenta.

En América Latina la PEA agrícola a nivel agregado regional muestra tasas de crecimiento inferiores a las tasas promedio de crecimiento demográfico en general y desde luego, incrementos muy inferiores a las tasas de crecimiento promedio de la fuerza de trabajo de los sectores secundarios y terciarios. A su vez la tasa media anual de crecimiento de la PEA agrícola (véase el cuadro 13) es muy inferior a la tasa media de crecimiento de la población rural por la composición

Cuadro 12

AMERICA LATINA: PROPORCION DE LA POBLACION RURAL SOBRE LA TOTAL EN 1985  
Y TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL  
RURAL Y URBANA, PERIODO 1980-1985

(En porcentaje)

	Población rural (porcentaje de la población total)	Tasas medias anuales de crecimiento		
		Población total	Población rural	Población urbana
Región	32.4	2.42		
Argentina	15.5	1.19	1.08	1.61
Bolivia	57.1	2.72	1.66	3.99
Brasil	32.0	2.33	0.45	4.02
Colombia	28.7	2.17	0.04	3.60
Costa Rica	50.1	2.34	1.00	3.83
Cuba	32.9	0.62	0.15	2.10
Chile	16.4	1.69	1.13	2.30
Ecuador	53.3	3.18	2.27	4.28
El Salvador	53.1	2.97	2.02	4.10
Guatemala	59.1	2.96	2.12	4.25
Haití	72.1	2.54	1.73	4.83
Honduras	56.1	3.45	2.13	5.29
México	30.2	2.90	1.20	4.49
Nicaragua	42.1	3.32	1.63	4.67
Panamá	42.2	2.23	0.68	3.45
Perú	31.1	2.84	0.63	3.81
Paraguay	55.5	3.05	2.05	4.13
República Dominicana	48.8	2.46	0.84	4.15
Uruguay	13.5	0.71	1.59	1.15
Venezuela	18.3	3.31	0.26	3.94

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, en base al estudio de Margarita M. Errázuriz, "Dinámica demográfica y pobreza rural", en Estudio sobre la pobreza rural, FAO, 1984, p. 89.

Cuadro 13

AMERICA LATINA: TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION  
RURAL Y DE LA PEA AGRICOLA  
1960-1970

	Población rural Tasa	PEA agrícola Tasa
Argentina	-0.75	-0.2
Brasil	0.91	0.7
Colombia	0.61	0.9
Costa Rica	2.66	1.2
Chile	-0.57	-1.5
Ecuador	1.80	1.2
El Salvador	2.07	2.6
Guatemala	2.58	0.1
Honduras	1.77	1.6
México	1.77	0.5
Nicaragua	1.67	-1.5
Panamá	1.71	0.8
Paraguay	1.66	1.6
Perú	0.01	0.2
República Dominicana	1.71	1.6
Uruguay	-0.49	-0.2
Venezuela	0.92	-0.04

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en base al estudio de Margarita M. Errázuriz, "Dinámica demográfica y pobreza rural" en Estudio sobre la pobreza rural, FAO. 1984, p. 89.

de la migración rural urbana formada predominantemente por estratos en edad de trabajar. Ya en la década de 1950-1960, la tasa media anual de crecimiento de la PEA agrícola en la mayoría de los países de la región era inferior a la tasa de la PEA total. En la década 1960-1970 la tendencia se mantuvo y la mayoría de los países presentó una tasa de crecimiento de la PEA agrícola de alrededor del 70% más baja que la tasa de crecimiento total. Los países más industrializados presentaron decrecimientos absolutos. En los años ochenta, la tendencia según los primeros antecedentes disponibles, se habría profundizado, aumentando la diferencia entre el crecimiento de la PEA total y la agrícola. Para América Latina en su conjunto el crecimiento de la PEA agrícola ha sido entre 1980 y 1985 de 0.7% promedio anual. Mientras la tasa de crecimiento demográfico ha sido de 2.3% promedio anual. En términos comparativos si se analiza la capacidad de absorción de fuerza de trabajo en la actividad agrícola es muy inferior al de los otros sectores de la economía. En Brasil en 1960-1980 la PEA aumenta en 19.6 millones de personas. De acuerdo con los cálculos de Rodríguez <sup>1/</sup> en la agricultura se habrían originado 9.4 millones de esos 19.6 millones, es decir, alrededor del 48% de toda la oferta adicional de activos, suponiendo que la PEA de todos los sectores, incluida la agricultura haya crecido a una tasa uniforme igual al aumento de la PEA global. Sin embargo, a la ocupación de dicho sector se agregan sólo 0.5 millones de personas. Así pues, la agricultura se muestra incapaz de retener una gran parte de la mano de obra que ella misma genera, 8.9 millones de personas en términos absolutos en 20 años. Dicho de otro modo, en la agricultura brasileña el aumento de la oferta posible de fuerza de trabajo excedería, de no mediar la migración, largamente a su propia demanda y la diferencia constituye el 45% de la PEA adicional en todo el país en el período.

Entre los factores o condiciones más importantes y determinantes de la migración rural, se encuentran los problemas de empleo e ingreso, seguidos por la búsqueda de oportunidades educacionales y en último término aparecen las razones de orden familiar.

---

<sup>1/</sup> Octavio Rodríguez, "Agricultura, subempleo y distribución del ingreso" CEBRAP, Sao Paulo, octubre de 1983



En el análisis de los factores estructurales determinantes de la migración rural se han precisado las diferentes formas de organización de la producción agrícola por su impacto sobre la ocupación de la fuerza de trabajo agrícola. Los factores que estarían influyendo sobre esta última serían los patrones de uso del suelo, el tipo de tecnología y la concentración de la tierra. A la economía campesina se le adjudica una gran capacidad de retener población. Por el contrario a la penetración de capitalismo a sus formas de organización de la producción, y a sus derivaciones proletarizantes se les atribuye un fuerte impacto en la expulsión de población.

En síntesis la capacidad del medio rural y de la actividad agrícola para retener población ha sido baja, siendo aun menor su capacidad de retener población económicamente activa.

Después del estudio de García y Tokman <sup>1/</sup> se puede concluir que en varios países de América Latina la fuerza expulsora de población económicamente activa del sector moderno de la agricultura es significativamente mayor que la del sector tradicional. (Véase el cuadro 14.)

## 2. La productividad de la fuerza de trabajo en la agricultura

La débil expansión de la PEA en la agricultura y los conocidos incrementos del producto agrícola del orden del 3% por año, podrían hacer presumir un mejoramiento general de la productividad de la fuerza de trabajo. Sin embargo, hay que integrar al análisis el concepto de heterogeneidad estructural que en lo esencial sostiene la coexistencia de actividades de muy distintos niveles de productividad del trabajo. En los países periféricos permanecen vigentes actividades como ocurre, por ejemplo, en la agricultura donde la productividad del trabajo es muy reducida en términos absolutos siendo en ellas en las que se afincan elevados porcentajes de la PEA de esa actividad, albergando grandes contingentes de mano de obra y de población en general.

---

<sup>1/</sup> N. García y V. Tokman, citado por Margarita M. Errázuriz, "Dinámica demográfica y pobreza rural" en Estudio sobre la pobreza rural, FAO, 1984, p. 142.

Cuadro 14

AMERICA LATINA: INCREMENTOS DE LA PARTICIPACION SECTORIAL EN LA PEA TOTAL ENTRE 1950 Y 1980  
(En puntos porcentuales de participación)

	Grupo A							Grupo B					América Latina (14 países)		
	México	Panamá	Costa Rica	Venezuela	Brasil	Colombia	Guatemala	Grupo B			Uruguay				
								Ecuador	Perú	Bolivia		El Salvador		Argentina	Chile
Urbano formal	18.0	13.5	23.1	28.6	16.8	18.7	9.0	1.2	15.9	8.8	10.2	6.0	13.5	0.0	14.4
Urbano informal	9.0	8.6	0.1	0.3	5.9	7.0	-0.2	13.7	6.9	8.0	5.1	4.2	-2.1	4.5	5.9
Agrícola moderno	-1.2	2.7	-17.7	-18.9	-12.7	-10.4	0.4	-13.8	-13.9	-13.8	-10.2	-11.1	-9.1	-7.7	-9.8
Agrícola tradicional	-25.5	24.8	-5.6	-7.4	-10.0	-14.3	-9.2	-1.0	-7.4	-2.8	-4.9	-1.3	-0.1	3.2	-10.0
Minería	-0.3	-	0.1	-2.6	-	-1.0	-	-0.1	-1.5	-0.2	-0.2	-	-2.2	-	-0.5

Fuente: N. García y V. Tokman, "El subempleo en América Latina: Evolución histórica y requerimientos futuros", PREALC, documento de trabajo 198. La información proviene de estimaciones del PREALC en base censos y encuestas.

En todo caso como se ha visto recién, al tratar el tema de la retención de población y de fuerza de trabajo en la agricultura por el hecho de haberse registrado una baja capacidad de arraigamiento de ambas en el sector agrícola y dado los incrementos relativamente elevados y constantes del producto agrícola, resulta notable los incrementos medios ocurridos en la productividad de la fuerza de trabajo agrícola. En aquellos países en los cuales ha habido caídas de la PEA en términos absolutos, la productividad de la fuerza de trabajo se ha elevado en tasas promedio superiores al 3% por año entre el trienio 1950/52 y 1978/80. En numerosas agriculturas los incrementos en la productividad han sido superiores al 2% por año. (Véase el cuadro 15.)

Lamentablemente estos incrementos no se han expresado en un cambio en la notable diferenciación existente en la productividad por persona ocupada en las distintas estructuras propias de las formaciones agrarias latinoamericanas.

En el caso de México, único país en el cual ha sido estudiada la relación insumo-producto para el conjunto de la agricultura <sup>1/</sup> mediante el reprocesamiento de la información central (1970), se estableció la productividad de la fuerza de trabajo según tipo de productor. El resultado confirma la existencia de una aguda heterogeneidad en cuanto a la productividad por persona ocupada, existiendo diferencias de más de ocho veces entre las personas ocupadas en las unidades de infrasubsistencia y las ocupadas en grandes empresas. (Véase el cuadro 16.)

En general para la agricultura latinoamericana se puede afirmar, sin ningún temor a equivocarse, que la desigualdad en la distribución de la tierra unida y potenciada por una más profunda inequidad en la distribución de los nuevos recursos tecnológicos y de capital, están marcando el paisaje social existente en el medio rural el que, como se verá enseguida, está caracterizado por condiciones de vida extremadamente pobres e inclusive indigentes. El divorcio cada vez más profundo entre la fuerza de trabajo y el control de los medios de producción hacen de esta realidad uno de los desafíos más intensos planteados a los estados en general y, al sector público agrícola en particular.

---

<sup>1/</sup> CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial, op. cit., pp. 202-208.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: PRODUCTIVIDAD DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LA AGRICULTURA  
(PIB agrícola/PEA agrícola en dólares de 1970)

	1950-52	1959-61	1969-71	1978-80	Variación (en porcentaje)	
					Período 1950-52/ 1978-80	Promedio anual 1950-52/ 1978-80
Argentina	1 263	1 780	2 383	3 306	163	3.5
Bolivia	182	241	345	437	140	3.2
Brasil	208	257	333	526	153	3.4
Colombia	754	913	1 334	2 224	195	3.9
Costa Rica	748	821	1 305	1 686	125	2.9
Chile	563	681	942	1 223	117	2.8
Ecuador	392	455	579	896	129	3.0
El Salvador	473	577	646	696	47	1.4
Guatemala	499	491	742	1 081	117	2.8
Haití	143	154	168	189	32	1.0
Honduras	365	344	479	462	27	0.8
México	550	703	966	1 184	115	2.8
Nicaragua	402	407	839	897	123	2.9
Panamá	546	645	985	1 144	110	2.7
Paraguay	661	680	703	1 267	92	2.4
Perú	484	586	828	686	42	1.3
República Dominicana	353	495	542	621	76	2.0
Uruguay	1 364	1 397	1 635	2 058	51	1.5
Venezuela	466	689	1 229	1 747	275	4.8

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, según datos de la División de Estadísticas de la CEPAL y de CELADE.

Cuadro 16

MEXICO: INDICE DEL VALOR DEL PRODUCTO TOTAL POR PERSONA OCUPADA (1970)  
(Infrasubsistencia = 100)

Tipo de productor	Número de productores	Porcentaje	Valor del producto total
			Por persona ocupada
<u>Total campesinos</u>	2 557 070	100.0	
Infrasubsistencia	1 422 896	55.7	100.0
Subsistencia	414 001	16.2	179.0
Estacionarios	165 805	6.5	232.7
Excedentarios	209 704	8.2	408.1
<u>Productos transicionales</u>	297 367	11.6	229.4
<u>Empresarios</u>			
Pequeños	29 173	1.1	413.2
Medianos	9 706	0.4	626.9
Grandes	8 418	0.3	873.1

Fuente: CEPAL, Economía campesina y agricultura empresarial, Editorial Siglo XXI, sobre la base de un reprocesamiento de V censos agrícola-ganadero y ejidal, 1970.

Las políticas agrícolas y de desarrollo rural parecieran no haber logrado corregir en forma apreciable este rasgo que acompaña secularmente la historia agraria latinoamericana.

### 3. Pobreza rural

En las secciones precedentes ha quedado de manifiesto que América Latina ha experimentado cambios económicos y sociales importantes en las últimas décadas. Interesa ahora comentar cómo esos cambios han afectado las condiciones de vida de la población rural.

Los estudios efectuados en la región sobre la situación y la evolución de la pobreza rural encomendados por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO <sup>1/</sup> permiten afirmar que el crecimiento del producto agrícola, la modernización y las transformaciones que han afectado a la agricultura lejos de mejorar los niveles de vida de los pobres rurales, en el mejor de los casos, los habrían mantenido estable y, en general, éstos se habrían empeorado.

De acuerdo a la información reunida por esos estudios, debidamente estandarizada y analizada con todas las precauciones que ella exige, por los problemas de conceptualización y medición que ésta suele presentar, se estima que entre 1970 y 1980 en sólo dos países (Brasil y Honduras) se han mantenido las condiciones de pobreza, aun cuando esta situación compromete a más de la mayoría de la población rural y, en el resto de los países, ésta se habría deteriorado, presentándose casos extremos en los que habría aumentado casi en un 50% y más (Venezuela, y Chile, respectivamente).

Cabe destacar que de acuerdo a esos mismos estudios la magnitud de la pobreza rural en 1980 alcanzaba volúmenes realmente significativos. Según se desprende del cuadro 17. se acompaña, en cinco países prácticamente más de un tercio de la población se encontraba bajo niveles de indigencia; es decir, sus ingresos no alcanzaban a cubrir ni siquiera sus gastos mínimos de alimentación y, en otros tres, más del 20% de la población se encontraba en esa misma condición.

---

<sup>1/</sup> Estos estudios se realizaron en los siguientes países de la región: Bélize, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Grenada, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Cuadro 17

AMERICA LATINA: POBREZA RURAL HACIA 1980<sub>a/</sub>  
(Porcentaje de hogares rurales)

	Condiciones de indigencia	Condiciones de pobreza
Bolivia	74	86
Brasil	43	73
Colombia	37	67
Chile	11	56
Ecuador	20	46
Grenada	9	25
Haití	-	80
Honduras	-	68
Jamaica	30	51
Panamá	34	58
Paraguay	29	63
Venezuela	28	64

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO  
según antecedentes aportados por estudios de casos.  
a/ Los estudios en cuestión han medido la pobreza relacionando  
el ingreso con el valor de una canasta que permita satisfacer  
los requerimientos protéicos y calóricos mínimos de una persona.

Igualmente impactante es que en todos los países analizados, salvo uno (Grenada), más del 50% de la población vive en situación de pobreza, vale decir, no percibe ingresos suficientes para adquirir bienes y servicios considerados como mínimos para satisfacer las necesidades básicas.

Por otra parte, las transformaciones de la estructura agraria y rural han contribuido a que la condición de pobreza revista características más heterogéneas. La heterogeneidad de la pobreza se encuentra íntimamente ligada a la diferenciación social rural que ya se ha comentado. Así, a la pobreza de los campesinos minifundistas se agrega durante los últimos años la de los asalariados sin tierra, categoría que tiene también una gran heterogeneidad interna.

Es de interés destacar que tanto la mantención o la agudización de la pobreza, según los países, como su mayor complejidad se asocia a dos características de la modernización agrícola: la permanencia de una estructura de la propiedad que concentra en un reducido número de empresas agrícolas grandes y medianas la superficie agrícola de mejor calidad y el acceso al capital y a la tecnología más moderna; y, la disminución del trabajo permanente en las áreas rurales.

No obstante el análisis, el impacto de la modernización agrícola sobre la pobreza es más complejo. Algunos estudios destacan incluso que la modernización tendría efectos contrapuestos. La tendencia a disminuir la ocupación de fuerza de trabajo permanente aumentaría el número de campesinos sin tierra y sin trabajo estable, creando bolsones de pobreza. Al mismo tiempo, el incremento de demanda de fuerza de trabajo temporal aumenta las oportunidades de trabajo de los pequeños campesinos, mejorando sus posibilidades de ingreso extrapredial y, por tanto, de superar la pobreza. Reforzando esta última afirmación, también se ha destacado una asociación negativa entre incidencia de la pobreza rural y la presencia de empresas agrícolas modernas, hecho que se ha asociado a la presencia de un estrato de trabajadores permanentes especializados o semiespecializados con salarios más altos que los promedios.



Estas tendencias no hacen más que confirmar que sobre estas relaciones queda mucho por profundizar.

Por último, se ha observado que estas tendencias, aún si fueran contrapuestas, afectan la localización de la pobreza rural. Existen evidencias que la pobreza, característica tradicional de la población dispersa rural, se estaría desplazando hacia los núcleos de población rural concentrada.

La disminución del número de trabajadores asalariados permanentes en las grandes y medianas unidades productivas, ha generado corrientes migratorias, muchas de las cuales tienen como destino los pueblos y las aldeas rurales. Los núcleos de población concentrada se convierten en el lugar de residencia de los trabajadores sin tierra, quienes quedan como fuerza de trabajo de reserva para los períodos intensivos de ocupación (cosecha, control de plagas, etc.).

## Capítulo VII

### CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLITICAS AGRICOLAS Y LOS AGENTES SOCIALES

Si la acción del Estado en la agricultura se pudiera segmentar según su contenido y según la naturaleza de los instrumentos utilizados, se podrían señalar áreas diferenciadas por su importancia y por las formas concretas de operar. Sin embargo, a nuestro juicio las áreas esenciales de acción del Estado y que han venido caracterizando las estrategias y políticas oficiales son las correspondientes al financiamiento de la actividad agrícola; las relativas al ingreso agrícola; el área científico-tecnológica; y la relativa a la tierra. Estas cuatro áreas se encuentran siempre presentes y cualquiera revisión que se haga de las estrategias o políticas oficiales revelará que en torno a estos temas hay decisiones, acciones e instrumentos públicos que están presentes en el acontecer agrícola de cada país.

A primera vista podría estimarse que las políticas relativas a la tierra en general no están definidas explícitamente pero ello no significa que no exista por la vía de la norma general o de la omisión una definición del Estado respecto a la propiedad, a la herencia, a la división de predios rústicos, a los impuestos territoriales o, lo que en muchos países es más importante, respecto a la ocupación de nuevos espacios aptos para la producción agrícola.

Es posible que sea con respecto al ámbito científico-tecnológico donde más difícil resulte identificar las decisiones o acciones del Estado con respecto a la agricultura ya que los flujos tecnológicos que se dan a partir del ámbito académico, de investigación y de experimentación son a veces de menor alcance que los que circulan por la vía de los flujos comerciales. A través de ellos se distribuyen los insumos tecnológicos y se difunde la nueva tecnología alcanzando por ello bastante mayor significación que las precarias acciones del Estado apoyadas en presupuestos marginales en relación al gasto público total destinado a la agricultura.

Sin duda son más nítidas las intervenciones en el área de financiamiento y de ingreso para los productores porque ellas representan en buena medida lo que los gremios reclaman como la "definición de reglas claras".

Analizadas estas dos áreas desde el punto de vista de lo que constituye la esencia del proceso modernizador, no cabe duda que ellas son el corazón mismo de dicho proceso ya que incluyen los presupuestos destinados a inversión, los presupuestos destinados a ser transferidos como subsidios al sector privado; las líneas de crédito, las condiciones de interés y otras establecidas para el otorgamiento de los mismos; todo lo cual tiene una muy directa relación con el tema de la acumulación o de la formación de capital en el sector agrícola. Si se prescindiera de estos instrumentos difícilmente se podría esperar un cambio tecnológico significativo o el crecimiento de la producción. Tampoco sería pensable la prescindencia del Estado en el ámbito del mercado de productores, insumos y otros factores de producción a objeto de regular y garantizar ciertos niveles de ingreso para los productores. En los procesos de comercialización con mucha frecuencia se da la participación del Estado por la vía de la fijación de precios, del establecimiento de poderes compradores, del desarrollo agroindustrial, de la fijación de cuotas de importación o de los niveles arancelarios, todo lo cual tiene directa influencia en la rentabilidad de cultivos y ganaderías. Los subsidios a las inversiones, al crédito de operación incluyen las condonaciones de deuda o la prórroga de las mismas y su disolución por la vía inflacionaria, son elementos decisivos en la situación económica de los productores.

Si las políticas agrícolas por una parte, omiten medidas expresas que tiendan a modificar y a hacer más homogénea la distribución de la tierra, y por el contrario, buscan garantizar el orden agrario establecido; si las políticas agrícolas, por otra parte, en lo que son los instrumentos constitutivos de la esencia misma o el corazón de las políticas como son las medidas orientadas a garantizar ingresos a financiar la inversión privada y la operación anual de las empresas, sólo cubren a los estratos que disponen de mayores recursos, se hace difícil aceptar la existencia misma de políticas agrícolas si con ello se desea definir políticas para el sector o para la agricultura en su conjunto, con toda la complejidad y variedad estructura, agroecológico, social y cultural presente.

en esta actividad. De la revisión realizada de las políticas agrícolas, se puede desprender la existencia de un verdadero "clientelismo" en las decisiones y en la definición de los instrumentos que tienen mucho que ver con el alcance limitado de tales decisiones. Podría también, en hipótesis, sostenerse que algunas decisiones marginales que comprometen recursos públicos también marginales tienden a responder marginalmente las demandas de las mayorías agrarias marginadas. Estos intentos no alcanzan a desdibujar la opción preferente en las decisiones gubernamentales por los agentes económicos dotados de recursos. Esta hipótesis sobre políticas agrícolas y "clientelismo" podría quizás formularse en otros términos, afirmando que según sean los patrones de distribución de la tierra se van configurando, con la ayuda de las políticas oficiales, patrones similares en la distribución de los nuevos recursos tecnológicos y de capitales que se van agregando al patrimonio agrícola en cada país. Esta hipótesis tiene además como condimento las relaciones dependientes en lo científico tecnológico que hacen que los paquetes tecnológicos disponibles en los mercados originarios de países industrializados se adecúen con pequeñas modificaciones a unidades de escala semejante a las de los países exportadores de los mismos.

Por último, pensando en la necesidad que estas consideraciones contribuyan a provocar una discusión entre los participantes en el Taller CEPAL/FAO sobre Política Agrícola y Desarrollo Rural, pensamos que en su origen más profundo el estilo de crecimiento agrícola en América Latina está prefigurado no sólo por el patrón histórico de distribución de la tierra o por la política de "clientelas" formadas por los agentes económicos más dotados de recursos o por los patrones tecnológicos que siendo ajenos encuentran el espacio adecuado para su adopción, sino que están prefigurado, fundamentalmente, en lo que es y ha sido la concentración del poder estatal. Los intereses rurales por distintas razones, sólo se expresan a través de las organizaciones gremiales de ciertos productores muchas veces especializadas por producto, constituyéndose en los exclusivos interlocutores con las instituciones públicas. A la agricultura y al medio rural como quizás a ningún otro sector, le interesa la democratización del poder, la descentralización de su ejercicio y la participación social.

La inquietud que permanece después del desarrollo de este proyecto es más intensa que en sus comienzos ya que resulta difícil responder si es posible el lograr estrategias y políticas para la agricultura que tengan verdaderamente un alcance general y que responda a las demandas tan diversas de distintos grupos y de distintas zonas agrícolas de todo un país. El Taller, quizás por constituir un trabajo colectivo, pudiera ayudar a responder si son viables alternativas de crecimiento agrícola con equidad, indicando las condiciones esenciales conducentes a haber posible esas vías alternativas.

