

# Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores

*David Dunham\**

El objeto principal de este artículo consiste en demostrar que el cúmulo reciente de políticas relativas a los pequeños agricultores cobra sentido cuando se le vincula con la intención de reestructurar el sector agrícola 'tradicional' (o parte de él) para alcanzar la producción de alimentos y la estabilidad política necesarias para que la acumulación prosiga en forma más o menos constante. En este sentido, dichas políticas se basan en el antiguo principio de que en general es probable que un campesino con su pequeña parcela de tierra y sus medios básicos de subsistencia resulte una fuerza conservadora, responda a los intereses de los grupos principales, y constituya un elemento importante en las consideraciones de política externa de los países capitalistas pobres y de los más adelantados.

El artículo consta de tres partes. En la primera se examinan las políticas relativas a los pequeños agricultores en una perspectiva histórica y se trata de demostrar que las mismas no constituyen en modo alguno una novedad, como a veces se supone; que su historia ha estado intrínsecamente relacionada con las contradicciones de sociedades concretas y rara vez merecen la preocupación abstracta de que se las hace objeto. La segunda versa sobre las políticas actuales; aquí se sostiene que, lejos de constituir una ruptura radical con el pasado, las políticas relativas a los 'pequeños agricultores' han tendido en general a ser sumamente convencionales, preocupadas no tanto de las necesidades de los pobres como de las necesidades de estabilidad política y expansión económica del sector capitalista. En la parte final se intenta unir los diversos cabos y demostrar cómo los intereses de los grupos capitalistas son fortalecidos por los programas relativos a los pequeños agricultores y cómo se los inserta en esquemas de planificación convencionales.

\*Miembro del Instituto de Estudios Sociales (La Haya, Países Bajos) y Consultor del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). El presente artículo fue redactado originalmente como un trabajo de investigación realizado bajo los auspicios de un programa conjunto del ILPES, Santiago, y del Instituto de Estudios Sociales, La Haya.

## Introducción

A partir del discurso pronunciado por R. McNamara en Nairobi, en septiembre de 1973, la preocupación por los 'pequeños agricultores' y 'los pobres de las zonas rurales' ha pasado a constituir un componente normal de las recomendaciones de política y los programas de investigación de las instituciones internacionales de desarrollo. Así, pues, la pobreza rural repentinamente surgió como un tema respetable e importante. Con el brusco aumento de los precios mundiales de los alimentos en los primeros años del decenio de 1970 y el mayor costo de los fertilizantes importados a raíz del alza experimentada por los precios del petróleo en 1973, se planteó duramente a los países del Tercer Mundo el problema de los suministros de alimentos y de alimentar a sus poblaciones.

Sin embargo, a pesar de todas las conocidas inclinaciones emotivas de preferir las 'explotaciones familiares' a, por ejemplo, las 'agroindustrias', 'el pequeño agricultor' había de resultar una categoría analítica difícil de definir. En documentos del Banco Mundial e instituciones análogas se lo mencionaba como si fuese evidente que era un 'pequeño agricultor'. El (y muy claramente era 'él' y no 'él o ella') fue abstraído del contexto agrario de las situaciones reales. Había escasa preocupación por el contexto histórico en que estas personas se encontraban o por el medio político en que estas políticas relativas a los 'pequeños agricultores' podrían (o no podrían) aplicarse. El tono optimista de la presentación del Banco hizo olvidar que las formas de propiedad, los sistemas de tenencia y las estructuras locales de poder habían constituido un impedimento para la aplicación de políticas relativas al pequeño agricultor 'orientadas hacia la equidad'. Se designó a la pequeña explotación como objetivo para la ayuda al desarrollo, pero había tal diferencia en lo que se entendía por explotación pequeña de un país a otro (o de una provincia a otra) que fue muy difícil en la práctica ponerse de acuerdo sobre la idea abstracta de ayudar 'al pequeño productor'.

Este era un problema. Un segundo problema, más fundamental, que en parte explicaba la postura adoptada por estas instituciones, era el paradigma utilizado, el cual influía en su percepción de los problemas del pequeño agricul-

tor y de los tipos de patrones de conducta que consideraban pertinentes y determinaba la forma en que juzgaban el proceso de planificación y el tipo de comunidad rural que era probable que crearan. Se trataba de un paradigma con connotaciones neoclásicas (y neomalthusianas) que, a pesar de todas sus referencias al cambio estructural, hacía hincapié en forma clara y directa en cuestiones de eficiencia, medida en términos puramente cuantitativos tales como la cantidad de insumos utilizados, el volumen de crédito y otros recursos financieros de que se disponía, y el tamaño de la explotación.<sup>1</sup>

Se consideró que el problema con que tropezaban estos países del Tercer Mundo (por lo menos en la esfera rural) era el de producir alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de una población que crecía rápidamente. Para lograrlo, había que conceder mayor prioridad a los pequeños productores (definidos como personas que trabajan menos de 2 hectáreas de tierra), organizados sobre la base de unidades familiares (nucleares) y cuyas ventas estaban decididamente orientadas hacia el mercado. Dados los límites muy reales de la tierra cultivable (especialmente en Asia) y el retraso en la creación de empleos en otros sectores, la producción de los pequeños agricultores era, en esta opinión, no sólo atractiva sino que podía ser perfectamente eficiente, medida con criterios tales como el empleo y el producto por unidad de tierra.<sup>2</sup> Desde este punto de vista, el problema consistía en determinar la com-

binación adecuada de insumos y servicios que asegurasen un aumento sostenido de la productividad en el sector de las explotaciones pequeñas, y se consideró automáticamente que esto dependía del "acceso a la nueva tecnología y al capital para utilizarla" y de "la necesidad de nuevos y mejores sistemas de servicio para apoyar un sistema moderno de agricultura".<sup>3</sup> Lo que estaba en juego era "la modernización y la monetización de la sociedad rural" y su rápida incorporación en la economía capitalista.<sup>4</sup>

Así pues, una cuestión pertinente que se plantea inmediatamente es cómo debía llevarse a cabo esta 'incorporación' cómo se relacionaban las políticas relativas a los pequeños agricultores con las macroestrategias, qué tipos de estrategia se estaban promoviendo en la práctica, la índole del proceso de planificación mediante el cual se llevaban a la práctica y el carácter de la sociedad agraria que era probable que crearan. Una de las tesis de este artículo es que las políticas relativas a los pequeños agricultores deben ser consideradas en su contexto histórico y analizadas en relación con las macropolíticas y con el proceso de acumulación de capital que tiene lugar en un plano nacional e internacional. Se argumentará que esto es lo que determina en gran medida dónde y hasta qué punto el sector 'tradicional' de pequeñas explotaciones permanece intacto, dónde y en qué forma es reforzado o reestructurado y dónde es reemplazado por unidades más grandes de producción agrícola

## I

En el examen de las políticas relativas a los pequeños agricultores a menudo se pasa por alto el hecho de que ellas han estado presentes en el pensamiento sobre desarrollo agrícola y

rural por lo menos desde la Segunda Guerra Mundial, y desde mucho antes en la mayor parte del Tercer Mundo. El sector de las pequeñas explotaciones constituyó un elemento importante en los debates rusos de los años veinte y en toda la cuestión del movimiento cooperativo en el decenio siguiente, los movi-

<sup>1</sup>Detrás de esto subyacía la idea de que una sociedad agraria donde todos tuvieran un lote de tierra de más o menos el mismo tamaño sería 'igualitaria'. Donde la tierra constituye el principal factor de producción, ello puede ser cierto, pero una vez que adquieren importancia el acceso al capital y a los insumos modernos, es poco probable que parcelas de igual tamaño aseguren una estructura igualitaria. El tamaño de las explotaciones constituía en este sentido una noción cuantitativa.

<sup>2</sup>La filosofía implícita se remonta aun más en el pasado, por lo menos hasta el comienzo de la presidencia de

McNamara del Grupo del Banco Mundial en 1968, si no antes. Véase BIRF, *World Bank operations sectoral projects and policies* Baltimore, 1972.

<sup>3</sup>BIRF *The Assault on World Poverty* Baltimore 1975, pp 5 y 10.

<sup>4</sup>*Ibidem* p 3.

mientos de independencia de Africa y Asia cifraron gran parte de sus esperanzas de apoyo en el productor campesino, y en América Latina los programas de reforma agraria de los partidos liberales e izquierdistas incluían preocupaciones análogas. Es cierto que estos últimos contenían ideas bastante diferentes acerca de la naturaleza y la función potencial del sector de las pequeñas explotaciones, pero también es innegable que existe un gran número de hechos y de experiencia histórica que resultaron tener (en uno u otro sentido) importancia estratégica.

Vale la pena observar esta experiencia y preguntarse qué conocimientos pueden recogerse de ella que permitan ayudar a interpretar el repunte de las políticas relativas a las pequeñas explotaciones durante los cinco o diez últimos años. Al hacerlo, parecería ser particularmente conveniente tratar de analizar qué papel han desempeñado (o que se espera que desempeñen) los pequeños agricultores en diferentes estrategias de desarrollo económico y político. En esta sección se intentará esbozar algunos de los principales tipos de políticas relativas a los pequeños agricultores introducidas en el mundo no socialista y en los países del Tercer Mundo en los períodos anterior y posterior a 1950. La elección del año se hizo sólo por conveniencia; y más pertinente tal vez sea el hecho de que se considerarán las políticas relativas a los pequeños agricultores tanto en el contexto de lo que se denomina una 'economía colonial de exportación' como en el de economías que asignaron mayor importancia a la industrialización.

### 1. Políticas relativas a los pequeños agricultores antes de 1950

Antes de la guerra de los años 1939-1945 (e incluso en el período de postguerra en muchas partes del mundo), todavía podía describirse a la mayoría de los países del Tercer Mundo como aquellos que tenían una 'economía colonial o de exportación' basada en la exportación de productos primarios a Europa y América del Norte y en la importación de manufacturas metropolitanas. Las políticas gubernamentales para la expansión de estas economías hacían hincapié en el desarrollo infraestructural para facilitar la producción y la colocación de artícu-

los de exportación, distribuir los bienes importados a distintas partes del país y satisfacer las necesidades de mano de obra local de una economía en expansión. En algunos casos (no sólo en América Latina, sino también, por ejemplo, en la India) la industria era ya un sector sustancial de la economía. Sin embargo, esos países constituían todavía la excepción y la ideología imperante estaba vinculada al concepto colonial del crecimiento encabezado por las exportaciones.

Sin embargo, incluso en este contexto, a menudo hubo una gran preocupación por la producción de los pequeños agricultores. Era una preocupación efímera a veces y otras era de importancia bien secundaria. Después de todo, casi nada se sabía de la estructura y las necesidades de la 'agricultura tradicional'; rara vez era objeto de investigación técnica continua y los esfuerzos que se hacían para mejorarla (o, más bien, para cambiarla) eran en general elementales.<sup>5</sup> El cercamiento de la tierra para la producción comercial en gran escala tuvo efectos negativos en muchas comunidades aldeanas, privándolas de terrenos y llevando a la proletarianización a los pobres de las aldeas.<sup>6</sup> Los productores más débiles fueron desplazados hacia terrenos marginales y a menudo los pequeños agricultores se encontraron enfrenta-

<sup>5</sup>Las investigaciones realizadas fueron básicamente de dos tipos. Las del primer tipo, de carácter antropológico o etnográfico, y las del segundo, asociadas con las estaciones agrícolas, tuvieron por finalidad mostrar al agricultor 'tradicional' qué podía lograrse. Los gobiernos coloniales no consideraron los pastizales y los terrenos de reserva como parte esencial de los sistemas existentes de producción, especialmente en las zonas donde la agricultura de rotación de cultivos o el pastoreo nómada eran la norma. Las estaciones agrícolas, concebidas como centros de demostración, estaban más interesadas en colocar la 'agricultura nativa' sobre una 'base científica' que en ayudar al productor campesino en su propia situación.

<sup>6</sup>Para pruebas al respecto, véanse el *Report of the Kandyan Peasantry Commission*, Colombo, Documento del Período de sesiones N.º XVIII de 1951; K. J. Pelzer, "The Agrarian Conflict in East Sumatra", *Pacific Affairs*, junio de 1957; Erich Jacoby, *Agrarian Unrest in Southeast Asia*, Londres, 1961; George Beckford, *Persistent Poverty*, Londres, 1972; Peter Klaren, *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*, Lima, 1976, capítulo 3; Frank Mills, "Production Relationships Among Small-Scale Farmers in St. Kitts", en *Social and Economic Studies*, Vol. 25, N.º 2, 1976, p. 154; David Dunham, "Land, Plantations and Peasants in Sri Lankan Development: the Period prior to 1900", Instituto de Estudios Sociales, La Haya, 1980.

dos a estructuras de tenencia, políticas nacionales e instituciones jurídicas marcadamente pre-dispuestas en favor de los grupos capitalistas.<sup>7</sup>

Este aspecto de la situación colonial y de la expansión capitalista en América Latina está actualmente bien documentado y se menciona con frecuencia. Sin embargo, a pesar de ello, persiste el hecho de que incluso en el contexto de estas macroestrategias orientadas hacia las exportaciones y de los regímenes políticos más bien conservadores que tendían a apoyarlas, las políticas relativas a los pequeños agricultores fueron tomadas en cuenta, y en algunos casos preferidas e incluso firmemente promovidas. Algunas veces derivaron de un fuerte sentimiento filantrópico,<sup>8</sup> sin embargo, al parecer lo que ocurrió generalmente es que fueron promovidas porque eran útiles para producir para la exportación o porque estaban relacionadas con situaciones de crisis que enfrentaban los gobiernos interesados. Básicamente había dos tipos de políticas. Las del primer tipo, diseñadas sobre todo para fortalecer y mantener el sistema económico existente; tenían que ver con el aumento de producción de cultivos de exportación y con la producción de alimentos básicos para los productores de artículos no alimenticios. Las políticas del segundo tipo, una respuesta a las exigencias de cambio, estaban en gran parte vinculadas a la antigua cuestión de la reforma agraria y de la tenencia de tierras. En muchos casos estos motivos se superponían; sin embargo, serán examinados por separado con fines analíticos para explorar la

lógica sobre la que se basaban y la índole del contexto político en que emergieron.

a) *El papel de los pequeños agricultores en la producción para la exportación*

La primera de estas situaciones era aquella donde la producción de exportación podían realizarla en forma más eficiente, o por lo menos (para los capitalistas) más segura, los pequeños agricultores que vendían a firmas comerciales (por lo general extranjeras) en gran escala, o a fábricas independientes establecidas en lugares céntricos.<sup>9</sup>

Aunque es difícil generalizar en qué circunstancias comenzó a surgir un sistema de esta índole, parece justo decir que durante este primer período fue particularmente viable donde se aplicaban uno o más de los siguientes criterios: i) en las zonas donde por ciertas razones históricas o climáticas la colonización blanca era difícil; ii) para aquellos cultivos que no requerían grandes desembolsos de capital para alcanzar niveles aceptables de producción (o donde ellos ofrecían comparativamente poca ventaja); iii) donde el cultivo podía efectuarse durante la mayor parte del año —si no durante

<sup>7</sup>Esto está muy claro en el caso de lo que a menudo se llama 'the planter raj' (la soberanía del hacendado) Véanse Carl Stone, "Political Aspects of Post-War Agricultural Policies in Jamaica 1945-1970", en *Social and Economic Studies*, Vol. 23, N.º 2, junio de 1974, George Beckford, "The Dynamics of Growth and the Nature of Metropolitan Plantation Enterprise", en *Social and Economic Studies*, Vol. 19, N.º 4, diciembre de 1970, pp. 456 y ss., y D Dunham, *op cit.*, 1980. Actitudes semejantes son bien conocidas en el Brasil, véase Celso Furtado, *Formación económica del Brasil*, México, 1962, y Martin Katzman, "The Brazilian Frontier in Comparative Perspective", en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 17, N.º 3, 1975, y en la profusa literatura sobre asentamientos blancos en los Estados Unidos, el Canadá y Australia. Sobre esto último véase Rosa Luxemburg, *The Accumulation of Capital*, traducido por A. Schwarzchild, Londres, 1951, cap 29

<sup>8</sup>Véase, por ejemplo, Robert Chambers, *Settlement Schemes in Tropical Africa*, Londres, 1969, parte I.

<sup>9</sup>Este cuadro del pequeño agricultor en la expansión de las exportaciones debe ser tratado en forma más bien cuidadosa, ya que a menudo es discutible hasta qué punto puede realmente caracterizarse como un sistema de 'pequeños agricultores'. A partir de los años veinte, la idea de fronteras como "lugares salvajes deshabitados donde los recursos son gratuitos, las reglas no se aplican y donde a costa del peligro y las penurias personales un individuo puede progresar mediante sus propios esfuerzos" ha sido un tema que se repite periódicamente en la novela y la historiografía occidentales. Incluso en el período de la colonización blanca (del oeste norteamericano) esto sencillamente tampoco fue cierto. En los Estados Unidos se otorgaron terrenos a las compañías ferroviarias que a su vez los asignaron a agricultores pioneros en escala masiva, mientras que en el Canadá las compañías North-West Land y Hudson Bay controlaban más de la mitad del territorio que iba a ser colonizado. Del mismo modo, la frontera australiana tampoco fue una frontera abierta por pequeños buscadores de minas y agricultores con explotaciones familiares, sino por hacendados capitalistas con numerosos rebaños de ovejas y personal asalariado dependiente, y fueron activamente apoyados por grandes bancos y compañías de tierras. Véanse R Luxemburg, *op cit.*, y Brian Fitzpatrick, "The Big Man's Frontier and Australian Farming", en *Agricultural History*, Vol. 21, 1947. La imagen del agricultor 'pionero' latente en gran parte de nuestras ideas sobre la 'colonización' es en realidad y en gran medida una imagen fabricada; se trata de un mito, de un producto de la ideología y de la novela romántica occidentales.

todo el año— con el trabajo de la familia, y iv) donde los mercados limitados y el riesgo de deterioro y de pérdida en el proceso de comercialización mantenían al productor en una situación de fuerte dependencia respecto de sus compradores. Donde los pequeños agricultores podían ser controlados mediante el crédito y los acuerdos de comercialización y ofrecían al comprador un suministro regular de un producto uniforme y de calidad bastante elevada, a los principales grupos capitalistas por lo general les convenía dejar a los pequeños agricultores la responsabilidad de la producción (y con ella, gran parte de los riesgos)

Dos casos particulares destacan como ejemplos clásicos de producción por parte de pequeños agricultores de cultivos de exportación durante este período, a saber, el del cacao de Ghana y el de los países exportadores de arroz del Asia Oriental. Aunque estos casos presentaban diferencias en varios aspectos importantes, ambos fueron promovidos por intereses coloniales (con la excepción de Tailandia) y controlados estrictamente mediante los sistemas de tenencia, las estructuras de comercialización y el sistema político.

En el caso de Ghana, el cacao se producía tanto en tierras de propiedad privada como en tierras de linaje ('lineage lands') en pequeñas explotaciones de una o dos hectáreas o incluso menos, administradas por la familia con la ayuda de mano de obra migratoria procedente del norte. Hasta 1945, y en una forma algo modificada posteriormente, un monopolio de unas 13 compañías europeas (las llamadas "Pool Firms") mantuvo un estricto control sobre el comercio internacional de Ghana (en ese entonces Costa de Oro)<sup>10</sup>

Esas compañías compraban directamente sus cosechas al pequeño productor por intermedio de su propia red de corredores y pequeños compradores, haciendo amplio uso de adelantos en efectivo para asegurar sus suminis-

tros.<sup>11</sup> Una vez establecida esta organización era difícil cambiarla y tampoco hubo exigencia alguna de cambio por parte del sistema de producción.

El segundo caso es el de los países exportadores de arroz del Asia Oriental, a saber, Birmania, Tailandia, Indochina y Taiwán. Aunque todos eran ejemplos de producción de arroz por parte de pequeños agricultores, también había diferencias entre ellos. Por una parte había países, como Birmania, donde los trabajadores migrantes y una oferta abundante de tierras poco pobladas permitían la extensión de los métodos de producción 'tradicional' bajo el estímulo y el control de los comerciantes foráneos. Y, por otra, había zonas, como Taiwán, donde desde el comienzo de esta expansión de las exportaciones la tierra ya estaba en gran parte ocupada y donde la importancia cada vez mayor del arroz producido por el pequeño agricultor como artículo de exportación estaba vinculada a la introducción de nuevas variedades bajo el dominio colonial.

En el caso de Birmania, los elevados precios resultantes de la demanda europea provocaron una migración en gran escala hacia las zonas fronterizas, migración acompañada por una proliferación de comerciantes y prestamistas de dinero que proporcionaban el crédito necesario para la extensión masiva de la producción de arroz, mientras que los comerciantes europeos dominaban la molienda y monopolizaban las exportaciones a Europa.<sup>12</sup> Después de la guerra de 1914-1918 hubo una brusca declinación del precio, los terrenos hipotecados se perdieron como resultado de los ju-

<sup>11</sup>Sobre las primeras actividades relacionadas con el cacao, véase Polly Hill, *The Migrant Cocoa Farmers of Southern Ghana*, Cambridge, 1963. Su tesis consiste esencialmente en que la producción de cacao fue, desde el comienzo mismo, una forma de capitalismo incipiente. Sobre la organización y el control del comercio, véase David Dunham, *Group Interests and Spatial Structures: a Study of Regional Development in Southern Ghana*, Universidad de Amsterdam, 1977.

<sup>12</sup>Véase Michael Adas, *The Burma Delta: Economic Development and Social Change on an Asian Rice Frontier 1852-1941*, Madison, 1974, y Hla Myint, *The Economics of Developing Countries* (4ª ed.), Londres, 1973. Para tener una impresión de la escala de esta transformación, adviértase que la población de Baja Birmania aumentó de 2.6 millones en 1871-1872 a 4.1 millones de habitantes en 1900, mientras que la zona cultivada aumentó de 0.4 millones de hectáreas a 3.5 millones de hectáreas durante el mismo período.

<sup>10</sup>En 1938 estas 13 firmas controlaban un 93% de todo el cacao comprado en Ghana, este se concentraba principalmente en cuatro o cinco firmas, la principal de las cuales era la United Africa Company (filial de Lever Brothers). Véase el *Report of the Commission of Enquiry into the West African Cocoa Industry* (la Comisión Nowell), HMSO, Londres, 1938.

cios de ejecución y se produjo una concentración gradual de los arrozales en manos de la clase de terratenientes por entonces establecida. En este sentido, el caso del delta de Birmania siguió un rumbo casi clásico de evolución capitalista.

El ejemplo de Taiwán bajo la ocupación japonesa fue muy diferente. La exportación de arroz hacia el mercado japonés estaba en marcha a mediados de los años veinte y estaba relacionada con la introducción de una nueva variedad.<sup>13</sup> El tamaño medio de las explotaciones era de alrededor de dos hectáreas, y la política colonial descansaba en gran medida sobre el sector de las pequeñas explotaciones. Sin embargo, gran parte de los productores eran aparceros o agricultores arrendatarios, y los japoneses trabajaban casi exclusivamente por intermedio de la clase terrateniente. Los pequeños productores comercializaban su arroz por conducto de sus arrendadores (muchos de los cuales en la práctica también eran molineros) y la exportación estaba en manos de firmas japonesas exclusivamente.

Se pueden encontrar casos comparables de participación de los pequeños agricultores en la producción para la exportación en muchas otras partes del mundo, lo que refleja patrones análogos de diferenciación y de control. En Colombia el tamaño medio de los cafetales era todavía reducido durante este período. En 1950 era de poco más de tres hectáreas, más de una tercera parte de todos los cafetales de Colombia (36%) tenían menos de una hectárea y la industria estaba controlada por unas cinco casas exportadoras.<sup>14</sup> En São Paulo los cafetales fueron entregados a *colonos* y a pequeños agricultores que trabajaban como aparceros. Con arreglo a este sistema, el propietario no sólo suministraba la tierra, sino que imponía la forma de utilización de la misma, el sistema de cultivo que

debía adoptarse y los tipos de prácticas administrativas que habían de aplicarse.<sup>15</sup>

En las Indias Occidentales la producción de plátanos y azúcar tuvo un importante sector de pequeños agricultores.<sup>16</sup> A esta lista podría agregarse el azúcar de Fiji después de 1920, la palmera de aceite y el cacao en Nigeria, el café en el África Occidental francesa, los cacahuets del África occidental y el algodón del África Oriental. Hubo también muchos casos en que los pequeños agricultores desempeñaron un papel en la producción de 'pequeñas plantaciones', produciendo para la venta a la fábrica de la plantación vecina o a una fábrica elaboradora.<sup>17</sup>

En resumen, no escasean las pruebas que demuestran que el papel de los pequeños productores en la producción para la exportación estuvo lejos de ser insignificante durante este período. Es más, el problema no consistía tanto en reemplazarlos con grandes productores como en establecer un control más estricto sobre su producción y hallar los medios para elevar la calidad y el rendimiento de sus cosechas introduciendo mejores prácticas de cultivo y métodos de gestión, y en forma más general, adquirir un producto más barato. Evidentemente se asignó prioridad al crecimiento de las exportaciones, más bien que al bienestar y al desarrollo

<sup>13</sup>Naciones Unidas/FAO, *El Café en América Latina op cit* 1958, Vol II, y Thomas Holloway, 'The Coffee Colony of Sao Paulo, Brazil Migration and Mobility, 1880-1930', en Kenneth Duncan y Ian Rutledge (eds.), *Land and Labour in Latin America*, Londres, 1977.

<sup>14</sup>Por ejemplo, más de las tres cuartas partes de todos los cultivadores de plátanos en Jamaica, Dominica, Santa Lucía, San Vicente y Granada explotaban fincas de menos de 2 hectáreas a comienzos del decenio de 1950. Además, en su gran mayoría, estos agricultores se especializaban en producir para la exportación y eran estrictamente controlados por las empresas exportadoras. Véase Dennis McFarlane, "The Future of the Banana Industry in the West Indies", en *Social and Economic Studies*, Vol 13, N° 1, 1964, p. 70. Sobre la industria azucarera, véase George Abbott, "The West Indies Sugar Industry with some Long-Term Projects of Supply", en *Social and Economic Studies*, Vol 13, N° 1, 1964, y Ramiro Guerra y Sánchez, *El azúcar y la sociedad en el Caribe. Historia económica de la agricultura cubana*, publicado por primera vez en 1927 (hay traducción inglesa, New Haven, 1964).

<sup>17</sup>Véase George Beckford, "The Growth of Major Tropical Export-Crop Industries", en *Social and Economic Studies*, Vol 13, N° 4, 1964, R P Courtenay, *Plantation Agriculture*, Londres, 1965, capítulo 4, y sobre el África occidental francesa, Jean Suret Canale, *L'Afrique Noire*, Paris, 1962.

<sup>13</sup>Véanse S C Hsieh y T H Lee, *Agricultural Development and its Contribution to Economic Growth in Taiwan*, JCRR, Taipei, 1966, S M Yeh, *Rice Marketing in Taiwan*, JCRR, Taipei, 1955, y *Taiwan Agricultural Statistics 1901-1965*, JCRR, Taipei, 1966.

<sup>14</sup>Naciones Unidas/FAO, *El Café en América Latina. Problemas de la productividad y perspectivas*, Vol I, México, 1958, p. 30, J W F Rowe, *The World's Coffee*, Londres, 1963, p. 64, y Absalón Machado, *El café de la aparcería al capitalismo* Bogotá, 1977.

de los pequeños productores. Muchas de estas personas se beneficiaron y llegaron a figurar entre los pequeños productores más prósperos de sus países, pero esta situación pudieron alcanzarla sólo a un cierto costo. Entre los principales figuraban la índole de los sistemas vigentes de arrendamiento, su vulnerabilidad a los cambios de precios en los mercados externos, y su dependencia respecto de quienes controlaban el acceso a esos mercados y respecto de quienes controlaban la elaboración necesaria antes de la exportación.

Los pequeños agricultores constituyeron una parte esencial del proceso de expansión capitalista. Dentro de los parámetros fijados por el modelo de exportación (y las estructuras institucionales que lo llevaban a cabo), ellos también consiguieron algunas nuevas oportunidades y su éxito aliento a otros a dedicarse a la producción para la exportación. El sector de las pequeñas explotaciones desarrolló su propia dinámica de acumulación y diferenciación social, con mejoramiento para algunos (a menudo para muchos) y endeudamiento, pérdida de tierras y empobrecimiento para muchos más. A medida que aumentaba el número de productores, los precios a menudo disminuían, los agricultores quedaban dependiendo en alto grado de los insumos 'modernos', de los ingresos monetarios para adquirir sus alimentos, insumos y otras 'necesidades' y para pagar sus impuestos. Sin embargo, lo importante era que las posibilidades de que los pequeños agricultores mejoraran su posición dependían en último término de la perduración del interés en estas cosechas por parte de los grupos capitalistas más ricos, de lo que aconteciera con estas cosechas en los mercados internacionales y de las formas como utilizaran la producción de los pequeños agricultores para satisfacer sus propios fines quienes estaban en condiciones de controlar este comercio.

#### b) *Los pequeños agricultores en la producción nacional de alimentos*

La segunda situación en que se introducían políticas relativas a los pequeños agricultores para mantener el sistema económico imperante era la caracterizada por la escasez grave, y con frecuencia persistente de alimentos, en que el

gobierno se veía enfrentado a una reducción de los suministros externos o a la perspectiva de una cuenta de importaciones en rápido aumento debido a un déficit de los suministros nacionales de la dieta básica. En una economía de exportaciones agrícolas se asignaba prioridad a la producción para la exportación a expensas de los alimentos. Generalmente, se caracterizaba por un desequilibrio estructural que a veces quedaba al descubierto cuando los valores de exportación disminuían y las costosas importaciones de alimentos comenzaban a constituir motivo de desconcierto, o cuando el poder de los capitalistas agrarios comenzaba a declinar y eran puestos en tela de juicio por los grupos urbanos y por los votos y las demandas de los productores ajenos al sector exportador. En algunos casos estas dos tendencias se presentaron simultáneamente.

En los decenios de 1920 y 1930 muchas de esas economías advirtieron repentinamente su vulnerabilidad, una gran proporción de su población estaba en el sector 'tradicional', el desempleo era elevado y con mejoras significativas en las condiciones sanitarias de las zonas rurales comenzó a aumentar la presión sobre la poca buena tierra cultivable de que disponía la mayoría de los productores de pequeñas aldeas. En el decenio de 1950 la cuenta de importaciones de alimentos era a menudo considerable, el Brasil estaba importando casi un millón de toneladas de trigo y harina de trigo cada año, y Cuba, Trinidad y Tabago, Sri Lanka, Malasia, Indonesia, Filipinas y muchos otros países dependían en alto grado de los suministros externos de sus alimentos básicos.<sup>18</sup> En este contexto la colonización y la producción de alimentos por parte de los pequeños agricultores se convirtió en un tema de interés para las personas encargadas de formular políticas como una manera de mantener estas economías de exportación como sistemas viables.

Una buena ilustración de esto es el caso de Sri Lanka durante las dos guerras mundiales e inmediatamente después de ellas. Por ejemplo, la experiencia de la guerra de 1914-1918 y sus consecuencias inmediatas hicieron que el go-

<sup>18</sup>FAO, *Anuario de Estadísticas Agrícolas y Alimentarias*, Vol. IV, Parte 2 (Comercio), Roma, 1950, pp. 9 y ss.

bierno cobrara aguda conciencia de la amplitud de la dependencia de la colonia respecto del arroz importado. Más del 60% de los suministros provenían de fuentes extranjeras y cuando éstas quedaron interrumpidas, el desequilibrio estructural que sobrevino en la economía de exportación fue tal que se produjo una escasez con proporciones de crisis.<sup>19</sup> Se redujo el poder de compra de importaciones por la depresión del sector de las haciendas después de la guerra y hubo una constante amenaza de que la India impusiera derechos de exportación al arroz con objeto de tratar de resolver su propia situación en materia de alimentos. El resultado fue una campaña para alcanzar la autosuficiencia en la producción de arroz y una creciente preocupación por los problemas del pequeño productor.<sup>20</sup>

Una situación análoga se presentó en Jamaica a fines del decenio de 1930. El país se vio enfrentado a insuficiencias en materia de alimentos que continuaron durante la guerra y, con la declinación económica de la clase dominante de los dueños de plantaciones, hubo un cambio notable de prioridades hacia la producción de alimentos por parte de los pequeños agricultores en el contexto de planes considerablemente ampliados de colonización de tierras.<sup>21</sup>

En Ghana aumentó la preocupación por la producción de alimentos a raíz de los 'disturbios urbanos' de los años de postguerra,<sup>22</sup> mientras que en otras partes de África había una preocupación paternalista por la 'conservación' y 'mejores prácticas' para combatir la amenaza

del hambre en las zonas periféricas.<sup>23</sup> La lista podría ampliarse, pero el tema destacado es que en general se hizo demasiado hincapié en los cultivos de exportación, dejando al descubierto la fragilidad de la situación alimentaria interna, hecho que muy rápidamente surgió a la superficie cuando el sistema fue amenazado, como ocurrió en los años de la depresión del decenio de 1930 y durante la guerra de 1939-1945. Durante este período, el poder de la clase exportadora 'colonial' estaba empezando a debilitarse; el sistema económico de muchas de las colonias ya no podía mantenerse sin efectuar un cambio para aumentar la producción de alimentos, y en muchos casos esto condujo a una mayor preocupación por la 'producción de los campesinos'.

#### c) *La política y las exigencias de reforma agraria y de tenencia de la tierra*

El tercer caso, interrelacionado de muchas maneras con los dos anteriores, se centra alrededor de la difícil cuestión de la reforma agraria y de tenencia de la tierra. La preocupación por el campesinado y por la producción de alimentos invariablemente desembocaba en la disponibilidad de tierras y en el problema de la propiedad privada de la tierra. La producción para la exportación y otras formas de agricultura comercial en gran escala habían excluido en muchas zonas la posibilidad de la expansión campesina. El efecto no siempre fue directo; a veces las distintas formas de producción no competían, ya que las plantaciones estaban situadas en las tierras altas y los arrozales se concentraban en los fondos de los valles.<sup>24</sup> Y donde sí competían, las conse-

<sup>19</sup>Había una dimensión política muy definida en esto por cuanto en Sri Lanka existía, en 1921, una mayoría (aunque una mayoría dividida) en el Consejo Legislativo que consideraba al productor campesino como un posible elector. Este tema será abordado más adelante. Sobre el desequilibrio estructural de dicha economía, véase Camani Corea, *The Instability of an Export Economy*, Colombo, Marga Institute, 1975.

<sup>20</sup>Sobre esto, véanse Ben Farmer, *Pioneer Peasant Colonisation in Ceylon*, Londres, 1957, y David Dunham, *Government Policy Towards Peasants and Towards Colonisation Sri Lanka prior to 1931*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 1980.

<sup>21</sup>Véanse C. Stone, *op. cit.*, 1974, y Ken Post, *Arise Ye Starvelings*, La Haya, 1979.

<sup>22</sup>Véase el *Report of the Enquiry into Disturbances in the Gold Coast*, H.M.S.O., Londres, 1948.

<sup>23</sup>Robert Chambers, *Settlement Schemes ... op. cit.*, 1969, p. 22. Por ejemplo, en 1954 el gobierno belga reflejó precisamente esta situación cuando, como prefacio de sus observaciones sobre un cuestionario de las Naciones Unidas, expresó que "en el Congo tenemos que tratar con una sociedad rural primitiva que es profundamente apática, fatalista y apegada a sus tradiciones ancestrales", situación que utilizó para justificar la "colonización agrícola nativa" ("*paysannat indigène*"). Véase Naciones Unidas/FAO/OIT, *Progresos en materia de reforma agraria. Analisis de las respuestas de los gobiernos a un cuestionario de las Naciones Unidas*, Nueva York, 1954, p. 108.

<sup>24</sup>En muchas zonas había una segregación distinta y definida, que entrañaba diferentes requisitos ecológicos y distintas condiciones de acceso.

cuencias no siempre eran evidentes de inmediato. Con frecuencia sería sólo más tarde, con las mejoras sanitarias, el crecimiento de la población y la mayor diferenciación social, cuando la presión sobre la tierra disponible comenzaba a aumentar y se registraba una exigencia creciente de alguna medida en favor de la redistribución.

En Asia se había reconocido desde mucho tiempo atrás el patrón muy desigual de propiedad de la tierra. Se producían choques entre los terratenientes y los arrendatarios y entre las haciendas y los aldeanos, a menudo porque las explotaciones campesinas (o los ingresos que le quedaban a una familia después de pagar los 'arriendos') simplemente se habían reducido demasiado para que las familias pudieran vivir. En Filipinas, la proporción de agricultores sin tierras era 'asombrosamente elevada' en el decenio de 1930 y con frecuencia se producían conflictos.<sup>25</sup> En Sri Lanka los agricultores arrendatarios en la zona húmeda del país estaban oprimidos por los acuerdos de arrendamiento de las tierras y por las actividades de los capataces empleados para la administración de asuntos locales.<sup>26</sup> Casi lo mismo podría haberse dicho de la Java rural donde existía preocupación por "el problema del exceso de población" y donde las desigualdades en materia de propiedad y en el acceso a la tierra se habían registrado desde hacía mucho tiempo.<sup>27</sup>

En gran parte de América Latina y el Caribe la situación era también semejante. El desplazamiento físico constituía una característica importante de la expansión comercial; la población indígena (especialmente en Bolivia, Ecuador y Perú, pero también en otras partes) era forzada hacia el altiplano y hacia las partes más remotas del país (como en Colombia), donde se esforzaba por cultivar los suelos marginales y

las tierras limitadas que se le dejaba.<sup>28</sup> Sin embargo, en los decenios de 1930 y 1940 las demandas más apremiantes provinieron de las zonas rurales densamente pobladas, de los minifundistas estrechamente controlados por las estructuras de tenencia de la tierra y confinados a zonas donde simplemente no había tierra suficiente para permitirles subsistir.<sup>29</sup> Muchos sólo podían exhibir su condición de 'ocupante ilegal' y vivían bajo la constante amenaza de un desalojo sumario. Otros habían sido desplazados por la fuerza hacia las laderas de los cerros, donde los suelos a menudo eran pobres y se erosionaban fácilmente. Había una fragmentación creciente de la tierra disponible y un problema cada vez mayor de carencia de tierras propias, pobreza y desempleo.<sup>30</sup>

En la mayoría de estos casos el problema básico no era simplemente de desigualdad en la propiedad de la tierra y en los sistemas de tenencia, sino que era de poder: la influencia económica, social y política de la clase terrateniente. Los pequeños agricultores hacían frente a una serie de presiones e instituciones que, si bien a veces (aunque de ninguna manera siempre) eran de carácter paternalista, les proporcionaban pocas posibilidades de movilidad social y les daban ingresos muy bajos y escasos derechos.<sup>31</sup> En una situación en que aumentaba el descontento, con los terratenientes organizados en partidos derechistas que influían en el gobierno y la administración, a menudo el clima social era de creciente represión. La necesidad de reforma agraria fue descrita (y percibida más adelante) como 'una fuerza explosiva'.<sup>32</sup>

<sup>28</sup>Naciones Unidas/FAO/OIT, *Progresos en materia de reforma agraria: Tercer informe*, Nueva York, 1962, p. 2; Solon Barraclough y Juan Collarte (eds.), *Agrarian Structure in Latin America*, Toronto y Londres, 1973; y Henri Favre, "The Dynamics of Indian Peasant Society and Migration to Coastal Plantation in Central Peru", en Duncan y Rutledge (eds.), en *Land and Labour...*, op. cit., 1977.

<sup>29</sup>Véase Naciones Unidas, *Informe sobre la situación social en el mundo*, Nueva York, 1963, pp. 150 a 153.

<sup>30</sup>Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), *Tenencia de la tierra y reforma agraria en América Latina*, OEA, Washington D.C., 1971; véase también Orlando Fals Borda, *El hombre y la tierra en Boyacá: Desarrollo histórico de una sociedad minifundista*, Bogotá, 1957.

<sup>31</sup>Véase al respecto CIDA, *Tenencia de la tierra...*, op. cit., 1971.

<sup>32</sup>Thomas Carroll, "Land Reform as an Explosive Force", en J. J. Tepaske y S. N. Fisher (eds.), *Explosive Forces in Latin America*, Colombia, 1964, p. 89.

<sup>25</sup>J. R. Hayden, *The Philippines: A Study in National Development*, Nueva York, 1942, p. 380. Sobre esto véase también K. J. Pelzer, *Pioneer Settlement in Tropical Asia*, Nueva York, 1948.

<sup>26</sup>Véase el *Report of the Commission on the Headman System*, Sessional Paper N.º II, de 1922, y el N.º XXVII, de 1935. Para una impresión de la forma en que funcionaba el sistema de castas, véase Barrie Morrison, M. P. Moore y M. U. Ishak Lebbe (eds.), *The Disintegrating Village*, Colombo, 1979.

<sup>27</sup>K. J. Pelzer, *Pioneer Settlement*, op. cit., 1948, capítulo IX.

En Africa, la abundancia relativa de tierra no cultivada y razonablemente fértil significó que, en general, y con algunas excepciones, hubo menos tensiones de esta índole. En Zimbabue (Rhodesia del Sur), Kenya y el Africa meridional, la colonización europea redujo considerablemente la buena tierra disponible para la población africana. Al exacerbar o crear 'problemas de población' en las zonas que quedaron, condujo también a una situación política en que la expansión africana se consideró una amenaza para la seguridad europea.<sup>33</sup> En Kenya se estimó que la situación era particularmente amenazadora, culminando en la emergencia de los años 1950, cuando se rebelaron los kikuyus.

Y sin embargo, por lo menos hasta los comienzos del decenio de 1950, hubo muy pocos estudios estadísticos sobre los cuales basar cualquier análisis serio de la distribución de la tierra. En muchos países la pauta prevaleciente era muy clara, pero en general la información disponible era 'irregular y conjetural'.<sup>34</sup> Era muy difícil decir si (o hasta qué punto) los problemas que se manifestaban en casos particulares eran o no eran representativos del cuadro nacional. Toda la cuestión de la reforma agraria y de la tenencia de la tierra y de la colonización (o transmigración) constituía por lo tanto en su mayor parte una respuesta política a las contradicciones sociales y a las presiones para que se introdujeran cambios.

En la práctica, esta respuesta adoptó diversas formas. En las zonas coloniales la política agraria había resultado ser una cuestión polémica a comienzos de siglo. En la India, Gandhi estaba luchando por mejorar la suerte de los aldeanos empobrecidos ya durante la guerra de 1914-1918, la abolición del régimen de terratenientes formaba parte del programa socialista de M. N. Roy (para alinear el Congreso Nacional con los 'trabajadores y campesinos explotados') y el Partido del Congreso apoyaba los intereses del pequeño agricultor a escala na-

cional en toda la India.<sup>35</sup> En el Caribe la propiedad de la tierra era una cuestión política, y en 1950 la industria azucarera sobrevivía en una atmósfera de creciente hostilidad, de huelgas, disturbios, conflictos laborales y la quema de la caña.<sup>36</sup>

A través de todo el mundo colonial, esta preocupación de los movimientos de oposición por las necesidades de los productores aldeanos nunca estuvo apartada de la lucha contra la dominación imperialista, y en este sentido fue utilizada como uno de los puntos de una campaña más amplia.<sup>37</sup> Con el desplazamiento gradual hacia la elección de representantes y la politización cada vez mayor de las zonas rurales como consecuencia de las mejoras del transporte y de los niveles de instrucción elemental, la propiedad de la tierra y la suerte de los pobres rurales fueron hábilmente utilizadas por los dirigentes nacionalistas para conseguir apoyo y atacar las desigualdades propias de la dominación colonial.<sup>38</sup>

La situación en América Latina no era muy diferente. En algunas zonas no sólo había descontento, sino que también hubo sublevaciones de campesinos, reuniones masivas en los pueblos rurales y resueltas invasiones armadas de grandes haciendas, mientras entre los grupos urbanos aumentaba el apoyo a la causa de los pequeños agricultores. Estos sucesos habrían de crear un sentimiento difundido de recelo y de inseguridad, alarmando no sólo a la clase terrateniente tradicional, sino también a

<sup>35</sup>Para un resumen del material disponible, veanse Sipko de Boer, *Peasant Movements in India during the Twentieth Century*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 1973, Gene Overstreet y Marshall Windmiller, *Communism in India* Berkeley, 1959, y Myron Weiner, *The Politics of Scarcity: Public Pressure and Political Response in India*, Chicago, 1962.

<sup>36</sup>Vease W. Arthur Lewis, *Issues in Land Settlement Policy*, Report to the Caribbean Commission West Indian Conference, 1950.

<sup>37</sup>Con mucha frecuencia se debatió, especialmente en la India, si el objetivo principal era el colonialismo o el capitalismo, pero en ningún caso los problemas del pequeño productor constituyeron por sí mismo la preocupación central.

<sup>38</sup>Asimismo, sirvió en algunos casos (por ejemplo, en Sri Lanka) para desviar la atención del hecho de que los dirigentes nacionalistas provenían de familias terratenientes. Vease David Dunham, "Politics and Land Settlement Schemes: the Case of Sri Lanka", de próxima aparición en *Development and Change*.

<sup>33</sup>R. Chambers, *Settlement Schemes*, op. cit. 1969, capítulo 2. La respuesta europea ante los crecientes problemas agrarios o de tierra incluyó alusiones de "confinar y controlar a los agricultores africanos en sus propias zonas" (p. 25).

<sup>34</sup>Vease Naciones Unidas/FAO/OIT, *Progresos en materias de reforma agraria* Nueva York, 1954, y Richard Schaedel, "Land Reform Studies", en *Latin American Research Review* Vol. 1, N.º 1, 1965, p. 75.

un espectro más amplio de políticos nacionales, hombres de negocios y otras personas.<sup>39</sup>

En muchos casos las tensiones sociales que se estaban generando eran de tales proporciones que no eran tan fácilmente controlables y no podían pasarse por alto. Tampoco fueron esos gobiernos invariablemente tan insensibles al empobrecimiento de las comunidades aldeanas que trataban de alimentar a sus familias con diminutas parcelas de tierra o carentes totalmente de ella. Con la intensificación de la depresión y el crecimiento cada vez mayor de la población en la época de postguerra, estaban sobre todo conscientes de la amenaza política potencial planteada por las situaciones incontroladas de privación y explotación. Como resultado, empezaron a surgir diversas políticas relativas a los 'pequeños agricultores'.

Estas políticas eran básicamente de cuatro tipos principales. En primer lugar, puede mencionarse la importancia cada vez mayor de los planes de colonización patrocinados por los gobiernos, especialmente en Asia.<sup>40</sup> La depresión condujo a una reducción en el sector de las plantaciones. En Indonesia parecía muy improbable que las plantaciones volvieran a emplear otra vez el mismo número de trabajadores; la presión sobre la tierra en Java había alcanzado proporciones peligrosas y el gobierno recurrió a la colonización en gran escala de las islas exteriores a manera de respuesta.<sup>41</sup>

En Filipinas la 'apertura' de la isla de Mindanao comenzó durante este período, mientras que en Sri Lanka la Ordenanza de Aprovechamiento de las Tierras de 1935 preparó el camino para una serie de planes de colonización.<sup>42</sup> En América Latina se permitió la 'colonización espontánea' por razones más bien similares,

mientras que en Kenya y Zimbabwe se introducían planes de colonización en un intento por sofocar una situación potencialmente peligrosa.<sup>43</sup>

La segunda respuesta consistió en 'reservar' tierras para el uso de la población local. Las políticas de este tipo por lo general se presentaban como un medio de 'proteger' las necesidades de las comunidades locales contra las incursiones de los especuladores y prestamistas o el sistema de plantaciones, preservando la posibilidad de la expansión de las aldeas (o producción de subsistencia) a medida que crecía su población. Ejemplos de esto fueron la asignación y la protección de tierras para el uso de los aldeanos en la zona húmeda de Sri Lanka, la creación en Malasia de territorios reservados para los malayos y la reserva de tierras para la 'ocupación indígena' en Sudáfrica, Kenya y Zambia (entonces Rhodesia del Norte).<sup>44</sup>

En tercer lugar se legisló para reglamentar los acuerdos de arrendamiento y las ventas de tierras y, en cuarto lugar, se llevaron a la práctica políticas de redistribución de tierras. Por ejemplo, la legislación que tenía como finalidad la reforma del régimen de tenencia de tierras fue mucho más frecuente y mucho más fecunda durante este período que lo que a veces se reconoce. Filipinas tuvo una historia particularmente larga en materia de legislación agraria, la que reflejaba la violencia registrada en el campo.<sup>45</sup> La Ley de Tenencia de la Tierra aprobada en Colombia, en 1936, tuvo una historia similar, mientras que en la India hubo una serie de leyes de tenencia de la tierra aprobadas por los diversos Estados.<sup>46</sup> En materia de

<sup>39</sup>Véase Rodolfo Stavenhagen (ed.), *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*, Nueva York, 1970, con material sobre casos específicos

<sup>40</sup>Los proyectos africanos anteriores estaban más preocupados por despejar la tierra para la colonización europea o trasladar la población desde las zonas insalubres (en especial las zonas de la enfermedad del sueño). Estas entrañaban un contexto muy diferente del que se describe en el presente artículo.

<sup>41</sup>La colonización en gran escala tuvo lugar principalmente entre 1932 y 1941. Véase K. J. Pelzer, *Pioneer Settlement...*, op. cit., p. 228

<sup>42</sup>Véase K. J. Pelzer, *Ibidem*, y B. Farmer, *Pioneer Peasant Colonisation...*, op. cit., 1957.

<sup>43</sup>Esto era particularmente cierto respecto de las zonas de colonización regadas Véase R. Chambers, *Settlement Schemes...*, op. cit., 1969, y sobre América Latina, CIDA, *Tenencia...*, op. cit., 1971.

<sup>44</sup>*Report of the Land Commission*, op. cit., 1929, Erich Jacoby, "The Problems of Vulnerable Communities in Land Policies", en FAO, *Documentation Prepared for the Center on Land Problems in Asia and the Far East*, Roma, 1955, pp. 61 y ss., Naciones Unidas, *Land Reform. Defects in Agrarian Structure as a Bottleneck to Economic Development*, Nueva York, 1951, p. 33.

<sup>45</sup>Pelzer, *Pioneer Settlement*, op. cit., 1948, capítulo IV.

<sup>46</sup>Naciones Unidas, *Progresos en materia de reforma agraria Segundo informe*, Nueva York, 1956, y Naciones Unidas, *Land Reform. Defects...*, op. cit., 1951. Legislación similar puede hallarse en el caso de Birmania (la Ley de Arrendamiento

redistribucion de tierras hubo mucho menos ejemplos. La revolucion mexicana constituyo el caso más evidente, aunque Bolivia emprendió serias reformas en 1952, como ya lo habia hecho Guatemala en 1944, solo para verlas anuladas por la contrarrevolucion un decenio más tarde.<sup>47</sup>

Aquí lo importante fue que solo se adoptaron medidas fundamentales de redistribución de la tierra a raíz de radicales cambios políticos a nivel nacional, en la mayoría de las sociedades, los terratenientes estaban entre los principales detentadores del poder y había pocas posibilidades de que voluntariamente sancionaran políticas que era probable socavaran su propia posición. Debieron hacerse concesiones en muchos sentidos, pero a menudo el resultado fue distinto del proclamado. La aplicación de la legislación aprobada con frecuencia era impedida mediante tácticas obstruccionistas y por la influencia de poderosos grupos de hacendados. Los planes de colonización estaban llenos de dificultades, no necesariamente la tierra se entregaba a quienes la necesitaban y por lo general los proyectos entrañaban un grado considerable de control tanto sobre la producción como sobre la vida social de cada colono.<sup>48</sup> Finalmente, cuando se organizó y distribuyó la tierra en forma de 'reservas', a falta de otros cambios institucionales se concentró en manos de los 'acomodados'.<sup>49</sup> En otros casos sirvió para 'proteger' los intereses de los grupos europeos o para asegurar una oferta de mano de obra para las minas y las haciendas de los europeos.<sup>50</sup> Nunca las políticas relativas a los 'pequeños agricultores' estuvieron basadas en una preocupación por 'las necesidades de los pobres'

Los veinte años inmediatamente anteriores a 1950, se caracterizaron por el profundo resentimiento contra las desigualdades que existían en el acceso a la tierra y a otras oportunidades, y contra los regimenes políticos paternalistas y generalmente represivos que fomentaban las estructuras mismas que habian acrecentado esta desigualdad. Las presiones eran tales, que muchos gobiernos se vieron obligados a modificar su posición y el resultado fue a menudo una sucesión de políticas relativas a los 'pequeños agricultores'. La introducción de leyes y medidas distributivas sirvió para dar la impresión (a menudo eficazmente) de que el gobierno reconocía y estaba abordando las cuestiones agrarias, pero en la práctica los problemas que entrañaba el asegurar su efectivo cumplimiento estaban mucho más allá de la capacidad técnica y de la inclinación de los gobiernos, y de los tribunales. Algunas leyes podían ser supervisadas con cierto grado de éxito, pero en muchos otros casos las medidas solo eran aprobadas a nivel nacional en el acuerdo tacito de que rara vez, o nunca, se harían cumplir rigurosamente.<sup>51</sup>

Una vez aprobadas las leyes, por ineficaces que resultaran en el transcurso del tiempo, hacían que la lógica que impulsase nuevas medidas fuese mucho más difícil. El objetivo implícito era la revolución, poner término a la propiedad extranjera de las tierras o destruir el latifundismo más bien que una visión concreta de otra posible sociedad. Era esencialmente una presión para introducir cambios en la estructura económica y política, lo que no podía obtenerse mediante una reforma legislativa.<sup>52</sup> Sólo con el derrocamiento de los gobiernos coloniales comenzaría a mirarse a los pequeños agricultores con otros ojos, los dirigentes nacionalistas, atentos a las antiguas desigualdades y que a menudo luchaban por establecer un control efectivo, manifestaron una mayor preocupación por 'sus compatriotas' y por la 'cons-

mientos de 1938 y la Ley de Enajenación de Tierras de 1940) y en el Oriente Medio

<sup>47</sup> Véase R. Stavenhagen (ed.), *Agrarian Problems*, op cit, 1970, y S. Barraclough y J. Collarte (eds.), *Agrarian Structure*, op cit, 1973

<sup>48</sup> Véase B. Farmer, *Pioneer Peasant*, op cit, 1959, y K. J. Pelzer, *Pioneer Settlement*, op cit, 1948

<sup>49</sup> Véase Kew Tan, *The Land and the Agricultural Organization of Peninsula Malaya. A Historical Interpretation*, Centre for Development Studies, Swansea, 1981, y D. Dunham, *The Politics*, op cit, 1982

<sup>50</sup> R. Chambers, *Settlement Schemes*, op cit, 1969, y Naciones Unidas, *Land Reform Defects*, op cit, 1951

<sup>51</sup> Sobre esto, véase Solon Barraclough y Arthur Domike, 'Agrarian Structure in Seven Latin American Countries', en R. Stavenhagen (ed.), *Agrarian Structure*, op cit, 1970, pp. 41 y siguientes

<sup>52</sup> Véase Thomas Carrol, 'El problema de la reforma agraria en América Latina', en Albert Hirschman (ed.), *Controversia sobre Latinoamérica*, Nueva York, 1961 (hay traducción española, Buenos Aires, 1963)

trucción de la nación'. Fue en esta era de 'independencia', a partir del decenio de 1950, que los nuevos Estados comenzaron a elaborar un modelo económico diferente donde, por lo menos, cambiarían las prioridades asignadas al sector de las pequeñas explotaciones (que no siempre eran las más elevadas).

## 2. La situación después de 1950

Después de 1950 persistieron muchas de las mismas contradicciones, pero en una atmósfera política distinta y en el contexto de un modelo económico más bien diferente. El pensamiento en materia de política económica fue influido por la situación de los Estados recién independizados de Africa, Asia y el Caribe y por las teorías elaboradas por la Comisión Económica para América Latina. En ambos casos, la imagen era la de 'países subdesarrollados' que luchaban por modificar sus lazos económicos y políticos con naciones capitalistas adelantadas. Se consideraba a la industrialización como la base para el desarrollo 'real', y en lo esencial del pensamiento sobre estrategias de desarrollo se hacía cada vez mayor hincapié en la industrialización y la inversión en infraestructura (con utilización intensiva de capital) en gran escala. En el decenio de 1950 éste era el modelo básico de crecimiento económico.<sup>53</sup>

Por otra parte, pocos países estaban efectivamente en condiciones de emprender un programa importante de industrialización. En América Latina ya se habían desplegado serios esfuerzos en este sentido; en Africa los nuevos Estados procuraban establecer una base industrial rudimentaria o bien realizaban experimentos socialistas en un esfuerzo por romper radicalmente con su pasado colonial. En ningún caso había industrialización en un sentido significativo fuera de Sudáfrica. En Asia, Taiwán se había industrializado algo bajo la domi-

nación japonesa para atender a las necesidades del esfuerzo bélico imperialista; Corea estaba comenzando a hacerlo, pero en otras partes la guerra y las vicisitudes de los dirigentes nacionales hacían que esto fuera un proyecto mucho menos plausible. Únicamente en la India, y en menor medida en Pakistán, podía decirse que la industrialización había llegado a constituir una línea importante de política.

Los recursos necesarios para financiar la industrialización, y más en especial para financiar los bienes de capital importados, básicamente tenían que provenir de tres fuentes principales: de préstamos externos e inversiones de capitalistas extranjeros, de la propia industria o del sector exportador. Con unas escasas y notables excepciones (tales como Bolivia, Chile, Venezuela, Suriname y Sudáfrica), las divisas derivadas de la agricultura constituyeron la mayor parte de los ingresos por exportación del país, aunque una vez en marcha la expansión industrial, la inversión pudiera provenir del propio sector industrial. Sin embargo, esto era más probable cuando los insumos provenientes de otros sectores eran relativamente baratos en comparación con el precio de las manufacturas industriales, y cuando los salarios pagados en el sector industrial eran bajos en relación con las utilidades industriales.<sup>54</sup>

Qué fuentes iban a resultar las más importantes y hasta qué punto se preveía que la agricultura soportaría el peso de la expansión industrial dependían tanto de la estructura de la economía dada como del carácter y la estructura del sistema político.<sup>55</sup> Resulta difícil resumir en una generalización hasta qué punto se registró en la práctica una 'presión' sobre la agricultura y se produjo una alianza entre la naciente burguesía industrial y la burguesía rural tradicional. Sin embargo, lo que está claro es que, si bien la política industrial necesitaba cambios en el sector rural, éstos sólo eran posibles con la aparición de grupos urbanos políticamente poderosos que tuvieran intereses diferentes de los de la clase terrateniente, con el crecimiento de sistemas electorales donde tuvieran voz los

<sup>53</sup>También otros argumentos respaldaban esta línea de conducta. Ningún país había llegado a ser rico o había logrado alcanzar una mejora significativa en sus niveles de vida sin haberse industrializado. Por consiguiente, la industrialización fue relacionada en forma más bien elemental con la idea de 'desarrollo'; en otros casos (tales como la Argentina y el Brasil) los militares presionaban para imponer una industrialización que sustentara la independencia y el poderío militar del país.

<sup>54</sup>Sobre esto, véase R. B. Sutcliffe, *Industry and Underdevelopment*, Londres, 1971.

<sup>55</sup>Véase Ashok Mitra, *Terms of Trade and Class Relations*, Londres, 1977.

pequeños agricultores y los grupos de personas sin propiedades, y con una situación en que la industrialización y los precios en baja en los mercados de exportación debilitaran la importancia de los hacendados frente a otras formas de riqueza.

A medida que avanzaba la industrialización, y con ella la urbanización, las demandas sobre el sector agrícola empezaron a cambiar. Hubo presión sobre el sector de las exportaciones tradicionales para que produjera divisas para hacer frente a la creciente cuenta de importaciones, hubo una demanda cada vez mayor de insumos baratos y bienes de consumo salarial baratos (principalmente alimentos) para mantener bajos los costos en el sector industrial, hubo un aumento de la demanda de mano de obra barata (tanto en las zonas urbanas como en la agricultura capitalista) la que debía provenir principalmente de las zonas rurales, y hubo necesidad de ampliar el mercado interno para las manufacturas que se producirían localmente. Juntos, estos factores dieron origen a un modelo económico diferente que consideraba los problemas en las zonas rurales y en las estructuras agrarias desde un punto de vista distinto.

Con las nuevas demandas, las restricciones existentes en el sector rural se hicieron más evidentes. Desde el decenio de 1950 en adelante la producción de alimentos per cápita y la producción total de alimentos per cápita estaban creciendo a una tasa inferior al 1% anual, y esta tasa estaba disminuyendo a pesar de los progresos realizados por la llamada 'revolución verde'.<sup>56</sup> La población total, más particularmente la población urbana, estaba aumentando rápidamente y los sectores de exportación de los países tropezaban con problemas cada vez mayores en los mercados internacionales.<sup>57</sup> Se consideraba a la agricultura como un punto de

'estrangulamiento interno' —como un 'cuello de botella' en el desarrollo económico— y se insistió cada vez más en la necesidad de lograr un equilibrio entre la agricultura y otros sectores.<sup>58</sup> Al parecer se requería un nuevo enfoque del desarrollo agrícola.

Para todo esto había inevitablemente continuidad en la política gubernamental. El sector de las exportaciones siguió siendo importante, aunque a veces con diferentes objetivos, y a menudo con luchas por controlarlo a través de la nacionalización.<sup>59</sup> En la zona de sabanas del África Occidental y en el África Meridional, las regiones 'periféricas' intencionalmente no fueron desarrolladas, se les asignó pocos gastos públicos, para asegurar un éxodo de trabajadores migrantes. Los salarios en el sector capitalista se basaban en los costos de subsistencia del hombre soltero, las mujeres, los hombres más viejos, los incapacitados y los niños eran atendidos 'en casa', en pequeñas comunidades agrícolas que de esta manera (a falta de 'servicios sociales') disminuían los costos de la mano de obra en el sector industrial.<sup>60</sup> Era esta una política establecida durante el período colonial y mantenida porque facilitaba el desarrollo del sector 'moderno' y porque estas estructuras simplemente no podían ser modificadas de la noche a la mañana sin socavar el crecimiento económico del país.

Sin embargo, la situación estaba cambiando y se prestaba mayor atención a otras consideraciones más amplias, una de estas, el temor a la infiltración comunista. En los primeros años del decenio de 1950 el ejército estadounidense estaba combatiendo en Corea, y en otros países del Asia Sudoriental se libraban guerras de guerrillas en las zonas rurales. En Malasia,

<sup>56</sup>Vease Raul Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, CEPAL, Santiago, 1963, y Naciones Unidas, *Land Reform Defects in Agrarian Structure*, op. cit., 1951.

<sup>56</sup>Vease Keith Griffin, "Agrarian Policy: The Political and Economic Context", en *World Development*, Vol. I, N.º 11, 1973.

<sup>57</sup>Véanse Naciones Unidas, *Concise Report on the World Population Situation in 1977*, Nueva York, 1979, pp. 62-69. Banco Interamericano de Desarrollo, *Latin America in the World Economy*, Washington D.C., 1975, capítulo III, y CEPAL/FAO "Situación y evolución de la agricultura y la alimentación en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XIX, N.ºs 1-2, 1974.

<sup>59</sup>Vease el caso de las Juntas de Comercialización del África Occidental, la comercialización del arroz de Taiwan y el caucho de Indonesia, y más recientemente la nacionalización de las plantaciones de te, caucho y coco en Sri Lanka.

<sup>60</sup>A medida que aumentaba la necesidad de mano de obra especializada, esta tuvo que hacerse más permanente para que valiera la pena la capacitación, lo que condujo a su vez a un cambio en la modalidad de migración, con mayor migración de mujeres y de personas que se desplazaban como parejas.

los británicos estaban luchando contra la 'insurrección comunista', los franceses perdían terreno en Indochina y se consideraba que Filipinas estaba bajo una terrible amenaza.<sup>61</sup> En América Latina, los Estados Unidos estaban tratando de mejorar el ambiente para la inversión privada extranjera hasta que la revolución cubana llevó a reconsiderar su posición.

Todo esto influyó en la política exterior occidental. En Asia se consideró que la incapacidad de los gobiernos coloniales y postcoloniales para proporcionar comida suficiente para la alimentación de sus poblaciones en aumento era el punto crítico de la cuestión política. La ayuda norteamericana, distinta de la militar, estaba estrechamente vinculada a los alimentos y a la producción de alimentos, y una de sus armas importantes en este sentido era la forma en que utilizaba el excedente de su producción de alimentos.<sup>62</sup> Asimismo, estaban empezando a surgir puntos de vista diferentes sobre la necesidad de introducir reformas en las zonas rurales; 'en un país tras otro', escribía un observador.<sup>63</sup>

"Uno ve a las clases feudales resueltas a mantener el *statu quo* sin modificaciones. No pueden lograr el apoyo popular. No benefician a la comunidad rural ni han resultado en absoluto eficaces contra la penetración comunista. Inadvertidamente son los aliados involuntarios del comunismo porque son generadores de las situaciones revolucionarias."

Era evidente que las políticas con respecto a la producción de alimentos estaban adquiriendo connotaciones políticas definidas.

En cuanto a América Latina, tras la experiencia cubana, se consideraba cada vez más que la alternativa era reforma o revolución. El Presidente Kennedy insistió en diversas oportunidades en que "la promoción de la democracia y la reforma constituían la respuesta definitiva a Castro y los comunistas", y la Alianza

para el Progreso puso especial énfasis en el "crecimiento económico, el cambio estructural y la democracia política". Estas dos últimas constituyeron durante un tiempo condiciones para la ayuda estadounidense.

En resumen, había diversos cabos que observar en las líneas de política que empezó a adoptar el bloque occidental en respuesta a los intereses capitalistas en los países del Tercer Mundo y a lo que consideraba como la amenaza de la infiltración comunista y de la insurrección. Las políticas relativas a los pequeños agricultores que surgieron en este período deben ser consideradas dentro de esa perspectiva, frente a la situación de guerra fría de los primeros años del decenio de 1960 y los éxitos comunistas en Asia y África en el decenio siguiente. Ambas dimensiones —la importancia del crecimiento económico y la estabilidad política— influyeron en el pensamiento estratégico sobre el sector de las pequeñas explotaciones y ambas pueden ser apreciadas en las líneas de política que surgieron, las más importantes se referían a la reforma agraria, la apertura de nuevas fronteras y la intensificación de la producción en las zonas existentes, y serán examinadas sucesivamente.

#### a) *Las nuevas perspectivas de reforma agraria.*

Con los cambios en el modelo de desarrollo convencional hubo también un renovado interés en la reforma agraria, en abolir las relaciones agrarias 'casi feudales' consideradas un problema principal en el sector agrícola. En Asia la principal manzana de la discordia en las zonas rurales era el arriendo excesivo que cobraban los propietarios ausentistas que acumulaban dinero, lo utilizaban en productos de consumo conspicuo, o bien, lo reinvertían en otros sectores. La escasez de capital y la atmósfera general de inseguridad que rodeaba los contratos de arrendamiento significaban poca inversión de capital en la agricultura y pocas posibilidades de aumentar la productividad. En tales casos, la reforma agraria debía considerar 'la tierra para quien la trabaja', la abolición de una clase de arrendadores ausentistas y de un grupo intermediario de recaudadores de arriendos, permaneciendo sin variaciones la unidad básica de producción.

<sup>61</sup>Harry Cleaver, "The Contradictions of the Green Revolution", en *Monthly Review*, junio de 1972, p. 82.

<sup>62</sup>Sobre este punto véase el testimonio de Hubert Humphrey ante el Comité del Senado sobre Agricultura y Silvicultura, *Hearings on Policies and Operations of P.L. 480*, 1957, p. 129.

<sup>63</sup>Louis J. Walinsky (ed.), *Agrarian Reform as Unfinished Business: The Selected Papers of Wolf Ladejinski*, Nueva York, 1977, p. 134.

En América Latina la situación era diferente. Había una concentración de la propiedad y mucho poder en grandes haciendas que tenían vastas superficies de tierras subutilizadas, o incluso no utilizadas, mientras que la inmensa mayoría de las familias agrícolas carecían totalmente de ellas.<sup>64</sup> En este contexto, la reforma agraria entrañaba una reorganización: la consolidación de las unidades pequeñas y fragmentadas o la subdivisión y redistribución de las haciendas existentes. En cualquier caso se necesitaban nuevas unidades de administración, la reforma agraria significaba el desbaratamiento de las anteriores modalidades de producción y por lo menos a corto plazo, parecía probable que condujera a niveles más bajos de producción. Por consiguiente, la reforma agraria tenía diferentes consecuencias.

En todas las regiones parte decisiva de toda la cuestión de la reforma agraria era, por supuesto, el equilibrio del poder político en los distintos países, y la composición del grupo que estaba promoviendo el cambio tenía mucho que ver con las posibilidades de éxito final. En el Oriente Medio muchos de los grandes terratenientes eran considerados como colaboradores del régimen colonial y finalmente fueron desalojados por una coalición de grupos urbanos y pequeños productores unidos bajo esa bandera.<sup>65</sup> En Venezuela y en el Perú los pequeños agricultores y los trabajadores sin tierras invadieron las haciendas y el gobierno ratificó más tarde su acción mediante reformas agrarias introducidas después del hecho (como había ocurrido también en México y Bolivia). En todos estos casos (y más generalmente en otras partes) la reforma agraria se utilizó para confirmar y estabilizar un cambio político ya consumado. Más tarde, a la sombra de la revolución cubana, el acuerdo de Punta del Este y la Alianza para el Progreso, los Estados Unidos

ejercieron considerable presión sobre otros gobiernos de América Latina para que introdujeran algunas medidas de reforma agraria, pero esto ocurrió en un grado muy limitado porque los intereses políticos dominantes eran muy cautelosos en materia de cambios.

Finalmente, cuando se introdujeron medidas de reforma agraria y se hizo hincapié en la redistribución y en las políticas relativas a 'pequeños agricultores', debieron satisfacer las necesidades que los nuevos dirigentes consideraban las necesidades del 'desarrollo nacional'. Generalmente, se consideraba que el sector de las pequeñas explotaciones era algo que exigía mucho control y supervisión, alentando a los agricultores a 'modernizar' su producción, elevar sus ingresos y contribuir a satisfacer la demanda de la población en los centros urbanos y en otros sectores. También implicaba que el Estado mismo debía desempeñar un papel cada vez mayor en la dirección de la producción y la comercialización de las cosechas de los campesinos.

Dicha tendencia y algunas de sus consecuencias quizás puedan entenderse mejor recurriendo a casos particulares. En Egipto, por ejemplo, hubo una serie de reformas agrarias y de tenencia de tierras después del derrocamiento del antiguo régimen en 1952.<sup>66</sup> En la estructura agraria anterior del país había habido un alto grado de concentración en la propiedad de la tierra. Alrededor del 94% de todos los propietarios tenían fracciones de menos de 2.1 hectáreas (5 *feddans*), los alquileres eran elevados y representaban hasta el 75% del ingreso neto que obtenían los aparceros o agricultores arrendatarios de su tierra, y era más ventajoso para los propietarios ausentistas arrendar su tierra que cultivarla ellos mismos. Había emergido toda una estructura de intermediarios entre el propietario y el arrendatario y con ella 'toda una jerarquía de tenencia' sobre la misma porción de tierra.<sup>67</sup>

Tanta era en 1950 la pobreza y la explotación que había considerable tensión e intran-

<sup>64</sup> Veanse FAO, *Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica*, Vol I, Roma, 1972, p 1 a 8, S Barraclough y J Collarte, *Agrarian Structure*, op cit, 1973, cuadro 2-1, p 16, Anthony Bottomley, "Planning in an Underutilized Economy: The Case of Ecuador", *Social and Economic Studies*, Vol 15, N.º 4, 1966, y CEPAL, "Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol VI, N.º 2, 1961.

<sup>65</sup> Sobre esto vease Doreen Warriner, *Land Reform in Principle and Practice*, Oxford, 1969, p 12.

<sup>66</sup> Para un análisis de estas reformas vease Mahmoud Abdel-Fadil, *Development Income Distribution and Social Change in Rural Egypt 1952-1970*, Cambridge, 1975, capítulo I.

<sup>67</sup> Abdel-Fadil, *Ibidem*, pp 5 y 6, y C S Saab, *Egyptian Agrarian Reform 1952-1962*, Londres, 1967.

quilidad en el campo. Los dirigentes del golpe de julio estaban conscientes de esta situación, de la necesidad de destruir el poder de la clase terrateniente y de ganarse el apoyo de los agricultores arrendatarios y de los grupos sin tierra. Las reformas agrarias<sup>68</sup> "fueron acogidas con agrado por los círculos económicos 'ilustrados' de Egipto como medidas oportunas, que debían haberse adoptado mucho antes, para reorientar la inversión hacia la industria y prevenir el riesgo de una solución más radical de la cuestión agraria, que asomaba amenazadora en el horizonte"

El resultado fue una redistribución de tierra a medianos y pequeños productores (alrededor del 8.5% de la superficie del país) y la introducción de regímenes de arrendamiento que otorgaban personería jurídica al resto de los arrendatarios y aparceros.<sup>69</sup> Al mismo tiempo, los beneficiarios fueron obligados a formar cooperativas, consideradas un medio de consolidar las granjas para aprovechar las economías de escala necesarias para la producción 'moderna' y significaban un intento sistemático por parte del Estado de establecer una supervisión y control más estrictos de la producción de los pequeños agricultores. Un elemento importante fue aquí la introducción de un sistema de ventas obligatorias a los organismos gubernamentales a 'precios administrados' muy por debajo de los vigentes en el mercado abierto<sup>70</sup>

Otro ejemplo, fue el de Corea del Sur que emprendió una serie de reformas agrarias entre 1948 y 1957. En 1945 la mitad de la tierra cultivada del país estaba controlada por solo el 4% de todas las familias rurales y otro 20% de la

tierra cultivable estaba en manos japonesas<sup>71</sup>. Los arrendatarios estaban en una situación precaria, la que empeoró con el comienzo de la guerra civil. Con el término de la guerra de Corea, aquella tierra fue expropiada y entregada a quienes la estaban cultivando para aumentar la producción en apoyo de la política de industrialización y para eliminar el descontento rural del que podían aprovecharse los comunistas.

Entre 1963 y 1973 la producción del sector industrial se elevó en un 17% anual y el empleo industrial en más del 9% anual, y esto generó un brusco aumento de la demanda de alimentos, ahora bien para mantener esta dinámica era importante mantener bajos los salarios industriales. La adquisición obligatoria del arroz y la cebada por parte del Estado se mantuvo después de la guerra, conservando el gobierno el control de la comercialización y del suministro de insumos 'modernos' al sector de las pequeñas explotaciones.<sup>72</sup> De nuevo esto se hizo en la práctica mediante cooperativas. El sector rural soportó el peso de la política de industrialización a través de los bajos precios de adquisición que se estaban ofreciendo. A medida que aumentaban los rendimientos, también aumentaban los ingresos, pero no con tanta rapidez como el costo de vida rural. La relación de precios de intercambio se volvió contra la agricultura y los ingresos familiares reales (más bien inestables) permanecieron más o menos sin variaciones hasta el decenio de 1970.<sup>73</sup> Las reformas crearon una estructura rural aparentemente igualitaria, como clase, los pequeños

<sup>68</sup> Abdel-Fadil, *Development op cit*, 1975, p. 22. Véase también Banco Nacional de Egipto, *Economic Bulletin*, Vol V, N° 3, 1952, p. 167.

<sup>69</sup> Vease Sayed Marei, "The Agrarian Reforms in Egypt", en *International Labour Review*, Vol LXIX, N° 2, 1954, y Doreen Warriner, *Land Reform and Development in the Middle East*, Londres, 1957, p. 39. Los reglamentos de arrendamiento eran en realidad el elemento más importante, incluidas reducciones del alquiler, legislación sobre salarios mínimos y seguridad en la tenencia de la tierra para gran parte de la población.

<sup>70</sup> Vease Samir Radwan y Eddy Lee, "The State and Agricultural Change - a Case Study of Egypt 1952-1977", en Dharam Gai, Azizur Khan, Eddy Lee y Samir Radwan, *Agrarian Systems and Development*, Londres, 1979, p. 169.

<sup>71</sup> Robert Morrow y Kenneth Sherper, "Land Reform in South Korea", Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Spring Review of Land Reform*, junio de 1970, p. 6.

<sup>72</sup> Eddy Lee, "Egalitarian Peasant Farming and Rural Development: The Case of Korea", en Dharam Gai y otros autores, *Agrarian Systems op cit*, 1979, p. 29. Véase también Pal Yong Moon y Byung Seo Ruy, *Korea's Agricultural Policies in Historical Perspective*, Seoul Korean Development Institute, abril de 1977.

<sup>73</sup> Vease E. Lee, "Egalitarian Peasant Farming", *op cit*, 1979, cuadro 2.3, p. 31, e YK Ro, DN Adams y LJ Hushak, "Income Instability and Consumption Savings in South Korean Farm Households, 1965-1970", en *World Development*, Vol 9 N° 2, febrero de 1981. Esta tendencia fue en parte mitigada por el alto nivel de creación de empleos en el sector urbano.

agricultores eran explotados para satisfacer las necesidades de la industrialización.

En América Latina, después de la revolución cubana hubo nuevamente intensos debates acerca de la reforma agraria. Los gobiernos, preocupados por el desarrollo industrial y por la necesidad de mantener los movimientos 'campesinos' bajo firme control, se vieron enfrentados con presiones internas y externas que los impulsaban a introducir algunas medidas de reforma en las zonas rurales. En Chile los terratenientes ejercían poder e influencia política sobre los pequeños agricultores y los trabajadores rurales y, debido al creciente interés en la 'modernización', se libró una batalla política para poner término a esta influencia y adquirir el control del sufragio rural.<sup>74</sup> En el Perú cundió la intranquilidad rural en los últimos años del decenio de 1950 cuando el gobierno militar introdujo medidas represivas para aumentar su control. Como consecuencia, se reconoció cada vez más la necesidad de la reforma agraria, la que habría de convertirse en un elemento importante de la estrategia económica del gobierno. La Ley de Reforma Agraria de 1969 expropió grandes haciendas, ampliando y consolidando la posición de los agricultores 'progresistas' con explotaciones de tamaño pequeño a mediano o mediano y obligándolos a trabajar mediante un sistema de cooperativas controladas por el Estado.<sup>75</sup>

Se puede apreciar una modalidad similar en muchos otros casos: en las reformas Zamin-dari en la India, en las reformas de Taiwán de los primeros años del decenio de 1950 o las reformas pakistaníes de 1959.<sup>76</sup> Los cambios reflejaban las necesidades de crecimiento económico y de control político en un país deter-

minado y tenían por finalidad reforzar (o reconfirmar) un cambio ya consumado en el equilibrio de poder en desmedro de la clase terrateniente tradicional. Para lograrlo a menudo se necesitó el apoyo de los pequeños agricultores; muchos de ellos consiguieron tierras y mejoraron significativamente sus niveles de vida. Sin embargo, ello no entrañaba necesariamente ningún interés serio en los agricultores más pobres ni compromiso alguno a largo plazo de ayuda. Las reformas a menudo dieron lugar a otro tipo de diferenciación social y a veces posibilitaron, en otra forma, un viraje hacia la producción en gran escala.

b) *La puesta en explotación de nuevas tierras como instrumento de política*

Muchas reformas agrarias de los años cincuenta y sesenta cumplieron una importante función al favorecer el crecimiento capitalista, aun cuando fueron muchos los pequeños agricultores, especialmente en Asia, que tuvieron acceso gracias a ellas a la propiedad de la tierra. Los avances rara vez se realizaron en forma cabal, y su ritmo fue más lento que el del crecimiento de las personas sin tierras en las zonas rurales.<sup>77</sup> El aumento de la población, la concentración de la propiedad de la tierra en el sector 'moderno' y la mayor mecanización de las grandes unidades aumentaron los resentimientos y obligaron a los habitantes del agro a buscar empleo en otros sectores.

Los años sesenta trajeron consigo un espectacular aumento en la población urbana, de manera que hubo frecuentes y serios problemas de congestión, pobreza y violencia en las ciudades, todos ellos vinculados a lo que se llamaría 'el sector informal'. Se advirtió preocupación por disminuir el ritmo de la migración rural hacia las ciudades, y se reconoció que, fuera de las reformas a los regímenes de te-

<sup>74</sup>Véanse David Lehmann, "Agrarian Reform in Chile 1965-1972. an Essay in Contradictions", en David Lehmann (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, Londres, 1974, y James Petra y Maurice Zeitlin, "Agrarian Radicalism in Chile", en Stavenhagen (ed.), *Agrarian Problems*, op. cit., 1970.

<sup>75</sup>Véase Ramón Zaldivar, "Agrarian Reform and Military Reformism in Peru", en D Lehmann (ed.), *Agrarian Reform...* op. cit., 1974.

<sup>76</sup>Sobre el caso Taiwán véase Raymond Apthorpe, "The Burden of Land Reform. An Asian Model of Land Reform Re-analysed", en *Development of Societies the Next Twenty-five Years*, La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 1979.

<sup>77</sup>En los años sesenta, entre 1 y 1.2 millones de familias sin tierra en América Latina adquirieron terrenos mediante organismos gubernamentales. Esta cifra equivale a aproximadamente 100 000 familias anuales. El número de beneficiarios potenciales se estimaba en 10 millones de familias, el crecimiento de la fuerza de trabajo rural se calculó en alrededor de 500 000 trabajadores por año. Véase CEPAL/FAO, "Situación y Evolución." op. cit., 1974, p. 107

nencia de la tierra, se hacían necesarias otras medidas para evitar potenciales amenazas políticas y mejorar la producción agrícola de los países. Muchas veces también hubo una necesidad muy real de producir más alimentos. Y uno de los medios para alcanzar todos estos objetivos fue el de abrir 'nuevas tierras' en 'zonas subutilizadas'.

La línea divisoria entre la colonización y la reforma agraria fue a la vez sutil y confusa, por cuanto en casi todas estas zonas había alguien con derecho a la tierra (y no siempre se trataba del Estado). La colonización fue considerada una alternativa práctica a la reforma agraria,<sup>78</sup> y a veces fue oficialmente reconocida como tal. En muchas partes del mundo eran muy escasas las tierras aptas aún disponibles para la agricultura; mucho más escasas que lo que se pensaba un decenio atrás. En ciertas partes de Asia (Sri Lanka) y Africa (la región del Sahel) la puesta en explotación de nuevas tierras siguió constituyendo un factor importante. En cambio, en otras zonas de Asia (India) y en América Latina, ésta se hacía cada vez más lenta.<sup>79</sup> El proceso de colonización fue demoroso y difícil; y sobre todo cuando además había que realizar obras de regadío, fue también una alternativa onerosa.<sup>80</sup>

Los costos de recuperación de las zonas semiáridas y de control de los abastecimientos de agua fueron de tal magnitud que la puesta en explotación de nuevas tierras rara vez constitu-

<sup>78</sup>Así sucedió evidentemente en el Brasil, donde el gobierno llevaba a cabo las tareas pertinentes mediante un Instituto de colonización y reforma agraria.

<sup>79</sup>En los primeros dos decenios de planificación en la India, se puso de relieve la necesidad de extender el área cultivada mediante recuperación y conservación de los suelos, y mejores métodos de agricultura de secano e introducción del riego. Los costos fueron tan elevados que fue preciso cambiar de estrategia y buscar métodos más intensivos de producción (véase Biplap Dasgupta, *Agrarian Change and the New Technology in India*, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Social, Ginebra, 1971, pp. 16-17). En América Latina el área cosechada aumentó en un 2.6% anual en los primeros 5 años del decenio de 1960 y en un 1.3% anual en los cinco años siguientes, mientras que en el primer quinquenio de los años setenta la tasa fue de sólo 0.5% anual (véase CEPAL/FAO, *Situación y evolución...*, op. cit., 1974, p. 100).

<sup>80</sup>Véase Michael Nelson, *The Development of Tropical Lands*, Baltimore, 1973; y BIRF, *Agricultural Land Settlement*, Washington, D.C., A World Bank Issues Paper, enero de 1978, p. 5.

yó una verdadera solución para los problemas de zonas rurales con exceso de población o con tasas extremadamente altas de migración rural a las ciudades. Muchos de los cambios registrados con posterioridad a la reforma agraria en América Central y América del Sur, que se tradujeron en invasiones 'espontáneas' de las zonas subutilizadas, o bien en planes realizados con apoyo gubernamental en zonas alejadas, corresponden más a la 'colonización' que a la reforma agraria.<sup>81</sup> En Asia hubo numerosos proyectos de gran escala, como el asentamiento de 200 000 pequeños agricultores en la cuenca de Mahaweli, realizados sobre la base de obras de riego complicadas y extremadamente onerosas.<sup>82</sup> Sin embargo, ejercieron efectos desalentadoramente exiguos sobre la estructura y producción del sector agrícola (y los problemas sociales y políticos consiguientes).

En segundo lugar, la colonización, incluso en aquellas zonas y regiones en las que tuvo su importancia, no siempre favoreció los intereses de los pequeños productores. Sus costos, por una parte, y el deseo de establecer un estricto control sobre la producción campesina, por otra, hicieron que en los proyectos auspiciados por los gobiernos se mantuviera estrictamente el anterior esquema de estrecha supervisión. De todo ello surgieron sistemas muy centralizados de administración, notablemente parecidos a los de una plantación o de una gran empresa. Un estudio de los planes de colonización en Chile señaló que una gran proporción (44%) de los colonizadores de 12 proyectos anteriores a 1962 eran profesionales, personas dedicadas a algún tipo de negocio, trabajadores de la Caja de Colonización Agrícola o de otros organismos fiscales, o bien personas que en algún momento habían tenido una relación laboral con dichos organismos.<sup>83</sup> En Nicaragua, antes de la revolución, existía entre los ganaderos una práctica común que consistía en arrendar zonas boscosas a posibles colonizadores,

<sup>81</sup>William Thiesenhusen, "Colonization: Alternative or Supplement to Agrarian Reform", en Peter Dorner (ed.), *Land Reform in Latin America: Issues and Cases*, Land Tenure Center, Wisconsin, 1971.

<sup>82</sup>Véase D. Dunham, *The Politics...*, op. cit., Development and Change, enero de 1982.

<sup>83</sup>W. Thiesenhusen, "Colonization...", op. cit., 1971, nota 2 de la p. 211.

quienes limpiaban los terrenos, plantaban un cultivo anual (como arroz, maíz o leguminosas) y forrajes. Los ganaderos recuperaban el terreno al hacerse la cosecha, la tierra volvía así a sus dueños, que ya podían servirse de ella, y los colonizadores se veían forzados a 'abrir' otras zonas más lejanas.<sup>84</sup> En otros lugares, y a pesar de que oficialmente se hablaba de 'recursos ilimitados' los colonizadores apenas si obtuvieron terrenos marginales (de frontera, semiáridos, etc.), que carecían de atractivo para grupos más poderosos.

En la competencia por obtener mejores tierras, los pequeños productores y otros grupos de subsistencia en la práctica fueron físicamente desplazados (o amenazados de desplazamiento) cuando no contaban con protección o apoyo del Gobierno. En muchas zonas, faltó dicho apoyo, la preocupación por 'modernizar' llegó al extremo de dar preferencia a formas de producción en gran escala, que hacen uso intensivo de capital. Un observador del caso brasileño hacia mediados de los años setenta señaló que hay datos que permiten afirmar que las grandes compañías dedicadas al 'desarrollo' de la Amazonía se adelantaban a los intentos de los campesinos de colonizar la región, y en algunos casos desalojaban a los 'ocupantes' que habían vivido allí durante generaciones.<sup>85</sup> Hubo casos semejantes de desalojo en diversa escala en los Llanos Orientales de Colombia,<sup>86</sup> en la región del Sahel,<sup>87</sup> en Mindanao,<sup>88</sup> y en las zonas bajas del noreste de Etiopía.<sup>89</sup> En realidad, este pare-

ce haber constituido un rasgo relativamente típico del desarrollo de 'fronteras', caracterizado por la falta de atención al pequeño campesino, a los agricultores de subsistencia o a los pastores nómadas que habitaban dichas zonas.

Sin embargo, sería erróneo dar la impresión de que la puesta en explotación de nuevas tierras se caracterizó invariablemente por el desplazamiento físico o por la brutal explotación de los agricultores de subsistencia y de los pastores nómadas. Aun cuando estos hechos sucedieron frecuentemente, hubo muchos otros casos en que los pequeños agricultores tuvieron acceso a la tierra, también muchos de ellos prosperaron. Pero lo importante es que la puesta en explotación de nuevas tierras nunca constituyó una solución duradera para los serios problemas agrarios existentes en otras partes de un país. En cierta medida sirvió de válvula de seguridad, al dar más tierra y crear más empleo, sin embargo, en general (y esto es lo más significativo) cumplió una función política, dando tiempo a los gobiernos y ayudándolos a cumplir con las condiciones impuestas por los países que les otorgaban asistencia.

### c) La 'modernización' de la producción agrícola

La tercera línea de política fue la 'modernización' de la producción en zonas ya cultivadas. Constituyó una de las principales orientaciones de la política a partir de los años sesenta, y fue un esfuerzo realizado conjuntamente por los países capitalistas adelantados y los del Tercer Mundo para aumentar la productividad de estos últimos mediante equipos mecánicos 'avanzados', insumos 'modernos' y métodos 'modernos' de administración. Este cambio a criterios más comerciales de producción agrícola suponía el apoyo de sistemas de subsidio para los precios, de disponibilidad de capital (mediante bancos de desarrollo agrícola, asociaciones o cooperativas campesinas), y de infraestructura, asesoramiento y supervisión prestados oportunamente por el gobierno.

En esta forma, los productores tenían acceso a la nueva tecnología, el mercado de equipos agrícolas e insumos manufacturados se ampliaba, y el mayor poder adquisitivo de las zonas rurales aumentaba el mercado de bienes de

<sup>84</sup>James Taylor Jr, *Agricultural Settlement and Development in Eastern Nicaragua*, Wisconsin, Land Tenure Center, 1969. Al respecto vease también Orlando Fals Borda, *La cuestión agraria en Colombia*, Bogotá, 1976, y su análisis de "la ley de los tres pasos". Un ejemplo comparable de este proceso puede encontrarse en el oriente de Bolivia.

<sup>85</sup>Martin Katzman, "The Brazilian Frontier in Comparative Perspective", en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 17, N.º 3, 1975, p. 282.

<sup>86</sup>En el último decenio, los principales diarios colombianos, como *El Tiempo* y *El Espectador*, registran varios ejemplos de este tipo.

<sup>87</sup>Vease Comité de Información de Sahel, *Qui se Nourrit de la Famine en Afrique?*, Paris, 1975, y Claude Mellassoux, "Development or Exploitation is the Sahel Famine a Food Business?", en *Review of African Political Economy*, Vol. 1, N.º 1, 1974.

<sup>88</sup>K. Griffin, *Agrarian Policy*, op. cit., 1973, p. 9.

<sup>89</sup>Lars Bondestam, "People and Capitalism in the North-Eastern Lowlands of Ethiopia", en *Journal of Modern African Studies*, Vol. 12, N.º 3, 1974.

consumo manufacturados. Sin embargo, cuando se trató de intensificar la producción en las áreas ya explotadas, la influencia de las estructuras agrarias fue invariablemente muy intensa.

La mecanización de la agricultura en gran escala tuvo varios puntos en común con el mayor uso de las nuevas semillas y otros insumos característicos de la llamada 'revolución verde', aun cuando ambos fueron procesos diferentes. Los dos contaron con la participación de grandes intereses económicos, generalmente extranjeros. La mecanización significaba transferir al Tercer Mundo tecnologías establecidas y de uso relativamente intensivo de capital, provenientes de Europa y de los Estados Unidos. Con la posible excepción de Argentina (y según ciertas autoridades, también de algunas partes del Brasil), la mecanización de la agricultura en América Latina fue fomentada y orientada por intereses económicos, que otorgan amplios créditos con el fin de acelerarla, demostrando escaso interés en adaptar equipos a las condiciones locales, y menos aún a explotaciones más pequeñas o a sistemas diferentes de producción agrícola.<sup>90</sup>

Dicha mecanización contaba con fuerte apoyo gubernamental. A mediados de los años sesenta, más de una tercera parte de los préstamos otorgados por el Banco de Desarrollo Agrícola de Pakistán se destinaban a la adquisición de tractores y otros equipos mecánicos.<sup>91</sup> El gobierno de la India tomó una posición liberal en materia de importación de tractores, y a su vez estimuló su producción en el país, en cooperación con firmas transnacionales.<sup>92</sup> El crédito gubernamental no sólo sirvió para adquirir tractores, sino también cultivadoras mecánicas, cosechadoras combinadas, trilladoras mecanizadas e instalaciones de riego de diver-

so tipo, todas ellas provenientes de empresas internacionales.

El empleo de insumos vinculados a la 'revolución verde' tampoco fue ajeno a las presiones económicas. Las nuevas variedades de trigo y arroz surgieron con el apoyo de las Fundaciones Rockefeller y Ford, y su uso fue fomentado mediante grupos de presión de partidarios de la asistencia externa, entre los que estaban abundantemente representados intereses económicos de diverso tipo.<sup>93</sup> En Jalisco, México, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos canalizó inversiones privadas extranjeras para proporcionar a los pequeños productores los insumos necesarios y luego comercializar su producción (que en este caso era el maíz).<sup>94</sup> La empresa Esso distribuyó fertilizantes en las Filipinas; en otras partes del mundo también se procuró fomentar la inversión extranjera en la producción de fertilizantes.<sup>95</sup>

Las compañías agrícolas norteamericanas y europeas tenían interés en proporcionar los equipos e insumos necesarios para modernizar la producción agrícola, y contaban para ello con capital y tecnología. En muchos países (aunque no en todos por cierto) la política de modernización favorecía los intereses de las grandes empresas; las medidas se tomaban apoyándose en el criterio de obtención de utilidades, aunque muchas veces en perjuicio de los pequeños productores.<sup>96</sup>

En segundo lugar, el costo de los equipos, instalaciones de riego y otros insumos 'modernos' fue tan elevado que su uso se limitó a una proporción relativamente pequeña de los productores de un país, independientemente de la actitud de los abastecedores. El acceso al crédito (y con ello a la nueva tecnología) fue muchas veces muy oneroso, o al menos muy restrin-

<sup>90</sup>CEPAL/FAO, *Situación y Evolución...*, op. cit., 1974, p. 105. Acerca de esta tendencia, véase también CEPAL/FAO, *La expansión selectiva de la producción agropecuaria en América Latina*, E/CN.12/378/Rev.2 Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta 1957. II G.4.

<sup>91</sup>Keith Griffin, *The Political Economy of Agrarian Change*, Londres, 1974, p. 53.

<sup>92</sup>Biplap Dagupta, *Agrarian Change and the New Technology in India*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Social, 1977, p. 98.

<sup>93</sup>El Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y del Trigo (CIMMYT) en México y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz (IRRI) en las Filipinas se fundaron bajo los auspicios de fundaciones estadounidenses.

<sup>94</sup>H. Cleaver, *The Contradictions...*, op. cit., 1972, p. 90.

<sup>95</sup>*Ibidem*. Se procuró estimular la inversión extranjera en la producción de fertilizantes en la India.

<sup>96</sup>Las enormes utilidades que suelen atribuirse a estas empresas no son en modo alguno seguras; sin embargo, indudablemente podían ganar sumas considerables vendiendo equipos, licencias e insumos de diversos tipos.

gido, por lo que beneficio principalmente a los medianos y a los grandes agricultores. En la India, a principios de los años setenta el precio de un tractor Hindustan de 35 caballos era de 27 000 rupias, y el de un Massey-Ferguson de 35 000 rupias, cuando podían obtenerse. Esta suma era equivalente a unas 30 a 40 veces el ingreso anual neto de una explotación en partes del Punjab,<sup>97</sup> de cinco a tres acres trabajada con bueyes.

Las influencias de los grandes agricultores les permitían obtener préstamos y evitar las listas de espera o ponerse en los primeros lugares de ellas, aquellos que lograban obtener equipos e insumos lograron aumentos del rendimiento y a su vez de los ingresos. En Punjab, un estudio realizado comprobó que el ingreso promedio neto por hectárea en zonas regadas mediante canales alcanzaba a 459 rupias en las explotaciones que utilizaban bueyes, y a 923 rupias en las que contaban con tractores.<sup>98</sup> Indudablemente, las explotaciones se diferenciaban en algo más que por su nivel de mecanización, sin embargo, ese tipo de estadísticas sirve para mostrar la diferenciación que se produce en determinadas zonas y la creciente distancia entre el ingreso y la riqueza de aquellos que 'modernizaron' su producción y quienes no lograron hacerlo.

En lugares de aparcería o de terrenos arrendados los propietarios demostraron más interés en la producción comercial ante la perspectiva de mayores utilidades. Indudablemente, esto contribuyó a brindar insumos a los pequeños agricultores por intermedio de los propietarios, de todos modos, también en muchos lugares hizo que los propietarios se encargaran de las decisiones acerca del uso de la tierra, de las variedades plantadas y de sus respectivos insumos.<sup>99</sup> En tales casos, el arrendatario pasaba a ser casi un labriego, en vez de un trabajador independiente, y el hecho de arrendar se transformaba en un medio de endosar a otro los

riesgos de la producción. En Godavari Occidental, los arriendos pagados por los aparceros en la zona seca se duplicaron con creces al introducirse las variedades de alto rendimiento y la participación neta del arrendatario disminuyó sensiblemente.<sup>100</sup> En otras zonas (por ejemplo en partes de Java) las pequeñas explotaciones fueron arrendadas gradualmente por los agricultores 'progresistas', produciéndose una creciente concentración del control (aunque no necesariamente de la propiedad) de las tierras arrendadas.<sup>101</sup> En otros lugares, los propietarios recuperaron sus tierras para dedicarse ellos mismos a su cultivo o encomendárselo a sus hijos, aumentando así el número de campesinos sin tierra.<sup>102</sup> En todos estos casos, las circunstancias institucionales hacían en extremo difícil para los pequeños campesinos mejorar su posición relativa.

Según algunos, el resultado general fue esencialmente negativo. Los esfuerzos realizados fueron evaluados críticamente, considerándolos un empeño sistemático y coordinado para organizar un sector pequeño, eficiente, 'mimado' y muy subvencionado de terratenientes y productores prósperos.<sup>103</sup> Ciertamente existen datos que confirman esta opinión. Así pues, las políticas tuvieron un sesgo evidentemente favorable a los terratenientes.<sup>104</sup> Ya se han citado los casos de la India y de Pakistán, de todos modos, la situación fue muchas veces bastante peor en países con regímenes políticamente

<sup>100</sup>G Parthasarathy, 'West Godavari Andhra Pradesh', en IIRI, *Changes in Rice Farming in Selected Areas of Asia*, Manila, 1975, p. 66.

<sup>101</sup>Ingrid Palmer, *The New Rice in Indonesia*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1976, pp. 137-138.

<sup>102</sup>Jean G. Rosenberg y David A. Rosenberg, *Landless Peasants and Rural Poverty in Indonesia and the Philippines*, Cornell University Rural Development Committee, Ithaca, Nueva York, febrero de 1980, pp. 29 y siguientes.

<sup>103</sup>Son palabras de Ernst Feder, 'The New World Bank Programme and the Self Liquidation of the Third World Peasantry', en *Journal of Peasants Studies*, Vol. XIX, N.ºs 1-2, 1974, p. 348, y Ernst Feder, 'Agrobusiness and the Elimination of Latin America's Rural Proletariat', en *World Development*, Vol. 5, N.ºs 5-7, 1977. Acerca del 'paquete' tecnológico véase asimismo Emiliano Ortega, 'La agricultura campesina en América Latina. Situaciones y tendencias', en *Revista de la CEPAL*, N.º 16, abril de 1982.

<sup>104</sup>Véase K. Griffin, *The Political Economy*, op. cit., 1974.

<sup>97</sup>A. S. Kahlon y S. S. Grewal, 'Farm Mechanisation in a Labour Abundant Economy', en *Economic and Political Weekly*, 13 de mayo de 1972.

<sup>98</sup>A. S. Kahlon, S. S. Miglani y S. K. Metha, *Studies in the Economics of Farm Management, Gerozopore District (Punjab)*, Nueva Delhi, Ministerio de Agricultura, 1972.

<sup>99</sup>Al respecto, véase Griffin, *The Political Economy*, op. cit., 1974.

más conservadores. En Irán, se estableció, en 1968, un fondo de desarrollo agrícola destinado a financiar la producción a gran escala en explotaciones sumamente mecanizadas, y a prestar la asistencia respectiva a las empresas agrícolas. El préstamo mínimo ofrecido alcanzaba a los 67 000 dólares (cinco millones de rials), lo que superaba por mucho toda expectativa de cualquier pequeño agricultor. Por entonces, también el Banco de Brasil ofrecía créditos cuyo monto mínimo era cincuenta veces superior al ingreso anual de un trabajador industrial.<sup>105</sup>

Los préstamos para el uso de nuevas semillas e insumos 'modernos' eran naturalmente inferiores en monto, y podían obtenerse créditos más reducidos. Si bien el crédito era parte esencial de los programas de 'modernización', lo importante era, en realidad, a quien estaba destinado.<sup>106</sup> En general, los agricultores grandes o medianos, más capacitados para experimentar con nuevas variedades y para poner a prueba insumos de alto costo,<sup>107</sup> fueron normalmente (aunque no siempre) los primeros en adoptarlos, y también probablemente los más beneficiados por los precios subvencionados con el fin de estimular a los agricultores para que 'modernizaran' su producción.

Los pequeños agricultores, a la vez que podían aumentar su producción y por consiguiente su ingreso, empezaban a aplicar la nueva tecnología.<sup>108</sup> Con ello subía también el costo de las subvenciones para los insumos, el que aumentaba constantemente. Dichas subvenciones se transformaron en una carga cada vez mayor para el fisco; generalmente se redujeron (o incluso se eliminaron) precisamente cuando

los pequeños agricultores adoptaban las nuevas técnicas.<sup>109</sup> Puesto que estos últimos eran los más dados a sembrar toda su tierra con las nuevas variedades, fueron los más vulnerables a la reducción de la subvención (y al alza de los fertilizantes químicos, debido a la crisis del petróleo).<sup>110</sup>

Esto no significa que los pequeños agricultores siempre hayan sido explotados, ni que la 'modernización' sólo haya servido a los intereses de una clase privilegiada de agricultores medianos y grandes. Tan sólo en la India, se ha estimado que las tareas realizadas por el organismo de fomento de los pequeños agricultores benefició unos seis millones de hogares, y que en ocasiones el ingreso del hogar aumentó hasta en un 33%.<sup>111</sup> Estas cifras quizás sean demasiado halagüeñas (por decir lo menos), pero sirven para indicar la magnitud de los beneficios obtenidos.

Lo importante es que la proporción de pequeños agricultores favorecidos fue extremadamente reducida, salvo en lugares muy determinados. En la India, más de 70 millones de hogares rurales podían considerarse 'pequeños agricultores', de acuerdo con las definiciones del organismo de fomento para pequeños agricultores.<sup>112</sup> En segundo lugar, la 'revolución verde' fue en el mejor de los casos una revolución del trigo y del arroz; se produjo sólo en ciertas zonas comparativamente pequeñas, y sólo en determinadas partes del mundo. Además fue muy poco lo que se hizo para fomentar los cultivos de tubérculos.

En tercer lugar, la 'modernización' significaba en la práctica el fomento de la agricultura comercializada. El proceso tenía una lógica que llevaba a una creciente diferenciación eco-

<sup>105</sup>K. Griffin, *Agrarian Policy...*, op. cit., 1973, pp. 10 y siguientes.

<sup>106</sup>Acerca de la importancia del crédito como parte del conjunto de medidas por entonces adoptadas, véase Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, *Spring Review of Small-Farmer Credit*, Vol. XIX, junio de 1973.

<sup>107</sup>Al respecto véase K. Griffin, *The Political Economy...*, op. cit., 1975; Dasgupta, *Agrarian Change...*, op. cit., 1977; IRRI, *Changes in Rice Farming...*, op. cit., 1975; y ARTI, *The Agrarian Situation Relating to Paddy Cultivation in Five Selected Districts of Sri Lanka* (cinco volúmenes e informe principal), Colombo, 1975.

<sup>108</sup>Acerca de este esquema de difusión de las innovaciones, véanse los estudios del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social acerca de la 'revolución verde'.

<sup>109</sup>BIRF, *Operaciones del Banco Mundial*, 1972, p. 22.

<sup>110</sup>La tendencia de los pequeños agricultores a demostrar la adopción de nuevas técnicas y a sembrar la totalidad de la superficie de su predio con las nuevas variedades puede apreciarse en IRRI, *Changes in Rice Farming...* op. cit., 1975.

<sup>111</sup>Banco de Reserva de la India, *Marginal Farmers and Agricultural Development Agencies: a Field Study*, Bombay, 1976. Acerca de las estimaciones de ingreso, véase Raj Krishna, "Small-Farmer Development", en *Economic and Political Weekly*, 26 de mayo de 1979.

<sup>112</sup>Censo agrícola de la India de 1970-1971, citado en Krishna, "Small-Farmer Development", op. cit., 1979 p. 913.

nómica y social; se introducían nuevas técnicas en una estructura agraria ya desigual; por ello, las técnicas producían efectos inevitablemente desiguales dentro de la comunidad. Para los funcionarios era más fácil trabajar con los poderosos, no contra ellos; y era más fácil también tratar con grandes agricultores que con una masa de pequeños productores analfabetos; esto a su vez daba origen a distorsiones en los sistemas de entrega.<sup>113</sup>

Sin embargo, desde el punto de vista de los objetivos más profundos de un gobierno, la política de modernización agrícola no dejó de conseguir sus propósitos, a pesar de sus limitaciones. En términos globales, no hubo un incremento marcado en la producción por habitante.<sup>114</sup> Una vez que los agricultores ubicados en los sectores de 'producción moderna' llegaron a saturarse de insumos y tecnología modernos, el crecimiento del ritmo de producción comenzó a bajar. Las estructuras agrarias 'tradicionales' volvieron a constituir un obstáculo para la continuación de dicho ritmo de crecimiento.

A pesar de ello, en determinados lugares hubo avances considerables, los que a veces bastaron para producir ciertos efectos mensurables en términos macroeconómicos, así sucedió en el Punjab y en gran parte de las Filipinas. En términos generales, esta política otorgó tierras a muchos pequeños campesinos y aumentó sus ingresos, fortaleciendo al mismo tiempo una clase de agricultores 'progresistas' cuyos intereses económicos y políticos solían coincidir con los predominantes en el plano nacional. Las innovaciones favorables a los propietarios o a los agricultores 'progresistas' crearon o fortalecieron una clase de productores rurales leal al gobierno constituido y dependiente del mismo, con una considerable influencia en las zonas rurales (aunque no la suficiente como para constituir una amenaza política), y con intereses que, en general, favorecían el *statu quo*. En este sentido, dichas polí-

ticas sirvieron a los intereses del gobierno en lo que se refiere a 'estabilidad política'.

#### *La culminación de la era de 'modernización': los años setenta*

A mediados de los años setenta, la situación no era en forma alguna promisoriosa. Ni la modernización ni la 'revolución verde' habían posibilitado un gran despegue en el desarrollo agrícola. Por el contrario, en todo el Tercer Mundo, excepto el Lejano Oriente, el ritmo de crecimiento de la producción agrícola era más lento que en el decenio anterior.<sup>115</sup> En ninguna región se registró una aceleración de la producción de alimentos suficiente como para influir en las cifras macroeconómicas regularmente publicadas por la FAO.<sup>116</sup> Más aún, en ciertos lugares, especialmente el Sahel, la producción y comercialización de los alimentos parecían estar en situación casi desesperada.

Casi en todas partes se mantuvo el predominio de las grandes explotaciones, muchas veces manejadas con métodos subóptimos.<sup>117</sup> Los avances de la reforma agraria fueron mucho más lentos que el aumento del número de personas sin tierra, y la apertura de nuevas tierras no era sólo limitada, sino también difícil y onerosa. El proceso de modernización tampoco había beneficiado a todos; parecía muy probable que la gran mayoría de los pequeños productores no hubiera participado en el mismo. Dicho proceso conducía también a nuevas formas de diferenciación, como la concentración de los terrenos (o control de los mismos), y en ocasiones aumentaba el número de campesinos sin tierra, como también el desempleo y la pobreza.

El hecho de haberse desplazado físicamente a los pequeños productores de las tierras más útiles, junto con las elevadas tasas de crecimiento demográfico en las zonas rurales pobres, dieron origen a una población rural cada vez más marginada, reducida a un tipo de pro-

<sup>113</sup>Al respecto, véanse, por ejemplo, L. Cliffe, J.S. Coleman y M.R. Doornbos (ed.), *Government and Rural Development in East Africa*, La Haya, 1977; y S. Williams y J.A. Miller, *Credit Systems for Small-Scale Farmers: Case Studies from Mexico*, Austin, Texas, 1973.

<sup>114</sup>K. Griffin, *Agrarian Policy...*, op. cit., 1973, p. 3.

<sup>115</sup>Véase K. Griffin, *The Political Economy...*, op. cit., 2ª. ed., 1979, pp. 4 y ss.

<sup>116</sup>Sobre todo, los informes que llevan por título *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*.

<sup>117</sup>Acerca de la situación latinoamericana, véase CEPAL/FAO, *Situación y evolución...*, op. cit., 1974.

ducción de minifundio o de subsistencia.<sup>118</sup> Los problemas de desempleo se hacían muy graves, y hacia los años setenta se había establecido claramente su conexión causal con la pobreza absoluta.<sup>119</sup> Muchas eran las personas que vivían en situaciones precarias;<sup>120</sup> y solía haber una situación de considerable tensión social, donde surgían los movimientos de protesta y a veces los actos de violencia; muchas veces se recurría a medidas represivas.<sup>121</sup>

Aun cuando estos disturbios sólo se manifestaran en zonas aisladas, había varios otros factores que comenzaban a gravitar en forma significativa y a modificar levemente la visión de los hechos. En primer lugar, el fuerte aumento en el precio del petróleo y sus derivados, incluso los fertilizantes químicos; en segundo lugar, el aumento de los precios mundia-

les de los alimentos, y su escasez en muchas partes del mundo, debida a una serie de sequías y a los defectuosos sistemas de distribución. En tercer lugar, el descenso general en los precios de muchos de los cultivos de exportación del Tercer Mundo en los mercados internacionales. La necesidad de importar alimentos muchas veces alcanzó tales proporciones que se preveían grandes dificultades de balance de pagos; se temía la influencia cubana y soviética en ciertas partes del Africa, y la influencia comunista que podía extenderse en torno a Indochina. En este contexto, las políticas relativas a los pequeños agricultores (y especialmente las destinadas a mejorar la producción de alimentos) adquirieron mayor importancia para el mundo capitalista.

## II

Los cambios en la forma de concebir la política económica se han reflejado, desde 1950, en la posición adoptada por el Banco Mundial, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, la FAO, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos de 'desarrollo' bilaterales y multilatera-

les.<sup>122</sup> La actitud de estas instituciones ha sido muy similar, lo que en parte se debe a la fuerza que en ellos tienen los países capitalistas avanzados en materia de formulación de políticas, a las medidas cooperativas y de cofinanciamiento entre estos organismos, y también al uso de un paradigma común. Tras todo esto está el hecho de que dichos organismos constituían una parte de la respuesta del mundo capitalista a las condiciones económicas y políticas existentes en los países del Tercer Mundo; un ajuste destinado a facilitar el proceso de crecimiento capitalista.

A partir de mediados de los años cincuenta, una parte importante de todas las transferencias de asistencia extranjera a los países del Tercer Mundo provino de los Estados Unidos. Diez años más tarde, Washington consideraba la situación política con cierta urgencia, y durante la guerra fría la contraofensiva para en-

<sup>118</sup>Véase, por ejemplo, CEPAL/FAO, *Situación y evolución...*, op. cit., 1974; Orlando Fals Borda, *El hombre y la tierra en Boyacá: Desarrollo histórico de una sociedad minifundista*, edición revisada, Bogotá, 1973; Emilio Klein, *Diferenciación social: Tendencias del empleo y los ingresos agrícolas*, PREALC, Santiago, 1980; K. Griffin, *Land Concentration and Rural Poverty*, Londres, 1976; y OIT, *Poverty and rural landlessness...*, op. cit., 1977.

<sup>119</sup>Véase por ejemplo CEPAL, "Aspectos básicos de la estrategia de desarrollo de América Latina", *Estudio Económico de América Latina, 1969*; y CEPAL/ILPES, *El estado de la planificación en América Latina y el Caribe*, Guatemala, 1980, pp. 198 y siguientes.

<sup>120</sup>FAO, *Perspective Study...*, op. cit., 1972, pp. 1-10; y Arvind Das y V. Nilakant (ed.), *Agrarian Relations in India*, Nueva Delhi, 1979.

<sup>121</sup>Véanse por ejemplo las informaciones sobre enfrentamientos entre los pequeños agricultores y los trabajadores agrícolas, por una parte, y los propietarios y la policía, por la otra, en Bihar y Andhra Pradesh, en *Economic and Political Weekly* (por ejemplo, 14 de enero y 22 de abril de 1978, y 7 de julio, 22 de octubre y 17 de noviembre de 1979). Sobre la represión, véase Mohan Ram, "Mini-Emergencies to Suppress the Poor", *Economic and Political Weekly*, 18 de noviembre de 1978.

<sup>122</sup>Véase BIRF, *Operaciones del Banco Mundial...*, op. cit., 1972; BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975; BIRF, *Informes Anuales, 1972-1979*; FAO, *Small Farmer Development Manual*, Bangkok, 1978; Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Agricultural Survey*, Manila, 1969; Banco Asiático de Desarrollo, *Rural Asia: Challenges and Opportunities*, Singapur y Nueva York, 1978; Banco Asiático de Desarrollo, *Informes Anuales*; Banco Interamericano de Desarrollo, *Informes Anuales*.

frentar la influencia comunista incluyó un firme compromiso estadounidense de otorgar mayor asistencia de acuerdo con la necesidad de proteger los intereses de los Estados Unidos, de promover y amparar sus inversiones y sus mercados, apoyando a sus aliados en los países del Tercer Mundo y reforzando su propia seguridad nacional.<sup>123</sup> En 1970, al hacer crisis los acontecimientos en Vietnam, los fondos otorgados por la Agencia Internacional del Desarrollo a Vietnam del Sur (cuya población es de 15 millones de personas) eran notablemente superiores a los concedidos a la India (cuya población era de 600 millones) e incluso a la totalidad de América Latina.<sup>124</sup> La asistencia tuvo una clara vinculación con la política exterior, así como, por ejemplo, también la tuvieron los programas de ayuda del Reino Unido y de Francia que reflejaban sus vinculaciones con antiguas colonias y países del Commonwealth.

Al mismo tiempo, al ir cambiando las estrategias económicas en los años cincuenta y setenta, hubo mayores oportunidades de participación europea, japonesa y estadounidense en el suministro de tecnología, capacidades gerenciales e inversión de capital. Todo ello no podía financiarse sólo mediante capital privado, y no siempre el gobierno de determinado país podía proporcionar la infraestructura y los incentivos necesarios para fomentar esta expansión sin recurrir a una mayor asistencia externa. Hubo un aumento en la corriente de recursos provenientes de instituciones internacionales de crédito, cuya creación correspondía en gran medida a la idea de facilitar la expansión capitalista evitando al mismo tiempo el interés político manifiesto que es propio de la noción de asistencia bilateral.<sup>125</sup>

En el Banco Mundial y en los bancos re-

gionales de desarrollo, los países votan según el monto de su aporte; la fuerza relativa de los países capitalistas avanzados era suficiente como para garantizar sus intereses dentro de la nueva estructura.<sup>126</sup> En 1964, en el caso del Fondo para Operaciones Especiales del BID, los Estados Unidos pudieron imponer condiciones según las cuales el incremento de sus aportes sólo podría utilizarse para adquisiciones en dicho país, y el transporte de los bienes se haría en barcos con matrícula estadounidense.<sup>127</sup> Según la norma aprobada por el Banco, para todas las decisiones relativas a dicho Fondo era preciso contar con dos tercios de los votos; por ello Estados Unidos, que controlaba alrededor de un 40% de los votos totales, tuvo un eficaz poder de veto sobre las medidas que no contaban con su aprobación.<sup>128</sup> En 1972, la llamada 'enmienda González', que autorizó los aportes de los Estados Unidos al Banco Africano de Desarrollo, al BID y al Banco Asiático de Desarrollo, estipulaba que los directores ejecutivos estadounidenses de dichos organismos votarían contra todo préstamo u otra utilización de fondos considerados contrarios a los intereses estadounidenses.<sup>129</sup> El control político era inherente a la lógica y al funcionamiento de dichas instituciones.

Más aún, y aunque el número de organismos aumentaba, éstos no actuaban en forma independiente unos de otros. El Banco Mundial estableció un programa de cooperación con la FAO destinado a identificar y preparar sus proyectos rurales; alrededor de una tercera parte de sus créditos agrícolas tuvo este origen, y el personal de la FAO debió actuar dentro de los parámetros de la política crediticia del banco.<sup>130</sup> Se celebraron acuerdos similares con la

<sup>123</sup> Véase Abraham Lowenthal, "Alliance Rhetoric Versus Latin American Reality", en *Foreign Affairs*, abril de 1970, pp. 495 y 496.

<sup>124</sup> En el año fiscal 1970, la corriente de asistencia proveniente de la Agencia Internacional de Desarrollo a Vietnam del Sur alcanzó a 366 millones de dólares; a la India se otorgaron 244 millones, y a América Latina en su conjunto 254 millones. Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, *Fiscal Year 1970 Operations Report*, Washington D.C., 1970, p. 5.

<sup>125</sup> Véase, por ejemplo, Sidney Dell, *The Inter-American Development Bank: A Study in Development Financing*, Nueva York, 1972, cap. 1.

<sup>126</sup> Informes anuales del BIRF, el BID y el Banco Asiático de Desarrollo.

<sup>127</sup> S. Dell, *The Inter-American Development Bank...*, *op. cit.*, 1972, p. 114.

<sup>128</sup> R. Peter Dewitt, "The Inter-American Development Bank and Policy-Making in Costa Rica", *Journal of Developing Areas*, Vol. 15, N.º 1, 1980.

<sup>129</sup> Aart van de Laar, *The World Bank and the Poor*, La Haya, 1980, pp. 76 a 79.

<sup>130</sup> Cheryl Payer, "The World Bank and Small Farmers", en *Journal of Peace Research*, Vol. XVI, N.º 4, 1979; y Rosemary Galli, "The UNDP, 'Development' and Multinational Corporations", en *Latin American Perspectives*, Vol. 4, N.º 4, 1976.

OMS, la UNESCO y el PNUD; el Banco inició asimismo un programa de cofinanciamiento con organismos regionales. Uno de los resultados de esta influencia externa y de esta intervinculación tornó improbable el surgimiento de cualquier opinión 'alternativa'.

En todas estas instituciones con el tiempo se fue produciendo un gradual cambio de política, que reflejaba una continua reevaluación de lo que se percibía como las necesidades de la expansión capitalista en términos de producción agrícola y estabilidad política. Esto puede apreciarse a través de los cambios que han tenido lugar en la política del Banco Mundial, con su paulatino desplazamiento hacia la agricultura y 'los pobres de las zonas rurales'. Durante la postguerra, las políticas del Banco Mundial destacaban especialmente 'el desarrollo infraestructural'. La agricultura constituía sólo una pequeña proporción del crédito total del banco (8.5% hasta 1963); la mayor parte del mismo se dedicaba a infraestructura con uso intensivo del capital (como represas y sistemas de riego de gran escala) y correspondía abiertamente a una noción propia del *laissez-faire*, que consistía en abrir camino a la inversión privada.<sup>131</sup> Una considerable proporción de los créditos otorgados durante este período tenían evidentemente por objeto atender las necesidades de grandes terratenientes.<sup>132</sup>

Entre 1964 y 1968, la parte destinada a la agricultura en el crédito total aumentó (a 12.6%), en especial para el sector exportador y para la producción ganadera.<sup>133</sup> Dicho sector pertenecía normalmente a grandes terratenien-

tes, o incluso a extranjeros,<sup>134</sup> y además necesitaba muchas obras de regadío.<sup>135</sup> Sin embargo, dado que la agricultura había comenzado a verse como un 'estrangulamiento' que detenía la industrialización y el 'desarrollo económico', el Banco también comenzó a fomentar el cambio tecnológico en las explotaciones mediante mejores semillas, fertilizantes y equipos modernos.<sup>136</sup> Las políticas comenzaron a situarse dentro de una perspectiva más amplia, que abarcaba el crédito, la construcción de caminos, las industrias elaboradoras y, en menor medida, los servicios de educación y salud.<sup>137</sup>

Entre 1969 y 1973, además de aumentar la información acerca de la cantidad de personas sin tierra, y acerca de la diferenciación y el empobrecimiento producidos luego de la llamada 'revolución verde', y con el crecimiento de la amenaza de la inquietud social rural, el Banco Mundial reorientó su política hacia la erradicación de la pobreza, por oposición al crecimiento en sí mismo, y a la creación de empleos en vez del simple aumento en la producción nacional bruta.<sup>138</sup> Ya en los años setenta, Ul Haq hablaba abiertamente de incorporar aspectos relativos a la distribución de los beneficios al plan y la organización misma de la producción.<sup>139</sup> Sin embargo, seguía dándose especial importancia a cultivos no alimenticios, lo que sucedía incluso en el caso de países deficitarios en materia de alimentos.<sup>140</sup> Ya para entonces, la agricultura obtenía alrededor del

---

tamos para cultivos no alimenticios aumentaron de 2.8 millones a 86.8 millones de dólares. En conjunto, su participación aumentó de un 8 a un 28% del crédito agrícola (BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1979, p. 327).

<sup>131</sup>R. Stryker, *The World Bank...*, op. cit., 1979, p. 327.

<sup>132</sup>Entre los años fiscales 1966 y 1970, el regadío obtuvo un 43% de todo el crédito agrícola. Bajó del 79% registrado en los cinco años financieros anteriores, pero siguió siendo muy considerable (BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, anexo 9, p. 85).

<sup>133</sup>*Ibidem.*, p. 59.

<sup>134</sup>*Ibidem.*, p. 58 y ss.

<sup>135</sup>*Ibidem.*, p. 60; y R. Stryker, *The World Bank...*, op. cit., 1979, p. 328.

<sup>136</sup>Ul Haq, *The Poverty Curtain...*, op. cit., 1976, p. 34.

<sup>137</sup>S.J. Burki y T.J. Goering, *A Perspective on the Food-grain Situation in the Poorest Countries*, World Bank Staff Working Paper N.º 251, abril de 1977, p. 41. La experiencia de la zona del Sahel durante este período parece haber sido un ejemplo muy claro de lo arriba expuesto. Véase Comité Información Sahel, *Qui se Nourrit...*, op. cit., 1975.

<sup>131</sup>BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, anexos 8 y 9, pp. 84-85, y capítulo 3, pp. 58 y siguientes. El monto total del crédito ascendió a 436 millones de dólares. Véase Richard Stryker, "The World Bank and Agricultural Development: Food Production and Rural Poverty", en *World Development*, Vol. 7, N.º 3, 1979; John Adler, "The World Bank's Concept of Development", en Jagdish Bhagwati y Richard Eckaus (eds.), *Development and Planning*, Londres, 1972, pp. 34-36; y acerca de las políticas del BID, S. Dell, *The Inter-American Development Bank...*, op. cit., 1972, p. 129.

<sup>132</sup>La 'preferencia dogmática' del banco por la propiedad privada y por la empresa privada se destaca en Stryker, *The World Bank...*, op. cit., 1979, p. 326 y siguientes. Véase asimismo Feder, *The New World Bank Programme...*, op. cit., 1976, p. 344.

<sup>133</sup>Entre los años fiscales 1961-1965 y 1966-1970, los créditos para la producción ganadera aumentaron de 35.3 millones de dólares a 252.4 millones de dólares. Los pres-

19% del total del crédito otorgado por el Banco.<sup>141</sup>

Dada la crisis mundial de alimentos, y las tasas elevadas y cada vez mayores de desempleo, la atención se concentró en la producción de alimentos y en los pequeños productores. El total de los créditos aumentó espectacularmente (de 12 700 millones de dólares en los años fiscales 1969 a 1973 a 32 320 millones de dólares durante el período 1974-1978); la participación de la agricultura en dicho total aumentó notoriamente (al 31%), y en la práctica la mitad del crédito agrícola se destinó a proyectos de producción interna de alimentos.<sup>142</sup>

En resumen, los cambios de política del Banco Mundial seguían muy de cerca los cambios en la interpretación de la 'política de desarrollo' tal como la percibían los países capitalistas avanzados. La importancia otorgada a los pobres y a la producción de alimentos respondía a un deterioro en la situación alimentaria, y se produjo muy poco después de aprobarse en 1973 la ley de asistencia externa de los Estados Unidos, que reflejaba la creciente preocupación de dicho gobierno respecto de los riesgos de 'subversión interna' en los países del Tercer Mundo.<sup>143</sup> La política resultante tenía como finalidad obtener mayor control sobre los productores campesinos, hasta entonces 'los grandes desconocidos' de la economía nacional y un sector de inquietud social potencialmente peligrosa. Al comercializarse el sector, éste fue incorporándose gradualmente al ámbito de la planificación gubernamental.

Las políticas del Banco Mundial e instituciones similares se apoyaban en un razonamiento tecnocrático basado en dos factores esenciales: el desequilibrio entre la producción agrícola (especialmente la producción de alimentos) y el crecimiento de la población; y la ineficiencia de las estructuras agrarias existen-

tes, en términos de productividad por hectárea y creación de empleo. El primero insistía en el descenso de la tasa (ya baja) de crecimiento de la producción de alimentos por habitante, y el segundo ponía de relieve sobre todo la subutilización de las tierras y las restricciones impuestas por las estructuras vigentes de propiedad y de tenencia. Ambos aspectos deben considerarse en el marco de la situación económica y política de comienzos de los años setenta y de las interpretaciones convencionales de los respectivos problemas.

La lógica de dicho raciocinio era en esencia la siguiente. Para reducir la pobreza rural, era preciso adoptar políticas destinadas a elevar el nivel de producción y productividad en el sector de pequeñas explotaciones. En opinión del Banco Mundial, era preciso duplicar en 1985 la tasa de crecimiento de la producción de este sector, que era de 2.5% anual.<sup>144</sup> Los agricultores podrían así duplicar su producción anual a fines del siglo, poniendo fin a la disparidad de la distribución del ingreso y comenzando a reducirla hacia el decenio de 1990.<sup>145</sup>

Lo interesante era, por supuesto, cómo alcanzar ese objetivo. Según lo señaló el mismo McNamara en su discurso de Nairobi, una tasa de crecimiento sostenida de 5% nunca se alcanzó entre los pequeños propietarios de ninguna zona extensa del mundo en desarrollo.<sup>146</sup> Una expansión de esas proporciones en el sector de los pequeños agricultores sólo podría obtenerse con un alto ritmo de innovación técnica, y en especial mediante el mayor uso de insumos adquiridos, contando con el necesario apoyo estructural.<sup>147</sup> Lo que se proponía era

<sup>144</sup>El Plan Mundial de las Naciones Unidas y de la FAO para el desarrollo agrícola estimaba que para que la producción alimentaria aumentase en un 4.3% anual entre 1967 y 1985, a fin de atender la demanda interna, el excedente comercializable habría de aumentar entre 5 y un 6% anual.

<sup>145</sup>Discursos de McNamara en Nairobi; un resumen de los mismos aparece en BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975.

<sup>146</sup>*Ibidem.*

<sup>147</sup>BIRF, *Operaciones del Banco Mundial...*, op. cit., 1972, p. 9; BIRF, *Informe Anual*, 1975, pp. 16 y ss. Esta estrategia nunca se precisó, ni tuvo una elaboración sólida y detallada; por el contrario, el Banco sostenía que no existe una fórmula universal que indique cuál es la combinación correcta o la secuencia más eficaz de actividades para aumentar los ingresos de los pobres en zonas rurales. Cfr.

<sup>141</sup>BIRF, *Informe Anual*, 1974, p. 13.

<sup>142</sup>Véase R. Stryker, *The World Bank...*, op. cit., 1979, p. 327; BIRF, *Informe Anual*, 1977 y 1978. En términos reales, se superó con creces la meta propuesta por McNamara en su discurso de Nairobi. El monto prácticamente se duplicó en relación con los cinco años anteriores (en términos reales) y superó en alrededor de un 35% lo previsto por él (BIRF, *Informe Anual*, 1979, pp. 17-18).

<sup>143</sup>A. Van de Laar, *The World Bank...*, op. cit., 1980, p. 78.

básicamente una solución 'de conjunto' destinada a ciertos y determinados grupos (*target groups*) de los pobres de zonas rurales. Este criterio se repetiría en la declaración de Manila, que calificó al pequeño agricultor de 'columna vertebral de la agricultura'.<sup>148</sup>

El Banco hizo suya la opinión de que la eficiencia de la pequeña explotación había sido gravemente mal interpretada; de hecho, consideró que la producción de los pequeños agricultores hacía uso intensivo de mano de obra, ofrecía una mayor producción por unidad de tierra, y era más eficiente en el empleo de los recursos que podían obtenerse en la misma explotación. A medida que el uso de variedades de mayor rendimiento aumentaba el número de ciclos de producción, aumentaría al mismo ritmo el empleo generado en un determinado año. Por todo ello, consideró que esta estrategia era particularmente apropiada para las necesidades del desarrollo del Tercer Mundo.

Al mismo tiempo, el Banco reconocía que las estructuras agrarias existentes constituían parte del problema, que posiblemente obstaculizarían las políticas destinadas a favorecer a los pobres, y que la reforma agraria se hacía cada vez más urgente. Para justificarlo, argumentaba que los productores, al encontrarse en condiciones más seguras, invertirían parte de sus mayores ingresos en sus propiedades, aumentando así el nivel de inversión en la producción agrícola; los terratenientes ausentistas, en cambio, solían invertir en actividades ajenas a la agricultura.<sup>149</sup> Los ingresos de los productores serían más elevados porque se desviarían en menor proporción hacia los propietarios, y porque la seguridad de la tenencia favorecería mejores métodos de producción. Aun así, existía clara conciencia de que en la práctica todo esto sería insuficiente sin un reajuste complementario en el sistema de entrega de los insumos y en la comercialización.<sup>150</sup> En consecuencia, se

llegó a afirmar que se hacía necesario un criterio 'integral'.

Este era el razonamiento básico del nuevo criterio que inspiraba las políticas relativas a los pequeños agricultores. Los pobres eran pobres no por haber sido reducidos a la marginalidad por las actividades de agricultores más prósperos o por la industria, sino por haber sido dejados de lado por el proceso de 'desarrollo económico'. La agricultura de subsistencia se consideró prácticamente sinónimo de pobreza, y se puso de relieve la nueva tecnología y una mayor intervención gubernamental, destinada a incorporar a esta mayoría silenciosa o pasiva a la corriente principal del crecimiento económico y el progreso social.<sup>151</sup>

Como se ha visto, el Banco Mundial puso mucho énfasis en la importancia que otorgaba a los pequeños agricultores; los recursos que canalizó para la agricultura (10 018.6 millones de dólares entre 1974 y 1978) fueron muy considerables, y en 1978 anunció con orgullo que se habían alcanzado todas las metas de su política relativa a los pequeños agricultores.<sup>152</sup> ¿Cómo puede interpretarse esta afirmación? Ciertamente, no puede significar que en mucho disminuyeron los problemas de la pobreza rural. Sí puede decirse, en cambio, que no habían llegado a materializarse los temores políticos de comienzos de los años setenta, y que la atención se desviaba hacia el problema más explosivo planteado por la pobreza urbana.<sup>153</sup>

Al analizar lo sucedido, parece importante mantener cuidadosamente la perspectiva. Por ejemplo, aun cuando aumentaron en forma muy espectacular los fondos para la agricultura provenientes de organismos multilaterales, el total de los mismos aumentó a un ritmo inferior, lo que refleja un desplazamiento de la asistencia bilateral.<sup>154</sup> Al mismo tiempo, se mantuvo (o

ss.; y Banco Asiático de Desarrollo, *Annual Report*, 1979, p. 29.

<sup>151</sup>Cfr. Banco Asiático de Desarrollo, *Rural Asia...*, op. cit., 1978, p. 216. Una tendencia similar puede apreciarse en los escritos de otros bancos de desarrollo y de las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas.

<sup>152</sup>BIRF, *Informe Anual 1978*, p. 19.

<sup>153</sup>Así puede apreciarse en el *Informe Anual 1979* del BIRF, en pp. 23 y ss. La creciente preocupación respecto de los problemas de la pobreza urbana se manifiesta en los Informes Anuales del Banco a partir de 1977.

<sup>154</sup>En el Asia, por ejemplo, la asistencia proveniente de

BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, p. 18. Acerca del criterio del 'paquete' ('package'), véase BIRF, *Ibid.*, pp. 8, 40 y ss.

<sup>148</sup>Declaración de Manila sobre agricultura y alimentación. Décimo-tercera conferencia regional de la FAO para Asia y el Lejano Oriente, Manila, 5 al 13 de agosto de 1976.

<sup>149</sup>BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, p. 223.

<sup>150</sup>FAO, *Small-Farmer Development Manual...*, op. cit., 1978, p. 156; BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, pp. 161 y

umentó) el interés de los organismos multilaterales en la agroindustria y en las explotaciones agrocomerciales de gran escala. El análisis de los créditos y de las inversiones de capital de la Corporación Financiera Internacional (CFI) —miembro del Grupo del Banco Mundial— pone de manifiesto su claro interés en la agroindustria, y así como el gradual aumento de las inversiones agroindustriales totales cofinanciadas por dicha institución.<sup>155</sup> Por tanto, no puede decirse en modo alguno que haya sido permanente y decidido el esfuerzo realizado en favor del desarrollo de los pequeños agricultores.

Incluso dentro del sector de las pequeñas explotaciones, las mismas cifras del Banco demuestran que menos de una cuarta parte de los créditos del Banco Mundial (tres cuartas partes del 31% dedicado a la agricultura) se destinaron a proyectos de desarrollo rural con elementos específicamente orientados al pequeño agricultor, y que en dichos proyectos casi la mitad de los beneficios directos favorecieron otros grupos, según lo señala el mismo banco.<sup>156</sup>

El análisis de los proyectos aprobados que figuran en los informes anuales del Banco Mundial para los años 1974-1978 sugiere que incluso esta visión más modesta puede ser demasiado optimista. A pesar de la brevedad de las descripciones de los proyectos, éstas suelen indicar los beneficiarios, y la impresión derivada del análisis es reveladora por sí misma. En

---

organismos multilaterales se cuadruplicó entre 1969 y 1974; sin embargo, la asistencia total aumentó en una cifra muy inferior, aunque todavía considerable: 59%. Véase Banco Asiático de Desarrollo, *Rural Asia...*, op. cit., 1977, cuadros IV-1.1, p. 296.

<sup>155</sup>Desde que la CFI se estableció, en 1956, hasta 1977, sólo un 4% aproximadamente de sus compromisos totales se destinaron a empresas de alimentos o de elaboración de los mismos. A fines de este período, McNamara tenía interés en abrir una nueva fase de expansión de la CFI precisamente en este aspecto, y para ello se nombró como asesor especial a Henri Bedie. La inversión total destinada a la agroindustria en el año fiscal de 1980 aumentó casi al 15%, y en su *Informe Anual* para 1979 la CFI pronosticó que en el futuro los proyectos de producción y elaboración de recursos agrícolas tendrían mayor participación en las actividades de inversión de la CFI (p. 17). Sin embargo, esta expansión no se mantuvo; el financiamiento de la CFI bajó bruscamente a partir de 1978, aunque continuó aumentando el valor total de las inversiones agroindustriales con asistencia de la CFI (CFI, *Informes Anuales*).

<sup>156</sup>BIRF, *Informe Anual 1978*, p. 19.

primer lugar, las estimaciones del Banco Mundial acerca de su labor en el campo de los pequeños agricultores son de hecho muy elevadas o incluso exageradas; en segundo lugar, los 'pequeños agricultores pobres' parecen haber constituido una proporción comparativamente pequeña (algo más de una cuarta parte) de quienes recibieron los fondos destinados a pequeños agricultores; y, en tercer lugar, si bien han aumentado constantemente los fondos totales asignados a la agricultura, la proporción destinada a los pequeños agricultores en realidad ha disminuido. La imagen que comienza a surgir de esta 'política para los pequeños agricultores' es que se prefirió promover y extender la comercialización de explotaciones viables, por sobre una preocupación por el productor más pobre y más marginal.

Una lectura cuidadosa de las propias declaraciones de las políticas del Banco muestra también que desde un comienzo se proponía continuar con la asistencia prestada a los productores en gran escala. Resultaba por cierto mucho más fácil ayudar a quienes tuviesen 'algunos bienes tangibles'.<sup>157</sup> Al ponerse de relieve la comercialización rápida, la disponibilidad del crédito fue un elemento decisivo en la estrategia general; sin embargo, este último en principio no estaba pensado para los productores más pobres. El Banco aseguró que el crédito se otorgaría a los agricultores de mayor escala cuando fuera necesario aumentar su producción para incrementar el abastecimiento interno de alimentos, contribuir a las exportaciones, o cumplir con ambos fines a la vez.<sup>158</sup> Se trataba de una advertencia importante: más de la mitad del crédito se destinó a dichos productores.<sup>159</sup> Se decía explícitamente que la mayor atención prestada a los pequeños agricultores no debía ocultar la necesidad de nuevos y considerables aumentos en asistencia a otros grupos, especialmente a los agricultores de mediana escala,<sup>160</sup> y por cierto que no la ocultó.

<sup>157</sup>M. Ul Haq, "Changing Emphasis of the Bank's Lending Policies", en *Finance and Development*, Vol. 15, N.º 2, 1978.

<sup>158</sup>Banco Mundial, *The Assault...*, op. cit., 1975, p. 12.

<sup>159</sup>*Ibidem*, p. 118. Véase asimismo Banco Asiático de Desarrollo, *Rural Asia...*, op. cit., 1978; y S. Dell, *The Inter-American Development Bank...*, op. cit., 1972.

<sup>160</sup>BIRF, *The Assault...*, op. cit., 1975, p. 118. En forma

Un estudio de alrededor de 18 proyectos para pequeños agricultores en África y en América Latina, financiados y llevados a cabo con asistencia internacional, comprobó que en sus dos tercios se destinaban a agricultores 'progresistas' y sólo uno específicamente a los grupos más débiles.<sup>161</sup> En Ghana, el programa de 'foco y concentración', auspiciado por la FAO, se destinaba a 'cooperadores' cuyas explotaciones eran en la práctica de un tamaño que duplicaba el promedio local, mientras que en Kenya el organismo encargado del té (que contaba con financiamiento del Reino Unido, del Banco Mundial y de la AID) limitó la participación de los pequeños agricultores aduciendo razones económicas.<sup>162</sup> En Guatemala, se definió a los pequeños agricultores como aquellos productores que contaban con menos de 45 hectáreas de tierra (lo que incluía un 97% de todos los productores); la mitad de los fondos se destinaron a estos 'pequeños agricultores' y el resto a las explotaciones 'más grandes' que constituían el 3% superior.<sup>163</sup> En otras partes, los nuevos recursos introducidos en una estructura agraria desigual favorecieron generalmente a los grupos más poderosos, independientemente de la intención con que se hayan formulado las respectivas políticas.<sup>164</sup>

Estos agricultores, al incorporarse al nuevo sistema, se hicieron dependientes del mismo. El control gubernamental solía aplicarse con rigor en materia de cultivos, insumos, oportunidad de diversos procedimientos y canales de

comercialización. El margen de decisión individual, o de variaciones respecto de la opinión 'oficial', era muy reducido.<sup>165</sup> En muchos casos, era prácticamente obligatorio adoptar las formas modernizadas de producción, y el proceso se llevaba adelante incluso con oposición.<sup>166</sup> Quienes aceptaban el modelo y las oportunidades consiguientes pasaban a depender de los funcionarios gubernamentales —o incluso de funcionarios del organismo donante— en lo que se refiere a asesoramiento, insumos y muchas veces comercialización.

La enumeración podría seguir. En general, sin embargo, puede decirse que el crédito y el resto de los recursos se encauzaron hacia el estrato más próspero y no a los más pobres entre los pobres. Reforzaban, o bien creaban, un estrato de agricultores 'progresistas', que dependían de la burocracia y del gobierno vigente para sus insumos y su prosperidad. Este grupo más restringido de agricultores pequeños y medianos 'no tan pobres' serían de hecho quienes habían de aumentar la tasa de crecimiento al 5% previsto por McNamara.

Por último, cuando se analizan las políticas de estas instituciones, es preciso considerar cuáles fueron los países receptores de gran parte de la asistencia financiera, y qué significa esto en términos de alianza de intereses. En esencia, puede decirse que no sólo se procuró aumentar la producción del sector agrícola, sino que además hubo importantes consideraciones políticas en la asignación de fondos, que tuvieron por efecto reforzar regímenes capitalistas establecidos o cumplir una importante función estabilizadora en zonas de posible inquietud o 'insurgencia' rural. Por ejemplo, la participación de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de los Estados Unidos en los países de la región del Sahel afectados por la sequía, y el traslado a dichas zonas de un equipo de asistencia técnica de habla francesa proveniente de Indochina luego de la guerra del Vietnam, reflejaron el temor de una creciente

---

similar el Banco Asiático de Desarrollo (*Rural Asia...*, op. cit., 1978, p. 219) argumentaba que aunque la gran masa de los campesinos en estos países está constituida por agricultores pequeños y marginales, gran parte de la producción y la mayor parte del excedente comercializable proviene de explotaciones de tamaño mediano o grande. Por ello, según dicho Banco, es conveniente atender a las necesidades de estas últimas para aumentar la producción.

<sup>161</sup>Elliot Morss, John Hatch, Donald Mickelwait y Charles Sweet, *Strategies for Small-farmer Development*, Boulder, Colorado, 1976, Vol. I, p. 17.

<sup>162</sup>*Ibidem*, Vol. II; estudios de determinados casos.

<sup>163</sup>Institute for Food and Development Policy, *The Aid Debates: Assessing the Impact of US Foreign Assistance and the World Bank*, 1979, citado en Payer, *The World Bank...* op. cit., 1979, p. 306.

<sup>164</sup>Véanse, por ejemplo, los trabajos de evaluación del programa DRI, Departamento Nacional de Planificación, Bogotá; y Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, *Spring Review...*, Vol. XIX, op. cit., 1973.

<sup>165</sup>Véase M. Nelson, *The Development...*, op. cit., 1973, pp. 81-82; Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, *Spring Review*, Vol. XIX, op. cit., 1973; y Morss y otros, *Small Farmer...*, op. cit., 1976.

<sup>166</sup>Véase C. Payer, *The World Bank...*, op. cit., 1979, pp. 296 y ss.

influencia rusa y cubana en dicha zona. La población, cuando dispone de tierras, insumos y la posibilidad de una subsistencia razonable o de un mayor ingreso, se vuelve más conservadora, y más sensible a los riesgos de las opiniones radicales. Más aún, cuando depende de los sistemas modernos de entrega y de las medidas de comercialización, se hace mucho más vulnerable al control gubernamental. Dada esta orientación y el interés económico de los países capitalistas en abrirse nuevos mercados, tal vez no sorprenda comprobar que no existe una relación clara entre el nivel de desarrollo de un determinado país y la cantidad de crédito que recibe. Como ejemplo, puede verse el Cuadro 1, donde figuran los diez principales receptores de créditos del Banco Mundial y de la AIF para el desarrollo agrícola y rural en el período 1974-1978, junto con estimaciones de su producto

interno bruto por habitante al inicio y al final de este período.

Estos diez países recibieron más del 55% del total de los préstamos al sector agrícola, y es evidente que, con la notable excepción de la India y de Indonesia, no estaban entre ellos los 43 países de menores ingresos en el mundo, determinados según los criterios del propio Banco Mundial.<sup>167</sup> Por el contrario, México, Brasil, la República de Corea,<sup>168</sup> Malasia y Turquía eran países de medianos ingresos, relativamente dinámicos, y Rumania, según las cifras del Banco Mundial, se encontraba entre los más prósperos de todos. Más aún, entre estos países se contaban no sólo algunas de las economías capitalistas más firmes, sino también algunos de los regímenes políticos más conservadores y menos abiertos en lo social.<sup>169</sup>

Cuadro 1

PRINCIPALES RECEPTORES DE PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL Y DE LA AIF PARA EL DESARROLLO AGRICOLA (1974-1978)

País	Volumen de préstamos (AIF y Banco Mundial) en millones de dólares estadounidenses	Producto interno bruto por habitante <sup>a</sup>	
		1974	1978
India	1 644.0	130	180
México	976.0	1 000	1 290
Indonesia	637.0	150	360
Filipinas	586.5	310	510
Brasil	378.0	900	1 570
República de Corea	350.0	390	1 160
Malasia	382.5	660	1 090
Turquía	269.5	690	1 210
Nigeria	265.0	240	560
Rumanía	260.0	...	1 750

Fuente: Banco Mundial, *Informes Anuales* de 1974 a 1978 y Banco Mundial, *Atlas*, 1975 y 1979.

<sup>a</sup>Producto interno bruto a precios de mercado.

<sup>167</sup>Los países de menor ingreso fueron definidos por el Banco como aquellos cuyo producto interno bruto por habitante es inferior a los 200 dólares anuales. Banco Mundial, *Atlas* para 1975, p. 8.

<sup>168</sup>El ingreso por habitante de la República de Corea era comparativamente bajo en 1974; sin embargo, aumentó

rápido, hasta alcanzar los 700 dólares en 1976 y los 810 dólares en 1977.

<sup>169</sup>Esto es aún más evidente en el caso de préstamos del Banco Mundial cuyos principales receptores fueron (por orden de importancia) México, Filipinas, Indonesia,

Es cierto que la parte correspondiente a la AIF no reflejaba esta misma tendencia, y que hubo una distinción entre los fondos del Banco Mundial y los de la AIF. Los de esta última se destinaban a los países más pobres (con un ingreso por habitante inferior a los 520 dólares a precios de 1975) que no podían pagar las tasas casi comerciales del BIRF. Sin embargo, los fondos de la AIF eran relativamente escasos y estaban concentrados. Entre 1974 y 1978, alrededor de un 42% del total de los préstamos de la AIF al sector agrícola se destinaron exclusivamente a la India (1 408.6 millones de dólares). Puesto que se trata de uno de los países más pobres y más populosos, esto resulta comprensible hasta cierto punto, aun cuando la población de la India constituía menos de una cuarta parte de la población que, de acuerdo con los criterios del Banco Mundial, reunía los requisitos para recibir préstamos de la AIF.<sup>170</sup> Dicho de otra manera, algo más de un 60% de la población mundial satisfacía los requisitos para recibir préstamos de la AIF, los cuales constituían sólo algo más de un tercio de todos los fondos provenientes del BIRF.

En lo que respecta al BID, más de la mitad de sus préstamos se concentraron desde un comienzo en sólo cuatro países (Brasil, México, Argentina y luego Colombia); aun cuando los países de bajos ingresos tuvieron mejor suerte en la distribución de los préstamos en condi-

ciones 'concesionarias' otorgados por el Fondo para Operaciones Especiales (comparable a la AIF), hubo también en dicha distribución evidentes anomalías.<sup>171</sup> En el caso del Banco Asiático de Desarrollo, alrededor de un 60% de todos los préstamos se destinaron a la República de Corea, a Filipinas, Indonesia y Pakistán, en este orden, mientras los receptores de la mayor parte de los fondos especiales fueron Bangladesh y Pakistán (44% en el período 1967-1979).<sup>172</sup> La disponibilidad de proyectos 'adecuados' influyó indudablemente en la asignación anual de fondos; sin embargo, el patrón general en todos estos organismos reflejó una preocupación implícita respecto a la estabilidad política y la expansión económica.

Las políticas de asistencia de los organismos multilaterales (y de gran parte de los bilaterales) reflejaron los intereses económicos y políticos de los países capitalistas avanzados, quienes proporcionaban la mayor parte de los fondos. Se basaban en las teorías entonces vigentes acerca de 'las necesidades del desarrollo', pero en la práctica se inscribían en una tradición histórica más prolongada, según la cual las políticas relativas a los pequeños agricultores se aplicaban de acuerdo con las necesidades de una estrategia económica y política más amplia, orientada a la expansión del capitalismo.

### III

Finalmente, el análisis de las políticas relativas a los pequeños agricultores no puede agotarse estudiando sus objetivos y la distribución de fondos, sino que también debe referirse a su ejecución. En este sentido, y para poner de relieve nuevamente alguna de las fuerzas im-

plícitas en los procesos, pueden destacarse varios aspectos. En primer lugar, los organismos multilaterales funcionan mediante un aparato burocrático que tiene entre su personal jerár-

Brasil, la República de Corea, Malasia, Turquía, Nigeria, Rumania y Tailandia. Estos diez países recibieron un 63% del total de los préstamos al sector agrícola.

<sup>170</sup>Comprendía aproximadamente dos tercios de la población total en el grupo de menores ingresos (inferior a los 200 dólares). Es evidente que se estaba otorgando prioridad a este grupo, con la sola excepción de Marruecos, cuyo ingreso por habitante en 1974 alcanzaba a 430 dólares.

<sup>171</sup>S. Dell, *The Inter-American Development Bank...*, *op. cit.*, 1972, pp. 126-129, para el período 1961-1970; y BID, *Informe Anual 1979*, p. 36. En el período 1961-1979 el financiamiento del Fondo para Operaciones Especiales fue destinado principalmente a Brasil, Colombia, México y Bolivia, en este orden. Durante el período anterior, 1961-1970, se destinaron (también en el orden que refleja el volumen total asignado) a Brasil, México, Colombia, Chile y Argentina.

<sup>172</sup>Banco Asiático de Desarrollo, *Annual Report*, 1979, p. 23.

quico una fuerte representación de los países capitalistas avanzados. Los procedimientos estrictos de evaluación, obtención y desembolso se utilizan como medio de control, y tienden a favorecer aquellos proyectos que hacen uso intensivo de capital y poseen un importante componente de importaciones.<sup>173</sup>

En segundo lugar, en estos proyectos, por su naturaleza, suelen predominar las consideraciones de ingeniería o bien un importante aparato administrativo. Muchos proyectos en la práctica han estado bajo la influencia de ambos. Las importantes obras de regadío o la puesta en explotación de nuevas tierras han sido planificadas poniendo de relieve los criterios de ingeniería; el diseño físico se decidía normalmente en primer lugar (muchas veces con un considerable grado de detalle, que incluía, por ejemplo, la ubicación de los hogares y la delimitación de los sitios), mientras que los factores sociales (la naturaleza de la comunidad rural) en el mejor de los casos sólo fueron tomados en cuenta en forma secundaria.<sup>174</sup>

Desde un comienzo, la planificación de los proyectos relativos a pequeños agricultores solía configurarse en torno al uso de normas y procedimientos establecidos y de una imagen fija acerca de la unidad de explotación más 'adecuada', los que se basaban en la idea del campesino propietario independiente e individualista. La unidad propuesta era generalmente pequeña, como para ser explotada con el trabajo familiar; se prefería que los sitios fueran de igual extensión, pues así se creía eliminar una importante fuente de desigualdad, y en lo posible se procuraba otorgarlos con estricta prohibición de venderlos para obtener utilidades, hipotecarlos o subdividirlos.<sup>175</sup> Todo ello

probablemente era en la práctica completamente diferente a la vida y a las expectativas de los campesinos ubicados en las zonas de producción existentes.

Una vez establecido el proyecto, se caracterizaba éste en general por un fuerte control administrativo y una actitud paternalista hacia el productor. Se observó en Marruecos que el personal de los proyectos relativos a los pequeños agricultores mostraba una tendencia al autoritarismo y al control;<sup>176</sup> otro tanto parece haber sucedido con la *Authorité des Ménagements des Vallées des Volta* (AVV) en Alto Volta, el plan de Mahaweli Ganga en Sri Lanka y muchos más.<sup>177</sup> En la mayor parte de los casos la necesidad de asesoramiento técnico era muy real (dados los parámetros fijados por los funcionarios de los proyectos), pero el papel de los funcionarios en las decisiones acerca del manejo de las explotaciones gravitó hasta tal punto que el agricultor perdió prácticamente todo poder de decisión sobre la forma de conducir su explotación. Finalmente, cabe agregar que muchos de los funcionarios más importantes eran de nacionalidad extranjera,<sup>178</sup> de hecho, tanto los criterios de ingeniería como la administración de determinados proyectos de pequeños agricultores solían exigir asesoramiento de 'expertos' extranjeros, aunque ésta no constituía una condición de la asistencia externa.

La falta de atención a la naturaleza de la comunidad rural que se estaba creando tendió a promover el individualismo y a fomentar un mayor grado de diferenciación. Se sometía a estrecha vigilancia la organización de los campesinos, y en muchos casos se la desalentaba

<sup>173</sup>S. Dell, *Inter-American Development Bank...*, op. cit., 1972, p. 42; y R.P. Dewitt, *The Inter-American Development Bank...*, op. cit., 1980.

<sup>174</sup>Al respecto, véase David Dunham, *Settlement Schemes and Family Farms as Policy Options: The Case of the Mahaweli Ganga Development Programme*, ISS, La Haya, 1979; Nelson, *The Development...*, op. cit., 1973; Mahaweli Development Board, *Proposals for Human Settlement*, Colombo, abril de 1978; y Marshall Wolfe, "Rural Settlement Patterns of Social Change in Latin America: Notes for a Strategy of Rural Development", en *Latin American Research Review*, Vol. 1, N.º 2, 1966.

<sup>175</sup>Acerca de la general falta de atención a las instituciones rurales existentes, véase Uma Lele, *The Design of*

*Rural Development*, BIRF, Baltimore, 1975, p. 176. Esta actitud es una constante del pensamiento acerca del desarrollo rural integrado.

<sup>176</sup>Cynthia Gillette, "The Credit Connection: Cultural and Social Factors Affecting Small-Farmer Participation in Credit Programmes", Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los Estados Unidos, *Spring Review*, 1973, p. 167.

<sup>177</sup>Véanse Comunidad Económica Europea, *Programme Global d'Etudes d'Investissement de l'AVV*, Bruselas, 1978, y *Rapport sur la Campagne Agricole*, Quagadougou, 1978. Véase asimismo Chabers, *Settlement Schemes...*, op. cit., 1969, pp. 83 y ss. Acerca de Mahaweli, véase Henk van Roosmales, *Social Aspects of Settlement in the Mahaweli*, La Haya, 1979.

<sup>178</sup>Véase Morss y otros, *Strategies...*, op. cit., 1976, *passim*.

abiertamente en todo aquello que no tuviera relación inmediata con las necesidades de producción y comercialización. En Bolivia (en el Alto Beni II) se proscribieron los tradicionales sindicatos campesinos, y se impusieron cooperativas con prohibición específica de tener connotaciones políticas de cualquier tipo.<sup>179</sup> En Colombia, las organizaciones establecidas dentro del marco del programa de desarrollo rural integrado (DRI) se limitaban a la comercialización,<sup>180</sup> y en muchas otras zonas los agricultores progresistas disponían de tanto poder que éste limitaba la viabilidad efectiva de las organizaciones de agricultores y de los sindicatos campesinos.

En resumen, las políticas relativas a los pequeños agricultores han estado decididamente orientadas a obtener mayor producción y mejor comercialización, y han mostrado más interés por la eficiencia en la producción agrícola que por la forma como ésta afecta las vidas de los pequeños productores y su comunidad. Las políticas mismas, dado su carácter, han servido para crear un estrato de agricultores más prósperos y de mayor éxito, y con ello más desigualdades, o bien han fortalecido ciertos grupos ya poderosos dentro de la comunidad local.<sup>181</sup> Sin duda son muchos los pequeños agricultores que se han beneficiado con estos programas y éstos muchas veces han sido considerables; muchos proyectos han logrado un notable incremento de la productividad; en otros, el área cultivada se ha expandido notoriamente, con aumento muchas veces de los precios al productor y el ingreso medio de los

participantes del respectivo proyecto.<sup>182</sup> Todo eso no está en discusión; lo que se afirma es que, además, se han producido mayores diferenciaciones y desigualdades.

Las políticas de los organismos internacionales de desarrollo, dadas sus características, hicieron que los gobiernos debiesen adaptar a ellas sus propios planes de desarrollo, si deseaban obtener préstamos; y la deuda acumulada de muchos de estos países es de tal magnitud que el capital externo ha sido decisivo para su supervivencia. En lo que respecta a los pequeños agricultores, la orientación de dichas políticas significaba comercializar el sector campesino, que de este modo pasaba a depender de la economía capitalista para obtener insumos modernos y estaba sujeto a un fuerte control administrativo. El sector campesino ha sido conducido lentamente hacia el ámbito de la planificación gubernamental; al hacerlo, se le ha transformado en un elemento manejable de la estrategia económica, menos susceptible a la influencia de grupos radicales y a la inquietud rural.

En este sentido, las políticas relativas a los pequeños agricultores han constituido una parte de la respuesta de las naciones capitalistas ante lo que consideraban las necesidades y los peligros de los años setenta. Se integran dentro de un patrón históricamente establecido de ajustes y de imposiciones destinadas a utilizar el sector de los pequeños agricultores en un marco más amplio de intereses. En este sentido, los efectos de las políticas relativas a los pequeños agricultores no fueron una solución al problema de la pobreza, sino más bien una reproducción y un refuerzo de ciertas situaciones donde la marginalización se mantuvo o se agravó en la realidad.

<sup>179</sup>Nelson, *The Development...*, op. cit., 1973, p. 93.

<sup>180</sup>DNP/DRI, *Evaluación del impacto socioeconómico: subprograma comercialización de DRI*, área 4, Bogotá, agosto de 1980.

<sup>181</sup>Véanse los documentos sobre los efectos del programa colombiano de desarrollo rural integrado y el caso de los planes de desarrollo de tierras en Malasia occidental (por ejemplo Noel Benjamin, "The Role of Land Settlement in the Economic Development of West Malaysia 1957-1979", en *Development and Change*, Vol. 9, N.º 4, 1978, pp. 581 a 598.

<sup>182</sup>Véase por ejemplo DNP/DRI, *La silenciosa transformación del campesino minifundista en Antioquia*, Bogotá, junio de 1980; DNP/DRI, *Evaluación del impacto...*, op. cit., y Sector Público Agrícola y Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, *Análisis del impacto del crédito de fincas pequeñas sobre ingreso, empleo y producción agropecuarios*, Guatemala, junio de 1976.