



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

*de capacitación (tr.)*

## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PA-28

*Schetjman  
Completo*



EL NUEVO PROBLEMA AGRARIO DE LA AMERICA LATINA \*/

Antonio García

\*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación se ha tomado de Estudios Rurales Latinoamericanos, vol. 5, N° 1 enero-abril, 1982, Colombia.  
85-7-1113

Handwritten text, possibly bleed-through from the reverse side of the page. The text is mostly illegible due to fading and bleed-through.

## EL NUEVO PROBLEMA AGRARIO DE LA AMERICA LATINA\*

Antonio García\*\*

## Introducción

La agricultura latinoamericana de hoy no es sólo fundamentalmente distinta de la que emergió con posterioridad a las guerras de independencia o a las *reformas desamortizadoras* del siglo XIX, sino también de aquellas —como la del 1950— en la que la modernización capitalista adquirió un nuevo rango histórico, un nuevo ritmo y una nueva significación, al reinsertarse América Latina en un mercado mundial en proceso de *transnacionalización*, al modificarse el *esquema clásico liberal de división internacional del trabajo* y al articularse —en términos hemisféricos— el *modelo latinoamericano de capitalismo periférico o de subdesarrollo*.

Uno de los puntos de partida de este análisis consiste en definir los rasgos peculiares del *nuevo problema agrario* que se configura en este proceso de modernización y que expresa, directa o indirectamente, la *dinámica peculiar del crecimiento agrícola sin desarrollo*. (García 1982). De allí que no solamente se registre en las tres últimas décadas una dimensión 2.6 veces mayor en la capacidad productiva (volumen de producción) y un aumento de la población agrícola de 87 a 128 millones (pese a las intensas y torrenciales corrientes migratorias), sino una modificación de las *bases y estructura* del crecimiento agrícola, en las diversas fases de transformación del mercado mundial y del sistema interno del mercado.

Así como resulta fundamental —en el análisis crítico de los cambios ocurridos en la estructura agraria— la diferenciación estricta entre las fases de *internacionalización* y de *transnacionalización* del mercado mundial (correspondientes a la primera y a la segunda postguerras), reviste la mayor importancia, teórica y práctica, definir las grandes fases de transformación y expansión del *mercado interno* (la de los *mercados locales*, la de integración de un *sistema nacional de mercado* y la de la *inserción de las corporaciones transnacionales* en las áreas estratégicas del aparato productivo y de la economía de mercado), que entra a operar —en las nuevas condiciones del desarrollo capitalista— como una de las más sostenidas fuerzas motoras del crecimiento agrícola. (CEPAL 1978). En esta última fase, no sólo se advierte la emergencia de nuevas y crecientes presiones sobre la estructura agraria — las

\* Este trabajo forma parte de un amplio ensayo comprendido en el libro "Desarrollo Agrario de América Latina" que actualmente edita, en México, la editorial Fondo de Cultura Económica.

\*\* Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. (Recientemente fallecido)

que están comprendidas dentro del concepto de *presión nacional sobre la tierra*<sup>1</sup>—sino la gravitación de un proceso que modifica radicalmente el papel de la agricultura en la trama de relaciones campo-ciudad: el de impetuosa expansión de la agroindustria como fuerza motora de la integración y subordinación de la agricultura al sistema urbano-industrial, en la fase superior de la transnacionalización del capital, del mercado y del aparato productivo.

Dentro de este amplísimo contexto histórico, se produce la modernización capitalista de la agricultura, no como un limitado proceso de incorporación más o menos colonial del sistema tecnológico metropolitano, o como simple consecuencia de la capitalización de la empresa agrícola (FAO-CEPAL 1977), sino como efecto de un cierto conjunto de acontecimientos fundamentales: 1) *la articulación del sistema urbano-industrial* (en la fase superior de la concentración económica, de la industrialización básica y de la superación dialéctica de la contradicción campo-ciudad); 2) *la inserción de la agricultura en el proceso de transnacionalización*, una vez conformadas históricamente, tanto la estructura agroexportadora como la destinada al abastecimiento del mercado interno de alimentos y materias primas; 3) *la reestructuración de la economía capitalista de mercado*, dentro de los patrones ideológicos transnacionales de *sociedad de consumo*; y 4) *el recondicionamiento del sistema de poder, al insertarse las clases terratenientes o la burguesía agraria en los nuevos aparatos, las nuevas formas corporativas o las nuevas alianzas políticas orientadas hacia la dominación social y hacia el control monopólico de la economía de mercado*.

#### Cambios en las estructuras de poder

La redefinición de la trama de relaciones al interior del bloque de clases dominantes, no sólo modifica la estructura de poder, sino crea las bases y condiciones determinantes de las nuevas formas de capitalismo de Estado,

---

1

Se entiende por presión nacional sobre la tierra a aquella que expresa diversas y desiguales fuerzas que se integran en el modelo de crecimiento económico a través de la economía de mercado: el incremento poblacional, en cuanto determina un cierto ritmo de expansión de la demanda efectiva de alimentos; el proceso de industrialización, en cuanto genera una cierta demanda cuantificada y cualificada de materias primas; la urbanización y la metropolización, en cuanto impulsan unos ciertos cambios en los patrones de alimentación o en las demandas de mano de obra de origen rural; o la modernización del Estado —en sus diversos servicios, empresas o instituciones de regulación y control— en cuanto exige una creciente contribución al financiamiento del presupuesto público. Este es, desde luego, un cuadro simplificado y esquemático de los componentes de la presión nacional sobre la tierra, ya que en las actuales fases del tipo de industrialización (caracterizadas por el control transnacional de la agroindustria y de la industrialización básica), por ejemplo, se detectan las más intensas presiones sobre la estructura agraria, al exigirse a ésta una progeriva generación de recursos en moneda extranjera —a través de las exportaciones— con el objeto de financiar la importación de tecnologías atadas, bienes intermedios y de capital —de la más alta densidad de valor— o un flujo migratorio de mano de obra que permita mantener un bajo nivel de salario reales. De ahí que en la medida en que se acelera el proceso de industrialización y metropolización, se hace más intensa la presión nacional sobre la tierra y más débil la presión campesina. (García 1967 y García 1980).

sin las cuales no podría operar normalmente el proceso de transnacionalización, ni sería posible el funcionamiento de la moderna economía de mercado, ni tendría viabilidad político-económica el modelo vigente de acumulación y de concentración económica. Sin una exacta comprensión del carácter y de las relaciones establecidas entre estas nuevas estructuras de poder —fundamentadas en el aburguesamiento de las clases terratenientes, en la transformación de la tierra en un bien de inversión financiera y en la hegemonía del sistema urbano industrial— no podría evaluarse la naturaleza del sistema vigente de distribución del ingreso agrícola, la capacidad de desarticular las formas organizativas del campesinado y la nueva fisonomía, alcances y dinámica de la miseria rural.

Esta es la razón de que, pese a la adversa relación de precios de intercambio entre 1950 y 1975, a la virtual inexistencia de una investigación científica-técnica capaz de modificar el sistema tecnológico importado o de alentar una corriente propia de innovaciones, y a la extrema debilidad de los aparatos difusionistas o de extensión agrícola del Estado, el consumo de fertilizantes inorgánicos aumentó doce veces y el uso de tractores cinco veces —en el período mencionado— mientras el número de activos apenas se incrementó en el 50% y la superficie cosechada en 70%. De otra parte, en cambio se concentró en una élite de países latinoamericanos con mayor potencial de recursos y mayor desarrollo capitalista (Argentina, Brasil y México registraron el 70% de las innovaciones), en una delgada capa de explotaciones modernizadas con mayor acceso al aparato estatal y a la economía de mercado, y en un privilegiado elenco de regiones en las que se han centrado los cultivos más rentables y las más densas corrientes de inversión.

En última instancia, lo que importa precisar es en qué consiste el *nuevo problema agrario* dentro del contexto de una América Latina en la que la *urbanización desbordada*, la *concentración de la riqueza y el poder en áreas metropolitanas*, el *nuevo ordenamiento regional*, la *modificación profunda en los patrones tradicionales de ocupación del espacio* y la *conformación del sistema urbano-industrial*, han desdibujado su naturaleza y su papel, y ha creado la ficción de que el sector agrario ha dejado de ser un *sector sustantivo y estratégico*. Recientemente se ha planteado —por algunos conspicuos analistas del proceso de transnacionalización en la agricultura— si debe continuar hablándose de un *sector económico* y de una estructura agraria, en cuanto la posición ocupada en esa estructura por el productor agropecuario y los niveles de participación en el ingreso, resultan los menos relevantes frente a la agroindustria, al aparato de transformación y comercialización (instalaciones, transportes, almacenamientos, manipulación de productos) o la producción y difusión de los insumos industriales de los que actualmente dependen los niveles de productividad y la eficacia de los métodos de uso de los recursos físicos en unos ciertos niveles de la estructura.

#### Cambios de las economías campesinas

Ni la agroindustria ni la difusión de la tecnología transnacionalizada (fertilización, quimización, mecanización), ni los cambios en la estructura del mercado interno y en los métodos del *marketing* que forman parte de los

nuevos perfiles del crecimiento agrícola de América Latina, implican un desarrollo de la agricultura de adentro hacia afuera, una utilización más sistemática y racional de los recursos físicos de tierra, agua, bosque o un más óptimo empleo de la mano de obra campesina. *Este tipo de modernización capitalista implica el inevitable desencadenamiento de un proceso de expulsión de las economías campesinas localizadas en áreas estratégicas, el vaciamiento poblacional de ciertas regiones, la ocupación y agotamiento de los territorios baldíos de reserva y la implantación de un modelo dualista de crecimiento agrícola por medio del cual se ha transformado, cualitativamente, la naturaleza de la constelación latifundio-minifundio y el avance de las formas tradicionales de concentración y pulverización de la tenencia agraria.*

Si bien es cierto que la descomposición de las economías campesinas —así como la adopción del modelo de modernización capitalista de la agricultura— ha ido alimentando los torques migratorios hacia los centros dinámicos del sistema urbano-industrial, hacia los territorios baldíos y colonizables de la periferia y finalmente hacia las diversas formas del mercado internacionalizado del trabajo en el hemisferio, *no se ha producido la misma clase de proletarianización que en los países industriales, ni han desaparecido en la misma escala las economías campesinas —como formas subempresariales y dentro de las que no funcionan las leyes de racionalidad capitalista del costo-beneficio— ni han sido barridas esas formas de subempleo de la tierra y de marginalidad social características del subdesarrollo y del modelo de capitalismo dependiente.* A diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos o en otros países capitalistas desarrollados, si bien se ha provocado la proletarianización del campesino emigrante —especialmente en los países latinoamericanos con más altos niveles de industrialización y de expansión de los aparatos económicos del Estado como Argentina, Brasil o México— la preservación de ciertas áreas de economía campesina en proceso de minifundización ha venido a convertirse en un componente vital de la nueva estructura.

En este particular sentido, se ha transformado el papel desempeñado por las economías campesinas en la antigua estructura agraria —especialmente en la forma de *constelación latifundio-minifundio* (García 1976), dentro de los marcos de la economía señorial de colonato—, o aún en las primeras fases del desarrollo capitalista, cuando la explotación indirecta, el colonato y las aparcerías tradicionales fueron cediendo el paso al peonaje y al trabajo asalariado. La experiencia de México, de Bolivia y del Perú —países en los que la reforma agraria fué la puerta de entrada hacia la industrialización y hacia la implantación del modelo de modernización capitalista (una vez frustrado históricamente el modelo nacional-revolucionario de desarrollo)— ha demostrado que aún en estos países en los que se produjeron profundas transformaciones revolucionarias, se ha impuesto, a la larga y una vez desmovilizadas las fuerzas sociales que desempeñaron un papel protagónico, *un modelo concentrador y dualista de crecimiento agrícola* que centró las ventajas de la modernización en el reducido circuito de las grandes economías empresariales y que apoyó *el mercado rural del trabajo* —sus mecanismos de preservación y reproducción— en las economías campesinas, base de sustentación de una categoría típica del capitalismo periférico: el *subproletario campesino tem-*

*porario*, no enteramente proletario ni desvinculado de unos medios de producción y de una economía familiar de subsistencia y no enteramente campesino ni desvinculado de la necesidad de ingreso salarial y de la participación estacional en el mercado del trabajo.

Aparte del debate teórico sobre la *campesinización* y la *descampesinización*, la práctica de las reformas agrarias en las dos últimas décadas (inspiradas en el *modelo desarrollista* propagado por la Alianza para el Progreso), ha demostrado que tanto en la expansión de la frontera agrícola hasta los últimos territorios de reserva por medio de la colonización espontánea, como en la parcelación de latifundios marginales (desde el punto de vista del funcionamiento de la estructura y del modelo de acumulación y de economía de mercado), *el objetivo último no era organizar una nueva estructura empresarial por medio de la transferencia del excedente de tierra en los latifundios a las comunidades minifundistas con excedente de mano de obra*, sino ampliar las bases de sustentación de las economías campesinas. Esta es la razón histórica de que los pegujaleros de las haciendas de Bolivia, los huasipungueros del Ecuador, los peones feudatarios de la Sierra Peruana o los conuqueros de Venezuela —aún los ejidatarios mexicanos en tierras de temporal— se hayan liberado de las relaciones de servidumbre y hayan mejorado de condición social por medio de los diversos tipos de reforma agraria, pero hayan quedado atrapados en las economías campesinas, en las áreas minifundistas y en el mercado de trabajo estacional. Sin economías campesinas, el modelo concentrador y transnacional de crecimiento agrícola habría provocado un cataclismo rural, al generar enormes masas de campesinos sin empleo y sin tierra y al desbordar —más allá de los límites tolerables— la capacidad de asimilación del sistema urbano-industrial, en el orden económico, cultural y político. Desde una perspectiva histórica de más amplia cobertura, la economía campesina constituye la clave para explicar el tránsito entre el *latifundismo señorial* y el ciclo contemporáneo de la modernización capitalista de la agricultura, ya que el primero hizo posible el funcionamiento de una estructura agraria apoyada sobre una demografía estacionaria, una crónica escasez de brazos y un generalizado arraigo de los campesinos a la tierra —como soporte laboral de la constelación latifundista— y en el segundo se transformó en la base de sustentación de la superpoblación relativa, de la demografía dinámica y de la constante plétora del mundo rural del trabajo.

#### Fase de internacionalización de la economía agraria

En la mayoría de los países latinoamericanos, la modernización capitalista de la agricultura se inició como efecto de la *internacionalización* de aquel estrato de empresas agrícolas, pecuarias o forestales, que constituyó el soporte de una verdadera economía de exportación —desde el siglo XIX hasta la *primera postguerra*— y culminó con la *transnacionalización del mercado y del aparato productivo* con posterioridad a la segunda postguerra, con la modificación del esquema clásico de división internacional del trabajo y con la rearticulación de una economía agraria orientada hacia la exportación y hacia el abastecimiento de un mercado interno dinamizado por dos nuevos elementos: la gravitación del Sistema Urbano-Industrial y la incidencia de la moderna estructura de clases.

En la primera fase histórica, la *internacionalización* de los sectores más dinámicos de la economía agraria —el de producción de carnes, lanas y cereales en Argentina, de café y algodón en Brasil, de cacao y bananos en Ecuador, de café y bananos en Colombia, de bananos y azúcar en América Central y las Antillas— *asignó al mercado mundial el más importante rango como fuerza de transformación del modelo de crecimiento agrícola*: a partir de estas intensas y auncuando irregulares presiones, se estimuló la integración física de los países latinoamericanos por medio de las vías férreas y carretables —en procura de la *máxima movilidad espacial* y de la *minimización de los costos de transporte en las relaciones internacionales de intercambio*—, se aceleró la expansión de la frontera agrícola hacia los territorios baldíos de la periferia (fracturándose el *ordenamiento regional* característico del latifundismo señorial y del ciclo federalista de los mercados locales) y se conformó —por la vía de estas integraciones y soldamientos de las regiones insulares— un *sistema nacional de mercado*.

Resulta así que en la *dialéctica de la historia latinoamericana*, el salto histórico entre el *sistema de mercados locales* y el *sistema nacional de mercado*, entre las *regiones insulares* y las nuevas formas de *regionalización* y de *integración física*, entre el asentamiento rural de la población y las nuevas figuras de urbanización y la concentración metropolitana, está asociado con la *internacionalización* de los componentes más dinámicos de la estructura agraria latifundista y con la *inserción directa de los países latinoamericanos en un mercado mundial de hegemonía inglesa o norteamericana*.

La apertura de la frontera agrícola por medio de la nueva red de vías carretables y ferrocarrileras, hizo posible la ocupación de los *espacios vacíos* en los territorios de reserva, la implantación de nuevos patrones de asentamiento y el desarrollo del más importante, generalizado y enérgico proceso colonizador a partir de las guerras de Independencia: ese que estimuló la agricultura de riego en la costa y la incorporación agrícola de la ceja de Selva en el Perú; el que dió forma a la economía granjera y a la plantación de café, asentándolas en las vertientes boscosas de la cordillera andina en Colombia; el que desencadenó la reciente ocupación del cinturón subtropical y el consiguiente soldamiento económico de la costa y de la Sierra en el Ecuador; el que provocó en el Brasil, la pujante expansión hacia los territorios sureños del café, el algodón, los cereales y el ganado vacuno, y el tránsito de la antigua economía azucarera a las modernas formas de la plantación capitalista; o en fin, el que en Argentina, originó la transformación de la pampa húmeda en una de las más poderosas fuentes de exportación al mercado mundial de carnes, lana y cereales.

En esta fase histórica, la *dinámica del crecimiento agrícola* se apoyó, fundamentalmente, en la *expansión lineal de la superficie sembrada* y en la *gran dimensión territorial de las explotaciones latifundistas*: en la medida en que fué estimulándose la *integración física* y en que la *urbanización* pudo resolver el problema de la *movilidad espacial* por medio de los automotores, se apresuró y generalizó la incorporación de la tierra a la economía de mercado y se desencadenó el segundo proceso fundamental de cambio en el

esquema tradicional de ocupación del espacio y de división del trabajo entre la agricultura y la ganadería, como efecto del reacomodo y la notable expansión del mercado interno.

En los países andinos en los que subsistió hasta los años cincuenta ese esquema señorial de ocupación del espacio (la ganadería latifundista de pastoreo en las mejores tierras de valle y altiplano y la agricultura productora de alimentos en las laderas erosionables de la cordillera), se produjo *el descenso de la agricultura comercial a los valles de más fácil operación mecánica y más estrecha relación con la red urbana de mercados* y el tránsito de la ganadería hacia las laderas andinas y los territorios de fácil colonización. En los países Centroamericanos y Antilanos —así como en Ecuador y Colombia— el sistema neo-colonial de la plantación desempeñó un papel central en la modernización capitalista del aparato productivo, en el control de las exportaciones de azúcar o banano y en la apropiación de una elevada proporción del excedente económico: sin embargo, *semejante modelo colonialista de modernización* se caracterizó (en Guatemala, Honduras, Ecuador, Cuba o Paraguay) por la ninguna irradiación cultural sobre el resto de la agricultura, por el acaparamiento de superficies de cientos de miles o de millones de hectáreas y por el notable subempleo o la explotación depredatoria de las enormes reservas territoriales del enciave.

#### Fase de transnacionalización de la economía agraria

La segunda fase histórica corresponde al proceso de *transnacionalización* del mercado y del aparato productivo, una vez que las corporaciones transnacionales se insertan en las áreas neurálgicas de la economía nacional de los países latinoamericanos: en la industria manufacturera productora de bienes intermedios y de capital, en la agroindustria, en el aparato financiero, en el sistema de información y de comunicación social, en el comercio de insumos tecnológicos y en el control comercial de esa moderna agricultura orientada simultáneamente hacia las exportaciones y hacia el abastecimiento del mercado interno.

En este lapso histórico, la política de *sustitución de importaciones* fué adquiriendo una dimensión y una naturaleza insospechadas, ya que primero estuvo vinculada con la producción manufacturera de bienes de consumo y sólo posteriormente con la de bienes intermedios y de capital; e inicialmente pareció referirse, exclusivamente, a los proyectos de industrialización y sólo más tarde se encontró asociada con los procesos de modernización agrícola y de impetuosa expansión del mercado interno: pero el *rasgo más notable de este fenómeno no ha sido tanto el de propagación de la dinámica modernizadora desde la industria manufacturera hacia la agricultura y desde las economías de exportación hacia las economías articuladas al mercado interno, como la transformación de las corporaciones transnacionales en las principales beneficiarias de las políticas y procesos de sustitución de importaciones manufactureras y agrícolas.*

En última instancia, la sustitución de importaciones asignó a las corpora-

ciones transnacionales un *espacio propio en el mercado interno* y sometió a su *control absoluto* el comercio de tecnología, "sin que se realizara el mínimo de investigación tecnológica necesaria para adaptarla a las condiciones locales" (Herrera 1969: 705): ese hecho —más que ningún otro, inclusive el de la escasa relación existente entre la precaria investigación científica-técnica que actualmente se realiza en América Latina y los problemas básicos del desarrollo— define el *carácter del subdesarrollo* en este plano de la economía y la cultura.

Las *corporaciones transnacionales metropolitanas* (CTM) (García 1978: 622), han estado armadas de tres elementos que las diferencian de las anteriores *economías de enclave* y las constituyen en una *estructura autónoma de poder* con capacidad de *implantar sus propias reglas* y de desbordar las limitadas facultades prácticas de regulación y control de los Estados Nacionales en América Latina: a) el manejo monopolístico de una tecnología correspondiente al nivel de desarrollo de los Estados Unidos, derivada de una inconmensurable capacidad de investigación teórica y práctica (al nivel del Estado, de las corporaciones científicas, de los conglomerados y de las empresas) y preservada por medio de un artillado sistema jurídico de patentes y marcas; b) el empleo de una sofisticada capacidad organizativa y gerencial; y c) el funcionamiento como una constelación planetaria, encuadra dentro de los marcos de una estrategia global y no como un repertorio de unidades aisladas y que operan autónomamente país por país.

Tanto el largo trecho de la Guerra Fría como el proyecto desarrollista de la ALPRO, posibilitaron la rápida penetración y consolidación de las corporaciones transnacionales como piezas maestras del moderno sistema de mercado interno: se explica así el que —en el período de 1957 a 1965— hubiesen podido financiar su expansión, en un 83%, con recurso internos de la propia América Latina —por medio de reinversiones y préstamos de bancos u otras instituciones financieras<sup>2</sup>, o el que hubiesen incrementado sus ventas de los mercados domésticos a un ritmo más acelerado que el del crecimiento económico correspondiente a cada país<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> En 1968, de cerca de US\$ 1.000 millones en que consistía el financiamiento de las actividades realizadas por las subsidiarias norteamericanas en América Latina, sólo el 12% tuvo su origen en los Estados Unidos, incluyendo préstamos y donativos. (Ver, sobre el tema, Furtado 1971).

<sup>3</sup> En 1968, las ventas de filiales manufactureras norteamericanas en América Latina ascendían a US\$ 7.966 millones (cerca del 70% en las líneas de productos alimenticios procesados, químicos, equipos de transporte y maquinaria eléctrica), mientras en el resto del mundo (sin el Canadá y Europa) fueron de US\$ 7.327 millones. En la Argentina, en el período inicial de la ALPRO (1961 - 1965), la tasa media de crecimiento anual del PIB fué de 2,8% y la tasa de aumento anual de las ventas (en dólares) de las industrias manufactureras norteamericanas establecidas en el país alcanzó al 16%. Los datos correspondientes al Brasil fueron del 3,8% para el PIB y del 5% para las ventas; y a México del 6,8% y del 15% respectivamente. (Furtado 1971:54). "Es interesante hacer notar —comenta el economista mexicano Miguel Wionczek— que el crecimiento de las ventas de las empresas manufactureras norteamericanas en la región excedió con mucho la expansión del valor de la inversión. Esta expansión fué lograda con inversiones relativamente modestas y, además, financiada en pequeña parte con nuevas aportaciones de capital". (1971:101).

### Elementos de caracterización del nuevo problema agrario

En esta fase superior del modelo de modernización y de crecimiento agrícola, podrían precisarse así los más importantes elementos de caracterización del *nuevo problema agrario de la América Latina*:

I- *Si bien ha sido significativa la gravitación del incremento de la productividad en la dinámica del crecimiento agrícola (particularmente en Argentina, Brasil y México, países en los que ha sido mayor el desarrollo del sistema urbano-industrial y más elevada la participación de la industria en la generación del producto bruto), en la mayoría de países latinoamericanos el aumento del producto continúa descansando, preferentemente, en la expansión lineal del área sembrada.* Esta superficie se ha expandido en cerca de 40 millones de hectáreas desde 1950 hasta 1976, a un ritmo decreciente, al agotarse la frontera más cercana y de más fácil incorporación: en la década de los años cincuenta se registró un aumento de 20 millones de hectáreas, 14 millones de hectáreas en los años sesenta y 8 millones —la mayoría en el Brasil— durante los seis primeros años de la década del setenta.<sup>4</sup> El agotamiento de la *frontera agrícola* (en estricto sentido de frontera de la tierra apropiada e incorporada al sistema de mercado), ha planteado la necesidad de un cambio radical en el esquema general de uso de los recursos físicos, lo que implica, desde luego, no sólo una reformulación de la *reforma agraria como cambio de estructura y como pre-requisito del desarrollo rural*, sino la transformación profunda en la economía de mercado, en los patrones de distribución social del ingreso, en la generación y utilización del excedente económico y en el modelo de desarrollo.

II- Pese al equipamiento tecnológico y a los cambios en el sistema organizativo de las explotaciones comerciales —así como a la diversificación del aparato productivo y del comercio exportador— resulta aún notable el *grado de subempleo del potencial de recursos físicos de tierra, agua y bosque* incorporados a la estructura: la proporción de tierra bajo cultivo —temporal o permanente— apenas alcanza al 6% de la superficie disponible en el sistema de fincas (120.7 millones de hectáreas), estimándose en 700.8 millones de hectáreas las de *uso potencial* para la producción agropecuaria (IICA 1977:9). En la América Central, de un potencial de 26 millones de hectáreas aptas para el aprovechamiento agropecuario (Ibidem: 10), solamente se utilizan 3.7 millones de hectáreas en cultivos —temporales o permanentes— y 6.2 millones de hectáreas para ganadería de pastoreo (pastos naturales o cultivados). Aún países eminentemente rurales —en los que la expansión de la frontera agrícola en la última década ha tenido un excepcional impulso, como Paraguay— de cerca de 9 millones de hectáreas potencialmente utilizables para la agricultura, apenas se cultivan 1.5 millones de hectáreas; y de 40 millones aptas para la ganadería, se aprovechan 15.6 millones de hectáreas. (Paraguay MAG 1976).

III- *Está agotándose —o por agotarse a corto plazo— la última reserva terri-*

<sup>4</sup> En Brasil la superficie cosechada pasó de 18 millones en 1950 a 40 millones en 1977. (CEPAL 1978).

*torial* apta para la incorporación al sistema de apropiación privada de la tierra, de producción comercial y reproducción, en la más lejana periferia: de otra parte, la incorporación de los territorios baldíos localizados en esa remota periferia, está exigiendo más elevados costos—sociales y económicos— y más cuantiosas inversiones del Estado en obras de infraestructura. En el complejo ístmico de la América Central, esa reserva territorial está tocando a su fin: en el Salvador ya se ha agotado, en Costa Rica está cerca de agotarse y en los otros países de la congestionada región sólo queda un margen del 30% (Soria 1975:2), si se toma en cuenta que tanto en Honduras como en Nicaragua quedan aún grandes espacios vacíos.

IV- Al agotamiento de los territorios de reserva sobre los que ha operado la deforestación esquilmatoria —tanto por medio de las corporaciones transnacionales o de los consorcios de enclave neocolonial (extracción depredatoria de maderas, gomas, castañas, cortezas, yerbales y quebracho) como de la colonización espontánea de tipo parcelario o minifundista— se agrega el subempleo de las tierras ya incorporadas a las grandes unidades latifundistas y que constituyen un cuantioso fondo de tierras laborables: dada la manera como funcionan los patronos de distribución social del ingreso en los países de capitalismo subdesarrollado, ese nivel de subempleo de tierras laborables se determina por la *demanda efectiva* existente en una economía de mercado.

La paradoja de que coexistan un cuantioso potencial subutilizado de tierras con una enorme demanda potencial insatisfecha —en cuanto el 40% o 43% de la población latinoamericana y el 62% de la población rural se encuentran en las líneas de la pobreza, subconsumo y desnutrición (OIT 1972)— no constituye un fenómeno anormal sino una expresión característica del capitalismo periférico. Los crecientes déficits alimenticios —desde luego al nivel de las clases pobres de la ciudad y el campo— expresan la profunda brecha entre la *demanda potencial* y la *demanda efectiva* en el mercado interno: el problema de desnutrición que afecta a cerca de la mitad de la población latinoamericana, no tiene por causa la de que el aparato productivo no haya respondido a la *demanda interna efectiva*, sino el que —en razón de la manera como funciona el modelo de concentración y de distribución social del ingreso— las masas pobres no tienen ingresos suficientes para alimentarse mejor y para mejorar sus condiciones de vida (Pinto 1976:117).

Con la actual estructura de distribución del ingreso, se ha calculado en 3.6% anual la tasa de crecimiento de la *demanda interna efectiva* durante la década de los años 70 (FAO 1972): si se implantase una estrategia de redistribución drástica del ingreso, la demanda efectiva podría crecer al 5% anual, con lo que, de una parte sería necesario incrementar la producción agrícola a una tasa promedio del 4.7% anual y la ganadera a un promedio del 5.5% en la década; y de otra, podría disminuir sustancialmente la desnutrición y acercarse al nivel óptimo de una *demanda potencial*. Este análisis demuestra que las limitaciones de la producción agropecuaria no son físicas sino estructurales y están determinadas por la naturaleza misma del modelo concentrador, oligopólico y transnacional de crecimiento agrícola.

La subutilización de tierras dentro de los latifundios modernizados se ex-

presa, preferentemente, en las formas de la *pradera natural* y de las *superficies en descanso*, y se encubre en la *sobrevaluación comercial de la tierra* y en la *transformación de ésta en un bien de inversión financiera*.

V- El modelo concentrador determina una *cierta expulsión y proletarización del campesinado* (que no debe confundirse con el fenómeno de *liberación* de fuerza de trabajo en los países capitalistas desarrollados, en los que la estructura agrícola puede funcionar —como en Estados Unidos— con menos del 5% de la población activa) y una *división del trabajo* que determina la *localización geoeconómica* y la *distribución de recursos* (físicos, humanos, financieros, tecnológicos) entre los dos grandes e interrelacionados componentes de la estructura: el de las *economías capitalistas empresariales* y el de las *economías campesinas subempresariales*, localizadas las primeras en las *áreas neurálgicas* y más valorizadas del crecimiento agrícola y de la economía de mercado, y las segundas en los cinturones de tierras en proceso de minifundización y de las que sin embargo, depende la producción de más de la mitad de los alimentos básicos: en la América Central, en las economías campesinas minifundistas se produce alrededor del 60% de los granos básicos destinados al consumo centroamericano (Gabaardi 1975: IV-1).

Las familias campesinas minifundistas y de peones sin tierra constituyen cerca de las tres cuartas partes de las familias agrícolas en diversos tipos de países latinoamericanos, en la década de los años sesenta (61% en Argentina, 68.4% en Brasil, 70.7% en Chile, 70.2% en Colombia, 88% en Ecuador y más del 88% en Guatemala y Perú —Barraclough y Collarte 1972: 52): el problema —desde luego— no consiste sólo en la cuantiosa magnitud de las familias pobres del campo, sino en la *excesiva sobrecarga laboral* concentrada en las áreas de minifundio: en Argentina, un 30% de la mano de obra rural ha estado reducida en el 3% de la tierra agrícola; en Colombia, el 58% de la mano de obra en el 5% de la tierra; y en Guatemala, el 68% de la mano de obra rural en el 15% de la tierra (Ibídem: 62-63).

*El campesinado anclado en las áreas de minifundio y el peonaje campesino sin tierra*, conforman, en un sentido estricto, una *masa marginal*, no en el sentido de que se localicen fuera de la estructura de clases (Bartra 1974: 48) sino en el de que se encuentran en *condiciones marginales* en relación con la economía de mercado, con los niveles de participación en el ingreso agrícola y con las posibilidades de utilización de los servicios asistenciales del Estado. Esa *marginalidad* se expresa también en la *desorganización* y *desmovilización* del campesinado minifundista, que anula la capacidad de ejercer presiones políticas y de modificar siquiera los términos de distribución del ingreso agrícola (IICA 1977: 21).

VI- La *transnacionalización del mercado* ha tenido como efecto el incremento de las exportaciones agrícolas primarias —en particular de aquellas que abastecen de materias primas a la agroindustria de la Metrópoli (café, azúcar, cacao, fibras textiles naturales, etc.)— así como también el aumento de las importaciones de aquellos productos (lácteos, oleaginosos, cereales) que las naciones industriales producen en mayor escala y exportan —procesados— a través de los canales que controlan, en los más diversos niveles,

las transnacionales de la alimentación. El valor de las exportaciones agrícolas aumentó a partir de 1968 a una tasa general del 10%, pero más como efecto de la elevación coyuntural de los precios mundiales que del incremento físico de la masa exportada (entre 1963 y 1974 el volumen de la exportación agrícola latinoamericana aumentó a un promedio del 1.4%, mientras la exportación agrícola del mundo lo hizo a la tasa de 3.4% anual), descendiendo la participación de América Latina en las exportaciones agrícolas del mundo de 20.9% en 1950 a 12.6% en 1975. El valor de las importaciones agrícolas —dada la creciente dependencia latinoamericana de esas importaciones, particularmente de alimentos— fluctuó entre el 31% y el 37% del valor de las exportaciones agrícolas entre 1955 y 1973, ascendiendo al 44.8% en 1974 (Ibidem).

Sin embargo, estos hechos deben evaluarse a la luz de la manera como funciona el *modelo de transnacionalización* y del nuevo papel asignado a la organización y expansión de los mercados internos, provocando una disminución —entre 1950 y 1975 del 23% al 15%— de la fracción de la producción latinoamericana destinada a la exportación, así como un sensible aumento —del 9% al 12%— del volumen de productos agrícolas que importan los países latinoamericanos para su abastecimiento regional. (CEPAL 1978)

Dada la naturaleza del modelo de industrialización dependiente en los países atrasados, se estima que por cada 10% de incremento de la producción manufacturera (período 1963-1973), ha debido aumentarse en 10.8% la importación de materias primas naturales, estableciéndose una inflexible relación entre el crecimiento industrial y las importaciones tanto de bienes intermedios y de capital como de materia prima (Rimalov 1977: 62). Se explica así la paradoja —tan característica del nuevo esquema de división internacional del trabajo— de que mientras la importación de materias primas minerales y agrícolas por los países capitalistas desarrollados se incrementó en 22.7% entre 1953 y 1973, en los países subdesarrollados ese coeficiente se elevó al 582%.

De otra parte, la transnacionalización del mercado de productos agrícolas ha impuesto un cambio muy profundo en el comportamiento de los conglomerados y corporaciones transnacionales en América Latina, tanto en el sentido de abandonar progresivamente la *producción primaria* y el antiguo modelo de las *plantaciones de enclave* —centrando su actividad y su hegemonía en el campo de la agroindustria, la manufactura básica, la comercialización y la tecnología— como en el de promover la formación de un moderno y coherente sistema de empresas mixtas: por medio de este sistema las transnacionales se han asociado con el Estado (modelo de la *chilenización del cobre*, a fines de la década de los años sesenta), con las burguesías locales (penetración en la industria tradicional textilera y alimentaria en Colombia) o con las *cooperativas de producción y las empresas campesinas asociativas* (contratos de asistencia técnica y de comercialización exclusiva del banano de exportación producido por las cooperativas hondureñas de Guanchías, o contratos de abastecimiento de leche a la Nestlé por ejidos colectivos del Plan Chantlpa en México o asociación entre el Estado, la transnacional y los campesinos en la producción de palma africana en Costa Rica). En Ecuador, en

Colombia, en Panamá o en América Central, los consorcios bananeros clásicos han vendido tierras comercialmente sobrevaluadas — tanto las de *cultivo* como las de *reserva*— conservando el más severo control sobre la tecnología y sobre la comercialización y minimizando los riesgos políticos originados en la presión campesina sobre la tierra y en la reforma agraria.

VII- Finalmente, es necesario señalar un elemento clave en la configuración del nuevo problema agrario de América Latina: la nueva articulación del modelo latinoamericano del capitalismo de Estado —en el proceso de transnacionalización— en cuanto, de una parte, se han ampliado y sistematizado las políticas de *liberalización económica* —tan indispensables para *consolidar las estructuras monopolísticas y para garantizar la libre movilidad de las corporaciones transnacionales, la libre inversión y la libre exportación de beneficios*<sup>5</sup> y de otra, ha aumentado la transferencia de recursos públicos —financieros y tecnológicos— al sistema de agricultura empresarial y modernizada en la medida en que se ha incrementado la participación estatal en el ingreso nacional y en que las corporaciones patronales del campo han asumido la *representación gremial* del campesinado: de allí que la proporción de familias agrícolas atendidas por los servicios de extensión del Estado haya sido apenas del 12% en México, del 7.3% en Guatemala, o del 4.3% en Costa Rica (HICA 1977: 21).

*La integración de la agricultura al sistema urbano-industrial por la triple vía de la agroindustria, del suministro de insumos industriales (básicamente, fertilizantes químicos, máquinas, plaguicidas y alimentos concentrados para el ganado) y del amplísimo sistema de comercialización (depósitos, créditos, financiamiento, tipificación, empaque y venta de productos en diversos niveles de la economía del mercado) —no sólo implica la sujeción de la agricultura a uno de los sectores industriales con ritmo más acelerado de crecimiento y con una mayor significación en la economía latinoamericana, sino la subordinación a las corporaciones transnacionales y la inevitable integración al proceso de transnacionalización del mercado.* En el control transnacional de la agroindustria —en particular de la industria alimentaria— culmina el proceso contemporáneo de *internalización* de las transnacionales en el aparato productivo y en la economía de mercado de los países latinoamericanos, en el último decenio<sup>6</sup>: unas pocas transnacionales controlan el 70% de

<sup>5</sup> El control estatal de la exportación de beneficios por el capital extranjero (fundamentalmente del operado por corporaciones transnacionales), originó, en parte, el derrocamiento de los gobiernos de J. Goulart en Brasil y de Salvador Allende en Chile. El establecimiento de una limitación a la exportación de beneficios —de parte del capital extranjero— cercana al 14%, determinó la salida de Chile (gobierno militar) del Pacto Subregional Andino. Estos hechos políticos demuestran la importancia que las corporaciones transnacionales asignan a la liberación económica en los países de capitalismo periférico (en tanto se refuerzan las estructuras proteccionistas en los países capitalistas desarrollados), a la libre acumulación y a la libre exportación de beneficios.

<sup>6</sup> “Durante el último decenio, la tendencia más importante de la agricultura ha sido la rápida difusión de las empresas agrícolas transnacionales, abarcando una amplia gama de productos, su elaboración industrial, su comercialización, así como la in-

las plantas industriales, el 75% de los alimentos industrializados y el 25% de las cosechas (Herrera 1971); *habiéndose ganado la capacidad efectiva de implantar el modelo tecnológico y consumista de la Metrópoli* y las reglas de la dependencia financiera y comercial: importación de materias primas, bienes intermedios y de capital; pagos (en moneda extranjera) por asistencia técnica y regalías (patentes y marcas), especialmente en las líneas de los productos lácteos, alimentos balanceados para el ganado, procesamiento de cafés solubles y téis o conservación, empaquetado y envasado de frutas, legumbres, pescados y mariscos (Sánchez 1979:7).

La industria alimentaria —que en razón de su estructura debe operar con una tecnología casi totalmente extranjera (en un 80%)— dispone de más de la mitad de la superficie de riego, crece a tasas anuales características del sistema urbano-industrial (las tasas anuales promedio de crecimiento de los alimentos procesados —en el período 1961-1974— han sido del 6% para el trigo, del 4.4% para el maíz, del 6.5% para el azúcar y del 4.10% para la leche, en los diversos países latinoamericanos) y se ocupa, preferentemente, de los sectores de población con más alto nivel de ingreso per cápita. Se ha producido así la incorporación de los alimentos en el mercado de manufacturas con más elevada valorización comercial (procesamiento, empaque, comercialización a través de la red de supermercados) y la profundización de la brecha entre los niveles de consumo y los hábitos nutricionales de las clases ricas o con mayores ingresos —consumidores de alimentos manufacturados y que se venden a seis veces su precio real— y los hábitos de las clases pobres que, con salarios reales seis u ocho veces inferiores a los existentes en los países capitalistas desarrollados, de una parte, deben abastecerse con productos originados en las economías campesinas (no procesados y con menor densidad de valor) y de otra, se encuentran compelidos —dada la estructura transnacional de la publicidad, la información y la comunicación de masas— a participar marginalmente en el mercado urbano de alimentos procesados.

#### Conclusiones

De acuerdo con los términos y sentido de este análisis, el nuevo problema agrario de América Latina se caracteriza porque ya no puede abordarse como una *cuestión sectorial* y limitada a las fronteras del campo —dentro del clásico enfoque positivista que establece la dicotomía entre lo rural y lo urbano— ya que en la nueva fase histórica, se encuentra íntimamente entrelazado —o integrado— con la constelación de problemas que expresan la naturaleza del modelo latinoamericano de capitalismo dependiente o periférico: 1) la transnacionalización del mercado y del aparato productivo; 2) la inserción en un *mercado mundial* en el que se han producido modificaciones profundas en el esquema de división internacional del trabajo, aun cuando

---

roducción de maquinaria y tecnología metropolitanas cuyas principales características han sido las que conllevan un subempleo y desempleo cada vez mayores y de que no estimulan la investigación, ni el desarrollo científico-tecnológico propio." (UNRISD 1979:15).

agricultura y la incorporación de las clases terratenientes en los nuevos bloques de poder; 4) la reestructuración del mercado interno de acuerdo con los patrones organizativos, la cultura y las líneas ideológicas de la *sociedad de consumo*; 5) la transformación del sistema de comunicación social (especialmente en las áreas con un campo más universal de influencia como la radio y la televisión) en el *principal aparato ideológico del Estado*; 6) la adopción irrestricta o colonial del *sistema tecnológico metropolitano* que ha generado, en el campo, un *nuevo tipo de concentración de la propiedad sobre la tierra y sobre la distribución del ingreso* (UNRISD 1979:12) y ha impedido *el desarrollo de una investigación científica enderezada a la formación de una propia tecnología*, y en fin, el bloqueo de las posibilidades de un mínimo desarrollo social al abandonar —los Estados— a las corporaciones transnacionales, *el problema estratégico de la alimentación*, de los *tipos de consumo* y de los *niveles nutricionales* de las diversas capas de la población. Si al crónico y agudo déficit de la producción alimentaria en la América Latina y en los países subalimentados —o desnutridos— del Tercer Mundo, se agrega el progresivo control que las grandes naciones industriales ejercen sobre el mercado mundial de alimentos (como efecto de la *revolución agrícola* y de los cambios espectaculares de la productividad global ocurridas en esa élite de países desarrollados), es necesario llegar a la conclusión objetiva de que, a esta altura de la historia, *resulta más lejana y difícil la posibilidad del desarrollo agrario*, mientras no se modifiquen la naturaleza y las condiciones mismas de funcionamiento del esquema de capitalismo periférico y las reglas de intercambio desigual que caracterizan al desequilibrado Orden Económico Internacional en vigencia y a las mitificadas normas que inspiran las diversas expresiones del llamado Diálogo Norte-Sur.

## BIBLIOGRAFIA

- BARRACLOUGH, Solon y Collarte, J. C. *El hombre y la tierra en América Latina*. Santiago de Chile: ICIRA, Editorial Universitaria, 1972.
- BARTRA, Roger. *Estructura social y clases sociales en México*. México: Edic. ERA, 1974.
- CEPAL. *Producción Agrícola 1976-1977. Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*. No. 269, 1978.
- FAO. *Estudio de la perspectiva del desarrollo agropecuario para Sudamérica*. Roma: 1972.
- FAO — CEPAL. *Notas preliminares para el análisis del desarrollo agrícola de América Latina*. Santiago de Chile: Mayo de 1977.
- FURTADO, Celso. *Los Estados Unidos y el Subdesarrollo de América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1971.
- GABUARDI, Carlos. *El sector agrícola y el desarrollo económico de Centroamérica*. Guatemala: SIECA, Edic. INTA-IICA, 1975.

- GARCIA, Antonio. *Reforma agraria y economía empresarial en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1967.
- GARCIA, Antonio. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Buenos Aires: Edit. Amorrortu, 1976.
- GARCIA, Antonio. "La crisis del modelo liberal de crecimiento económico", en *El Trimestre Económico*. México: No. 179, Julio-Septiembre, 1978.
- GARCIA, Antonio. *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*: San José, Costa Rica: Edic. IICA, 1980.
- GARCIA, Antonio. *¿A dónde va Colombia?* Bogotá: Editorial Tiempo Americano, 1982.
- HERRERA, Amilkar O. "La Ciencia en el desarrollo de América Latina", en *Comercio Exterior*. México: No. 9, Septiembre 1969.
- HERRERA, Amilkar. *Ciencia y política en América Latina*. México: Edic. Siglo XXI, 1971.
- IICA. *Documentos básicos de trabajo para discusión en la VII Conferencia Interamericana de Agricultura*. Tegucigalpa: Edic. IICA, 1977.
- NUN, José. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", en *Revista Latinoamericana de Sociología*.
- OIT. *Estimaciones de la población total en pobreza*, 1972.
- PARAGUAY. MAG. *Encuesta Agropecuaria por Muestreo*. Asunción: 1976.
- ✠ PINTO S., Aníbal. "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile: Primer Semestre, 1976.
- RIMALOV, Viktor. "La base agraria y de materias primas de la economía capitalista", en Academia de Ciencias de la URSS, *Revista Ciencias Sociales*. Moscú: 1977.
- SANCHEZ, Alfredo. *El desarrollo agroindustrial y la economía nacional*. México: Centro de Estudios del Tercer Mundo y Santiago de Chile: Consultora Red Latinoamericana de Agroindustrias, 1979.
- SORIA, Jorge. *Los sistemas de agricultura del Istmo Centroamericano*. Turrialba, Costa Rica: IICA, Edic. CATIE, 1975.
- UNRISD. *Consecuencias sociales de la revolución verde*. Mimeo, 1979.
- WIONCZEK, Miguel. *Inversión y tecnología extranjera en América Latina*. México: Edit. Mortiz, 1971.

4

4

4

1

2

3