

# **La agricultura latinoamericana Una década de subordinación excluyente**

**Blanca Rubio**

**Nota:** El presente ensayo constituye una versión modificada de la ponencia magistral presentada al seminario internacional «Nuevas tendencias en América Latina en el contexto de la globalización», Midwest Association of Latin American Studies - Malas, Huatusco, Veracruz (México), 18-20 de noviembre de 2000. Agradezco la colaboración de Jorge Hernández y Víctor Rosales en la recopilación y sistematización de la información estadística y hemerográfica.

*El objetivo del artículo consiste en analizar las causas estructurales que han provocado la exclusión de los productores rurales de América Latina, esencialmente aquellos orientados a la producción de alimentos básicos para el mercado nacional. Se intenta demostrar que el origen de la exclusión rural proviene de una nueva forma de dominio que se ha impulsado en el modelo neoliberal, a la que denominamos subordinación excluyente, la cual trae consigo el predominio de las actividades financieras sobre las productivas, la marginación de la agricultura como proveedora de alimentos básicos para garantizar un bajo costo de reproducción de la fuerza de trabajo y, esencialmente, un mecanismo de explotación impulsado por las agroempresas multinacionales sobre los productores de insumos agropecuarios, que se fundamenta en imponer bajos precios agrícolas sin un soporte de subsidios oficiales, hecho que acaba minando la capacidad productiva de los agricultores y genera por tanto su exclusión del mercado.*

En los albores del nuevo milenio, la exclusión de amplios grupos de productores rurales se ha convertido en un rasgo del nuevo orden mundial, conocido como informático y global (Dabat, p. 10). Forma parte de los mecanismos más íntimos de su reproducción y por ello, en vez de aminorar, se profundiza con el tiempo. Aun cuando el capitalismo es un modo de producción excluyente por naturaleza, atraviesa por etapas de inclusión y de exclusión, dependiendo de la forma como se estructura el régimen de acumulación que lo sustenta. A partir de los años 80 emergió en los países más desarrollados de América Latina un modelo económico conocido como neoliberal o secundario exportador (Valenzuela 1991, p. 96), cuya lógica corresponde a un ciclo excluyente del capital.

Este modelo económico surgió de la derrota de las clases explotadas. En la salida de la crisis de la fase de posguerra, se impusieron como dominantes y hegemónicos los capitales financiero e industrial transnacionales y sometieron a una correlación de fuerzas desfavorable a las clases subalternas. El modelo neoliberal se caracteriza por el predominio del capital financiero sobre el capital productivo, la orientación de la producción de punta hacia la exportación, el establecimiento de bajos salarios y bajos costos de las materias primas agropecuarias, una fuerte concentración y centralización del capital, la combinación de formas flexibles de explotación con sobreexplotación de la fuerza de trabajo, una distribución regresiva del ingreso, el aumento del grado de monopolio, una nueva base tecnológica centrada en la informática, una elevada cuota de explotación y mecanismos autoritarios de poder con fachadas democráticas.

La característica esencial del nuevo modelo, para los fines que nos ocupan, consiste en que se sustenta en una forma de *subordinación excluyente* sobre las clases explotadas, la cual genera una enorme marginación social así como una concentración sin precedentes del capital en pocas manos<sup>1</sup>. En este contexto, el objetivo del presente ensayo consiste en demostrar que la exclusión rural resulta de la forma de dominio que han impulsado los sectores hegemónicos del capital sobre los productores rurales. Asimismo pretende demostrar que la marginalidad rural contribuye al avance acelerado del modelo de desarrollo, pero al mismo tiempo, mina las bases estructurales de su funcionamiento. Identificamos tres sectores que

<sup>1</sup>1. «América Latina y el Caribe es la región donde se encuentran las mayores desigualdades en la distribución del ingreso y donde los individuos más ricos reciben una mayor proporción del ingreso. Una cuarta parte del total nacional (25%) es percibida por solo 5% de la población y 40% (del total nacional) por el 10% más rico. Estas proporciones son comparables solamente a las que se observan entre los países de Africa...» (Minsburg, p. 29).

comandan el modelo de desarrollo y generan la exclusión rural desde un punto de vista estructural: el capital especulativo y financiero, el industrial transnacional, y el agroalimentario multinacional. Ellos constituyen los ejes analíticos del presente trabajo.

### ***El dominio excluyente del capital especulativo***

La correlación de fuerzas favorable a los sectores empresariales en el modelo neoliberal, permite al capital imponer una condición excepcional: el establecimiento de bajos salarios desligados del precio de los alimentos. La gran hazaña del capitalismo neoliberal, y también la causa de su perversión, consiste en fincarse en bajos salarios que se logran por vías coercitivas, toques salariales, corporativización de sindicatos y quiebra de organizaciones gremiales, es decir, una forma autoritaria de control salarial. Mientras el capitalismo de posguerra fincaba el bajo costo salarial en la producción de alimentos baratos que permitían reducir el costo de la canasta de consumo del obrero, en el modelo neoliberal se obtiene un bajo costo salarial sin necesidad de fomentar una producción alimentaria fuerte, oportuna y a bajos precios.

El capitalismo se anota un punto al desligar los salarios del precio de los alimentos, pero al mismo tiempo, siembra con ello la semilla de su destrucción. Al reducir los salarios sin abaratar los alimentos, se deteriora la capacidad de compra de la población trabajadora. Es decir, se mengua el salario real, hay menos consumo y con ello, se estrechan las posibilidades de inversión para el capital productivo. Sin embargo, como la cuota de explotación es elevada debido a los bajos salarios, existe un sobrante de capital que no encuentra condiciones rentables de inversión y tiende a fluir hacia la esfera especulativa y financiera. Se agudiza así la separación entre el valor y el dinero, entre el producto y su representación en valor. El capital financiero empieza a dominar la escena e impone altas tasas de interés que minan la ganancia industrial y agrícola. Esto cierra el círculo vicioso, pues la inversión productiva se reduce aún más y, por tanto, el predominio de lo financiero sobre lo productivo aumenta.

La valoración especulativa se nutre de la valoración productiva y hace caer la ganancia en esta última esfera, lo que lleva a su vez a que más capitales se orienten al área financiera, la cual se nutre de menos valor (Flores Olea, p. 290). Se genera entonces un ciclo perverso del capital donde la lógica productiva se ve obstruida y aparece como si el dinero surgiera desvinculado de la producción. Entre más se atrofia el sector productivo la separación entre dinero y valor es mayor, con lo cual

parece como si la inversión financiera estuviera en auge mientras la producción agrícola e industrial, en crisis.

Las consecuencias de un desarrollo de esta naturaleza son, en primer término, que lo productivo se torna marginal, por lo tanto ocurren continuas quiebras en la pequeña y mediana industria, así como en la producción agrícola orientada al mercado interior. Tal comportamiento conduce a deprimir el empleo y su remuneración, lo cual origina la exclusión y marginación de amplias masas de trabajadores. La subordinación excluyente del sector productivo respecto del financiero se ha visto fortalecida por la intervención estatal. La principal misión de los gobiernos neoliberales consiste en transferir valor hacia el sector financiero y especulativo, a través de los impuestos y la orientación del gasto público. A escala internacional, el pago de la deuda constituye el principal mecanismo de transferencia de excedentes de los sectores productivos al financiero<sup>2</sup>. Dicho flujo de valor destinado al sector especulativo lleva a que se reduzca abruptamente el gasto dedicado a las actividades productivas, en particular las agropecuarias<sup>3</sup>.

Tal forma de dominio del capital financiero y especulativo genera una primera causal de marginación agrícola, que provoca un creciente endeudamiento de los productores rurales<sup>4</sup>. Esta es la razón de que tanto los empresarios como los campesinos que producen bienes básicos para el mercado interno, enfrentan continuas quiebras que dan la apariencia de una crisis permanente.

### ***El dominio excluyente de la industria transnacional de punta***

El capital financiero y especulativo medra entonces a costa del sector productivo provocando su exclusión del desarrollo. Sin embargo, no son todas las actividades

<sup>2</sup>. En México, el rescate bancario realizado por el gobierno de Ernesto Zedillo tuvo un costo fiscal de unos 100.000 millones de dólares, que ha endeudado a los mexicanos por un lapso de 20 años. En Ecuador, el presidente Jamil Mahuad congeló, en 1999, 50% de los depósitos bancarios con el fin de rescatar al sistema financiero nacional en detrimento de los pequeños ahorradores (Montedónico).

<sup>3</sup>. En México, la participación del gasto público dedicado al campo bajó de un reducido 6,4% en el gasto programable total en 1994 a 3,7% en el año 2000. En Costa Rica, dicha participación pasó de 8,8% en 1990 a 4,5% en 1996. En El Salvador pasó de 5,2% a 1,7%, en Guatemala de 3,7% a 2,4% y en Panamá de 2,7% a 1,6% en el mismo periodo (Cepal, p. 270).

<sup>4</sup>. En el caso de Argentina, para 1993 la deuda del sector agropecuario ascendía a 1.000 millones de dólares mientras que en 1995, 4.000 productores tenían deudas que superaban los 50.000 pesos (dólares) cada uno (*Excelsior*, 22/8/93), mientras que en México, la cartera vencida de los productores agropecuarios creció 300% de 1994 a 1999, pues pasó de 8.102 millones de pesos a 27.000 millones (*La Jornada*, 16/6/95).

productivas las que resienten este proceso. Son esencialmente aquellas dedicadas al mercado interior, principalmente la pequeña y mediana empresa, toda vez que el capital transnacional productivo orientado hacia la exportación, no solo escapa al control del capital financiero sino que comparte el dominio excluyente con él. El capital industrial de punta, que comanda el proceso de acumulación en el modelo neoliberal en América Latina, lo constituyen empresas productoras de bienes duraderos, bienes intermedios o bienes de capital orientados hacia la exportación. El ejemplo más claro son las empresas maquiladoras. Estas compañías impulsan una segunda forma de exclusión de los productores rurales debido esencialmente a su vocación exportadora.

El hecho de que vendan sus productos en el exterior implica que les resulte indiferente la capacidad de consumo de la población nacional, sobre todo la de bajos y medianos ingresos. Por esta razón no están interesadas en incrementar la capacidad de compra de los trabajadores con el fin de que consuman sus productos. No hay necesidad de una producción alimentaria barata que permita a los obreros contar con un sobrante de su ingreso luego de satisfacer sus necesidades vitales, para comprar bienes industriales, es decir, no se requieren salarios reales altos y elevada capacidad de consumo de la población porque la industria de punta no dirige a ellos su producción.

Esto significa que el modelo puede desarrollarse sin necesidad de fomentar una producción agropecuaria productiva y barata que garantice la base alimentaria de la industrialización. El modelo puede funcionar con alimentos caros, no solamente porque los salarios se fijan por vías coercitivas, sino por el hecho de que las empresas transnacionales de punta producen para la exportación. El incremento en el precio de los alimentos reduce la capacidad de compra de la población en general y empobrece a la mayoría, sin embargo esta estrechez del mercado no obstaculiza el desarrollo de la industria de punta.

La industria transnacional excluye por tanto a la agricultura productora de alimentos básicos de sus mecanismos más íntimos de reproducción, le resulta prescindible y con ello la condena a la decadencia. De esta suerte los obreros han sido excluidos como consumidores y los campesinos como productores de alimentos.

### ***El dominio excluyente de las agroempresas transnacionales***

El tercer causal de la exclusión en el terreno económico, y el más importante, lo constituye la nueva forma de dominio impuesta por las grandes empresas

transnacionales, que utilizan los productos agropecuarios como insumos para la transformación industrial. Las empresas alimentarias productoras de harinas de trigo y de maíz, pan, tortillas, alimentos balanceados para animales, lácteos, aceites vegetales comestibles, frituras, productos lácteos, café soluble etc., han impulsado una forma de dominio excluyente sobre los productores rurales, la cual se sustenta en tres condiciones principales. En primer término, a partir de los años 80, constituyen las principales consumidoras de los productos agropecuarios y han venido a ocupar, junto con los acaparadores y usureros el lugar abandonado por el Estado.

La segunda condición consiste en la desregulación que han impulsado los países desarrollados sobre las economías latinoamericanas, imponiendo la apertura irrestricta de nuestras fronteras a sus productos, con lo cual las agroempresas han tenido oportunidad de abastecerse de insumos importados a bajos precios. La tercera condición se sustenta en el dominio excluyente del sector financiero y transnacional sobre el productivo, que permite establecer bajos salarios sin necesidad de abaratar los alimentos. Con ello, las grandes empresas tienen la posibilidad de producir alimentos a precios elevados, que no entorpecen la reproducción del capital global. Tales condiciones han modificado sustancialmente la forma como las agroempresas subordinan a los productores agropecuarios. En primer término, la apertura comercial en un contexto internacional de deprimidos precios de los alimentos desde 1982, les ha permitido importar los insumos agropecuarios y con ello someter a la producción nacional a una competencia desigual.

Las grandes empresas presionan el precio interno a la baja hasta equipararlo a los precios internacionales, compran insumos extranjeros en el momento de la cosecha, exigen normas de calidad internacionales a precios reducidos, se benefician de los créditos blandos que proveen a los importadores los bancos norteamericanos avalados por la Commodity Credit Corporation (CCC) y se apropian de los subsidios para la comercialización que compensan los diferenciales de precios internos y externos<sup>5</sup>. Se ha argumentado desde la óptica neoliberal que esta competencia abierta obliga a nuestros productores a alcanzar eficiencia en relación con los estándares internacionales, pero el problema de los diferenciales

<sup>5</sup> En el caso de México, según declaraciones de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC), 73% de los apoyos oficiales para la comercialización en Tamaulipas fueron destinados a empresas como ADM, Bachoco, Avigram y Granero San Juan. En Sinaloa, 65% de los subsidios equivalentes a 500 millones de pesos fueron destinados a Cargill, ADM, Sabritas, Maseca, Minsa y Bachoco en 1999 (*La Jornada*, 7/9/00, p. 40).

de precios internos y externos no se explica por nuestro atraso relativo. La desigualdad principal no se encuentra en el terreno de la productividad sino en el de los subsidios, pues existen cultivos que alcanzan rendimientos elevados a escala internacional y de todas maneras enfrentan problemas de comercialización, como el caso del trigo en México<sup>6</sup>.

Los productores de los países desarrollados reciben en promedio subsidios superiores a los nuestros y por ello pueden producir rentablemente a pesar de los bajos precios que imperan en el mercado mundial. Se calcula que mientras en 1997 la Unión Europea concedía 526 dólares de subsidio por hectárea, Estados Unidos otorgaba 59 y México solamente 26 (Pineda Osnaya). Además del diferencial de subsidios, existe otra desigualdad en el costo del dinero. Según un estudio realizado por el Consejo Nacional Agropecuario<sup>7</sup>, mientras en EEUU las tasas de interés fueron de 4,5%, en México alcanzaron 19,1% en 1999. El dominio excluyente de las grandes empresas sobre los productores de insumos consiste entonces en imponer precios que corresponden a condiciones productivas ajenas a las nuestras, lo que lleva a los agricultores nacionales a continuas pérdidas que minan su capacidad productiva y acaban tornando decadentes sus cultivos. Tal situación ha traído consigo el declive de los precios reales para los productores de la región<sup>8</sup>.

Este mecanismo de abastecimiento de insumos de las agroempresas transnacionales les permite abaratar los costos y elevar sus ganancias. Las ventas de las multinacionales especializadas en alimentos que pertenecen a las 500 mayores de América Latina crecieron a la elevada tasa de 14,37% (1993-1995) y a 6,59% (1993-1998)<sup>9</sup>. El dominio excluyente que ejercen las agroempresas sobre la agricultura ha favorecido que la industria alimentaria se convierta en una de las más dinámicas. La tasa de crecimiento del valor agregado de productos alimenticios fue, entre 1990 y 1995, de 11,14% en el caso de Argentina; 25,12% en Brasil; 15,77% en Colombia; y 14,26% en Chile<sup>10</sup>. En el caso de México, el volumen

<sup>6</sup> De 1985 a 1989 el rendimiento en trigo era de 4,14 toneladas por hectárea mientras que en EEUU era de 2,37 toneladas por hectárea (De Ita).

<sup>7</sup> *La Jornada*, 4/9/00, p. 42.

<sup>8</sup> En México, el maíz presenta una baja de 52,7% en términos reales de 1982 a 1999; el trigo del orden de 41,9%; y la soya de 50,3%. En Brasil el precio real del arroz cayó 2,6% de 1990 a 1997; el mijo 4,38% anual; el frijol 3,98%; el trigo 2,76%; la leche 4,19%; y la carne de bovino 4,58%. De 1994 a 1997 la caída fue más acentuada (Belik/Maluf, p. 170).

<sup>9</sup> Entre 1990 y 1997 el crecimiento de las ventas de algunas empresas que operan en el continente alcanzaron tasas espectaculares. Kaiser (Brasil) creció 44,62% anual; Andina Coca Cola (Chile) 28,30%; Gruma (México) 24,96%; Aceitera General Deheza (Argentina) 24,80%; Santista Alimentos (Brasil) 22,40%; Nestlé (Chile) 20,89%; y Cargill Agrícola (Brasil) 18,25% (*América Economía*, 29/7/99).

<sup>10</sup> Datos elaborados con base en Onudi: *Desarrollo industrial. Informe mundial*, México, 1997.

producido de la industria alimentaria creció 6% de 1994 a 1999, mientras que ocupa el segundo lugar en la contribución al PIB sectorial con 24,4%<sup>11</sup>.

Además de reducir los precios reales internos mediante la presión de las importaciones, las agroempresas han provocado que en continuas ocasiones los agricultores nacionales no encuentren compradores para sus productos, con lo cual pierden la cosecha. En México se quedaron sin compradores, en 1999, 180.000 toneladas de frijol, 789 de maíz, 4.000 de papa, 500.000 sacos de café de 60 Kg, al mismo tiempo que se importaban 60.000 toneladas de frijol procedentes de Argentina, 6.000.000 de toneladas de maíz de EEUU, de donde también provenían papas ilegales, así como café de mala calidad procedente de Indonesia para mezclarlo con café mexicano y abaratar los costos del café soluble (Rubio, p. 7). Tal situación ha llevado a la aberración de que exista déficit productivo al tiempo que hay recurrentes sobreproducciones.

La producción nacional aparece por tanto como irrelevante para las agroempresas, en cuanto la pueden sustituir por la importada. Sin embargo esto no es así. Las empresas procesadoras de granos y oleaginosas en México, consumen 62% de la producción nacional<sup>12</sup>. Un monto de esta naturaleza no es posible de sustituir cabalmente en el exterior sin enfrentar riesgos de abasto, alzas de precios y situaciones fortuitas. A las grandes empresas les conviene surtirse internamente de la producción esencial que consumen y utilizar las importaciones de alimentos para reducir el precio interno y abaratar sus costos. Así, ejercen una forma de dominio y explotación que impide la expansión productiva en la rama agropecuaria. Por ello en la mayor parte de los países latinos la producción agropecuaria para el mercado interno se ha tornado decreciente<sup>13</sup>.

El declive productivo que genera la subordinación excluyente, lleva a las agroempresas a incrementar las importaciones y con ello cierran otro círculo perverso: el de la dependencia alimentaria, que se ha convertido en un rasgo estructural de nuestras economías. Por esta razón las importaciones de cereales se incrementaron en América Latina a una tasa anual de 7,5% de 1990 a 1997<sup>14</sup>. En el

<sup>11</sup>El Financiero, 22/9/00.

<sup>12</sup>El Financiero, 22/9/00.

<sup>13</sup>El PIB agrícola latinoamericano creció 2,72% anual de 1990 a 1997, inferior al crecimiento de los años 70, cuando alcanzó 3,27% anual. La producción de cereales, por su parte, cayó en Colombia, Chile y Venezuela, y registró crecimientos moderados en México, con 1,64% y Brasil con 2,75% (FAO: *Faostat P.C.*, Roma, 1998).

<sup>14</sup>Datos elaborados con base en FAO: *Agrostat P.C.*, versión 3.0; y *Faostat P.C.*, Roma, 1996-1998.

caso de México, la dependencia alimentaria para 1999 era de 58,5% en arroz, 23,1% en maíz, 49,4% en trigo, 43% en sorgo y 96,9% en soya<sup>15</sup>. A pesar de que las empresas agroalimentarias obtienen insumos a bajos precios, producen bienes finales a precios elevados. Por esta razón, en el caso de México, la canasta básica de consumo se ha incrementado en valor en 251,38% de 1994 a 1999, mientras que el salario mínimo solo creció 86,56%<sup>16</sup>.

### ***La subordinación excluyente del capital: visión de conjunto***

La característica central de la subordinación excluyente consiste en que el proceso de explotación y de extracción del excedente que se impone sobre los productores rurales, ya sea por el capital financiero o por el capital agroempresarial, no permite reproducir a los explotados. Esto es así debido a que la extracción de valor y de excedente mina la capacidad productiva de los agricultores y les impide continuar su proceso productivo en el mismo nivel. La caída de los precios agrícolas en el contexto del retiro del Estado implica una forma de explotación depredadora que acaba desgastando su unidad productiva, con lo cual los *descampesiniza* en vez de reproducirlos. Los campesinos son explotados por un tiempo hasta que quiebran y salen del mercado. Se han convertido en trabajadores desechables para el capital, en tanto pueden ser sustituidos por otros que a la larga tendrán el mismo destino. El dominio excluyente del capital no reproduce por tanto la explotación sino la exclusión de los productores, y con ello acaba minando la fuente de valor de la cual se nutre.

### ***Las consecuencias del dominio excluyente sobre los productores***

El dominio excluyente del capital financiero y de las empresas transnacionales ha generado una situación inédita, el hecho de que la población trabajadora, de cuya fuerza laboral se nutre el capital, tienda a ser excluida. El desempleo se ha convertido en un rasgo estructural del sistema. Según la Cepal, el desempleo representa 8,7% de la población económicamente activa de la región en el primer semestre del año 2000; además, siete de cada diez nuevos puestos de trabajo están en el área informal<sup>17</sup>. Los productores rurales, por su parte, han sido excluidos de la producción de alimentos básicos para el consumo nacional. En México el número de productores se ha reducido brutalmente en los últimos años: de 4 millones que participaban en 1994 en el mercado en condiciones rentables, se

<sup>15</sup>Datos elaborados con base en Ernesto Zedillo Ponce de León: *VI Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Presidencia de la República, México, 2000.

<sup>16</sup>*La Jornada*, 26/7/99.

<sup>17</sup>*La Jornada*, 11/7/00, p. 20.

redujeron a 300.000 en 2000<sup>18</sup>. Tal situación ha traído consigo que los agricultores no puedan sobrevivir del ingreso de su parcela. Según la Cepal el ingreso de los productores rurales cayó en 70% durante el último sexenio mientras que entre 70% y 80% de su ingreso ya no proviene de la parcela. En los países andinos ha avanzado el cultivo de estupefacientes como un medio alternativo de sobrevivencia ante el deterioro productivo que enfrentan (Salgado Tamayo).

### ***Las contradicciones que genera la subordinación excluyente del modelo neoliberal***

La subordinación excluyente del capital financiero y transnacional genera dos contradicciones esenciales que horadan el paso del neoliberalismo: la primera consiste en que el capital financiero y especulativo se nutre del capital productivo minando su reproducción, y esto genera una separación entre el valor y su representación dineraria y entre la producción y su expresión en valor. Esta separación se refleja en un crecimiento descomunal del capital financiero y especulativo en relación con el productivo. «Si en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial el volumen de las transacciones financieras internacionales representaba cinco veces el tamaño del comercio mundial, en la actualidad la proporción estimada es de aproximadamente quinientos a uno» (Boron, p. 224). Esta separación entre el valor y su representación monetaria tiende necesariamente a ajustarse, en tanto genera un valor ficticio que carece de respaldo en el área productiva. Tal ajuste en el capitalismo se realiza a través de violentas crisis financieras que en el actual modelo de desarrollo se han vuelto recurrentes y tienen un impacto inmediato sobre los mercados mundiales<sup>19</sup>. Mientras el modelo neoliberal continúe existiendo, dichas crisis van a seguir desestabilizando los mercados y afectando con ello la esfera productiva hasta que se produzca la crisis definitiva, en la cual se ponga de manifiesto el agotamiento del régimen de acumulación.

La segunda contradicción esencial consiste en que el capitalismo neoliberal depreda la fuente de la riqueza sobre la que se sustenta y por tanto, la capacidad de generar valor. El valor disminuido es apropiado por un sector parasitario, los especuladores, que generan una enorme concentración del ingreso y una pobreza generalizada a escala mundial. Se trata de los que se ha denominado como

---

<sup>18</sup>La Jornada, 6/10/00.

<sup>19</sup>El efecto «tequila» ocurrido en México en 1994, la crisis financiera asiática iniciada en Tailandia en 1997, los efectos «samba» y «vodka» ocurridos en 1998 en Brasil y Rusia, han servido como mecanismos de ajuste parcial, sin modificar las formas de subordinación del capital financiero sobre el productivo.

«capitalismo de casino», donde un reducido sector vive a expensas del resto. Este proceso ha generado un profundo descontento social que mina la estabilidad del modelo económico y deteriora el ambiente político, con lo cual se fortalecen las tendencias autoritarias de los gobiernos neoliberales, profundizando las contradicciones sociales. En el campo latinoamericano surgieron el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el Movimiento de los Sin Tierra (MST) en Brasil, los cocaleros de Bolivia y los indígenas de Ecuador. Todos han rebasado las demandas puramente agrarias y agrícolas para impulsar una lucha contra el modelo neoliberal, lo cual les ha permitido convertirse en vanguardia nacional.

### ***A manera de conclusión***

En la escena de la modernidad neoliberal del nuevo siglo, los campesinos e indígenas latinoamericanos enfrentan una aguda exclusión que mina el desarrollo del neoliberalismo. Desde el plano económico, la exclusión de la agricultura ocasiona el predominio del capital financiero sobre el capital productivo y con ello, la enorme fragilidad que lo caracteriza. Si se impulsara una producción de alimentos básicos nacionales que permitiera abastecer la demanda interna bajo un control sobre las agroempresas alimentarias capaz de reducir el precio de los alimentos finales, los obreros podrían dedicar un ingreso menor a satisfacer sus necesidades de subsistencia, lo cual permitiría que se incrementara el consumo de productos industriales. Tal situación atraería la inversión a la esfera productiva, con lo cual se generaría un flujo inverso al actual, pues el capital especulativo tornaría al área productiva. Esto haría bajar las tasas de interés y elevar la tasa de ganancia lo cual propiciaría la creación de empleos, fortaleciendo con ello el consumo y la inversión productiva (Flores Olea, p. 290). Esto quiere decir que si la agricultura se incluyera como base alimentaria para la contención salarial, se generaría un círculo virtuoso del capital cancelando el dominio del capital financiero sobre el productivo. En consecuencia la exclusión rural, sustentada en la debilidad política de las clases subalternas, genera el círculo perverso del neoliberalismo y con ello la subordinación excluyente que lo caracteriza. Desde el plano político, la exclusión de los campesinos ha generado un movimiento social de alcance mundial, que cuestiona el avance del capital. En la exclusión rural se encuentran tanto las claves del carácter perverso del neoliberalismo como de la resistencia social que lo enfrenta. Este capitalismo, como los otros, tiene los pies de barro en la agricultura y su modernidad urbana y globalizada no es más que una fachada de bisutería que esconde un profundo conflicto interior.

Sin embargo, el capitalismo neoliberal no caerá por sí solo. Las contradicciones económicas que hemos mencionado pueden someterlo a una crisis estructural, pero no lo destruyen. Ni la perversión económica que lo distingue, ni el descontento espontáneo, podrán minarlo. Se requiere un gran cúmulo de fuerzas y una poderosa organización mundial, gradualmente construida e incluyente, que permita cambiar la correlación de fuerzas y debilitar al capital. La crisis estructural del modelo económico, que podrá ocurrir cuando la separación del capital financiero y productivo afecte a las grandes potencias, será una gran oportunidad histórica para transformar la correlación de fuerzas a favor de los oprimidos. Para fundar un nuevo modo de producción comunitario, socialista, democrático, pluriétnico y con igualdad de género, que preserve la vida. Para sobrevivir a la globalización necesitamos, hoy más que nunca, refundar la utopía.

### **Bibliografía**

- Belik, Walter y Renato Maluf: *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*, Instituto de Economía de Brasil, Unicamp, 2000.
- Boron, Atilio (comp.): *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Eudeba / Clacso, Buenos Aires, 1999.
- Dabat, Alejandro: «Empresa transnacional, globalización y países en desarrollo» en A. Dabat: *Globalización, nuevo ciclo industrial y división internacional del trabajo*, México, en prensa.
- De Ita, Ana: «Resultados generales de la negociación del Tlcán para los granos básicos y oleaginosas» en *¿Cuánta liberalización aguanta la agricultura?*, Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México.
- Flores Olea, Víctor: *Crítica de la globalidad: dominación y liberación de nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Minsburg, Naúm: «Transnacionalización, crisis y papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial» en A. Borón (comp.): *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Eudeba / Clacso, Buenos Aires, 1999.
- Montedónico, Rubén: «Golpe de Estado en Ecuador: levantamiento, traición y sedición» en *Siempre*, 27/1/2000, México.
- Pineda Osnaya, José: «Estructura del mercado mundial alimentario y participación de los países de salarios reducidos», ponencia presentada en el XX Seminario Internacional de Economía Agrícola del Tercer Mundo, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000.
- Rubio, Blanca: *De explotados a excluidos: los campesinos latinoamericanos frente a la fase agroexportadora neoliberal*, Plaza y Valdés, México, en prensa.
- Salgado Tamayo, Manuel: «Falacias y verdades sobre el Plan Colombia» en *Servicio Informativo. Alai-amlatina*, Quito, 2000.
- Valenzuela, José: *Qué es un patrón de acumulación*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991.
- Valenzuela, José: «Estancamiento económico neoliberal» en J. Valenzuela (coord.): *México. ¿Fin de un régimen?*, UAM-I, México, 1995.

---

**BLANCA RUBIO:** economista mexicana, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México; especialista en cuestiones agrarias y campesinas, es autora de numerosos artículos para publicaciones colectivas y revistas; su último libro: *De explotados a excluidos: los campesinos latinoamericanos frente a la fase agroexportadora neoliberal*, Plaza y Valdés, México, en prensa.

---

**Palabras clave:** campesinado, agricultura, agroindustria, neoliberalismo, México, América Latina.

# Nueva ruralidad y políticas agrarias en América Latina

Hacia una perspectiva de gobernabilidad para el desarrollo rural

HARRY CLEMENS / RAUL RUBEN

**La economía rural en América Latina ya no depende únicamente de la producción de bienes agropecuarios, sino también de otras actividades desarrolladas en estrecha vinculación con el entorno nacional e internacional. La economía campesina ha respondido a estos retos con una paulatina transformación de sus estrategias de producción y supervivencia, incluyendo una progresiva diversificación de las fuentes de ingreso. La nueva economía institucional permite analizar las nuevas estrategias, reconociendo la coexistencia de fallas de mercado y deficiencias institucionales, y revelando la importancia del capital social para el desarrollo económico en el área rural. El artículo ofrece una reseña de intervenciones promisorias para el fomento del desarrollo rural, enfocado en tres ámbitos específicos: la tenencia de tierra y organización campesina; el aumento de la productividad y sostenibilidad de los sistemas de producción; y el financiamiento rural.**

**E**ste artículo ofrece un breve resumen de las principales tendencias en torno de los cambios endógenos que se presentan en el medio rural, en

---

HARRY CLEMENS: economista agrícola, consultor e investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural –CDR– de la Universidad Libre de Amsterdam, con sede en Costa Rica; economista del Proyecto de Desarrollo Rural Integral del Departamento de Totonicapán, Guatemala.

RAUL RUBEN: profesor asociado en desarrollo económico del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Wageningen (Holanda).

**Nota:** Este artículo en parte se basa en nuestro libro (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / Centro de Estudios para el Desarrollo Rural –CDR de la Universidad Libre de Amsterdam, con sede en Costa Rica–, Caracas, 2001.

**Palabras clave:** economía rural, nueva ruralidad, nueva economía institucional, América Latina.

función de conocer los nuevos retos para las políticas de desarrollo. Posteriormente, se discute el marco analítico de la economía institucional que ofrece nuevas perspectivas para lograr la rearticulación de la economía campesina. A manera de ilustración se ofrece después una reseña de las intervenciones más promisorias para el fomento del desarrollo rural. Para tal efecto prestamos atención al tema del acceso a la tierra y la organización campesina, se analiza el papel de las alternativas tecnológicas para aumentar la productividad y reducir la vulnerabilidad de la producción agropecuaria, y se hace una reseña de experiencias promisorias con sistemas de financiamiento rural alternativo. Al final, se presentan algunos criterios centrales que buscan fomentar un proceso flexible y adaptativo de desarrollo rural.

El desarrollo rural en los países de la región latinoamericana se encuentra actualmente en una encrucijada. Durante los años 90 se produjeron significativos cambios en el entorno político global y regional. Al mismo tiempo surgió un mayor consenso en materia de políticas económicas a partir de los programas de ajuste estructural y del proceso de globalización. El reajuste de la gestión macroeconómica ha fortalecido la estabilidad de las economías. Sin embargo en el ámbito rural se mantiene un elevado grado de pobreza y se observan signos manifiestos de estancamiento y vulnerabilidad (Pelupessy/Ruben).

Aparentemente, las consignas neoliberales para el desarrollo macroeconómico tienen efectos ambivalentes en el contexto rural. El tema central de este artículo se refiere a las características particulares del funcionamiento de los mercados y de las instituciones en el ámbito rural, enfocado en un análisis de la situación en los países de la región. Para tal efecto, se utilizan elementos del enfoque analítico neoinstitucional. Esto significa que se reconocen los efectos ambivalentes de las políticas macroeconómicas en la economía rural, caracterizada por una coexistencia de fallas de mercado y deficiencias institucionales. Dicha coexistencia implica que el desarrollo rural requiere acciones simultáneas en materia de reformas de mercado y de fomento institucional.

En el ámbito rural prevalecen condiciones de fragilidad ambiental y competencia limitada, que resultan en costos de transacción muy elevados. Por consiguiente, los programas de liberalización de mercados y de descentralización política no terminan de manera automática en un mejoramiento de las condiciones de acceso y participación económica de los hogares marginalizados. Para poder fomentar las inversiones públicas y privadas en el área rural, se hace necesario un reajuste en el marco institucional. Esto incluye tanto las instituciones formales (leyes, contratos, procedimientos) como las informales (valores, normas, principios) que contribuyan a la participación e integración de las economías campesinas en el proceso de desarrollo. Las acciones encaminadas hacia el mejoramiento de este marco institucional parten del reconocimiento de las prácticas campesinas y ensayos locales apropiadas para atender necesidades de bienestar rural, y contemplan mecanismos para garantizar los derechos sobre la tierra, ajustes tecnológicos en los sistemas de producción, estrategias diversificadas para el manejo de riesgos, sistemas

alternativos para el financiamiento rural, e iniciativas locales de organización local.

En su conjunto, estas iniciativas tienen un amplio potencial para moldear una «nueva ruralidad», la cual comprende una perspectiva esencialmente diferente para la apertura y democratización de la estructura agraria en la región latinoamericana. El análisis de la dinámica institucional rural hace uso del concepto de capital social con el fin de entender las modalidades de interacción de los principales actores rurales con el medio político, económico, social y ambiental.

## **Nueva ruralidad**

Las economías latinoamericanas se caracterizan todavía por una marcada importancia del sector agropecuario, tanto en términos de su peso en la producción nacional, como en materia de generación de empleo y su contribución a las exportaciones (Cepal). Sin embargo, en términos relativos el sector agropecuario ha perdido su papel protagónico en el desarrollo nacional y muestra rasgos de estancamiento. Durante las últimas décadas, el desarrollo de la productividad en este sector ha sido relativamente lento y se ha dado una creciente migración de la población rural hacia las ciudades y el exterior. Otra dimensión de cambio es la diversificación de las fuentes de ingreso en las áreas rurales, con un peso cada vez más grande de ingresos no agrícolas (provenientes de actividades de servicios, comercio, remesas y, en menor medida, transformación rural).

En la actualidad el desarrollo rural ya no depende únicamente de la producción de bienes agropecuarios, sino que incluye un sinnúmero de otras actividades desarrolladas en estrecha vinculación con el entorno nacional e internacional. Los cambios que se presentaron en el medio rural abarcan el reajuste de la estructura demográfica, la incidencia de las redes comerciales, el declive de la competitividad agrícola y la desarticulación de formas tradicionales de cooperación rural. Entre las características del nuevo ámbito podemos mencionar (Fernández/Ramos; Giaracca): el uso multifuncional del espacio rural para fines de producción, transformación y recreación; la gestión del espacio rural para el manejo de los recursos naturales en función de conservar los bosques y fuentes de agua; la integración de la población rural en redes globales de comunicación, información e intercambio mercantil; la descentralización de la institucionalidad rural hacia entidades locales. En su conjunto, estas tendencias se traducen en una revalorización de las funciones del medio rural para que los agentes puedan cumplir con las nuevas funciones.

La economía campesina ha respondido ante estos retos con una paulatina transformación de sus estrategias de producción y supervivencia. A nivel de la producción, se puede notar una creciente diversificación de actividades agrícolas y no agrícolas (pluriactividad), buscando una cierta estabilización de los ingresos y una mayor capacidad para el manejo de riesgos. En el nivel

de la articulación se intensifican las relaciones económicas, sociales y espaciales, de tal manera que la población campesina se vincula con nuevas redes de información y cadenas comerciales. Asimismo se combinan estrategias adaptativas con variadas formas de integración institucional (horizontal y vertical) en función de garantizar el acceso a los bienes, servicios y mercados.

En el plano político, el desarrollo de la nueva ruralidad ha sido fomentado por los procesos de liberalización de los mercados (ofreciendo mayores espacios de intercambio para el sector privado) y la descentralización de la autoridad pública. Por consiguiente, las comunidades rurales vuelven a ser responsables de la gestión local de sus recursos con el propósito de facilitar el manejo y la resolución de los conflictos socioambientales por la vía de la negociación (Gálvez). Además, se pretende mejorar la focalización de la oferta de servicios hacia grupos poblacionales de mayor necesidad (*targeting*). Ocasionalmente, esta descentralización incluye también la reintegración de sistemas locales de justicia (jueces de mesta) basándose en el reconocimiento de los valores tradicionales rurales. Tomando en cuenta la heterogeneidad de las comunidades rurales, la apertura para la democracia local busca generar una nueva dinámica de gobernabilidad que priorice el balance entre el acceso a los recursos (disponibilidad) y la distribución de éstos a través de sistemas locales de cooperación social e integración económica.

El acceso desigual a la tierra ha sido considerado por mucho tiempo como el determinante principal de la pobreza rural. De todos modos en la actualidad su importancia tiende a ser relativizada, y se presta más atención a la disponibilidad de otros activos. En este sentido también son importantes otras dimensiones del capital natural (disponibilidad de agua, calidad del suelo), y el capital financiero (inversiones, crédito y ahorro), humano (educación) y social (organización). Aquellos hogares con una baja participación en los diferentes tipos de activos se ven atrapados en la condición de pobreza. Se ha demostrado que el hecho de tener una variabilidad de recursos en las diferentes áreas puede proporcionar alternativas para salir de la pobreza (De Janvry/Sadoulet).

La diversificación de ingresos en el sector rural se identifica como un mecanismo importante para mejorar el nivel de ingresos. En varios países de la región, el análisis de las fuentes de ingresos del sector rural pobre demuestra la importancia que tienen las actividades salariales y de autoempleo fuera de la parcela (v., p. ej., para Nicaragua, Davis et al.; para Panamá, World Bank LSMS; y para El Salvador, López/Valdés). Sin embargo, entre las actividades fuera de la finca, el empleo agrícola asalariado es un mecanismo de ingreso que sustituye fácilmente la carencia de acceso a la tierra, pero no permite generar una movilidad social duradera. En cambio, el empleo no agrícola presenta mayores opciones para salir de la pobreza, dado que dicha actividad ofrece mejor remuneración y tiende a ser más estable en el tiempo (Clemens/Sanders; Reardon et al.; Weller). Sin embargo, el acceso al empleo no agrícola se mantiene restringido, ya que depende de los niveles de educa-

ción, de la cercanía de centros urbanos y de la existencia de una masa crítica de personas que participen en esas actividades (efecto de vecindad).

Dada la vinculación entre la desigualdad en los niveles de ingresos dentro de la agricultura y las condiciones de acceso a fuentes de ingresos obtenidos fuera de ella, es importante que la forma de enfrentar la pobreza rural sea integral. Esto implica que se deben buscar modalidades efectivas para reducir los costos de transacción y de acceso a los mercados y los servicios, de tal manera que los actores locales construyan la base organizativa con la que puedan lograr una participación equitativa en los procesos de producción, distribución y valorización de bienes y servicios. A tal fin, el sector campesino requiere tanto de la interacción social como de la integración económica para alcanzar su inserción en el proceso de desarrollo rural.

### **La nueva economía institucional**

La nueva economía institucional ofrece un marco analítico para combinar conceptos derivados de la economía, el derecho, la teoría organizacional, la ciencia política, la sociología y la antropología, en función de entender la dinámica del desarrollo de instituciones de la vida social, política y comercial. Su objetivo es explicar qué son las instituciones, cómo se forman, a qué propósitos sirven, cómo se modifican y cómo, si fuera el caso, se deberían reformar (Klein). Dentro de esta tradición, la organización institucional contribuye a reducir los costos de transacción.

Según el punto de vista de la nueva economía institucional, el desarrollo económico es una función de la complejidad y amplitud de las transacciones económicas. La imposición efectiva y a bajo costo de los contratos asociados a las transacciones es clave para la creciente complejidad de éstas, así como para un desarrollo dinámico (North 1990). En la práctica hay reglas formales e informales que rigen el comportamiento de los actores y de esta manera influyen sobre los costos de transacción del intercambio. Las instituciones son definidas como costumbres y reglas que proveen un marco de incentivos o desincentivos para el comportamiento de los individuos (Bastiaensen et al.; North 1986). Las reglas se pueden interpretar como las prácticas del juego según las cuales tendrían que actuar los actores. Separar el análisis de las reglas de la estrategia de los «jugadores» es un requisito necesario para construir una teoría de instituciones. Coleman (1990) plantea que el conjunto de jugadores o las formas de interacción social se pueden denominar «estructura social». Siguiendo esta línea de conceptualización, el entorno institucional local puede ser definido como la estructura social local dentro de la cual circula una diversidad de reglas. Tanto la estructura como las reglas pueden ser caracterizadas por diferentes niveles de formalidad; desde organizaciones formales y leyes, hasta relaciones de amistad y normas de comportamiento. El entorno institucional local condiciona la actividad social y económica de la población local tanto visto desde el nivel agregado de la comunidad como desde el nivel individual. Con respecto a lo último, la posición específica del

actor individual dentro de la estructura social y las reglas que lo rodean determinan en gran parte el proceso de toma de decisión del actor.

La nueva economía institucional parte, como el modelo neoclásico de la economía, del concepto de «homo economicus», es decir que el hombre asume decisiones para maximizar la utilidad. Sin embargo, agrega que las toma en un marco de deficiencias de información, lo cual tiene dos implicaciones distintas (North 1990). La primera dimensión de deficiencias de información se refiere a la capacidad inherentemente limitada de todos los seres humanos para descifrar el ambiente complejo. La segunda dimensión se refiere al tema del acceso a flujos de información. La integración específica de un actor en la estructura social local determina cuáles flujos de información y reglas influirán sobre su comportamiento. A su vez, el actor influye sobre las reglas que lo rodean. Entonces, las reglas son continuamente producidas y mantenidas según procesos de interacción social (Ostrom).

La calidad del entorno institucional local en su relación con las perspectivas de desarrollo, ha sido denominado capital social, popularizado a partir de la publicación de Putnam sobre el estudio comparativo entre el norte y el sur de Italia. Se refiere a aspectos como confianza, redes y normas de reciprocidad, que han contribuido al mayor desarrollo en el norte de ese país. Aunque existe mucho entusiasmo para introducir este concepto en la teoría del desarrollo, todavía hay cierta confusión sobre su definición exacta y su relación con otros factores de desarrollo (Bastiaensen et al.). Coleman (1994) define el capital social como «cualquier aspecto de organización informal social que constituye un recurso productivo para uno o más actores», y lo podemos interpretar como los aspectos de la organización social que constituyen una fuente de desarrollo (Woolcock).

Resulta importante distinguir cuatro dimensiones específicas del capital social. Dos de ellas representan el capital social «desde abajo»: integración y conexión; y otras dos el capital social «desde arriba»: sinergia e integridad (Bastiaensen et al.; Woolcock). La integración se refiere a las estructuras de las redes intracomunitarias. Con mayor integración, existen más vínculos entre las redes, y más relaciones dentro de la comunidad. En tal situación hay una mejor circulación de flujos de información, lo cual disminuye los costos de transacción para el intercambio social y económico. Además fomenta una mayor homogeneidad en las reglas, lo cual reduce los costos de transacción para la cooperación y la acción colectiva. Sin embargo, demasiada integración puede sofocar a la población local. La lealtad a la familia y la comunidad puede desincentivar el avance económico individual debido a la presión social de compartir y seguir determinadas normas. Por esto, se considera que las conexiones con personas de otras comunidades es otra dimensión de capital social. Con mayor conexión, hay acceso a otros flujos de información y a las innovaciones. Además facilita el proceso de integración de la comunidad en mercados más amplios y en estructuras políticas y sociales más amplias y complejas.

Las dos dimensiones de capital social «desde arriba» se refieren a la interacción entre una organización de afuera (p. ej. el Estado o una organización de desarrollo) y la comunidad local. La sinergia indica el nivel de articulación y susceptibilidad de una organización frente a la comunidad. Más sinergia implica más flexibilidad, transparencia y responsabilidad en la relación entre organización y comunidad. El nivel y la naturaleza de la sinergia no son independientes de la naturaleza de la integración local. Si la comunidad local se caracteriza por la segmentación social y/o grandes desigualdades de poder, la sinergia puede implicar complicidad de actores externos en prácticas de corrupción y clientelismo local. Por lo tanto, la dimensión de sinergia tiene que ser equilibrada con la otra dimensión «desde arriba» llamada integridad, que se refiere a la independencia relativa de actores externos. Los actores externos necesitan voluntad y capacidad política para definir reglas de juego objetivas e implementarlas de manera transparente e imparcial. Con suficiente integridad, los actores externos pueden contribuir mucho al sostenimiento y al incremento de niveles de integración local así como fomentar conexiones con el mundo externo.

El marco de políticas agrarias cambia significativamente al tomar en cuenta la conceptualización de la nueva economía institucional y las dimensiones de capital social. Ya no se considera el desarrollo como una oferta externa proveniente del Estado benefactor y planificador, ni como el resultado esperado de un libre juego de las fuerzas de mercado, es decir, lo que resultará de las políticas de liberalización de mercado del paradigma neoliberal. Se considera que las políticas y los programas de desarrollo deben tener como objetivo crear un entorno institucional favorable para el fomento institucional local, que aumente la circulación de información, mejore el funcionamiento de los mercados con costos de transacción más bajos y permita el acceso equitativo a los mercados. Por consiguiente, se presta la mayor atención a la generación de mecanismos que permitan la integración y cooperación (horizontal y vertical) de la población rural y la integridad de los sistemas de gobernabilidad de las comunidades locales.

### **Tierra y organización campesina**

Como se mencionó más arriba, el acceso a la tierra es considerado un recurso fundamental vinculado con la tenencia de otros activos. La tenencia de la tierra ha sido ajustada en varios países de la región a partir de los procesos de reforma agraria. Sin embargo, las acciones del Estado en materia de regulación de la tenencia de la tierra se han reducido en forma significativa. Gran parte de la dinámica del desarrollo rural está enmarcada en el funcionamiento del mercado de tierras (Baumeister 2001).

Los campesinos latinoamericanos sufren una gran inseguridad en esta materia debido al descuido general del registro de los derechos de propiedad. Las reformas les han dado solo un derecho parcial a la tierra y aún existen frecuentes conflictos alrededor de reclamos. En esta situación, la titulación de tierras



resulta ser una condición necesaria para poder ofrecer garantías que conduzcan hacia la inversión privada a favor del aumento de la productividad agraria y en función de mejorar el manejo sostenible de los recursos naturales.

El acceso al mercado de tierras debe tomar en cuenta dos tipos de mercado, el de arrendamiento y el de compra y venta de tierras. Los efectos de procesos de reforma en el mercado de tierras, en términos del aumento o la reducción de la desigualdad de la tenencia difieren entre países y regiones (Carter). Varios estudios indican procesos de concentración de tierras provocados a partir de auges agroexportadores acompañados por la liberalización del mercado de compra-venta. Sin embargo, el auge de las exportaciones de productos vegetales (en el altiplano de Guatemala) y no tradicionales ha provocado una transferencia de tierra de fincas medianas hacia fincas pequeñas. En el caso del mercado de arrendamiento, se sugiere que esta subcontratación es más frecuente. Asimismo, la creciente demanda de productos agrícolas «especializados» tiende a fomentar un proceso de intensificación de la agricultura basándose en sistemas de conocimiento del manejo de cultivos. A la par, se ha notado un aumento de sistemas modernizados de mediaría que permita al pequeño productor el acceso a créditos e insumos. Finalmente, hay una creciente incidencia de la agricultura por contrato donde productores se vinculan con empresas comerciales para el suministro de productos con calidad definida.

La competitividad de la pequeña y mediana producción campesina determina en gran medida la disposición de actuar como comprador o vendedor, así como arrendatario o arrendador, en el mercado de tierras. Como consecuencia, la redistribución de la tenencia a través del mercado puede hacerse efectiva a partir de la demanda, fomentada con sistemas de crédito a largo plazo y/o fuentes de ingresos alternativos. Para tal efecto, resulta imprescindible la regulación de los derechos de uso, de transferencia y de herencia, garantizando que los campesinos puedan recuperar el valor de sus inversiones. Por otro lado, en áreas cercanas al casco urbano, el valor de la tierra se determina cada vez más por el uso no agrícola, lo que puede reducir la factibilidad de una redistribución de tierras a través de mecanismos de mercado (v., para El Salvador, Childress).

La dinámica del funcionamiento del mercado de tierras tiene repercusiones para aspectos de organización campesina (Baumeister 1999). Después de la reforma agraria, los beneficiarios han vendido una parte significativa de las tierras originalmente controladas. Sin embargo, detrás de las ventas se pueden observar diferentes estrategias, vinculadas con características específicas de los beneficiarios y con las condiciones locales de acceso a los mercados complementarios (de capital y trabajo). Parte de los campesinos ha podido consolidar su estatus a través de un mejor aprovechamiento de la tierra controlada. La venta o arrendamiento parcial puede conformar una estrategia para lograr este resultado. Con el fin de fortalecer las estrategias de los campesinos beneficiarios, se requiere una transformación fundamental en materia de organización campesina, buscando estructuras gremiales que dispon-

gan de una visión empresarial del agro, que reconozcan la representatividad y la participación de la base, y que sean capaces de generar alianzas con otros sectores dentro y fuera del sector agropecuario. Asimismo, la organización campesina asume cada vez menos funciones en la tradicional «lucha por la tierra», y más bien busca liderazgo en la negociación institucional y la definición y vigilancia de las reglas y procedimientos de contratación para la integración económica y social.

### **Intercambio de tecnologías**

El reforzamiento de la competitividad de la economía campesina también requiere una transformación de los sistemas de producción agropecuaria. Dados los ajustes macroeconómicos en materia de aumento de los costos de los insumos y la mayor integración en el mercado, la producción campesina busca una mejoría de su productividad a partir de un uso racional de los factores de producción. En principio se pueden distinguir dos caminos diferentes para la intensificación de la producción campesina, haciendo uso de insumos externos (agroquímicos) o bien de insumos internos (estiércol, residuos de cosecha, cultivos de cobertura, agroforestería, etc.). La evaluación de las diferentes opciones apropiadas de cambio tecnológico debe tomar en cuenta criterios de rendimiento y de flexibilidad (Ruben/Lee).

Se ha enfatizado la importancia de una adecuada combinación de insumos internos y externos para garantizar el aumento sostenido de la productividad de la tierra y del trabajo (Ruben). Para tal efecto, se requiere de un uso racional de ciertos insumos externos en función de facilitar la efectiva absorción de los nutrientes. El criterio decisivo para la adopción de mejoras tecnológicas descansa en el efecto sobre la remuneración de la mano de obra, dado que muchos productores campesinos están también insertados en el mercado laboral y enfrentan altos costos de oportunidad del trabajo. Esto implica una nueva modalidad de evaluación tecnológica, la cual no solo aprecia los efectos sobre los rendimientos (producto por hectárea) sino también toma en cuenta la valorización del recurso laboral (producto por día de trabajo).

La vulnerabilidad de los sistemas de producción agropecuaria frente a cambios climáticos (como los provocados por El Niño) o desastres naturales (como el huracán Mitch) reciben una creciente atención. Esto requiere nuevos métodos para reforzar la resistencia y resiliencia agroecológica campesina ante dichos eventos. Haciendo uso de métodos de investigación participativa, se ha confirmado que productores que mantienen prácticas agroecológicas tienen mayor capacidad para enfrentar los daños ocasionados por ajustes agroclimáticos. La aplicación de métodos de conservación de suelos permite reducir notablemente los riesgos de pérdidas económicas. Dichas prácticas se encuentran en mayor medida entre productores que disponen de suficiente mano de obra familiar. Por otro lado, los hogares con mayor inserción en el mercado laboral, reducen riesgos por la diversificación de las fuentes de ingreso, pero pueden ser más susceptibles a daños en sus fincas debido a la me-

nor dedicación y atención a su conservación. Aunque existe gran variabilidad entre países y sitios, las actividades de conservación de suelos permiten reforzar la capacidad de resiliencia de los sistemas de producción (Holt-Giménez et al.; Clemens et al.).

Para el fomento de la adopción de dichas tecnologías los sistemas tradicionales de experimentación y extensión ya no son adecuados. Dando la debida prioridad a la generación y demanda de tecnologías apropiadas, implica que los productores campesinos asuman un papel protagónico en materia de innovación y adaptación de sistemas de producción de acuerdo con su disposición de recursos (calidad de la tierra, calificación de la fuerza de trabajo). La creciente importancia de movimientos de «innovadores campesinos» y la apertura de redes de intercambio bajo la modalidad «campesino a campesino», ofrecen mayores opciones para la generación de nuevos conocimientos. A la par del intercambio horizontal, la vinculación económica con los mercados les permite tener acceso a los criterios de calidad y oportunidad que rigen el intercambio comercial. La transparencia del mercado es una condición vital para lograr una intensificación de la producción y constituye una premisa para realizar inversiones en las fincas, con ciertas garantías de recuperación.

El debate sobre los caminos para mejorar la productividad y la sostenibilidad de los sistemas de producción campesina demuestra la importancia de identificar opciones tecnológicas para el desarrollo de fincas que requieren un uso limitado y una alta remuneración de la mano de obra familiar. Una alternativa promisoría consiste en el fomento de sistemas de inversión en fincas a partir del reciclaje de los ingresos generados en el mercado laboral (Ruben/V.d. Berg.). Asimismo, la diversificación del trabajo fuera de la finca no representa necesariamente un obstáculo para el desarrollo rural, sino más bien ofrece acceso a recursos financieros que permiten contrarrestar los efectos de limitaciones de acceso al crédito. Además, la migración contribuye a generar información sobre alternativas tecnológicas, organizativas y mercantiles que pueden ser aprovechadas para la transformación de la economía campesina.

## **Financiamiento rural**

Para poder realizar inversiones en fincas, generalmente se considera como condición vital el acceso a sistemas de crédito y ahorro rural. A partir de la privatización del sistema bancario, la cobertura y atención del financiamiento para el sector agropecuario han sido reducidos drásticamente. Como respuesta, se han presentado en América Latina un sinnúmero de iniciativas locales para construir sistemas de financiamiento rural (Clemens/Wattel). Sin embargo, no todas las experiencias han sido exitosas y solamente unas pocas iniciativas presentan características de eficacia financiera y de sostenibilidad institucional.

Los problemas para construir sistemas eficaces y sostenibles de financiamiento rural se relacionan con varios factores asociados a las características

propias de la economía rural. El elevado grado de riesgo y los limitados niveles de rendimiento en la agricultura hacen menos atractiva esta actividad para entes financieros formales. Las iniciativas se generan en el ámbito local, donde se presentan problemas de co-variabilidad de riesgos. Hay dificultades en la recuperación relacionadas con el riesgo moral en las relaciones crediticias que carecen de garantías formales. La aplicación de estas garantías no es factible, en muchos casos, por las deficiencias en el marco legal y los altos costos asociados a su ejecución. A partir del esquema contractual de Williamson se puede concluir que la institucionalización del microcrédito debe estar basada en contratos de transacción que reduzcan los riesgos y permitan el cumplimiento y control de los compromisos financieros. La vinculación del crédito a la movilización de ahorros parece fundamental para esta institucionalización, pero el marco legal en la región es inadecuado para lograrla (Nusselder).

No obstante, existen diferentes experiencias exitosas de microcrédito en el marco de diversos tipos de instituciones financieras. Wattel/Sanders analizan experiencias exitosas en América Central, en el marco de una tipología elaborada con base en criterios referentes al grado de especialización o diversificación de las actividades financieras y el sistema de propiedad de la institución (estatal, privada, cooperativa). Los sistemas cooperativos de ahorro y crédito responden a necesidades concretas de intermediación financiera a través de la oferta de productos financieros de menor tamaño y mayor flexibilidad en función de reducir los gastos de transacción. De hecho, es una forma de institucionalización consistente con la conclusión de Nusselder arriba mencionada, permitida por la legislación en la mayoría de los países de la región. Otro ejemplo es el esquema de bancos comunales o cajas rurales, aunque muchas veces éstos operan fuera del marco legal.

También se observan experiencias de microcrédito por instituciones privadas que logran prestar servicios adaptados y sostenibles. El uso de garantías alternativas por algún tipo de capital social, en el marco de una relación duradera entre prestamista y prestatario(s), parece vital. El principio de la gradualidad en el acceso a préstamos permite incentivar el pago y reducir el riesgo moral. En todos los casos, la transparencia, disciplina y responsabilidad son características de las instituciones exitosas (Wattel/Sanders).

La consolidación de los sistemas financieros rurales requiere, sin embargo, una mayor atención para la escala de operaciones, y vinculado a ésta, una mayor cooperación entre iniciativas locales a través de redes y sistemas de dos pisos (Pomareda). El ámbito de los servicios financieros rurales ha sido una de las áreas que recibió mayor atención en el diseño de programas de desarrollo rural en la última década. Se ha notado que el acceso al crédito cumple varias funciones, tanto para la producción como para el consumo. Además el crédito y el ahorro son mecanismos no solamente de inversión sino también instrumentos de seguro, que reducen la vulnerabilidad de los hogares rurales (Zeller et al.). La modernización de los antiguos sistemas de «cré-

dito dirigido», tan populares en los programas de desarrollo rural en los años setenta y ochenta, a través de la suscripción de contratos comerciales y convenios de cooperación permitirá una mayor transparencia del mercado financiero rural.

### **A manera de conclusión**

Las diferentes contribuciones de la economía institucional al análisis de las dimensiones de la nueva ruralidad, coinciden en señalar que para el fomento del proceso de desarrollo rural en la región latinoamericana se requiere de acciones decisivas en materia de inversión pública y privada, a partir de la reconstrucción de los mercados y servicios rurales y el fortalecimiento de las instituciones agrarias y la sociedad civil. En vez de considerar estas inversiones como un cargo social en función de reducir la pobreza, prevalece un enfoque de eficacia, que busca disminuir las distorsiones del mercado y adaptar las instituciones en el ámbito rural para lograr un aumento sostenible de la productividad de los recursos naturales y humanos.

Las nuevas alternativas de desarrollo rural surgieron desde dinámicas e iniciativas de actores locales y han sido reforzadas posteriormente a través de programas y proyectos de cooperación nacional e internacional. En el ámbito académico se hacen esfuerzos para su sistematización, con el objeto de identificar los factores críticos y las condiciones específicas que determinen en diferentes contextos su viabilidad. Reconociendo la necesidad de mantener un enfoque flexible y adaptativo de intervención local, podemos derivar algunas características generales que prevalecen en casi todos los aportes:

- Diversidad de fuentes de ingreso. La economía campesina descansa sobre una multiplicidad de actividades, generando ingresos desde la producción y comercialización agropecuaria y a partir del trabajo asalariado fuera de la finca.
- Variabilidad y riesgos. Los sistemas de producción campesina están basados en una gran diversidad de cultivos y tecnologías, buscando un cuidado balance entre la seguridad agroalimentaria, la generación de ingresos y la diversificación de riesgos agro-ambientales.
- Derechos de propiedad. El fomento de las inversiones en fincas requiere de una clara definición de los derechos de uso, propiedad y transferencia de tierras.
- Tecnologías intensivas. La intensificación de la producción agropecuaria campesina requiere de tecnologías de limitada demanda de mano de obra, en función de garantizar un elevado retorno al trabajo familiar.
- Inversión pública y privada. El refuerzo de la producción campesina requiere de un programa balanceado de inversiones públicas y privadas que garantice el acceso a los mercados a menores costos de transacción y genera una alta rentabilidad.

– Desarrollo institucional. Las iniciativas locales deben buscar una inserción horizontal y vertical en función de garantizar una escala mayor de operaciones y el mejor manejo de riesgos.

– Cooperación y contratos. Los programas de desarrollo rural deben basarse en compromisos, normas y reglas locales como elementos fundamentales para lograr la acción colectiva coherente.

Si en el futuro próximo se logra respetar estos principios fundamentales para el diseño de las políticas de desarrollo agrario y los proyectos de desarrollo rural, se vislumbra una perspectiva duradera para el fomento de la economía campesina y la reducción de la pobreza rural en el agro latinoamericano.

## Referencias

- Bastiaensen, J., J. Vaessen, y B. D'Exelle: «Capital social y financiamiento para el desarrollo rural local en Nicaragua: perspectivas institucionales sobre desempeño e impacto» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 211-231.
- Baumeister, E.: «Iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de las reformas agrarias en América Central» DP 105, Unrisd, Grassroots Initiatives for Land Reform, Ginebra, 6/1999.
- Baumeister, E.: «Las reformas agrarias en Centroamérica: un balance de sus resultados al finalizar los años 90» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 67-86.
- Carter, M.: «Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra en economías posliberales de América Latina» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 47-65.
- Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000*, Cepal, Santiago de Chile, 2000.
- Childress, M.: *Experiencias con los mercados de tierra de Honduras y El Salvador*, Land Tenure Center, Wisconsin, 1997.
- Clemens, H. y C. Wattel: «Rural Lending by Projects: Another Cycle of Unsustainable Interventions in Credit Markets? An Analysis of Case Studies in Central America» en J.P. De Groot y R. Ruben (eds.): *Sustainable Agriculture in Central America*, Macmillan, Houndmills, 1997, pp. 210-230.
- Clemens, H. y A. Sanders: «El papel de los ingresos fuera de la finca en el financiamiento de la producción agropecuaria: el caso del centro de Panamá», ponencia presentada en el seminario Cambios en el Pensamiento y la Práctica del Desarrollo Rural en Centroamérica, CDR / Embajada de los Países Bajos, San José de Costa Rica, 16 de noviembre de 1999.
- Clemens, H., A. Sanders y R. Cruz: «Vulnerabilidad y desastres naturales: el caso de los agricultores de Las Segovias, Nicaragua» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 141-156.
- Coleman, J.S.: *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, 1990.
- Coleman, J.S.: «A Rational Choice Perspective on Economic Sociology» en N.J. Smelser y R. Swedberg (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- Davis, B. et al.: *The Agricultural Sector in Nicaragua*, FAO, 1998.

- De Janvry, A. y E. Sadoulet: «Pobreza rural y el diseño de efectivas estrategias de desarrollo rural» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 23-43.
- Fernández, G. y A. Ramos: «Innovación y cambio rural» en *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* N° 69 (55), Barcelona, 2000, pp. 1-11.
- Gálvez, M.T.: «Manejo colaborativo de conflictos en áreas de frontera agrícola» en *Memoria del encuentro internacional ruralidad sostenible basada en la participación ciudadana*, Honduras, 10/1999, pp. 115-117.
- Giaracca, N. (ed.): *Una nueva ruralidad en América Latina*, Clacso, 1996.
- Holt-Giménez, E., P. Chaput, A.S. Recinos Montes, G. Rodríguez, M. Camposeco, M. Zuleta y N. Arróliga: «Medición de la resistencia agroecológica campesina frente al huracán Mitch» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 119-140.
- López, R. y A. Valdés: «Rural Poverty in Latin America. Analytics, New Empirical Evidence, and Policy», The World Bank, Technical Department, Latin America and the Caribbean Region, Washington, D.C., 1997.
- North, D.C.: «The New Institutional Economics» en *Journal of Institutional and Theoretical Economics* N° 142, 1986, pp. 230-237.
- North, D.C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Nusselder, H.: «Finanzas rurales en Centroamérica: la vía difícil a la institucionalidad» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 159-178.
- Ostrom, E.: «A Behavioral Approach to Rational Choice Theory of Collective Action» en *American Political Science Review* N° 92 (1), 1998, pp. 1-22.
- Pelupessy, W. y R. Ruben: «A Critical Appraisal of Agrarian Policies in Central America» en Pelupessy y Ruben (eds.): *Agrarian Policies in Central America*, Macmillan, Houndmills, 2000, pp. 1-16.
- Pomareda, C.: «Articulación de intermediarias financieras rurales» en *Desarrollo de sistemas financieros rurales de segundo piso*, Ifain-CDR, San José de Costa Rica, 2000, pp. 119-201.
- Putnam, R.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Reardon, T., M. Cruz, y J. Berdegú: *Los pobres en el desarrollo del empleo rural no-agrícola en América Latina: paradojas y desafíos*, Rimisp, Santiago de Chile, 1998.
- Ruben, R. y D.R. Lee: «Combining Internal and External Inputs for Sustainable Intensification», Ifpri 2020, Brief N° 65, Washington, 2000.
- Ruben, R. y M. v.d. Berg: «Nonfarm Employment and Poverty Alleviation of Rural Farm Households in Honduras» en *World Development* N° 29 (3), 2001, pp. 549-560.
- Ruben, R.: «Políticas y tecnologías para el uso sostenible de recursos naturales: la experiencia centroamericana» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 89-117.
- Wattel, C.J. y A. Sanders: «La experiencia del microcrédito en Centroamérica. Una interpretación selectiva de las prácticas y lecciones aprendidas» en H. Clemens y R. Ruben (eds.): *Nueva ruralidad y política agraria: una alternativa neoinstitucional para Centroamérica*, Nueva Sociedad / CDR, Caracas, 2001, pp. 179-208.
- Weller, Jürgen: «El empleo no agropecuario en el istmo centroamericano» en *Revista de la Cepal* N° 62, 8/1997, pp. 75-90.
- Williamson, O.E.: «The Institutions and Governance of Economic Development and Reform» en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., 1994, pp. 171-197.
- Woolcock, M.: «Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework» en *Theory and Society* N° 27, 1998, pp. 151-208.
- World Bank: *Panama LSMS*, The World Bank, Washington, D.C., 1998.
- Zeller, M., G. Schrieder, J. Von Braun y F. Heidhus: «Rural Finance for Food Security for the Poor: Implications for Research and Policy» en *Food Policy Review* N° 4, Ifpri, Washington, D.C., 1997.

# Agricultura: el eslabón perdido

UGO PIPITONE

**El presente ensayo repasa distintas experiencias históricas de desarrollo agrícola nacional como condición necesaria para alcanzar un desarrollo sostenido que soporte la diversificación económica y la modernización del Estado. En el caso de los países de América Latina, todavía está pendiente una serie de reformas agrícolas que permitan superar el subdesarrollo estructural. La pobreza rural, la miseria urbana y la debilidad de las instituciones públicas son el reverso de variables políticas de modernización que, a lo largo del siglo xx, han obviado atacar el atraso desde sus verdaderas causas.**

**H**ay por lo menos dos aspectos de ese universo de historias que llamamos América Latina sobre los cuales la contundencia es inevitable: el fracaso a lo largo de casi dos siglos de vida independiente en los territorios del Estado y la agricultura. Obviamente, fracaso es una palabra demasiado estruendosa, pero tal vez no del todo inadecuada para sintetizar recorridos históricos que no depositan, en estas partes del mundo, instituciones públicas y estructuras agrarias capaces de sostener (e interactuar con) procesos de desarrollo de largo plazo. Hace ya muchas décadas Latinoamérica se ha vuelto símbolo mundial de aquello que, con fina ironía, el lenguaje diplomático define como «países en vías de desarrollo».

## **Estado y agricultura: el doble fracaso**

Símbolo de un camino (hasta ahora) sin fin que contrasta con las experiencias de salida del atraso que, en Occidente y en Oriente, no han requerido más de dos generaciones. Esta, por lo menos, es la historia que nos cuentan Suecia, Dinamarca y Japón a fines del siglo xix, y Corea del Sur o Taiwán a fines del siglo recién cerrado. Pero entre el río Bravo y el Cabo de Hornos, la historia es diferente. Tenemos aquí un viajero que recorre la «vía del desarrollo» cargando, y transfiriendo de una generación a otra, dos bolas de hierro amarradas a los pies. Denominemos una Estado y la otra agricultura.

---

UGO PIPITONE: miembro investigador del Centro de Investigación y Docencias Económicas - CIDE, México.

**Palabras clave:** desarrollo económico, desarrollo agrícola, subdesarrollo, América Latina.

Dos siglos de construcciones nacionales que, sin exagerar mucho, bien podrían ser descritos como *La danza inmóvil* de Manuel Scorza: un moverse en círculo alrededor de dos *tareas* sustancialmente irresueltas. ¿Cuáles tareas? Digámoslo brutalmente: convertir la socialidad institucionalizada en un estímulo más que en un obstáculo a la creatividad de los individuos; hacer del mundo rural un espacio recorrido por los dos signos de la modernidad: innovación técnica y construcción del ciudadano. El incumplimiento satisfactorio<sup>1</sup> de estas *tareas* ha significado, por siglos, un arcaísmo social (de obvias bases rurales) productor de una infinita variedad de arcaísmos políticos e institucionales.

Y como resulta obvio, el máximo símbolo de un ya lejano fracaso rural son hoy esas megalópolis latinoamericanas (producto de generaciones de campesinos que escapan de las miserias de la vida rural) donde delincuencia, opulencia, pobreza y modernidad conviven hasta convertirse en símbolo estético (*Blade Runner docet*) del futuro temido: una especie de utopía negativa cumplida en América Latina antes que en otras partes. A través de sus grandes ciudades, Latinoamérica indica al mundo hacia dónde no hay que ir. Y si a eso añadimos geografías nacionales a piel de leopardo, con zonas modernas y dinámicas, y enteras regiones libradas a una miseria consuetudinaria, se tendrá el cuadro, más o menos completo, de lo que llamamos subdesarrollo.

Una gran porción de la fragilidad de las instituciones en esta parte del mundo constituye el reflejo de la impotencia nacional para construir estructuras agrarias modernas, capaces de productividad y de integración social. Y será respondiendo a las crispaciones y sacudidas asociadas a una pobreza en gran medida de origen rural que América Latina tendrá instituciones cíclicamente recorridas por caudillos iluminados, presidentes grises en entramados de compromisos paralizantes, golpistas como redentores de la patria, sofocantes redes clientelares y cíclicas iluminaciones tecnocráticas. Una eterna nueva fundación. Un interminable, y normalmente frustrado, re-comenzar en búsqueda del milagro decisivo.

Ninguna democracia puede construirse sólidamente sobre la exclusión de grandes grupos sociales. Todo proceso de desarrollo es de integración social, o no lo es. Lo que no constituye una vaga afirmación ideológica sino una repetida, y antigua, enseñanza histórica que viene desde la Holanda del siglo xvii hasta Corea del Sur o Malasia en las décadas finales del siglo xx. Y el primer paso hacia la formación de tejidos sociales capaces de moverse en dirección de una creciente integración interna, es, justamente, la modernización de la agricultura y la activación de nuevas energías productivas en las economías locales. Fallar ahí es poner las condiciones para fallar sobre todo lo que sigue. Los ejemplos de universos rurales que no encuentran a lo largo de periodos históricos prolongados un rumbo sostenible de modernización es-

1. Gracias al carácter de «ensayo» de estos apuntes, me siento exonerado de la tarea de explicar el sentido del adjetivo «satisfactorio».

tán a la vista: antes Rusia y después la URSS, el sur de Italia, España, etc. Y no será en tales sitios donde el Estado adquiera rasgos de transparencia, eficacia y legitimación social, para no hablar, obviamente, de probidad de la administración pública. América Latina pertenece, por su desgracia, a este universo de experiencias de modernización agraria frustrada: una mezcla de rigideces y fragilidades preparadora de muchas otras. Una tarea incumplida que traba y deforma los esfuerzos generales de desarrollo construidos sobre esta ausencia.

Por determinista que parezca, no sería fácil imaginar la energía nuclear sin la aritmética que la hizo posible. Y más arduo sería imaginar el renacimiento del comercio en la baja Edad Media sin el descubrimiento previo de la rueda. De la misma forma, no es fácil imaginar procesos de salida del atraso con instituciones frágiles, agriculturas poco productivas y universos rurales altamente segmentados. La historia moderna no nos indica caminos de este tipo. Hablar de prerequisites es siempre peligroso por la reducción de la historia real a una ingeniería sistémica de ingredientes intercambiables. Pero, determinista o no, la experiencia de otras partes del mundo sugiere que no hay camino a la modernidad sin instituciones de «buena calidad», capaces de generar un entorno de legitimación social y dignidad sustancial del Estado (más allá de los oropeles cívicos y la inagotable retórica patriótica) y sin realidades rurales altamente productivas y socialmente integradas. No poder cumplir satisfactoriamente estos dos *requisitos* ha llevado a varios países a perderse en ese laberinto de impotencias cruzadas que (a falta de precisión científica y fantasía léxica) llamamos subdesarrollo: una persistencia de rasgos institucionales y económicos incompatibles con la puesta en movimiento de las múltiples acciones y reacciones sociales propias de los procesos exitosos de desarrollo.

Dicho lo cual, es necesario precisar de inmediato que el desarrollo es siempre una fórmula química única: política, cultura, comportamientos colectivos y circunstancias externas se mezclan formando *combinaciones* nacionales irrepetibles. Pero, aun en medio de una inagotable heterogeneidad, instituciones y agricultura son condiciones insalvables. La historia del capitalismo es historia de construcción institucional y no solamente de mercados, competencia e innovación tecnológica. Y, por otro lado, no existen caminos exitosos de industrialización que se hayan construido sobre estructuras agrarias atrasadas y de escaso dinamismo. Si la historia dice algo, el mensaje parecería ser bastante obvio.

Retrocedamos en el tiempo. Es en estos dos espacios (instituciones públicas y agricultura) donde comienza a despuntar la modernidad desde las ciudades mercantiles de la baja Edad Media: la búsqueda de formas eficaces de autogobierno (que quedará frustrada al interior de las murallas urbanas) y la superación de los arcaísmos (sociales y técnicos) asociados a comunidades rurales solidarias y cerradas y a latifundios semiserviles. Lo que quedará al margen de esa corriente histórica de cambio (las llanuras rusas y la penínsu-

la ibérica, Escandinavia y el sur de Italia) pagará altos costos seculares en términos de: a) mutua y arraigada desconfianza entre sociedad e instituciones (desde el absolutismo del *ancien régime* hasta el comunismo soviético); y b) persistencia de una sociedad rural envuelta en la miseria, la ignorancia y recurrentes explosiones de ira colectiva. En el escenario mundial algunos países llegaron antes y otros después a cumplir uno u otro (o ambos) *requisitos*. Los países que no pudieron hacerlo quedaron atrapados en la danza inmóvil del subdesarrollo. Sin instituciones eficaces y socialmente legitimadas, cualquier posibilidad de transformación agraria queda anulada en las redes de la corrupción institucional y de poderes oligárquicos que hacen del control social un sustituto de la innovación tecnológica. Un Estado débil tiende a confirmar estructuras agrarias arcaicas, y esas mismas estructuras acentúan la debilidad del Estado. Un persistente, y paralizante, círculo vicioso.

El atraso social y productivo de la agricultura recorre el cuerpo de las naciones latinoamericanas como una falla geológica sobre la cual se han construido instituciones fatalmente frágiles. Las *tareas* incumplidas permanecen como un fondo de fallas sistémicas que impiden a lo nuevo (venga de donde venga: de la industrialización o del comercio exterior) desplegar sus potencialidades positivas. Una vieja enfermedad que contagia lo nuevo reclamándole, silenciosa o estruendosamente, sus problemas irresueltos. Una enfermedad que no impide lo nuevo, simplemente lo deforma. En una palabra: el subdesarrollo. Tenemos aquí un calvario secular de reformas agrarias fallidas, ausencia de reformas agrarias (con Brasil como máximo ejemplo hemisférico), olvidos del mundo rural, montañas de retórica, ingenuidades milenaristas, oligarquías como hipotecas sobre el futuro, matanzas que a veces llegan a las primeras páginas de los periódicos y millones de muertes silenciosas, clientelismos políticos locales y sepa Dios qué más. Inútil decir que cuando lo anterior se mezcla con *problemas* indígenas, resulta lo peor de lo peor: explotación inverecunda, marginalidad, muertes infantiles decretadas por la miseria y la enfermedad antes de la concepción, uso político del campesinado para llenar plazas y racismos persistentes bajo la costra nacional-patriótica.

¿Cómo se gestó este inacabado desastre regional? Queda abierta aquí una tarea de reflexión histórica, en gran parte por hacerse. América Latina es una y numerosa, y las variantes nacionales alrededor de la misma falla sistémica de construcción nacional son muchas. La *fórmula* latinoamericana del subdesarrollo (una modernización que nada contra la corriente de instituciones enfermas y agriculturas arcaicas) está compuesta por varios ingredientes: la herencia de estructuras agrarias premodernas *importadas* de Europa (latifundio y monocultivo exportador), iluminaciones industrializadoras, oligarquías agrarias poderosas, alianzas estratégicas con Estados Unidos como protección política externa de estructuras productivas técnicamente modernas y socialmente primitivas (el golpe guatemalteco contra Arbenz es casi un arquetipo), falta de ideas y voluntades políticas, distribución de tierras marginales como compra de paz social y un largo etcétera. Cada país encarna una combinación única de estos, y otros, ingredientes. Pero no nos ocuparemos

aquí de estos temas; otros estudiosos lo harán en este número de la revista. Nuestro interés es: justificar, desde el punto de vista de la historia (moderna y contemporánea), lo que se ha dicho hasta aquí acerca de la centralidad de la agricultura en los procesos de modernización. Las comparaciones históricas sirven justamente para descubrir en las experiencias ajenas las propias deficiencias.

### **Tres tiempos, seis países**

Y dos regiones: Asia y Europa. Movámonos en este escenario tratando de reconocer los signos más luminosos de experiencias de modernización que serían impensables sin sus previas o concomitantes transformaciones rurales. Los tiempos son los que corresponden a tres ciclos históricos: antes de la Revolución Industrial (Holanda e Inglaterra), a fines del siglo XIX (Dinamarca y Japón) y a fines del siglo XX (China y Corea del Sur). Es obvio que un recorrido de esta amplitud supone reflexionar con un machete en mano: el uso del florete supondría divagaciones, precisiones y discusiones que no son aquí posibles.

Naturalmente se trata de experiencias muy diversas entre sí: tiempos, circunstancias internacionales, fórmulas políticas, entornos sociales e ideas dominantes en cada periodo no son sustancias homologables al interior de una especie de canon universal de modernización rural. Y sin embargo, estas experiencias comparten un rasgo común fundamental: todas ellas ocurren *antes* de la activación de (en algunos casos concomitantemente con) procesos de aceleración productiva y transformación estructural de las economías involucradas. Un elemento más: si la modernización rural abarca un periodo de siglos en Holanda e Inglaterra, cuanto más nos acercamos al presente descubrimos el mayor papel del Estado en la promoción de la transformación agraria y la concentración en pocas décadas de incrementos sustantivos en producción, productividad y bienestar rural. Aquello que en el pasado lejano requirió siglos, en tiempos recientes no parecería requerir más que un puñado de décadas.

**Holanda e Inglaterra.** Desplazándonos de sur a norte en las que serán las Provincias Unidas, encontramos con más frecuencia, incluso desde tiempos carolingios, la figura del agricultor independiente en un contexto que podríamos definir de democracia rural. Desde la baja Edad Media tenemos aquí una sociedad rural libre de aristocracia terrateniente y recorrida por redes de mutua cooperación entre granjeros independientes. La tarea colectiva es naturalmente la de ganar tierra al mar, o mejor dicho, ganar a la agricultura las tierras pantanosas del occidente del país, lo que requiere un complejo sistema de diques y de bombas accionadas por molinos de vientos que descargan hacia el Mar del Norte las aguas acumuladas en las tierras bajas. Trabajo de siglos como muestra cualquier mapa de un país que literalmente *se hizo* a sí mismo incluso desde el punto de vista territorial. En Frisia, al norte, debido a la necesidad de administrar por consenso complejas redes de drenaje, apare-

ce tempranamente el voto campesino vinculado a la propiedad de cierta superficie de tierra. La distribución de la tierra ganada a los pantanos y la permanente regulación de los niveles de las aguas, obligan aquí a una estricta cooperación. Con razón señala De Vries:

Los débiles poderes señoriales, la fuerza de los vínculos entre granjeros libres, los derechos autónomos de las mesas de drenaje y la organización capitalista del movimiento de colonización habían dotado a la región marítima de los Países Bajos con derechos de propiedad y de tributación fiscal de un tipo moderno mucho antes del súbito despliegue de la supremacía económica de Amsterdam y otras ciudades holandesas.<sup>2</sup>

Cuando en la segunda mitad del siglo XVI se multiplican las importaciones de trigo desde el Báltico<sup>3</sup>, la agricultura de las provincias es forzada a abandonar progresivamente su anterior perfil cerealero para moverse a una especialización en productos de mayor valor agregado, con alta demanda para el consumo interno y para las redes de comercio mundial, que han comenzado a establecerse alrededor del puerto de Amsterdam: lino, mantequilla, productos de jardinería, turba, aceites varios, cáñamo, quesos, tintes, etc. Aquí comienza a resultar evidente lo que es el desarrollo económico: multiplicación de iniciativas productivas, competencia, innovación tecnológica, salarios en crecimiento de largo plazo, capacidad de interactuar con beneficio en los comercios internacionales. En el hormiguero de iniciativas productivas que son las Provincias Unidas, la agricultura no constituye un obstáculo a una sociedad en transformación, sino que es su inicial y principal impulso. Pocas razones de asombro hubo, entonces, por el hecho que en los siglos XVI y XVII la agricultura de las Provincias Unidas fuera probablemente la más productiva de Europa<sup>4</sup>, con una forma de tenencia de la tierra basada en propiedades familiares independientes<sup>5</sup>.

La experiencia inglesa, en la otra orilla del Mar del Norte, será muy distinta. Partamos del siglo XVI. En las cinco décadas centrales de este siglo, mientras la población de Inglaterra y Gales crece más de dos veces, los precios del trigo se multiplican por siete<sup>6</sup> y desde entonces se refuerzan dos procesos

---

2. Jan de Vries: «On the Modernity of the Dutch Republic» en *Journal of Economic History* vol. XXXIII N° 1, 1973, p. 202.

3. Los grandes terratenientes polacos, vinculados a los mercados de exportación y que usan trabajo servil, constituyen el arquetipo de una modernización rural aristocrática al estilo de Porfirio Díaz en México, de las plantaciones de tabaco y algodón en el sur de EEUU o de azúcar en el nordeste brasileño. Una «modernización» que no crea mercado interno pero está vinculada a los mercados internacionales. Y es suficiente dar una mirada al sur de EEUU hoy o a México y Brasil de la actualidad para formarse una vaga idea del desastre social y económico que esta *vía de modernización* rural ha dejado como herencia.

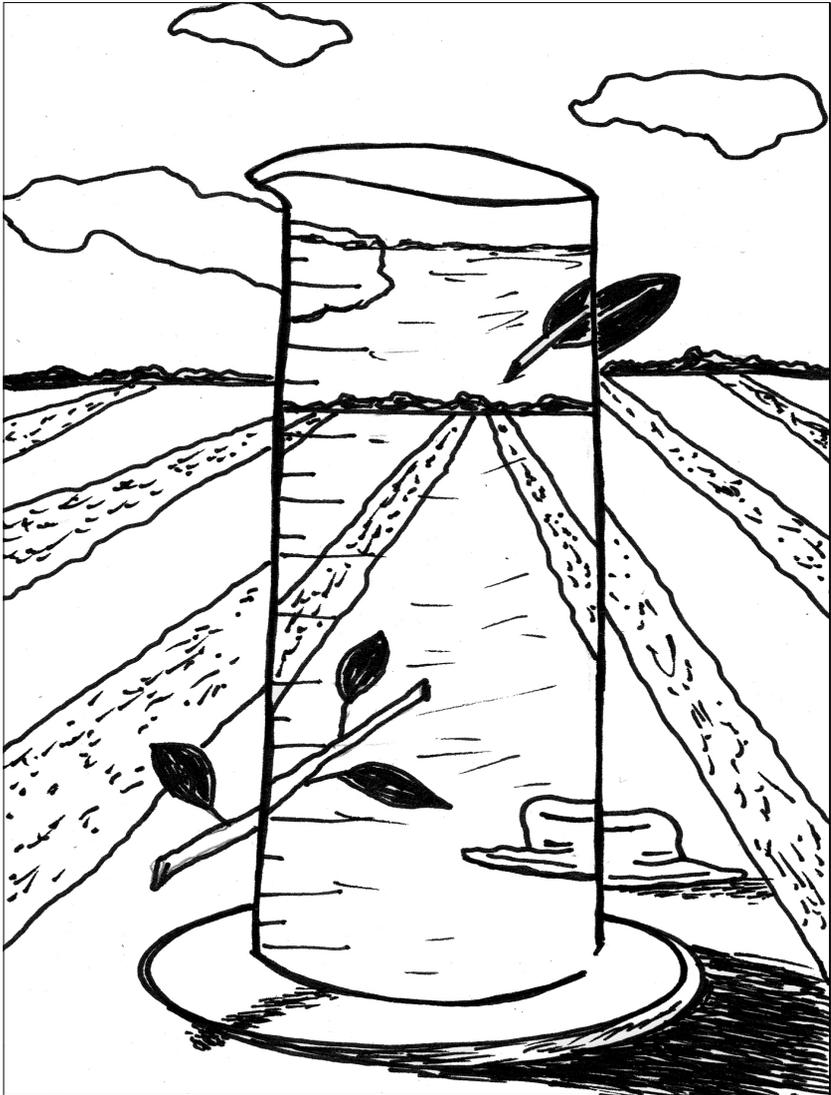
4. Slicher Van Bath: *Historia agraria de Europa occidental*, Península, Barcelona, 1979 (v. Apéndice III).

5. Jan de Vries: *The Dutch Rural Economy in the Golden Age, 1500-1700*, Yale University Press, New Haven, 1978, pp. 45-50.

6. Charles Wilson y Geoffrey Parker: *Una introducción a las fuentes de la historia económica europea, 1500-1800*, Siglo XXI, México, 1986; Karl F. Helleiner: «The Population of Europe from the Black Death to the Eve of the Vital Revolution» en *Cambridge Economic History of Europe*, vol. IV, Cambridge University Press, Cambridge, 1967, pp. 31-32.

que venían de antes: la privatización de las tierras comunales (*open fields* y *common lands*) y el creciente perfil emprendedor de una aristocracia terrateniente interesada en la mejora de las propias tierras. Si Holanda y las Provincias Unidas son una novedad en el sentido de un camino rural-democrático hacia el desarrollo capitalista, Inglaterra expresa una vertiente rural-aristocrática. Y, en este país, el siglo xvii (cuando aún faltaba un largo trecho para llegar a la Revolución Industrial) se caracterizará por:

– Un difundido entusiasmo rural de las clases altas. La tierra ya no es solo un símbolo de añejos orgullos aristocráticos sino que se convierte en una pa-



sión económica<sup>7</sup>, lo que supone mejoras organizativas y técnicas, despertar de mercados, acotamiento del espacio del autoconsumo y consolidación de una sociedad rural dominada por el cambio. Las innovaciones son muchas, mencionemos dos: la difusión del trébol y otras semillas herbáceas que enriquecen los suelos obviando el barbecho tradicional y permitiendo alimentar los animales estabulados durante el invierno, y las innovaciones de Jethro Tull, que permiten sembrar en surcos paralelos racionalizando el uso del agua y permitiendo el paso de los caballos entre las hileras<sup>8</sup>.

– Una terca voluntad de aprendizaje de las técnicas holandesas, objeto de estudios minuciosos, espionaje e imitación. Los ingleses tienen todo que aprender de los Países Bajos tanto en cuestiones agrícolas como comerciales, marítimas y financieras. En plena guerra civil (en 1645), Sir Richard Weston publica su famoso *Discourse of the Husbandry used in Brabant and Flanders*. Después de la Restauración son contratados ingenieros hidráulicos holandeses para sanear pantanos y diseñar canales. Anotemos al margen que con William III, Inglaterra tendrá un rey de la casa de Orange, o sea holandés.

– Una ulterior reducción de los espacios de la agricultura comunal que, con un costo social alto, hace del siglo xvii un siglo de notables avances de producción y productividad agrícolas.

Cuando llega la Revolución Industrial, a mediados del siglo xviii, habrá varios factores favorables predispuestos por las transformaciones intervenidas en el universo rural. En primer lugar, bajos salarios y abundante mano de obra expulsada de la agricultura tanto por las *enclosures* como por el aumento de la productividad en una frontera agrícola poco elástica. Y, en segundo lugar, abundancia de materia prima agrícola de bajo costo y con un mercado interno que crece mientras la Revolución Industrial absorbe el excedente de mano de obra. La red de canales y caminos de peaje formada en la primera mitad del siglo xvii por un desarrollo agrícola que amplía e integra mercados, se pone ahora al servicio de la Revolución Industrial. Un camino ciertamente más doloroso, por sus consecuencias sociales, que el holandés.

En los dos casos, Holanda e Inglaterra, la servidumbre comienza a desaparecer desde el siglo xiii: la modernidad en marcha no requiere (y es estorbada por) dependencias personales. Pasemos ahora a dos casos de modernización rural tardía.

**Dinamarca y Japón.** Estamos en las últimas décadas del siglo xix, un momento en que ocurren diferentes experiencias exitosas de salidas del atraso. Comencemos por Dinamarca: 500 islas y una península con poca tierra de escasa calidad. Tenemos aquí una experiencia de modernización rural que repite

7. A este propósito son especialmente ilustrativas las observaciones de Daniel Defoe: *A Tour through the Whole Island of Great Britain* [1724-1726], Penguin Books, Harmondsworth, 1971.

8. Peter Mathias: *The First Industrial Nation*, Methuen, Londres, 1976, p. 77.

el rasgo holandés central, o sea la pequeña propiedad familiar independiente pero a partir de condiciones históricas distintas. En Dinamarca la tenencia de la tierra es típicamente premoderna: por una parte, comunidades encerradas en el autoconsumo, la tradición y el igualitarismo (en la forma de socialización de la pobreza)<sup>9</sup>; por la otra, latifundios aristocráticos con mano de obra servil, obtenida en gran medida de las propias comunidades rurales. O sea, feudalismo con incrustaciones de comunismo primitivo<sup>10</sup>. Los cambios llegan aquí tarde, a fines del siglo XVIII. La Gran Comisión Rural creada por la corona y dirigida por el conde Von Reventlow, se encamina en tres direcciones de cambio agrario. La primera es una *conditio sine qua non*: la abolición de la servidumbre, que ocurre en 1788 y que va a marcar un *retardo* de más de cuatro siglos respecto de Inglaterra, Flandes y el norte de Italia, y sin embargo, un siglo antes de Rusia que, con Alejandro II, es abolida solo en 1861. La segunda es la consolidación de las tierras comunales, o sea, la conversión de la posesión consuetudinaria de diversas franjas de tierras comunes (en el sistema de tres campos) en propiedad privada. Y finalmente la introducción de un plazo mínimo para los contratos de alquiler de 50 años, lo que, obviamente, abre la posibilidad a mejoras permanentes de parte de los arrendatarios.

Ese universo de propiedades independientes con menos de un siglo de consolidación, es vapuleado por las importaciones de cereales extraeuropeos: de 2 a 16 millones de toneladas entre 1870 y 1900, lo que obliga a una progresiva acentuación del perfil ganadero de la agricultura danesa. Desde ahí podemos fechar el segundo gran jalón agrario (después de la Comisión Rural de 1784) que no tendrá como objeto un cambio en la tenencia de la tierra sino en las formas de producción. En los años de 1880 comienza un ciclo de desarrollo agrario acelerado cuyo protagonista central será la cooperativa rural. El espíritu de las antiguas comunidades rurales renace ahora en una nueva forma: como cooperativas proyectadas a la comercialización internacional de los productos agroindustriales daneses: mantequilla y carnes frías, fundamentalmente.

En 1881 en la aldea de Hjedding nace la primera cooperativa lechera alrededor del separador de crema. El esquema es sencillo: ganadería privada más cooperativas en la elaboración industrial de la mantequilla. En 1890 ya había 700 cooperativas lecheras que procesaban 90% de la producción lechera nacional<sup>11</sup>. Ningún asombro produjo que entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX Dinamarca se convirtiera en uno de los países con mayor nivel de bienestar rural. En 1910 es probablemente el único en el mundo con más ganado que gente, y en el medio siglo posterior al surgimiento de las prime-

9. Joan Rockwell: «The Danish Peasant Village» en *The Journal of Peasant Studies* vol. 1 N° 4, Londres, 7/1974, p. 414.

10. Dejemos a un lado el hecho de que el comunismo *avanzado*, especialmente en su versión soviética, en medio de múltiples fracasos democráticos y productivos, engendró estructuras rurales con dos características centrales: su insostenibilidad en el tiempo y su rigidez.

11. Peter Manniche: *Rural Development in Denmark*: Borgen Publ., Copenhagen, 1978, p. 157 y ss.; Frederic C. Howe: *Denmark: A Cooperative Commonwealth*, Harcourt, Nueva York, 1921, p. 34 y ss.

ras cooperativas rurales el desarrollo industrial avanza a un ritmo medio de 5%. Siglos después de Holanda, Dinamarca encuentra un camino de salida del atraso en que la transformación rural produce las condiciones para el posterior desarrollo económico general, y, otra vez, pequeña propiedad y comercio exterior serán rasgos determinantes, además, obviamente, de una experiencia cooperativa que tiene sus raíces en un antiguo espíritu comunitario y en la gran estación anterior de educación rural popular. En muchos casos serán los maestros rurales los promotores iniciales de la cooperación entre productores independientes<sup>12</sup>.

En el Japón de la restauración Meiji –cuyo lema es *occidentalizarse para defenderse de Occidente*– una de las primeras iniciativas es una profunda reforma agraria, iniciada en diciembre de 1868 por decreto imperial. La otra novedad es que el emperador destruye los intereses de sus principales aliados, la gran aristocracia terrateniente. Sin embargo, el prestigio del poder imperial restaurado después de dos siglos y medio de Shogunato Tokugawa es tan grande que cualquier oposición sería equivaldría a un suicidio. La fuerza simbólica del nuevo Estado le permite hacer lo necesario sin fuertes obstáculos políticos o sociales. La reforma agraria entrega gran parte de la tierra de uso agrícola a sus antiguos trabajadores semiserviles, mientras crea escuelas agrarias en las diferentes prefecturas, estaciones experimentales y un amplio sistema de extensionismo agrario.

No se trata de una reforma que busque justicia social. Como en Dinamarca algunas décadas antes, Japón también necesita quitar del campo formas arcaicas de producción que trabarían cualquier intento de modernización. El sistema fiscal que se introduce refleja con claridad el deseo de castigar una propiedad rentista de la tierra. En efecto, no se grava la producción real sino el valor de la tierra (obtenido capitalizando el valor promedio de las cosechas de la zona a una tasa de 6%), consiguiendo de esta forma un desaliento a la propiedad que no alcance niveles medios de eficiencia<sup>13</sup>. Mencionemos al margen que entre 1883 y 1890 fueron expropiados, en medio de revueltas rurales todas puntualmente sofocadas, casi 400.000 propietarios por incumplimiento en el pago de los impuestos. ¿Por qué tanta dureza? A comienzos de los años 1870, cerca de 90% de los ingresos fiscales del Gobierno provienen de la agricultura; una dependencia que se reduce lentamente en las primeras décadas de la modernización japonesa. En ese marco deben financiarse cuantiosos gastos públicos asociados a una industrialización incipiente, y las entradas tributarias solo pueden provenir de una agricultura en acelerado crecimiento y capaz de cumplir con sus obligaciones fiscales<sup>14</sup>. No obstante la sangría fis-

12. Ugo Pipitone: *La salida del atraso*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 119 y ss.

13. Nobutaka Ike: «Taxation and Landownership in the Westernization of Japan» en *The Journal of Economic History* vol. VII N° 2, 1947, p. 164. Una política, ésta, sobre la cual podríamos meditar seriamente en esta parte del mundo.

14. William W. Lockwood: *The Economic Development of Japan*, Princeton University Press, 1968, pp. 17 y 25.

cal, entre 1875 y 1915 la producción agrícola se incrementa 80%, mientras la productividad por hectárea lo hace en 53%<sup>15</sup>.

Una de las consecuencias más relevantes de este crecimiento agrícola —que antecede la explosión industrial de los años 1880— es que evita las segmentaciones propias del subdesarrollo, garantizando niveles cercanos al pleno empleo y un aflujo controlado de la mano de obra del campo a las mayores ciudades. Según datos de Ohkawa-Rosovski<sup>16</sup>, desde comienzos del siglo xx hasta después de la Segunda Guerra Mundial, el salario diario de un trabajador agrícola nunca fue inferior a dos terceras partes del correspondiente a un trabajador no agrícola. Confirmación de un dualismo evitado en un contexto de crecimiento industrial acelerado. La trampa lewisiana de una oferta ilimitada de trabajo (lo que hace rentable a una agricultura técnicamente premoderna), fuente de segmentaciones sociales y regionales incompatibles con formas modernas de desarrollo<sup>17</sup>, había sido sorteada.

**China y Corea del Sur.** Asia oriental es la gran anomalía mundial del siglo xx. En efecto, solo aquí podemos decir que se cumple exitosamente un proceso de salida del atraso a lo largo de este siglo. Un proceso que podemos calificar de realizado en Singapur, Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong y en proceso en China, Malasia y Tailandia. Y en toda la región las transformaciones agrarias juegan un papel determinante. Con la obvia exclusión de Singapur y Hong Kong.

En este escenario, China es una anomalía en la anomalía. Su singularidad se afirma durante el periodo maoísta respecto al canon soviético<sup>18</sup> y, desde los años 80, respecto a las economías occidentales con las cuales tiene gran parte de sus relaciones comerciales y financieras. Mencionemos rápidamente que, entre 1949 y 1976 (año de la muerte de Mao), la esperanza de vida pasa de 35 a 65 años. En la década y media anterior a la asunción del control del poder por Deng Xiaoping, la agricultura del país crece a una tasa media anual de 2,8%, mientras la población lo hace alrededor de 2%. Pero el verdadero *boom* viene después, con el desmantelamiento de las comunas populares y su sustitución por un sistema de contratos familiares que otorgan amplia autonomía decisional a las pequeñas granjas independientes<sup>19</sup>. Las grandes inversiones de trabajo en obras públicas rurales y en el mejoramiento de los

15. Cálculos sobre datos de Kamekichi Takahashi: *The Rise and Development of Japan Modern Economy*, The Jiji Press, Tokio, 1969, pp. 292-293.

16. Kazushi Ohkawa y Henry Rosovski: *Japanese Economic Growth*, Stanford University Press, 1973, p. 126.

17. *V. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour* vol. 22 N° 2, Manchester School of Economics and Social Studies, 1954.

18. El objeto central de la crítica maoísta a las estrategias económicas stalinianas tiene dos cabezas: la necesidad de dar más atención al desarrollo agrícola y la necesidad de mantener un equilibrio entre bienes de consumo y bienes de capital; v. Mao Tse Tung: *Una crítica de la economía soviética*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 74-75.

19. Xiao-Yuan Dong: «Two-tier Land Tenure System and Sustained Economic Growth in Post-78 Rural China» en *World Development* vol. 24 N° 5, 1996, p. 916.

suelos realizadas en las décadas previas, comienzan a dar sus frutos desde que se les otorga capacidad a las familias rurales para operar sin cortapisas en los mercados locales. Resultado: mientras la producción agrícola mundial crece a una tasa apenas por encima de 2% en las dos últimas décadas del siglo, la tasa correspondiente a China se sitúa en 5%.

El mejoramiento de las condiciones de vida de millones de campesinos (que en 1980 representaban 70% de la población económicamente activa) hace posible un considerable incremento del ahorro y el impulso inicial que lleva la economía china a crecer casi 10% a lo largo de dos décadas. El aumento de la productividad agrícola supone una expulsión de jóvenes que, sin embargo, encuentran trabajo local a través de las que se conocerán como empresas de aldea<sup>20</sup>. O sea: industrialización rural sobre la base de pequeñas y medianas unidades productivas (privadas, semi-públicas y cooperativas) que, en la mayoría de los casos, procesan productos primarios locales. De alguna manera, un esquema danés: granjas familiares más cooperación agroindustrial. Los números ahorran muchas palabras: las empresas de aldea (independientes del control presupuestario central) daban trabajo a 22 millones de personas en 1978, en 1999 son más de 125 millones. Es apenas el caso de pensar en el desastre urbano que se habría gestado con el aumento de la productividad agrícola, de no haberse consolidado una experiencia de desarrollo local construida en estrecha relación entre agricultura y actividades manufactureras incipientes. Para no hablar de las consecuencias sociales y políticas.

Un comentario acerca de la República de Corea. Hagamos aquí también una historia en pocas palabras: a comienzos de los años 60 (cuando el país está en las fases iniciales de una industrialización acelerada) el PIB per cápita coreano era similar al de Zambia y Paraguay; cuatro décadas después es similar al de España y Nueva Zelanda. En esos mismos años, mientras las economías avanzadas crecen a una tasa media anual de 3%, Corea del Sur crece a 8,5%. Y otra vez, *lupus in fabula*, confirmamos una enseñanza antigua: entre 1949 y 1952 el país experimenta una radical reforma agraria (con asesoría del US Military Government in Korea), que expropia a todos los propietarios con más de tres hectáreas<sup>21</sup>. En los años posteriores, no obstante el proteccionismo a favor de la agricultura, el crecimiento del sector es limitado por una dura política antiinflacionaria. Aun así entre 1965 y 1980 la producción agrícola se incrementa a una tasa media anual de 3%, frente a 2% mundial en los mismos años. Subrayemos tres rasgos: 1) la similitud con la reforma agraria Meiji; 2) el aumento de la productividad agrícola que expulsa mano de obra hacia la industrialización en sus primeras etapas; y 3) el elevado nivel de empleo que evita dramáticas diferencias de salarios entre agricultura e industria y la incrustación de amplias áreas de miseria rural crónica. Confir-

20. Dong Fureng: *Industrialization and China's Rural Modernization*, St. Martin's Press, Nueva York, 1992, p. 55 y ss.

21. Whang In-Joung: «Administration of Land Reform in Korea, 1949-1952» en *Korea Journal*, 10/84, p. 7.

mando el interés en el sector agrario, mencionemos que a comienzos de los años 90 las autoridades coreanas lanzan un ambicioso proyecto decenal de modernización de la agricultura que supone gastos programados superiores a los 50.000 millones de dólares<sup>22</sup>.

Acerquémonos a las conclusiones. Hay un rasgo común entre las experiencias exitosas de reforma agraria en Asia oriental y en Europa, en el siglo xx y en el anterior: los elevados márgenes de legitimación social de Estados que emprenden políticas radicales de transformación rural. Una circunstancia que las propias reformas agrarias contribuyen a reforzar. Parte de esa legitimación está asociada a la percepción social del carácter no oligárquico de los gobiernos (lo que supone su disponibilidad a afectar intereses agrarios poderosos) y a la relativa eficacia de administraciones públicas poco recorridas por fenómenos de corrupción. En el caso de Corea del Sur el déficit de eficacia y honradez del régimen de Syngman Rhee es *compensado* por la ayuda tanto económica como (y, quizá, sobre todo) organizativa de EEUU. Inevitablemente, el pensamiento se desliza hacia Guatemala.

En los seis casos nacionales mencionados las transformaciones agrarias resultaron exitosas en virtud de sus dos consecuencias mayores: el aumento de la producción y la productividad y la mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población rural. Un intento de moraleja: cumplir una tarea sin cumplir la otra (producción y bienestar) no es posible; o sea, la desigualdad es ineficiente.

### **Un intento de moraleja**

Seamos tan contundentes como la historia moderna nos autoriza a ser: no existen a escala mundial casos de economías modernas que se hayan construido sobre estructuras agrarias de baja eficiencia y recorridas por agudas segmentaciones sociales. En el vaivén entre iluminaciones populistas, complicidades oligárquicas y entusiasmos tecnocráticos, muchos países hasta la fecha (y América Latina es un gigantesco ejemplo hemisférico) no han podido activar ese motor primero de cualquier proceso de salida del atraso.

América Latina ha vivido y vive alrededor de cíclicas iluminaciones modernizadoras. En un tiempo fue la industrialización (con la Cepal como gran sacerdote del culto), y después la apertura externa y la privatización como nuevas claves universales de progreso, bienestar y todo lo demás. Las iluminaciones van y vienen, mientras tanto el eslabón olvidado sigue ahí como una tarea incumplida que no solo produce desastres sociales y políticos sino que impide la formación de mercados locales dinámicos, mantiene un excedente de mano de obra que abate la capacidad de compra y reduce el potencial de ahorro de los países, obliga a cuantiosas importaciones de alimentos y condena a (alguna vez se decía *asiáticas*) polarizaciones del ingreso. Y no es que la industria-

22. Ruth Elleson y John Dyck: «South Korea: Prosperity at a Crossroad» en *Agricultural Outlook*, 3/1993, US Department of Agriculture, p. 34.

lización no fuera, a su tiempo, una «buena idea» o que la apertura exterior de las economías no sea ahora un factor esencial de desarrollo: el problema está en otro lado. Nada de lo que se haga, incluso en las direcciones correctas, será eficaz a largo plazo sin el despertar de nuevas energías económicas y sociales en el universo rural.

A lo largo de décadas en los diferentes países de América Latina se han derramado ríos de una insoportable retórica de ayuda a los pobres del campo. Una especie de filantropía ocasional como sustituto de proyectos de transformación rural. Simplificando brutalmente la situación latinoamericana, pareciera que esta región del mundo está entre dos situaciones extremas: de un lado un país como Brasil que en más de un siglo de vida independiente no ha conocido ningún intento serio de reforma agraria; del otro México, que experimentó una importante reforma agraria en la segunda mitad de los años 30 y cuyos resultados han estado dramáticamente alejados de las expectativas iniciales. Para entendernos, y llegar rápidamente a la actualidad, con un PIB per cápita doble al de Guatemala, la productividad agrícola mexicana es similar a la de ese país. ¿Es necesario decir más? En las dos últimas décadas del siglo xx, mientras la producción agrícola crecía en América Latina 2%, en Asia oriental lo hacía a un ritmo dos veces mayor. Y el crecimiento industrial fue allá más de tres veces superior al de estas partes del mundo. América Latina construyó su industrialización sobre agriculturas enfermas y ahora intenta un camino posindustrial sobre bases industriales enfermas. ¿No ha llegado la hora de entender que algo, y hace mucho tiempo, se nos olvidó en el camino?

Octavio Paz escribe: «En Europa los pueblos fueron, hasta cierto punto, los protagonistas de la historia; en nuestras tierras fueron los objetos. No es exagerado decir que hemos sido tratados como paisaje, cosas o espacios inertes»<sup>23</sup>. ¿Sería exagerado decir que esta situación continúa, *mutatis mutandis*, casi dos siglos después de la independencia en una América Latina que sigue tratando su mundo rural como una especie de colonia interna? Nuestro continente es un espacio de docilidad social y de culturas preciudadanas donde obtener trabajo abundante y barato para el empleo doméstico, los monocultivos exportadores y las obras urbanas.

Una última observación sobre falsas salidas. Cualquier inserción internacional de la agricultura latinoamericana que no active al mismo tiempo factores de dinamismo productivo local y de integración social, está destinado a reproducir el antiguo molde que viene de las haciendas porfirianas y de las plantaciones algodoneras estadounidenses antes de la Guerra Civil. Una modernidad externa construida sobre el arcaísmo social interno. El mejor camino a un capitalismo señorial cimentado sobre polarización social, estancamiento de los mercados locales y periódicas explosiones de ira social. ¿Es posible cualquier cosa que merezca el nombre de desarrollo sobre estas bases?

---

23. O. Paz: *Corriente alterna*, Siglo XXI, México, 1990, p. 212.

# Multifuncionalidad y desarrollo agropecuario sustentable

EDUARDO GUDYNAS

**Las funciones múltiples que cumple la agropecuaria han sido utilizadas tanto para invocar medidas ambientales como para justificar proteccionismos comerciales. Si el concepto es analizado desapasionadamente se concluirá que América Latina tiene mayores oportunidades para aprovechar esa multifuncionalidad en una verdadera estrategia de desarrollo sustentable en el medio rural, la que aparece como económicamente ventajosa aunque requerirá fuertes transformaciones en las posturas sobre el desarrollo.**

La sustentabilidad en las estrategias de desarrollo agropecuario latinoamericano está en el centro de muchos debates. Existe un creciente acuerdo respecto a que el aprovechamiento agropecuario es compatible con mejores medidas de conservación ecológica, y que a la vez, el futuro de la agropecuaria requiere una enérgica gestión ambiental, incluso en sus aspectos de comercio exterior (p. ej. Pinstrup-Andersen/Babinard). Se sigue acumulando información sobre el deterioro ambiental en el medio rural, que va desde la contaminación de las aguas hasta el preocupante avance de la degradación de suelos (donde América Central tiene el mayor porcentaje mundial, alcanzando el pico de 74% de degradación en los suelos agrícolas). En los estilos de producción agropecuaria en América Latina el comercio exterior tiene una importante incidencia. En muchos casos las decisiones sobre los cultivos, o la expansión de las áreas bajo producción, son promovidas por agroindustrias y están orientadas a la exportación. Las exportaciones agroalimentarias mantienen una importante participación (28% del total de exportaciones en 1998). Por esta razón, el comercio exterior juega un papel cada vez más importante en condicionar las opciones para un desarrollo agropecuario sustentable.

---

EDUARDO GUDYNAS: ecólogo social, secretario ejecutivo del Centro Latinoamericano de Ecología Social - Claes, Montevideo; sus áreas de trabajo son las estrategias en desarrollo sostenible en el ámbito regional; entre sus libros más recientes se encuentran *Vendiendo la naturaleza, impactos ambientales del comercio internacional en América Latina* (Bolivia), y *Agropecuaria y ambiente en Uruguay* (Uruguay).

**Palabras clave:** desarrollo agropecuario, ecología, multifuncionalidad, América Latina.

En ese terreno, en los últimos años ha cobrado importancia el concepto de multifuncionalidad de la agropecuaria. Esta idea alude a los diversos roles que cumplen los agricultores en planos sociales, económicos y ambientales. Puesta sobre el tapete al ser utilizada por la Unión Europea como un justificativo para sus medidas de proteccionismo, que a su vez generan fuertes distorsiones en el comercio agroalimentario mundial, la multifuncionalidad desencadena posiciones muy encontradas. Para muchos implica una intromisión de cuestiones ambientales que impedirían el crecimiento económico en el medio rural, para otros son la llave para estrategias de desarrollo que se consideran mejores en planos ecológicos y sociales. Pero a su vez, muchos gobiernos critican fuertemente el concepto de multifuncionalidad, considerando que es usado por la UE para defender una estrategia de comercio proteccionista que los perjudica en los mercados internacionales. En esas denuncias reciben el apoyo de muchas organizaciones empresariales rurales, e incluso de asociaciones de pequeños productores y campesinos. En este artículo se ofrece un análisis sobre las posibilidades y límites de articular el concepto de multifuncionalidad con las estrategias de desarrollo sustentable en América Latina. Esta tarea se realiza por medio de pasos sucesivos: el primero es precisar el contenido del concepto de multifuncionalidad en la agropecuaria, independientemente de sus usos prácticos actuales; un segundo paso es precisamente repasar cómo viene siendo empleado por la UE y las críticas que recibe desde América Latina; y un tercer y último paso es considerar la posible aplicación de ese concepto en Latinoamérica y sus implicaciones para un desarrollo agropecuario sustentable en el continente.

### **El concepto de multifuncionalidad**

El concepto de multifuncionalidad de la agropecuaria cobró notoriedad a partir de posturas de la UE (especialmente después de las conferencias de Helsinki sobre los beneficios ambientales de la agricultura, en 1997, y de Maastricht en 1999 sobre la multifuncionalidad de la agricultura y la tierra. En ellas se sostenía que la agropecuaria desempeñaba varias funciones además de las clásicamente productivas (entendidas como generador de alimentos y actividad económica) y que estaban referidas a dimensiones sociales y ambientales. Los aspectos productivos y económicos de la agropecuaria son conocidos. Por ejemplo, es usual invocar su importancia como proveedor de materias primas para cadenas industriales, como fuente de divisas por exportaciones, como dinamizador de las economías regionales, etc. Sin embargo, estos aspectos vienen perdiendo importancia (en especial por el reducido PBI agropecuario y por una participación del orden de 10% del comercio extracomunitario).

A estas funciones, la UE le ha sumado atributos sociales y ambientales. Entre los primeros se encuentran mantener una particular cultura propia del medio rural, pero también a las personas viviendo en el campo, y a su vez mantener con vida a los pequeños pueblos, a las economías locales y disminuir la migración hacia las ciudades. En el caso de las segundas, el énfasis

apuntó a mantener un paisaje rural donde se intercalan elementos naturales con los del trabajo humano, mantener la calidad ecológica del ambiente y preservar la biodiversidad. Esta misma idea sobre las múltiples funciones en la agropecuaria ha sido defendida en distintos términos por varios investigadores y analistas desde hace décadas. Es bien conocida su importancia en aspectos como asegurar opciones alimentarias locales, para mantener unidades productivas familiares y las consecuencias sociales que de esto se desprende, la relevancia de las tradiciones culturales propias de los campesinos y hasta las tareas de manejo de biodiversidad y generación de nuevas variedades de cultivo.

El hecho que otorgó una enorme importancia al concepto de multifuncionalidad fue la decisión de la UE de convertirlo en parte integral de su política agropecuaria común (PAC), con lo cual sus consecuencias económicas en los mercados internacionales se volvieron muy importantes. En buena medida este hecho se debe a la fuerte presión de actores organizados, como los grupos de agricultores europeos que deseaban permanecer en el campo, y para ello demandaban medidas que les aseguraran ingresos adecuados (incluyendo manifestaciones de agricultores franceses que llegaron a las puertas de Bruselas), pero también a las demandas del sector empresarial que en muchos casos retiene buena parte de los apoyos económicos. El uso de ese concepto a su vez ha dado un nuevo golpe al ya muy distorsionado del comercio mundial en productos agroalimentarios. El Grupo Cairns, que reúne a varias naciones industrializadas junto a latinoamericanas (como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Uruguay) es en buena medida una reacción en el plano internacional que busca dismantelar esas prácticas proteccionistas.

El concepto de multifuncionalidad de la agricultura es parte de la PAC acordada en 1999 en Berlín bajo el título de «Agenda 2000», y el sugestivo subtítulo «Por una unión más fuerte y más amplia». Allí se establece que «por siglos la agricultura ha realizado funciones en la economía y el ambiente y tiene muchos roles en la sociedad y en el cuidado por la tierra». En 1997 ya se había indicado que «una agricultura multifuncional debe desarrollarse a través de Europa», incluyendo regiones que sufren dificultades, proveyendo adecuadas compensaciones por restricciones o desventajas naturales. Con los acuerdos de Berlín, la UE esperaba atender las demandas internas, posicionarse en el ámbito internacional, pero también prepararse para el ingreso de nuevos países de Europa del Este, los cuales tienen una significativa población rural y son importantes productores agropecuarios, buscando alguna salida para reducir el enorme presupuesto dirigido a esos fines.

Las medidas acordadas mantendrán ayudas para sostener la renta agropecuaria, aunque buscando ampliar el número de beneficiarios, reducir los diferenciales de precios de la UE frente a los mercados internacionales y las distorsiones que producen esas asistencias, y atender las demandas nacionales sobre calidad de los alimentos, protección ambiental y permanencia de

los agricultores en el medio rural. Ese acuerdo significaba una reducción en los precios garantizados por volúmenes de producción, lo que en parte fue compensado por un esquema de asistencias directas al productor rural por medio de pagos compensatorios, que no están directamente atados a la producción y buscan primariamente estabilizar sus ingresos. Complementariamente se diseñó un conjunto de medidas agropecuarias y mayores recursos para los aspectos ambientales.

Las dimensiones ambientales, incluyendo la calidad de los alimentos, fueron incorporadas en la nueva estrategia agropecuaria de la UE. Estas aparecen además en el código de buenas prácticas agropecuarias (que se discute más abajo). En la Unión se deberían respetar los acuerdos del Tratado de Amsterdam (mayo de 1999), donde todas las políticas comunitarias tienen que incluir aspectos ambientales y estar orientadas al desarrollo sostenible. Asimismo, esa agenda ordena un conjunto de normas dispersas en una única Regulación para el Desarrollo Rural (RDR por sus siglas en inglés). En paralelo a esas exigencias, el Programa de Acción Ambiental de la UE aprobado en 1992 establece una serie de metas ambientales en el sector agropecuario.

Este fuerte contexto ambiental explica la importancia otorgada a la dimensión ecológica sobre las producciones rurales. La UE da un paso más insistiendo en que la diferencia fundamental entre el modelo europeo y el de otras regiones «radica en la naturaleza multifuncional de la agricultura europea y en la parte que ella juega en la economía y el ambiente, en la sociedad y en preservar el paisaje, y por lo tanto es necesario mantener la agricultura a través de Europa y en salvaguardar los ingresos de los agricultores».

La PAC tenía que agrupar las consideraciones ambientales bajo la forma de reglas que aseguraran prácticas agropecuarias necesarias para salvaguardar el ambiente y proteger el medio rural. Se agregaba que «la esencia de los elementos ambientales de la propuesta es que los agricultores deben observar un nivel mínimo de prácticas ambientales como parte integrante de los regímenes de apoyo» (*Directions towards Sustainable Agriculture*: COM 1999, p. 2).

### **Modelo agropecuario europeo**

La multifuncionalidad europea se vincula con el llamado «modelo europeo de agricultura», donde se busca articular modos de producción que difieren marcadamente entre los países, con distintas demandas sociales y situaciones ecológicas diversas. Precisamente para remontar tal variedad de circunstancias, este modelo de agricultura apunta a un elevado nivel de abstracción, con el fin de generar un sector competitivo capaz de enfrentar gradualmente el mercado mundial sin ser sobre-subsidiado, circunstancia cada vez menos aceptable en el ámbito internacional; los métodos de producción deben ser ambientalmente sustantivos y amigables, y deben permitir brindar productos de calidad del tipo que demanda el público; deberá incluir diversas formas de agricultura, ricas en tradición, que no estén meramente orientadas a la productividad,

sino que busquen mantener las amenidades visuales del medio rural, así como comunidades rurales dinámicas y activas, que generen y mantengan el empleo, incluyendo formas alternativas de trabajo; deberá promover una política agrícola más simple y más comprensible que establezca una clara línea divisoria entre las decisiones que han de ser tomadas conjuntamente y aquellas que permanecen en manos de los Estados miembros; y finalmente, se deberá dejar en claro que el gasto que demanda es justificado.

Los atributos de este modelo convergen en los principios de «buenas prácticas agropecuarias» (GAP por sus siglas en inglés), que incluyen estándares y requerimientos ambientales básicos, pero que no necesariamente serán retribuidos con un pago. El GAP indica que los agricultores deben recibir pagos por cualquier servicio más allá de lo establecido en ese código. La formulación de esos estándares así como los programas de pagos por servicios ambientales son responsabilidad de los Estados miembros, los que deberán establecer indicadores y evaluaciones, así como marcos institucionales apropiados.

No es un hecho menor que en la definición de este modelo esté presente el objetivo de diferenciarse de los competidores económicos en los mercados internacionales. La UE reconoce que «vamos a defender exitosamente el modelo europeo de agricultura como opuesto a la agricultura puramente comercial, de gran escala, industrial y transoceánica; debemos enfrentarnos con la necesidad de transformar el concepto de multifuncionalidad en demandas y ofertas operacionales que puedan ser manejadas en las negociaciones ...» (Documento de discusión de la Presidencia de Finlandia de la UE). Todos estos propósitos tienen también un fuerte componente comercial, que se defiende en el seno de la OCDE y particularmente en la Organización Mundial de Comercio (OMC). La UE reconoce que muchas veces

se discute, en particular por los representantes del Grupo Cairns y Estados Unidos, que esas preocupaciones pueden ser alcanzadas mejor por otras medidas que no son la producción agrícola. Sin embargo este no es el caso. Una producción agrícola viable es necesaria para que la agricultura cumpla su rol multifuncional. Una característica esencial de la multifuncionalidad es la producción conjunta de productos agrícolas y amenidades rurales y otros bienes que no se venden en el mercado. Como los costos de producción son más altos en Europa que en la mayoría de los países productores competitivos para todos nuestros principales productos agrícolas, la protección o los subsidios son necesarios para mantener la viabilidad de la producción agrícola (Documento de discusión de la Presidencia de Finlandia de la UE).

A partir de estas ideas queda en claro que existe el supuesto de que las ayudas y la protección son necesarios para mantener esos otros aspectos no productivos de la agropecuaria. Precisamente a partir de esa relación de necesidad se sostienen las prácticas comerciales de la UE, que desencadenan las críticas de los países latinoamericanos. La misma idea viene siendo atendida por otros países; recientes documentos de la OCDE comienzan a incluir el concepto de multifuncionalidad, lo que deja la duda sobre la actitud futura de otros países, y en especial EEUU.

## La crítica a la multifuncionalidad europea

Es necesario analizar si el concepto de multifuncionalidad tal como es definido en el seno de la UE realmente cumple con sus fines ambientales. De la misma manera, habría que preguntarse si el «modelo europeo» permite identificar aspectos que le sean propios y positivos. Estas interrogantes son claves para rescatar aquellos aspectos sustantivos a fin de construir una estrategia de desarrollo sustentable en América Latina así como para posicionarse en los mercados mundiales actuales.

En realidad el punto de partida de la agropecuaria europea es de una enorme presión ambiental. La defensa de la multifuncionalidad de la UE muchas veces no menciona el alto grado de intensificación y artificialización en el medio rural, con fuerte uso de insumos químicos, mecanización, intensificación, y que la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina (o enfermedad de la vaca loca) ha dejado muy en evidencia. Todos los indicadores que se manejan en la actualidad muestran que en líneas generales el ritmo de deterioro se mantendrá en el futuro de seguir las prácticas establecidas en la PAC, e incluso en algunos sectores se agravará. De hecho, la agropecuaria europea no tiene liderazgo en la mejoría de las condiciones ambientales. El caso más destacado es la aplicación de la Directiva de Nitratos de 1991, cuyos resultados han sido muy pobres (con procedimientos legales por incumplimiento contra 12 miembros de los 15 de la UE). Las políticas actuales no han logrado reducir, ni siquiera detener, la contaminación del agua subterránea por nitratos, y tampoco se redujo el uso de pesticidas. Los *inputs* a los sistemas productivos europeos en términos de energía son enormes. A ello se suma el grave problema de los agroquímicos; existe evidencia de impactos ambientales de diferente tipo en distintas regiones, incluyendo usos intensivos sobre tierras marginales de alto valor ecológico, especialmente bañados y laderas de montaña. Estos problemas no se han revertido por las medidas ambientales emanadas desde la UE, las que se consideran todavía débiles, de baja aplicación y escaso seguimiento (Aguilar Fernández).

La Agencia Ambiental Europea (EEA) desarrolló un conjunto de 12 criterios para evaluar la integración de las acciones ambientales en las políticas sectoriales, que cuando son aplicados a la PAC se concluye que su seguimiento es muy limitado, es especialmente pobre en la internalización de los efectos ambientales, indicadores y metas en eco-eficiencia, y en la evaluación del impacto ambiental; se han logrado aplicaciones concretas solamente en dos de esos criterios (Van der Bijl). Parte de estos problemas se deben a que la PAC se diseña a escala comunitaria, mientras que las políticas ambientales están en manos de los Estados miembros. Asimismo, la agenda establece que aquellos servicios ambientales que van más allá de las prácticas exigidas deben ser pagados. Sin embargo, la PAC no resuelve ninguno de esos problemas ni asegura una mejor calidad ambiental, ya que no existen garantías ni mecanismos que obliguen a limitar o suspender los pagos a aquellos productores que no cumplan con la legislación ambiental. Hasta la propia Comisión de la

UE lamentaba que el documento final de la Agenda 2000 redujera ciertos requisitos ambientales, como una vinculación directa entre requisitos de protección ambiental y los pagos que se otorgan a los productores.

En efecto, no existen mecanismos de condicionalidad cruzada, y entonces los productores reciben las ayudas financieras independientemente de si cumplen o no con los objetivos ambientales. Este es uno de los problemas centrales de la PAC y la aplicación del concepto europeo de multifuncionalidad: es am-



bientalmente inoperante. Es aquí donde residen las opciones latinoamericanas para una inserción alternativa en los mercados agroalimentarios mundiales, y no en la crítica a las ideas de la multifuncionalidad. Frente al modelo europeo de agricultura, rápidamente se observa que muchas características también están presentes en América Latina, como la búsqueda de competitividad global y la presencia de funciones sociales y ambientales, más allá de que las reconozcan o no los gobiernos. Los usos agropecuarios de los ecosistemas y la modelación del paisaje tienen antecedentes precolombinos en casi toda la región, especialmente en zonas de Mesoamérica y los Andes. El propósito de asegurar un nivel de ingreso adecuado del agricultor es por cierto defendible en Europa, pero la misma meta debe postularse para América Latina, donde sus productores rurales son promedialmente más pobres.

### **La insustentabilidad en América Latina**

El apretado análisis precedente deja en claro que las políticas agropecuarias seguidas en Europa realmente no cumplen todas las implicancias del concepto de multifuncionalidad. Surge entonces la necesidad de evaluar si las estrategias que se persiguen actualmente en América Latina son mejores desde un punto de vista multifuncional, y en especial atendiendo a la dimensión ambiental del desarrollo. Toda la información disponible muestra que se mantienen los indicadores negativos sobre la situación del ambiente, donde los aspectos más críticos residen en la degradación y erosión de suelos, la pérdida de áreas silvestres que son convertidas en cultivos o pasturas, reducción de la cobertura forestal, crecientes limitaciones en el acceso al agua potable, incluyendo su contaminación, y así sucesivamente en otros aspectos ecológicos (UNEP). Esto en muchos casos está asociado a la tendencia al aumento del uso de fertilizantes, el aumento en la mecanización, aumento de las obras para riego y extensión del uso de variedades híbridas o transgénicas (v. p. ej., Quirós Guardia). En cuanto a la dimensión social, el promedio de hogares pobres en el medio rural supera 50%, altos niveles de inequidad, e incluso estados de alimentación insuficiente en algunos países (v. p. ej., David et al.).

Este tipo de informaciones muestra que América Latina ya ha dejado de ser la tierra con amplios espacios silvestres, baja contaminación y sin grandes problemas ambientales. En realidad, los estilos de desarrollo agropecuario que se están siguiendo en el continente en buena medida se parecen a los europeos. Podría decirse que en el «modelo latinoamericano» de la agropecuaria actual se observa un Estado en retirada, que se recuesta sobre el mercado, asumiendo de manera ingenua que éste brinda las mejores vías para la asignación de los recursos. Se espera una reforma agropecuaria donde se deben convertir a los campesinos en pequeños empresarios. Como ejemplo de esta tendencia se puede presentar un proyecto del Fomin (dependiente del BID) que busca lograr un nuevo marco regulatorio para la inversión privada en la irrigación en el Nordeste de Brasil. La racionalidad que justifica tal empresa parte de entender que los actores sociales locales (en su enorme

mayoría campesinos y pequeños productores empobrecidos) carecen de habilidades administrativas, técnicas y financieras para hacer que un proyecto de ese tipo sea económicamente viable, y su bajo nivel de educación genera una resistencia a la innovación tecnológica, lo que afectará la rentabilidad. Para revertir este hecho se necesita, a juicio del Fomin, la presencia de «empresarios reales», con el fin de lograr acciones empresariales y orientadas al mercado. En esa persistencia tanto los aspectos sociales como los ambientales quedan subordinados a esas metas empresariales y mercantiles, y hasta las personas deben ser modificadas para ser adaptadas a esos contextos. Los campesinos no cumplen esa función, y deben ser reemplazados o convertidos en empresarios (Regulatory Framework for Private Investment in the Irrigation Sector, MIF, TC-97-09-083). Este sesgo empresarial y mercantil reduce las oportunidades para generar una estrategia en desarrollo sostenible. Incluso en aquellos casos en que se aceptan las medidas ambientales, éstas quedan subsidiadas a las metas económicas.

### **Rescatando una multifuncionalidad latinoamericana**

La incorporación ambiental en el desarrollo agropecuario encuentra serias dificultades en América Latina. Aunque se acepta la importancia de la temática ambiental, en los hechos las medidas concretas son reducidas, y en el medio rural se termina por crear áreas protegidas o por promover proyectos puntuales en agroecología. Pero no se ha encarado adecuadamente cómo articular profunda y ampliamente los aspectos ecológicos en los usos productivos, partiendo desde el propio diseño de las políticas agropecuarias.

El concepto de multifuncionalidad y las actuales circunstancias del comercio internacional ofrecen oportunidades decisivas para realizar esa transición. Está claro que el concepto de multifuncionalidad brinda aspectos positivos a rescatar, asociados a la interacción entre las dimensiones sociales, ambientales y económicas en el medio rural. Esto no implica trasladar las definiciones europeas a América Latina, sino que el objetivo sería generar nuestros propios contenidos para esa idea. De la misma manera es necesario recordar que todas las actividades humanas son multifuncionales en cierto sentido, pero en el medio rural se viven particularidades, como la larga tradición cultural (que precede a una «multifuncionalidad» industrial o de servicios) o la incidencia sobre la soberanía alimentaria.

La multifuncionalidad se expresará de diferentes maneras en distintos sitios de América Latina. En unos casos las economías rurales descansan en la producción campesina, como sucede en muchas zonas de los Andes, pero en otros contextos los agentes son caracterizados productores rurales, por su perfil más tecnificado y empresarial. Asimismo existen entornos ecológicos diferentes, ya que las aptitudes ecológicas y agronómicas varían entre los ecosistemas. El concepto de multifuncionalidad debe ser «ajustado» a las circunstancias latinoamericanas, pero tiene la ventaja de poner en el mismo plano las metas sociales, ambientales y económicas.

Esa misma articulación es la que propone el concepto de desarrollo sustentable. Si bien existen diversas definiciones, que aquí no serán analizadas en detalle, se pueden rescatar como elementos claves el propósito de asegurar una adecuada calidad de vida de las personas (que en América Latina establece la urgencia de superar la pobreza), reconocer compromisos con las generaciones futuras en el sentido que el uso actual de los recursos naturales no impida que ellas los aprovechen, aceptar la existencia de límites ecológicos, y preservar la diversidad biológica.

Las formas en que se resuelven las tensiones entre la demanda por la conservación de la base ecológica y el aprovechamiento que de ella se hace, recibe diferentes respuestas, y por lo menos se pueden distinguir tres tendencias. La primera, denominada *sustentabilidad débil*, concibe que es posible ingresar a los recursos naturales dentro del mercado, y apelando al concepto de «capital natural» admite mecanismos de sustitución recíproca con el capital construido por el hombre; bajo estas condiciones, la sustentabilidad se alcanza cuando el *stock* de capital total se mantiene constante. La segunda, conocida como *sustentabilidad fuerte* admite bajo ciertas circunstancias el uso del concepto de «capital natural», pero sostiene que se debe conservar una parte crítica de su acervo ya que las sustituciones son parciales. La tercera se conoce como *sustentabilidad superfuerte*, que no acepta el uso del concepto de capital para la naturaleza y en cambio se refiere a ésta como «patrimonio natural», debiéndose asegurar la preservación de la biodiversidad (Gudynas).

Estas distinciones tienen importantes implicaciones en el desarrollo agropecuario. En efecto, si se sigue la opción débil podrían convertirse vastas áreas silvestres en tierras bajo cultivo, ya que se presupone que éstas a su vez podrían regresar a ser sitios naturales. A pesar de que es sencillo construir una mesa a partir de un árbol, el paso inverso, recuperar los árboles a partir de capital de origen humano, no siempre es posible. Esa limitación es reconocida por las opciones fuerte y superfuerte. Como la producción agropecuaria siempre significa una cierta intervención dentro de los ecosistemas, estas dos últimas posturas de la sustentabilidad insisten en articularlas con estrategias de conservación que permitan la sobrevida de las especies nativas y la permanencia de sus hábitats.

Podría sospecharse que la sustentabilidad fuerte o superfuerte limitan seriamente cualquier posibilidad de la agropecuaria. Esto no es así, ya que una vez encuadradas dentro de un contexto ecológico, se mantienen las metas de calidad de vida y desarrollo. Precisamente a ese nivel el concepto de multifuncionalidad cobra importancia, y requiere adentrarse en una *reconversión ecológica* de la producción agropecuaria. La reconversión ecológica apunta a estrategias de producción de mínimo impacto ambiental, que aprovechen las mejores aptitudes productivas pero adaptadas a las capacidades ambientales de los ecosistemas en amortiguar impactos. El grado de artificialización es mínimo, tanto por un enfoque precautorio como por otro que busque los

más altos estándares ambientales y sanitarios; consecuentemente el uso de hormonas y otros específicos veterinarios, o de transgénicos de primera generación, son rechazados. Estos y otros puntos se apoyan en la rica tradición de la agroecología (v., p. ej., Altieri).

América Latina se encuentra más cerca de lograr esos mejores equilibrios que atiendan a una multifuncionalidad que apunte al desarrollo sustentable. Por cierto que existen problemas ambientales, como se indicó arriba, pero el modelo de artificialización intensa todavía no se ha instalado en la región, y por lo tanto existe un importante margen de maniobra para apuntar hacia la reconversión ecológica. Todavía más: ese nuevo tipo de producción cuenta ahora con claras ventajas comerciales en el ámbito internacional. En efecto, el comercio mundial en productos naturales, orgánicos o agroecológicos sigue en crecimiento, y a tasas mayores que las transacciones en agroalimentos tradicionales. La reciente epidemia de la enfermedad de la vaca loca volvió a poner en primer plano las condiciones sanitarias y ambientales de la producción agropecuaria. Esa demanda se vio reforzada más recientemente por la epidemia de fiebre aftosa que ha dado un duro golpe al modelo europeo basado en la artificialización extrema. También tendrá un fuerte impacto en la PAC, y hay quienes consideran que la decisión de matar los animales («rifle sanitario») sería la antesala de una revisión de las políticas europeas proteccionistas. Una discusión en varios aspectos similares ha tenido lugar en el Cono Sur como consecuencia de la epidemia de fiebre aftosa, donde se vivió el ocultamiento de información en Argentina por temor a la pérdida de mercados de exportación, así como en Uruguay y zonas de Brasil, en 2001.

Se avecinan cambios de importancia, tal como adelanta la ministra de Agricultura de Alemania, la verde Renate Künast: «estoy absolutamente segura de una cosa: el escándalo de la EEB (vacas locas) marca el final de las políticas agrícolas tal como las conocemos en las décadas recientes. Marca, y debe marcar, el fin de la agricultura intensiva como la conocemos, y la transición hacia métodos ecológicos y éticos de producción de alimentos». América Latina puede ingresar muy rápidamente en ese camino. De hecho, algunos sectores que injustamente han sido considerados atrasados, como la producción campesina de bajos insumos, se convierten en uno de los principales cimientos de esa transformación. Los gobiernos de la región, y las empresas aquí instaladas, en lugar de criticar las medidas ambientales en el comercio internacional, deberían retrucar que desde estas tierras se pueden lograr mejores y más altos estándares ambientales que los observados en los países industrializados. Ese patrón de desarrollo agropecuario tiene ventajas exportadoras, pero además elevará la calidad ambiental dentro de los países y ofrecerá alimentos de mejor calidad. Dificilmente podrá ser llevado adelante por empresas o países aislados, y requerirá acciones coordinadas entre varios Estados (algo que viene realizando la UE desde hace décadas), y por lo tanto deja en claro la necesidad de construir políticas agropecuarias comunes para diferentes regiones latinoamericanas y poner en marcha un proceso de integración distinto.

Nos encontramos frente a una situación donde los componentes ambientales pasan a determinar tanto valores agregados en los productos como acceso a los mercados. Esto justifica concebir un *valor agregado ambiental*, que se logra a partir de atender estrictos controles ambientales y sanitarios, no solamente sobre los productos finales, sino a lo largo de todo el proceso productivo (Evia/Gudynas). Por ejemplo, en el caso de las carnes, los factores no económicos (como calidad sanitaria, aspectos ecológicos, bienestar del animal), han elevado drásticamente su incidencia en el consumo. El valor agregado ambiental no se consigue únicamente con un etiquetado verde, sino que requiere de cambios sustanciales en el proceso productivo y en el contexto ambiental donde éstos tienen lugar. No es una estrategia antitecnológica, sino que aprovechará las tecnologías en forma apropiada a las circunstancias sociales y ambientales (p. ej., son necesarias modernas formas de empaque para preservar los alimentos). Finalmente, por la propia naturaleza de esta transformación, vuelve al primer plano atender las necesidades de la población rural, brindándole mejores alimentos y nuevas oportunidades de desarrollo.

## Bibliografía

- Aguilar Fernández, S.: *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Alianza, Madrid, 1997.
- Altieri, M.A.: *Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable*, Nordan, Montevideo, 1999.
- David, M.B. de A., C. Morales y M. Rodríguez: «Modernidad y heterogeneidad: estilo de desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe» en Cepal: *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, Cepal / Alfaomega, Bogotá, 2001, pp. 41-88.
- Evia, G. y E. Gudynas: *Agropecuaria y ambiente en Uruguay. Valor agregado ambiental y desarrollo agropecuario sustentable*, Coscoroba, Montevideo, 2000.
- Gudynas, E.: «Estrategias en desarrollo agropecuario sustentable: patrimonio ecológico y articulación con el regionalismo autónomo» en *Umbrales* N° 8, Cides, La Paz, 2000, pp. 105-129.
- Künast, R.: «The Magic Hexagon» en *The Ecologist*, 6/2001.
- López León, A.: *La política agrícola europea y su papel en la hegemonía mundial*, Universidad Autónoma de México / Plaza y Valdés, México, 1999.
- Pinstrup-Andersen, P. y J. Babinard: «Una visión de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en América Latina en el año 2020», conferencia sobre desarrollo de la economía rural y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, BID, Nueva Orleans, 2000.
- Quirós Guardia, R.E.: «Evolución del comercio internacional de productos agroalimentarios 1980-1998 y los países de la Aladi», seminario taller sobre negociaciones internacionales sobre agricultura, Aladi / IICA / Intal, Montevideo, 2000.
- UNEP: *Geo Latin American and the Caribbean Environmental Outlook*, UNEP, México, 2000.
- Van der Bijl, G.: «EU Agricultural Policy after 2000: Has the Environment Been Integrated?» Center of Agriculture and Environment, Utrecht, 1999.

# Conflictos y violencia en la Latinoamérica rural

CRISTÓBAL KAY

**La violencia rural ha sido y sigue siendo un gran problema en las sociedades de América Latina. Este artículo explora las conexiones entre la estructura agraria, las relaciones sociales y la violencia rural. También se discute aquí hasta qué punto las reformas agrarias han contribuido a aumentar o disminuir los conflictos y la violencia en el campo. El ensayo se centra en particular en el movimiento de los campesinos sin tierra (MST) en Brasil, la rebelión de Chiapas en México y los conflictos en Centroamérica, especialmente en Nicaragua y El Salvador.**

La violencia rural ha alcanzado cimas insólitas en América Latina durante las últimas décadas, cobrando cientos de miles de víctimas y desplazando por la fuerza a millones de campesinos e indígenas. Este artículo explora las causas de esa violencia y en particular la importancia del tema de la tierra. Factores tales como el régimen político, la globalización, las nuevas tecnologías y las políticas económicas neoliberales tienen una significativa relación con el tipo de conflictos y la violencia rural. Pero su grado de influencia varía en gran medida según las características de la estructura agraria y de las relaciones sociales de producción. Es así que la violencia rural tiene múltiples causas y muchas facetas, pero mi argumento es que los conflictos y la violencia en el campo no pueden resolverse en su esencia si no se hace un esfuerzo para solucionar el problema de la tierra.

La violencia rural ha sido endémica y persistente a lo largo de toda la historia de América Latina, y probablemente su episodio más dramático y violento haya sido la conquista y colonización impuesta por los países ibéricos. El sistema agrario que surgió de esa colonización ha sido una fuente primordial de conflicto y violencia en las zonas rurales. Gran parte del campesinado indígena fue desplazado y confinado a regiones y tierras marginales. El siste-

---

CRISTÓBAL KAY: profesor e investigador del Instituto de Estudios Sociales (ISS), La Haya; especialista en teorías del desarrollo y en estudios rurales; editor, junto con D. Bryceson y J. Mooij, de *Disappearing Peasants? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*, Intermediate Technology Publications, Londres, 2000.

**Palabras clave:** violencia rural, propiedad de la tierra, reforma agraria, América Latina.

ma agrario colonial y poscolonial fue extremadamente explotador y opresor, y en esas condiciones los campesinos albergaban graves resentimientos que constituyeron un terreno fértil para los conflictos y la violencia. A continuación voy a examinar el movimiento campesino de los Sin Tierra (MST) en Brasil, la rebelión de Chiapas en México y las guerras civiles en Nicaragua y El Salvador. En la última sección presentaré algunas reflexiones sobre las relaciones entre la estructura del agro, la reforma agraria y la violencia.

## El Movimiento de los Sin Tierra

El principal protagonista en el campo brasileño en las últimas décadas ha sido el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que con sus cerca de 500.000 miembros se presenta como el mayor movimiento campesino de Sudamérica. El MST es un grupo combativo y bien organizado, cuya estrategia consiste en ocupar ilegalmente tierras de labrantío no utilizadas. En ese sentido ha encabezado más de 1.000 invasiones de tierras o tomas de fincas demandando su expropiación; por lo general son suelos baldíos dentro de la propiedad de algún terrateniente. Esas acciones no pueden sorprendernos considerando que la desigualdad en la posesión de la tierra es particularmente aguda en Brasil, donde 4% de los hacendados controla 79% de la tierra cultivable; por otra parte, se calcula que hay 2,5 millones de campesinos sin tierras. En estas ocupaciones participa una variedad de gente del campo, principalmente semiproletarios o proletarios rurales tales como jornaleros, ocupantes ilegales, aparceros y arrendatarios. Con sus acciones directas –que incluyen bloqueos de carreteras y tomas de oficinas o locales del instituto estatal para la reforma agraria– los campesinos desposeídos presionaron al Gobierno hasta lograr que se concedieran tierras a más de 120.000 familias entre el comienzo de su movimiento, a mediados de los años 80, y 1994 (Veltmeyer et al., pp. 181, 192). Además, durante su primer mandato (1994-1998) el presidente Fernando Henrique Cardoso asentó 285.000 familias campesinas en terrenos expropiados. Su meta es tener otorgados, para finales de su segundo periodo presidencial en 2003, títulos formales de propiedad a unas 400.000 familias más que hoy habitan en tierras abandonadas por sus antiguos propietarios (*The Economist* N° 8.128, 1996, p. 60).

En esta lucha por la tierra ha habido numerosas víctimas; los terratenientes y sus pistoleros a sueldo actúan impunemente. También han muerto o resultado heridos muchos manifestantes en choques con la policía militarizada. Serrill describe vívidamente una de las mayores confrontaciones entre la policía y los campesinos en su batalla por la tierra, ocurrida en 1996:

Unos 1.500 campesinos del estado norteño de Pará, en la Amazonia brasileña, querían tierras, y estaban lo suficientemente hambrientos, lo suficientemente desesperados, para decidirse a actuar temerariamente con tal de conseguirlas. El 17 de abril bloquearon una carretera en Eldorado de Carajás buscando atención a su demanda de que los dejaran asentarse en tierras cultivables sin uso ubicadas en las cercanías. Para su consternación, el gobierno estatal respondió enviando camiones llenos de policías militares fuertemente armados. Los policías dispararon una andanada de gas lacrimógeno, los campesinos atacaron blandiendo

machetes, azadas, guadañas y unas pocas pistolas. La policía abrió fuego con armas automáticas. El resultado fue la confrontación más sangrienta en los 30 años de historia del movimiento brasileño de reforma agraria. Murieron 19 manifestantes y 40 más resultaron heridos por la rociada de balas de la policía. La escena, filmada por un periodista de la televisión local y difundida repetidamente al día siguiente, dejó pasmado a todo Brasil.

Los líderes del MST están concientes de la necesidad de forjar vínculos y trazar alianzas con las organizaciones urbanas a fin de lograr un mayor apoyo popular para sus objetivos. En ese sentido han desarrollado nexos (no sin tensiones) con la izquierda urbana y el Partido de los Trabajadores (PT), como parte de un proyecto más amplio de transformación social y política. En las últimas elecciones presidenciales de 1998 el MST movilizó bases de respaldo para Luis Inácio «Lula» da Silva, quien alcanzó el segundo lugar en la carrera presidencial. En suma, el MST es el movimiento político más dinámico, creativo, inspirador e influyente en el Brasil actual (Petras 1998).

Las acciones del MST ilustran cómo han resurgido en el mundo contemporáneo las luchas de clase al viejo estilo, aunque con rasgos nuevos. Excepto Argentina, Brasil es el único país en Latinoamérica que para los años 90 no había emprendido todavía ninguna reforma agraria. Esta demora puede explicarse considerando el poder político de los terratenientes, que lograron bloquear todos los intentos anteriores de reforma agraria, y la decisión del Estado de abrir la región amazónica a la colonización, aliviando así algo de la presión de la masa empobrecida de campesinos sin tierras. Esta colonización de la frontera pionera proporcionó una «válvula de seguridad» temporal para mitigar las tensiones sociales en el campo, pues le ofrecía a algunos trabajadores rurales posibilidades de migrar y de tener una vida mejor. Sin embargo, en sí misma la colonización fue un proceso violento, en gran parte por las acciones de los terratenientes y de otros capitalistas, quienes reclamaban la tierra colonizada por los campesinos pioneros (los *posseiro*) como propia y muchas veces los expulsaban a la fuerza, especialmente después de que ya habían desbrozado los terrenos. Ciertos proyectos importantes de desarrollo también terminaron en violencia debido al desplazamiento forzoso de la población y a su impacto negativo en los recursos de subsistencia de los habitantes locales y en el medio ambiente. La falta de una infraestructura institucional en la región de la frontera también hizo que muchas veces se utilizara la violencia para resolver conflictos en lugar de recurrir a los mecanismos legales o administrativos del Estado. Y también se usó la violencia como un medio de control social y en particular para dominar a la mano de obra. De manera que al suavizar la intensificación potencial de los conflictos en la zona de los migrantes, la colonización creó igualmente nuevos conflictos y violencia en la región de la frontera.

En síntesis, la violencia generalizada en el Brasil rural es una expresión de la lucha de los pobres del campo para conseguir tierras y asegurar su supervivencia. En estos términos, la reforma agraria es aún una cuestión fundamental, crucial para abordar la pobreza rural y una de las raíces de la violencia en el sector agrario.

## La rebelión de Chiapas

La rebelión campesina de Chiapas dirigida por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) estalló en la escena política el 1° de enero de 1994. Chiapas es la región más al sur y más indígena de México, en la frontera con Guatemala, donde la reforma agraria tuvo menos impacto y los terratenientes siguen siendo el poder dominante. Esta región se caracteriza por la pobreza extrema, la desigualdad y la represión. A diferencia de otras áreas en el país, donde los campesinos obtuvieron tierras gracias a la redistribución después de la Revolución, en Chiapas han ido perdiendo territorios que pasaron a manos de grupos externos dedicados a la cría de ganado y la extracción de madera. En ese contexto, los zapatistas surgieron como un grupo de autodefensa cuyo fin es la supervivencia de los indígenas. Por lo tanto, la rebelión de Chiapas no es solo una lucha por tierras sino también por un proceso de desarrollo y una democracia incluyentes. Como sostiene Burbach,

esta no es una simple revuelta de pueblos indígenas centrados solo en retomar sus tierras y expulsar a los ricos que los explotan. Ni tampoco, como lo demuestran los miles de indígenas que se levantaron en armas el 1° de enero, es un movimiento «foco» en el que unos pocos guerrilleros tratan de incitar al pueblo a apoyarlos. Y no es una lucha tipo Sendero Luminoso en la cual un ejército indígena o campesino se propone destruir todo lo que encuentre en su camino hacia la toma del control absoluto del Estado. ... Lo que distingue al EZLN de sus predecesores es que no está encauzado a tomar el poder en Ciudad de México, ni está pidiendo el socialismo de Estado. Su objetivo es encender un movimiento de amplia base de la sociedad civil en Chiapas y el resto de México que transforme el país de arriba abajo (p. 113).

Además, la de Chiapas es una rebelión contra el neoliberalismo y la globalización, contra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) de México con Estados Unidos y Canadá, y especialmente contra la enmienda del Artículo 27 de la Constitución mexicana (uno de los principales logros del movimiento agrario de 1910-1917), que puso término a la reforma agraria. El fin de la distribución de la tierra y la amenaza que pesa sobre la subsistencia de los campesinos por las importaciones de alimentos baratos de EEUU y Canadá después de la firma del Tlcan, son algunas de las principales razones de esa rebelión (Harvey). Las políticas neoliberales del Gobierno, conforme a las cuales el Estado ha eliminado subsidios, créditos y asistencia técnica y otros servicios para el sector campesino, ponen en peligro el cultivo de maíz y cereales. Y el maíz no es solo importante para la supervivencia económica del campesinado, sino que tiene también un significado cultural y simbólico.

Así, el impacto excluyente de la modernización agrícola en el campesinado mexicano y los temores de que la integración de México al Tlcan lo marginará aún más, fomentan la rebelión de Chiapas. Los campesinos no pueden competir con los grandes y tecnificados productores de maíz y cereal de EEUU a menos que se adopten medidas especiales para su protección y desarrollo. Decididamente, la rebelión de Chiapas ha llegado a simbolizar el nuevo carácter de los movimientos sociales de las zonas rurales de Latinoamérica que

son vanguardia de la lucha contra el neoliberalismo. Este movimiento trascendental tiene una multiplicidad de causas y de momento es imposible determinar en forma adecuada su significación para la historia de México, puesto que todavía está en evolución y sus ramificaciones van mucho más allá de la cuestión de la tierra. Por ejemplo, González Casanova menciona nueve causas del levantamiento zapatista, entre ellas la crisis de la hacienda tradicional, la carencia de tierras y la pobreza crecientes, la politización de los indígenas y la violencia institucional de los grupos dominantes en Chiapas.

En América Latina el campesinado está contraatacando y sería un grave error descartar estos nuevos movimientos indígenas y campesinos como el último resuello de rebelión. Si conducirán a un resurgimiento de la izquierda, como afirma Petras (1997), es algo que está por verse. Pero sin ninguna duda están configurando nuevas identidades étnicas y de clase en las cuales los protagonistas afirman su propia historia y su capacidad de crear precedentes.

### **La guerra y la paz en Centroamérica**

La cuestión de la tierra no solo fue un factor importante en la historia de la violencia en Centroamérica (o de la relativa falta de violencia en Costa Rica debido a su distribución de la tierra mucho más igualitaria), sino que también desempeñó un papel clave en los acuerdos de paz centroamericanos con los cuales Nicaragua, Guatemala y El Salvador están intentando encontrar una solución a la guerra civil que asolara sus territorios. Unas pocas cifras son útiles para medir la magnitud de esos enfrentamientos. De acuerdo con algunos cálculos, 300.000 personas fueron asesinadas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua durante los conflictos, y dos millones (alrededor de 13% del total de la población) fueron desplazadas, obligadas a huir al exterior o a sitios más seguros en sus países. En su mayoría los actos violentos fueron cometidos por fuerzas gubernamentales, y una proporción mucho más pequeña por paramilitares o escuadrones de la muerte y grupos guerrilleros (Pearce 1998, pp. 590-591). En 1986 el entonces presidente de Costa Rica, Oscar Arias, tomó la iniciativa de buscar una solución política a la guerra civil en los países mencionados. Sus esfuerzos fueron recompensados con el acuerdo de Esquipulas II (1987), firmado por varios países y que preparó el camino para el fin de los conflictos armados. Pero los acuerdos de paz definitivos se sancionaron apenas en 1990 en Nicaragua, 1992 en El Salvador y 1996 en Guatemala.

En Nicaragua la propiedad de la tierra estaba concentrada en grado sumo, siendo el mayor terrateniente del país su dictador Anastasio Somoza. La revolución sandinista que lo derrocó en 1979 implementó una reforma agraria radical, expropiando casi la mitad de las tierras agrícolas y beneficiando a más de un tercio del campesinado. Las fincas expropiadas fueron organizadas en haciendas estatales, en algunos casos cooperativas de producción, y solo una pequeña proporción fue distribuida directamente a los beneficiarios como fincas familiares particulares. El gobierno sandinista temía que al sub-

dividir las grandes haciendas se perdieran las economías de escala, y sobre todo que se comprometieran los ingresos de exportación, ya que los campesinos beneficiarios podían pasar de las cosechas para la exportación a las de subsistencia. El énfasis colectivista también se basaba en factores políticos e ideológicos socialistas.

Los terratenientes y otras fuerzas sociales opuestas a la revolución comenzaron a organizar una lucha armada para derrocar el gobierno sandinista, y en el contexto de la Guerra Fría contaron con un fuerte respaldo de EEUU durante la administración Reagan como parte de su lucha contra cualquier movimiento o revolución socialista. Los grupos contrarrevolucionarios («contras») explotaron el descontento de numerosos campesinos con la política agraria sandinista y con el carácter colectivista del sector reformado. El conflicto armado entre los «contras» y el Gobierno desestabilizó gravemente la economía y la producción agrícola.

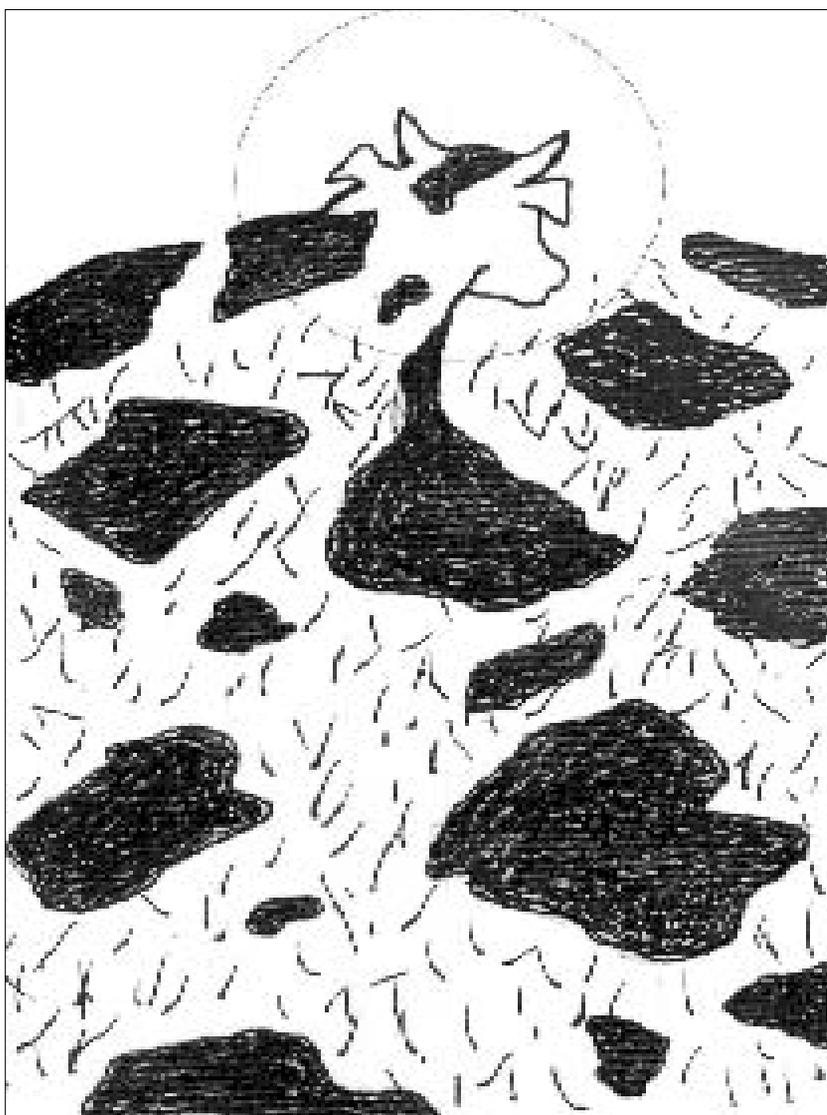
Los campesinos presionaron hasta lograr que se adoptara una reforma agraria menos centrada en el Estado, y después de 1984 algunas empresas reformadas fueron transferidas directamente a beneficiarios campesinos, bien fuera en propiedad cooperativa o individual. Este cambio en la política también fue motivado por el deseo de reducir la influencia de los «contras» entre el campesinado y estimular la producción alimenticia. Después de ello se triplicó la cantidad de tierra expropiada redistribuida a beneficiarios campesinos como propiedad individual, pasando de 8% del total en 1981-1984 a 24% en 1985-1988 (Enríquez, pp. 91-92). Los beneficiarios también consiguieron un acceso más favorable a insumos escasos, modificándose así el trato preferencial que anteriormente se daba a las fincas estatales. Sin embargo, debido a la guerra civil y al deterioro económico resultante, los campesinos todavía enfrentaban una situación difícil. La reforma agraria sandinista también provocó un esfuerzo organizativo importante del campesinado. En 1981 el Gobierno ayudó a establecer una organización nacional de criadores y agricultores denominada Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), que con el tiempo logró conquistar un mayor grado de autonomía del Estado y hasta el día de hoy sigue siendo la organización más importante de su tipo en la zona rural.

A pesar del cambio en la política agraria, los sandinistas no consiguieron el respaldo mayoritario del campesinado; así quedó demostrado con los resultados de las elecciones de 1990, donde solo 36,3% del voto rural fue para el FSLN, el partido de gobierno, en contraste con 44,2% de la votación urbana (Horton, p. 261). Posiblemente el FSLN habría logrado un mejor resultado en las áreas rurales si hubiera repartido títulos de propiedad individuales entre beneficiarios campesinos desde el principio de la reforma agraria, pues eso habría inducido a menos de ellos a apoyar a los «contras». Como escribe Horton:

La gran mayoría de los comandantes y combatientes «contras» eran campesinos del interior montañoso de Nicaragua. ... Es posible que en un momento dado 30.000 nicaragüenses lu-

charan junto con las fuerzas antigubernamentales, lo que hace de los «contras» una de las mayores movilizaciones armadas de campesinos en la historia contemporánea de América Latina.

La guerra civil nicaragüense tuvo costos humanos y económicos devastadores. De una población aproximada de 3,5 millones de personas, 30.865 murieron víctimas de la guerra y más de 350.000, principalmente de las áreas rurales, fueron desplazadas por la contienda (ibíd., p. xi). Esto movió al gobierno sandinista a firmar los acuerdos de paz mediados por el presidente Arias, conjuntamente con otros países centroamericanos. Los acuerdos demandaban



un alto de la ayuda extranjera a los «contras», ofreciendo a cambio la celebración de elecciones democráticas. Al principio ello condujo a un cese del fuego temporario, y tras la derrota del FSLN en las elecciones de 1990 a una interrupción permanente de la confrontación y a la desmovilización de los «contras».

Con la victoria de Violeta Chamorro, el nuevo gobierno procedió a modificar la reforma agraria. La distribución de tierras a ambos bandos de la guerra civil se vio como un elemento clave para la pacificación. Pero aunque esta contrarreforma parcial terminó con la guerra civil, también originó nuevos conflictos y alimentó nuevos brotes de violencia, al causar una situación caótica en el campo por las múltiples reclamaciones de derechos sobre la tierra. Los terratenientes reclamaban tierras expropiadas; los beneficiarios querían subdividir las fincas estatales y colectivas y tener títulos de propiedad privada, así como evitar que los terratenientes y los «contras» obtuvieran tierras del sector reformado; los «contras» estaban demandando terrenos a cambio de sus armas; y los sin tierra, a los que la reforma agraria sandinista había dejado de lado, también querían su parte. Por lo tanto, no resulta sorprendente que comenzaran a surgir esporádicos brotes de violencia en las áreas rurales, especialmente considerando que «para 1995, 47% de toda la tierra de labrantío de la nación no tenía título legal y los antiguos propietarios habían presentado 7.185 demandas sobre 25% del total de terrenos de labor» (Horton, p. 279). La paradoja es que aunque los «contras» habían contribuido a la victoria de las fuerzas antisandinistas, algunos de ellos tomaron las armas de nuevo para luchar por un pedazo de tierra, bien fuera porque el Gobierno no respondía a sus demandas o porque lo hacía con demasiada lentitud. A esos excontras que retomaron las armas se les denomina «recontras»; son los que piensan que solamente a través de la violencia harán que el Gobierno atienda sus demandas (Abu-Lughod).

En El Salvador, en 1932 las extremas desigualdades rurales y las condiciones de explotación desembocaron en una revuelta campesina brutalmente reprimida por las fuerzas armadas y los terratenientes. De acuerdo con algunas estimaciones, de una población que apenas llegaba entonces a un millón de habitantes, fueron asesinadas entre 30.000 y 40.000 personas (aunque otros hablan de 20.000). No es de extrañarse, entonces, que a esa masacre se la recuerde como «la matanza». Los indígenas fueron el principal blanco (Pearce 1996) de esa acción brutal que aseguró el predominio de la oligarquía rural por muchas décadas. Fue apenas en los años 70, cuando los campesinos y jornaleros rurales sintieron que su sustento estaba cada vez más en peligro, que arreciaron de nuevo los conflictos y amenazaron con hundir el país en la guerra civil.

Las investigaciones han demostrado que existe una relación significativa entre los patrones de propiedad de la tierra, las variaciones en el uso de ella y el conflicto sociopolítico (Brockett 1994). La modernización de haciendas y el cambio a las exportaciones del agro desplazaron a muchos campesinos y

también muchos cultivos alimentarios, haciendo subir los precios de los alimentos y volviendo más difícil la supervivencia de los trabajadores del campo y los pequeños agricultores. En marzo de 1980 el Gobierno decretó una reforma agraria para enfrentar la creciente ola de conflictos, para disminuir el apoyo campesino a los grupos revolucionarios y con la esperanza de obtener un mayor respaldo rural para el régimen. Pero tal reforma tropezó muy pronto con la poderosa oposición de los terratenientes, quienes limitaron la eficacia de su puesta en práctica y desataron un periodo de guerra civil que duró hasta 1992 (Paige; Seligson). Las expectativas gubernamentales de que la reforma tendería las bases para una estabilidad social y una paz duraderas se vieron frustradas, pues la oligarquía rural fue capaz de movilizar a sus aliados en las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad contra la conclusión del proceso de expropiación. La alianza de la elite agroexportadora y los militares se tradujo en la represión brutal y a veces indiscriminada del campesinado, lo que llevó a muchos campesinos a la resistencia armada (Stanley).

Con todo, en 1980 la reforma agraria en El Salvador logró distribuir entre un quinto y un cuarto de la tierra a un quinto de la mano de obra rural. Pero no logró ofrecer nada a la gran masa de los sin tierra, pues los beneficiarios fueron más que nada los pequeños arrendatarios de fincas y algunos de sus trabajadores. También se organizaron cooperativas de producción en la mayoría de las haciendas expropiadas, pero alrededor de un quinto de su perímetro se cultivó en forma individual. Solo una pequeña proporción de las haciendas expropiadas fue subdividida y distribuida individualmente a beneficiarios como fincas familiares privadas.

Los 12 años de guerra civil salvadoreña cobraron entre 200.000 y 300.000 vidas (Booth/Walker, p. 156), la inmensa mayoría víctimas de las fuerzas armadas y los escuadrones de la muerte. El tributo de vidas equivalió a alrededor de 15% de la población y la guerra desplazó otro 30% de sus hogares (Brockett 1994, p. 175). No obstante, la reforma agraria debilitó el poder de los terratenientes, abriendo las puertas para las negociaciones de paz (Mason). Con la firma del Acuerdo de Paz en enero de 1992 terminó formalmente la guerra civil, las guerrillas fueron incorporadas al proceso de pacificación y se convirtieron en un partido político. Este proceso de institucionalización fue visto como un medio para disminuir los conflictos o, al menos, para encontrar mecanismos pacíficos para resolverlos y reducir así la violencia. Pero los brotes esporádicos continúan, y no en menor grado debido a la policía y los paramilitares. Además la reforma agraria de 1980 quedó incompleta, pues la segunda etapa nunca se puso en marcha. Incluso existe la posibilidad de que algunos beneficiarios puedan perder sus tierras, ya que no pueden pagar la deuda que surgió de la reforma agraria. La elevada densidad demográfica del país y el desempleo rural, la escasez de tierras y la intensidad de los cultivos con sus consecuencias ecológicas negativas, hace que sea difícil encontrar una solución a la demanda de tierra de los pobres del campo. Además la continua expansión de las exportaciones del agro está causando un mayor desplazamiento de los campesinos, conflictos y violencia. Sin pasar por alto

las dificultades, concuerdo con la conclusión de Pearce (1996, p. 303) de que «solo una reforma agraria ejecutada dentro de un amplio proceso de transformación social radical tiene posibilidades de preparar el camino para la paz y el desarrollo duraderos en El Salvador».

### **La estructura del agro, la reforma agraria y la violencia**

En este artículo he sostenido que el sistema agrario altamente desigual, las relaciones sociales de explotación concomitantes y los procesos excluyentes de modernización son factores importantes, en algunos casos incluso los más prominentes, para explicar los conflictos y la violencia en las áreas rurales de América Latina. El análisis también ha revelado que hay otros factores significativos que influyen en el carácter y la evolución de los conflictos y la violencia en el campo. No existe una respuesta única y simple en cuanto a las causas de la violencia rural, su persistencia o resurgimiento, y las posibles formas de resolverla, si es que se puede. Si bien encontramos algunos factores en común, también hay variaciones que surgen de las peculiaridades estructurales de cada país, así como de las diferentes acciones de los terratenientes, los campesinos, el Estado y otros actores importantes tales como grupos urbanos, partidos políticos y el gobierno estadounidense.

Me he propuesto aquí analizar en particular las relaciones entre la estructura del agro, la reforma agraria y la violencia rural, a fin de examinar la tesis de que una de las mayores causas de conflictos y violencia entre los terratenientes y los campesinos radica en un sistema agrario extremadamente desigual. De esta proposición se desprende que los países que tienen un sistema agrario más igualitario también tienen una sociedad rural menos violenta que la de aquellos con una tenencia de la tierra más polarizada. El Estado juega un papel crucial en el surgimiento, desarrollo y resolución de los conflictos rurales, y por lo tanto los encargados de formular las políticas pueden aprender de experiencias previas, tales como las que se discuten en este ensayo. Si bien el análisis desarrollado aquí ha demostrado que esas proposiciones pueden considerarse válidas en general, las diversas relaciones están lejos de ser directas e inmediatas, debido a una variedad de otros factores participantes. Por ejemplo, los países que han emprendido reformas agrarias muchas veces han experimentado un incremento de los conflictos violentos durante las primeras etapas, aunque después pueden haber alcanzado un mayor grado de estabilidad. Los países donde los conflictos por tierras fueron particularmente intensos generalmente trataron de pacificar las áreas rurales mediante una política de reforma agraria. Y si bien esa reforma puede ser una precondition para una sociedad rural más integrada y estable, la disminución de la violencia en el campo depende en última instancia de una institucionalización exitosa de los conflictos, de manera que los grupos sociales perjudicados puedan plantear sus demandas a través de canales legales y políticos, así como del desarrollo, la solidez y el arraigamiento de instituciones y prácticas democráticas. En suma, la solución de los problemas de la tierra y la violencia es parte integral del proceso de democratización de la sociedad.

Las reformas agrarias no siempre resultaron ser las panaceas imaginadas, debido a que los gobiernos no cumplieron sus promesas: distribuyeron mucha menos tierra de lo que se esperaba, brindaron un apoyo técnico y económico insuficiente al sector reformado, hubo incompetencia administrativa, u otras fallas (Thiesenhusen). De esa forma con frecuencia las reformas agrarias condujeron a más violencia a causa de la frustración del campesinado por el paso lento, el alcance limitado y la implementación jerárquica (de arriba abajo) de los programas de reforma. Sin embargo, aun con mayor frecuencia las demandas campesinas de una reforma agraria tropezaron con la encarnizada resistencia de los terratenientes y la represión del Estado. Y cuando los gobiernos iniciaron alguna distribución de tierras los grandes propietarios muchas veces consiguieron bloquear la reforma, e incluso en algunos casos lograron derrocar el Gobierno y retomar parte o toda su tierra expropiada, a menudo apelando a recursos violentos, ya fuera directamente o contratando pistoleros, usando organizaciones paramilitares o apoyándose en el poder de represión estatal. La cuestión de la tierra ha resultado central en muchos de los conflictos y en los fenómenos de violencia rural, por lo tanto es preciso que los gobiernos la aborden si desean obtener algún grado de estabilidad social y política a largo plazo, aun cuando en los primeros tiempos desencadene más violencia.

Los gobiernos tienen que encarar el asunto de la tierra, pues los «paños calientes» solo pueden empeorar el problema. Así, los países que congelaron las reformas agrarias o que solo pusieron en práctica reformas muy limitadas experimentaron mayor violencia (Colombia, El Salvador, Guatemala y Brasil). En este último país, a pesar del surgimiento del MST, de las crecientes demandas de tierra del campesinado pobre, y de la transición al régimen civil durante la década de los 80, el Gobierno solo ha emprendido una redistribución menor de la tierra. Los terratenientes han podido bloquear cualquier reforma agraria importante debido a las peculiaridades de su sistema político federal, en donde las regiones rurales están sobrerrepresentadas en el Parlamento. Esto les ha dado a los terratenientes una gran influencia en el sistema político nacional, ya que controlan muchos de esos estados rurales. Y por eso las movilizaciones campesinas han experimentado la violencia de los hacendados y de los estados federales. En otros países, la falta de progreso con la reforma agraria ha llevado a la aparición de movimientos guerrilleros que lograron movilizar a los desencantados pobres rurales. Esto ha provocado acciones de contrainsurgencia del Estado, con el apoyo del gobierno de EEUU durante el periodo de la Guerra Fría, a fin de combatir una amenaza, real o imaginaria, de subversión comunista. Tales medidas de contrainsurgencia han sido responsables de la mayoría de las muertes violentas y de los desplazamientos masivos de la población rural en la región centroamericana, alcanzando características casi genocidas contra comunidades étnicas en el caso de Guatemala (Falla; Kruijt). La batalla de la contrainsurgencia en la posguerra fría ha adquirido una nueva dimensión, como se ve en el caso de Colombia, donde las operaciones represivas contra el campesinado fueron emprendidas so pretexto de, o en vinculación con, la guerra contra la mafia de las drogas y la erradicación forzosa de los cultivos de coca mediante acciones militares.

Los países que han implementado reformas agrarias radicales o que han amenazado con hacerlo, como El Salvador, provocaron la ira de los terratenientes y, por lo tanto, no se libraron de la violencia. En Guatemala una reforma agraria popular desembocó en el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en 1954, y en una violenta contrarreforma en donde gran parte de la tierra expropiada volvió a sus previos dueños (Brockett 1988). Sin embargo, ello simplemente agravó y pospuso el problema por una o dos décadas, conduciendo luego a una violencia mucho mayor. En El Salvador la reforma agraria de 1980 llevó a 12 años de guerra civil durante los cuales los campesinos soportaron lo peor de la violencia. Alguna tierra fue distribuida, pero los terratenientes han conseguido obstruir las etapas subsiguientes de la reforma. Es así que la cuestión de la tierra sigue sin resolverse en El Salvador y continúa siendo una fuente potencial de más conflictos y violencia. México es quizás el único caso en América Latina donde la reforma agraria alcanzó importantes metas políticas desde el punto de vista de los intereses de la nueva clase dominante. Por más de siete décadas la reforma agraria y la habilidad del Estado mexicano para incorporar, disuadir y reprimir al campesinado aseguró un gobierno monopartidista y una relativa estabilidad política. Hay que tener en mente, sin embargo, que un factor importante en la conformidad de los campesinos ha sido también la violenta represión de los movimientos campesinos independientes, armados o no, por parte del Estado. Esta estabilidad relativa solo se hizo añicos en 1990 con la rebelión neo-zapatista en Chiapas; por otra parte, como se analizó antes esta región era el eslabón más débil en la reforma agraria mexicana. En 2000, por primera vez desde que el PRI llegó al poder, resultó electo presidente de la República un candidato de la oposición, anunciando otro paso hacia la democratización del país. Esto podría muy bien facilitar una solución del conflicto de Chiapas.

En Nicaragua, a pesar de la popularidad inicial de la revolución y de la extensa reforma agraria, el carácter estatista de la misma alienó a muchos campesinos y limitó la cantidad de beneficiarios. Sin embargo, gran parte de la violencia rural se debió a la guerra de los «contras» contra el gobierno sandinista, con el generoso respaldo de los terratenientes expropiados y del gobierno de EEUU. Los «contras» lograron incorporar a sus filas a muchos de los campesinos insatisfechos con la reforma agraria. Si bien la contrarreforma post-sandinista ha creado nuevas fuentes de conflictos y violencia, el Gobierno espera que la subdivisión de las haciendas colectivas y estatales en fincas familiares, y su distribución a algunos de los anteriores beneficiarios y a los «contras» desmovilizados, podrá finalmente pacificar el campo. Mientras mayor sea el número de campesinos sin tierras que pueda asentarse, mayor será la posibilidad de reducir la violencia rural. Pero hasta ahora la situación es incierta, numerosos terratenientes han reclamado parte de o toda su tierra expropiada, dejando una menor cantidad disponible para la redistribución.

La relevancia de la cuestión de la tierra también se ha manifestado en los acuerdos de paz centroamericanos, en donde la redistribución de tierras fue un ingrediente importante para conseguir la desmovilización de las faccio-

nes en guerra y obtener un cierto grado de estabilidad política. Es significativo observar que Argentina y Costa Rica, con relativamente menos violencia rural, poseen también una estructura agraria mucho más igualitaria y un sector más grande de productores agrícolas de clase media que el resto de los países latinoamericanos. En las luchas campesinas de estos países no se han destacado las demandas de reforma agraria; ellas más bien se han centrado en mejores precios para los productos agrícolas, acceso a más créditos o a créditos más baratos, protección contra la competencia extranjera, rentas más bajas para los arrendatarios, mejores salarios y condiciones laborales, etc. (Edelman).

¿Cuáles son las perspectivas en las condiciones del neoliberalismo? El cambio del proceso de desarrollo centrado en el Estado y dirigido hacia adentro del modelo de mercado neoliberal y orientado a la exportación puso fin a los programas de reforma agraria conducidos por el Estado, y abrió la puerta a las contrarreformas así como a reformas dirigidas por el mercado o negociadas con un principio de «vendedor dispuesto» y «comprador dispuesto» (Zoomers/Van der Haar). El nuevo modelo económico también debilitó el poder de las organizaciones campesinas tradicionales con la drástica caída del empleo rural permanente y el rápido incremento de formas casuales y temporales de trabajo. Los mercados laborales se han vuelto más flexibles, competitivos y dispersos, entorpeciendo el desarrollo de organizaciones y de redes de solidaridad entre los trabajadores rurales. Sin embargo, han surgido nuevos movimientos campesinos e indígenas, como el MST de Brasil y el EZLN de México, que hacen políticamente difícil continuar imponiéndole al campesinado el modelo neoliberal pese a sus consecuencias, y que mantendrán viva la agenda de la reforma agraria. Es posible que los conflictos rurales se vuelvan más violentos que en el pasado, puesto que se ha debilitado la capacidad mediadora e incorporadora del Estado, así como su habilidad (y disposición) para encarar los efectos negativos del actual patrón desigual y excluyente de modernización rural y globalización. Sigue siendo un interrogante si estos nuevos movimientos podrán garantizar que las fuerzas del mercado sean aprovechadas para un proceso de desarrollo participativo, incluyente e igualitario (Kay).

En conclusión, he procurado demostrar que una de las raíces de la violencia rural en América Latina se encuentra en su sistema agrario tan desigual. Un primer paso importante para encarar la violencia rural implica resolver la cuestión de la tierra, de manera que los campesinos pobres y desposeídos puedan acceder a tierras y a recursos económicos suficientes para garantizarles un nivel de vida sostenible y una participación apropiada en la sociedad. Por otra parte, las estrategias de desarrollo y los procesos de modernización tienen que volverse incluyentes, lo cual es difícil de alcanzar dentro del contexto actual de una globalización que tiende a excluir a los pobres del campo. También se necesitan cambios políticos, pues la reforma agraria solo puede ser un primer paso en el proceso de abordar los conflictos y la violencia en la sociedad rural, lo cual, a su vez, requiere una mayor democratización de los sistemas sociales y políticos de América Latina.

**Bibliografía**

- Abu-Lughod, D.I.: «Failed Buyout: Land Rights for Contra Veterans in Postwar Nicaragua» en *Latin American Perspectives* N° 27 (3), 2000, pp. 32-62.
- Booth, J.A. y T.W. Walker: *Understanding Central America*, Westview Press, Boulder, 1993.
- Brockett, C.D.: *Land, Power, and Poverty: Agrarian Transformations and Political Conflict in Rural Central America*, Unwin Hyman, Boston, 1988.
- Brockett, C.D.: «El Salvador: the Long Journey from Violence to Reconciliation» en *Latin American Research Review* N° 29 (3), 1994, pp. 174-187.
- Burbach, R.: «Roots of the Postmodern Rebellion in Chiapas» en *New Left Review* N° 205, 1994, pp. 113-124.
- Edelman, M.: *Peasants Against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*, Stanford University Press, Stanford, 1999.
- Enriquez, L.J.: *Harvesting Change: Labor and Agrarian Reform in Nicaragua, 1979-1990*, North Carolina University Press, Chapel Hill, 1991.
- Falla, R.: *Massacres in the Jungle: Ixcán, Guatemala, 1975-1982*, Westview Press, Boulder, 1994.
- González Casanova, P.: «Causes of the Chiapas Rebellion» en *Identities: Global Studies in Culture and Power* N° 3 (1-2), 1996, pp. 269-290.
- Harvey, N.: *The Chiapas Rebellion: The Struggle for Land and Democracy*, Duke University Press, Durham, 1998.
- Horton, L.: *Peasants in Arms: War and Peace in the Mountains of Nicaragua, 1979-1994*, Ohio University Press, Athens, 1998.
- Kay, C.: «Rural Development: from Agrarian Reform to Neoliberalism and Beyond» en R.N. Gwynne y C. Kay (eds.): *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, Oxford University Press / Arnold, Londres-Nueva York, 1999, pp. 272-304.
- Kruijt, D.: «Exercises in State Terrorism: the Counter-Insurgency Campaigns in Guatemala and Peru» en K. Koonings y D. Kruijt: *Societies of Fear: The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*, Zed Books, Londres, 1999.
- Mason, T.D.: «The Civil War in El Salvador: a Retrospective Analysis» en *Latin American Research Review* N° 34 (3), 1999, pp. 179-196.
- Paige, J.M.: «Land Reform and Agrarian Revolution in El Salvador: Comment on Seligson and Diskin» en *Latin American Research Review* N° 31 (2), 1996, pp. 127-139.
- Pearce, J.: *Promised Land: Peasant Rebellion in Chalatenango, El Salvador*, Latin American Bureau, Londres, 1996.
- Pearce, J.: «From Civil War to 'Civil Society': Has the End of the Cold War Brought Peace to Central America?» en *International Affairs* N° 74 (3), 1998, pp. 587-615.
- Petras, J.: «Latin America: the Resurgence of the Left» en *New Left Review* N° 223, 1997, pp. 17-47.
- Petras, J.: *The Left Strikes Back: Class Conflict in Latin America in the Age of Neoliberalism*, Westview Press, Boulder, 1998.
- Seligson, M.A.: «Thirty Years of Transformation of the Agrarian Structure of El Salvador, 1961-1991» en *Latin American Research Review* N° 30 (3), 1995, pp. 43-74.
- Serrill, N.S.: «Of Land and Death» en *Time* N° 147 (19), 6/5/1996, p. 35.
- Stanley, W.: *The Protection Racket State: Elite Politics, Military Extortion, and Civil War in El Salvador*, Temple University Press, Filadelfia, 1996.
- Thiesenhusen, W.C.: *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*, Westview Press, Boulder, 1995.
- Veltmeyer, H., J. Petras y S. Vieux: *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America*, Macmillan, Londres, 1997.
- Zoomers, A. y G. van der Haar (eds.): *Current Land Policies in Latin America: Regulating Land Tenure Under Neo-liberalism*, KIT, Amsterdam, 2000.

# La guerra de las drogas y los recursos naturales

IBÁN DE REMENTERÍA

**La «guerra de las drogas» en Colombia y la región andino-amazónica debe ser vista como un conflicto por el uso alternativo, lícito o ilícito, de los recursos naturales. Este conflicto ha sido llevado a su máxima expresión, la eventual resolución por las armas, debido a la presión internacional y a la incapacidad interna para mediar entre los intereses encontrados y resolver los antagonismos. En este artículo se analizan los cambios en la política económica y agrícola que derivaron en la mayor complejización de la cuestión de las drogas.**

Los conflictos causados por distintos sectores sociales o grupos de interés económico para acceder al uso de los recursos naturales o conservar los derechos de su usufructo, han ido adquiriendo cada vez más importancia en el conjunto de los conflictos sociales y políticos de la sociedad contemporánea. La baja capacidad pública, administrativa o judicial, para mediar y resolverlos, ha generado escaladas de violencia que afectan gravemente la gobernabilidad de muchos Estados y amenazan la seguridad internacional.

En América Latina, los conflictos planteados por las diversas etnias desde México hasta el sur de Chile tienen origen en el reclamo de eminentes derechos sobre los recursos naturales de territorios ancestrales. En México, el conflicto indígena de Chiapas es una disputa sin fin, y a veces la protección del medio ambiente natural genera choques con las etnias locales, como es el caso de la protección de la biósfera de Montes Azules en Chiapas. En Colombia, los U'wa y Emberá reclaman que sus territorios no sean contaminados por la exploración y explotación petroleras. Lo mismo ocurre entre las etnias locales de la Amazonia del Ecuador y el Perú y las empresas petroleras transnacionales. En Guatemala ha terminado una guerra civil que fue a la vez etnocidio y conflicto interétnico. En Brasil se repiten las movilizaciones de los Sin Tierra y los etnocidios de las comunidades indígenas amazónicas. En Bo-

---

IBÁN DE REMENTERÍA: economista peruano, consultor internacional y especialista en economía agraria; autor, entre otros libros y artículos especializados, de *Las drogas en Chile*, FCE, Santiago (en prensa) y *La guerra de las drogas en Colombia y la región andino-amazónica: cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*, Planeta, Bogotá, 2001.

**Palabras clave:** políticas agrícolas, recursos naturales, guerra contra las drogas, Colombia.

livia se reiteran las matanzas interétnicas entre las comunidades qaqachaca y laime de Potosí. En Chile tenemos los conflictos de los mapuches o de los pehuenches por el uso alternativo de sus tierras, ya sea para actividades tradicionales o por parte de la industria forestal o hidroeléctrica. Todos estos casos son otros tantos ejemplos de conflictos sociales por el acceso o conservación de los derechos de uso sobre los recursos naturales.

Las cuestiones de medio ambiente y ecología, poblaciones sin tierra e indígenas, drogas, crimen organizado y terrorismo, son temas recurrentes en las reuniones de los altos mandos militares del hemisferio. De hecho, el conflicto social por los recursos naturales es un asunto que ya está militarizado, en particular para los gobiernos de Colombia y de Estados Unidos.

La seguridad jurídica del derecho de propiedad va adquiriendo una excepcionalidad étnica que se remonta a la época de la Conquista. Resulta claro que los derechos sobre la tierra y los recursos naturales de quienes los poseen ancestralmente y cuentan con la propiedad eminente de las mismas, incluso si tienen la titularidad legal, son considerados, tratados y resueltos judicialmente como de inferior jerarquía respecto de los derechos colectivos de la sociedad representados por el Estado, que los expropia y luego transfiere en propiedad privada de mayor jerarquía a quienes poseen el capital y la tecnología.

Con el Plan Colombia (PC) y la Iniciativa Regional Andina (IRA)<sup>1</sup> el desarrollo alternativo y la crisis agrícola a la cual responde se han convertido en los nuevos actores de la guerra, más políticos y diplomáticos que militares, pero actores al fin. La guerra de las drogas es una guerra por el uso alternativo de los recursos naturales. Los contendientes se confrontan con la finalidad de emplear los recursos naturales, humanos y de capital tanto de Colombia como de la región andino-amazónica, ya sea con el fin de producir drogas u otros productos agrícolas y pecuarios legales para el mercado interno o internacional.

Que las actividades agropecuarias, agroindustriales o agrocomerciales sean alternativas o diferentes a la producción y el procesamiento de drogas no cambia para nada las características del conflicto: el uso alternativo de esos recursos en actividades lícitas o ilícitas. Además, el eje del conflicto son los recursos naturales, ya que los recursos humanos y los capitales necesarios para explotarlos están disponibles en los mercados de trabajo y los mercados de capital; en cambio los naturales son únicos y no se pueden ni adquirir ni producir en otra parte. Esta peculiaridad de los recursos naturales es el origen del conflicto, del empleo de la guerra para definir por medio del uso de la violencia el derecho de acceso a esos bienes.

---

1. La Iniciativa Regional Andina es un plan de EEUU para compensar a los países vecinos de Colombia, o articulados al circuito internacional de la cocaína, que se verán afectados por el Plan Colombia. Estos países son Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, Panamá y Venezuela; de los 700 millones de dólares previstos para el primer año, Colombia se beneficiará con 400.

Si bien puede afirmarse que ni el PC ni el IRA ni la política antidrogas de EEUU tienen por objetivo apropiarse de los recursos naturales de Colombia y la región andino-amazónica, para que no se vean subordinados a los intereses del narcotráfico, necesariamente deben disputárselos por medio de la violencia, tanto contra el narcotráfico como a las organizaciones subversivas y paramilitares con las cuales aquellos acuerdan los controles territoriales y de la producción de los cultivos ilícitos y sus derivados.

### **Agricultura y protección económica**

Como ya hemos visto antes<sup>2</sup> y ahora en profundidad con otros trabajos<sup>3</sup>, las diversas medidas de protección a la agricultura que han venido aplicando los países desarrollados de la OCDE<sup>4</sup> desde la posguerra, tienen un equivalente de subsidio al productor que en 1992 llegaron a 50% con un crecimiento de 39% en el decenio anterior. Si tomamos los cereales, base alimentaria de la humanidad, los subsidios al productor de la OCDE en los años 90 para el trigo, maíz y arroz fueron de 45%, 38% y 85% respectivamente. Esta privilegiada condición para competir hace que EEUU, Canadá, Australia y la Unión Europea generen 90% de las exportaciones netas de cereales al mercado mundial. Las medidas de protección a la agricultura mantenidas por los países de la OCDE durante el pasado decenio han hecho que en el mercado mundial los precios para el conjunto de los productos agrícolas cayeran 54%, los precios de los alimentos 58%, y los cereales 33%. En cambio, los precios de la madera subieron 30% ya que su explotación está controlada por los países desarrollados.

La principal causa de la caída de los precios agrícolas son las diversas medidas de protección a la agricultura que han venido aplicando el conjunto de los países desarrollados, con un equivalente de subsidio al productor que ha llegado a 50%, reflejando un crecimiento de 40% durante el pasado decenio. Muchos se forjaron sinceras expectativas sobre los resultados del fin de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1993. Sin embargo, los subsidios a la producción agrícola de los miembros de la OMC se han mantenido y los precios agrícolas internacionales, después de un repunte momentáneo entre 1993-1995, nuevamente están a la baja. Como lo muestra el cuadro 1, todo sigue igual.

En 1998 el monto total de los subsidios a la agricultura de los países de la OCDE se estimó en 362.000 millones de dólares. Si bien la cifra representa apenas 1,4% del PIB de estos países, resulta 102% mayor que los 179.000

---

2. Ibán de Rementería: «Depredación, subsidios y cultivos ilícitos: la lógica perversa» en *Qué Hacer* N° 77, Lima, 1992 (y *Nueva Sociedad* N° 122, Caracas, 1992); «La crisis agrícola y los cultivos ilícitos de drogas naturales en *Debate Agrario* N° 22, 10/1995, Lima; «The Drugs Trade and the Environment» en *Narcotics and Development*, Discussion Paper N° 7, CIIR Briefing, Londres, 1/1995.

3. Ibán de Rementería: *La guerra de las drogas en Colombia y la región andino-amazónica: cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*, Planeta, Bogotá, 2001.

4. OCDE: *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays de l'OCDE*, 1999.

Cuadro 1

**Países de la OCDE**  
**Evolución del equivalente de subsidio al productor (ESP)**  
**para todos los productos agropecuarios**  
**(en %, subsidio total y participación en PIB) 1989-1999**

<b>Años</b>	<b>1986-1988</b>	<b>1998-2000</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
ESP	39%	35%	34%	37%
Participación en PIB	2,2%	1,3%	1,4%	1,4%
Total en millones de dólares	298.480	340.544	339.065	355.927

**Fuente:** OCDE 2000.

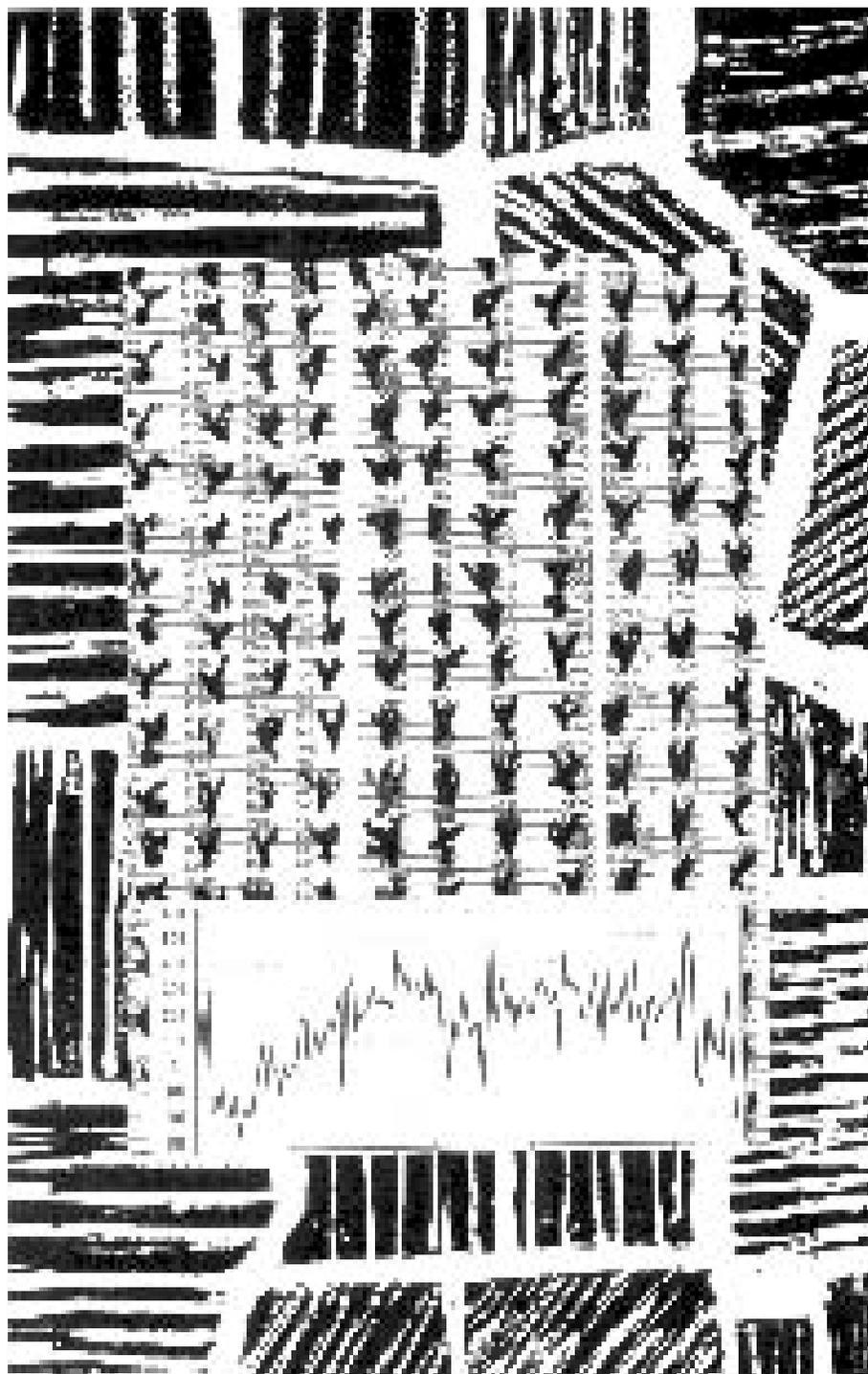
millones gastados en subsidios durante 1994, año de inicio de la OMC. Para 1998 el subsidio directo a los productores agrícolas de la OCDE se incrementó 37% con respecto al año anterior y para 1997 se había incrementado 32%. Los productores en general fueron remunerados en promedio con precios 59% por encima de los precios internacionales. Algunos productos como arroz, leche y azúcar tuvieron precios al productor 80% superiores a los precios del mercado internacional<sup>5</sup>.

Los productores agrícolas que no pertenecen a la OCDE, es decir los países pobres, ante la caída de los precios en el mercado agrícola internacional tienen como respuestas posibles, para sostenerse en el mercado, la minimización de los costos y de la retribución a los factores de la producción: salarios e intereses. En la agricultura y la ganadería la manera de minimizar costos consiste en emplear parcialmente, o dejar de emplear, la tecnología disponible, ahorrando en fertilizantes que aumentan los rendimientos y pesticidas que los protegen, ahorrando en trabajo para su empleo y otras labores culturales –deshierbos, podas, etc.– y usando variedades genéticas baratas, ni productivas ni resistentes.

A manera de ejemplo, la diferencia entre el pleno empleo y el empleo parcial de la tecnología agronómica es clara al comparar rendimientos agrícolas en el pasado decenio. Así, mientras Francia usaba 312 Kg de fertilizante y 5 de pesticidas por ha/año, obteniendo 6.100 Kg de cereales y 33.000 de tubérculos, el Perú en cambio con 54 Kg de fertilizantes y 0,7 de pesticidas, solo obtenía 2.500 Kg de cereales y 8.300 de tubérculos. En términos de impacto en el medio ambiente, lo anterior indica que el Perú necesitaba utilizar 2,4 veces más tierra y agua para producir cereales y 4 veces más para producir tantos tubérculos como Francia<sup>6</sup>.

5. *Ibíd.*

6. Ibán de Rementería: *La guerra de las drogas...*, cit.



© 2001 Onofre Frías/Nueva Sociedad

Al minimizar la retribución al capital y al trabajo, de acuerdo con las leyes del mercado de factores, el primero desaparece de la actividad agrícola, en tanto que los salarios ya no cubren las necesidades de los trabajadores: esto es la pobreza. Pero aceptar la pobreza es ahora la condición para sobrevivir en el mercado.

### El impacto de la protección

Veamos ahora los impactos de la protección agrícola de los países desarrollados en América Latina y el Caribe, así como en los países más comprometidos con la producción de drogas en la región andino-amazónica: Bolivia, Colombia y Perú. Para el análisis comparativo que aquí se quiere exponer entre los usos lícitos e ilícitos de los recursos naturales, se mostrará la evolución de la producción y comercio de cereales en América Latina y los países cacaeros de la región andino-amazónica. En el caso que nos ocupa el maíz y la coca compiten por los mismos suelos y climas; este cereal es el más importante de la región.

Cuadro 2

#### Producción y comercio de cereales en Bolivia, Colombia, Perú y América Latina (1990-2000)

Países	1990	1995	2000	%
<i>Bolivia</i>				
Superficie has	587.498	692.038	776.388	32,2
Producción tm	788.128	1.096.447	1.157.078	46,8
Rendimiento kg x ha	13.415	15.844	16.191	20,7
Importaciones tm	234.433	357.182	134.441	-42,7
Importaciones 1.000 dólares	46.991	85.357	41.726	-11,2
<i>Colombia</i>				
Superficie has	1.742.800	1.299.245	1.102.961	-36,7
Producción tm	4.314.100	3.435.137	3.362.242	-22,1
Rendimiento kg x ha	24.754	26.439	30.484	23,1
Importaciones tm	880.326	2.505.975	3.093.697	251,4
Importaciones 1.000 dólares	134.039	451.327	406.355	203,2
<i>Perú</i>				
Superficie has	683.715	808.160	1.154.079	68,8
Producción tm	1.778.458	2.135.354	3.313.296	86,3
Rendimiento kg x ha	26.012	26.422	28.709	10,4
Importaciones tm	1.642.518	2.461.286	2.555.680	55,6
Importaciones 1.000 dólares	372.540	517.887	373.340	0,2
<i>América Latina</i>				
Superficie has	47.409.566	48.593.078	49.670.778	4,8
Producción tm	99.021.897	123.902.967	138.613.613	40,0
Rendimiento kg x ha	20.886	25.498	27.906	33,6
Importaciones tm	21.542.986	30.721.298	40.687.510	88,9
Importaciones 1.000 dólares	3.549.147	5.682.598	5.562.856	56,7

Fuente: FAO 2001.

Como se puede ver en el cuadro 2, si bien en toda América Latina la producción agraria creció 40% casi sin aumentar la superficie cultivada, con un aumento de 20% en los rendimientos, las importaciones agrícolas se elevaron 90% durante el decenio pasado, lo que indica la baja vocación cerealera de la región. El caso más dramático es el de Colombia, allí el presidente Gaviria (1991-1995) –actual secretario general de la OEA– impuso como uno de los ejes de su política modernizadora la «apertura económica», en el sector agrícola. Esto causó 250% de aumento en el volumen de las importaciones de cereales y más de 200% en los recursos necesarios para su adquisición en el mercado internacional, lo cual estuvo acompañado con una caída de 37% de la superficie cultivada y de 22% en el volumen de la producción cerealera. Por su parte, en Bolivia la producción cerealera creció casi 50% y las importaciones del sector disminuyeron en 43%, lo cual muestra la ventaja comparativa de pertenecer a la cuenca del Plata. En el Perú tanto la producción cerealera creció en 86% como las importaciones aumentaron en 56% entre 1990 y 2000.

Es por eso que dos respetados intelectuales y connotados altos funcionarios colombianos, José Antonio Ocampo –actual secretario ejecutivo de la Cepal– y Santiago Perry, expresaban su perplejidad ante lo que había acontecido con la agricultura en tiempos de la globalización:

La necesidad de analizar en profundidad lo sucedido [la apertura y la culminación de la Ronda Uruguay del GATT] se hizo más evidente cuando se constató que el sector más afectado con el cambio de modelo de desarrollo fue el agropecuario, lo que dejó perplejos a quienes auguraban que este iba a ser el más beneficiado con tal modificación por cuanto ella iba a corregir el sesgo antiagrario del anterior modelo e iba a favorecer a los renglones con ventajas comparativas para exportar, muchos de los cuales se presumía formaban parte del sector. La sorpresa fue aún mayor cuando se conoció, a veces un tanto tarde, que una situación similar había afrontado, o estaba afrontando, el agro de otros países latinoamericanos, incluido el de naciones con innegables ventajas, como Argentina y Brasil, y el de países que habían liderado la adopción del nuevo modelo de desarrollo, tales como Chile.<sup>7</sup>

El Banco Mundial en su informe «Mercados mundiales de productos básicos»<sup>8</sup> afirma: «Dado que estamos experimentando una ruptura estructural en los precios de las materias primas –debido a los avances de la tecnología y a un comercio más libre– no prevemos que los precios se recuperen completamente desde los actuales niveles bajos». En los hechos, durante los últimos dos años los precios de las materias primas han caído 50% y está previsto que los precios de los productos agrícolas para este año caigan 5% más. El informe reconoce que el suministro internacional de productos básicos crece mientras su precios siguen a la baja, lo cual a su vez es la principal causa de su deterioro.

La situación es tal que en Chile, paradigma de posmodernidad, apertura, globalización, etc., las barreras arancelarias a las importaciones de cereales

7. José A. Ocampo y Santiago Perry: *El giro de la política agropecuaria*, TM Editores / Fonade / DNP, Bogotá, 1995, p. xii.

8. *El Mercurio*, 4/2/99, Santiago, p. B1.

han llegado a 70% del valor importador, para proteger esta actividad agrícola, pese a que la sequía hizo caer la producción de trigo en 70% y elevó las importaciones en un 233%<sup>9</sup>. Bien se podría afirmar que lo anterior es consecuencia de la crisis asiática, o de la crisis general, pero bien sabemos que las crisis de coyuntura, sean estas financieras o naturales, lo que hacen es poner de manifiesto la crisis estructural existente en la economía mundial. He ahí el valor hermenéutico de la globalización.

Ese singular hecho económico —el derrumbe de los mercados agrícolas— fue explicado por el BM así: «El efecto conjunto de estos factores [tecnología y libre mercado] puede haber provocado una ruptura estructural en los niveles de precios de los productos básicos a medida que los costos de producción han disminuido». Pero, lo que hay aquí y ahora es un proceso de *campesinización* de la empresa agrícola, consistente en el aumento de la producción ante la caída de los precios y la disminución del empleo de tecnología ante el aumento de los costos. Esta inhibición tecnológica de la agricultura regional es perfectamente detectable y tiene causas económicas y no culturales, como siempre se afirma.

La tecnología agrícola empleada en los países desarrollados solo ha sido posible gracias al sistema de subsidios. Dicho con mayor precisión, tales tecnologías han podido ser empleadas merced a los subsidios agrícolas y, por lo tanto, ser desarrolladas en virtud de aquéllos. Es necesario tener presente que los subsidios no subsidian solo las actividades productivas y comerciales que proveen —como alimentos y bebidas, textiles y vestuario, medicamentos y cosméticos, etc.—, sino que además aseguran la demanda de insumos, equipos, tecnologías agrícolas y, claro está, mucho crédito. A diferencia de la industria y los servicios, cuyos medios de producción fundamentales son los equipos, el trabajo y la energía, la actividad agrícola reposa principalmente en la naturaleza, es decir, suelo, clima y variedades vegetales y animales domesticadas y, por supuesto, el trabajo.

En otro texto, analizando esta nueva coyuntura de la economía regional me permití afirmar:

Dadas las actuales condiciones del mercado agrícola mundial, es decir, precios por debajo de los costos de producción, los productos agrícolas solo se pueden sostener en él a condición de minimizar el empleo de la tecnología, y por lo tanto «externalizando» los costos de uso en los recursos naturales, así como a condición de retribuir el trabajo por debajo del costo de las necesidades de sus agentes, sean éstos trabajadores asalariados, jornaleros, o por cuenta propia, o sean campesinos. Depredación de los recursos naturales y pobreza rural son los resultados del actual mercado agrícola mundial. Para decirlo en el lenguaje ecológico-económico, mientras que la agricultura subsidiada de los países desarrollados externaliza sus costos en la sociedad vía el presupuesto público al cual aportan los contribuyentes, la agricultura descapitalizada y no tecnificada de los países en desarrollo externaliza sus costos en la pobreza rural y en la depredación de los recursos naturales, o en las futuras generaciones como se dice ahora, ya que ellas deberán asumir los costos de su carencia. En las actuales condiciones de crisis agrícola mundial los cultivos ilícitos de drogas son promisorios ya que no tienen

9. *El Mercurio*, 26/3/99, Santiago, p. B7.

que competir con producciones subsidiadas y cuentan con una demanda constante y sonante. Además, en los países que demandan sus derivados la competencia de los psicofármacos está controlada por las autoridades públicas.<sup>10</sup>

La depredación de los recursos naturales renovables, así como los usos ilícitos del suelo y del clima son las respuestas económicamente racionales de los agricultores empresariales y los campesinos a los contextos de los mercados internacionales, nacionales, regionales y locales que imponen las políticas agrícolas de los países desarrollados.

### Evolución de los cultivos de coca entre 1990 y 1997

Veamos la simetría de las crisis entre la producción lícita e ilícita de productos agrícolas en el empleo de los recursos naturales de la región andino-amazónica. En los cuadros 3, 4 y 5 se ve cómo han evolucionado los cultivos de coca en los tres países productores entre 1990 y 1997, tanto en área cultivada como en rendimiento y producción.

La crisis de la producción cocalera se ha manifestado como una disminución general del área cultivada, más bien del área cosechada, un estancamiento en los rendimientos y una caída en el volumen de producción de hoja de coca

Cuadro 3

#### Hectáreas dedicadas al cultivo de coca (1990-1997)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Variación
Bolivia	50.300	47.900	45.500	47.200	48.100	48.600	48.100	45.800	-8,9%
Colombia	40.100	37.500	37.100	39.700	45.000	50.900	67.200	79.500	99,8%
Perú	121.300	120.800	129.800	108.800	108.600	115.300	94.400	68.800	-43,3%
<b>Total</b>	<b>211.700</b>	<b>206.200</b>	<b>211.700</b>	<b>195.700</b>	<b>201.700</b>	<b>214.800</b>	<b>209.700</b>	<b>194.100</b>	<b>-8,3%</b>

Fuente: Departamento de Estado de EEUU.

Cuadro 4

#### Cultivos de coca. Rendimiento de toneladas x hectárea (1990-1997)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Variación
Bolivia	1.53	1.63	1.76	1.79	1.87	1.75	1.56	1.53	0%
Colombia	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0%
Perú	1.62	1.84	1.73	1.43	1.52	1.59	1.85	1.89	16,7%
<b>Total</b>	<b>1.45</b>	<b>1.60</b>	<b>1.58</b>	<b>1.39</b>	<b>1.44</b>	<b>1.44</b>	<b>1.45</b>	<b>1.36</b>	<b>-6,2%</b>

Fuente: Departamento de Estado de EEUU.

10. Ibán de Rementería: «La crisis agrícola y los cultivos ilícitos de drogas naturales» en *Debate Agrario* N° 22, 10/1995, Lima.

Cuadro 5

**Toneladas producidas de coca (1990-1997)**

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Variación
Bolivia	77.000	78.000	80.300	84.400	89.800	85.000	75.100	70.100	-9,0%
Colombia	32.100	30.000	29.600	31.700	35.800	40.800	53.800	63.600	98,1%
Perú	121.300	120.800	129.100	108.800	108.600	115.300	94.400	68.800	-43,3%
<b>Total</b>	<b>211.700</b>	<b>206.200</b>	<b>211.700</b>	<b>195.700</b>	<b>201.700</b>	<b>214.800</b>	<b>209.700</b>	<b>194.100</b>	<b>-8,3%</b>

**Fuente:** Departamento de Estado de EEUU.

y sus derivados. Además, una caída en Bolivia y Perú acompañada de un crecimiento casi al doble de la hoja producida en Colombia. Las últimas cifras sobre el crecimiento del área cultivada en Colombia señalan que en el pasado decenio se habría cuadruplicado, mientras que en Bolivia las autoridades afirman haber llegado a cero en cuanto a las áreas dedicadas a cultivos de coca con fines ilícitos.

Si se tiene presente que Colombia ha sido el principal exportador de clorhidrato de cocaína al mercado mundial y a la vez el mayor importador regional de base de cocaína, la hipótesis más plausible es que la crisis agrícola provocada en Colombia por la apertura económica fue solventada con un aumento vertiginoso de la producción local de hoja de coca y sus derivados, en sustitución de la base de cocaína importada de Bolivia y Perú. Este proceso de *delocalización* de la producción cocalera desde Bolivia y Perú hacia Colombia coincide, además, con la derrota y destrucción por parte del Estado colombiano de los carteles de Medellín y Cali, que según se decía controlaban 80% del tráfico internacional de clorhidrato de cocaína. Como es sabido, en el contrabando internacional de drogas los carteles colombianos han sido sustituidos por los carteles de México. Así, la nueva economía instaurada en Colombia y la derrota de los carteles ha *primarizado* la economía de la droga en ese país.

El ex-presidente colombiano Alfonso López Michelsen ha expresado así la inextricable conexión entre apertura económica, crisis agrícola, expansión de los cultivos ilícitos y escalada de violencia:

En cuanto al modelo de desarrollo ... bien vale la pena relacionarlo con el tema de la paz y la subversión. Se está importando actualmente alrededor de cinco millones de toneladas de alimentos y materias primas que antes se producían en Colombia. De la tierra cultivada, un millón de hectáreas han sido abandonadas y entre 800.000 y 1.200.000 campesinos se quedaron sin empleo y sin fuentes de ingresos. Digo mal, porque para sobrevivir se acogieron a la lucha armada bajo sus distintas formas. Unos se matricularon en la guerrilla, otros se pusieron al servicio de las autodefensas y de los paramilitares, los menos entraron a formar parte del Ejército y de la Policía y, finalmente, muchos entre ellos se sumaron a los cocaleros para practicar sus conocimientos campesinos en el único campo en que es remunerativa la agricultura. De diabólico calificaría yo este mecanismo, que, al desproteger la agricultura tradicional, arroja una parte considerable de la población rural en brazos de la subversión y del narcotráfico. Así no existieran otros reparos contra la apertura indiscriminada, el solo

hecho de ir sustituyendo la seguridad alimentaria del país por la importación de productos de otros continentes, abonando el terreno para el reclutamiento de los campesinos por la guerrilla, sería suficiente razón para revisar un modelo de desarrollo que apareja semejantes consecuencias.<sup>11</sup>

El conflicto por los usos alternativos de los recursos naturales de Colombia y de toda la región andino-amazónica, respecto de sus finalidades lícitas e ilícitas, no será resuelto por medio de la violencia. En una economía mundial de mercado donde la asignación de recursos se resuelve por medio de la competencia, el mercado mundial de las drogas es mucho más perfecto que los mercados lícitos de productos agrícolas y sus derivados. Allí no hay fronteras ni barreras aduaneras, ni tasas arancelarias, controles sanitarios, cuotas de importación, medidas para arancelarias, etc. Pero sobre todo no hay que competir con productos subsidiados en su producción, en sus fronteras o en la financiación. Los axiomas que rigen la economía mundial de las drogas son tres:

1. Mientras persista la demanda mundial siempre habrá oferta de drogas. El fenómeno social y cultural de su consumo no será controlable mientras persistan las actuales maneras de concebirlo e intervenirlo. Es más, el actual modelo de prevención y control de drogas es el mayor generador de su demanda.

2. Mientras persista la actual crisis agrícola habrá producción de drogas. El uso alternativo de los recursos naturales, el trabajo y el ahorro local entre actividades lícitas o ilícitas, dependerá siempre de la remuneración al uso de esos factores; mientras los precios agrícolas estén por debajo de sus costos de producción debido a los subsidios, los agentes que no estén subsidiados, los que sean expulsados de esos mercados emplearán sus recursos –tierra, trabajo y capital– para ofertar sus productos a un mercado competitivo, sobre todo en el caso de uso de los recursos naturales que son limitados, no son producidos, ni están disponibles en el mercado.

3. Mientras persista la guerra de las drogas el negocio de la provisión de narcóticos tendrá cubiertos sus riesgos. La guerra ha logrado expandir en profundidad y extensión el mercado de las drogas, de tal manera que sus costos de riesgo son perfectamente absorbidos junto con una constante mejora en la calidad del producto y disminución de los precios.

Si bien la guerra es el empleo de la violencia, es decir del dolor, para doblegar la voluntad del otro, en este caso la demanda en el mercado ha doblegado la voluntad del poder. La guerra de las drogas es una guerra en contra de los usuarios de las mismas, pero su voluntad de demanda mantiene los precios y la calidad accesibles a sus deseos y necesidades.

---

11. Alfonso López Michelsen: «Darío Echandía bombero de incendios» en *El Tiempo*, 18/10/97, Bogotá.

## Los recursos naturales, la violencia y las relaciones internacionales

Hoy la violencia rural asume un nuevo carácter en «la lucha por la tierra», donde las partes combaten por conservar o acceder a las condiciones que permitan hacer el uso más eficaz en lo productivo, y eficiente en lo financiero, de la biodiversidad con que cuentan los países de la región, sea en sus cuencas amazónica y orinoquense, en sus regiones tropicales de altura o en la costa del Pacífico y del Caribe.

La percepción local de la internacionalización del conflicto local en la lucha por el uso alternativo de los recursos naturales es magistralmente expuesta por Daniel Mavisoy, líder indígena del Putumayo, en Puerto Asís (Colombia). Tiene una intuición crítica del Plan Colombia, que manifiesta así: «Existen varios proyectos que nos afectan y por los que llegaron aquí los paramilitares, como el proyecto interoceánico, con el que se pretende unir los ríos Caquetá y Putumayo, para ingresar barcos grandes y exportar limón y toronja al Japón»<sup>12</sup>.

La Cumbre del Milenio, con la cual la OMC quería propiciar el comercio internacional, fracasó en Seattle al terminar 1999 debido a la incapacidad de las instituciones nacionales e internacionales para comprender la intuición común de ecologistas, campesinos, agricultores, consumidores, trabajadores, académicos, intelectuales, estudiantes, artistas, desempleados, amas de casa, etc., gente común y corriente de todo el planeta, según la cual la naturaleza y los recursos que ella contiene no pueden ser reducidos a mercancías. Aquel inusitado *happening* ha sido la más grande manifestación del «malestar en la globalización» y con él se inicia el nuevo milenio. *Le Monde Diplomatique* ha dicho: «¿Cómo es que se llama el momento en el cual un nuevo mundo se vislumbra? Hermoso nombre tiene: es la aurora»<sup>13</sup>.

---

12. Diana Rodríguez: «¿Cuál Plan Colombia? Habitantes y autoridades de Puerto Asís no conocen el Plan» en *El Espectador*, 7/2/00, Bogotá.

13. Ignacio Ramonet: «L'aurore» en *Le Monde Diplomatique*, 1/2000, p. 1.

Nueva Sociedad Nro. 174 julio-Agosto 2001, pp. 133-144

# El estancamiento de las economías campesinas y empresarias en Bolivia

Jorge Albarracin

**Jorge Albarracin:** ingeniero agrónomo boliviano; docente investigador del Posgrado en Ciencias del Desarrollo Cides-UMSA y coordinador de la Maestría de Agroecología y Desarrollo Rural.

**Palabras clave:** producción agrícola, economía campesina, Bolivia.

## Resumen:

En América Latina y Bolivia se están dando cambios importantes en los sistemas de producción de las economías campesinas y empresariales. Esto ha generado como efecto un estancamiento de la producción agropecuaria, la cual ha perdido la dinámica que se le atribuía hace 10 años, especialmente en los sistemas de producción empresarial. El estancamiento deriva en una degradación de los recursos, que se manifiesta en bajos rendimientos, con volúmenes de producción que no satisfacen las necesidades de la población, con el consecuente problema de la emigración. Asimismo, la lógica de producción con una visión de corto plazo y de explotación de los recursos naturales con un fin mercantilista e inmediatista implica que no se tengan propuestas y alternativas productivas de mediano y largo plazo, en las que se aprovechen las condiciones agroecológicas y ecológicas de producción que poseen los sistemas nativos de producción.

Luego de más de dos décadas de reconfiguración económica en América Latina, se tienen transformaciones económicas o socioeconómicas relevantes que están generando conflictos y estancamiento en las estructuras agrarias, las economías rurales y el trabajo campesino. En el presente artículo se analiza la situación de los sistemas de producción agropecuaria, incorporando como eje central del análisis las unidades de producción, tanto campesinas como empresariales y los cambios en sus sistemas productivos y su articulación con el mercado a través de las cadenas agropecuarias. Se busca identificar los nuevos escenarios, retos y desafíos de los sistemas de producción, para incorporarse competitiva y sosteniblemente en los procesos de globalización y en mercados que si bien pretenden o pregonan ser abiertos, en su interior tienen fuertes sistemas de subvención.

**Situación actual de los sistemas de producción**

Bolivia se caracteriza por presentar dos sistemas totalmente opuestos. Uno compuesto por las unidades de producción familiar, denominadas «economías campesinas» y ubicadas en la zona occidental de Bolivia –específicamente en las regiones del altiplano y los valles. El segundo consiste en sistemas de producción modernos, de economías empresariales ubicadas en la región del oriente. Ambos sistemas, que deberían tener disparidades y comportamientos diametralmente opuestos, en el fondo y con relación a su aporte a la dinámica economía de generación de empleos y al manejo de los recursos, están mostrando una misma realidad: estancamiento, escasa competitividad, con visiones de corto plazo y sin una alternativa coherente respecto a su viabilidad en el largo plazo.

Ahora bien, trataremos de realizar una evaluación de las características y los principales problemas de ambos sistemas, tomando en cuenta, tan solo como ejemplo, la evolución de los sistemas de producción agrícola, en el sentido de identificar una situación que puede estar ocurriendo también en otros países de la región, pero obviamente con sus propias particularidades.

### Economías campesinas

La conceptualización clásica denomina «economías campesinas» a aquellas unidades familiares de producción que son propietarias de la tierra y principalmente emplean la mano de obra familiar. A manera ilustrativa, en el cuadro 1 se presentan los datos de producción, superficie y rendimientos de cuatro cultivos agrícolas importantes para las economías campesinas, en dos años diferentes (1990 y 1999), con el objeto de señalar la evolución en un periodo de 10 años. Allí puede observarse un estancamiento o disminución de la superficie destinada a cada uno de los cultivos, donde el incremento de los rendimientos es en el mejor de los casos de 23% para la quinua, de 9% para la haba, con un decrecimiento de 8% y 9% para el caso de la arveja y la papa.

Cuadro 1

Economía campesina: superficie, rendimiento y producción para los principales cultivos

Cultivo	Superficie (ha)		Rendimiento (kg/ha)		Producción TM	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Quinua	38.791	37.714	507	626	19.667	23.609
Haba	27.260	27.274	1.361	1.485	37.101	40.502
Arveja	12.960	13.463	1.357	1.243	17.587	6.735
Papa	140.063	131.803	4.940	4.481	691.911	590.609

Fuente: página web del INE, 6/2001.

¿Cuáles son las razones de la situación en la que se encuentran los sistemas de producción de las economías campesinas? Veamos los factores que influyen y que están directamente relacionados con el incremento de la productividad.

**Tenencia de la tierra.** En la región del altiplano y los valles se estima que por lo menos existen entre 550.000 y 600.000 unidades de producción familiar. Estas familias detentan unos 4 millones de hectáreas. La tenencia de la tierra en esta región va desde 0,5 a 25 ha; casi 75% de estas unidades tienen de 1 a 5 hectáreas. El problema del minifundio se origina en un proceso que viene desde la reforma agraria de 1952. Las propiedades inicialmente obtenidas, con determinada superficie, con el paso del tiempo fueron dividiéndose entre los sucesores de los primeros beneficiarios, situación que dio origen a una excesiva fragmentación de las parcelas. Esta parcelación y el incremento de la población, ocasionó la disminución de los periodos de rotación. Un ciclo de rotación promedio, de 13 años, pasa a sistemas de producción con ciclos de rotación promedio de 2,5 a 4 años. Ambos fenómenos, mayor población y rotación, con el consecuente menor descanso de los suelos, tienen un efecto directo sobre la fertilidad.

**Fertilidad del suelo y expansión de la frontera agropecuaria.** Estudios e investigaciones realizadas (Banco Mundial, Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria - IBTA) demuestran que la pérdida de fertilidad de los suelos se ha convertido en el principal problema y causa de los bajos rendimientos de los cultivos. Esta situación se da bajo sistemas de producción donde la incorporación de abonos y materia orgánica es baja, especialmente para el caso del estiércol –que compite con la cocina familiar, ya que es utilizado como leña. Tal degradación de los agroecosistemas, cuestiona el paradigma o modelo que se ha venido enarblando respecto a la sostenibilidad y el uso racional de los recursos por parte de las economías campesinas, reviviendo la discusión alrededor de la teoría del círculo de la pobreza.

La pérdida de fertilidad y los problemas del minifundio provocan la migración y el abandono de las zonas rurales por la población especialmente masculina, produciendo lo que el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) denomina feminización de la pobreza en el área rural.

**Migraciones.** El fenómeno de las migraciones campo-ciudad y campo-campo, se caracteriza por la migración de la población joven, en especial de entre 18 y 30 años. Estos grupos se desplazan principalmente a las ciudades para emplearse como mano de obra no calificada, con baja remuneración. En el periodo 1976-1996 la población rural ha caído de 59% a 39%, valores que señalan la fuerza de la migración desde la zona rural hacia las ciudades. Este cuadro guarda relación con los esquemas de capacitación productiva que se han estado desarrollando en el campo. En primer lugar, la población que ha sido capacitada migró a las ciudades, implicando por lo tanto una mala

inversión de los recursos. En segundo lugar, la población que se ha quedado en el campo está compuesta por personas mayores, con edades superiores a los 40 años, y pobres que no han tenido la oportunidad de migrar o gente jubilada que ha retornado después de haber cumplido su ciclo productivo en la ciudad; estos grupos, por lo tanto, tienen poco interés e iniciativa para la innovación y el cambio de los sistemas de producción, siendo una mala inversión dirigir los programas de capacitación a este público.

Como la población que ha migrado retorna conservando la propiedad de sus tierras, se da el caso de hijos e hijas, que una vez de regreso a sus comunidades, ayudan a sus padres en las labores agrícolas, lo cual permite conservar la propiedad como una estrategia de seguridad. Esta forma de producción busca la generación de recursos y productos que puedan satisfacer en primer lugar las necesidades alimenticias de los padres, radicados en el campo, y en segundo lugar, busca para los hijos que han ido a apoyar a los padres un producto que les permita disminuir sus gastos en las ciudades y conservar o garantizar su propiedad. Bajo estas condiciones, puede entenderse que los sistemas de producción carezcan de dinámica y que no se vean resultados del trabajo de las instituciones encargadas del desarrollo agropecuario.

**Empleo e ingresos rurales.** Son muy pocos los estudios que hay con relación a este tema y las estadísticas no permiten identificar de manera precisa la dinámica en las zonas rurales. Con base en un análisis de ocho años (1980-1988), Chávez concluye que el ajuste macroeconómico produjo una reducción en los ingresos de los productores en el altiplano y los valles de 5% y 17% respectivamente. Este fenómeno contrasta con lo ocurrido en las tierras bajas, donde se detecta que los ingresos de los productores aumentaron después del ajuste, aunque los datos no distinguen claramente entre productores típicamente campesinos y medianos y grandes productores. Las evidencias obtenidas de la ENE II<sup>1</sup> indican que los ingresos de la PEA agropecuaria son los más bajos comparados a los obtenidos en los otros sectores de actividad económica.

En el área rural, al igual que en otros países de Sudamérica puede observarse el incremento de los obreros asalariados –que incluyen un amplio abanico de peones y jornaleros en actividades agropecuarias y no agropecuarias– cuyos ingresos resultan ser más altos que los obtenidos por los trabajadores por cuenta propia (unidades de producción familiar, que emplean la mano de obra familiar), quienes alcanzan ingresos de dos a cinco veces más bajos en comparación con las otras categorías. Asimismo, la importancia de la generación de ingresos por parte del sector agrícola ha pasado a un segundo plano, o sea, la actividad principal de las familias rurales y de las familias urbanas agropecuarias, no es la agricultura sino cualquier otra actividad, donde

---

<sup>1</sup> ENE II: Encuesta Nacional de Empleo II, realizada en 1996.

la agricultura llega a ser un complemento. Esta es otra de las razones por las cuales no existe inversión en innovación y tecnología en los sistemas de producción.

**Innovación e inversión.** Los sistemas de producción de las economías campesinas se caracterizan por la utilización de tecnología intermedia, en la que predomina (90%) la utilización de la tracción animal –la mecanizada es de 10%)–; no es norma entre los productores el uso de semillas certificadas, que por el contrario proviene de la cosecha anterior. En los años 80 se introdujeron y usaron masivamente fertilizantes y pesticidas, un uso que en la actualidad ha disminuido drásticamente –el cultivo que más utiliza fertilizantes y pesticidas es la papa. Es importante notar que los mismos agricultores al referirse a la disminución del uso de fertilizantes, especialmente en la zona del altiplano, indican que los suelos se destrozan cuando utilizan fertilizantes.

Un elemento central para promover la inversión y la innovación es el crédito. Ha tenido un incremento importante, tanto en número de instituciones operadoras o especializadas, como en recursos acomodados en cartera de préstamos. Pero surge una interrogante: ¿es este crédito realmente un incentivo para la innovación y el desarrollo de los sistemas de producción? Varios estudios realizados sobre los costos de producción de las unidades económicas campesinas, han constatado, especialmente para las pequeñas unidades de producción familiar, que los costos de producción son superiores a los precios de mercado del producto ofertado. Y si realizamos un análisis de la capacidad de pago de estas economías, podemos observar que la cancelación de cuotas, es decir los recursos para la amortización del capital y de los intereses, provienen de otras actividades que precisamente no son las productivas para las cuales se otorgara el crédito. Este es un problema muy serio para las instituciones que trabajan con créditos dirigidos al sector productivo, que han adoptado la estrategia de evaluar la capacidad de pago según todos los ingresos de la unidad productiva familiar y no con relación al rubro financiado. Esta forma de crédito no genera una dinámica activa en el sector productivo agropecuario. Situación que lleva a plantearnos una segunda pregunta: ¿el crédito que se otorga está promoviendo realmente la innovación y la inversión en el sector productivo?

Excluyendo los pocos casos exitosos y concentrándonos en la mayoría de las unidades de producción se puede observar, de las charlas sostenidas con los productores y del seguimiento que han realizado algunas instituciones, como por ejemplo Kurmi<sup>2</sup>, que los recursos crediticios son utilizados para realizar negocios. Es decir, algunos productores solicitan el crédito para el engorde de ganado bovino, pero en los hechos compran ganado de engorde en una feria un lunes, y el martes lo venden en otra feria a un precio mayor, y así

---

<sup>2</sup> Es una ONG que trabaja en el Altiplano de Bolivia, en la zona de la provincia Aroma.

sucesivamente. Estos productores obtienen su ganancia y pueden pagar el crédito, pero sin haber hecho esfuerzo alguno por engordar el ganado.

Puede afirmarse que en la mayoría de los casos este sistema de crédito no genera procesos de innovación y de inversión en los sistemas de producción de las economías campesinas. En primer lugar, porque no se tiene bien identificado el estrato del productor y las condiciones que debe reunir para el otorgamiento de un crédito; en segundo término, porque se trabaja con economías deprimidas en áreas de pobreza, con tasas de mercado y no de fomento; tercero, tan solo se apunta y se da asesoramiento a una sola etapa de la cadena agroproductiva, teniendo por lo tanto una visión parcial de la realización del producto en el mercado; cuarto, estos sistemas no consideran en el análisis del flujo de ingresos de la economía familiar campesina la reinversión de las ganancias o parte de las utilidades en el mismo sistema productivo.

### Economías empresariales

Las economías empresariales están ubicadas principalmente en la zona oriental de Bolivia (Santa Cruz, para productos agroindustriales). En el cuadro 2 se presentan los datos para los principales cultivos en 1990 y 1999.

Cuadro 2

Economía empresarial: superficie, rendimiento y producción para los principales cultivos						
Cultivo	Superficie (ha)		Rendimiento (kg/ha)		Producción TM	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Sorgo	14.130	69.940	2.818	2.121	39.818	148.343
Algodón	16.523	35.000	514	466	8.493	16.310
Caña de azúcar	63.230	86.341	46.375	40.561	2.932.291	3.502.077
Girasol	10.217	101.500	1.162	940	11.872	95.410
Soya	193.289	581.667	2.036	1.542	393.536	896.931

Fuente: página web del INE, 6/2001.

Todos los cultivos han tenido un incremento de superficie, que va desde 137% para la caña de azúcar hasta 993% en el caso del girasol. También se produjo un incremento de la producción en porcentajes que oscilan entre 119% para la caña de azúcar hasta 804% para el girasol. Pero estos datos no son alentadores si vemos los rendimientos. En todos los casos se tiene una disminución, lo cual muestra una preocupante situación de viabilidad y de efectos negativos para la agricultura de esta zona en el mediano y largo plazo. Analicemos los factores de estos sistemas de producción que entran en juego para considerar su viabilidad y sostenibilidad.

**Tenencia de la tierra.** Se calcula que existen en la zona entre 70.000 y 80.000 unidades empresariales, que en conjunto ocupan 32 millones de hectáreas. En esta región se ha dado una gran concentración de la propiedad, generando un latifundio improductivo que se ha querido corregir con la promulgación de la ley de tierras, llamada ley INRA, de 1994. Pero pese a tener un latifundio improductivo, los sistemas de producción no toman en cuenta la fragilidad de los suelos.

**Fertilidad del suelo y expansión de la frontera agropecuaria.** La ineficiencia de los sistemas de producción se puede observar en la disminución de los rendimientos, que es compensada por la expansión de la frontera agrícola. Ello parece mostrar una dinámica de la agricultura, reflejada en el incremento de los volúmenes de producción. Pero pueden observarse dos situaciones muy particulares, que deben ser tomadas en cuenta para proyectar sistemas de producción agropecuarios sostenibles en el tiempo; una de ellas es que la ampliación de la frontera agrícola se está dando en zonas cuya vocación productiva no es precisamente la agrícola y cuyos suelos son frágiles; la segunda está relacionada con la disminución del índice del valor de las exportaciones (productos sin ningún valor agregado, cuyos precios son fijados en los mercados internacionales), lo cual lleva a que los empresarios del oriente incrementen la superficie de cultivos, para poder mantener los ingresos de temporadas anteriores.

**Migraciones.** Durante los últimos 20 años en la región del oriente se han dado dos procesos en el uso de los factores de producción. En una etapa inicial, se requería de grandes cantidades de mano de obra para la época de siembra y cosecha, lo cual generaba una migración estacional de las familias campesinas. Con el tiempo se produjo una migración definitiva a esta región, lo cual ha generado una de las tasas de crecimiento más altas de Bolivia e incluso de Sudamérica. Junto a esto se ha producido un acelerado crecimiento de la mecanización de las actividades, con el consecuente estancamiento de la demanda de mano de obra en estos últimos años, teniendo efectos importantes sobre el empleo y los ingresos rurales.

**Empleo e ingresos rurales.** Del estudio realizado por Pacheco y Ormachea, se desprende que la región oriental de Bolivia ha entrado en un proceso de estancamiento de la demanda de mano de obra. Hay crecientes procesos de disminución de la población del área rural, igualmente acompañados por la declinación de la población ocupada en la agricultura, incluso en el interior de las áreas rurales. Hay también una tendencia al retraimiento de la demanda de mano de obra en la agricultura comercial de oriente, inducida por importantes procesos de introducción de tecnología y por cambios en los patrones de cultivo.

**Innovación e inversión.** Pese a que el oriente es la región más dinámica (con una agricultura moderna, mecanizada y con grandes inversiones), en los

hechos es apreciable que este dinamismo se asienta sobre un débil pilar: la expansión de la frontera agrícola sobre terrenos frágiles. No se está realizando en la zona la innovación y la inversión necesarias para generar tecnología adecuada a las condiciones agroecológicas de la zona. En este sentido, el sistema puede tener una cuestionable viabilidad en el corto plazo que no resulta sostenible en el mediano y largo plazo. No es sostenible porque el agroecosistema llega a su límite junto con la expansión de la frontera agrícola; por otro lado, por ejemplo para el caso de la soja, este cultivo es rentable mientras Bolivia cuente con el mercado de la Comunidad Andina, especialmente con el de Colombia. Apenas se proceda a la apertura de productos del Mercosur, ante los precios de países como Brasil y la Argentina, con más bajos costos de producción que los bolivianos, la agricultura del oriente ya no será rentable. Hasta el momento no existen alternativas y proyecciones de estrategias para que estos cultivos y productos resulten competitivos frente a los nuevos escenarios.

Se puede ver que ambos sistemas de producción, tanto el de las economías campesinas como el empresarial, se encuentran estancados y con serios problemas de competitividad con relación al incremento de sus rendimientos, innovación, inversión en tecnología e infraestructura, creación de empleos y, lo peor, respecto a la degradación de los recursos y factores básicos de producción. Para plantear soluciones y alternativas a esta preocupante situación es necesario tener en cuenta cómo se están relacionando los actores de los sistemas de producción con los mercados y cuáles son las características y lógicas que están prevaleciendo en cada uno de los sistemas.

### **Cambios y efectos de la articulación de las economías campesinas y empresariales a las cadenas agroproductivas y agroalimentarias**

No podemos negar el hecho «actual y real» de que todas las economías están de alguna manera y en algún grado relacionadas, articuladas e influenciadas por sus vínculos con el mercado. En el estudio realizado por Albarracín et al. sobre la relación de las economías campesinas con las cadenas agroalimentarias, se pudo identificar los cambios y efectos en los sistemas de producción de economías campesinas en su relación con el mercado.

Para 1978 estas economías tenían un sistema productivo con ciertas características de manejo «agroecológico», en el cual la lógica del manejo se basaba principalmente en la diversificación de los productos agropecuarios, medida a través de un índice. En ese momento los ingresos de las unidades de producción familiar provenían principalmente de: 1) la agricultura en 67%; 2) ganadería en 26%; y 3) venta de mano de obra y artesanías en 7%. En 1981 se observan cambios que están relacionados principalmente con el surgimiento e importancia de los sistemas ganaderos, generando una disminución del índice de diversificación agropecuaria principalmente por el incremento de la superficie de forrajes. La estructura de los ingresos observados en 1978 varía de la

siguiente forma: 1) los ingresos generados por la agricultura bajan a 62%; 2) la ganadería sube a 31%; y 3) los ingresos generados por la venta de mano de obra y artesanías se mantiene en 7%. En 1993 se observan cambios importantes en la composición de los ingresos: 1) la agricultura disminuye a solo 28% de los ingresos; 2) la ganadería sube a 46%; y 3) la venta de mano de obra sube a 15% y las artesanías a 10%. Es decir que en un periodo de 13 años baja el índice de diversificación agropecuaria, mostrando una tendencia creciente a la monoproducción centrada principalmente en la ganadería, pero al mismo tiempo surge una nueva estrategia dentro de la economía campesina hacia la diversificación de las fuentes de ingresos.

Estos datos muestran que las economías campesinas han tenido cambios importantes y sustanciales en su relación con el mercado, en su lógica y estrategias de sobrevivencia, que va desde la modificación de la canasta familiar, en la cual han ingresado el café, el fideo, el arroz y el azúcar, como insumos predominantes y esenciales, para cuya compra la economía campesina debe generar ingresos monetarios. Esta situación lleva a la unidad de producción familiar a sustituir la producción y el consumo de productos nativos, y elaborar productos que sean comercializables y le permitan tener ingresos para cubrir esta su nueva demanda. Tal situación está llevando a la «explotación» irracional de los recursos productivos, identificándose un sobrepastoreo y carga animal excesiva para la zona en general.

Otro de los efectos de la articulación de las economías campesinas con el mercado está relacionado con la pérdida de biodiversidad y la sustitución de especies nativas por otras de mayor rendimiento y con demanda en los mercados. Varios estudios han identificado que de un promedio de 12 cultivos que manejaban los agricultores, han bajado a un promedio de 5. Entre los primeros sustituidos se encuentran principalmente los cultivos andinos, como cañahua, tarwi y otros.

Esto, según Pacheco y Ormachea, es un reflejo de procesos de reestructuración productiva en la agricultura. Por un lado, parece agudizarse un proceso de crisis de productividad en un amplio grupo de familias campesinas y, por otro, la expansión de los mercados parece estar articulando y reorientando la producción de algunas pequeñas unidades con mayor vocación comercial que estarían aprovechando algunas ventajas de localización y acceso a factores productivos.

Con relación a los sistemas de producción de las unidades empresariales del oriente, su lógica de producción se basa en los rendimientos, el volumen de producción, los precios del producto en el mercado y los costos de producción. Esta lógica, apoyada en la inserción en los mercados internacionales a precios competitivos, está llevando a tener una mirada de corto plazo donde al mercado tan solo le interesan los precios y no ve el deterioro de los recursos naturales, la

degradación de los suelos, la contaminación ambiental y la intoxicación de los productores.

### **Buscando alternativas**

Las alternativas a nivel macro deben partir de identificar las ventajas con relación a la demanda, para poder tener una inserción en los mercados y aumentar la competitividad y sostenibilidad. A la vez, las economías empresariales y en conjunto el sistema nacional, deben tomar en cuenta para el largo plazo, una serie de factores que son determinantes para el desempeño agrario, p. ej., las cuestiones ambientales, los avances en biotecnología, la concentración y transnacionalización de la agroindustria y las iniciativas de cooperación internacional. Es importante considerar que la vía para solucionar los problemas pasa por el problema principal, es decir, una ventaja para el largo plazo radica en aprovechar las características que tienen nuestros sistemas de producción. Al margen de las dificultades y defectos que presentan, estos sistemas tienen la virtud de ofrecer y desarrollar en el corto plazo estrategias para desarrollar sistemas de producción agroecológicos, ecológicos y orgánicos que oferten productos para mercados especializados.

Si vemos los mercados internacionales, encontraremos consumidores que tienen «pánico» a consumir productos de la agricultura de la revolución verde y más aún de los transgénicos. Así tenemos el problema de las «vacas locas», la carne con aftosa, el uso excesivo de hormonas y las actitudes de la población de los propios países, que está volviéndose vegetariana o que llega hasta la frontera de otros países para hacer sus compras.

Tomando este escenario en el corto, mediano y largo plazo hay que tener la capacidad de desarrollar sistemas de producción que permitan nuestra inserción en los bloques y mercados regionales e internacionales, con productos agroecológicos, ecológicos y orgánicos, ya que, también tomando en cuenta las tendencias, en el mediano y largo plazo los otros países desarrollarán sistemas de producción bajo estas mismas características, con normas cada vez más exigentes y restrictivas para ciertos productos. Por buscar ingresos inmediatos podemos vender nuestra única alternativa de ser sostenibles en el largo plazo, esto debido a la falta de una visión estratégica, ya que es posible observar en las políticas, estrategias y planes oficiales la tendencia a incorporar sistemas de producción que apuntan a la integración de tecnologías muy productivas y rentables en el corto plazo, pero que en el mediano y largo plazo pudieran ser reemplazadas simplemente porque el mercado y la demanda del consumidor nos están mostrando que el camino será por otra vía.

Si aceptamos que el objetivo central de nuestra viabilidad, es la inserción en el mercado con productos agroecológicos, los siguientes pasos en la solución de

los problemas estructurales deben estar orientados alrededor de esta estrategia, es decir la reestructuración de la tenencia de la tierra, la generación de tecnología, la innovación, el acceso al crédito, la apertura de nuevas zonas de producción, la reconversión de tierras, el empleo, la migración y el desarrollo de cadenas. Si bien no son temas sencillos de resolver, tendrán una meta y un horizonte al cual por lo menos sabemos que queremos llegar.

## Conclusiones

Los sistemas de producción de las economías campesinas y empresariales, han entrado en un proceso productivo de estancamiento. El dinamismo aparente de estos sistemas se basa en una falacia que se apoya en la expansión de la frontera agrícola a tierras frágiles, el uso de tierras marginales, el sobrepastoreo y la pérdida de fertilidad de los suelos. La disminución de la población agrícola y la migración a las ciudades no está relacionada con un crecimiento de la economía que absorba esta mano de obra, generando un deterioro de los ingresos y un aumento de las brechas de pobreza. Observando las brechas sectoriales de los ingresos, coincidimos con Pacheco y Ormachea en indicar que los ingresos medios de la PEA ocupada en el sector agropecuario se encuentran sustancialmente por debajo de los obtenidos por la PEA ocupada en otros sectores. Considerando los promedios de ingresos nacionales se advierte que los ingresos medios obtenidos en el sector agropecuario representan únicamente 28% con relación al promedio nacional y en todos los casos los ingresos de la PEA agrícola son menores respecto a todos los otros sectores. Coincidiendo en general con Pacheco y Ormachea podemos indicar que la situación de los ingresos rurales no presenta grandes diferencias con lo que se observa en otros países de la región y según las cuales: el ingreso urbano de todas las ramas de la economía es bastante mayor que el equivalente rural; el ingreso agrícola es inferior al ingreso no agrícola en las zonas rurales; los más bajos ingresos son obtenidos por los campesinos y asalariados agrícolas; éstos son más bajos entre las mujeres. La relación de las economías campesinas y empresariales con las cadenas agropecuarias, no tiene una articulación beneficiosa que genere desarrollo, creación de empleo y mejora de los sistemas de producción. En términos generales, del análisis de la relación de los sistemas de producción con las cadenas se pueden realizar las siguientes constataciones: 1) las actividades en las que la PEA genera más ingresos son las relacionadas con la cría de animales, donde los niveles de ingresos son comparativamente más altos con relación al promedio nacional y mientras más típicamente capitalista es la unidad de producción; y 2) otra actividad que genera los mayores ingresos respecto al promedio nacional es la extractiva. Por consiguiente, los patrones que combinan actividades agrícolas y pecuarias, o aquellos especializados únicamente en agricultura, son los que obtienen los menores ingresos, aunque éstos son más altos en las unidades productivas con mayor vocación comercial y que demandan más trabajo asalariado.

## Referencias

Albarracín, J., C. Taboada y J. Vásquez: *Relaciones de la unidad de producción familiar en las cadenas agroalimentarias (una forma de analizar el principio de la diversificación)*, La Paz, 1997.

Chaves, G.: «Ajuste macroeconómico y pobreza rural en Bolivia» en *Apertura económica, modernización y sostenibilidad de la agricultura* (V Congreso Latinoamericano y del Caribe de Economía Agrícola), Alacea, Viña del Mar, 1992.

HCA/ASDI: *Las mujeres rurales en el desarrollo de América Latina y el Caribe*, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, 1999.

Pacheco, Pablo y Enrique Ormachea: *Campesinos patrones y obreros agrícolas: una aproximación a las tendencias del empleo y los ingresos rurales en Bolivia*, Cedla, La Paz, 2000.



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista

# ¿De la naturaleza a su mesa?

*Vacas locas*, política agropecuaria europea y protección al consumidor

MICHAEL EHRKE

**El artículo analiza las razones económicas y políticas que en la Unión Europea sostienen un esquema de cría y agricultura intensivas, pese a los riesgos de los consumidores y la destrucción de mercados derivada de problemas como la «vaca loca». La política alemana hacia el sector ha comenzado a cambiar, tendiendo a verificar o estimular no tanto productos como procesos productivos. Para que alimentarse deje de ser un riesgo impredecible, y para que los consumidores no sean más rehenes del complejo agroveterinario, deberían desmontarse las normas de la Política Agrícola Común europea, que en definitiva aumentan la posibilidad de que se repitan crisis como la actual.**

**P**osiblemente, el más radical cambio efectuado hasta ahora por la coalición roji-verde en Alemania, en comparación con todos los gobiernos anteriores, se haya producido en el terreno de la política agropecuaria. Ello es interesante, considerando que con una política normalmente como ésta no se cuenta entre las prioridades de los gobiernos socialdemócratas. Después de la excursión por el mundo virtual, la crisis de las «vacas locas» –que indujo al gobierno alemán a un cambio en el rumbo agropolítico en enero de 2001– trajo a la economía y la sociedad de vuelta al reino de la materia (orgánica, en este caso). En noviembre de 2000 quedó claro que la crisis no se limitaba a Gran Bretaña y que estaba arrojando una cruda e inesperada luz sobre los métodos de producción del agro moderno en toda Europa. La crisis mostró en forma ejemplar los riesgos de la agricultura y la cría masivas, con el uso intensivo de químicos, y convirtió el progreso técnico en el agro en una cuestión *política*.

---

MICHAEL EHRKE: cientista social alemán, investigador de la Fundación Friedrich Ebert, Bonn; ha sido investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE, México, y en el Instituto de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo.

**Palabras clave:** políticas y economías agropecuarias, «vacas locas», Alemania, Unión Europea.

La crisis de las «vacas locas» coincidió con la fase crítica de la transición de la agricultura y cría convencionales a la tecnogenética, e influyó en esa transición. Gracias a ella, el avance hacia la tecnología genética no puede producirse ahora como un desarrollo autónomo solo dirigido por el mercado o la tecnología, sino que ahora debe insertarse en los procesos políticos de decisión. Eso significa que también puede modificarse, interrumpirse o aplazarse, sobre todo porque esta crisis introdujo en la discusión la agricultura y cría ecológicas como opción alternativa a la tecnogenética y a la convencional. Los riesgos de la agricultura y cría convencionales, puestos en evidencia por la crisis de las «vacas locas», ilustran también indirectamente el riesgo potencial de la tecnología genética. En este sentido, el paso de la economía agropecuaria convencional a la genética también suscita –con o sin razón– una asociación con el paso de la energía convencional a la nuclear.

Por lo tanto, es perfectamente plausible ver una analogía –bien limitada– entre la crisis de las «vacas locas» y la catástrofe del reactor nuclear en Chernobyl; esto es, como una crisis que obligó a la política a controlar, configurar y detener la dinámica propia de desarrollos tecnológicos y/o gobernados por el mercado. Junto a la dimensión tecnológica, la crisis tiene además otra, político-normativa: con el ejemplo de un sector económico sensible, tematiza el alcance legítimo de los procesos de mercado, así como el espectro legítimo y necesario de las intervenciones políticas (p. ej., en el marco de la protección al consumidor). En la actualidad, el mercado gobierna parcialmente la economía agropecuaria europea: se la considera un producto de la regulación burocrática, cuyos rasgos francamente monstruosos se prestan de manera espléndida para ilustrar lo perjudicial de las intervenciones políticas en la economía. Por otra parte, el hecho de que la crisis de las «vacas locas» no haya estallado en un mercado ideal, sino en uno altamente regulado, no exonera al mercado, sino que suscita una pregunta adicional sobre la intención y el efecto de las intervenciones burocráticas, en este caso las de la Unión Europea.

### **¿Mala jugada o riesgo sistémico?**

Sea cual sea la causa de la enfermedad de las «vacas locas» que finalmente se descubra –la alimentación con harina de origen animal o el uso de un determinado cóctel agroquímico– la crisis es tan solo el último eslabón de una larga cadena de escándalos en el campo de la alimentación en Europa: aceite industrial en el aceite de cocinar, embriones de pollo en huevo líquido, aceite viejo en alimento para animales, dioxina en alimentos avícolas, anélidos en el pescado, nicotina en alimentos para bebés, anticongelante en el vino, hormonas en la carne de ternera, antibióticos en la carne de cerdo. Todos estos son apenas algunos ejemplos de la mezcla de alimentos, según parece no excepcional sino sistemática, con materias nauseabundas, indigeribles, dañinas para la salud, tóxicas y (en casos extremos) letales, que muestra a la cría y agricultura europeas como una mafia agroveterinaria, una superalianza criminal que juega con venenos por afán de lucro y toma con naturalidad la enfermedad o incluso la muerte de sus clientes. Convertir en caníbales a ani-

males herbívoros, a los que se obliga a alimentarse con sus congéneres molidos, parece ser tan solo el último y más repugnante estallido de la codicia y energía criminal (lo que quizás también viene al caso desde puntos de vista éticos) con que está cargado el negocio del agro. Este enfoque es, por supuesto, ingenuo: las catástrofes agroindustriales no se originan única y primordialmente por actos ilegales, sino por riesgos sistémicos de la agricultura y la cría masiva intensivas.

Si en el pasado la agricultura y la cría ocupaban a la gran mayoría de la población trabajadora, hoy en día, con 2% de los trabajadores, no solo abastecen de alimentos suficientes a una población mucho mayor, sino que produce excedentes. Eso nos remite a un aumento dramático de la productividad, lo que significa, más que nada, a cambios en los procesos de producción. Y como la agricultura y la cría tienen que ver con materias orgánicas, junto con los procesos cambian también los productos. Los productos agropecuarios no son productos naturales puros, sino químicamente modificados. Como todo ramo económico moderno, el agro es «innovador»: continuamente inventa nuevos procesos, productos y combinaciones de ellos, cuyos efectos de largo plazo en el organismo humano son, inevitablemente, una incógnita. Bajo la presión del aumento de la productividad, todos los productores, y no solamente las culpables «ovejas negras», asumen el *riesgo* de poner en peligro la salud de sus clientes, de enfermarlos o intoxicarlos.

El progreso técnico se consigue a través de los procesos de mercado. También en Europa las empresas del agro operan bajo duras *restricciones presupuestarias*: para asegurar su supervivencia económica tienen que aumentar la productividad y bajar los costos. En el sector agropecuario la competencia significa en primer lugar competencia en *costos*, no en calidad o en diferenciación del producto. Por ejemplo, para conservar su posición económica los productores del campo deben utilizar la materia prima «ganado vacuno» en la forma más expedita y lucrativa posible. Eso implica que hay que manipular los ciclos de vida impuestos por la naturaleza, los hábitos de alimentación, movimiento y morada, en este caso mediante el enriquecimiento de la materia prima «ganado vacuno» con alimento para animales y medicamentos. Pero esa materia prima es un sistema biológico complejo que reacciona a las modificaciones de sus condiciones naturales de vida: el «acondicionamiento» sistemático de los animales impuesto por el mercado conduce fatalmente a defectos en el producto, y para remediar esos problemas hay que recurrir a nuevas intervenciones técnicas y más medicamentos. Veamos este caso: como las gallinas no logran desarrollar huesos firmes en los criaderos de gran escala, tienen que ser alimentadas con manganeso, 98% del cual ellas excretan. Ese excremento de gallina con manganeso se le da como alimento al ganado, que reacciona en forma crítica a la sobredosis de manganeso (tal vez hasta con la enfermedad de las «vacas locas»). Las condiciones de la cría masiva y la producción química de las plantas crean inevitablemente ciclos inestables y retroalimentaciones que se refuerzan mutuamente, obligan a realizar intervenciones compensatorias que a su vez requieren nuevas intervenciones, y así

sucesivamente. Es altamente improbable que el final de la cadena alimenticia –el organismo humano– pueda aislarse de las consecuencias de esas manipulaciones de la materia natural.

### **El mercado agropecuario europeo**

En genuinas condiciones de mercado los consumidores tendrían la posibilidad de defenderse, negándose a comprar y castigando así a los productores, obligándolos a modificar sus conductas y llevándolos a la ruina en ciertas circunstancias. Si no lo hacen, significa que por lo menos no están descontentos con los productos. Cuando los consumidores desarrollan una preferencia por productos agropecuarios baratos cuyo consumo reviste riesgos para la salud, es decir, cuando un precio más bajo de los víveres es lo que motiva la decisión de compra, y no la calidad o la seguridad de los alimentos, en condiciones de economía de mercado no hay nada más que argumentar contra el juicio del soberano. Consideraciones éticas contra la agricultura y la cría intensivas no tienen ningún espacio en el mercado, a no ser que lleven a un cambio del marco legal a través del mercado político y las decisiones electorales. Requisito de un juicio soberano de los consumidores es, por supuesto, que ellos *conozcan* los riesgos que asumen cuando adquieren alimentos baratos: una condición que por lo general no se da. Antes de que estallara la crisis de las «vacas locas» ¿quién iba a saber qué contenía la salchicha con curry?

Sin embargo, hay que añadir que la agricultura y cría europeas no están organizadas según principios legítimos de economía de mercado, sino según una combinación de mercado y no mercado. Funciona *como* una economía de mercado en lo que respecta a premiar la eficacia en función de los costos y la productividad, pero no funciona así cuando le quita a los consumidores la posibilidad de influir en la conducta de los productores mediante sus decisiones de compra. Dentro de la UE los precios agropecuarios no son precios de mercado, son precios políticos que se acuerdan bajo condiciones difíciles de comprender para los profanos, y que no se proponen «desalojar el mercado», sino asegurar a los productores un «ingreso adecuado». Si las importaciones baratas amenazan con minar el nivel de precios que le asegura un ingreso adecuado a los productores, estas son prohibidas o encarecidas. Cuando a pesar de las restricciones a la importación la demanda europea de productos agropecuarios no basta para proporcionar a los productores un ingreso adecuado, la UE consigue la demanda adicional necesaria mediante la compra, el almacenamiento y la exportación subvencionada de los productos. En otras palabras, lo que los europeos no quieren pagar como *consumidores* de productos agropecuarios, lo pagan como *contribuyentes*. Por lo tanto, el precio del producto que debe usar un productor europeo para hacer sus cálculos, y para medir su riesgo de inversión, es el *precio de intervención* de la UE. Y como las subvenciones de la UE se adjudican siguiendo el criterio de la eficiencia y no el de la conservación del medio ambiente, la calidad, la explotación del ganado acorde con la naturaleza o la protección al consumidor (aunque estos últimos criterios han ganado importancia con la reforma de la política agrope-

cuaria), los productores pueden concentrarse, sin riesgo y con menosprecio de criterios cualitativos, en la producción de grandes *cantidades*, con costos ventajosos. Los precios agropecuarios en Europa cumplen *una* función de los precios: provocan una oferta. Su segunda función, *limitar* la oferta (o bien estructurarla en el interés de los consumidores), la cumplen solo en forma insuficiente.

Más de una vez se han deplorado las consecuencias de ese orden agrario: la agricultura europea produce excedentes sistemáticamente —océanos de leche y montañas de mantequilla— que se almacenan, destruyen o exportan a costos elevados; la política agropecuaria comunitaria fomenta las grandes empresas; muchas veces las pequeñas empresas campesinas no pueden mantener la competencia con esas fábricas agrarias altamente subvencionadas; los consumidores pagan precios más altos por los alimentos de los que tendrían que pagar en genuinas condiciones de mercado; las importaciones de ofertantes no europeos que producen a costos ventajosos son obstaculizadas y las exportaciones subvencionadas de la UE obstaculizan a los productores no europeos en sus países y en terceros mercados.

De las absurdas consecuencias del orden agropecuario europeo se pueden sacar, sin duda, diferentes conclusiones: por un lado, como lo expresó últimamente Otto Graf Lambsdorff en un artículo en *FAZ* (10/2/2001), se puede rechazar en general la política agropecuaria comunitaria como encarnación del dirigismo económico burocrático, y dejarle completamente al mercado el agro y la industria alimenticia. Por otro lado, la crítica a la política agropecuaria comunitaria puede dirigirse más al *propósito* de las subvenciones que al estado de cosas. Sería concebible que la UE, en consenso con los consumidores o representándolos, subvencionara el agro y permitiera precios más altos que los del mercado para los productos agropecuarios, de manera de garantizar la calidad de los productos, una cría acorde con la naturaleza animal o la protección de los equilibrios ecológicos. Como se observó, ese no es el caso en la UE. La concesión de subvenciones funciona siguiendo los intereses de los productores, la política agropecuaria es redistributiva, y precisamente en una forma que recompensa el aumento del volumen de producción. Apenas en los últimos tiempos se reformó parcialmente esta política, reemplazando la subvención de la producción por la transferencia directa de ingresos a los productores.

La situación del agro europeo y la frecuente irrupción de escándalos relacionados con la alimentación están interrelacionadas en tres formas: a) las empresas agropecuarias europeas trabajan en condiciones de competencia y de presión de los costos que imponen constantes innovaciones productivas, riesgosas en ciertas circunstancias (incluyendo mezclas de materiales de baja calidad); b) los consumidores tienen escasas posibilidades de estructurar la oferta mediante sus decisiones de compra; c) se obstaculiza el acceso al mercado de los productos agropecuarios producidos fuera de la UE en condiciones ecológicamente más propicias. Un ejemplo sería la carne de res latinoameri-

cana. La combinación de restricciones competitivas (cuotas de importación) y competencia *hace posible* que los productores europeos compensen sus desventajas locales «naturales» aplicando la técnica y los medicamentos, y *los obliga a ello*.

### **Trasfondo: el complejo agropolítico**

¿Cómo puede explicarse que la UE disponga de hasta 80% de sus recursos financieros (gracias a varias reformas, para 1999 se trataba de 45,2%) en favor de 7% de su población? ¿Por qué se permite que el proyecto de la integración europea pueda ser identificado con absurdos mares de leche, cordilleras de mantequilla o exportaciones subvencionadas de carne vacuna a Brasil?

Seguramente una causa de la persistencia de una política agropecuaria notoriamente insensata reside en que los perjudicados no pueden o no quieren oponerse eficazmente. Los economistas liberales o los periodistas de inspiración ecologista siempre han rezongado por la política agropecuaria –pero los consumidores por lo menos la han aceptado. Las reformas, cuando las hubo, no fueron impulsadas por la protesta de los consumidores o de los defensores del medio ambiente o los animales, sino por los socios comerciales de la UE –los países del grupo Cairns y Estados Unidos, que en el curso de la Ronda Uruguay forzaron a la UE a prometer una reforma de su política agropecuaria– o de la propia burocracia europea, que tenía que encontrar una escapatória al callejón sin salida en que se había metido con su política: los costos de la política agropecuaria comunitaria amenazaban con volver a desbancar el presupuesto de la UE. La pasividad de los consumidores o de la población no agraria podría atribuirse a que el agro europeo por lo menos ha alcanzado algo: los precios de los productos del campo y la participación de la alimentación en los egresos del presupuesto familiar también han disminuido continuamente en Europa –lo que por supuesto confirma solamente un patrón económico (la ley de Engels).

Hay que añadir que hasta en sociedades posindustriales, en donde la agricultura y cría se han reducido a una magnitud marginal, la producción y el consumo de alimentos tienen una significación diferente a la fabricación y el uso de bienes industriales. El consumo de alimentos no es ninguna opción, sino un proceso esencial para la conservación de la vida. Emocionalmente, la ingestión de sustancias orgánicas por nuestro organismo es distinta al trato con productos de materia inorgánica: uno no reacciona igual ante la destrucción del disco duro del computador que ante gusanos en el pescado. Una cierta preocupación implica también el que la alimentación, base de la existencia biológica, deba depender del *mercado*, es decir de anónimos movimientos de la oferta y la demanda. A propósito del ejemplo de la alimentación se hace evidente que el control que ejerce un ciudadano de la UE sobre sus condiciones de preservación es mucho menor que el que tenía un hombre de Neanderthal. Eso podría ser la razón de que también el consumidor esté dispuesto

a considerar a los productores de alimentos como productores *sui generis*, como los últimos representantes de una *clase* especial, que al menos parcialmente deberían sustraerse a los conflictos industriales modernos y a los intrincamientos posindustriales.

Esa disposición de la clientela encuentra su pareja en «el lado de la oferta» en un campesinado muy organizado, listo para el conflicto y estrechamente vinculado al conservadurismo político en casi todos los países del continente europeo (menos en Gran Bretaña y los países escandinavos). Esa simbiosis se origina en la historia social europea —es decir, en las luchas sociales del siglo XIX, donde se constituyó el espectro de partidos políticos que aún existe. El campesinado era la base natural de un conservadurismo también de raíces agrarias, muchas veces de tintes clericales; un contrapeso al predominio (real o temido) de los liberales y de la socialdemocracia en las ciudades. Por consiguiente, los conservadores y los demócratacristianos siempre trataron de impedir que el campesinado perdiera su identidad de clase específica y se involucrara en los enfrentamientos «modernos» entre el proletariado industrial y los empresarios capitalistas. Al mismo tiempo había que ocultar la fragmentación de la clase campesina, tanto desde el punto de vista geográfico-económico (con diferentes condiciones regionales de clima y suelos), como desde la perspectiva social (empresas agrarias versus pequeños campesinos), mediante una ideología, como siempre artificial, de la unidad de clase del campesinado.

La simbiosis agrario-conservadora favoreció la constitución de «férreos triángulos» formados por federaciones agrarias, burocracia agraria estatal y políticos rurales conservadores que, sin interferencia de los parlamentos y de la opinión pública, fijan las condiciones políticas básicas de la agricultura y cría. Esos férreos triángulos en la esfera nacional se reproducen en el ámbito europeo: casi siempre el comisario agrario de la UE es un político conservador, los empleados de la Dirección General VI para la Agricultura —las autoridades de la UE mejor provistas de personal y recursos financieros— se reclutan en los Ministerios de Agricultura de Francia, Alemania e Irlanda, la mayoría de las veces dirigidos por conservadores, y la representación europea de intereses de los productores agrarios —la Confederation of Professional Agricultural Organizations (COPA)— es la mejor dotada en cuanto a personal, recursos financieros y grado de organización que todas las demás federaciones de intereses supranacionales. La fuerte representación de los campesinos en los ámbitos nacional y europeo no ha evitado de ninguna manera que casi siempre hayan sido y sean (junto con los pescadores) quienes más ruidosamente protestan contra la UE cuando ésta debe emprender reformas limitadas, presionada por los socios comerciales no europeos, el propio presupuesto o la inminente extensión hacia oriente.

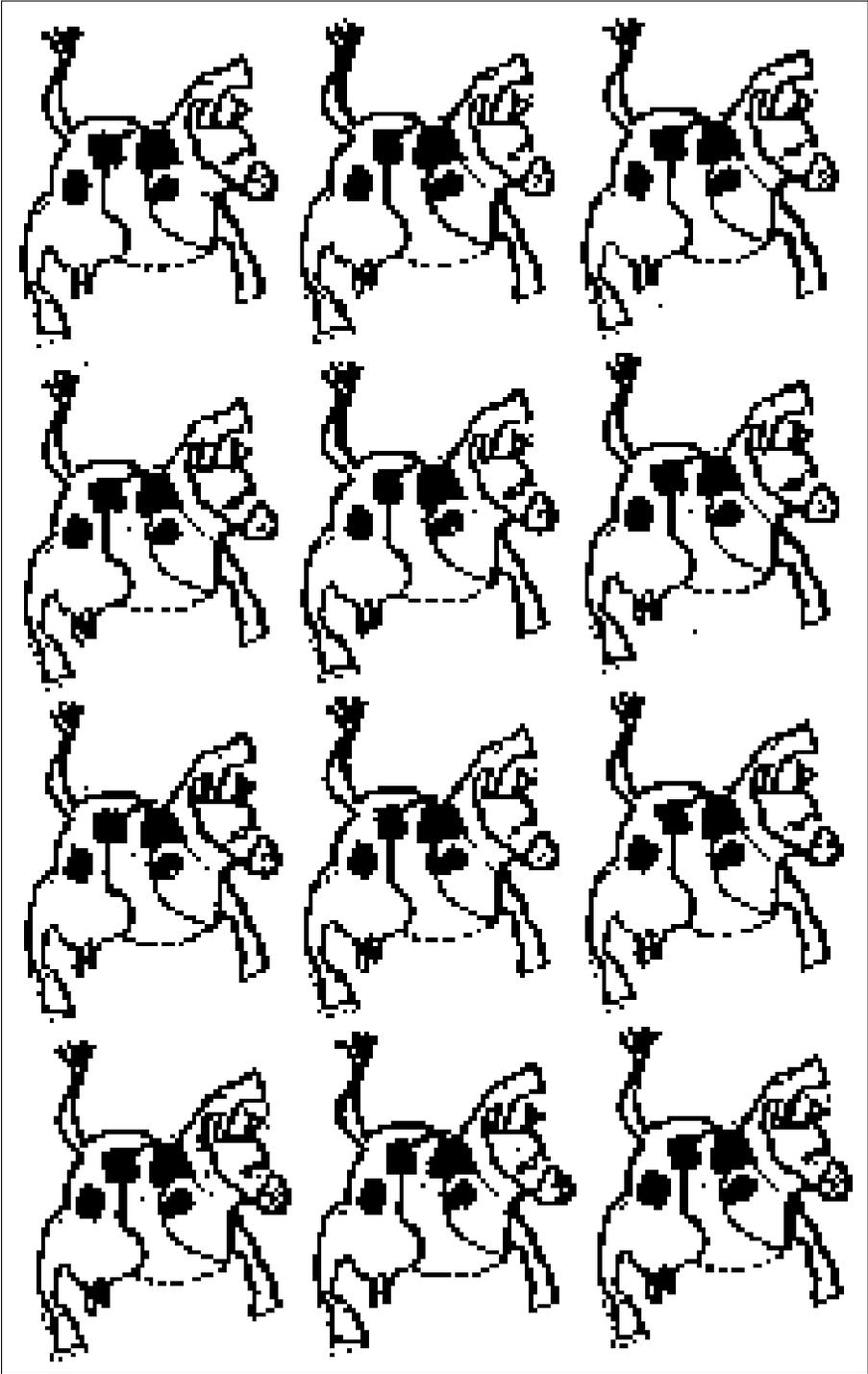
El *nacimiento* de la política agropecuaria europea en sentido estricto se remonta a un compromiso entre Francia y Alemania (aquí resulta relevante que ni Gran Bretaña ni ningún país escandinavo estaba entre los miembros

fundadores de la CEE). Francia, con su eficiente agricultura y cría, insistía en un mercado agropecuario interior abierto para poder vender sus productos sobre todo en Alemania; solo con esa condición estaba dispuesta a abrir su mercado a las exportaciones industriales alemanas. Desde puntos de vista económicos, la República Federal de Alemania, con su agro débil y fragmentado y su fuerte industria debería haber abogado igualmente por un mercado agropecuario abierto –lo que habría significado que en cierta medida hubiera tenido que sacrificar los intereses campesinos por los industriales. Esto era imposible políticamente: el *lobby* campesino y la democracia cristiana coincidían en que el agro como forma de la economía debía contar con una protección *sui generis*: un consenso que luego se trasladó a la política agropecuaria comunitaria europea.

Jamás el lado socialdemócrata sometió seriamente a discusión o puso siquiera a disposición el tema del complejo agropolítico nacional o de la política agropecuaria europea. En Europa continental (a diferencia de los países escandinavos) la socialdemocracia tuvo poca oportunidad de remitirse a tradiciones agrorrevolucionarias de la clase campesina; sin la menor esperanza de lograr debilitar los lazos de los campesinos con el conservadurismo, la política agropecuaria socialdemócrata se limitó (si es que no se la entregó totalmente a un socio de coalición) por regla general a «aquietar» a los campesinos accediendo hasta donde fue posible a sus demandas –para dedicarse, por lo demás, a otras áreas. La elevada capacidad de movilización de los campesinos, el hecho de que cuentan con pesadas herramientas agrarias y su disposición a utilizar la fuerza viva, convirtieron las ostensibles protestas campesinas en la pesadilla de todos, en especial de los gobiernos socialdemócratas. Tampoco las paradojas de la política agropecuaria europea, la concentración de las subvenciones en las grandes empresas del agro –a costa de los pequeños campesinos– fue tematizada jamás por la tolda socialdemócrata. El cambio ministerial en enero de 2001 en Alemania, cuando se definió la protección al consumidor como la esencia de la política agropecuaria, equivalió de hecho, a una revolución desde arriba. La condición previa fue una revolución desde abajo, una revolución de los consumidores, que con sus decisiones de compra habían destruido en un mínimo de tiempo el mercado de la carne vacuna.

### **La protección al consumidor**

Como ya se mencionó, los consumidores europeos pagan más por los productos agropecuarios de lo que deberían pagar en un mercado libre. Por esos precios más altos no reciben productos de mayor valor, sino mayores cantidades de una calidad que va de inferior a repulsiva, peligrosa o inclusive letal. Desde Adam Smith, cuando se trata de productos alimenticios la confianza común en el mercado resulta ingenua: en los términos de Smith, precisamente por eso es que podemos confiar en que nuestras necesidades serán satisfechas por el mercado, porque no tenemos que poner nuestras esperanzas en el amor que el panadero y el carnicero profesan a la humanidad, sino que podemos contar confiadamente con su afán de lucro. En condiciones de competen-



cia, por su propio interés, tanto el carnicero como el panadero nos van a vender productos en las cantidades y de la calidad que deseamos. Pero eso es válido únicamente para un mercado absolutamente transparente. Después de todo, el panadero puede intentar *engañar* a los consumidores mezclando la harina con aserrín. Pero ¿qué es un pan mezclado con aserrín en comparación con el cóctel de medicamentos y harina de origen animal que nos sirven en forma de bistec? Incluso en el mercado aparentemente más sencillo, el de los productos alimenticios, la información se distribuye de manera asimétrica. El mercado funciona únicamente porque los consumidores *confían* en los productores: una confianza que se antepone a toda transacción económica y que la hace posible en primer lugar. Solo cuando esa confianza sufre una sacudida se muestra su significación económica.

Cuando ya no se puede confiar en el automatismo bienhechor del mercado, cuya mano invisible transmuta en armonía general el egoísmo del sujeto, se vuelven necesarios los órganos de control independientes del mercado, la protección al consumidor, etc., recursos que, sin embargo, como control «pos-salida» de los productos poco pueden evitar el peligro para los consumidores. Sin tener en cuenta para nada que la protección al consumidor, como típico hijastro de la política, lleva además una vida relegada a las sombras, y que es imposible o difícil organizar a los consumidores como *lobby*, existen además varias circunstancias que conspiran contra una eficaz protección al consumidor.

Primero, para los partidarios del mercado libre, la protección al consumidor es un escándalo natural. Cuando en nombre de la protección a los consumidores se *ofrecen o prohíben* determinadas materias (en Alemania, p. ej., las morcillas de hígado de ternera tienen que tener 10% de hígado de ternera), indirectamente esa regulación innecesaria está declarando menores de edad a los consumidores y restringiendo sus opciones en forma paternalista —con la hipótesis difícilmente sostenible de que la burocracia sabe mejor que los consumidores lo que es bueno para ellos. Esa objeción también se aplica, con restricciones, cuando la protección al consumidor únicamente *informa*, es decir cuando solo obliga a seguir determinadas reglas sobre las etiquetas que deben llevar los productos. Es cierto que en ese caso la protección al consumidor originaría primeramente la transparencia del mercado, y pondría a los consumidores en condiciones de tomar la decisión de compra con conocimiento del riesgo que conlleva la ingestión de determinados productos. Sin embargo, como también las reglas sobre el etiquetado de productos son promulgadas por una burocracia, cuya sabiduría es dudosa, existe la posibilidad de una información errónea que puede actuar como una traba al comercio.

Esto lleva a una segunda circunstancia que se opone a una eficaz protección al consumidor: en el mercado común europeo se puede hacer un mal uso de los argumentos pertinentes para discriminar importaciones. Por ejemplo, cuando en Italia solo se debe denominar *pasta* a los macarrones hechos con trigo duro del sur del país, pero las importaciones se tienen que etiquetar

como «mezcla similar a la pasta», la información al consumidor y el proteccionismo consienten en una asociación inadmisibles. Para evitarlo, o bien la UE debe desarrollar normas de alcance europeo, mediante largas negociaciones (se necesitaron 14 años para estipular una directriz europea para la composición de las mermeladas y jaleas; solo después de 11 años se logró llegar a un acuerdo sobre una directriz para el agua mineral), o cada país miembro debe reconocer las normas de cada uno de los otros. Después de una sentencia de la Corte Europea en el caso del Cassis de Dijon, en 1977, y sobre todo desde el establecimiento del mercado común interior en 1992, el reconocimiento mutuo de normas es parte del derecho europeo vigente. Para la protección al consumidor esto puede significar una «espiral descendente», es decir, hacia las normas europeas más bajas. En la gran prioridad que ha tenido y tiene el mercado libre para la UE frente a otros asuntos, reside –al menos en caso de conflicto– una cierta *tendencia* «estructural» contra la protección al consumidor. Si el Servicio Federal del Medio Ambiente recomienda que al adquirir alimentos se prefieran productos de las regiones más cercanas, tarde o temprano van a intervenir órganos de la UE, en caso de duda la Corte Europea, para retirar esa traba a los productos extrarregionales, a fin de proteger el mercado común.

En tercer lugar, las definiciones de productos hechas en interés de una protección al consumidor enfocada en la información o en la oferta o la prohibición, comparten el problema de todos los valores límites: se define un límite superior por encima del cual debe considerarse nociva la concentración de una materia; pero por debajo del límite fijado se le considera inocua. De esa manera se está prestando insuficiente o ninguna atención a las consecuencias y efectos que pueden sobrevenir de la combinación de varias sustancias nocivas. Aquí surge la pregunta de quién y bajo qué condiciones se encarga de las definiciones. ¿Qué influencia tienen los productores organizados y los expertos que ellos pagan en la definición de los valores límite, la estipulación de las composiciones, la prohibición de emplear sustancias nocivas y el etiquetado de productos alimenticios? ¿Los valores? ¿De la naturaleza a su mesa? Vacas locas, política agropecuaria europea y protección al consumidor

Cuarto, precisamente en el área de alimentos, la mera abundancia de productos disponibles plantea problemas sin solución para la protección al consumidor. Los productos alimenticios están cada vez más integrados por una inmensa cantidad de composiciones químicas cuyo espectro, gracias a la permanente innovación que ocurrió también en la producción alimenticia, abarca siempre nuevas materias y combinaciones. El que consume carne de res come también alimento para animales «reprocesado» por la res (es decir, entre otros, excremento de gallina, aceite viejo, gatos molidos), más toda una serie de medicamentos, antibióticos, hormonas, etc. Esas materias desembocan en la nutrición humana, pero de sus efectos combinados y de largo plazo sobre el bienestar, la salud y la expectativa de vida no hay ninguna experiencia ni ningún conocimiento seguro. En virtud de la complejidad y de la innovación permanente de los productos, la protección al consumidor va necesari-

riamente a rastras tras la producción. La información a los consumidores es ininteligible o falsa. Un ama de casa que quiera estar segura de que no le está sirviendo ningún veneno a su familia, no solo necesita tener estudios sobre la química de los alimentos, sino también emplear gran parte de su tiempo enterándose de los últimos avances —y de todos modos no puede estar segura, a diferencia de los fumadores, a quienes siempre se les informa del riesgo que corre el que consume cigarrillos.

En vista de la enorme cantidad de productos alimenticios y de sus combinaciones, así como de los varios millones de adquisiciones que se efectúan diariamente en la cadena alimenticia, la noción de una *supervisión* eficaz de las reglas promulgadas a propósito de la protección al consumidor parece francamente de pesadilla —la historia de la crisis de las «vacas locas» es una prueba de ello: los países europeos demostraron que no están en condiciones de prohibir eficazmente la práctica de alimentar a los herbívoros con harina de origen animal, lo que (se sospecha) puede ser desde nocivo hasta mortal para los humanos (he aquí el debate sobre la relación entre el Estado y el mercado). En las condiciones actuales, la protección al consumidor difícilmente puede informar de manera adecuada al consumidor, ni tampoco protegerlo. Puede tratar de mantener su confianza en la seguridad de los alimentos, o de restablecerla en casos de crisis, mediante acciones simbólicas, con lo que sería una entidad adicional de mercadeo de los productores de alimentos. O bien —esta es la alternativa que promete adoptar el gobierno alemán— en la producción alimenticia debe someter a control los *procesos de producción* en lugar de los productos, es decir, ofrecer o prohibir determinados procesos e informar a los consumidores sobre el tipo de proceso de producción. La agricultura y cría ecológicas son el ejemplo más sobresaliente de una serie de procesos más o menos estrictamente definidos, como resultado de los cuales se puede esperar un cierto nivel de calidad en la producción. En cambio la «buena práctica profesional» que se usa actualmente en el agro convencional como criterio para los procesos de producción establecidos, protege poco al consumidor (como lo demuestran el sinnúmero de crisis).

### **Opciones: liberalización, etiquetado, responsabilidad por el producto**

Básicamente existen dos opciones agropolíticas. La primera sería la liberalización total del mercado agropecuario y su apertura irrestricta a las importaciones. Esa opción estaría eximida de cualquier decisión política posterior, pues al menos formalmente se adjudicaría al mercado (los consumidores) la competencia sobre la configuración del agro. Si, por el contrario, se considera insuficiente un orden agropecuario exclusivamente conforme al mercado, se abre toda una gama de opciones políticas, tanto respecto de las tecnologías privilegiadas (ecológicas, convencionales o tecnogenéticas), y de los intereses prioritariamente protegidos (de los consumidores, de los productores, de la «naturaleza» y el paisaje), como de las formas de intervención preferidas (subvenciones o regulación, subvención de la producción o transferencias de ingresos).

Las ventajas de una solución de economía de mercado son: para los consumidores europeos los precios de los productos alimenticios serían precios de mercado, es decir, estarían por debajo del nivel garantizado por el mercado agrario común; se aligeraría el presupuesto de la UE; los recursos de la Comunidad podrían emplearse en forma más conveniente; se fortalecería la legitimación de la Unión; los consumidores obtendrían la oportunidad de influir en la oferta a través de sus decisiones de compra; según todos los indicios, la calidad de la oferta mejoraría: para unos, debido al mayor poder de demanda de los consumidores, para otros, porque entonces el mercado podría dar cabida a productos obtenidos en condiciones más favorables de clima y suelos (p. ej., carne vacuna de Argentina); los productores agrarios fuera de Europa obtendrían acceso al mercado europeo, así como a terceros mercados hasta entonces inundados de exportaciones europeas subvencionadas; se mitigarían las secuelas ecológicas y agrarias que tienen la cría masiva de animales y el cultivo intensivo del suelo en Europa.

Las consecuencias negativas: una parte de los productores agrarios de Europa serían desplazados del mercado, se perderían puestos de trabajo no solo en el agro, sino en cierta medida también en las industrias de insumos (maquinaria agrícola, alimentos para animales, medicamentos, fertilizantes, productos químicos para el agro) y en ramos procesadores. De esa manera el alivio del presupuesto tendría que redirigirse en parte a la compensación social de los afectados. En efecto, habría que tener presente que: el proceso furtivo de eliminación de las pequeñas empresas en el marco de la política europea de subvenciones se aceleraría: para muchas de esas empresas sería sencillamente el fin con terror en lugar del terror sin fin; la mayor parte de las industrias de insumos y una parte de las procesadoras se orientan al comercio internacional y no se verían necesariamente afectadas por una reducción de la agricultura y cría europea; una gran parte de la agricultura europea (en la Ile-de-France, el norte y oriente de Alemania, en Dinamarca, los Países Bajos, el valle del Po, la costa española del Mediterráneo) tendría capacidad para competir también internacionalmente en un mercado libre.

Una política agropecuaria liberal no buscaría garantizar la protección al consumidor mediante lo que se ofrece o se prohíbe, sino declarando soberanos a los consumidores, que finalmente son los que determinan a través de sus decisiones de compra qué y cómo se produce. Esto concierne también a las preferencias tecnológicas, es decir la mezcla de producción ecológica, convencional y tecnogenética. Para construir un mercado realmente transparente, una política agropecuaria liberal consecuente tendría que garantizar dos cosas:

– Una *información* al consumidor completa y clara, por ejemplo como la que se ofrece en las etiquetas de las cajas de cigarrillos. Para esto habría que centralizar la protección al consumidor –para neutralizar el proteccionismo oculto, en el ámbito europeo– y, siguiendo el modelo de la Food and Drugs Administration, de EEUU, convertirla en asunto de una autoridad especializada e independiente de los grupos de productores. En su libro blanco para seguri-

dad de los alimentos, la Comisión Europea propuso la creación de una autoridad europea análoga, sin embargo, en las condiciones actuales no se sabe qué tan independiente podría ser.

– La jurisprudencia sobre responsabilidad por el producto debería reformularse –nuevamente siguiendo el modelo estadounidense– es decir, los productores deben tener toda la responsabilidad por los perjuicios producidos por el consumo de un producto alimenticio. La carga de la prueba no debe recaer solamente en el lado de los afectados.

En lo concerniente a la integración europea, la liberalización del mercado agrario sería un retroceso; una reducción de la esfera política de competencia de la Comunidad en favor del mercado y con ello también una reducción de la cooperación europea. Sin embargo, el mantenimiento de un modelo de cooperación que –como la política agropecuaria común– solo beneficia a una minoría, y amenaza con comprometer la legitimidad de la integración en general, no puede ser un fin en sí mismo.

### **Opciones: ¿subvenciones con qué finalidad?**

A la opción de un mercado agrario libre se pueden contraponer varios modelos alternativos. Se podría argumentar que en la producción de alimentos los criterios de la mayor eficiencia y los precios más bajos no pueden ser los más importantes, y en ningún caso las únicas pautas para la producción. Precios más altos que los precios desalojadores de mercado pueden justificarse cuando el fin que se persigue con la subvención o la regulación también se justifica. La política agropecuaria común actual se dirige a la protección de los productores por medio de precios de compra garantizados, y las reformas corrientes apuntan a la sustitución de las subvenciones de precios mediante transferencias de ingresos directas. En sentido tecnológico, la política agropecuaria actual fomenta la agricultura y cría químico-convencionales, y con ello sobre todo las empresas especializadas con elevados volúmenes de producción y elevadas *economías de escala*.

Desde el punto de vista *tecnológico*, básicamente existen dos alternativas a la política agropecuaria habitual de la UE: el fomento especial de la agricultura y cría tecnogénicas o de la agricultura y cría ecológicas. Si el Estado o la UE ven como su tarea prioritaria la promoción de la tecnología genética –para mantener o producir la capacidad competitiva de Europa en una nueva tecnología; para lograr un nuevo impulso de la productividad agraria y reducciones de los precios–, entonces está a disposición todo el arsenal de instrumentos político-industriales movilizado, por ejemplo, para la promoción de la tecnología nuclear. Instrumentos importantes serían, presuntamente, los de la investigación promovida por el Estado/la UE o por una precompetencia independiente; el uso del poder de demanda estatal/comunitario; créditos subvencionados y otros mecanismos de promoción regional y de la clase media; medidas de formación profesional; la estructuración de una infraes-



estructura adecuada; y el establecimiento de normas industriales. Los grupos favorecidos serían, por un lado, los productores agrarios, que están listos y dispuestos a pasar a la tecnología genética; y por otro la industria tecnogenética especializada en aplicaciones agrarias. En gran parte, por lo menos, este último grupo coincidiría con el actual complejo agro-químico-veterinario. Punto esencial de la «política industrial» agraria estatal o comunitaria sería aliviar a los productores de los riesgos potenciales de la tecnología genética, asumiéndolos (o sea, traspasándoselos a los contribuyentes) o cargándoselos a los consumidores. Estos se beneficiarían en el sentido de que los alimentos resultarían posiblemente más baratos, pero tendrían que correr los riesgos de largo plazo (hoy desconocidos) vinculados con la producción tecnogenética de productos alimenticios. Si el empleo de la tecnología genética en la agricultura y cría mitiga ciertas formas extremas de producción agraria convencional (así como el uso de la tecnología nuclear reduce la contaminación del aire por gases de escape) es algo que no puede pronosticarse en este momento.

Para promover la agricultura y cría *ecológicas* podrían usarse en principio los mismos instrumentos, pero una política agropecuaria ecológica sería más complicada en el sentido de que tendría que enfrentar a la mayoría de los productores y su poder —el complejo agro-químico-veterinario y el agro-tecnogénico— y no cuenta con una base de apoyo organizada para ello. Los usufructuarios de esa política serían una minoría de los productores y sobre todo los consumidores, cuyo riesgo alimenticio se reduciría, lo que podría suponer, sin embargo, más altos precios de los alimentos. Pero, por una parte, los grupos de consumidores son más difíciles de organizar que los de productores; y por otra no se puede prever si los consumidores (y «pacientes designados») orientarán sus decisiones de compra por una mayor calidad de los productos, o si más bien le darán preferencia a los precios más bajos. Además otro beneficiario debe ser «la naturaleza», cuya mutilación sistemática mediante la agricultura convencional es inquietante para muchos, sea por un motivo religioso o por convicciones morales de diverso tipo. Las iglesias, el movimiento ecologista, los grupos protectores de los animales, la naturaleza y el

paisaje se convierten en representantes de la naturaleza, que no puede hacerse escuchar directamente (pero que sí puede reaccionar con una catástrofe, como lo muestra la crisis de las «vacas locas»).

Por supuesto que los recursos para fomentar la agricultura y cría ecológicas serán limitados. Incluso después de una reforma de la política agropecuaria común dentro de la Agenda 2000 se siguen realizando pagos de transferencia a todos los productores agrícolas; a cambio los agricultores ofrecen actualmente servicios ecológicos y de protección del paisaje; pero también se podría pensar en compensarles con esos pagos de transferencias las diferencias de ingresos que ocurren entre la agricultura y cría convencionales y las ecológicas. Se puede alegar que la agricultura y cría ecológicas implican menores riesgos que las químico-veterinaria-convencionales o las tecnogenéticas, que disminuyen los peligros para la salud y ayudan a evitar escándalos relacionados con la alimentación como la crisis de las «vacas locas». Sin embargo, una concesión masiva de subvenciones tiene que ser necesariamente transitoria. A mediano plazo también la agricultura y cría ecológicas tendrían que desarrollar su propio mercado, que debería funcionar mayormente sin subvenciones estatales (lo mismo sería válido para la agricultura y cría tecnogenéticas). Es decir: a la larga el proyecto de la agricultura y cría ecológicas estaría condenado al fracaso si los consumidores no se muestran dispuestos a destinar una porción insignificamente mayor de sus gastos de consumo para la compra de alimentos. Actualmente los consumidores tienen pocas posibilidades de tomar una decisión a favor o en contra de los productos ecológicos, pues en este respecto el comercio solo proporciona nichos. Por lo tanto, el fomento de la agricultura y cría ecológicas debería dirigirse en primer lugar a poner en contacto la (presunta) demanda de productos ecológicos con la oferta (potencial), a través del comercio.

La imposición de la agricultura y cría ecológicas podría conducir a la formación de dos tipos de compradores: una capa pudiente que se deleitará con el ecofilete, y una subclase de consumidores de *deathburgers*. Sin embargo, es posible que el grupo de los que tendrían que reducir su consumo de alimentos nocivos para la salud, o de los obligados a consumir materias peligrosas, no sea demasiado grande, y las limitaciones que tendrían que soportar podrían compensarse aumentando la asistencia social. En general sería beneficioso que la definición del riesgo alimenticio aceptable dependiera en gran medida de las decisiones de los consumidores –para lo cual, por supuesto, primero habría que poner al consumidor en condiciones de tomar decisiones racionales.

En todo caso, tampoco un fomento expreso de la agricultura y cría ecológicas cambiaría en nada el hecho de que el grueso del sector siga compuesto por empresas que trabajan del modo convencional. Ese grupo mayoritario de empresas agrarias obtendrá servicios de transferencia también en el futuro. La subvención de la agricultura seguirá siendo equivalente a la subvención de los productores agrarios, al mantenimiento de una «clase» que sin duda se

patrocinará cada vez menos por su desempeño económico y cada vez más por la renuncia a la productividad. La transferencia de ingresos también a los productores agrarios convencionales está vinculada al menos formalmente a determinadas condiciones. Aun sin satisfacer en sentido estricto los criterios de la agricultura y cría ecológicas (según los cuales, p. ej., la extensión de una explotación de ganado está sujeta a los prados de que dispone), también las empresas convencionales pueden y deben rendir servicios ecológicos, y por cierto no solo en la protección de la naturaleza y el paisaje, sino también en sus productos agrarios. El contraste «ecológico/convencional» debería, por lo tanto, diferenciarse en una gama de diversos modos de producción. En la agricultura y cría alemanas, por ejemplo, un grupo de productores que funciona bajo el nombre de «Neuland» sigue criterios en la cría de ganado vacuno que ciertamente no corresponden a las normas ecológicas rigurosas, pero significan un gran paso más allá de la cría químico-veterinaria. Las inversiones de los agricultores que organicen sus empresas según el nuevo catálogo de criterios pueden recibir fomento estatal si contribuyen de manera comprobable al retroceso de los ciclos químicos y veterinarios y al fortalecimiento de los ciclos naturales en la producción agrícola y pecuaria.

No se descarta que la crisis de las «vacas locas» dé lugar a nuevos estímulos no solo para los productores, sino también para los consumidores y el comercio, que abra nuevos canales de comercialización (de los campesinos ecológicos al carnicero local, en lugar de desde la fábrica agraria al supermercado), y que cambie «estructuralmente» los hábitos alimenticios. Esta crisis podría convertirse en una especie de «crisis petrolera de la agricultura» que motive nuevos patrones de consumo. Sin embargo, es también y sobre todo de naturaleza política y ética –y va mucho más allá de la tradicional protección de animales. Por último, suscita la pregunta de cuánto «acondicionamiento» de la naturaleza estamos dispuestos a aceptar para disponer de alimentos (ligeramente) más baratos y de más opciones de consumo. La –aparentemente– mayor calidad de nuestra alimentación gracias al consumo de carne se paga con grandes riesgos para la salud, pero también con situaciones en la cría de animales que convertirían en vegetariano a cualquiera capaz de sentir compasión, y que supiera lo que sucede detrás de los muros de corrales y mataderos.

La alimentación, que antes casi no estaba expuesta a la discusión pública por ser cuestión del gusto privado o por considerarse asunto de apóstoles irremediables (vegetarianos y compañía), se convirtió con la crisis de las «vacas locas» en objeto del debate público y crítico. Con este escándalo se volvió evidente una nueva faceta de la sociedad del riesgo: existe un coto menos donde los consumidores y ciudadanos estarían eximidos del imperativo de la reflexión y de las decisiones de principio: la esfera privada de la ingestión de alimentos dejó de ser privada. Hasta la elección de las comidas se convirtió en un asunto con fondo ético y fatal desenlace potencial. Así, mucho de lo que antes se dejaba a la costumbre y la tradición es ahora objeto de decisiones reflexivas y es accesible a la acción política.