

La pobreza y el desempleo en América Latina: un reto para la investigación socioeconómica

ERNEST FEDER

Tendencias recientes que afectan el desempleo y la pobreza

1. Hace tres o cuatro años escribí sobre las perspectivas para los campesinos de América Latina durante los 1970's¹ y argumenté en una oración de conclusión que era difícil pronosticar cuánto tiempo resistiría la estructura de poder existente en América Latina rural y urbana, las presiones de un proletariado rural creciente y progresivamente más pobre. La hipótesis subyacente de esta conclusión era que tarde o temprano las presiones serían tan fuertes que inevitablemente destruirían el poderío y el *status* privilegiado de la élite en el poder y que de hecho este momento no estaría en el futuro muy distante.

Desde que escribí esta frase, he llegado a una conclusión más pesimista. Quisiera describir aquí, en primer término, algunas de las tendencias adversas que eran evidentes a mediados o a fines de los sesentas pero que parecían ser susceptibles de ser invertidas (pero de hecho no lo eran). Y en segundo lugar, quisiera hablar de aquellas tendencias que han surgido desde entonces. Ambas parecen demostrar que, tomando al continente como una unidad, la pobreza y el desempleo (así como la represión campesina, que forma parte integral de la miseria rural) parecen estar destinados a crecer significativamente en cuanto a su alcance e intensidad y pueden seguir siendo consistentes con la dominación persistente del campesinado por parte de la élite terrateniente tradicional, ahora reforzada por un sector de latifundio modernizado aunque pequeño, y la burguesía urbana, por mucho tiempo en el futuro, o con completamente nuevas formas de explotación. Necesitamos estos antecedentes si hemos de evaluar la contribución que la investigación socioeconómica hace al problema que es vital para los 90 o 100 millones de pobres en América Latina rural y los muchos millones de pobres en las áreas urbanas.

2. Los años sesenta parecen haber sido una especie de Edad Dorada para llevar a cabo investigación sobre problemas agrarios y grícolas de América Latina. No hay otro continente que haya sido “investigado” tan profundamente como América Latina. Los estudios —editados, inéditos o secretos— que abarcan casi todas las instituciones políticas, sociales y económicas más importantes (e inclusive las menos importantes) así como las actividades de esta índole en el sector agrícola y su comportamiento, fueron motivados por dos fuerzas en oposición: Lo que parecía estar a favor de la liberación, mayor participación, integración y mayor bienestar de los campesinos en los procesos sociales, económicos y políticos de las naciones como condición previa para el crecimiento agrícola y general; (Aquí la Alianza para el Progreso sirvió como un estímulo intelectual muy importante aunque fracasó en la mayoría de los aspectos restantes); y lo que estaba en contra de todo esto —lo que podríamos denominar investigación tipo “contrainsurgencia”. Este último incluye investigación de las instituciones militares, paramilitares e instituciones afines que intentan evitar la organización y acción campesina, o la investigación “económica” de tipo académico, del género “administración de granjas”, que intenta demostrar —o sugerir formas o medios de mejorar la superioridad y eficiencia del complejo latifundio-minifundio y por ende, comprobar la necesidad eminente de su supervivencia “para preservar la estabilidad política” y seguridad para la élite en el poder.

El primer tipo de investigación fue llevado a cabo por CIDA² principalmente y el Centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad Wisconsin.³ El trabajo monumental de CIDA sobre las Condiciones sobre Tenencia de la Tierra y el Desarrollo Socioeconómico de los Sectores Agrícolas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú (que en aquel entonces no había implantado reforma sobre la tenencia de la tierra de gran envergadura); de América Central;⁴ y finalmente de tres países, Venezuela, Bolivia y México, que ya han llevado a cabo reformas agrarias más o menos drásticas, se compara con la obra igualmente monumental de Gunnar Myrdal, denominada *Asian Drama*. Pero contrastando con esta última, nunca se publicó en forma de libro ni en un número de ejemplares bastante amplio como para que el público en general lo tuviera a su alcance. Por lo tanto, su impacto político fue relativamente reducido salvo en Chile, aunque ningún investigador académico puede permitirse el lujo de hacer caso omiso de esta documentación tan importante. Los estudios comprobaron en forma convincente que los resultados deficientes del sector agrícola fueron, sin duda alguna, resultado, hasta cierto grado, de una estructura de tenencia de la tierra arcaica.⁵

Entre los estudios tipo “contrainsurgencia” podemos citar solamente dos obras de círculos académicos como ejemplos que reflejan la óptica conservadora actual de gente influyente y agencias en Estados Unidos o en otro lugar. Un ejemplo es el estudio “económico” de William H. Nicholls y R. Miller Paiva sobre el sistema de latifundios en Brasil.⁶ Es una glorificación de los méritos de los grandes *fazendeiros* de Brasil, basada en la productividad supuestamente mayor de las *fazendas* grandes —los autores dijeron en una ocasión que “la tradición feudalista es una ventaja social neta porque Brasil carece de oportunidades de empleo fuera del campo” y en otra ocasión dijeron que los medianeros pequeños no son explotados por sus patrones. El otro estudio es más bien una serie de estudios realizados por varios académicos norteamericanos sobre las agriculturas de América Latina patrocinados por la Fundación Ford.⁷ Hace recomendaciones sobre políticas agrícolas, sobre formas de incrementar la productividad, desarrollar técnicas, mejorar la mercadotecnia, etcétera, que se aplican a las agriculturas de los países industriales, incluyendo Estados Unidos, así como a los países en vías de desarrollo. Pero son completamente fuera de la realidad en lo que se refiere a los últimos, puesto que hacen caso omiso por completo de las características particulares de las agriculturas latinoamericanas que favorecen mantener el *statu quo* institucional, incluyendo, claro está, sus desigualdades evidentes, la no-utilización o despilfarro de recursos naturales y humanos y la represión de la fuerza laboral campesina.⁸

3. Pero parece ser que la Edad de Oro del tipo de investigaciones masivas que caracterizan los estudios de CIDA y LTC son características y que fueron específicamente encargados, por decirlo así, por la Alianza para el Progreso para estudiar las relaciones funcionales entre instituciones y resultados, y que elucidaron la aguda miseria del campesino latinoamericano, puede ser una cosa del pasado. En la mejor de las circunstancias, estaremos favorecidos en el futuro por los estudios individuales no-realistas y por lo tanto relativamente carentes de significado (aunque no necesariamente benignos) subsidiados por las grandes fundaciones y universidades, por una parte, y por estudios de autores marxistas⁹ muchos de los cuales son muy relevantes pero cuyo impacto político en América Latina ahora es sin duda alguna pequeño. Además, mi sentir es que la investigación de problemas agrarios se verá crecientemente obstaculizada por el deterioro en la cantidad y calidad de información básica. Esto implica que será difícil o casi imposible discernir las tendencias a mayor y menor plazo y los cambios en las tendencias en condiciones agrícolas. Esto representa la primera amenaza contra el bienestar de los campesinos y contra la solución racional de los problemas de empleo rural y pobreza.

Aunque los datos cuantitativos básicos —censos, estadísticas de producción, etcétera— en la agricultura nunca han sido muy fidedignos en América Latina, y aunque las organizaciones internacionales, particularmente la FAO, han hecho un esfuerzo importante por mejorar las técnicas nacionales de *levantamiento de censos* que involucran la recopilación de información (*v. g.* la capacitación de encuestadores para censos, el establecimiento de apartados, el mejoramiento de definiciones y conceptos adaptados a las condiciones locales así como a las clasificaciones), hay defectos sorprendentemente viejos y nuevos en la publicación de los datos. Se publican muchos censos de 3 a 5 años después del año censal debido a la falta de recursos financieros o de personal o debido a incidentes políticos y en años recientes están sujetos cada vez más a una evidente censura e inclusive a manipulación de datos. Esto significa que se retiene información significativa para impedir que sea conocida por el público o que se modifican los datos según ciertos fines políticos.¹⁰ Las estadísticas sobre la tenencia de la tierra son susceptibles de dichas maniobras puesto que se les considera como delicadas políticamente en naciones que tienen o podrían tener conflictos agrarios. Además, independientemente de la bondad de los empleados de censo y los apartados, pueden lograr muy poco cuando la gente entrevistada se rehusa a dar, o da, de hecho, información falsa, como sucede con frecuencia creciente en muchos países latinoamericanos. El caso más común es el de los terratenientes importantes quienes, si acaso responden, y si conocen la información, subestiman o se zegan el tamaño de sus propiedades, el número y el *status* de su fuerza de trabajo, la forma de utilizar su tierra o datos sobre producción o costos.¹¹ La misma “modernización” de los censos —cambios de definiciones y clasificaciones, por ejemplo—, tiende a hacer el análisis de los censos cada vez más difícil y las comparaciones entre años censales a veces casi imposibles. Por lo tanto, esto es sumamente grave para el análisis de cambios cuantitativos y cualitativos en el nivel de empleos de la mano de obra rural y en ingresos rurales, que a su vez hace que las recomendaciones de política racionales o decisiones sobre la envergadura y naturaleza de programas de creación de empleos y su financiamiento sean muy difíciles.

Pronostico que en las décadas venideras se verá un deterioro continuo en la disponibilidad de estadísticas significativas.

Para ser justos, hay que añadir que el observador de las agriculturas socialistas, como la de Cuba, enfrenta una dificultad similar. Pero aquí la razón se abre principalmente a la falta de personal, cuando la nación entera está participando en la tarea de reconstruir una nueva sociedad y ciertamente no hay tiempo de levantar encuestas.¹²

Inclusive con mayores esfuerzos, teniendo progresivamente menos in-

formación sobre la realidad, los investigadores sin duda alguna verán que cada vez es más difícil hacer contribuciones significativas a la resolución de los problemas sociales y económicos importantes de la agricultura latinoamericana.

Ya para gran parte de América Latina, incluyendo Brasil, el cual, con sus 4-5 millones de familias agrícolas marginadas, ocupa casi dos tercias del continente, desconocemos o no podemos determinar con cierto grado de exactitud, cambios en la concentración de la tenencia de la tierra; en patrones de utilización de la tierra; en el tamaño de la fuerza laboral rural y en su composición; en la naturaleza de los minifundios; en el tamaño y tipo de redituabilidad de la mano de obra; en los arreglos contractuales (incluyendo condiciones de tenencia) entre los patrones y los trabajadores; en la expansión del área agrícola a través de la colonización, colonización espontánea o paracaidismo; y cambios en productividad de la tierra y la mano de obra; en la transferencia de tierras arables a extranjeros; o en la distribución y utilización de insumos agrícolas fuera de la mano de obra.

4. Si todavía nos atrevemos a señalar aquí algunas tendencias actuales aparentes en la estructura agraria, particularmente las que afectan adversamente el status de las masas campesinas, debemos percatarnos de que estamos en un terreno resbaladizo. Básicamente, estamos extrapolando tendencias observadas para periodos comenzados hace unos 10 a 15 años, con el supuesto de que puesto que la estructura del poder básica no ha cambiado significativamente en la mayoría de las naciones latinoamericanas, no se han invertido estas tendencias, pero han continuado y probablemente se han intensificado.

5. Quizás la tendencia más sobresaliente ha sido el fortalecimiento del sector latifundista, usando este término en su sentido más amplio, incluyendo todas las granjas de gran tamaño que participan en el "control monopolístico" de la tierra por una pequeña élite que tiene en sus manos la tierra; las granjas de varias familias administradas en forma tradicional en lo que se refiere a la utilización de la mano de obra (incluyendo aquellas con condiciones de mano de obra semi-feudales, es decir, sin libertad), la tierra y el capital y las unidades modernas en el sector comercial pequeño pero creciente dedicado a la producción de cosechas industriales y de exportación, usando tecnología mejorada y mano de obra de costo reducido pagada con efectivo para operaciones permanentes o estacionales. El *crecimiento* y *fortalecimiento* de este sector, que excluye las masas campesinas de acceso a la tierra, es el resultado de una estrategia de contra-reforma en gran escala que empezó a mediados de los sesentas. Estuvo muy impulsada por la posición relativamente ventajosa

de la agricultura: precios crecientes para las cosechas y ganado y el aumento inflacionario en los valores rurales de bienes raíces. Se materializó en varias formas:¹³

—A través de la expulsión, en escala relativamente grande, de los trabajadores agrícolas “residentes” (medianeros, pequeños arrendatarios, ocupantes de tierra en áreas agrícolas recién ocupadas, algunos de ellos trabajando bajo condiciones semi-feudales es decir, no libres) de las parcelas que “arrendaron” en haciendas grandes o donde las haciendas grandes acapararon la tierra en áreas recién ocupadas. Esto implica un control más directo por los hacendados sobre su tierra y su utilización, y la enajenación de esos campesinos de la tierra. En muchos países esto ha sido la consecuencia directa de legislación de reforma agraria existente o proyectada que prometía a los campesinos la propiedad de las parcelas que ocupaban, o simplemente para evitar cualquier reclamación en el futuro por los campesinos de esta tierra, independientemente de cualquier programa de reforma agraria. Ha habido expulsiones, o están ocurriendo ahora, por ejemplo, en Perú (antes de su reforma agraria de 1969); en Ecuador, Colombia y Brasil, aunque la importancia cuantitativa de este proceso nunca se podrá verificar con exactitud.^{13a}

—A través de propiedad múltiple de las granjas, incluyendo las unidades grandes y pequeñas por los hacendados voraces de tierra y los inversionistas a través de la compra o el robo.¹⁴ Esto implica que en una superficie determinada menos dueños monopolizan la tierra.¹⁵

—A través de la expansión del latifundismo en áreas agrícolas nuevas, tal y como está sucediendo en escala gigantesca en Brasil, y en escala menor en Ecuador, con la expansión de la industria petrolífera,¹⁶ Perú y otros lugares.¹⁷

—A través de la inversión por capitalistas estadounidenses y extranjeros en tierras agrícolas, aunque no se sabe hasta qué grado han procedido dichas compras. La propiedad de la tierra por los inversionistas extranjeros aparentemente no ha sido muy frecuente sino hasta hace pocos años, considerando al continente en general.¹⁸ Pero una invasión masiva de capital en áreas rurales parece estar ocurriendo ahora (Brasil, Ecuador, etcétera) aunque hay muy poca evidencia estadística para apoyar esto. Evidentemente este es otro factor que impide el acceso de los campesinos a las tierras.

Todos estos procesos, algunos de los cuales ocurrieron en los años cincuenta y sesenta, mientras que otros surgieron en fecha más reciente, se relacionan con el control incrementado de la élite de los recursos de la tierra y el agua. Parecen haber cobrado un impulso considerable y parecen haber continuado diseminándose en gran parte de América Latina,

inclusive en países como México y Bolivia¹⁹ que han sufrido reformas agrarias revolucionarias pero no socialistas. Con la excepción de Chile y Perú distaban mucho de ser invertidas o contrarrestadas por los procesos de “reforma agraria” que los gobiernos tímidos ejecutaron casi en todos lados. Aunque estas “reformas” dieron tierra a los campesinos en proyectos de reforma agraria o colonización, eran tan reducidas en alcance, que no tuvieron impacto alguno en la tendencia hacia una concentración incrementada de la tierra.²⁰ Por lo tanto el poder de la élite terrateniente sobre los procesos de toma de decisiones a niveles locales o nacionales —la nominación de funcionarios locales; decisiones sobre políticas nacionales y programas incluyendo “reformas agrarias”, sueldos, impuestos, importaciones o exportaciones, etcétera— aumenta directamente conforme aumenta el control sobre la tierra, e indirectamente, conforme declina el poder de negociación de los campesinos. No parece haberse retado ahora inclusive en países con un sector urbano en fuerte crecimiento como el de Brasil, como parecía probable que ocurriera hace unos 10 años.²¹ El mayor poder político de las élites también se ve acompañado de un mayor control sobre los mecanismos que distribuyen insumos que no sean la tierra y la mano de obra y sobre la mercadotecnia de los productos. Por lo tanto, la participación del ingreso agrícola que cae en manos de la élite pequeña debe aumentar por necesidad, como se explicará posteriormente con mayores detalles.

6. Junto con este desarrollo está el debilitamiento de las unidades agrícolas pequeñas.²² Tiene varias facetas. Por definición, la cantidad de tierra o capital en estas unidades es inadecuada para suministrar un ingreso familiar decoroso y empleo completo. La población que vive en este sector casi no tiene acceso a tierras nuevas excepto a tierras en áreas no habitadas y generalmente marginales o en la selva. Puesto que esto afecta solamente a una pequeña parte de la población, los recursos disponibles deben compartirse aún más entre la población creciente de minifundistas, lo que los vuelve cada vez más dependientes de los trabajos disponibles en unidades campesinas más grandes o en faenas no agrícolas. Se ven obligados a usar su tierra en forma aún más intensiva a cambio de un ingreso de subsistencia per capita y total decreciente, de tal suerte que sus recursos de tierra sufren un deterioro que forzosamente debe acelerarse. Este proceso se ve impulsado por la ausencia casi total de ayuda técnica, tecnología moderna e insumos para mejorar la tierra. Ahora es importante notar que CIDA ha demostrado en forma conclusiva que la productividad por unidad de tierra en los minifundios y otras unidades pequeñas es considerablemente y en forma consistente, mayor que en las granjas de varias familias debido a la intensidad con la cual los produc-

tores pequeños se ven obligados a usar su tierra para mantener a sus familias.²³

Sin embargo, *sugiero que esta ventaja (si acaso es ventaja), tiende a disminuir bajo las circunstancias y con las tendencias que prevalecen.* En resumen, con mayores presiones de población y con un ritmo acelerado de deterioro de las tierras, los numerosos minifundios que mantienen la mayoría de los productores agrícolas de América Latina deben hacerse cada vez más inadecuados. La participación del ingreso agrícola total que fluye a este sector evidentemente también tiene que declinar, puesto que los ingresos fuera de la granja muy difícilmente pueden compensar las pérdidas en los minifundios.

7. El factor más importante a favor de una distribución más desigual del ingreso y la riqueza en el sector agrícola y por lo tanto un desempleo incrementado y la pobreza, es el proceso de la modernización. En la modernización incluyo todos los insumos, prácticas, programas e instituciones que sirven para mejorar los métodos de manejo de granjas y mecanismos de mercadotecnia sin cambiar la estructura agraria básica. Esto se refiere principalmente a

- usos mejores y más intensivos de la tierra;
- mejores semillas y razas de ganado;
- mayor utilización de fertilizantes;
- una “administración de la mano de obra” más eficiente (es decir, un control más estricto del trabajador) para minimizar los insumos o costos de mano de obra; la utilización de equipo que ahorra mano de obra y otras tecnologías;
- mayores y mejores créditos;
- beneficios fiscales y otros subsidios directos o indirectos para la importación y compra de equipo;
- mayor investigación y asistencia técnica;
- la integración o el refinamiento de canales de mercadeo.

Evidentemente, la agricultura latinoamericana necesita esta modernización para poder abastecer de alimentos al continente. Pero bajo las condiciones actuales sólo puede beneficiar a la élite terrateniente. Esto ha sucedido de hecho frente a nosotros durante los últimos 15-20 años a un ritmo acelerado aunque (con la excepción de México, donde la modernización, incluyendo la “revolución verde” ha tenido efectos desastrosos en los campesinos de México²⁴ sus políticas o la adopción de prácticas para una mejor administración de tierras han sido mucho menos agresivas durante la última década en América Latina que en otras regiones del mundo (Filipinas, la India, Pakistán, etcétera). Aquí no podemos

hablar de todas las ramificaciones del impacto de las diversas fases de la modernización en la distribución de ingresos y la riqueza. Baste mencionar solamente unos aspectos importantes:

- con los créditos y sistemas de distribución existentes solamente unos cuantos terratenientes pueden comprar equipo agrícola, fertilizantes, semillas mejoradas y ganado. Esto aumenta profundamente la desigualdad en la distribución de riquezas e ingresos;
- se canalizan la investigación y ayuda técnica casi exclusivamente hacia cosechas producidas por productores y terratenientes importantes;
- los tractores y otro equipo mecanizado desplazan la mano de obra. Las encuestas recientes han demostrado cómo cada tractor desplaza los trabajadores.²⁵ Se pudiera argumentar que esto no es *desplazamiento neto* puesto que estos trabajadores pueden encontrar trabajo en otras partes —por ejemplo, emigrando a áreas vírgenes o buscando trabajo en granjas que intensifican su utilización de la tierra sin usar equipo que ahorra mano de obra. Pero para alguien que conoce las condiciones de los mercados de mano de obra rural en América Latina, esto no es muy posible. De hecho, el nuevo aumento estimado en el desempleo rural (aún después de descontar la migración rural-urbana) parece estar relacionado en parte directamente a la utilización incrementada del equipo agrícola mecanizado. Muchos productores importantes intencionalmente recurren a la compra de equipo mecanizado para “resolver sus problemas de mano de obra”.
- La mayor utilización de semillas mejoradas y fertilizantes no tiene probabilidades —como se supone— de causar una diversificación de la producción (aunque lo pudiera hacer en áreas aisladas), trayendo consigo un aumento en la utilización de la mano de obra. Por el contrario, tenderá a aumentar las prácticas de monocultivo y los requisitos crecientes de equipo sofisticado que ahorre mano de obra. En este sentido cabe notar que la mayor concentración de la tenencia de la tierra es un factor que favorece *per se* el mayor uso del capital y el equipo de mano de obra no-intensiva, aunque esto pudiera afectar solamente a un número relativamente reducido de granjas multi-familiares.²⁶

En resumen, concluyo que en el futuro próximo, conforme la modernización y la comercialización de la agricultura se extiendan junto con una mayor concentración de la tierra, prácticamente todo el capital disponible, fuera de la tierra y una mayor participación del producto, será

controlado pronto por los latifundios tradicionales y modernizados, puesto que no veo probabilidades de que los gobiernos modifiquen radicalmente sus prácticas y políticas agrícolas así como sus programas desviando capital a los minifundios. De hecho, ahora parece que la mayor parte de los gobiernos están sistemáticamente reforzando sus programas de modernización, ayudados e impulsados por las Fundaciones poderosas con una orientación hacia la revolución verde y (lo que bien puede ser lo mismo) corporaciones agrícolas multinacionales, en su deseo de reducir las importaciones de alimentos y mantener el *statu quo*.²⁷

8. El desempleo rural, estimado alrededor del 30% de la fuerza de trabajo, aumenta en América Latina porque la fuerza de trabajo rural aumenta²⁸ (después de tomar en cuenta la migración rural-urbana), desaparecen trabajos antiguos en la agricultura y no surgen nuevas oportunidades de trabajo con suficiente rapidez.²⁹ Se puede anticipar que este aumento en el desempleo continuará en el futuro próximo, quizás a un ritmo más acelerado si las áreas urbanas ofrecen resistencia a absorber un mayor número de emigrantes que en el pasado.

¿Por qué desaparecen trabajos antiguos? La mecanización es una razón importante, sin duda alguna. Pero hay otra razón que a menudo se pasa por alto y para la cual hasta la fecha no se ha encontrado evidencia estadística adecuada: el cambio de usos de tierra de intensivos a extensivos, o cuando la tierra no se utiliza para la producción agrícola. Estos cambios ocurren cuando los dueños quieren “alejarse de problemas laborales”; o cuando las condiciones de la tierra se deterioran; y cuando la tierra se cambia debido a una de varias razones de cosechas intensivas a cosechas menos intensivas³⁰ o a agricultura extensiva como ganadería, o se abandona completamente. Estos cambios ocurren en casi todo tipo de unidad agrícola,³¹ pero son sumamente frecuentes y tienen un impacto significativo con respecto al empleo principalmente en las unidades más grandes.

Como lo ha demostrado en forma contundente CIDA, la mayor parte de las operaciones multifamiliares son operadas inadecuadamente, sin atención a la conservación de las tierras y los recursos acuiferos y forestales.³² El mismo deterioro de las tierras causa un empleo declinante, inclusive cuando la tierra continúa siendo cultivada de tal forma que *la misma administración de la granja y las prácticas de uso de tierra en las haciendas hacen que las semillas tengan menor empleo*. Cuando las condiciones de la tierra hacen que sea demasiado costoso el cultivo, se usa la tierra para la ganadería. *Por lo tanto las prácticas de empleo rural y utilización de la tierra y manejo de granjas están estrechamente interrelacionadas*. También es importante recordar que estas prácticas en las

grandes unidades agrícolas *obligan al sistema de latifundios a entrar en un patrón constante de expansión geográfica* —al igual que sucedía con la agricultura a base de esclavos,³³ para poder controlar nuevas tierras fértiles y contrarrestar la pérdida de producción.³⁴ Por lo tanto hay una necesidad de controlar los recursos de la tierra para evitar que las masas campesinas tengan acceso a ellas y esta necesidad está reforzada por la necesidad de extenderse a nuevas áreas como resultado de los métodos de explotación de recursos.

Aunque cambios como estos en la utilización de la tierra ocurren constantemente en grande escala a través de América Latina, su efecto real sobre la cantidad y calidad de empleo rural se desconoce. Evidentemente es mayor cuando los productos cambian de cosechas a ganadería puesto que las grandes empresas ganaderas pueden manejarse con sólo un puñado de vaqueros, y cuando se abandona la tierra completamente.

Por otra parte, la expansión del sistema de latifundios a áreas nuevas, que debería abrir más oportunidades de empleos, debería tender a contrarrestar el empleo decreciente en las áreas viejas, donde se ha agotado la tierra. Pero esto ocurre ciertamente con un retraso significativo, puesto que uno no puede aceptar que la expansión geográfica de la agricultura y el incremento de nuevas áreas de cultivo siga adelante a la misma velocidad que el “proceso de abandonar los cultivos” en las comunidades más antiguas.³⁵

Las granjas multifamiliares en América Latina constituyen un porcentaje muy alto de las oportunidades de empleo. CIDA vio que en siete naciones (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú) las granjas multifamiliares más grandes que controlaban casi la mitad de las tierras agrícolas, contrataban alrededor de una tercera parte de la fuerza laboral (contratada) y todas las granjas multifamiliares más de las dos terceras partes. Sin duda alguna, esta cifra es conservadora, pero explica la influencia predominante que tienen las grandes empresas sobre el mercado de la mano de obra rural. La pregunta importante es si acaso, cómo y hasta qué grado, frente al desempleo existente, la fuerza de mano de obra rural creciente y la creciente demanda total de alimentos, el sector hacendado abre *nuevas* oportunidades de empleo, es decir, aumentos en su contratación de mano de obra.

Aquí la evidencia estadística casi no existe para la mayoría de los países. Los pocos datos que se encuentran parecen mostrar que las granjas multifamiliares no aumentan, sino más bien disminuyen la mano de obra con el tiempo. He calculado para Brasil, que entre 1950 y 1960, un periodo de gran expansión geográfica de la agricultura, en el proceso en el cual el sector latifundista logró acaparar dos tercios de la superficie

agrícola nueva,³⁶ el empleo disminuyó casi en 35%.³⁷ No hay razón para presuponer que se invirtió esta tendencia a fines de los años 60, puesto que la mecanización de la agricultura brasileña procedió más rápidamente en los años 60 que en los años 50, continuó el deterioro de las tierras viejas y siguió adelante la expansión geográfica de la agricultura, es decir, del latifundismo, a un ritmo cuando menos igual al de los años 1950/60. También era aparente que la expansión de la agricultura en los 50's era principalmente una expansión de la industria ganadera, no de las cosechas. Esto implica que el empleo no pudo haber aumentado mucho, si acaso aumentó. Si estas estimaciones son correctas, significa no solamente que el sector latifundista no cumple con una de sus funciones sociales más importantes, pero también significa que la carga del "empleo" incrementado recae directamente sobre el sector agrícola pequeño. Esto equivale a decir que, en vista de las condiciones bajo las cuales tienen que operar las parcelas pequeñas, el desempleo tiene que aumentar. Si Brasil es un caso típico, entonces debemos concluir que la proliferación del desempleo en el sector pobre de la agricultura procede a un ritmo rápido. Claro está, no todos los países tienen el mismo potencial de expansión que Brasil. Sugiero que en países donde ocurre dicha expansión a un ritmo menor, el sector latifundista desempeña su función de creación de empleos aún más deficientemente, y la carga de "emplear" sobre las parcelas más pequeñas aumenta en forma significativa.

En este contexto, es necesario darse cuenta que las granjas multifamiliares, aunque controlen la mayoría de las oportunidades de empleo, distan mucho de dar el número de empleos que potencialmente podrían dar. Inclusive a los niveles relativamente modestos de la tecnología y el manejo de granjas, se podría elevar el nivel de empleos en forma contundente. CIDA estimó que en 1960, las granjas multifamiliares en 7 países podrían haber aumentado los empleos en unos 50 millones —mucho más que el desempleo actual— si su tierra hubiese sido trabajada aproximadamente a los mismos niveles que las granjas familiares. Con una buena utilización de la tierra, y buenas prácticas de administración de granjas, las oportunidades de empleo en la agricultura latinoamericana parecen ser casi inagotables, inclusive sin ampliarse a nuevas áreas por bastante tiempo.

En conclusión, el hecho que debe aumentar el desempleo rural forma parte integral del complejo latifundio-minifundio.

9. Otro factor que parece agravar el desempleo y la pobreza rurales es el decrecimiento del ingreso real de salarios en efectivo y otros tipos de compensaciones para la mano de obra. Una vez más, es sorprendente que no hay más información disponible sobre una cuestión tan impor-

tante para la mano de obra agrícola, aunque existe evidencia sobre los ingresos reales decrecientes en ciudades latinoamericanas tales como Río de Janeiro y Sao Paulo. Un autor, quien en una ocasión indicó que hay una verdadera tendencia a hacer caso omiso, en forma sistemática, de la cuestión de ingresos reales decrecientes en América Latina, dijo que “después de seis años de la Alianza (para el Progreso)... para una gran proporción de los trabajadores, más de la mitad de los ingresos reales de hecho estaban decreciendo”.³⁸ Citaron a un autor en el reporte de la OIT sobre empleos en Colombia³⁹ y dijeron que había “estimado” que en Colombia “los ingresos reales en el campo han cambiado poco desde 1935, —una disminución en los siguientes 15 a 20 años estando constituidos por un aumento que, sin embargo, terminó aparentemente en 1963”.⁴⁰ Con esta evidencia, la problemática, en la mejor de las condiciones, está muy nebulosa.

Como todos saben, los ingresos y sueldos reales bajan cuando los ingresos ascienden más lentamente que los egresos para surtir las necesidades de la vida. Pero también se ven afectados por factores institucionales que tienen una relación solamente indirecta con niveles de precios cambiantes, tales como los retrasos que surgen del hecho de que los patrones no pagan aumentos en los salarios mínimos legales (puesto que no se ponen en vigor las leyes sobre sueldos) o disminuciones en el poder de negociaciones de la fuerza laboral rural, es decir, en la fuerza de sus organizaciones sindicales. Durante los años 60, los últimos dos factores ciertamente fueron los más importantes en determinar la disminución de los sueldos e ingresos reales en la agricultura en la mayor parte de América Latina, puesto que permitieron que los patrones rurales violaran las leyes laborales con impunidad y que forzaran una baja en los sueldos a niveles casi intolerables. Es difícil confiar en series de estadísticas oficiales sobre tasas de sueldos e índices de precios solamente para derivar conclusiones sobre los cambios en ingresos reales en la agricultura.⁴¹

10. El efecto combinado de los diversos factores que afectan el empleo e ingreso de las masas campesinas tiende a aumentar la proporción de la mano de obra rural que, casi sin empleo alguno, viven prácticamente al margen de la sociedad. Parecería que en el futuro próximo, América Latina verá pobreza tan profunda como, digamos, la India, como Edmundo Flores pronosticó hace poco. La verdad sencilla es que una proporción creciente de la fuerza de trabajo rural no se absorbe por una agricultura y una economía crecientes. Bajo condiciones prevaletentes, los sectores agrícolas y otros pueden seguir produciendo, y produciendo más, sin tener que incorporarlos en el empleo productivo. *Una fuerza de mano de obra superflua sería aquella que, con el sistema socio-económico y político pre-*

valeciente, no es necesitada en ninguna forma por el sistema para su funcionamiento, supervivencia y crecimiento. Esto fue descrito en forma muy plausible por el profesor Rafael Barona con respecto al desplazamiento de trabajadores en la Sierra del Ecuador pero se puede aplicar al resto del hemisferio. Dijo que el trabajador con paga diaria es

“el producto más obvio de los procesos avanzados y dramáticos de la expulsión de los trabajadores en la sierra... se está eliminando un grupo de seres humanos del plan social tradicional, y se le está impidiendo que se incorpore al plan moderno emergente... Posiblemente no hay crítica más severa y condena más severa del proceso predominante del cambio en la agricultura de Ecuador que lo que se refiere a la situación de los trabajadores con sueldo diario o que trabajan por su cuenta... En la ausencia de un desarrollo económico general en el país en términos generales y la falta de posibilidades de absorber los nuevos trabajadores asalariados rurales [en trabajo productivo] la situación tendería hacia un abaratamiento adicional de la mano de obra, posiblemente inclusive hacia una proliferación increíble de subempleo para el conjunto de la fuerza laboral en la sierra...”

Este observador concluye que la miseria de los trabajadores agrícolas en Ecuador está ligada a un proceso de pillaje que, aunque sea indirecto, *“genera un paria con el significado cabal de la palabra, un ser miserable cuyo futuro en cuanto a una mejor vida material y espiritual puede ser cambiado solamente mediante un proceso de cambio radicalmente diferente.”*⁴²

También es cierto que bajo el sistema socioeconómico y político prevaleciente, se necesita y existe un excedente de oferta de mano de obra en la agricultura y otros sectores —un “ejército de reserva” agrícola e industrial para reducir los costos de sueldos rurales y urbanos y permitir que se acumule el capital.⁴² Pero aquí más bien quisiera hacer hincapié en el hecho de que puede haber una *tendencia* (que ya existe o que puede estar a punto de suceder) *hacia una porción creciente de la fuerza de trabajo que ya está más allá del punto de un ejército de reserva, un cuerpo completamente superfluo de personas demasiado pobres, demasiado marginados, demasiado miserables, demasiado desesperados, con una expectativa de vida demasiado corta, como para contribuir en forma significativa o con cierto grado de importancia, o quizás sin significado alguno, hacia el mantenimiento de bajos costos de mano de obra* (puesto que ya hay tantos en la “fuerza de trabajo” que ya desempeñan esta función) *o como para contribuir a un proceso de acumulación de capital* (es decir “crecimiento económico” en una economía capitalista) *o participar en activi-*

dades locales, comunales o nacionales, de cualquier tipo. Ciertamente nada podría condenar el sistema existente en forma más severa que el hecho que uno pudiera considerar inclusive que dicho proceso pudiera surgir o existir.^{43a}

11. El desempleo, la pobreza rural y una fuerza de trabajo marginal e inclusive superflua, pueden seguir creciendo porque la mano de obra rural no se puede organizar para acción colectiva; porque recibe muy poco o ningún apoyo de otros grupos o partidos políticos; porque la fuerza de trabajo rural puede estar dividida; y porque las armas de la represión de los hacendados y de las agencias gubernamentales nacionales se hacen más efectivas.

Esto nos lleva a una discusión breve de algunos acontecimientos recientes importantes en América Latina y su impacto en las masas rurales, tal y como yo los visualizo.

12. Ya he analizado con ciertos detalles los elementos y los resultados de la campaña de contrarreforma de los años 60 dirigida contra los campesinos.⁴⁴ Esta campaña fue tan efectiva que las organizaciones y los movimientos campesinos se desbarataron. A la larga, no se han formado organizaciones auténticamente campesinas desde mediados de los años 60, excepto por algunos sindicatos no-representativos autorizados por los gobiernos o movimientos clandestinos. Las únicas excepciones son las grandes organizaciones campesinas de Chile y Colombia sobre las cuales haré algunos comentarios breves posteriormente. Las organizaciones actuales fueron todas destruidas *manu militari*. Aquellas que operan en la actualidad están bajo control militar o policíaco (por ejemplo, en Perú). Por lo tanto, las masas campesinas no pueden expresar sus demandas en forma efectiva. La vigilancia de los campesinos por las agencias gubernamentales militares y paramilitares se ve reforzada por la "auto-defensa" armada de los hacendados. No es un secreto el hecho que los hacendados de América Latina han acumulado armas en forma sistemática durante la última década, para usarlas contra los campesinos⁴⁵ y que se han organizado colectivamente para luchar a favor de mantener sus privilegios a nivel local, nacional e internacional. En un segmento importante de América Latina, la suerte ahora perjudica completamente a los campesinos.

13. Sin embargo, es necesario distinguir ahora entre dos situaciones diferentes que son adversas a las masas campesinas. La primera es la represión franca y directa del campesinado que no permite conciliaciones ni concesiones, para los campesinos como grupo o cualquier sector de las masas rurales. Este es el caso en gran parte del hemisferio, con Brasil y Guatemala como ejemplos.

La segunda parece ser el resultado de origen más reciente de una estrategia más sofisticada que puede estar en su primera etapa experimental. Su objetivo es dividir y explotar al campesinado dentro de una política general que busca “eliminar la política” de la escena nacional; negar la existencia de luchas de clases; neutralizar los partidos políticos y prevenir las organizaciones que amenazan con ganar influencias económicas (digamos: políticas) que no están concordes con esta política y que no están completamente controladas por el gobierno. Parecería que el primer caso y el más claro pero no el único de esta estrategia es Perú, donde empezó con el golpe militar de 1968. En 1969 la nueva dictadura militar empezó un programa aparentemente radical de reformas, incluyendo una reforma agraria que empezó con expropiaciones completamente insospechadas de las plantaciones de azúcar en enclave de las costas del Perú, la sede principal del poder de APRA y una de las espinas dorsales del sistema de latifundios de Perú, gran parte controlado por el capital y mercados extranjeros. Este paso fue sucedido por expropiaciones de grandes superficies de latifundios en varias secciones de la Sierra —particularmente aquellas que han visto grandes conflictos campesinos a principios de los años 60. Ahora es bastante realista hablar de cómo se acerca el colapso del sistema latifundista tradicional en gran parte de Perú, y posiblemente el final de la parte del patrón de la propiedad privada de la tierra, aunque el proceso de la reforma agraria dista mucho de estar completo y durará hasta 1978 o 1980 según un enunciado reciente del gobierno.⁴⁶

En aquel entonces varios expertos muy famosos en el campo de la reforma agraria dijeron que estos pasos inusitados por parte del gobierno eran un logro notable con tendencias o potenciales izquierdistas.⁴⁷ Pero la verdad es que desde entonces el programa ha tenido tiempo para desarrollarse y las intenciones aparentes así como los planes del gobierno se han convertido en algo más transparente. Sus acciones enigmáticas están haciendo que surjan más preguntas que respuestas para los científicos sociales con espíritu de investigación y muchas más preguntas surgen en las mentes de los campesinos mismos, y no solamente con referencia a sus tendencias izquierdistas. Creo que este acontecimiento es tan importante para América Latina que merece un análisis breve.

¿Por qué es que la dictadura militar de Perú empezó una reforma en primer término? La ocasión inmediata parece haber sido una pequeña rebelión campesina en la Sierra durante la cual murieron algunos campesinos. Pero mientras que es probable que esto haya “disparado” la reforma agraria inmediata por parte del gobierno,⁴⁸ seguía siendo evidente que no había presiones importantes por parte de los campesinos, por la

sencilla razón que, a excepción de los sindicatos de cañeros, habían dejado de funcionar organizaciones campesinas efectivas a través de acción militar encabezada en algunos casos por los mismos militares que ahora parecían haber apadrinado la reforma.⁴⁹ Los líderes de los movimientos campesinos importantes habían muerto, o estaban en la cárcel, exilados o se habían escondido. Los campesinos pudieron haber estado frustrados, y sin duda lo estaban, al desaparecer sus esperanzas de tener acceso a la tierra. Pero no parecía existir forma alguna para que ellos aliviaran sus frustraciones amenazando con otro movimiento en gran escala.⁵⁰ Por lo tanto presiones campesinas no fueron la razón inmediata de la reforma agraria. Lo que parece ser más probable es que los militares estaban buscando una estrategia para hacer que los movimientos campesinos futuros fueran imposibles por mucho tiempo, quizás por una generación. La estrategia tenía que ser sofisticada porque los campesinos alertas de Perú, aunque ahora desorganizados, son un grupo altamente politizado y consciente de su clase, con una tradición interesante así como experiencia en acción política. La estrategia sofisticada parece tener muchas facetas, que quisiera explicar brevemente.

La determinación de empezar una reforma agraria se atribuye a la ascendencia de un clique militar que parecía comprender mejor que otros grupos civiles o militares que la agricultura seguiría siendo una fuente permanente de conflicto si se mantenía la estructura agraria tradicional y que iba a hacerse cada vez menos eficiente en el suministro de mercados domésticos y de exportación. En otras palabras, vieron la conexión entre la estructura institucional y los resultados. Por lo tanto, en un principio, una de las preocupaciones principales y justificadas del gobierno con respecto a las plantaciones altamente capitalizadas o las haciendas, que fueron expropiadas y puestas bajo control gubernamental, parecía ser de mantener la producción.⁵¹ Pero como demuestran los acontecimientos posteriores, *“la revolución” agraria de Perú no es un programa de modernización integral; es, principalmente, un programa político.* El gobierno no ha utilizado, hasta ahora, la reforma agraria para modificar las técnicas de producción básicas, aunque modificó algunas de sus relaciones sociales y políticas en el campo. Esto se puede desprender del hecho que, al igual que con gobiernos anteriores, además de llevar a cabo unos cuantos planes de desarrollo aislados, que habían sido iniciados durante los años anteriores y aparte de unos cuantos programas, no ha surgido un plan consistente general que pudiera utilizar la reforma agraria como un punto de ventaja para llegar al desarrollo agrícola del Perú. En términos generales, los procesos de producción agrícola —utilización de la tierra, prácticas de la administración de las granjas para operaciones de

cosechas y de ganadería — han cambiado casi nada aunque algunos de los agentes involucrados en la toma de decisiones sobre estos procesos han cambiado. Por ejemplo, no hay un plan general para intensificar los usos de la tierra en la Sierra; para realizar inversiones de capital a largo plazo para mejorar la productividad en la Sierra; para mejorar la oferta de insumos (fertilizantes, semillas, mejores razas de ganado) en aquella región. De hecho, la base misma para mejorar la agricultura de la Sierra donde reside la mayor parte de la fuerza laboral rural de Perú sigue faltando completamente: no hay programas amplios de investigación y asistencia técnica disponibles para ello y no hay planes sistemáticos previstos para un futuro próximo.⁵²

Lo anterior también es cierto para la costa, excepto que allá la mayor parte de los planes de desarrollo se hacen con el fin de ampliar las irrigaciones. Las políticas actuales para canalizar la mayor parte, e inclusive todas las inversiones en nuevos programas de irrigación en la costa, duplican el antiguo concepto de los gobiernos anteriores en el sentido de hacer caso omiso del desarrollo y mantenimiento de instalaciones de irrigación existentes⁵³ y de prestar poca atención a la agricultura de la sierra que urgentemente necesita capital. Por lo tanto, las políticas gubernamentales actuales no harán nada para disminuir la brecha creciente entre la Sierra y la costa.⁵⁴

Claro está que el programa integral de agricultura también debe verse a la luz del descubrimiento reciente de petróleo, que ha desviado las prioridades del gobierno alejándolas de la agricultura a favor del petróleo.

La expropiación de las plantaciones de caña de azúcar parece haber tenido dos objetivos. La decisión de llevar a cabo una reforma agraria amplia fue tomada por el gobierno, después de lo cual, la intervención en este importante sector era dar a la élite terrateniente un golpe decisivo. Ahora estaban confrontando no a un partido político, sino a las fuerzas armadas. De este golpe, la élite terrateniente no se ha recuperado todavía. No ha podido organizar efectivamente una contrarreforma, aunque sería un grave error pensar que la influencia de la élite terrateniente ha desaparecido del todo en la situación política tan enigmática del Perú. El segundo objetivo era el de destruir el APRA, cuyo poder estaba basado principalmente en los sindicatos azucareros, con el apoyo de la élite terrateniente. Con este golpe, el gobierno intentó eliminar las organizaciones que todavía eran efectivas en la agricultura.

El gobierno logró el segundo objetivo organizando las plantaciones de azúcar para formar “cooperativas” (en realidad empresas controladas por el estado con una representación de los trabajadores más o menos nomi-

nal, operadas bajo supervisión militar), de las cuales en un principio se excluyeron los líderes sindicales antiguos del APRA.

El gobierno no tuvo éxito cabal en sus intentos por excluir a los líderes sindicales de posiciones responsables en las cooperativas y tenía que hacer concesiones a ellos en 1972, después de que se desarrollaron conflictos cada vez más serios en las plantaciones más grandes a través de 1970/71.⁵⁵ Sin embargo, quizás estas concesiones no son tan importantes como la neutralización de los sindicatos APRA que surge de la misma naturaleza y función de las “cooperativas”. Inclusive una participación nominal de los trabajadores hace la existencia de los sindicatos no necesaria —según el gobierno— puesto que ahora se han convertido en dueños de las plantaciones y han dejado de ser trabajadores. Los sindicatos asumen los conflictos de clases, y éstos han desaparecido ahora. Desde la costa, las “cooperativas” de la reforma agraria pasan a la Sierra donde las organizaciones campesinas, en la práctica, casi no existían o estaban estancadas, y el control por parte del gobierno se hizo más efectivo. De hecho, desde 1972, el gobierno realiza una estrecha supervisión de todas las organizaciones agrícolas y no-agrícolas —su creación, funcionamiento, o discontinuación, a través de SINAMOS, ahora, según se dice, la agencia gubernamental más grande y mejor financiada del Perú, que infiltra toda la economía del país a través de su omnipresencia. La abolición, por decisión gubernamental, de la élite terrateniente más importante del Perú, la Sociedad de Agricultores, tuvo como intención el indicar una cesación adicional de cualquier tipo de diferencia de clases en la agricultura del Perú.

La dura realidad es que en las “cooperativas” nuevas o en las “pre-cooperativas” los campesinos del Perú no tienen más capacidad de toma de decisiones en las empresas, que a menudo están formadas de varias ex-haciendas grandes, que la que tenían bajo la estructura tradicional de latifundios, aunque la apariencia pueda ser completamente contraria. Por este motivo, la reforma agraria que se llevó a cabo sin la ayuda y cooperación de los campesinos, no tiene su apoyo, y la participación de los campesinos en las “cooperativas” nuevas o en las “pre-cooperativas” es tibia, e incluso hostil. Las “cooperativas” en realidad no son operadas por los campesinos, sino por una *nueva élite agrícola* —una combinación de burócratas del gobierno, es decir, oficiales de gobierno que controlan las “cooperativas, por ejemplo, como miembros del consejo de directores y los militares, por una parte⁵⁶ y los antiguos empleados (administradores, contadores, etcétera) de las ex-haciendas, por la otra, quienes, según la ley, tienen el derecho de convertirse en beneficiarios de la reforma agraria y ahora encontraron el camino de vuelta como miembros de los consejos

de directores. Puesto que los antiguos empleados de las viejas haciendas tienen una mentalidad parecida a la de los anteriores hacendados, el sistema en general propicia una gran corrupción potencial.⁵⁷ Este peligro es tanto mayor puesto que casi todos los canales de mercadeo están todavía en manos particulares. Se puede pronosticar, con cierto grado de seguridad, que cualesquiera que hayan sido los beneficios iniciales que hayan podido recibir los campesinos de la expropiación de las haciendas, estos serán captados por la nueva élite agrícola, tal y como sucedió en México. Desde el punto de vista de los campesinos, su situación se ha hecho más compleja y su dependencia de la nueva élite agrícola es real. Ahora el campesino no enfrenta un enemigo, el hacendado, sino varios. Pero cualquier confrontación con la nueva élite siempre implica confrontación con las fuerzas armadas.

Un paso adicional en la neutralización de actividades políticas en Perú es la desintegración lenta pero planeada de las comunidades indígenas. Claro está que se puede debatir si en el proceso de modernización de la agricultura después de una reforma agraria, las comunidades deben ser fomentadas o reemplazadas por otra estructura socio-política más efectiva. Pero en el caso del Perú, esto parece ser algo debatible, puesto que el debilitamiento de las comunidades se busca no como un programa de modernización, sino por motivos políticos: Las comunidades han desempeñado un papel muy importante en los movimientos campesinos de principios de los años 60⁵⁸ y sólo su desaparición podría posiblemente prevenir un recrudecimiento de estos eventos. Esto explica por qué el gobierno ha estado tan ansioso de transformar a las comunidades en "cooperativas" que destruyen la estructura económica, social y política de estas comunidades.

Finalmente, la estrategia del gobierno peruano parece ser la de debilitar a los campesinos políticamente mediante una distribución discriminatoria de recompensas económicas, sociales y políticas durante el proceso de la reforma agraria —de hecho dividiendo al campesinado en grupos en competencia, inclusive hostiles.

Ahora es pecado común, en el que yo también he incurrido, hablar del "campesinado" como si fuera un bloque monolítico de personas. Esto es una supersimplificación. Es cierto que el campesinado en términos generales sufre más o menos la misma suerte de explotación, desempleo, pobreza y represión. Pero estas mismas circunstancias a veces hacen que un grupo esté contra el otro, como consecuencia de las frustraciones sufridas y en el proceso de competir por el empleo y los recursos disponibles que evidentemente están distribuidos en forma desigual entre la fuerza laboral rural. Esto fue comprobado en forma muy con-

vincente por Julio Cotler para el Perú.⁵⁹ La oligarquía terrateniente tradicional en América Latina ha tenido mucha habilidad en fomentar los conflictos inter-campesinado, puesto que esto aumenta su poder inmediato. Pero aun cuando hay que considerarlo como parte integral del sistema de latifundios, se manejaba todavía, en términos generales, a nivel de hacienda individual, o cuando mucho, dentro de la comunidad más pequeña. Pero ahora el gobierno peruano lo está introduciendo como parte de un programa agrario nacional. Esto, sin duda, es consecuencia de un plan mediante el cual los recursos disponibles y las oportunidades de empleo —las recompensas económicas— se distribuyen a una sección dejando a un lado el resto de las masas campesinas.

A este plan, que el gobierno detalló claramente desde el inicio de la reforma agraria, se le dan bases racionales con el argumento de que no hay suficientes recursos de tierra en las propiedades expropiables para beneficiar a todas las familias campesinas. Si esto significa que no todas las familias agrarias pueden obtener una “parcela familiar” o *su equivalente en las “cooperativas” de la reforma agraria*, el argumento puede estar acertado si uno juzga el tamaño de la parcela con estándares o criterios basados en los niveles bajos actuales de administración y tecnología de granjas.⁶⁰ Se hace muy debatible si uno lo juzga en términos dinámicos, porque el “tamaño de la parcela” (significando: la cantidad de tierra disponible por familia o la relación de tierra a familia) disminuye conforme se modernizan las técnicas agrarias a través de nuevas inversiones de capital y tecnología. El modernizar la agricultura es, o debería ser, precisamente un objetivo terminal de la tierra como un escalón hacia una mejor agricultura. Se puede aplicar el mismo razonamiento si se habla de “oportunidades de empleo” en la agricultura.⁶¹ Entre más rápidamente se use la reforma agraria como trampolín para una agricultura radicalmente modernizante, más rápidamente pueden crecer las oportunidades de empleo rurales. El ejemplo de Cuba, donde el desempleo era muy serio antes de 1959, demuestra que un programa de desarrollo ambicioso, una situación de exceso de oferta de mano de obra se puede transformar en empleo total o casi total e inclusive faltas de mano de obra aparentes.⁶²

En 1969/70 el gobierno peruano anunció que intentaba beneficiar 500 000 familias agrícolas para 1975 al darles haciendas expropiadas. Subsiguientemente, se redujo esta cifra a 320 000 familias y justo hace poco, se postergó el programa a 1978. Para 1973, solamente una fracción de los planes habían sido llevados a cabo, puesto que la entrega de tierras a los campesinos se había atrasado considerablemente.⁶³

Es de conocimiento popular, desde la publicación del estudio de CIDA

sobre la tenencia de la tierra y el reporte de la Misión de Evaluación de CIDA, 1966, que el número total de beneficiarios potenciales de la reforma agraria era alrededor de 1.2 millones de familias en 1970, tomando en cuenta el aumento natural de la población rural entre 1960 y 1970, y el neto de la migración rural-urbana. Si se lleva a cabo el programa peruano según los planes, beneficiará a menos de una tercera parte de las familias agrícolas subprivilegiadas (los que no tienen tierras y los minifundistas). Bajo estas condiciones, se podría terminar la reforma agraria para 1975 o 1978 según planeado, pero con toda probabilidad, Perú tendría entonces que entrar en una fase completamente nueva de conflictos agrarios, que requeriría de una reforma completamente nueva porque la mayoría de la fuerza de trabajo rural seguiría sin empleos y pobre.

El gobierno peruano llegó a la cifra de 320 000 beneficiarios a través de cálculos de escritorio sencillos, usando estimaciones de producción agrícola ligeramente mejorada en la tierra agrícola expropiable y dividiéndolos de tal suerte que cada beneficiario tendría un ingreso neto de alrededor de mil dólares norteamericanos anualmente, que es más o menos el equivalente del ingreso de muchos obreros industriales en las ciudades y poblaciones de Perú. Este es un ingreso mucho más grande que lo que ganan ahora el 1.2 millón de minifundistas y los que no tienen tierras: el grueso de estas familias campesinas marginadas devengan ingresos con un promedio menor a 100 o 250 dólares. Una gran proporción gana menos de 100 dólares anuales. Inclusive una duplicación de los ingresos actuales de muchas familias que ganan estos ingresos tan bajos, a plazo medio, representaría un cambio revolucionario en su situación económica. Además de evitar las injusticias inherentes en la creación de una clase privilegiada de beneficiarios de altos ingresos (en oposición a los no-beneficiarios) esto, por sí solo, tendría un impacto considerable sobre la economía en general aumentando grandemente el poder adquisitivo del sector agrícola.

Si se llevara a cabo una reforma agraria donde una tercera parte privilegiada ganaría ingresos más o menos parecidos a los de los obreros industriales urbanos, es posible, y quizás probable, que el resto de las dos tercias estaría en peores condiciones en 5 o diez años con respecto a su situación de hoy, a menos que se creen muchas más fuentes de trabajo en los sectores agrícola y no-agrícola.^{63a} Pero hay pocas probabilidades de que los sectores no-agrícolas creen estas fuentes de trabajo en un futuro previsible, dado el desempleo existente en las áreas urbanas. Un ejemplo sencillo demuestra cómo ocurriría esta situación. Supongamos que hay un millón de familias campesinas marginadas, de las cuales y financiera a algunas de las comunidades más atrasadas.⁶⁷

DISTRIBUCIÓN DE INGRESO BRUTO ANTES Y DESPUÉS
DE LA REFORMA AGRARIA—UN EJEMPLO—
(en dólares norteamericanos)

| | |
|--|-------------|
| <i>A. Antes de la Reforma Agraria</i> | |
| Valor de la producción agrícola | 500 000 000 |
| Ingreso promedio bruto por familia de 1 000 000 de familias campesinas (incluyendo el ingreso de los hacendados) | 500 |
| <i>B. Después de la Reforma Agraria (Caso 1)</i> (300 000 beneficiarios, 700 000 no-beneficiarios) | |
| Valor de la producción agrícola (a un ritmo de aumento anual de 4%) después de 5 años | 610 000 00 |
| Ingreso bruto promedio por familia: | |
| Beneficiarios (300 000) | 1 200 |
| No-beneficiarios (700 000) | 360 |
| <i>C. Después de la Reforma Agraria (Caso 2)</i> (1 000 000 beneficiarios) | |
| Valor de la producción agrícola como en el caso 1 | 610 000 000 |
| Ingreso bruto promedio por familia | 610 |

NOTA: Con una reforma agraria que deja un gran número de familias campesinas sin beneficios de reforma agraria, el ingreso de los no-beneficiarios tenderá a disminuir (como resultado de menos oportunidades de trabajo) aunque la producción pueda aumentar por encima de tasas promedio. Si todas las familias campesinas hubiesen de obtener beneficios parejos, sus ingresos aumentarían en más de 20% (antes de la reforma los ingresos promedio incluyen los ingresos altos de los hacendados).

El caso 1 supersimplifica la situación por dos razones principales: (a) no toma en cuenta el aumento en la población agrícola durante el periodo de 5 años y por lo tanto exagera el ingreso de los no-beneficiarios y (b) no toma en cuenta el hecho que algunos de los terratenientes no serán expropiados y por lo tanto continúan recibiendo una porción del ingreso bruto, por lo tanto reduciendo aún más el saldo restante para los no-beneficiarios.

El caso 2 exagera el ingreso bruto promedio. Si uno presupone un aumento de 10% en el número de beneficiarios (1.1 millones su ingreso promedio habría, sin embargo, aumentado de todas formas en 11% después del periodo de cinco años.

300 000 ganarían un ingreso neto de \$1 000 dólares americanos anualmente (o sea un ingreso bruto de, digamos, 1 200 dólares americanos). Supongamos también que la producción agrícola aumentaría al ritmo por encima del promedio de 4% (puesto que el ritmo de crecimiento histórico habría sido de alrededor de 2.5%). No habría insumos masivos de

equipo que ahorra mano de obra en la agricultura. En este caso, las 700 000 familias estarían, como promedio, en una situación peor después del periodo de 5 años que al principio —principalmente como resultado de que las oportunidades de empleo no lograron aumentar por encima de los niveles actuales⁶⁴ (Véase la Tabla). Solamente con un ritmo de crecimiento de 7% u 8% podrían los 700 000 mantener sus ingresos). Si a esto añadimos el aumento en la población rural y el hecho de que cierta parte de la tierra no será redistribuida a los campesinos, de tal forma que una porción del ingreso generado en la agricultura sigue yendo al sector “fuera de la reforma agraria”, es evidente que más familias campesinas tendrán que compartir el salario (decreciente) del producto que les queda.

Claro está que los que no son beneficiarios pueden obtener otras ventajas en la forma de sueldos más elevados a través de una puesta en ejecución estricta de la legislación sobre el sueldo mínimo. Hay cierta evidencia de que en una superficie creciente del Perú se están pagando ahora sueldos mínimos. Esto resultaría en ingresos más altos solamente si se mantiene el empleo al mismo nivel.⁶⁵ Pero como se mencionó antes, el desempleo entre los no-beneficiarios puede aumentar debido a la falta de programas agrícolas de desarrollo sistemáticos y debido a que el desempleo entre los beneficiarios disminuiría conforme asciende su tasa de empleo en las cooperativas de la reforma agraria. Podrían surgir otros beneficios si las “cooperativas” de la reforma agraria aceptaran miembros nuevos después de que aumente la producción en las cooperativas. Esto a su vez implicaría que el número de beneficiarios reales podría llegar a ser mayor que lo que originalmente planeó el gobierno. Pero las “cooperativas” por ahora no están organizadas en una forma que se pueda agregar a su membresía (en la práctica, son corporaciones cerradas) y habría cierta resistencia si miembros adicionales amenazaran reducir los ingresos de los miembros. Por lo tanto, en la actualidad, el nuevo sector de “cooperativas” parece estar mal adaptado para convertirse en una fuente continua de nuevas oportunidades de empleo en forma significativa tanto debido a sus limitaciones inherentes como debido a la continuación del uso tradicional de recursos y prácticas de administración de granjas. Además de las recompensas desiguales a los beneficiarios y no-beneficiarios, cabe notar que existe también un segundo tipo de discriminación en la distribución de beneficios a diferentes *comunidades*. Esto amenaza con causar una nueva falta de unidad entre este sector de la población campesina⁶⁶ aunque existe un programa tímido para dar más ayuda técnica y financiera a algunas de las comunidades más atrasadas.

En este contexto, también hay que notar que aun cuando la adjudicación de ex-haciendas a “cooperativas” de la reforma agraria resultara en la creación de un grupo de campesinos privilegiados, es probable que en términos generales, en un futuro predecible, los miembros de las “cooperativas” no disfrutarán de los niveles de ingresos que el gobierno planeaba obtener para los beneficiarios de la reforma agraria. Esto se debe a que la deuda financiera de las “cooperativas” —el pago de la tierra y el capital, los impuestos, etcétera— será de un monto considerable por bastantes años.⁶⁸ Evidentemente, en el modelo peruano, la redistribución de la riqueza (y por lo tanto, del ingreso) a través de la reforma agraria, en el mejor de los casos es un programa que podría tener su efecto completo solamente a largo plazo. Tal y como están las cosas por ahora, el desarrollo económico del Perú continuará siendo llevado por la fuerza de trabajo rural en el futuro próximo.

La probabilidad de un sector de reforma agraria en estancamiento es mucho mayor puesto que el gobierno peruano hasta la fecha ha hecho poco para dar a las “cooperativas” ayuda técnica y financiera *qua* cooperativas. Aunque el programa de reforma agraria ha asignado gran significado a la organización de un sector cooperativista, supuestamente característica del modelo peruano, es curioso que pocos recursos o instituciones están disponibles para organizar efectivamente cooperativas grandes o pequeñas o dar a las cooperativas el fuerte respaldo político, administrativo y económico que requiere para su supervivencia. Una agencia pública que hasta la fecha se encargaba de las cooperativas —ONDECOOP—^{68a} sigue siendo muy pequeña y sus recursos humanos y presupuestarios eran inadecuados para manejar efectivamente las “cooperativas” nuevas en proyectos de reforma agraria puesto que ahora no puede encargarse de las pocas cooperativas rurales antiguas. Además, Perú no tiene un Banco para cooperativas que es esencial si las cooperativas de reforma agraria han de sobrevivir y operar exitosamente. Tampoco parecen existir planes más definitivos con respecto a las actividades de procesamiento y mercadeo de las cooperativas y de integrar estas actividades a nivel nacional. Parecería ser esencial que las nuevas facilidades de procesamiento, almacenamiento y de ventas al mayoreo y menudeo se organicen en bases de cooperativas, independiente o conjuntamente con las nuevas cooperativas de la reforma agraria (sobre todo las federaciones de cooperativas). El suministro y capacitación de gerentes de cooperativas no es adecuado en la actualidad. *En otras palabras, la infraestructura completa de las cooperativas es débil o no existe.*

Por consiguiente, el sector de “cooperativas”, es decir de la reforma agraria, ahora debe mercadear su producción o insumos principalmente

a través de canales de mercadeo privados con el posible resultado de que la competencia con la empresa privada más bien resultará desventajosa desde un punto de vista económico.^{68b} Ésta es una de las inconsistencias más notables del modelo peruano, desde el punto de vista del campesino, aunque no es inconsistente con una estrategia que busca el crecimiento económico a costas del campesino.

14. He comentado sobre el modelo peruano con bastante lujo de detalles porque veo en él una nueva amenaza potencial contra la liberación de la población rural del Perú. No cabe duda que la reforma agraria peruana es un rompimiento con el pasado: el latifundio ha desaparecido en grandes secciones y parece estar a punto de desaparecer en gran parte del resto del país. Tampoco se puede negar que desde el punto de vista de los campesinos el patrón antiguo ha sido remplazado por el nuevo *patrón* —un ser híbrido, en parte burócrata más policía, en parte ex-empleado de hacienda que sirve como lazo entre la mano de obra rural y los mercados. En este proceso ha ganado muy poca libertad, si acaso ha ganado alguna, en la toma o en la ayuda de toma de decisiones económicas y políticas y tampoco ha mejorado su condición social.^{68c} Para él la posibilidad de obtener empleo en otros sectores de la economía es tan remota como en el pasado. El modelo peruano hasta la fecha representa un rompimiento parcial con el pasado sólo en la medida en que se relaciona con la estructura de la propiedad, y no en la medida en que se relaciona con las estructuras de producción y sus técnicas. Por lo tanto, no hay mucha certidumbre sobre si puede contribuir significativamente a reducir la pobreza y desempleo rurales, o cortar en su raíz el éxodo de población rural a las ciudades que ocurre independientemente de las oportunidades de trabajo.

También es una amenaza a los campesinos de América Latina si se llegara a imitar este modelo en otras partes. Ya la estrategia del Perú que, según el gobierno militar, no es ni capitalista ni comunista, parece haber tenido cierto impacto en el nuevo régimen militar de Ecuador, cuando menos con respecto a mantener a los campesinos neutralizados y negarles la existencia de luchas de clase.⁶⁹ En un documento oficial reciente una de las características del nuevo gobierno “revolucionario” es el “hecho de ser disciplinado”: “Esto creará un clima de serenidad y responsabilidad para que prevalezcan la dedicación al trabajo, el respeto a la autoridad, a las personas, y a la propiedad que desempeña su función social. Esto se puede lograr solamente mediante la acción conjunta de todos los ciudadanos, *sin partidismo político ni intereses de grupo...*”.⁷⁰

Una estrategia que intenta hacer caso omiso o pasar por alto los conflictos de clase en una sociedad en la cual dichos conflictos de clase son

evidentes y muy antiguos se puede implantar solamente a través de la represión de las clases menos privilegiadas, cuando esta estrategia emana de una minoría tal como los militares; y al hacerlo debe, en última instancia, precipitar las mismas confrontaciones de clase violentas que busca evitar. Este es el dilema del modelo peruano.

15. Como dije anteriormente, Chile y Colombia son los únicos países en América Latina donde, en años recientes, se ha permitido a los campesinos organizarse en gran escala. Las organizaciones campesinas efectivas desempeñan un papel importante en el desarrollo agrícola. Pueden ejercer presiones políticas sobre los gobiernos para iniciar una reforma agraria y otros programas de desarrollo. Los gobiernos, a su vez, pueden utilizarlas para llevar a cabo y defender la reforma⁷¹ y lo que también es importante, pueden, y posiblemente deben, obtener, con su ayuda, la cooperación y participación de los trabajadores rurales en planes de desarrollo amplios, si han de tener éxito. En Chile, la mano de obra rural empezó a organizarse a mediados de los años 60 y bajo el gobierno de Allende, las organizaciones campesinas aumentaron rápidamente.⁷² Los campesinos ayudaron a la Unidad Popular a llegar al poder y expropiar los latifundios con velocidad considerable. Ahora están empezando a desempeñar un papel activo en los procesos de crecimiento agrícola. Hay muchos problemas serios que todavía hay que resolver. Entre ellos están los retrasos en elaborar y llevar a cabo planes de desarrollo agrícola efectivos y aumentar la producción mucho más rápidamente; el fracaso en la socialización del sector de mercadotecnia; los obstáculos que presentan las nuevas empresas de reforma agraria para el empleo más completo de la fuerza de trabajo rural.⁷³ Pero el esfuerzo hecho por Chile para integrar plenamente a los campesinos en la economía hasta la fecha es singular para el hemisferio y hay bastantes probabilidades de que la agricultura chilena pronto logre el ritmo de crecimiento más alto para América Latina a través de la intensificación y diversificación de la agricultura. Desafortunadamente, el impacto del modelo chileno sobre otras naciones latinoamericanas donde apenas se puede esperar que la liberación de los campesinos ocurra en un futuro próximo probablemente será limitado.⁷⁴

En Colombia, el gobierno anterior, bajo Lleras Restrepo, autorizó en 1968, la creación de una organización agrícola —Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC— a la cual los campesinos y otros beneficiarios de los servicios agrícolas del gobierno, podían pertenecer y el gobierno subvencionaba sus actividades en parte, y amueblaba oficinas. Esta organización creció rápidamente,⁷⁵ cuando un gobierno nuevo y débil, (Pastrana) llegó al poder. Durante 1971, ANUC se hizo muy activo

y probablemente organizó la invasión simultánea de haciendas en gran escala. Desde 1971, el gobierno procedió a desbaratar ANUC dividiendo su membresía y persiguiendo a sus líderes.⁷⁶ Es de dudar si la ANUC llegará a recuperar su fuerza puesto que ninguno de los partidos políticos quiere que lo presionen hacia una reforma agraria efectiva o cualquier otro plan de desarrollo radical.

El reto para la investigación

16. Con casi cien millones de obreros rurales marginados —los que no tienen tierra y los minifundistas— y una tasa de desempleo sumamente alta entre la fuerza de trabajo rural, América Latina enfrenta una tarea hercúlea; tan grande que de hecho la impotencia o falta de voluntad de aquellos responsables de tomar decisiones sobre nuevas estrategias de desarrollo para resolver este problema, tiende a infectar a los investigadores y estudiosos. No cabe duda que la magnitud y características generales son bien conocidas en la actualidad y están bien documentadas a través de investigación llevada a cabo durante los últimos 10 a 12 años y en investigación en proceso en la actualidad. Pero con la estructura socioeconómica existente así como la política de la mayoría de las naciones latinoamericanas, no se puede esperar acción drástica en un futuro próximo. Y sigue siendo dudoso si con los programas más ambiciosos, se puedan resolver los problemas de la pobreza y el desempleo durante esta generación, aunque sí es cierto que cualquier postergamiento de su solución puede requerir métodos aún más radicales. Por esta razón, la investigación todavía tiene que desempeñar un papel muy importante, como señalaré a continuación.

Pero antes de seguir adelante con esta pesquisa, cabe recalcar algunos puntos.

1) Aunque nada más se hace referencia al desempleo rural y la pobreza en este trabajo, es completamente evidente que el desempleo y la pobreza en la agricultura no se puede separar y tratar por separado del desempleo y pobreza en las áreas urbanas. También hay que recordar que, expresándolo en forma burda, el desempleo y la pobreza ahora son necesarios para hacer que las economías latinoamericanas funcionen, en vista de la estructura socioeconómica y política existente. Bajo las condiciones existentes, una mano de obra barata y obediente es un requisito previo necesario para mantener la estructura agraria —el complejo creciente de latifundios-minifundios— y la mano de obra es barata y obediente cuando la oferta de los trabajadores rurales es mayor que los requisitos de mano de obra rurales efectivos y si la mano de obra no está organizada. Con cualquier tasa y tipo de crecimiento concebibles en la agri-

cultura tal y como está estructurada en la actualidad, una oferta excesiva de mano de obra rural puede tomarse como hecho en el futuro próximo independientemente de la migración rural-urbana. La mano de obra barata y desempleada agrícola también es un requisito previo para el crecimiento de otros sectores económicos, conforme parte de la fuerza de trabajo rural, hasta la fecha una fuente permanente de trabajadores excedentes, emigra a los centros urbanos y ayuda a reducir los costos de sueldos de los sectores industrial, comercial y de servicios. Por lo tanto hay que recordar firmemente que están operando intereses poderosos, tanto dentro del hemisferio latinoamericano como en los países industriales, que esperan mantener un reservorio de trabajadores excedentes con el riesgo de conflictos continuos o crecientes en el campo político⁷⁷ puesto que éstos se pueden reprimir con una facilidad relativa.

2) El desempleo y la pobreza rurales no se pueden resolver en aislamiento porque el desempleo en las áreas urbanas a menudo es más significativo que en el campo.⁷⁸ Se argumenta ampliamente que hay que resolver el problema del desempleo cambiando la fuerza de trabajo del sector agrícola al sector no-agrícola, sobre todo el industrial.⁷⁹ La experiencia histórica ha sido que en los países industriales el desarrollo estaba acompañado de una fuerza de trabajo decreciente, tanto en términos absolutos como relativos, en actividades primarias, principalmente la agricultura, y por el crecimiento concomitante de la mano de obra en actividades secundarias y terciarias. No cabe duda que esto también debería ser cierto para América Latina a largo plazo. Pero para el futuro pronosticable, *es dudoso si transferencias adicionales de mano de obra de la agricultura se puedan considerar como una característica de crecimiento bajo las condiciones actuales e inclusive con un proceso de industrialización más fuerte*, en vista de la alta tasa de desempleo en el sector industrial y el así denominado sector de servicios (que absorbió el grueso de los inmigrantes rurales y urbanos) y cuando se considera que la productividad de la mano de obra en una gran sección del sector de servicios no es más alta que en el caso de la agricultura. Por el contrario, los cambios actuales en la estructura ocupacional de la fuerza activa laboral reflejan y conducen a una situación de empleo continuamente peor. Por lo tanto, en contraste con la experiencia histórica y la opinión prevaleciente, habría que postergar parcial o totalmente cambios adicionales en la mano de obra. Primeramente, habría que crear oportunidades de empleo en el sector agrícola, o mejor aún, en el campo, aunque esto implique, como lo hace sin duda alguna, que a corto plazo, será necesario crear más empleo y empleo más seguro en la agricultura sin poder aumentar los ingresos per cápita rurales en forma muy substancial por encima de los nive-

les actuales, hasta que los sectores no-agrícolas eliminen el desempleo no-agrícola.⁸⁰

3) Lo anterior implica que hay que llevar a cabo reformas ambiciosas no sólo en el sector agrícola pero también en los sectores no-agrícolas. Estas reformas deben prever cambios estructurales que sirvan como escalón para mayores oportunidades de empleo agrícola y no-agrícola para el uso más pleno y productivo de la fuerza de trabajo disponible, el haber más importante de América Latina para el desarrollo. Es imposible pronosticar si estas reformas se pueden llevar a cabo con métodos no-revolucionarios.

17. El interés en la reforma agraria en América Latina, que fue el resultado de la Revolución cubana y de la Alianza para el Progreso a principios de los años 60 no estuvo acompañado inmediatamente por un interés concomitante en el problema del empleo rural. Se prestó mayor atención a este último punto, en términos generales, solamente después de que la investigación comprobó en términos cualitativos así como cuantitativos, el grado de pobreza rural y con ello, que la pobreza era principalmente función del desempleo y el subempleo. Por lo tanto, la Carta de Punta del Este de 1961, cuando habla de la necesidad de “programas de reforma agraria importante” significó el “reemplazo de los latifundios y minifundios para que la tierra fuera para el hombre que la trabaja en base de estabilidad económica, la fundación de su bienestar incrementante y la garantía de su libertad y dignidad”, pero no se mencionó la creación de nuevas oportunidades de empleo. Se puede concluir que el enfoque estaba todavía en cambios en la estructura de tenencia, administración agrícola y producción y que la implicación que tenían estos cambios para el empleo rural general todavía no se comprendía muy bien si se había expresado del todo. De hecho, sucede todavía frecuentemente en documentos oficiales que los lazos entre la reforma agraria y el empleo rural todavía no se hacen resaltar en forma debida, como sucedió recientemente, por ejemplo, en el *FAO Report of the Special Committee on Agrarian Reform*.⁸¹ Allá uno busca en vano las referencias o recomendaciones detalladas para la reforma agraria como un medio específico hacia empleo total en la agricultura.⁸² Esto es todavía más sorprendente en vista del esfuerzo que se estaba haciendo entonces, por parte de la OIT, para investigar los problemas del desempleo a través del tercer mundo.

18. El primer ataque en gran escala al problema del desempleo empezó a fines de los 60 con el Programa de Empleo Mundial de la OIT, iniciado en la sesión de 1969 de la Conferencia Internacional del Trabajo, para estudiar “las causas del desempleo en tipos específicos de países y ver lo que necesitaba hacerse internacional así como nacionalmente.” La

OIT ahora ha publicado varios reportes de misión en el país⁸³ y un programa especial de la OIT para América Latina, PREALC,⁸⁴ ha preparado o está en el proceso de preparar reportes de investigación sobre el mismo tema para varios países latinoamericanos.⁸⁵

Es afortunado que se esté estudiando el problema a nivel internacional en una organización que ahora tiene suficiente fuerza de trabajo y recursos financieros para establecer misiones y equipos de investigación para examinar una problemática que es vital para cientos de millones de trabajadores urbanos y rurales en muchos continentes, y por lo tanto, derivar atención continua hacia ésta; aunque sería mucho esperar que los gobiernos a cuya solicitud, por ejemplo, se envían estas misiones, de hecho vayan a llevar a cabo ya sea las recomendaciones de estas misiones u otros programas radicales de empleo completo.⁸⁶

Un estudio de los reportes de la OIT sobre los países latinoamericanos revela, en primer término, la falta o las fallas de las estadísticas sobre el empleo y desempleo de la fuerza de trabajo rural, cosa que hace que sea muy difícil ofrecer recomendaciones significativas sobre cómo enfrentar el problema específico de desempleo rural. Por ejemplo, el reporte de la misión de la OIT sobre Colombia dedica solamente una porción insignificante de su volumen de casi 500 páginas al problema de la mano de obra agrícola (aunque la mano de obra rural representa alrededor de la mitad del total de la fuerza de trabajo) y casi no ofrece estadísticas sobre desempleo rural,⁸⁷ mientras que un apéndice completo se refiere a estimaciones de desempleo urbano.⁸⁸ Por lo tanto uno puede dudar si una misión a corto plazo, como la colombiana, en realidad puede desempeñar satisfactoriamente su función de “estudiar las causas del desempleo” y “hacer resaltar lo que se necesita hacer”, si no puede hacer una encuesta más completa del status prevaleciente de la mano de obra rural.⁸⁹ Considero la falta de capacidad de las misiones a corto plazo para enfrentar el desempleo rural como una seria falla de estas empresas tan costosas. En los reportes de la PREALC se está haciendo un esfuerzo de investigación mucho más sistemático, tal como el de Costa Rica, que inclusive frente a faltantes de información muy serias, ha emprendido un análisis bastante completo del desempleo y el subempleo francos, incluyendo el sector agropecuario, y ha presentado algunas estimaciones bastante buenas.⁹⁰

Otra falla es el fracaso, hasta ahora, de casi todos los reportes de la OIT, la PREALC u otros, que he tenido oportunidad de estudiar, para estimar *cambios* en la situación de sub o desempleo en la agricultura en el transcurso del tiempo. En otras palabras, excepto por comentarios breves y no substanciados (en el reporte de la OIT sobre Colombia, por ejemplo) en el sentido de que el desempleo disfrazado está aumentando⁹¹ y

declaraciones similares, casi no hay estimaciones sobre tendencias de desempleo en la agricultura.

Una última laguna es la ausencia de análisis de los factores más importantes que causan el desempleo o subempleo rurales y afectan cambios en estas variables.

En resumen, quisiera sugerir que estos estudios y reportes valiosos marcan solamente el principio de lo que debería ser un esfuerzo mucho más detallado y sistemático con respecto a la problemática del empleo rural en América Latina.

19. Puesto que el problema de la pobreza rural y el desempleo en América Latina durará mucho tiempo todavía, ello presenta un reto considerable a los investigadores en las instituciones académicas, agencias gubernamentales nacionales y organizaciones internacionales. En mi opinión hay dos grandes áreas para investigación futura.

20. Habría que diseñar la primera específicamente para mantener las problemáticas sobre la pobreza y el desempleo constantemente a la vista del público, dar información cuantitativa y cualitativa que se precisa con mucha urgencia, y suministrar a aquellos que participan o deberían participar en los procesos de toma de decisiones políticas (incluyendo las organizaciones campesinas y sus líderes) argumentos poderosos que se pueden usar para presionar a favor de programas efectivos para eliminar, o cuando menos, disminuir, en forma significativa, la pobreza y desempleo rurales. En términos generales, habría que empezar ahora un análisis cuidadoso sobre el alcance y la naturaleza de la pobreza y desempleo rurales en sus aspectos detallados específicos, incluyendo estudios de campo intensivos, cuando sea necesario, para obtener información básica (ya sea a través de estudios de casos o encuestas-muestras o ambos) para que se puedan obtener estimaciones más exactas a nivel nacional y de hemisferio. El énfasis primario debería ser en la elucidación de los problemas actuales que están enfrentando los campesinos de América Latina. Como ejemplos de áreas sobre las cuales necesitamos información actualizada, puedo citar los siguientes:

- la estructura de la fuerza de trabajo rural, incluyendo los distintos tipos de trabajos y las condiciones de empleo, incluyendo también la mano de obra inmigrante,
- la naturaleza y funcionamiento de los mercados de trabajo rurales,
- el status de las organizaciones de trabajo,
- la determinación de las tasas de sueldos u otras recompensas por el trabajo, incluyendo servicios de trabajo sin paga y la puesta en vigor de la legislación sobre los sueldos mínimos y su suficiencia para la mano de obra rural,

- la seguridad de la tenencia de distintos tipos de trabajadores rurales,
- los diferentes factores que afectan las diferencias en sueldos (o diferenciales de remuneración por el trabajo) en el caso de trabajos similares,
- el papel y funciones de los contratistas de mano de obra,
- la forma en que los campesinos que ganan sueldos de subsistencia o menos que subsistencia gastan sus ganancias,
- los activos y pasivos de las familias campesinas pobres,
- la forma en que diferentes tipos de campesinos y los miembros de sus familias ocupan su tiempo en actividades productivas o no productivas, en diferentes tipos de empresas agropecuarias (usando, por ejemplo, las clasificaciones de CIDA), ya sea como “productores” o como trabajadores empleados.

Además, hay que dirigir la investigación hacia el descubrimiento de las tendencias pasadas y actuales sobre la pobreza y el desempleo. Por ejemplo, es importante descubrir

- los cambios generales en la estructura de la fuerza de trabajo rural (por ejemplo, cambios de trabajadores residentes tradicionales a trabajadores que ganan sueldos en efectivo o viceversa),
- el impacto de los cambios estructurales en el empleo, los ingresos, las condiciones de empleo y el desempleo,
- los efectos de los costos crecientes de la vida (cambios en ingresos reales y sueldos),
- cambios en la organización y la facilidad de organización de la fuerza de trabajo rural.

En el tercer caso, cabe elucidar muchísimo los factores que afectan los aumentos o disminuciones en las oportunidades de trabajo en la agricultura. Entre estos, tenemos principalmente

- la contribución que hacen varios tipos de empresas agropecuarias a la creación de nuevas oportunidades de empleo,
- los cambios en los métodos de utilización de tierras en las granjas grandes, incluyendo tanto la intensificación como la “extensificación” de los usos de la tierra y su efecto sobre el empleo rural,
- los efectos de las “innovaciones” sobre el empleo rural, incluyendo la mecanización y otras tecnologías,
- los efectos de los cambios infraestructurales (tales como carreteras) sobre el empleo,
- los efectos de empleo de los proyectos agrarios parciales tales como

- la reforma agraria en escala pequeña o programas de colonización,
- el grado, naturaleza y tendencias de la colonización espontánea y sus efectos sobre el empleo rural,
- el efecto de la subdivisión, el agotamiento de la tierra y otros factores sobre el potencial de ganar ingresos de los minifundistas,
- el impacto de las pequeñas industrias y el sector de mercadotecnia sobre el empleo en el sector rural.

21. El segundo campo importante para la investigación, cosa que hasta la fecha no se ha tocado mucho, y sobre lo cual aquí sólo puedo hacer comentarios generales, debería ser “con vistas hacia el futuro” y con una orientación hacia políticas, para los fines de dar a las agencias gubernamentales nacionales algunas directrices alternativas para llevar a cabo programas de desarrollo a nivel local, regional y nacional intentando resolver el problema del desempleo rural.⁹² Esta investigación —quizás deberíamos llamarla planeación-investigación— debe basarse en gran parte, en estudios de campo detallados en los países (incluyendo las economías socialistas) donde la reforma agraria y los programas de desarrollo se han llevado a cabo y donde el empleo rural se ha visto afectado visiblemente. Entre estos estudios podría citar los siguientes (tomando en cuenta que esta investigación podría incluir programas de planeación específicos) :

- los efectos de varios cambios en el patrón de utilización de la tierra sobre el empleo rural bajo diferentes programas alternativos de insumos de capital e innovaciones tecnológicas, incluyendo la mecanización; y estimaciones sobre qué cambios en la intensificación del uso de la tierra son necesarios para eliminar, o disminuir en forma radical, el desempleo rural,⁹³
- los efectos de varios tipos de arreglos de tenencia sobre la tierra y los intentos de reforma agraria sobre el empleo y las instituciones; disposiciones mejor adaptadas para aumentar el empleo rural,
- más específicamente, los tipos de arreglos cooperativistas (ahora buscados en forma prominente en varios países latinoamericanos y que son necesarios para aumentar la producción y la productividad de la tierra, a la vez que estimular un empleo incrementado a través de la admisión de nuevos miembros o de empleo de miembros a niveles de sueldos satisfactorios,
- las necesidades y efectos de diferentes tipos de inversión de capital en a) empresas agropecuarias (conservación de la tierra, plantaciones permanentes, edificios agropecuarios, etcétera) y b) en mejorías de infraestructura (carreteras, vivienda, escuelas, electrificación, plantas de procesamiento, edificios de almacenamiento) sobre el empleo total,

- las ventajas y desventajas de diferentes métodos de financiamiento de programas de desarrollo y de diferentes formas de propiedad del capital (por ejemplo, propiedad estatal vs. propiedad privada o en cooperativas),
- los diferentes tipos de incentivos materiales y de otra índole, necesarios para mantener y aumentar la productividad de la mano de obra y evitar el ausentismo, incluyendo un análisis de las diferentes formas de remuneración por parte de los beneficiarios de la reforma agraria a cambio de la tierra recibida (por ejemplo, pagos de la tierra vs. impuestos, etcétera),
- los mecanismos alternativos para organizar la participación de los beneficios de la reforma agraria y otros campesinos en la planeación del desarrollo agrícola con miras a aumentar el empleo,
- las diferentes formas de educación que se necesitan para concientizar a las masas sobre las relaciones entre beneficios individuales y sociales,
- métodos alternativos de la educación rápida de las masas campesinas para prácticas agropecuarias mejoradas,
- la planeación de innovaciones tecnológicas en la agricultura con ofertas de mano de obra excesivas,
- los efectos del empleo rural incrementado sobre el empleo en otros sectores de la economía.

NOTA-APENDICE

Eric Jacoby, (*Man and Land*, A. Deutsch, Londres, 1972, pp. 72 y siguientes) ha sugerido que la comparación de productividad por hectárea por tamaño de parcela puede tener implicaciones políticas desfavorables cuando sirve como justificación para una reforma agraria o programa de colonización que dividiría la tierra de haciendas grandes o tierra virgen en pequeñas propiedades en base a su mayor "eficiencia". Evidentemente es necesario aclarar que la producción mayor por hectárea en las unidades pequeñas no evita la pobreza y el desempleo. Es "mayor" sólo por virtud de que las unidades grandes no usan su tierra para nada o la usan en forma ineficiente. En mi opinión, el establecimiento de familias campesinas en pequeñas unidades, cosa que ha sido política nacional en la mayoría de los países latinoamericanos, ha sido una respuesta en parte al deseo de los campesinos de tener tierra propia (consideran que la propiedad de la tierra es una fuente de seguridad bajo las condiciones sociales, económicas y políticas prevaletientes) y aún más por virtud del hecho que dicho programa nunca puede ser muy grande debido a sus costos, y de hecho estos programas siempre han sido bastante limitados en su alcance; y finalmente, en respuesta al deseo no expresado de la élite terrateniente de hacer que dichos programas fracasen y comprobar que las reformas son nocivas para los campesinos. En breve, es de dudarse si el argumento

de la eficiencia haya sido un elemento importante en la defensa de proyectos que establecen pequeñas unidades. Últimamente varios gobiernos latinoamericanos más o menos han abandonado estos programas y han abogado a favor de establecimientos tipo cooperativa.

Es aún más sorprendente que un reporte de la OIT sobre Ceilán (*Matching Employment opportunities and Expectations. A Programme of Action for Ceilán*, Ginebra, 1971, p. 93) haya utilizado este tipo de razonamiento para promover granjas en pequeña escala, para usarse a través de una reforma "radical". Textualmente dice lo siguiente: "La producción por acre, como se sabe, es más alta en minifundios de 1.5 a 2 acres en la India, quizás aún menores en Ceilán. Ni, bajo condiciones de extensión ceilanesa y de crédito, la escala pequeña ha impedido la diseminación de innovaciones como los fertilizantes o el arroz H4. [Este argumento es débil puesto que muchos minifundios son trabajados por algún tipo de arrendatario con la semilla posiblemente suministrada por los terratenientes. La utilización de fertilizantes en pequeñas unidades es demasiado cara, a menos que la pague el terrateniente.] Una reforma que pone más tierra en parcelas más pequeñas creará más trabajo directamente suministrando más por acre. Indirectamente la reforma agraria reduce el desempleo ahorrando más importaciones (o produciendo más exportaciones) de la producción más elevada con menos costos de importación, haciendo disponibles las divisas para materias primas para complementar trabajos nuevos en otras partes. Más granjas pequeñas familiares también permitirán a más gente ocuparse en forma más redituable en vez de abarrotar los mercados de trabajo". Ciertamente este argumento tal y como se presenta, no es más convincente para Ceilán que para (digamos) algún país latinoamericano, puesto que no está del todo claro si los sistemas de tenencia de la tierra que no sean granjas familiares (es decir, colectivas) puedan resolver los problemas de desempleo rural en forma tan buena o mejor. Pero esto no se discute en el reporte de la OIT que se aleja de discusiones de la experiencia socialista. Claro está que tampoco es más exacto usar la mayor productividad de la *tierra* como evidencia de la superioridad de las pequeñas parcelas, que lo sería el utilizar la mayor productividad de la *mano de obra* en las unidades más grandes como prueba de su superioridad puesto que esto último refleja solamente los usos con mano de obra intensiva de la tierra de las unidades grandes y el empleo en gran escala del equipo agrícola sofisticado.

¹ "The Campesinos Perspectives in Latin America", *The Developing Economies*, Tokio, junio 1969. En este trabajo, se usan las palabras "campesinos" o "peasants"* para referirse a la fuerza de trabajo agrícola de bajos ingresos y pocas oportunidades compuesta de minifundistas o campesinos arrendatarios, medianeros y labriegos similares que tienen acceso a una parcela de tierra bajo alguna forma de arreglo contractual o a los que no tienen tierra. (*Se usará "campesino" en ambos casos-Trad).

² CIDA es la abreviatura española de Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola establecido por la Carta de Punta del Este (1961). Estaba formado por los representantes de cinco organizaciones internacionales que trabajaban en el campo de la agricultura la FAO, ECLA, BID, OEA e IICA.

³ Hubo, claro está, muchos otros estudios de investigación llevados a cabo por

académicos e instituciones académicas de Estados Unidos, Europa o América Latina. Véase FAO, *Bibliografía sobre Tenencia de la Tierra*, Roma, 1972, o las bibliografías de los reportes de CIDA.

⁴ Estos estudios se publicaron por CIDA entre 1966 y 1970 en la Unión Panamericana en Washington, D. C.

⁵ El estudio de CIDA sobre Guatemala se publicó en forma de libro en 1971 (Ed. Universitaria, Univ. de San Carlos de Guatemala). El estudio de tres volúmenes sobre México va a ser publicado en 1973 por el Fondo de Cultura, México, D.F. ICIRA ha publicado, en forma de libro, resúmenes de los reportes hechos por CIDA por países (*El Hombre y la Tierra en América Latina*, ICIRA, Santiago, 1972). El resto de los estudios se publicaron en offset en números reducidos, excepto los estudios sobre Venezuela y Bolivia que nunca se publicaron: el de Venezuela debido a oposición política allá; el de Bolivia debido a falta de interés. Cabe recordar que la Carta de Punta del Este hace que la OEA, que, según se sabe, representa los intereses de la élite terrateniente más bien que aquéllos de los campesinos, se vea obligada a llevar a cabo la investigación y como podemos suponer, también a publicar sus resultados. Una vez que se hubieron terminado los estudios, hubo oposición a su publicación dentro de la OEA, el Departamento de Estado de Estados Unidos y el grupo de presión internacional de hacendados latinoamericanos. Esto se puede comprender en vista de la conclusión de los estudios.

⁶ *The Structure and Productivity of Brazilian Agriculture*. Vanderbilt University, Graduate Center for Latin American Studies, Nashville, Tenn. (1966 y años subsiguientes).

⁷ La serie fue resumida en: L. B. Fletcher y W. C. Merrill, *Latin American Agricultural Development and Policies*. International Studies in Economics. Monografía No. 8, Departamento de Economía Agrícola, IOWA State University, Ames, IA., Septiembre, 1968.

⁸ Para reseñas críticas de estos estudios véase Carlos Alberto de Medina, en *América Latina*. (Río de Janeiro), julio-sep. 1968, p. 146; y "Marginal Productivity, Efficiency and Political Innocence", *The Monthly Review*, Nueva York, Septiembre 1972 pp. 42 ff.

⁹ El sociólogo Oscar Delgado, FAO, Santiago, Chile, está preparando ahora una bibliografía de autores socialistas sobre América Latina, quienes han escrito sobre los problemas del desarrollo económico, incluyendo el desarrollo agrícola, en América Latina. (*La Literatura Anti-Imperialista y Pro-Socialista en América Latina, 1900-1972*).

¹⁰ El investigador puede, claro está, intentar obtener autorización para consultar los apartados originales del censo. En la mayoría de los casos, esto es relativamente costoso.

¹¹ Dí dos ejemplos en *The Rape of the Peasantry*, sobre los censos raros de Brasil de 1960, pp. 34 fn. 7, y sobre el censo de Guatemala de 1964, p. 58.

¹² Para estos efectos véase ICIRA, *Diagnóstico de la reforma agraria chilena*, noviembre de 1970-junio de 1972, 27 de noviembre de 1973, Santiago, Chile mimeo), un análisis de los procesos de la reforma agraria reciente.

¹³ La concentración de la propiedad de la tierra ocurre también a través del aumento absoluto y relativo de la población sin tierra debido al aumento natural en la fuerza de trabajo rural.

^{13 a} Los hacendados también esperan al excluir a sus trabajadores residentes y operar sus tierras directamente, permanecer excluidos de la reforma agraria, puesto que la legislación generalmente facilita estas exenciones.

¹⁴ Para un relato dramático de la forma general en que la élite terrateniente amplía su poder sobre la tierra, véase T. y J. Melville, *Guatemala-Another Vietnam?* Penguin Books, Londres, 1971.

¹⁵ El Censo de Guatemala de 1964 hizo un cómputo del grado de concentración y vió que no había cambiado significativamente desde 1950. Para una crítica de estas estadísticas, véase mi obra *Rape*, op. cit., 59.

¹⁶ Para el impacto del capital extranjero en Ecuador, véase Jaime Galarza, *El Festín del Petróleo*, Ed. Solitierra, Quito, 1972.

¹⁷ Esto es cierto aunque hay una colonización espontánea por campesinos sin

tierra en estas áreas. Su tenencia es segura solamente hasta el arribo de los inversionistas de tierra y los capitalistas.

¹⁸ CIDA encontró poca evidencia de que la propiedad extranjera de la tierra fuera generalizada. En algunos países, y para algunos productos críticos, sin embargo, dicha propiedad extranjera ha asumido cierto significado, por ejemplo, en la República Dominicana y las plantaciones de caña de azúcar o las plantaciones de las "Repúblicas Bananeras".

¹⁹ Véase Andrew Pearse, "Peasants and Revolution: the case of Bolivia," en *Economy and Society*, Londres, noviembre 1972, vol. I, No. 4.

²⁰ El programa de reforma agraria de Brasil, Colombia, Ecuador, América Central, etc. solamente dió tierra a algunos campesinos anualmente, una fracción del aumento anual en el número de familias campesinas subprivilegiadas.

²¹ Conforme disminuyeron las presiones por parte de los campesinos hacia la reforma agraria, también disminuyó el apoyo a favor de reformas por parte de grupos liberales en el sector urbano.

²² Es decir, parcelas no viables (minifundios) y aquellas "granjas familiares" operadas a nivel de minifundios debido a la falta de capital.

²³ Véase apéndice, nota.

²⁴ Véase el artículo excelente, pronto a publicarse, de Cynthia Hewitt Alcántara, "The Green Revolution as History: The Mexican Experience", en Ernest Feder (Ed.) *Gewalt und Ausbeutung, Die Landwirtschaft Lateinamerikas*, Hoffman und Campe, Hamburgo, a ser publicado en otoño de 1973.

²⁵ Véase por ejemplo, K. Abercrombie, *Agricultural Mechanisation and Employment in Latin America*, *International Labour Review*, julio, 1972. Estima el autor que si cada tractor hubiera desplazado 4 trabajadores, entonces 2.5 millones de trabajadores habrían sido desplazados hasta la fecha en América Latina, pero sin duda alguna estas son estadísticas conservadoras. Véase también S. Maturana y M. Bouvier, *El Empleo en el sector agropecuario y el proceso de reforma agraria* Algunas observaciones a los casos de Chile y Perú. Trabajo presentado en seminario de la FAO en *Reforma Agraria y Colonización*, Chiclayo, Perú, diciembre 1971 (a ser publicado por UNAM, México). Para un estudio más sofisticado, véase Carl H. Gotsch, "Tractor Mechanization and rural development in Pakistan", *International Labour Review*, Ginebra, feb. 1973.

²⁶ Hay muy poca evidencia estadística sobre la distribución del capital en la agricultura. Véase, sin embargo, CIDA, *Reporte de Brasil*, pp. 348 y siguientes.

²⁷ Es afortunado que la mecanización haya procedido solamente en forma paulatina y que sólo haya sido en un sector relativamente pequeño durante las últimas dos décadas. Bajo la presión de campañas de ventas agresivas y con subsidios de gobiernos nacionales, la adopción de dicho equipo ha sido acelerada. Es realista asumir que en años recientes, el desplazamiento de la mano de obra a través de máquinas se haya acelerado.

²⁸ Hay que tener cuidado para no confundir un aumento en la fuerza de mano de obra activa en la agricultura (censos de población) con un aumento en el empleo. Y tampoco se puede decir que las estadísticas sobre personas "ocupadas en la agricultura" (censos agrícolas) son indicativas de empleo rural real.

²⁹ OIT, *Towards Full Employment, A Programme for Colombia*, Ginebra 1970, que es muy vago cuando se trata de hablar de empleo rural, dice (p. 26): "Por lo tanto hay, claramente, una reserva de mano de obra en la agricultura mayor que el desempleo abierto nada más, aunque sus dimensiones se desconozcan. A juzgar por el aumento lento de la productividad en la agricultura (alrededor del 2 por ciento al año) el desempleo disfrazado, cuando menos, sí está creciendo casi con seguridad—de hecho, se pudiera esperar más o menos lo mismo puesto que hay números cada vez mayores de gente por hectárea en los minifundios conforme aumenta la población [que en realidad tiene muy poco que ver con cambios en la productividad]. Para más comentarios al respecto y sobre otros estudios de la OIT, véase notas ³⁰ y ³¹."

³⁰ Esto significa cosechas que requieren insumos de capital y mano de obra menores, como el cultivo del coco.

³¹ En las unidades pequeñas, esto ocurre sólo cuando la tierra se hace del todo inútil, puesto que los dueños se ven forzados a producir intensivamente para sub-

sistir apenas. Por otra parte, el deterioro de las tierras también causa que se reduzca el empleo.

³² Para detalles, véase CIDA, *Monografías sobre algunos aspectos de la tenencia de la tierra y el desarrollo rural en América Latina*, Edición limitada para especialistas, Apéndice VI: *El uso de la tierra y las prácticas de cultivo en una agricultura de latifundismo*, Unión Panamericana, Washington, D. C., junio 1970.

³³ Véase por ejemplo, Eugene D. Genovese, *The Political Economy of Slavery*, A. Vintage Book, Nueva York, 1967.

³⁴ Este es uno de los mecanismos inherentes en una agricultura de latifundios que obliga a parte de las masas campesinas a un patrón de migración constante y los mantiene pobres e inseguros. Por lo tanto la población agrícola así como rural participa en un proceso de "migración" constante.

³⁵ La expansión de la agricultura a menudo empieza con la expansión de la ganadería, no con el cultivo, cuando se trata de unidades de gran escala. En este contexto cabe notar que la producción agrícola total en América Latina, incluyendo la ganadería, aumenta tanto debido a la expansión de la agricultura a nuevas áreas como al crecimiento del pequeño sector comercial que generalmente produce cosechas de alto valor industrial y de exportación. Estos "pesan" notoriamente sobre el cuadro general de producción. Pero su impacto en el empleo total necesariamente es menor que sobre la producción, puesto que opera más bien con capital intensivo que con mano de obra intensiva. Unas cuantas granjas grandes altamente capitalizadas pueden suministrar un porcentaje muy bueno de la cosecha de la nación casi sin aumentar el nivel de empleos o cuando mucho, contratando algunos trabajadores estacionales para la cosecha.

³⁶ CIDA, *Brazil Report*, p. 92.

³⁷ Véase mi *The Rape...* p. 35.

³⁸ Simon G. Hanson, "The Alliance for Progress: The Sixth Year", *Interamerican Economic Affairs*, Vol. 22, Invierno de 1968, No. 3, p. 9.

³⁹ *Towards Full Employment*, op. cit., p. 25.

⁴⁰ De ser cierto, la disminución en sueldos reales duró unos 20 años más o menos, mientras que el aumento duró solamente 8 años. Supuestamente, fue seguida por otra caída después de 1963, aunque el reporte no hace comentarios sobre este punto importante.

⁴¹ Para información adicional, véase CIDA, *Monografías*, op. cit., Apéndice V, *La Mano de Obra Agrícola en el Latifundismo*.

⁴² Citado en *The Rape*, op. cit., pp. 118 f.

⁴³ Este es un punto subrayado por los economistas y sociólogos marxistas en forma correcta, al hablar del problema de la marginalidad. Véase por ejemplo, Rodolfo Stavenhagen, "Marginality Participation and Agrarian Structure in Latin America", *Bulletin*, No. 7, International Institute of Social Studies, Junio 1970.

^{43a} Para un análisis marxista interesante de este fenómeno, véase Parviz Khatbari, *Ökonomische Interentwicklung*, Verlag Marxistische Blaver, Frankfurt/Main, 1972, sobre todo pp. 147-71.

⁴⁴ Véase mi "Counterreform", en R. Stavenhagen, (Ed), *Agrarian Problems and Peasant Movements*, Doubleday (Anchor), Nueva York, 1970, pp. 173 ff.

⁴⁵ Además, las fuerzas policíacas y militares han sido entrenadas efectivamente para reprimir rápidamente cualquier movimiento campesino. Claro está, cuando se usa el ejército o la policía por parte del gobierno para proteger los derechos de los campesinos, más bien que aquéllos de la élite terrateniente, como ocurrió en Chile, esta autodefensa se hace inútil.

⁴⁶ Al principio, el gobierno habló de beneficiar 500 000 Familias para 1975. Esta cifra se ha reducido a 320 000 y la fecha límite se ha postergado varios años.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, Edmundo Flores. "La Reforma Agraria del Perú", *El Trimestre Económico*, México, Julio-Septiembre de 1970.

⁴⁸ El incidente de la Sierra ciertamente no explica por qué el gobierno empezó la reforma agraria en la costa. Esto parece mostrar más bien que formaba parte de una estrategia amplia que había sido planeada con mucha antelación, y quizás el incidente de la Sierra formaba parte de este plan.

⁴⁹ Varios de los militares ahora involucrados directa o indirectamente en los procesos de reforma agraria estaban, y posiblemente todavía están, en el servicio de inteligencia militar.

⁵⁰ Observadores más experimentados que yo se sienten perplejos por las acciones del gobierno. Véase por ejemplo, Eric Hobsbawm, *Perú: Peculiar Revolution*, Nueva York, Review of Books, 6 de diciembre de 1971, una obra maestra de malabarismos intelectuales.

⁵¹ De hecho, esta preocupación forzó al gobierno en 1972 hacer algunas concesiones a los líderes sindicales de APRA. Véase Aníbal Quijano, "Die Agrarreform in Perú" en E. Feder, (Ed.) *Gewalt und Ausbeutung*, op. cit., a publicarse el siguiente otoño 1973.

⁵² En 1971 se desarrolló un plan tentativo con el objeto de organizar un instituto de investigación en la Sierra para establecer la base de un programa más intensivo de cosechas y ganadería, con el jefe de investigación del Ministerio de Agricultura. El Ministro se interesó en este plan vital para Perú pero pronto lo reemplazaron y su sucesor no prestó atención, ni tampoco lo hicieron la agencia de planeación y la sección de planeación del Ministerio de Agricultura. Las Naciones Unidas consideraron que era "demasiado ambicioso" y la FAO no le prestó ninguna atención. Sin investigación, la Sierra no podrá hacer progresos significativos en la agricultura. Se puede pronosticar con certeza que hasta que se desarrolle un plan radical, la Sierra seguirá empobreciéndose. (Lo poco que se está haciendo en el campo de la investigación está enfocado principalmente hacia la ganadería producida hasta la fecha por las grandes haciendas. La intensificación de la agricultura de la Sierra es un requisito previo para el desarrollo de la región, para un mayor bienestar de la población de la Sierra y para la agricultura peruana en general.

El potencial agrícola de la sierra peruana, según muchos observadores sagaces, es mayor de lo que comunmente se ha creído. Esta idea surge del hecho que las grandes haciendas que robaban tierra de los campesinos que la habían cultivado durante generaciones, convertían las tierras en pastizales para su ganado. Por lo tanto existe la idea errónea en el sentido de que la tierra solamente sirve para pastizales.

⁵³ Esto explica por qué cada año una proporción significativa de las áreas valiosas e importantes bajo irrigación no son utilizadas para la agricultura, principalmente debido a la salinidad y desechos de agua.

⁵⁴ El gobierno también enfatiza nuevamente la colonización de la Selva, que es menos urgente y más costoso que el desarrollo de la Sierra y la agricultura de la costa.

⁵⁵ Para detalles, véase Julio Cotler, "Bases del Cooperativismo en el Perú", *Sociedad y Política*, Lima, Octubre de 1972, y Aníbal Quijano, *op. cit.*, y la literatura allí citada.

⁵⁶ Por ley, el gobierno sigue enviando sus representantes al consejo directivo de las "cooperativas" hasta que la deuda que las cooperativas absorbieron cuando se les asignó la tierra y capital haya sido pagada. Esto puede durar unos 25 años. Aquí la deuda hacia el gobierno cumple más o menos la misma función que las deudas de los campesinos hacia los terratenientes del crédito que estos últimos les dieron bajo el sistema tradicional de latifundios.

⁵⁷ A esto hay que añadir el problema racial que no ha sido resuelto para nada en el Perú. El gobierno "revolucionario" actual del Perú es un gobierno de blancos y la burocracia (la nueva élite) está compuesta de blancos y "cholos refinados". La actitud de estos últimos hacia los indios es igual o peor que la de los primeros. Por ahora las "cooperativas" no son una solución al problema racial, aunque todos los miembros sean indios. Estos últimos han permanecido en la misma situación de dependencia de la élite blanca y mestiza que antes del patrón, en vista de la estructura y sistema gerencial actuales de las "cooperativas". A mi saber, el gobierno peruano no tiene plan para dar a los indios la misma categoría, derechos y privilegios que los que disfrutaban los que no son indios. De hecho, se puede creer que la población india está ahora en peor situación que antes puesto que los servicios que el patrón daba antes de la expropiación no han sido reemplazados por servicios suministrados por el Estado. Véase también el siguiente texto que se refiere a las comunidades indígenas.

⁵⁸ Véase Pieter van Ginneken, *Nota sobre la organización campesina y su relación con la reforma agraria en el Perú*, Ponencia presentada en el seminario de

la FAO/UNDP sobre Reforma Agraria y Colonización, Chiclayo (Perú), noviembre-diciembre, 1971, a ser publicada por la UNAM (México) en 1973.

⁵⁹ *La mecánica de la dominación interna y del cambio social en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, enero, 1967. He aquí la razón de que mi punto de vista que he aseverado en repetidas ocasiones en el sentido de que los campesinos desahogan sus frustraciones principalmente contra los terratenientes o sus administradores no está completo.

⁶⁰ Un reporte de la misión CIDA (inédito) de 1966/67 que evaluó la reforma agraria de 1964 del Perú, a solicitud del gobierno peruano, examinó la disponibilidad de la tierra para fines de reforma agraria, y llegando a conclusiones más optimistas, puso en tela de juicio la plausibilidad del argumento de una oferta insuficiente de tierra.

⁶¹ Esta es una formulación más correcta; ninguna reforma agraria tiene como intención "dar tierra" a toda familia rural sin tierras o que no tiene una cantidad adecuada de tierra.

⁶² La situación de fuentes de trabajo en Cuba no es tan sencilla como se ha pretendido. El ausentismo de los trabajadores, por ejemplo, indicaría que ha surgido una nueva forma de ociosidad con costos sociales severos. Véase R. E. Bonachea y N. P. Valdés, *Cuba in Revolution*, Doubleday, (Anchor), Nueva York, 1972, pp. 357 ss.

⁶³ Se ha adjudicado solamente una fracción de las tierras expropiadas a los campesinos. Las razones exactas no están muy claras. Interpreto este retraso como consecuencia de: a) que el gobierno no quiere perder la iniciativa insistiendo en establecer el ritmo a su propia conveniencia b) el fracaso inicial en el desarrollo de planes precisos sobre cómo establecer la nueva estructura agraria, es decir, el "sistema cooperativista"; y c) la reducción de la prioridad para el desarrollo agrícola en comparación con el petróleo, la minería y las industrias pesqueras. Dicho proceso de retardamiento forzosamente decepcionará las expectativas de los campesinos y aumentará sus sospechas sobre la política del gobierno.

^{63a} Observaciones recientes de mi colega, el Dr. J. Golte (Free University, Berlín) en primavera de 1973, parecen confirmar una proletarización en rápido crecimiento de los campesinos peruanos.

⁶⁴ El empleo entre los no-beneficiarios inclusive podría descender conforme se reduce la tasa de desempleo de los beneficiarios.

⁶⁵ A los trabajadores rurales se les paga por día. Inclusive a tasas de sueldos más elevados, los ingresos anuales podrían bajar si el número de días de trabajo disminuye. Además cabe recordar que los sueldos reales tienden a bajar en Perú. Esto afecta tanto a los trabajadores como a los productores en calidad de empleados (es decir los beneficiarios de la reforma agraria) pero produce más problemas para los primeros porque sus ingresos son más bajos para empezar.

⁶⁶ Para un estudio de caso interesante véase Jan Kressin en Erich Spiegel, "Agrarreform und Produktionsgenossenschaften in Peru", *Materialien zu Lehre und Forschung*, No. 1, Latein-amerika-Institut, Frei Universität, Berlin, Marzo 1973.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ No quisiera implicar que en un país tan atrasado como Perú sea posible aumentar los ingresos de los campesinos significativamente en un periodo breve. Mi intención aquí es principalmente la de mostrar las discrepancias e inconsistencias de un programa que deriva su orientación de la política del poder más bien que de la economía.

^{68a} ONDECOOP ha sido absorbido por SINAMOS en 1972. Pero más bien que fortalecer el apoyo para cooperativas efectivas, esto tenderá a diluirlo aún más.

^{68b} El Dr. J. Golte (Free University, Berlín) observó en un viaje de campo reciente a Ayacucho (primavera de 1973) que el número de intermediarios (distribuidores, vendedores pequeños, etcétera) en los mercados de Ayacucho se había triplicado. Él interpreta esto como evidencia de la marginalización de los campesinos, quienes al ser marginados por la reforma agraria tienen que acudir a alguna actividad de "servicio" para ganarse su subsistencia; y al hecho que muchos hacendados han entrado en los procesos de mercadeo, monopolizando parte de ello. En su opinión, la proporción de campesinos involucrados en los procesos productivos de la agricultura disminuye tanto en términos absolutos como relativos.

^{68c} En su capítulo "Bolivia: Peasant Syndicates among de Aymara of the Yungas — A View from the Grass Roots", en H. Landsberger (Ed.) *Latin American Peasant Movements*, Cornell University Press, Ithaca, N. Y., 1969, Heath describe una transformación algo parecida en la cual define como una "continuidad en *organización* social (en términos de los papeles o funciones de relaciones) a pesar de cambios considerables en la estructura social (en términos de la forma de una red de condiciones sociales dentro del sistema social)", (p. 205). Se refiere a una relación continua patrón-peón entre los antiguos colonos de las ex-haciendas y los intermediarios. Sin embargo, cabe notar que la condición social de los campesinos ha cambiado, en términos generales, mucho menos radicalmente en Perú que en Bolivia, si acaso ha cambiado, aunque han ocurrido algunos cambios sociales y políticos estructurales, como hago notar en partes anteriores de la sección 13. Con respecto al ascenso social de los campesinos, véase, sin embargo, Andrew Pearse, *op. cit.*, pp. 420 ff. y p. 415, quien dice que "mientras que [la revolución] levantó las barreras impuestas del campesinado, no condujo a una reevaluación de la subcultura campesina, ni a una reclasificación de la jerarquización social. El campesinado siguió siendo la clase más baja aunque el nacimiento campesino no evitaba que un individuo ascendiera a una mejor categoría social más alta". Sin embargo, Pearse atribuye gran importancia al aumento del poder político campesino (p. 416).

⁶⁹ El Ecuador no tiene, como el Perú, una larga tradición de organizaciones o movimientos campesinos. Además, con el principio de la explotación de los enormes recursos petrolíferos, el gobierno peruano aparentemente está más comprometido que nunca a dependencia de los países industriales, sobre todo Estados Unidos. Véase Jaime Galarza, *op. cit.*

⁷⁰ *Filosofía y Programa de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador* — Resumen General, 1972.

⁷¹ Véase Gerrit Huizer, *The Revolutionary Potential of Peasants in Latin America*, Heath and Co. Lexington Mass, 1972.

⁷² Véase ICIRA, *Diagnóstico, op. cit.* ICIRA también editó varios estudios sobre las organizaciones campesinas de Chile.

⁷³ ICIRA, *Diagnóstico... op. cit.* En la actualidad no se han diseñado los *asentamientos* como las "cooperativas" del Perú para maximizar los insumos de mano de obra humana y sus miembros a menudo se oponen a la inclusión de nuevos miembros. El gobierno chileno está muy consciente de este problema, que es una de las razones por las cuales se crearon los Centros de Reforma Agraria, que, sin embargo, no difieren mucho de los asentamientos. El efecto a corto plazo de la reforma agraria era el de reducir hasta cierto punto el desempleo rural. A menos que se lleven a cabo programas de empleo más efectivos, sin embargo, el desempleo puede crecer otra vez en el futuro, sobre todo puesto que no hay políticas precisas con respecto a la mecanización. Véase también S. Barraclough, *Agrarian Reform and Structural Change in Latin America: The Chilean Case*, The Journal of Development Studies, enero, 1972, pp. 163 ss. Véase también J. Ann Zammit (Ed.), *The Chilean Road to Socialism*, Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, 1973.

⁷⁴ Prácticamente todos los gobiernos de América Latina son militares o casi militares, y si hubieran de llevar a cabo una reforma agraria, cosa que es poco probable, más bien seguirían el modelo peruano y no el chileno. Esto también ha sido observado por el juez William Douglas, *Holocaust or Hemisphere Co-op; Cross Currents in Latin America*, Random House Vintage Books, Nueva York, 1971, quien vio en los acontecimientos chilenos, un signo de esperanza para el futuro.

⁷⁵ Según un cálculo, había un millón de miembros, que de ser cierto, lo haría el movimiento campesino más grande en el hemisferio en muchos años.

⁷⁶ Cf. El excelente discurso del Sr. Jair Londoño, ante el Seminario de la FAO sobre Reforma Agraria y Colonización, Chiclayo (Perú), nov.-dic., 1971, a ser publicado por la UNAM en 1973. También se planea publicarlo en alemán en E. Feder, (Ed.), *op. cit.* (otoño de 1973). Londoño es un líder de la ANUC y miembro del consejo del Instituto de reforma agraria de Colombia, INCORA.

⁷⁷ Las inversiones extranjeras de Estados Unidos, Europa o Japón de hecho están aumentando uniformemente en años recientes. Los inversionistas aparentemente no están desalentados por el temor de trastornos políticos potenciales.

⁷⁸ Para un análisis excelente de la pobreza rural y desempleo, véase Solon Barraclough, *Economic Implications of Rural-Urban Migration Trends from the Highland Communities*. Ponencia presentada ante la Conferencia sobre Desarrollo de Comunidades de la Sierra en América Latina, Cornell Latin American Year, marzo 21-25, 1966, Cornell University, Ithaca, Nueva York.

⁷⁹ Véase, por ejemplo, R. Prebisch, *Change and Development, Latin America's Great Task*, BID, Washington, D. C., julio 1970, quien dice que "en vista de la etapa actual de desarrollo de América Latina, el empleo debería aumentar más rápidamente en el grupo industrial que en los servicios. Pero esto no ha sucedido excepto en México" (p. 27). También hace notar que "la proporción de la población económicamente activa trabajando en la industria, la construcción y la minería (el "grupo industrial") disminuye en forma uniforme en vez de aumentar mientras que sucede lo contrario en el sector de servicios..." (p. 3).

A continuación presenta la siguiente tabla (p. 28):

| Año | Distribución de la Fuerza Laboral en A. L. | | | |
|------|--|-----------|------------------|------------|
| | Agríc. | no-agric. | Grupo industrial | Servicios* |
| 1950 | 50.2 | 49.8 | 35.0 | 65.0 |
| 1965 | 43.1 | 56.9 | 31.8 | 68.2 |

* Incluyendo el desempleo manifiesto [esta nota al pie de página no es muy adecuada puesto que los otros sectores también incluyen el desempleo].

Claro está que Prebisch tiene razón, pero el aumento en el empleo de la fuerza de trabajo industrial viene antes de los desempleados urbanos más bien que de los agrícolas.

⁸⁰ Esto parece haber formado parte importante de la estrategia de desarrollo cubana durante los últimos 10 años.

⁸¹ FAO. Roma, agosto 7, 1971. Se estableció este comité a solicitud de la 15a. sesión de la Conferencia de la FAO en Roma (1969) para evaluar las lecciones de la primera década de desarrollo en reforma agraria y recomendó estrategias nuevas. Estaba presidido por el antiguo presidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo.

Es significativo que la FAO encomendó esta tarea tan importante a un político cuya actitud hacia la reforma agraria es sumamente ambivalente. Lleras Restrepo patrocinó una de las leyes de la reforma agraria de América Latina importante (la ley 135 de Colombia, de 1961). Como senador, hizo muchas declaraciones sobre la importancia de modificar la estructura agraria y mostró su perspicacia sobre la naturaleza de los conflictos agrarios de su país y sus relaciones con las operaciones de su agricultura estancada. Véase, por ejemplo, *Tierra, Diez Ensayos sobre la Reforma Agraria*, Bogotá, Ed. Tercer Mundo, 1961, capítulo 1. Poco después de que fuera aprobada esta ley, Valencia asumió la presidencia y no se hicieron reformas para nada. Como su sucesor, Lleras Restrepo no hizo más que Valencia. Los campesinos de Colombia progresivamente empeoraron. Véase OIT, *Towards Full Employment*, op. cit. y mi *The Rape*, pp. 224 ss. y 243 ss. La actitud ambivalente de Lleras Restrepo parece reflejarse en este débil Reporte de Comité de la FAO de 1971. Pero el Reporte también refleja la actitud tímida de la FAO misma y el papel subordinado que esta organización asigna a la reforma agraria en su programa general, su burocracia y sus proyectos de asistencia técnica.

⁸² Se ofrecen algunos comentarios generales, por ejemplo, en las páginas 5, 8 y 15 (Cuba), etc.

⁸³ *Towards Full Employment* (Colombia), op. cit., *Matching Employment Opportunities and Expectations* (Ceilán, 2 vols.), 1971; *Employment, Incomes, and Equality* (Kenya), 1972. Véase también H. Singer y R. Jolly, "Unemployment in an African Setting; Lessons of the Employment Strategy Mission to Kenya", *International Labour Review*, febr., 1973.

⁸⁴ Programa Regional del Empleo para América Latina (Santiago).

⁸⁵ Estos reportes se refieren a Costa Rica, Jamaica, Nicaragua, Panamá y Chile. Véase también Michel Bouvier y Sergio Maturana. El empleo en el sector

agropecuario y el proceso de reforma agraria, *op. cit.*, y por los mismos autores, *El Empleo Agrícola en América Latina*, a publicarse en E. Feder (Ed.), *Gewalt und Ausbeutung*, *op. cit.*

⁸⁶ Colombia es un caso pertinente.

⁸⁷ Se trata sobre la agricultura principalmente en las pp. 23-26, 54, 79-94.

⁸⁸ Esto se reconoció en el reporte que declaró que "inclusive menos y más deficientes estadísticas están disponibles sobre el problema del empleo en las áreas rurales que en las ciudades. Esto es un obstáculo severo a la formulación de políticas; hay que considerar las encuestas especiales y la recabación regular de datos básicos como cuestión urgente" (p. 23). El reporte de la OIT sobre Ceilán es igualmente débil con respecto al empleo rural: "Es difícil medir el desempleo fuera de las plantaciones" [té, coco y caucho] p. 86).

⁸⁹ Es interesante notar que después del Reporte de la Misión de la OIT, el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia (CIE) preparó un estudio de empleo a solicitud de DANE (la agencia estadística de Colombia) denominado Contribución al Estudio del Desempleo en Colombia, por Gaviria, Gómez y López (1971), que en muchos sentidos es un reporte mucho mejor sobre la agricultura (pp. 30-79) y sobre los factores que afectan el empleo rural, aunque también le faltan estimaciones sobre el desempleo. El mismo estudio contiene un comentario sobre la metodología de la OIT.

⁹⁰ Véase, por ejemplo, *La Situación y Perspectivas del Empleo en Costa Rica*, 3 vols. (mimeo.), PREALC/52, marzo de 1972. En este reporte, se estima el subempleo por separado para "subempleo visible" y "subempleo invisible", el primero definido como aquel que se refiere a personas que involuntariamente trabajan medio tiempo o durante periodos de trabajo menores de lo normal. El último se refiere al trabajo que mantiene a una persona ocupada pero que es deficiente en otros sentidos (utilización inadecuada de las habilidades del trabajador; remuneraciones anormalmente bajas; trabajo en empresas de baja productividad). Véase el vol. I, capítulo III, p. 1, nota al pie de la página). Se están computando ambos en términos de equivalentes de desempleo. Esto no incluye empleo potencial entre personas no incluidas en la fuerza de trabajo (inactivas).

⁹¹ Véase también nota al pie de página 29. Véase también el mismo reporte, p. 19, con referencia al desempleo creciente en áreas urbanas.

⁹² Un intento interesante por establecer proyectos de desarrollo en escala relativamente modesta fue la misión de la FAO/BID en Perú (1970/71) que elaboró programas de desarrollo para áreas de reforma agraria, y también mostró sus efectos sobre el empleo. Hasta ahora estos programas no han sido implantados por el gobierno peruano. Los reportes no se han publicado.