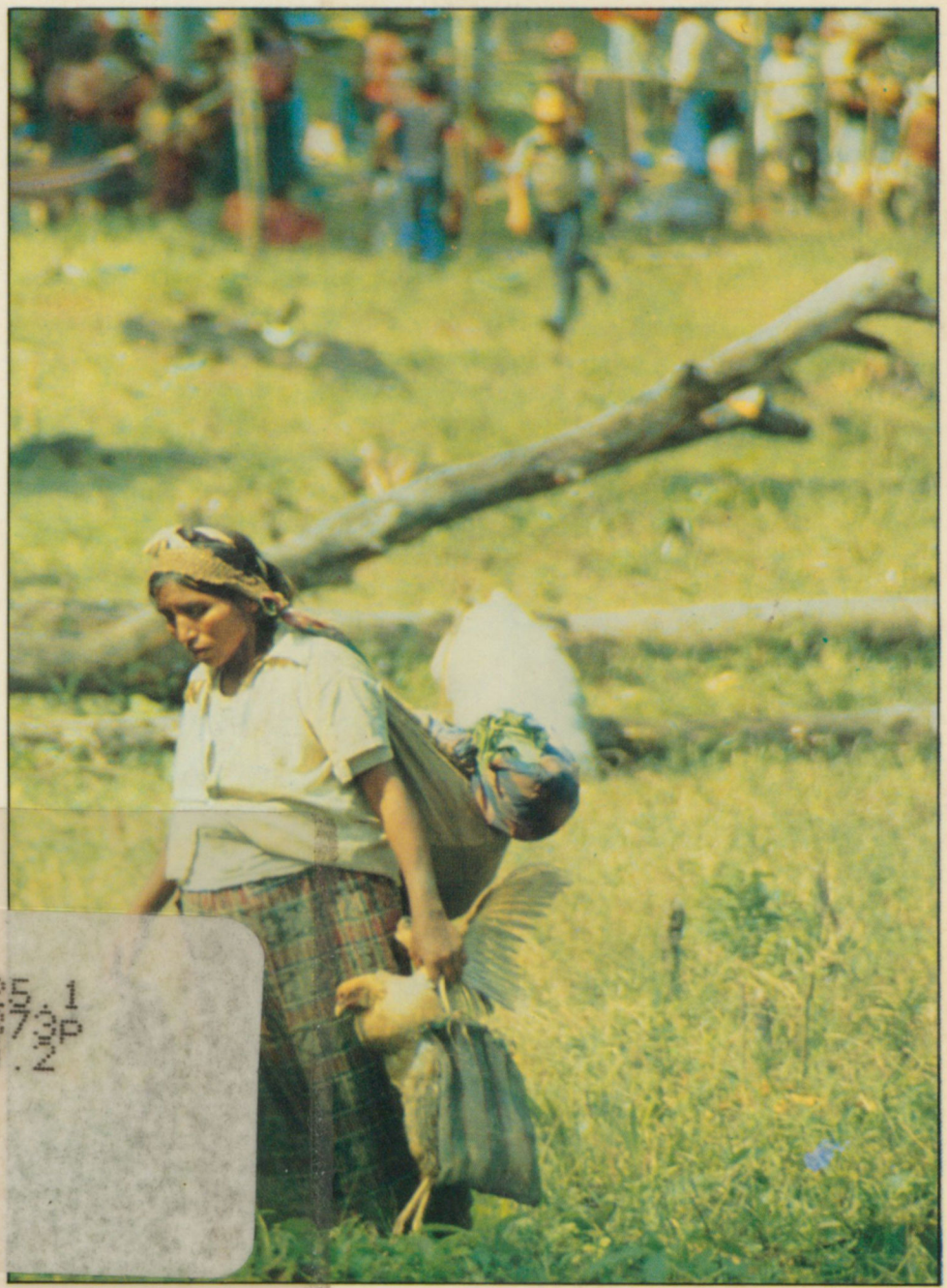
Peter Peek – Guy Standing
compiladores

POLÍTICAS DE ESTADO Y MIGRACIÓN

Estudios sobre América Latina y el Caribe



325.1
P373p
ej.2

EL COLEGIO DE MÉXICO

POLÍTICAS DE ESTADO Y MIGRACIÓN

Estudios sobre América Latina y el Caribe

Peter Peek y *Guy Standing*
(compiladores)

EL COLEGIO DE MÉXICO

Estudio preparado para la Organización Internacional del Trabajo,
dentro del marco del Programa Nacional del Empleo,
con el apoyo financiero del Fondo de las Naciones Unidas
para Actividades de Población.

Traducción del inglés: Susan Beth Kapilian

Primera edición en español, 1989

D.R.©El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Sta. Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0399-2

Impreso en México/*Printed in Mexico*

ÍNDICE GENERAL

Prefacio 9

1. Las políticas de estado y la migración de la mano de obra, por *Peter Peek* y *Guy Standing* 11

Introducción 11
Análisis de la migración 13
Un marco para el análisis de las políticas migratorias 15
Relaciones cuasifeudales de la producción rural 19
Las transiciones agrarias: el cambio al trabajo asalariado 23
La reforma agraria y la emigración rural 27
Los programas de colonización o de reubicación y la migración 31
Las políticas gubernamentales en materia de salarios y la emigración rural 33
Otras políticas agrarias 35
Comentarios finales 38

2. El cambio agrario y la migración en Chile, por *Cristóbal Kay* 47

Introducción 47
Una visión general de la migración rural, 1865-1970 50
La comercialización de la agricultura, la colonización y la movilidad de la mano de obra 52
La proletarización y la creciente emigración rural 60
La reforma agraria: 1964-1973 68
La contrarreforma agraria (a partir de 1973) 79
Resumen y conclusiones 85

3. El trabajo eventual, la migración estacional y la reforma agraria en Perú, por *José Matos Mar* y *José Manuel Mejía* 95

Introducción 95
La organización capitalista de los trabajadores agrícolas y eventuales 96
Los migrantes estacionales 101
La reforma agraria 106

La reforma agraria y la migración estacional 115
Comentarios finales 129

4. El cambio agrario y la migración de la mano de obra en la Sierra ecuatoriana, por *Peter Peek* 135

Introducción 135
La estructura agraria en la Sierra antes de 1964 136
La reforma agraria de 1964 139
La estructura agraria en la Sierra después de 1964 148
La migración y el cambio agrario 150
Comentarios finales 155

5. La colonización en Rondônia: tendencias actuales y perspectivas, por *George Martine* 161

Introducción 161
Recientes experiencias de colonización en Brasil: el fin de la frontera abierta 162
La migración y la colonización en Rondônia, 1970-1979 165
La expansión de la frontera y la reproducción de la estructura agraria tradicional 168
Reflexiones finales 178

6. La industrialización y la migración en México, por *Claudio Stern* 187

Introducción 187
El desarrollo económico y el cambio social en México, 1876-1970 188
La redistribución de la población mexicana durante el siglo XX 198
La estrategia para el desarrollo y las políticas de Estado que influyen sobre las pautas de urbanización y migración 204
Conclusiones 216

7. La industrialización y la urbanización en Colombia, por *Alan Simmons* y *Carol Vlassoff* 221

Introducción 221
La urbanización y la transformación sectorial 224
Las políticas del Estado 233
Las oportunidades de empleo y de mejores ingresos 246
La migración 254
Discusión 256

8. El estancamiento inducido, la migración y el estado en Guyana, por *Guy Standing* 265

Introducción 265
Guyana desde una perspectiva histórica: la emancipación y sus consecuencias (1800-1864) 269
La transición hacia el trabajo "libre" (1864-1917) 277
El estancamiento inducido y las políticas del Estado durante el siglo XX (1917-1977) 283
Conclusiones 328

9. La estructura agraria, la migración y el estado en Cuba, por *David Lehmann* 337

Introducción y sinopsis 337
La reforma agraria y el empleo estacional en los primeros años 342
El sector privado de la agricultura 349
La distribución física de la población 373
La institucionalización 386
Comentarios finales 391
Apéndice:
El trabajo y el desempleo estacionales antes de la revolución 392
Índice de cuadros 405
Índice de gráficas, figuras y mapas 411
Índice de autores 413
Índice de materias 417

PREFACIO

Los movimientos de las personas dentro de los confines de un país determinado, así como a través de las fronteras, siempre han sido considerables, pero sin duda alguna han aumentado en años recientes. Por diversas razones identificables, muchos gobiernos han adoptado políticas encaminadas a influir, de un modo u otro, sobre el flujo de los migrantes. Sin embargo, sólo recientemente se le ha prestado atención a la fundamentación y eficacia de semejantes políticas y a las consecuencias que tienen para aquellos individuos afectados de manera más directa.

Dentro del programa de investigaciones sobre migración y empleo patrocinado por la OIT, se ha preparado una serie de estudios por país relativos a las acciones tomadas a nivel gubernamental en materia de migración. El presente libro constituye uno de los resultados de lo anterior, pues contiene una serie de análisis de diversas reformas rurales y estrategias industriales efectuadas en ocho países de América Latina y el Caribe. En cada capítulo se encuentran plasmados los puntos de vista de los respectivos autores, aunque luego estas ideas fueron discutidas en grupo y modificadas a fin de tomar en cuenta los comentarios hechos en el transcurso de una reunión que duró cuatro días. El énfasis particular de cada estudio ha sido determinado con base en el contexto específico del país o región en cuestión. Sin embargo, por lo general los estudios pueden ser clasificados en tres categorías.

Después de la Introducción, los primeros cuatro capítulos se ocupan, primordialmente, de la reforma agraria, no obstante que ésta pueda ser parcial. Así, se analizan los casos de Chile, del valle Chancay de Perú, de la Sierra de Ecuador y, en la medida en que los programas de colonización puedan considerarse como parte de la reforma agraria, el caso de la región de Rondônia en el norte de Brasil. Los siguientes dos capítulos se centran, más bien, en las estrategias generales de industrialización adoptadas en México y Colombia, y consideran el efecto de éstas sobre la urbanización y los intentos que se han hecho por lograr redistribuir la población dentro del contexto del largo proceso de industrialización. Por último, la tercera sección está integrada por dos casos, muy distintos, que pretenden modificar la distribución de la población en el contexto de una transformación de la estructura socioeconómica. Los esfuerzos hechos recientemente en Guyana por cambiar la

distribución demográfica y los movimientos rural-urbanos son presentados dentro del marco de una larga historia de proyectos sucesivos para concentrar la población en la región costera del país. En el caso de Cuba, se muestra que las políticas de descentralización urbana están ligadas a la radical transformación social y económica iniciada en 1959.

Todos los autores del presente libro están conscientes de que los análisis son de carácter exploratorio y que deben profundizarse. En la mayoría de los casos, simple y sencillamente no se dispone del tipo de información necesaria para brindar una visión precisa del proceso que ha estado ocurriendo. Si no se cuenta con más datos, tanto los análisis como las propuestas para la formulación de políticas se verán entorpecidos y habrá pocas posibilidades de que se hagan recomendaciones apropiadas.

Los estudios también deben contemplarse dentro del contexto de otras investigaciones que se están realizando en África y Asia, y como parte de un programa permanente sobre las causas e implicaciones de diversos tipos de movilidad demográfica en países de bajos ingresos.[1] El Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población ha brindado gentilmente su apoyo para la realización de todos estos estudios. Además de llevar a cabo este programa de investigaciones, la OIT está ayudando a cuatro países latinoamericanos —Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú— en la recopilación de datos sobre la migración y en el diseño de políticas relacionadas con el mismo fenómeno. En otras divisiones de la OIT se están estudiando las dimensiones internacionales de la migración. Si se pretende ser objetivo, hay que aceptar el hecho de que muchos de los problemas vinculados con la migración interna son parecidos a los de la migración internacional. Naturalmente, muchas veces la distinción entre estos dos tipos es —en el mejor de los casos— arbitraria.

Se ha requerido mucho tiempo para la preparación de este libro. Deseamos agradecer, sobre todo, a nuestros colegas que contribuyeron con artículos, nos ayudaron y, en algunos casos, hicieron revisiones exhaustivas. Por otra parte, estamos especialmente endeudados con Mary Domínguez, quien preparó el manuscrito con mucha paciencia, y con otros colegas de la OIT por su ayuda. Fueron de mucha utilidad los comentarios hechos por Antoinette Béguin, Henry Bernstein, Roger Böhning, Elizabeth Hopkins, Jean Lasserre-Bigorry, Jean Meyer, Carmen Solorio y Vivianne Ventura-Días. Desde luego que no se debe responsabilizar a ninguno de ellos por el texto, pero se agradecen sus comentarios.

PETER PEEK
Y GUY STANDING

[1] Para una descripción general, véase World Employment Program: *Population and Development*. un informe sobre avances en investigaciones realizadas por la OIT en materia de población, trabajo, empleo y distribución del ingreso (Ginebra, OIT, 1981; 3a. ed.).

1. LAS POLÍTICAS DE ESTADO Y LA MIGRACIÓN DE LA MANO DE OBRA

PETER PEEK
Y GUY STANDING

INTRODUCCIÓN

El ir y venir de los campesinos y de los obreros pobres que se desplazan desesperanzados o ilusionados, constituye un fenómeno colectivo de enormes proporciones. A nivel mundial, la magnitud de dicho fenómeno ha crecido de manera sumamente dramática. En muchas partes del orbe llegó a ser un reflejo visible y cada vez más fuerte de las crisis sociales y económicas de los años setenta y principios de los ochenta del presente siglo.

En 1978, una encuesta sobre población formulada por la ONU a distintos gobiernos, encontró que la gran mayoría de los países de bajos ingresos consideraba como "bastante inaceptable" o "sumamente inaceptable" la distribución de su población. En la región de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), no menos de 21 de los 27 países que la integran, informaron que tal distribución era "sumamente inaceptable" y otros cuatro países la calificaron de "bastante inaceptable", por lo cual se juzgó "apropiada" una "intervención sustancial" (véase el cuadro 1). En gran parte, la distribución de la población mostró una migración rápida en el pasado no lejano que, a su vez, había estado vinculada con el crecimiento demográfico, aunque en lo más esencial la migración ha reflejado la cambiante estructura de las relaciones agrarias de producción en muchas partes del mundo, sobre todo y en forma más pronunciada, en los países latinoamericanos.

Al igual que en épocas de transición anteriores, tal como la revolución industrial europea, la migración rural-urbana ha aumentado con el surgimiento de la industrialización (Hobsbawm, 1974). En ese contexto, la modalidad más significativa de movimientos demográficos ha sido la migración de la fuerza de trabajo agrícola. El presente libro se ocupa, principalmente, de dicha modalidad. Un tema implícito es que las cau-

sas de la migración rural se encuentran, sobre todo, en las cambiantes relaciones sociales de producción entre los productores y los consumidores de los excedentes económicos, es decir, en el cambiante nexo de relaciones entre los campesinos o jornaleros, por una parte, y los terratenientes o el capital comercial, agrícola e industrial, por la otra. En las áreas rurales, el alcance y la frecuencia de los movimientos demográficos han estado sujetos a la fuerte influencia de cambios en la tenencia de la tierra, y han reflejado y han influido sobre la división social del trabajo, sobre el grado de comercialización y sobre el desarrollo o estancamiento de las fuerzas materiales de producción. También han recibido la influencia de la superestructura legal, ideológica y política que coexiste con el modo de producción predominante. Es muy difícil formular generalizaciones respecto a semejante conjunto de influencias. Sin embargo, a me-

CUADRO 1
INFORME DE LOS GOBIERNOS SOBRE LA ACEPTABILIDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN (ENCUESTA DE LA ONU SOBRE POBLACIÓN, 1978)
(*países de la región de la CEPAL*)

*Distribución**	*País*	
Completamente aceptable:	Barbados	
Ligeramente inaceptable:	Cuba**	
Bastante inaceptable:	Las Bahamas	
	Brasil**	
	Nicaragua	
	República Dominicana	
Sumamente inaceptable:	Argentina	Honduras
	Bolivia	Jamaica
	Colombia	México
	Costa Rica**	Panamá**
	Chile	Paraguay
	Ecuador	Perú
	El Salvador	Surinam
	Granada	Trinidad
	Guatemala	Uruguay
	Guyana**	Venezuela
	Haití	

* *Percepciones de los gobiernos:* Completamente aceptable: lo apropiado es no intervenir. Ligeramente inaceptable: lo apropiado es una intervención limitada. Bastante inaceptable: lo apropiado es una intervención sustancial. Sumamente inaceptable: lo apropiado es una intervención radical.

** País cuyo gobierno no percibió que un ajuste en la distribución de la población en el espacio contribuiría a la resolución de problemas vinculados con el crecimiento demográfico.

FUENTE: Fourth Population Inquiry addressed to governments, 1978. UN: *World population trends and policies: 1979 Monitoring report*, vol. II: *Population* (Nueva York, 1980), p. 119.

nos de que se exprese el proceso de migración en tales términos, no será posible comprender siquiera sus realidades más sencillas.

ANÁLISIS DE LA MIGRACIÓN

A nivel formal la migración es un fenómeno demográfico, pero al mismo tiempo constituye un reflejo del cambio socioeconómico que puede —y a menudo suele— facilitar o impedir otros tipos de cambio. Sin embargo, en la creciente literatura sobre este tema rara vez se han esclarecido las funciones socioeconómicas que desempeña la movilidad de la población. Esto se debe en parte al hecho de que el proceso global ha sido oscurecido por las dos perspectivas analíticas (los modelos "dualista" y "neoclásico") que han dominado en dicha literatura.

El primer modelo está relacionado con el análisis hecho por Lewis sobre el equilibrio general, en el cual la mano de obra subempleada pasa del sector campesino "tradicional", de subsistencia, al sector capitalista, "moderno", con un salario real constante (véase Lewis, 1954, pp. 139-191). Conforme se va ampliando el sector capitalista industrial crece la demanda de mano de obra, y la oferta perfectamente elástica de esta mano de obra (migrante) existe porque los productos marginal y promedio del trabajo en el sector de subsistencia son menores que la tasa salarial vigente en el mercado del sector capitalista. Empero, conforme ocurre el desarrollo, aumentan la productividad promedio y marginal del trabajo en el sector "tradicional", de modo que con el tiempo se incrementan también los salarios en el mercado. Esto, a su vez, retarda el crecimiento del empleo industrial y, por lo tanto, la tasa de emigración fuera del sector tradicional.

El segundo modelo, es decir, el enfoque neoclásico, pone énfasis primordialmente en el comportamiento individualista y racional. Se podría decir que al explicar la migración, este modelo se preocupa por la "forma final", según el término econométrico utilizado por Theil; tal vez deba llamarse a éste el nivel más elemental de abstracción. Los individuos que trabajan con alguna variación de este modelo han explicado la migración en función de los ingresos pretendidos, de la formación de "capital humano" o de los costos y beneficios esperados.[1]

La mayoría de los análisis efectuados según esta última tradición se han concentrado en las motivaciones y elecciones a nivel individual, basándose en una proposición extraordinaria que supone una premisa no menos notable: que los individuos son seres racionales. La proposición es que éstos se cambiarán de áreas de pocas oportunidades económicas

[1] Véase Todaro (1976) para un análisis favorablemente dispuesto hacia los estudios que siguen esta tradición.

a zonas donde existen mayores oportunidades. Esto es cierto, pero trivial. Y se vuelve todavía más insignificante —e incluso tautológico— si se emplea el concepto de "ingresos totales", en los casos en que dicho término abarque todo tipo de factores psíquicos y no monetarios. Cuando tales enfoques no son meras tautologías —las personas se trasladan a otro lugar porque piensan que les conviene hacerlo y sabemos que así pensaron porque efectivamente se cambiaron—, tienden a indicar que un rasgo de una persona o familia determinada es más (o menos) importante que otro. No cabe duda que tales revelaciones son útiles; sin embargo, mostrar que los diferenciales entre los ingresos rurales y urbanos tienden a tener una correlación positiva con la tasa de migración, sólo debe constituir una parte de menor importancia en el análisis de la migración. De hecho, aun cuando existe una tendencia común, la verdad es que los ingresos promedio (e incluso los ingresos esperados) a menudo han variado considerablemente entre unas áreas y otras sin que eso propicie un movimiento masivo desde la zona de menores ingresos, mientras que en otros casos ha habido diferencias pequeñas entre los niveles de ingresos junto con tasas altas de migración, o bien, la migración ha aumentado inmediatamente después de una reducción de las diferencias entre los niveles de ingresos. En resumen, con los modelos neoclásicos difícilmente se explica el nivel de migración; hay en ellos una tendencia sumamente fuerte a racionalizar cualquier resultado estadístico y, lo que es más esencial, tales enfoques no son los idóneos para dilucidar el papel de la migración en la transformación de la estructura de la producción y la distribución.

No obstante, en tanto que el enfoque neoclásico confunde el asunto porque hace abstracciones a partir de la estructura y superestructura de las formaciones sociales, dejando de esta manera el proceso de la migración sin esclarecimiento en lo fundamental, el enfoque dualista ofusca la cuestión al suponer la existencia de una economía dualista específica en la que los dos sectores básicamente no están relacionados, sino a través de la oferta de la mano de obra, y al dar por sentado que el sector tradicional o de "subsistencia" es estático y no ha sido comercializado. Se cree que hay una población excedente lista y dispuesta a trasladarse a zonas urbanas por un salario real constante, y que existe un "subempleo" masivo antes del surgimiento y crecimiento del sector capitalista moderno. Como tales, los modelos dualistas han tendido a separar los "sectores" en dos, en una forma artificial y oscurantista, utilizando términos tales como "moderno" y "tradicional" o "formal" y "no formal", que son difíciles de definir de modo satisfactorio para los fines de análisis.

Los modelos dualistas han sido atacados porque se han empleado para justificar una política encaminada a fomentar las empresas industriales "modernas" (es decir, capitalistas), a fin de acelerar cierto tipo

de industrialización, y al mismo tiempo han desatendido la agricultura y las empresas "no modernas". En respuesta a semejantes críticas, estos modelos han generado un sinnúmero de dualismos que supuestamente se observan en áreas urbanas y rurales. Empero, también se les ha censurado por hacer caso omiso del hecho inconveniente de que, para crear un excedente de mano de obra para un sector capitalista dinámico, ha sido necesario llevar a cabo diversas políticas estatales y tácticas económicas afines con el propósito de hacer que la participación en el sector "tradicional" sea realmente imposible o, con mayor frecuencia, simplemente con el fin de elevar el "precio en términos de esfuerzos", de la participación de la fuerza de trabajo en las actividades económicas tradicionales.[2] Existen evidencias —apoyadas aún más por algunos de los estudios que figuran en el presente libro— de que se han hecho intentos por abatir, a la fuerza, los niveles de vida en las áreas rurales tradicionales con tal de crear el subempleo necesario para asegurar una oferta de trabajo en los empleos industriales asalariados. Lo menos que puede decirse, es que tales intentos han contribuido a sumir a los campesinos en la miseria.

UN MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

El último comentario subraya la principal objeción a ambos enfoques, el neoclásico y el dualista, en el sentido de que separan el análisis de una consideración de las relaciones sociales de producción, y de los mecanismos de explotación utilizados por los más fuertes para controlar y manipular a los trabajadores pobres. La primera pregunta que surge con gran frecuencia en las áreas rurales de América Latina, o bien en África o en la mayoría de los países asiáticos, es: ¿por qué ha habido un éxodo tan pequeño en el campo, dados los niveles de vida decrecientes o estancados en el medio rural, y dadas también las considerables diferencias entre los ingresos en dicho medio y el urbano? Algunos economistas de tendencia neoclásica han enfatizado el efecto de "freno" que tienen las altas tasas de desempleo urbano, los costos psíquicos implícitos en cambiar de lugar de residencia y la evidente falta de información. Mas lo que evidentemente no han hecho es incorporar en sus modelos de migración las relaciones sociales de producción imperantes.

[2] Por ejemplo, véase Arrighi (1970, pp. 197-234). Como un comentario incidental e historiográfico al margen, es interesante notar que los modelos dualistas han tendido a presentar la migración como una "cosa buena" —pues proporciona mano de obra para la industrialización—, mientras que los modelos neoclásicos suelen caracterizarla como "algo malo", ya que contribuye a aumentar el desempleo en el medio urbano. Tal vez no sea coincidencia que los modelos dualistas hayan surgido en los años cincuenta del presente siglo y los formalismos neoclásicos, en los años setenta.

Por ejemplo, en muchas áreas rurales las relaciones entre los terratenientes poderosos y los campesinos, o incluso las relaciones entre parientes, han sido de naturaleza tal que imposibilitan la emigración rural del campesinado. Además, en esas circunstancias los gobiernos han representado los intereses de los terratenientes en forma explícita o bien han obrado a fin de preservar la existente estructura de clases. En cualquiera de estos casos, han tolerado prácticas que restringen la movilidad demográfica o, en ocasiones, han introducido medidas legislativas para limitarla. Sin embargo, en aquellos lugares donde el poder de los terratenientes ha decrecido, o en los que se han desarrollado empresas agrícolas comerciales o el papel del capital industrial ha llegado a ser más prominente, es más probable que el Estado refleje los intereses y las necesidades de las clases emergentes. En tales casos la movilidad de la población, o más bien de la mano de obra, se ha visto facilitada o fomentada. De esta manera, conforme los gobiernos han ido desempeñando un papel cada vez más activo en el fomento de la expansión industrial, han introducido medidas que, directa o indirectamente, estimulan la movilidad demográfica. Ciertamente la industrialización depende de la existencia de una fuerza de trabajo móvil; es por ello que hay numerosos ejemplos históricos de gobiernos que se vieron obligados a legislar con el propósito de asegurar tal requerimiento básico. No obstante, en aquellos casos en que el poder del Estado ha sido transferido a semejantes elementos "progresistas", el modelo más común ha sido que la movilidad demográfica aumente gracias a reformas introducidas por otros motivos, diseñadas la mayoría de las veces para incrementar la magnitud del excedente rural y sacarle a la población del campo una mayor proporción de ese excedente.

En un nivel abstracto, con referencia a la naturaleza de la formación social y a sus contradicciones inherentes, es posible clasificar las políticas estatales de acuerdo con tres criterios estratégicos, aunque algunas de ellas reunirán elementos de varios de esos criterios. En *primer* lugar, tenemos las políticas que podemos clasificar como fundamentalmente "defensivas". Éstas son negativas en el sentido de que están diseñadas para remediar una situación en que las relaciones de producción están sujetas a tensiones, con toda probabilidad porque éstas están restringiendo el desarrollo de las fuerzas materiales de producción y, por lo tanto, propiciando estancamientos y una serie de crisis en la configuración de la formación social. Así, como un ejemplo sencillo, si los hacendados vieran la introducción del ferrocarril, en las regiones que dominan, como una amenaza para su oferta de mano de obra (puesto que se facilitaría un éxodo masivo del campesinado), quizá presionarían para que se establecieran barreras judiciales o legislativas. O bien, si los campesinos estuvieran huyendo de rentas cada vez más elevadas y de sus obligaciones en materia laboral, los terratenientes tenderían a insistir en el establecimiento de con-

troles más estrictos sobre la movilidad. De modo análogo, si existiera un Estado en el que las contradicciones de sus políticas, que exprimen el excedente del campesinado por un lado y permiten una movilidad anteriormente inhibida, por el otro, hubieran dado lugar al desempleo urbano en una escala masiva, las políticas defensivas incluirían acciones diseñadas a controlar el amenazante desasosiego social. Entre semejantes políticas podrían figurar planes de colonización o repoblación, y/o la imposición de licencias o sistemas de cuotas para restringir la migración hacia los centros urbanos.

En *segundo* lugar, hay políticas que pueden ser clasificadas como *progresistas*, *expansivas* o *agresivas*. Son progresistas en el sentido de que son introducidas con la finalidad de acelerar la transición de un modo de producción a otro. La política más discutida que supuestamente ejemplifica esta categoría es la reforma agraria en sus diferentes presentaciones. Empero, también se incluyen aquí las reformas legales, particularmente con respecto a la legislación sobre la propiedad privada, y la que protege al trabajo, pues ambas influyen en la magnitud y frecuencia de la movilidad demográfica.

En *tercer* lugar existen políticas que caben, con ciertas dificultades, en la categoría de "defensivas" o en la de "progresistas". Quizá la mejor denominación para éstas sea la de *neutrales* o *de refuerzo*. Incluyen acciones políticas introducidas por una clase hegemónica o al menos por un gobierno que no sufre ninguna amenaza específica a su supervivencia inmediata. Se podría considerar que tales políticas, entre otras cosas, refuerzan la penetración de un modo de producción específico en regiones que no han sido mucho más que apéndices geográficos del proceso nacional "de desarrollo", o bien que transforman modos de tributo que no representan un peligro especial para la estabilidad del modo dominante, por ejemplo, el sector industrial capitalista. La ilustración más obvia de estas políticas la constituyen los planes de colonización cuando éstos se introducen a fin de ampliar el proceso de acumulación, aumentar la producción agrícola y enriquecer el potencial para la explotación que poseen los productores rurales.

Desde luego que esta clasificación "triple" de las políticas estatales es sumamente esquemática. No obstante, algún esquema parecido debería ayudarnos a conceptualizar la naturaleza de las políticas estatales, y a distinguir entre los detalles prácticos a nivel cotidiano (del plan en sí) y las estrategias y tendencias, de más largo plazo, del Estado. En ese contexto, el presente volumen consta de diversos análisis que mencionan el efecto que tienen sobre la movilidad demográfica —sea éste intencional o no— las políticas diseñadas para alterar las relaciones sociales de producción y el modelo de "desarrollo". Al concentrarse en una selección de países de América Latina y el Caribe, con estos estudios se da énfasis a varios tipos de transición, que van desde formaciones sociales domi-

nadas por relaciones de producción cuasifeudales, hasta sistemas basados en la mano de obra asalariada "libre", en su tradicional doble sentido. Como los países latinoamericanos han experimentado una serie de convulsiones políticas y sociales, sus relaciones de producción y la naturaleza del Estado han sufrido cambios enormes en décadas recientes. No hay ninguna necesidad de recurrir a lo que en ocasiones se denomina el "economismo" o el "reduccionismo", según el cual se ve al Estado como un ente que sólo refleja los intereses de clase de un modo de producción dominante. Sin embargo, los cambios en la estructura económica han ocurrido durante un periodo en el que se han dado importantes modificaciones en la naturaleza del Estado, y algunos de ellos han "coincidido" de modo conveniente mientras que otros no. En este libro no nos corresponde intentar formular un juicio respecto a tales problemas teóricos por muy importantes que éstos sean. Empero, está claro que a finales de los años setenta, algunos estados siguieron siendo dominados por los intereses de los terratenientes, aunque éstos sólo en raras ocasiones aún eran hegemónicos, y que otros habían vacilado con dificultades, pero habían llegado a estar sujetos cada vez más al dominio del capital industrial o agrario de monopolio. Incluso otros habían pasado a estar bajo el control de este último hace mucho tiempo, y otros más atravesaban etapas difíciles en manos de coaliciones populistas, aparentemente imposibilitados para entrar en una era capitalista más dinámica. Naturalmente varios gobiernos habían entrado en una difícil fase de transición hacia alguna forma de socialismo. No se podría esperar que la naturaleza de las políticas estatales respecto a la migración, al proceso laboral en general o a otros aspectos de su incumbencia, fuera similar en cada uno de estos países.

La mayoría de los estudios contenidos en el presente libro centran su atención en las reformas agrarias y en el efecto de éstas sobre la movilidad. Con el propósito de insertar los diversos estudios (ubicados en momentos históricos específicos) en un contexto general, en lo que resta de esta introducción presentaremos una breve visión de los elementos que restringen e influyen en la movilidad demográfica en las áreas rurales. No pretendemos presentar un tipo ideal; más bien el enfoque debe versar sobre las cambiantes relaciones laborales y los modos de explotación y, en particular, sobre los cambiantes mecanismos por medio de los cuales se extrae el excedente del campesinado y del proletariado rural. A fin de analizar el impacto que las reformas tienen sobre la migración —a través de su efecto sobre la diferenciación de clases, la proletarización y el patrón de acumulación—, conviene partir de una breve revisión de los elementos de las relaciones sociales de producción establecidas con anterioridad que, por sí mismas, han impedido o controlado la movilidad de la población.

RELACIONES CUASIFEUDALES DE LA PRODUCCIÓN RURAL

En muchos países de América Latina, Asia, África y el Medio Oriente, han perdurado por generaciones elementos de lo que podría describirse como relaciones feudales o cuasifeudales de producción.[3] Naturalmente existe un extenso debate sobre cuál es el carácter preciso del modo de producción en la agricultura latinoamericana, polémica que ha tendido, innecesariamente, a considerar a América Latina como esencialmente homogénea.[4] Para nuestros fines, baste notar que un rasgo común ha consistido en la no dependencia de la mano de obra asalariada libre. Generalmente, algunos grupos pequeños de terratenientes han poseído enormes haciendas en las que numerosas familias de campesinos trabajan a cambio del usufructo de pequeñas parcelas arrendadas. En las haciendas mismas, gran parte de la tierra laborable se ha dejado sin cultivar o bien es "subcultivada", por motivos que se han discutido extensamente en otros estudios.[5] La mayor parte de esos motivos han reflejado el carácter del modo de producción predominante (véase, por ejemplo, Stavenhagen, 1970). Aquí es suficiente observar que al restringir el acceso de los campesinos a las tierras sin cultivar, los terratenientes han acentuado el estatus dependiente de aquéllos y, de ese modo, han impedido que incrementen sus ingresos a través de un cultivo más extenso, al mismo tiempo que los obligan a trabajar para las haciendas. En el caso de tales "campesinados internos", la dependencia y el carácter precario de su posición como arrendatarios, han sido vinculados con formas difundidas de paternalismo entre patrones y clientes. Se han visto obligados a depender de los terratenientes y sus intermediarios para obtener un mínimo de protección contra la miseria, siempre y cuando correspondan con la medida justa de lealtad servil.

Aunque se ha hecho uso de diversos medios para sujetar a los campesinos a las haciendas, pueblos o comunidades mineras, en casi todas las sociedades de ese tipo se han impuesto limitaciones estrictas sobre la movilidad geográfica.[6] Eso no quiere decir que no haya existido algún

[3] La magnitud de ese tipo de relaciones en áreas rurales de América Latina fue documentada gráficamente por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) a fines de los años sesenta (véanse Barraclough y Collarte, 1973).

[4] El debate se centró en los trabajos de Frank, quien afirmó que la agricultura en América Latina había sido capitalista desde el siglo XVI (véase Frank, 1967). Tal punto de vista recibió las críticas enérgicas de Laclau, quien subrayó la naturaleza dual de un modo de producción y el hecho de que Frank no se ocupó de las relaciones de producción (véase Laclau, 1971, pp. 19-38).

[5] Por ejemplo, se calculó que en los años sesenta del presente siglo la cantidad de tierras sin cultivar fue más de dos veces superior que la de tierras bajo cultivo en los latifundios del área conjunta de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú (véase Feder, 1971, p. 68).

[6] Véase Standing (1981) para una discusión más amplia de los problemas mencionados en esta sección.

grado de movilidad en tales circunstancias, sino que en la medida en que se ha presentado, ha tendido a ser una movilidad dirigida —a través de mecanismos coercitivos—, o bien un reflejo de una formación social sujeta a tensiones. A menudo la clase terrateniente ha tratado de restringir la movilidad por métodos económicos complementados por una maraña de ardides legales y extralegales, debido a la baja densidad de la población en un contexto determinado y a su necesidad de extraer el excedente económico a través de la renta, los servicios laborales, los impuestos y otras formas afines de explotación. En ocasiones los métodos que han empleado para limitar la movilidad, y así preservar su fuente de excedentes, han consistido en poco más que la coerción basada en su poder circunscrito a esa localidad; en otras circunstancias, los trabajadores han estado sujetos a las haciendas por largos periodos, mediante complejos sistemas de trabajo por contrato, tal como sucedió con los colonos en Brasil y con la mano de obra migrante bajo contrato en muchas colonias de plantación en las Antillas y en otras partes (*ibid.*; véase también Balán, 1978). Véase el capítulo 9 del presente libro para una consideración sobre el papel y el legado de semejante sistema en Guyana. Empero, aparte de los arreglos de contrato, frecuentemente los terratenientes —secundados por el aparato político y legal de las áreas que han dominado— obligaban a los campesinos que deseaban abandonar una hacienda a obtener primero un permiso. El poder implícito de los terratenientes ha reflejado el hecho de que la mayoría de las grandes haciendas han existido como comunidades semiautónomas, prácticamente aisladas, que han creado sus propios códigos legales y sus patrones de conducta aceptados. Ese mismo carácter aislado de tales comunidades ha limitado la movilidad, al hacer que el transporte y la comunicación con otras áreas sean difíciles y costosos.

También ha habido factores de comportamiento inducidos que impiden la movilidad para los campesinados "internos" y "externos" (estos últimos se definen por su carencia de lazos formales con las haciendas o plantaciones). Por lo general en sus actividades productivas, las familias de campesinos han tenido que depender de los esfuerzos conjuntos de sus respectivos miembros, apoyados en muchas ocasiones por arreglos informales para el intercambio de labores con parientes y vecinos. En tales condiciones la capacidad de cualquier individuo para migrar o cambiar patrones de comportamiento convenidos se ha visto limitada, debido a la probabilidad de que su partida socave las endebles bases de supervivencia de su familia. Se podría esperar que la participación en relaciones sociales de producción más amplias ejercería un control aún más fuerte sobre la movilidad. La aparcería constituye un ejemplo de eso. En muchos casos el terrateniente —como monopsonista— ha podido exigir niveles de producción que el campesino no ha podido lograr sin los insumos de trabajo de miembros de su familia, en vista de la tecnología

primitiva y la rudimentaria división del trabajo de que dispone. Los campesinados internos se han caracterizado por respuestas de adaptación similares, cuando los diversos miembros de la familia campesina han tenido que suministrar una variedad de servicios laborales para el terrateniente y para otros grupos dominantes de la comunidad, especialmente funcionarios de la Iglesia (véanse Pearse, 1975, y Hobsbawm, 1969).

Sin embargo, de todos los factores que restringen la migración de los campesinos se debe señalar, de manera especial, las diversas formas de "servidumbre por adeudo" o "peonaje por adeudo", en parte por el extenso papel que desempeñan, y en parte por la falta de atención que se ha prestado a tales cuestiones en un sentido tanto teórico como empírico. Con un acceso limitado a dinero en efectivo o bienes productivos, y siendo sumamente vulnerables a las vicisitudes del clima y a las consecuencias de la mala salud, de los accidentes o del infortunio, los campesinos han sido víctimas fáciles del endeudamiento. En muchos casos, los terratenientes o los agentes de éstos han instituido la práctica de ofrecer adelantos en efectivo con el fin de inducir a los campesinos a endeudarse. A veces por ese medio los obligan a permanecer en la hacienda hasta saldar la deuda, como en el clásico sistema de *enganche* del Perú rural. En otras ocasiones los compelen a efectuar traslados estacionales de corto plazo y a aceptar servir como jornaleros mal pagados durante periodos cortos. A menudo la usura ha llevado a los deudores a una condición de servidumbre casi permanente, en la cual han tenido pocas posibilidades, o ninguna, de obtener ingresos suficientes para pagar el préstamo original y los intereses (por ejemplo, véase Rutledge, 1977, pp. 205-228). Con frecuencia los terratenientes han estado más que dispuestos a hacer préstamos a altas tasas de interés cuando los campesinos tienen que hacer frente a circunstancias adversas imprevistas, tales como enfermedades o el malogro de la cosecha. En muchas partes de América Latina, los campesinos se han visto forzados a vender sus cultivos de alimentos a los terratenientes —a menudo como pago parcial de una deuda— y, posteriormente, a comprar los alimentos de nuevo a precios más altos, con frecuencia mediante un préstamo. Tales círculos han impuesto graves limitaciones a la posible movilidad de esos individuos.

En muchas comunidades de campesinos ha prevalecido la usura y se ha restringido la movilidad debido a que éstos se endeudaban con prestamistas locales;[7] también se endeudaban con los propios terratenientes, comerciantes locales o dueños de tiendas o molinos. En muchas ocasiones se ha forzado a los campesinos a contraer deudas aun más fuertes al obligarlos a pagar por adelantado rentas por tierras, vivienda o el usu-

[7] Para dar tan sólo un ejemplo, en Ecuador menos de 1% de los campesinos tenía acceso al crédito institucional, y el resto estaba obligado a obtener fondos de prestamistas a tasas de interés mucho más altas. Véase Stitzlein (1967).

fructo del molino de un patrón. Incluso en los casos en que se han dado remuneraciones en numerario, se han contraído deudas a través del atraso en los pagos o como resultado de deducciones arbitrarias. En resumen, al igual que en muchas otras partes del mundo, en América Latina la servidumbre por adeudo ha sido un método generalizado de "atar" a los pobres del medio rural a áreas rurales y a relaciones de producción de tipo precapitalista.

Desde luego que siempre ha habido algunas corrientes de migración. Aun así, hay que reconocer la existencia de otros mecanismos por los que los terratenientes y otras personas han podido restringir los movimientos demográficos cuando ésa ha sido su intención. En las formaciones sociales dominadas por elementos cuasifeudales, el papel del Estado ha sido esencialmente pasivo. Sin embargo, los gobiernos nacionales han contribuido a configurar un patrón de inmovilidad, principalmente al abstenerse de intervenir en las relaciones laborales agrícolas o en los procesos judiciales y administrativos locales. En los casos en que el Estado ha intervenido de modo directo, generalmente ha sido con el fin de reforzar las relaciones sociales de producción existentes.[8] De esta manera, donde los terratenientes o una plutocracia de hacendados o dueños de plantaciones han gozado de poder económico y político, las leyes laborales que protegen a los obreros agrícolas han sido inexistentes o ineficaces. En efecto, los gobiernos no han podido controlar los abusos y formas de explotación que rigen sobre las relaciones de producción o bien los han tolerado o condonado. Además, el aparato estatal descentralizado característico de las formaciones sociales dominadas por los patrones les ha permitido a los hacendados imponer sus propios procedimientos disciplinarios y reglas en cualquier forma que se necesitara para mantener al campesinado —o alguna parte de éste— en un estado de subordinación.[9]

En tales circunstancias los terratenientes poderosos —a nivel individual o como colectividad coordinada— a menudo han desalentado de manera activa la modernización. Incluso se ha alegado que en algunos países latinoamericanos tales como Chile y Ecuador, durante mucho tiempo los hacendados se opusieron a la construcción de ferrocarriles en las regiones que dominaban por temor a que ello permitiera el acceso de ex-

[8] El ejemplo clásico de esto fue el intento hecho por el Estado, agobiado por la crisis, en la Rusia zarista anterior a 1917, por fortalecer el control que los terratenientes ejercían sobre la economía rural, especialmente por medio de las reformas agrarias introducidas por Stolypin. A título ilustrativo, véase Baran (1967).

[9] Por ejemplo, al menos hasta hace poco, los campesinos que trabajan en haciendas en algunas partes de América Latina han tenido que hacerlo sin remuneración alguna a fin de ganarse el derecho de usar los caminos y puentes de la hacienda, y se tiene conocimiento de algunos casos que han incluido castigos corporales (véanse Barraclough y Collarte, 1973, pp. 20-21).

traños a la provincia en cuestión y a que les brindara a los campesinos un modo de irse (véanse Mellafe, 1971, p. 11, y Costales y Costales, 1964). En realidad, en las sociedades dominadas por los terratenientes, los hacendados y sus representantes generalmente han ejercido mucha influencia sobre los órganos del gobierno urbano local, así como en los correspondientes al medio rural, y han aprovechado la legislación municipal para consolidar su control sobre la tierra (véase Glade, 1969, pp. 61- 62).

Los anteriores constituyen los principales elementos de las relaciones de producción de tipo precapitalista que han restringido la movilidad demográfica en las áreas rurales. En algunos casos, naturalmente, ha habido un número bastante considerable de movimientos migratorios, pese a la aparente hegemonía de una clase terrateniente. Mas por lo regular ha existido algún factor que influye: o bien las relaciones sociales han pasado por una crisis o, sobre todo, la migración ha sido el evidente reflejo de una transición en las relaciones y fuerzas de la producción rural. Es la tarea primordial del analista determinar cuál ha sido —o es— el caso.

LAS TRANSICIONES AGRARIAS: EL CAMBIO AL TRABAJO ASALARIADO

Al igual que las relaciones de producción agrarias, las formas de transición también se han caracterizado por una marcada variedad. Mientras que las relaciones tradicionales y cuasifeudales han perdurado en ciertas regiones e incluso han seguido siendo conspicuas en algunos países, en la gran mayoría de los casos se han ido deteriorando de modo constante. En muchos lugares es posible hacer una distinción entre las contradicciones que socavaron la viabilidad de las tradicionales relaciones laborales, y los factores que facilitaron tipos específicos de transición y otras clases de relaciones de producción. No obstante, cualquier visión general va mucho más allá de lo que pretendemos en esta introducción: darle un marco apropiado a los cambiantes patrones de migración y al papel que desempeñan las principales políticas estatales.

Los cambios en las relaciones de producción precapitalistas podían ser inducidos principalmente al aumentar la oposición de los productores directos a los terratenientes o a sus agentes o equivalentes sociales. De otro modo, podían ser introducidos por los mismos terratenientes ya que dichas relaciones se vuelven cada vez más ineficaces debido a presiones y oportunidades externas. Empero, eso representa una simplificación un tanto exagerada de la situación, pues cualquiera que sea el impacto de los factores externos, las ineficiencias y tendencias inherentes a la economía rural son los elementos críticos. En algunos casos, los terratenientes han encontrado que es imposible "exprimir" más excedentes

000215

de la población campesina y han visto frustrados sus esfuerzos por incrementar sus ingresos a fin de permitir un posible mejoramiento de su estilo de vida y de sus patrones de consumo. En otros, la capacidad del campesinado para suministrar niveles convencionales de excedentes, o renta, ha sido socavada por restricciones que no permiten desarrollar las fuerzas de producción de la tierra. En esta última situación un factor significativo ha sido el crecimiento demográfico que, aunado al decreciente acceso a tierras fértiles y a las costumbres de herencia en ocasiones poco funcionales, ha acelerado la fragmentación de la tierra, agravando así la miseria y aumentando la oposición de los productores subordinados hacia las relaciones sociales que los oprimen. Con frecuencia los esfuerzos de los terratenientes por incrementar los ingresos y el producto obtenidos por los campesinos, han coincidido con una reducción en la habilidad de éstos para cumplir con sus obligaciones. En esas circunstancias, han estallado conflictos cuando los terratenientes han tratado de aumentar su control sobre la tierra y los campesinos han intentado adquirir más tierra o recuperar al menos parte de la que habían perdido. Desde luego que las invasiones de tierras han dejado su huella en la crítica realidad de numerosas áreas de América Latina y otras regiones. Se ha escrito mucho acerca de los antecedentes de tales acciones extremas, así como de la futilidad tan frecuentemente relacionada con ellas (para algunos análisis útiles, véanse Migdal, 1974 y Paige, 1975).

En respuesta a semejantes conflictos o frente a la posibilidad de que sucedan, algunos grupos de terratenientes han reemplazado a los labradores campesinos por una agricultura comercial (que ellos mismos supervisan), y dependen cada vez más de la mano de obra asalariada, contratada muchas veces fuera de la región. Con esto reducen por partida doble su contacto y "dependencia" del campesinado. En algunos casos, los niveles de producción se han estancado o disminuido en las tierras trabajadas por los labradores campesinos. Tal vez eso sea reflejo de la erosión de los suelos; en todo caso agrava el endeudamiento y la miseria en general. En tales casos, los ingresos alquilables de los patrones han decrecido, mientras que los cultivadores han tendido a abandonar la tierra o han sido desposeídos de ella con facilidad.

En algunas zonas afectadas por una transición hacia la producción basada en el trabajo asalariado, se ha dado un proceso de "involución de los campesinos", por el cual áreas enteras se han convertido en poco más que reservas de mano de obra para la agricultura con fines de lucro que se lleva a cabo en otras partes. Los patrones iniciales de migración estacional o de corto plazo con el fin de trabajar en periodos de cosecha, han tendido a ceder a una emigración (interna) de más largo plazo conforme progresan la dislocación y el estancamiento de la economía local, en parte debido a la falta de disponibilidad estacional de una porción de su fuerza de trabajo.

Sería razonable describir estos factores que han contribuido al cambio como internos para la economía rural. Mas un factor que ha acelerado la transformación de las relaciones de producción en el medio agrario ha sido el crecimiento de la industria situada en el contexto urbano. Tal industria ha entrado en un conflicto inherente al sector agrícola no comercializado, pues este último impide la expansión potencial de la industria al no proporcionar un excedente suficiente para la inversión, al no suministrar cantidades adecuadas de alimentos de bajo costo para los trabajadores urbanos, al restringir la expansión del mercado interno de mercancías y al limitar la oferta de mano de obra y la movilidad de la misma. De una manera u otra una estructura agraria cuasifeudal se convierte en un serio obstáculo para la expansión industrial. Para que ocurra esa expansión, la agricultura debe brindar una fuente de divisas o, al menos, un modo de evitar una fuga de esas escasas divisas por concepto de alimentos importados. Al mismo tiempo, la industria requiere de una oferta de mano de obra móvil y barata que facilite una rápida acumulación.

Por estas razones, los grupos urbano-industriales suelen estar en la vanguardia de los esfuerzos por modificar las políticas gubernamentales con el fin de transformar la estructura agraria. En algunos casos, los terratenientes han alterado las relaciones de producción porque el nuevo acceso al crédito barato fomenta la agricultura comercial y, en ese contexto, se utilizan apoyos crediticios que están en manos de instituciones ubicadas en el medio urbano para fomentar una transformación agraria. Sin embargo, por lo regular ha sido necesario complementar las presiones y oportunidades del mercado con los tipos de política gubernamental que se describirán en secciones posteriores de este libro.

Aparte de las presiones que se originan en el contexto urbano, no es posible pasar por alto las influencias exteriores. Algunas élites dominadas por terratenientes se han visto presionadas a introducir reformas agrarias y políticas agrarias afines sin que haya ninguna presión poderosa de carácter interno para que lo hagan. Eso fue especialmente cierto en algunas partes de América Latina en los años sesenta, cuando se utilizó la Alianza para el Progreso para propiciar los cambios. Creada en 1961, después del triunfo de la revolución cubana, el programa de la Alianza fomentó ciertos tipos de reformas sociales y económicas diseñadas para detener la amenaza revolucionaria en la región. No obstante, fuera de tales estrategias oficiales, por lo general el capital extranjero ha estimulado relaciones productivas a su propia imagen.

La naturaleza del cambio agrario ha tenido implicaciones para el modelo y la magnitud de la migración, que dependen de las relaciones laborales que se hayan establecido. En aquellas sociedades en que la agricultura capitalista ha llegado a ser el principal modo de producción, de ninguna manera puede decirse que todos los trabajadores rurales se

hayan convertido en un proletariado sin tierras que trabaja de tiempo completo en empleos asalariados regulares. Tal vez ésa sea la tendencia a largo plazo, pero en muchas áreas las relaciones cuasifeudales han sido modificadas sólo de modo paulatino, y los campesinos han sido "exprimidos" cada vez más, debiendo dedicar una mayor porción de su tiempo como jornaleros estacionales, y subvencionando con creciente dificultad una producción de subsistencia a cargo de ellos mismos o, en su ausencia, de sus familias. Particularmente en los casos en que han existido plantaciones, la semiproletarización ha implicado que los jornaleros "sujetos" cuenten con parcelas arrendadas en las que pueden producir sus medios de subsistencia. En algunos casos las haciendas han adquirido parte de su mano de obra a nivel local y parte con base en grupos de migrantes permanentes, es decir, labriegos sin tierras, tales como los torrantes en Chile o las *bóias frias* en Brasil.

Paralelamente a las cambiantes modalidades en la utilización y oferta de la mano de obra, los modelos y distribuciones de la tenencia de la tierra han ido modificándose, en ocasiones a través de reformas agrarias (véase la próxima sección), y en parte mediante los efectos del crecimiento demográfico que ha ocurrido sin el tipo de cambios que se habrían requerido para permitir la reproducción de los modelos de tenencia de la tierra preexistentes. Por ejemplo, como se verá en los capítulos 4 y 7 del presente libro, en Ecuador y Colombia el tamaño promedio de la pequeña propiedad agrícola decreció, mientras que las políticas estatales que fijaban las condiciones del comercio de modo desfavorable para la agricultura, hacían necesario un incremento en el tamaño de las granjas a fin de mantener cuando menos los niveles de subsistencia. Tendencias como ésas han estimulado la migración estacional y de más largo plazo, y ésta, a su vez, ha ayudado a los nuevos agricultores capitalistas a adquirir mano de obra barata y a transformar las relaciones productivas en áreas que hasta entonces habían dependido de otras formas de producción.

Con el crecimiento de las áreas urbano-industriales y con la transformación agraria, un enorme número de individuos sin tierras y personas subempleadas en el medio rural se han trasladado a las zonas urbanas. Pero el éxodo rural se ha visto facilitado en gran medida por las variaciones en las políticas gubernamentales que acompañan el cambio en los centros de gravedad económicos y políticos. Es en este ámbito donde por lo regular podemos identificar el franco conflicto de intereses entre los terratenientes y la clase media industrial. Los integrantes de esta última han favorecido reformas que librarían a la mano de obra y acelerarían la industrialización de tipo capitalista, mientras que los primeros han tendido a considerar las reformas como una serie de meros paliativos destinados a reducir las tensiones sin efectuar una modificación esencial de las relaciones de producción en las áreas rurales. En todo caso (y la his-

toria de las reformas revela una amplia gama de soluciones intermedias que a menudo han permitido a los terratenientes atrincherarse), los beneficios para los pobres en el medio rural han sido sumamente escasos. Con frecuencia éstos incluso han experimentado un mayor deterioro en sus niveles de vida.

En épocas de industrialización incipiente, las políticas gubernamentales han ayudado a crear una fuerza de trabajo "libre" y móvil. Algunos de los abusos cuasifeudales más flagrantes han sido controlados por medio de la legislación. En algunos casos se han promulgado medidas legislativas que los terratenientes aceptan porque excluyen políticas más fuertes y eficaces. Un ejemplo clásico es la reglamentación de los contratos de arrendamiento, introducida aparentemente para brindar una mayor seguridad de tenencia a los campesinos y que es parte integral de la formalización de las leyes sobre la propiedad. A menudo por culpa de tales leyes los procesos legales se han vuelto tan complicados que es sumamente difícil hacerlos cumplir. Así, las leyes que no son capaces de aplicarse frecuentemente han impedido acciones más eficaces (véanse Barraclough y Domike, 1970, p. 77).

Por lo regular, los cambios iniciales en las políticas gubernamentales han sido presentados como fenómenos que modifican los controles cuasifeudales sobre los trabajadores rurales. Hayan beneficiado a los campesinos o no, es evidente que han tendido a estimular la migración rural-urbana. Entre tales cambios legales figuran la reglamentación de los contratos de arrendamiento y de trabajo, y la fijación del nivel de los salarios mínimos. Quizá la política gubernamental más importante —y sin duda, la más discutida— haya sido la reforma agraria, concepto un tanto impreciso que abarca una amplísima gama de estratagemas legalistas para transformar los sistemas de tenencia de la tierra.

La reforma agraria y la emigración rural

La mayoría de los países han recurrido a algún tipo de programa de reforma agraria en las primeras etapas de su industrialización. Sin ésta, rara vez ocurren cambios agrarios fundamentales. Generalmente se ha afirmado que la reforma agraria tiene dos finalidades, la de incrementar la producción, y la de mejorar el bienestar de los campesinos. Implícita o explícitamente, según el caso, otros dos objetivos han sido la transformación de las relaciones cuasifeudales de producción en la agricultura y la reducción de la creciente migración rural-urbana debido a la fragmentación de la tierra y al crecimiento demográfico frente a la limitada disponibilidad de la misma (véanse, *inter alia*, Banco Mundial, 1975; Thiesenhusen, 1971, pp. 57-76).

Un impulso significativo para la reforma agraria en América Latina

provino de una toma de conciencia de que las tradicionales relaciones sociales de producción y el sistema de tenencia de la tierra, en particular, habían impedido el crecimiento agrícola y, a consecuencia del crecimiento demográfico, habían implicado mayor pobreza y desempleo. Además, para la expansión del capital industrial llegó a ser esencial transferir un mayor excedente agrícola a las crecientes áreas urbano-industriales, que en muchos países ya representaban la mayor parte de la población. El tipo de reforma agraria que fue introducido se ocupó principalmente de reemplazar al tradicional sistema de terratenientes con la agricultura capitalista, mecanizada y "moderna". En algunos casos, tal como la Ley de Reforma Agraria de Colombia (1961), los terratenientes se vieron obligados a modernizar y a aumentar la superficie cultivada, pues se les amenazó con la expropiación si no cultivaban más que una proporción determinada de la tierra cultivable o si la productividad de su tierra no rebasaba cierto nivel mínimo (véase Ridler, 1978, pp. 37-45). En otros casos, tal como la reforma agraria ecuatoriana de 1964 (véase el capítulo 4), se prohibió la utilización tradicional de trabajadores serviles, principalmente los huasipungueros (véase CIESE, 1977). En muchos países la introducción de contratos de arrendamiento constituyó el primer paso hacia la modificación del sistema agrario. El aparente objetivo de esto era aumentar la seguridad de los agricultores campesinos y, por lo tanto, fomentar las inversiones, la conservación de los suelos y prácticas conexas, al mismo tiempo que reducir la migración rural-urbana (véanse, por ejemplo, Barraclough y Domike, 1970, pp. 74-78 y Rudra, 1978, pp. 28-34). En algunas circunstancias, supuestamente la reforma agraria ha sido diseñada específicamente para lograr una redistribución de la tierra, a menudo por medio de la determinación de un tamaño máximo de la propiedad. Se han introducido programas de ese tipo en muchos países, incluyendo México (1910-1917), la República de Corea (1950), Bolivia (1952), Egipto (1952), la India (a partir de los inicios de los años cincuenta), Venezuela (1960), Cuba (1959 y 1962), Chile (1967-1973), Perú (1969) y Argelia (1971). Sin embargo, estas políticas han variado enormemente en cuanto a su aplicación en la práctica, e incluso en algunos casos han tenido poco impacto sobre el problema de la redistribución. Casi invariablemente se han presentado como un modo de mejorar la equidad y la producción, al mismo tiempo que se anima a los pequeños agricultores a permanecer en las áreas rurales.

No obstante (y esto es un punto discutible), la mayoría de estas políticas han *estimulado* la migración rural-urbana. Así, la introducción de contratos de arrendamiento en países como Argentina, Colombia y Perú dio lugar a un desalojamiento masivo de arrendatarios campesinos (véanse Barraclough y Domike, 1970, p. 76). Si se hubiera permitido la seguridad de la tenencia, los terratenientes habrían tenido que ceder el control sobre la tierra que poseían. La abolición del trabajo servil en

Ecuador tuvo un efecto similar; fue acompañada por una disposición según la cual se debía otorgar a los campesinos la tenencia de las tierras que cultivaban, así como crédito y servicios de extensión. Los terratenientes interpretaron esto como un peligro para su control local y empezaron a consolidar sus propiedades y mecanizar la producción. Como resultado de lo anterior, la condición de los campesinos empeoró aún más, especialmente debido a que disminuyó en forma considerable el número de empleos no agrícolas (véase Peek, 1979). Por consiguiente, se dio un rápido aumento en la emigración rural (véase Sáenz Andrade, 1978, pp. 102, 141).

En efecto, la reforma agraria rara vez ha dado lugar a una redistribución extensa de la tierra. Con frecuencia los terratenientes han logrado retener gran parte de sus tierras, notablemente las más fértiles, así como bienes esenciales, tales como equipo, molinos y sitios de riego, gracias a ciertas omisiones o ambigüedades en las disposiciones legales. Bastarán unos cuantos ejemplos para ilustrar el reducido impacto que las reformas agrarias han tenido sobre la redistribución. En Ecuador, el efecto de la Reforma Agraria de 1964 se limitó más que nada a tierras propiedad del Estado y a las propiedades que la Iglesia y los terratenientes particulares estuvieran dispuestos a vender (véanse Clark-USAID [United States Agency for International Development] Ecuador, 1970, p.75). En Venezuela las condiciones bajo las cuales los terratenientes estaban obligados a vender sus tierras eran tan generosas, que la oficina de la reforma tuvo que imponer severas restricciones sobre el número de granjas que se compraran (véase Wing, 1970, p. 27). En Colombia, sólo aquellas parcelas que no se utilizaran de modo adecuado estaban sujetas a la expropiación; así, no hubo reformas agrarias en las fértiles áreas de los valles (véase Feder, 1971, pp. 197-202). Con esto no se pretende insinuar que tales reformas no tuvieran ningún efecto redistributivo. Algunas sí lo tuvieron, pero generalmente brindaron un provecho temporal que pronto desapareció.[10] Algunas reformas, notablemente las efectuadas en Bolivia después de 1952, redistribuyeron lo que habían sido propiedades semifeudales, pero al hacerlo crearon minifundios. Esto causó una reducción de la producción de alimentos y una emigración aún mayor fuera de las áreas afectadas (véase, por ejemplo, Hiraoka, 1980, p. 332). Sin embargo, la mayoría de las reformas han tenido un efecto insignificante debido a las diversas cláusulas de exención o porque en realidad nunca fueron efectuadas.

En muchos casos de reforma, las cláusulas de exención han permitido que los grandes terratenientes eviten la expropiación. En Colom-

[10] Se discute este punto en un estudio reciente de la OIT realizado por Ghai *et al.* (1979). En especial, véanse los estudios de Egipto y la República de Corea. Cf. también Clark (1970).

bia estaban exentas las propiedades bien administradas; en Perú, las haciendas registradas como sociedades anónimas; en Brasil, todas las que se clasificaran como "empresas rurales"; en Ecuador, las granjas "cuyo funcionamiento era eficiente", etc. Tales exenciones han tenido una consecuencia trascendental: la de motivar a los terratenientes a dedicarse a la agricultura comercial con base en el trabajo asalariado. Al mismo tiempo, los gobiernos generalmente han ofrecido crédito agrícola de bajo costo a los grandes agricultores para hacer innovaciones que ahorran mano de obra, y esto ha marginado aún más a los campesinos e incitado a muchos a migrar (véanse Pearse, 1970, pp. 201-209 y Shaw, 1974, pp. 123-132).

Lo que sí puede considerarse como un logro de estas diversas reformas es el aceleramiento de la comercialización y mecanización de la agricultura, los cultivos más extensos y el giro (relacionado con éstos) hacia el trabajo asalariado. Empero, mientras se esforzaban por convertirse en el tipo de agricultores (eficientes y orientados hacia la obtención de utilidades) que los legisladores habían vislumbrado, los grandes terratenientes prescindieron cada vez más de los arrendatarios y sólo requirieron grandes números de jornaleros en ciertos momentos del ciclo agrícola. El resultado fue que los precarios medios de subsistencia de los campesinos empeoraron en vez de mejorar, puesto que éstos perdieron por completo su antigua fuente (insegura) de subsistencia. Para muchos, la emigración rural se convirtió en virtualmente la única opción.

Otro efecto de la reforma agraria fue la aceleración del crecimiento urbano. Aunque quizá esto parezca paradójico, se aprecia mejor cuando uno observa que un importante objetivo de esta reforma consistía en transferir el excedente económico a las áreas urbanas. Esto se hizo al generar utilidades en el sector agrícola, que podían ser invertidas en el sector manufacturero y en otras industrias urbanas, y al suministrar más alimentos a menor costo a las poblaciones urbanas, lo cual permitiría menores tasas de remuneración monetaria y, por lo tanto, intensificaría la acumulación de capital en las áreas urbanas. Sin embargo, el crecimiento urbano también se ha beneficiado de la reforma agraria, a menudo de manera más directa e inmediata. Así, en algunos casos bastó con la mera *amenaza* de una reforma agraria, para que los terratenientes transfirieran sus inversiones a las zonas urbanas (véase King, 1977, p. 67). Por ejemplo, después del comienzo de la reforma agraria en México los terratenientes transfirieron sus inversiones, primero hacia la construcción y luego hacia otras industrias (véase Flores, 1956, pp. 243-246). Esto dio un fuerte impulso a la economía urbana a expensas de la agricultura y, al elevar los ingresos y oportunidades de empleo en el medio urbano, fomentó la migración rural-urbana. Ésta fue consecuencia directa de las políticas de reforma agraria tal como se introdujeron en realidad, aunque difícilmente podría decirse que constituyera el objetivo declarado.

Ha habido otros efectos de la reforma agraria por los que la migración ha tendido a aumentar. En la medida en que las reformas y el concomitante suministro de créditos han dado lugar a innovaciones tecnológicas, a una mayor utilización y productividad de la tierra y, por ende, a una mayor producción agrícola, ha surgido una tendencia a la caída de los precios unitarios de los productos agrícolas. En los casos en que los pequeños agricultores no han podido elevar la producción a fin de compensar los decrecientes precios, su propensión a migrar se ha incrementado.

LOS PROGRAMAS DE COLONIZACIÓN O DE REUBICACIÓN Y LA MIGRACIÓN

Como una alternativa a la reforma agraria, muchos gobiernos se han valido de complicados y costosos programas de "colonización" o de "reubicación de grupos humanos". Se han introducido estos programas en muchos países de América del Sur y Centroamérica, incluyendo Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Guyana, Perú y Venezuela, así como en muchas otras partes del mundo.[11] Al igual que en el caso de la reforma agraria, aquí uno de los principales objetivos ha sido aumentar la producción agrícola y el excedente disponible para una industrialización que asienta su base en el medio urbano. Por otra parte, estos programas han sido presentados como un medio para absorber parte de la población excedente de las zonas deprimidas. No obstante, muchos observadores los han considerado como un cómodo sustituto de la reforma agraria[12] y, de hecho, como una manera de mitigar las presiones para que se efectúe tal reforma, en vista de las crecientes tasas de desempleo, pobreza y emigración rural.

Una de las finalidades de los planes de colonización ha consistido en trasladar a los trabajadores de regiones densamente pobladas a otras con una población mucho menos concentrada. De esa manera no solamente se estimula la producción en las áreas recién pobladas, sino que también se elevan los niveles de vida promedio de los individuos que permanecen en las zonas de mayor población (véase Nelson, 1973, pp. 29-31). Sin embargo, en la práctica y en la mayoría de los casos, los pro-

[11] Tal vez los más discutidos sean los programas de transmigración en Indonesia, donde incluso una reforma agraria limitada fue abandonada en los años sesenta (véase Tjondronegoro, 1972). Entre los numerosos análisis existentes de las políticas referentes a la transmigración, véanse Hardjono (1977) y Pérez-Sáinz (1979).

[12] A título ilustrativo, véase Lipton (1974), p. 272. Alberto Hirschman llegó a la conclusión de que "es factible esperar que se hagan muchos intentos por llevar a cabo programas de colonización en un país en que los terratenientes son poderosos y en el que abundan tierras vírgenes propiedad del Estado" (véase Hirschman, 1963, p. 138).

gramas de colonización y reubicación no han detenido la migración rural-urbana, sea ésta de las zonas recién colonizadas o de las áreas de origen de los colonos. En aquellos casos en que se ha tenido cierto grado de éxito, generalmente éste ha exigido un enorme costo económico (véanse Barraclough y Schatan, 1973, pp. 175-194). Se pueden citar algunos ejemplos bien logrados de estos planes, pero comúnmente ha entrado en juego algún factor especial (véase Katzman, 1978, pp. 709-724; *idem*, 1975, pp. 75-107). Se podrían enumerar diversas razones para explicar los repetidos fracasos de los programas de colonización, tales como una falta de infraestructura, una selección inapropiada de los colonos y la dificultad de adaptar técnicas de cultivo tradicionales a tierras desconocidas. Los estudios de estos programas en lugares tales como Bolivia, Brasil, Guyana y Perú, han señalado dichos obstáculos, así como otros afines (véanse, *inter alia*, Dozier, 1969; Nelson, 1973 y Standing y Sukdeo, 1977, pp. 303-313).

Empero, existen otros motivos que son fundamentales. Así, el efecto sobre el nivel de vida en las áreas rurales de las que se extrae a los colonos depende, en forma decisiva, de las relaciones sociales de producción que allí prevalezcan. Si la comunidad está integrada principalmente por pequeños terratenientes independientes, entonces los niveles de vida, la productividad y el rendimiento, de hecho pueden subir. Mas no hay ninguna garantía de que una reducción en las presiones demográficas genere mayores niveles de producción. En efecto, algunos economistas han sostenido que un incremento en la presión demográfica es un estímulo necesario para el cambio tecnológico y para la producción agrícola (véase Boserup, 1965). De ser cierto lo anterior, es posible que los programas de colonización diseñados para reducir las presiones demográficas sirvan, en realidad, para postergar el cambio tecnológico y desacelerar el crecimiento de la producción agrícola, al menos en esas zonas.

Por otra parte, si las relaciones de producción en las áreas de origen de los colonos se caracterizan por una dominación de parte de los terratenientes, es probable que sea pequeña o nula cualquier mejoría que se logre en los niveles de vida gracias a su emigración. Esto se debe al hecho de que cualquier excedente que sobrepase los requerimientos tradicionales de subsistencia, probablemente será absorbido por los terratenientes y los intermediarios. En realidad, ese hecho por sí mismo podría constituir un poderoso factor disuasivo contrario a la idea de expandir la producción entre los campesinos. Bajo tales circunstancias, perdurará la tendencia de los pobres a abandonar las áreas rurales.

El mismo razonamiento es válido en aquellos casos en que se establecen las tradicionales relaciones jerárquicas de producción en las áreas de colonización. Se ve esto en el caso de los programas para la colonización de Rondônia (véase el capítulo 5) y, de cierto modo, en los planes

de colonización introducidos en Guyana en años recientes (véase el capítulo 9). En muchos programas de colonización no se les ha otorgado a los colonos la tenencia de la tierra donde se han establecido. En consecuencia, una vez que la tierra ha sido desmontada, los dueños la vuelven a reclamar (véanse Barraclough y Domike, 1977, p. 86). Los programas de este tipo no han tardado en producir desilusiones entre los pequeños terratenientes que habían colonizado con la esperanza de convertirse en agricultores prósperos e independientes. En muchos casos —que van desde Indonesia hasta las regiones del Amazonas en Brasil— tal desencanto ha dado lugar, rápidamente, a la migración y al estancamiento económico.

Uno de los principales motivos del limitado éxito de estos programas es que, como muchos tipos de reforma agraria, han sido introducidos con el propósito de estimular las industrias manufactureras en áreas urbanas, al mismo tiempo que para beneficiar a la población rural directamente afectada (véase Gutelman, 1974). Para dar sólo dos ejemplos de entre los muchos que existen, se dice que las oficinas de colonización en Chile y Guatemala crearon unidades agrícolas tan pequeñas, que los colonos se vieron obligados a complementar sus escasos ingresos mediante la migración estacional y el trabajo por un salario en haciendas o en áreas urbanas (véase King, 1977, p. 86). En esos casos, los planes de colonización han tenido pocas probabilidades de redistribuir la población o de desanimar la emigración rural.

Las políticas gubernamentales en materia de salarios y la emigración rural

Por lo regular, las reformas agrarias han estimulado el crecimiento demográfico en el medio urbano a través de la migración rural-urbana de campesinos y obreros desplazados por la mecanización y la consolidación de las tierras. A su vez, se ha relacionado dicha migración con aumentos en los niveles de desempleo y pobreza en las áreas urbanas (véase Bairoch, 1973). Se han identificado dos factores que contribuyen a la aparición de esas tendencias. El primero es la incapacidad de crecimiento del empleo urbano para mantener el ritmo de incremento de la población en ese medio. A menudo la *tasa* de crecimiento del empleo ha sido rápida; el problema ha radicado en el hecho de que la base inicial (o sea, el punto de partida) generalmente ha sido demasiado pequeña.[13]

[13] Por ejemplo, entre 1968 y 1975, el empleo urbano en Ecuador creció al mismo ritmo que la población urbana (6% anual), pero la absorción de la mano de obra descendió debido al nivel inicial mucho más pequeño del empleo. Como resultado, la pobreza urbana empeoró mucho (véanse Peek, 1979 y el capítulo 4 del presente libro).

El segundo factor son los diferenciales entre los salarios rurales y los urbanos. En efecto, muchos economistas han argumentado o indicado que el modo más eficaz de disminuir la migración rural-urbana y el desempleo urbano sería reducir esos diferenciales (véase Todaro, 1976, pp. 211-225). Aunque se han hecho algunos intentos por reducir los niveles salariales en las zonas urbanas, se reconoce ampliamente que la principal razón de los considerables diferenciales ha sido el bajo nivel de los salarios rurales.[14] Muchos gobiernos han aceptado esto de modo implícito y han legislado en materia de salarios mínimos, a menudo con el apoyo activo de los industriales y también con el de los trabajadores. Con frecuencia esa legislación se ha dirigido a los hacendados, quienes tradicionalmente han dado a sus peones poco o nada en forma de remuneración monetaria.

Sin embargo, hay poca duda de que la legislación en materia de salarios mínimos no ha logrado propiciar una reducción sustancial en los diferenciales entre los salarios rurales y los urbanos, aunque sólo sea porque quienes mayor provecho han sacado de los bajos niveles salariales en el medio rural, han sido los industriales ubicados en los centros urbanos. Esto se debe al hecho de que el salario rural es uno de los principales factores que determinan el costo del trabajo asalariado y los precios de los alimentos en las zonas urbanas.[15] Además, mientras que generalmente el salario mínimo ha representado un "tope mínimo" en las industrias urbanas, en las áreas rurales ha tendido a formar un "tope máximo". Aprovechando su posición monopsonista en el mercado de trabajo, los patrones de las áreas rurales más remotas han podido evadir la legislación en mayor medida de lo que ha sido posible dentro de la economía urbana, que está más reglamentada. Una práctica común entre los patrones rurales ha sido la de pagar gran parte del salario "en especie" y sobrevaluar los elementos no monetarios. En consecuencia, tal como se ha demostrado en varias ocasiones, muchos grupos de trabajadores rurales han recibido considerablemente menos que el salario mínimo prescrito.[16] Frecuentemente los patrones agrícolas han tenido éxito en sus intentos por evadir las leyes sobre el salario mínimo al reemplazar a los labriegos permanentes con trabajadores eventuales. (Esta costumbre de

[14] Entre quienes abogan por controlar los niveles salariales en el medio urbano, véanse Tidrick (1975), especialmente pp. 322-324, y Todaro (1971), pp. 402-403.

[15] Esto concuerda con el hecho de que los industriales en el medio urbano han apoyado la promulgación de leyes en materia de salarios, pues éstas han constituido un medio para "librar" a los obreros rurales de las restricciones sobre la movilidad representadas por la clase de relaciones de producción no salariales que se mencionaron arriba.

[16] Por ejemplo, una estimación encontró que esto era cierto entre los cortadores de caña en el Brasil rural (véanse Barraclough y Collarte, 1970, p. 45). En México los trabajadores agrícolas "reciben... ingresos que generalmente están por abajo del salario mínimo oficial" (véase Stavenhagen, 1970, p. 245). Se han publicado resultados similares en Perú (véase PREALC [Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe], 1978).

ninguna manera se limita a los patrones ubicados en el medio rural.) Especialmente en los casos en que pagan a los obreros a destajo, los patrones rurales han podido contratar a trabajadores temporales a tasas salariales que reflejan el limitado poder de negociación de éstos, más que el nivel mínimo estipulado por la ley. Los trabajadores eventuales son quienes menos disfrutan de alguna protección en la forma de prestaciones de seguridad social. Comúnmente, los patrones rurales han empleado a migrantes estacionales para no pagar el salario mínimo o bien, en los casos en que estén previstas, las aportaciones de seguridad social. Tales trabajadores migrantes, como los así llamados *bóias frias* de Brasil, virtualmente no cuentan con ningún poder de negociación o seguridad en el empleo y tienen que aceptar cualquier remuneración que se les ofrezca. No obstante, puesto que ellos han sido utilizados para desplazar a trabajadores más permanentes, el desempleo rural ha aumentado al mismo tiempo que las tasas salariales en ese medio han decrecido (pese a la legislación sobre el salario mínimo). Por lo tanto, no sorprende que esa legislación haya hecho poco por aminorar los diferenciales entre los salarios rurales y los urbanos, e incluso haya contribuido a aumentar la migración rural-urbana.

A la inversa, en los casos en que ese tipo de legislación ha sido eficaz en las áreas rurales, como por ejemplo en las empresas capitalistas de gran escala, se ha tendido a acelerar la mecanización, que ahorra mano de obra. A título ilustrativo, en Brasil este proceso contribuyó a un rápido incremento de la emigración rural (véase Brandão Lopes, 1977, pp. 59-71). Así, incluso la aplicación exitosa de las leyes sobre el salario mínimo en áreas rurales ha fomentado la migración rural-urbana, en vez de desalentarla.

OTRAS POLÍTICAS AGRARIAS

Aunque algunos académicos y especialistas en planificación han propuesto algunas otras políticas para reducir la emigración rural, una dificultad común ha sido la probabilidad de que éstas se opongan a otros objetivos fijados por el Estado. No resulta útil recomendar medidas que no tomen en cuenta tales realidades.

Una sugerencia común se refiere a las reformas fiscales. En muchos países se han gravado los productos agrícolas para financiar una industrialización afincada en las áreas urbanas. Por causa de dicha política se han ampliado los diferenciales entre los ingresos rurales y los urbanos y, por lo tanto, se ha estimulado la migración rural-urbana. Las ventajas han sido que, dado el tamaño considerable del sector agrícola, el potencial fiscal también es grande y, además, la recaudación de los impuestos mercantiles ha sido cómoda. De este modo, los individuos que recomien-

dan alguna estrategia fiscal alternativa tienen que mostrar que los beneficios son mucho mayores que tales ventajas percibidas.

Otros especialistas han propuesto la creación de un impuesto sobre los salarios urbanos como un instrumento para reducir la migración rural-urbana (véase Todaro, 1976a, p. 403). La objeción práctica a esto (y no es la única), es que generaría acciones compensatorias por parte de los trabajadores urbanos —y de los sindicatos, en particular—, y que probablemente no tendría otro efecto que el de aumentar la inflación de los salarios. Por otro lado, si se traslada el impuesto al patrón en la forma de mayores costos de la mano de obra, se desalentaría el crecimiento del empleo urbano. Se supone que los gobiernos estarían poco dispuestos a seguir esa táctica en los casos en que enfrentan el problema del desempleo masivo.

Otra medida fiscal que se ha sugerido es la reforma de los impuestos prediales a fin de hacerlos más progresistas y lo suficientemente elevados como para inducir la redistribución de la tierra por medio de la venta de porciones de las grandes propiedades rurales. Los dos inconvenientes de esto son que es fácil evadir ese tipo de impuesto, en ausencia de un sistema eficaz para la escrituración de la tierra (una situación bastante común), y que en muchas ocasiones el impuesto ha sido trasladado en gran parte —si no completamente— al consumidor, con lo cual los costos de la mano de obra tienden a elevarse (los trabajadores necesitan sueldos más altos para compensar los elevados precios de los alimentos).

Una estrategia relacionada con lo anterior implica la modificación de las condiciones del comercio rural-urbano a través de sistemas de mantenimiento de los precios agrícolas o de subsidios para esta producción. Tales tácticas también presentan serias desventajas, pues es costoso administrarlas y generalmente son contrarias a la estrategia de desarrollo basada en una rápida industrialización. En la medida en que los sistemas de mantenimiento de precios contribuyen a aumentar los precios de los alimentos, no solamente fomentan la continuación de formas de producción ineficientes sino que provocan alzas en el costo de la vida, lo que es más importante. Al hacer esto, ejercen una presión ascendente sobre las tasas salariales en el medio urbano y, por ende, obstaculizan el crecimiento del empleo fuera de la agricultura. En resumen, cuando se ha hecho un compromiso que busca una industrialización rápida, los sistemas de mantenimiento de precios tienen limitaciones inherentes.

Se han introducido subsidios para el sector agrícola en muchos países, pero no hay pruebas de que hayan reducido la migración rural-urbana, trátese de créditos o exenciones fiscales, tasas de interés subvencionadas o subsidios para las inversiones directas. Casi se puede asegurar que han causado un incremento en el desempleo rural (y, por lo tanto, en la migración) al inducir innovaciones tecnológicas que desplazan la mano de obra.

Entre otras propuestas figuran los programas de "desarrollo rural integrado", que incluyen el suministro masivo de servicios sociales e infraestructura, así como incentivos fiscales y de otra índole para el desarrollo rural. En la práctica, esas estrategias muestran algunos de los inconvenientes de los planes de colonización, pues requieren el compromiso de una enorme cantidad de recursos gubernamentales y están plagadas de dificultades administrativas, políticas y económicas. Además, no hay ninguna garantía de que frenarán la migración rural-urbana. Después de todo, la inauguración de caminos y ferrocarriles en áreas remotas, a menudo ha proporcionado un medio cómodo para emigrar de esas zonas.

Por último, vale la pena mencionar tres estrategias que parecen tener una probabilidad relativamente buena de reducir la emigración rural. La primera es la creación de comunidades rurales integradas basadas en un cambio fundamental en las relaciones sociales de producción. Eso incluiría las cooperativas rurales, como los programas tipo "pueblo de Ujamaa" sugeridos, si no introducidos eficazmente, en Tanzania. Un problema esencial radica en el hecho de que ha sido sumamente difícil lograr el establecimiento de cooperativas rurales "autosuficientes", lucrativas y equitativas, en comunidades condicionadas por tradiciones cuasifeudales o competitivas donde un sentido de estrecha cooperación entre los integrantes de la comunidad es algo desconocido, o bien olvidado desde hace mucho tiempo.[17] Otra línea que se sigue en algunos países tales como Brasil y la República de Corea es la creación de nuevos "polos de crecimiento urbano", diseñados para atraer la migración que de otra forma se dirigiría a las ciudades principales. Al igual que las estrategias para el desarrollo rural integrado, ésta tiene el inconveniente fundamental de ser sumamente costosa. Tiene otra desventaja, a saber, es probable que estimule —en vez de reducir— la migración rural-urbana, puesto que no hace más que presentar a los migrantes potenciales nuevos lugares para escoger. Desde luego, eso es menos importante si el objetivo primordial es reducir la concentración demográfica en centros urbanos específicos.

Una tercera estrategia combina elementos de las dos anteriores. Implica una forma de desarrollo más integrado basado en una modificación de las relaciones sociales de producción en las áreas urbanas y en las rurales. En especial, lleva implícito el compromiso de desintegrar la dicotomía rural-urbana, y de estimular lo que a veces se denomina la "urbanización del campo". El país latinoamericano que ha apoyado algo parecido es Cuba, cuya política se ha caracterizado por "un mínimo de urbanismo y un máximo de ruralismo" (Fidel Castro, citado en:

[17] Guyana es un ejemplo de un país en el que se han establecido cooperativas rurales, en gran medida voluntariamente, con un impacto limitado sobre el desarrollo rural o sobre la emigración rural. Para una descripción breve, véase Standing (1979, pp. 70-76).

Landstreet y Mundigo, 1978, p. 20). Allí la capital del país, La Habana, ha recibido relativamente pocos recursos, mientras que desde 1964 se han establecido más de 300 pueblos pequeños en un intento por hacer del país una red de pequeñas comunidades urbanas que integren una población predominantemente agrícola. Es posible evaluar el relativo éxito que esta estrategia ha tenido en frenar el tipo de migración y desempleo urbano que se encuentra en otros países latinoamericanos, si se examinan algunos datos estadísticos reveladores. Parece que en las últimas dos décadas (o tal vez más), ningún país latinoamericano ha experimentado un crecimiento tan equilibrado entre sus poblaciones rural y urbana o tenido tasas de crecimiento demográfico tan bajas en el medio urbano. Quizá lo que es más impresionante y lo que contrasta con las experiencias recientes de la mayoría de los demás países es el hecho de que el crecimiento de la capital haya sido menor que el crecimiento demográfico global (*ibid.*; véase también Landstreet, 1975, pp. 127-158). También es significativo que en la Encuesta sobre Población realizada por la ONU en 1978, Cuba haya sido uno de los dos únicos países de la región de la CEPAL, cuya distribución demográfica pudiera describirse como "completamente aceptable" o "aceptable en gran medida" (véase el cuadro 1).

Parece que esos resultados se han logrado mediante la creación de comunidades "rural-urbanas", equipadas con la infraestructura y la organización productiva necesarias para hacerlas viables desde un punto de vista tanto económico como social. Esta experiencia, que será sometida a un análisis crítico en el capítulo 10 del presente libro, sugiere que es posible frenar la urbanización rápida y la migración rural-urbana; pero para efectuar esto es probable que se necesite un compromiso para cambiar el rumbo del desarrollo económico tal como se persigue en la mayoría de los países.

COMENTARIOS FINALES

Es evidente que mientras muchos gobiernos han manifestado su preocupación por las altas tasas de migración rural-urbana y su determinación de frenarla, sus políticas han contribuido a esa migración de manera sustancial.

Esto ha creado un dilema que pocos gobiernos han sido capaces de resolver. El artículo 13(1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, especifica que todo ser humano tiene derecho a la libertad de movimiento y de residencia dentro de los confines de su propio Estado. No obstante, muchos gobiernos han introducido restricciones legales sobre la movilidad o tratado de desalentar la migración rural-urbana al dis-

criminar a los migrantes en cuanto al suministro de servicios sociales o a la oferta de empleos.

Tal vez el ejemplo más conocido de los controles directos sobre la urbanización sea la "rusticación" de los egresados de escuelas de enseñanza media urbanas en China, que coincidió con restricciones sobre el tránsito hacia áreas urbanas.[18] En otros países también se han hecho intentos por limitar la entrada a las grandes ciudades: un caso pertinente se refiere a las notorias "leyes de tránsito" en algunos municipios de Sudáfrica. En muchos países las leyes contra la vagancia han permitido la deportación de migrantes sin empleo. En Yakarta, Indonesia, según un decreto promulgado en 1970, los migrantes debían inscribirse a su llegada y de no conseguir empleo después de seis meses, tenían que salir de la ciudad. Aunque se ha regresado a muchos miles de migrantes a su pueblo de origen por no tener el carnet de identificación requerido, las diversas restricciones administrativas sólo han tenido un impacto moderado y han dado lugar a cierta corrupción (véase Simmons, 1979, pp. 92-93). Tales planes no han tenido mayor éxito en otros lugares, pero sí han provocado resentimientos y rencores en todos los sitios donde se han introducido. También se han puesto a prueba otros métodos para restringir el ingreso a las ciudades, como los programas, muy controvertidos, diseñados en parte para desalentar a los migrantes paracaidistas, y que implican la demolición de las construcciones de los barrios pobres. Estos programas han tenido una presencia notable en Brasil y en otros países latinoamericanos, pero muchos observadores han argumentado que no solamente han causado un extenso sufrimiento humano, sino que no han logrado detener la migración.

Algunos especialistas han llegado a la conclusión de que si se controlara la migración se agravarían las desigualdades entre los medios rural y urbano, principalmente porque se reduciría la presión descendente sobre los sueldos urbanos al mismo tiempo que se permitiría un agravamiento de la pobreza rural.[19] Sea o no una conclusión realista o generalizable, es probable que muchos gobiernos que introducen controles sobre la migración se hayan preocupado más que nada por "desarmar" el desasosiego político, que es más difícil de controlar cuando los desempleados y los pobres se concentran en centros urbanos que cuando se encuentran diseminados por el campo.

A pesar de todo, las primeras etapas de industrialización en todas las economías de mercado han estado vinculadas a una rápida migra-

[18] Para una descripción detallada de los programas chinos encaminados a invertir la migración rural-urbana, véase Bernstein (1977).

[19] Un estudio empírico de las Filipinas se sugirió que los controles sobre la migración tendrían justamente ese efecto; lo mismo sucedió con un estudio, también detallado, de la República de Corea. Véanse Rodgers, Hopkins y Wéry, 1978, pp. 323-324, y Adelman y Robinson (1978, pp. 1-26; en especial el cuadro 3, en la página 20).

ción rural-urbana, la cual, a su vez, ha estado asociada con la transformación de las tradicionales relaciones de producción en el medio rural, que impiden el crecimiento de la producción agrícola y del empleo urbano-industrial. Esta migración, que típicamente va acompañada por desempleo y pobreza en los centros urbanos, sin duda ha sido estimulada por las políticas gubernamentales introducidas para acelerar el crecimiento económico. A fin de producir un cambio en ese modelo de migraciones, será necesario efectuar las correspondientes modificaciones en la estrategia, más amplia, del crecimiento económico.

Referencias

Adelman, I. y S. Robinson (1978): "Migration, demographic change and income distribution in a model of a developing country", en: J.L. Simon (comp.), *Research in population economics*, vol. I (Greenwich, Connecticut: Jai Press).

Arrighi, G. (1970): "Labour supplies in historical perspective: A study of the proletarianisation of the African peasantry in Rhodesia", en: *Journal of Development Studies*, abril, vol. 6, núm. 3.

Bairoch, P. (1973): *Urban unemployment in developing countries* (Ginebra: OIT).

Balán, J. (1978): *Agrarian structure, capitalist development and labour markets in Latin America: Cityward migration in a historical perspective* (Buenos Aires: CEDES).

Banco Mundial (1975): *Land reform* (Washinton, D.C.).

Baran, P.A. (1957): *The political economy of growth* (Nueva York: Monthly Review Press).

Barraclough, S. y A.L. Domike (1970): "Agrarian structure in seven Latin American countries", en: R. Stavenhagen (comp.), *Agrarian problems and peasant movements in Latin America* (Nueva York: Anchor Books).

_____ y J. Collarte (1973): *Agrarian structure in Latin America* (Lexington, Massachusetts: Heath & Co.).

_____ y J. Schatan (1973): "Technological policy and agricultural development", en: *Land Economics*, mayo, vol. XLIX, núm. 2.

Bernstein, T.P. (1977): *Up to the mountains and down to the villages* (New Haven, Connecticut y Londres: Yale University Press).

Boserup, E. (1965): *The conditions of agricultural growth: The economics of agrarian change under population pressure* (Chicago: Aldine).

Brandão Lopes, J. (1977): "Développement capitaliste et structure agraire au Brésil", en: *Sociologie du Travail*, enero-marzo, vol. 19, núm. 1, pp. 59-71.

CIESE (1977): *Impacto de la reforma agraria en la distribución de la población en Ecuador* (Quito).

Clark, R.J. (1970): "Land reform in Bolivia", en: *AID Spring Review of Land Reform*, vol. VI (Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development).

_____ (1970): "Land reform in Ecuador", en: *AID Spring Review of Land Reform*, vol. VI (Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development).

Costales, P. y A. Costales (1964): *Aspectos socioeconómicos de la estructura agraria ecuatoriana*, vol. II de: *Historia social del Ecuador* (Quito: IEAG).

Dozier, C.L. (1969): *Land development and colonization in Latin America: Case studies of Peru, Bolivia and Mexico* (Nueva York: Praeger).

Feder, E. (1971): *The rape of the peasantry: Latin America's landholding system* (Nueva York: Anchor Books).

Flores, E. (1956): "Agrarian reform and economic development", en: K.H. Parsons, R.J. Penn y P.M. Raup (comps.): *Land tenure* (Madison: University of Wisconsin Press).

Frank, A.G. (1967): *Capitalism and underdevelopment in Latin America* (Nueva York: Monthly Review Press).

Ghai, D., A. Khan, E. Lee y S. Radwan (comps.) (1979): *Agrarian systems and rural development* (Londres: Macmillan, para la OIT).

Glade, W. (1969): *The Latin American economies: A study of their institutional evolution* (Nueva York: American Books).

Gutelman, M. (1974): *Structures et réforme agraire* (París: Maspéro).

Hardjono, J.M. (1977): *Transmigration in Indonesia* (Kuala Lumpur: Oxford University Press).

Hiraoka, M. (1980): "Settlement and development of the Upper Amazon: The East Bolivian example", en: *The Journal of Developing Areas*, abril, vol. 14, núm. 3.

Hirschman, A.O. (1963): *Journey toward progress: Studies of economic policy-making in Latin America* (Nueva York: Twentieth Century Fund).

Hobsbawm, E.J. (1974): *The age of revolution, 1789-1848* (Londres: Abicus).

_____ (1969): "A case of neo-feudalism: La Convención, Perú", en: *Journal of Latin American Studies*, vol. 1, núm. 1.

Katzman, M.T. (1978): "Colonization as an approach to regional development: Northern Parana, Brazil", en: *Economic Development and Cultural Change*, julio, vol. 26, núm. 4.

_____ (1975): "Regional development policy in Brazil: The role of growth poles and development highways in Goias", en: *Economic Development and Cultural Change*, octubre, vol. 24, núm. 1.

King, R. (1977): *Land reform: A world survey* (Londres: Bell & Sons).

Laclau, E. (1971): "Feudalism and capitalism in Latin America", en: *New Left Review*, núm. 67.

Landstreet, B. (1975): "Cuba", en: A.L. Segal (comp.), *Population policies in the Caribbean* (Lexington, Massachusetts: Heath & Co.).

_____ y A. I. Mundigo (1978): *Development policies and demographic change in socialist Cuba*, trabajo presentado en la reunión anual de la Population Association of America, Atlanta, 13-15 de abril, 1978.

Lewis, W.A. (1954): "Economic development with unlimited supplies of labour", en: *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, núm. 2.

Lipton, M. (1974): "Towards a theory of land reform", en: D. Lehmann (comp.): *Agrarian reform and agrarian reformism: Studies of Peru, Chile, China and India* (Londres: Faber & Faber, 1974).

Mellafe, R. (1971): *The latifundio and the city in Latin American history* (Toronto: Toronto Universtity Press).

Migdal, J.S. (1974): *Peasants, politics and revolution: Pressures towards political and social change in the Third World* (Princeton: Princeton University Press).

Nelson, M. (1973): *The development of tropical lands: Policy issues in Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Paige, J. (1975): *Agrarian revolution: social movements and export agriculture in the underdeveloped world* (Nueva York y Londres: Macmillan).

Pearse, A. (1975): *The Latin American peasant* (Londres: Frank Cass & Co.).

_____ (1970): "Urbanization and the incorporation of the peasant", en: A.J. Field (comp.), *City and country in the Third World* (Cambridge, Massachusetts: Schenkman).

Peek, P. (1979): *Urban poverty, migration and land reform in Ecuador* (Ginebra: OIT. Documento de trabajo, mimeografiado, investigación del Programa Mundial del Empleo; de difusión limitada).

Pérez-Sáinz, J.P. (1979): *Transmigration and accumulation in Indonesia* (Ginebra: OIT. Documento de trabajo, mimeografiado, investigación del Programa Mundial del Empleo; de difusión limitada).

PREALC (1978): *Perú: estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas* (Santiago de Chile).

Ridler, N.B. (1978): "Government policy options for agrarian reform in Colombia", en: *Desarrollo rural en las Américas* (Bogotá), vol. X, núm. 1.

Rodgers, G.B., M. Hopkins y R. Wéry (1978): *Population, employment and inequality: BACHUE-Philippines* (Farnborough: Saxon House, para la OIT).

Rudra, A. (1978): *The basic needs concept and its implementation in Indian development planning* (Bangkok: OIT-ARTEP).

Rutledge, I. (1977): "The integration of the highland peasantry into the sugar cane economy of northern Argentina, 1930-1943", en: K. Duncan e I.Rutledge (comps.), *Land and Labour in Latin America: Essays on the development of agrarian capitalism in the nineteenth and twentieth centuries* (Cambridge: Cambridge University Press).

Sáenz Andrade, A. (1978): *El proceso de transformación de la estructura agraria, estructura ocupacional y migraciones en la parroquia Cutuglahua, en el periodo 1959-1974* (Quito).

Shaw, R.P. (1974): "Land tenure and the rural exodus in Latin America", en: *Economic Development and Cultural Change*, octubre, vol. 23, núm. 1.

Simmons, A.B. (1979): "Slowing metropolitan city growth in Asia: Policies, programs, and results", en: *Population and Development Review* (Nueva York), marzo, vol. 5, núm. 1.

Standing, G. (1979): "Socialism and basic needs in Guyana", en: G. Standing y R. Szal, *Poverty and basic needs* (Ginebra: OIT).

_____ (1981): "Migration and modes of exploitation: The social origins of immobility and mobility", en: *Journal of Peasant Studies*, enero, vol. 8, núm. 2.

Standing, G. y F. Sukdeo (1977): "Labour migration and development in Guyana", en: *International Labour Review* (Ginebra: OIT), nov.-dic., vol. 116, núm. 3, pp. 303-313.

Stavenhagen, R. (comp.) (1970): *Agrarian problems and peasant movements in Latin America* (Nueva York: Anchor Books).

_____ (1970): "Social aspects of agrarian structure in Mexico", en: Stavenhagen, 1970, *ibid.*

Stitzlein, J.N. (1967): *The characteristics and significance of the non-institutional credit market in rural Ecuador*, AFC Research Publication núm. 117 (Columbus: Ohio State University, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology).

Thiesenhusen, W.C. (1971): "Employment and Latin American development", en: P. Dorner (comp.), *Land reform in Latin America: Issues and cases*, Land Economics Monograph, núm. 3 (Madison: University of Wisconsin Press).

Tidrick, G.M. (1975): "Wage spillover and unemployment in a wage-gap economy: The Jamaican case", en: *Economic Development and Cultural Change*, enero, vol. 73, núm. 2, pp. 306-324.

Tjondronegoro, S.M.P. (1972): *Land reform or land settlement: Shifts in*

Indonesias land policy 1960-1970, Land Tenure Center Paper núm. 81 (Madison: University of Wisconsin Press).

Todaro, M.P. (1971): "Income expectations, rural-urban migration and employment in Africa", en: *International Labour Review* (Ginebra: OIT), noviembre, vol. 104, núm. 5, pp. 387-413.

_____ (1976): *Internal migration in developing countries* (Ginebra: OIT, 1976).

_____ (1976a): "Urban job expansion, induced migration and rising unemployment", en: *Journal of Development Economics*, septiembre, vol. 3, núm. 3.

Wing, H.E. (1970): "Land reform in Venezuela", en: *AID Spring Review of Land Reform*, vol. V (Washington, D.C.: AID).

2. EL CAMBIO AGRARIO Y LA MIGRACIÓN EN CHILE

CRISTÓBAL KAY*

INTRODUCCIÓN

Al igual que en otros países, la migración en Chile debe analizarse en función de la cambiante estructura de la producción.[1] El alcance y el modelo de la migración en dicho país han sido condicionados, en gran medida, por cambios en la inserción de Chile en el sistema capitalista mundial, el desarrollo global de las fuerzas productivas, el sistema de tenencia de la tierra, las relaciones sociales y las técnicas de producción, las políticas estatales y, desde luego, la tasa de crecimiento demográfico. Un análisis completo de los procesos de migración que tome en cuenta los factores arriba mencionados, va más allá de lo que se pretende en este trabajo. Nuestro análisis se limita más que nada a las diversas formas de penetración capitalista existentes en la agricultura, y a las implicaciones que tiene esto para la migración de largo plazo. Un punto de vista histórico es indispensable para distinguir los factores clave referentes a los procesos migratorios. Concentraremos nuestra atención en el reciente periodo de reforma agraria y en el actual periodo de contrarreforma.

En su interesante libro sobre la cuestión agraria y el capitalismo, Vergopolous critica la posición marxista clásica, que sostiene que el desarrollo del capitalismo en la agricultura provoca una concentración de la tierra, la proliferación de las empresas de gran escala y la proletarización de los pequeños terratenientes (véase Vergopolous, 1975). En contraste, afirma que el desarrollo del modo de producción capitalista ha dado lugar a la persistencia de la pequeña propiedad entre los campesinos. Asimismo, Nun, Murmis y Marín defienden la tesis de que con la penetra-

* Universidad de Glasgow.

[1] Véanse Portes (1978), Standing (1979) y Peek y Standing (1979), sobre algunas tentativas de desarrollar un enfoque de economía política relativa a la migración.

ción de las relaciones capitalistas en la agricultura de subsistencia en los países dependientes, no se desintegran los viejos vínculos entre el trabajador y la tierra y, por lo tanto, de que las economías de subsistencia se mantienen e incluso se vuelven a formar (véanse Nun, Murmis y Marín, 1967). Sin embargo, ciertas evidencias del caso chileno (y sospechamos que de otros, también) indican que las proposiciones originales siguen siendo válidas en parte. Desde luego que los modelos de desarrollo del capitalismo en la agricultura no siempre han asumido las formas concebidas por Marx, ni tampoco han evolucionado en todos los casos por las razones que él expuso, pero los elementos básicos aún son correctos o, cuando menos, nos brindan percepciones sumamente útiles. En el siguiente ensayo esperamos demostrar esta proposición para el caso de Chile. Las implicaciones de nuestra hipótesis consisten en que la movilidad del trabajo y la emigración rural se desarrollaron con anterioridad y se dieron en forma más acentuada en Chile que en otros contextos en los que la "vía terrateniente" hacia la agricultura capitalista no fue tan predominante, o bien, no tuvo éxito.

Por otra parte, Amin afirma que el desarrollo del modo de producción capitalista en las formaciones sociales periféricas ha sido responsable de la proliferación, y no de la proletarización, de los pequeños productores campesinos (véase Amin, 1975, p. 44). No obstante, en Chile, el efecto del capitalismo radicó en convertir a los inquilinos* en trabajadores asalariados, y a los pequeños propietarios campesinos (los minifundistas) en trabajadores estacionales al servicio del terrateniente o bien, en trabajadores migrantes hacia áreas urbanas. De este modo, la "vía terrateniente" hacia la agricultura capitalista fue la que predominó en Chile (véase más adelante). Los pequeños propietarios campesinos (minifundistas) sobrevivieron, pero fueron articulados y subordinados a las necesidades de la transición de la economía de los terratenientes hacia el capitalismo.

Es indispensable estudiar el sistema de haciendas, su transformación y la relación entre éste y las empresas campesinas internas y externas, a fin de comprender la dinámica del cambio agrario y de la migración rural. Ya que dicho sistema concentra la mayor parte de las tierras y del capital, y es el mayor patrón de la mano de obra rural, ejerce una influencia determinante sobre las tasas de absorción y expulsión de la mano de obra en el campo. Con la expresión "empresas campesinas internas", nos referimos a los diversos tipos de empresas de inquilinos dentro de la hacienda, y con la de "empresas campesinas externas", a las tradicionales pequeñas propiedades de los campesinos. En ambos casos

* N. de la T.: en la p. 36 del texto original, el autor emplea el término *tenants* y pone la palabra "inquilinos" entre paréntesis. Obviamente, se trata aquí de una expresión utilizada en Chile para referirse a los arrendatarios.

se depende del trabajo familiar (no remunerado), y el trabajo asalariado que se contrata es poco, si no nulo. En los dos tipos de empresas se producen principalmente valores de uso (la producción para el consumo de subsistencia) en lugar de valores de cambio (la producción para el mercado), y predomina la producción de artículos básicos, porque el excedente comercializado sólo es suficiente para comprar algunos bienes primarios. Así, la acumulación de capital que llega a darse es limitada, si no inexistente. Las empresas campesinas internas y externas se distinguen por el factor "propiedad": así, el propietario campesino es dueño de una parcela, mientras que el inquilino no lo es.

El rasgo central de la "vía terrateniente" hacia el capitalismo supone la lenta transformación del sistema de haciendas, basado en el trabajo de los inquilinos, en un sistema que depende exclusivamente del trabajo asalariado. En el sistema de haciendas basado en el trabajo de los inquilinos, ocurren dos procesos de producción de modo simultáneo: uno es realizado por la empresa del inquilino y el otro por la empresa del terrateniente (*demesne*).* El tiempo que la familia de inquilinos dedica a labrar la parcela arrendada puede considerarse como mano de obra necesaria, pues satisface las necesidades de subsistencia; el tiempo que esa misma familia trabaja en la empresa del terrateniente representa plustrabajo y el patrón se adueña directamente del producto de éste. El inquilino proporciona cierta cantidad de trabajo no remunerado a la empresa del terrateniente como pago de una renta —en forma de trabajo— por el arriendo de una parcela de subsistencia. Esta es la forma de organización original y más sencilla del sistema de haciendas, misma que en Chile ya se había transformado de manera parcial a mediados del siglo XIX.

La penetración del capitalismo dio lugar a la destrucción de la empresa del inquilino y a la centralización del proceso de producción de las haciendas en uno solo, ubicado en la empresa del terrateniente. Nos referimos a esto como el proceso de proletarización interno, pues el inquilino se convierte en un proletario cabal empleado por un salario en la empresa del terrateniente, o incluso puede ser expulsado de la hacienda y verse obligado a buscar otras fuentes de empleo como trabajador asalariado (véase Kay, 1971). La penetración del capitalismo en las áreas caracterizadas por pequeños propietarios campesinos induce a éstos a tratar de conseguir un empleo asalariado estacional en la empresa del terrateniente, o a emigrar hacia el sector urbano como proletarios. Consideramos que este último proceso constituye la proletarización a nivel externo. La proletarización "interna" y "externa" de la agricultura de subsistencia asume formas un poco diferentes, pues está sujeta a la influencia de distintos factores y avanza a ritmos totalmente disímiles. La

* N. de la T.: el autor emplea el término francés, que significa heredad o dominio.

proletarización a nivel interno es mucho más rápida y despiadada, ya que —a diferencia de la proletarización "externa"— el terrateniente ejerce aquí un control directo. Los minifundistas en la empresa campesina externa están en mejores condiciones de resistir una proletarización *plena*, puesto que el empleo asalariado estacional (una proletarización parcial) les permite retener pequeñas parcelas. Asimismo, sirve como una reserva de mano de obra barata para el capitalismo. Estas diversas formas de proletarización han dado lugar a diferentes tipos y grados de migración.

UNA VISIÓN GENERAL DE LA MIGRACIÓN RURAL, 1865-1970

Antes de emprender un análisis más detallado podría ser útil presentar una visión general de la migración rural, por regiones, entre 1865 y 1970 (véase el cuadro 1). En aras de simplificar este estudio, hemos dividido al país en tres regiones: la septentrional, la central y la meridional. La región central es la más importante desde el punto de vista de la población y la agricultura, ya que por tradición el sistema de haciendas ha predominado allí. En 1865 dicha región representaba dos tercios de la población rural y probablemente más de tres cuartas partes de las tierras cultivadas; para 1965, esas proporciones habían disminuido a un poco menos de la mitad de la población rural y más de un tercio de las tierras bajo cultivo. Lo asombroso es que en el país entero hubo una tasa neta continua de emigración rural (interna) durante todo ese periodo. En la segunda mitad del siglo XIX, la región meridional fue colonizada en parte[2] y se convirtió en una área de importantes niveles de inmigración rural neta hasta mediados de los años ochenta del mismo siglo. Comenzó a perder habitantes a partir de 1930 y, de modo acelerado, desde los años 50; ahí se llegó a rebasar la tradicionalmente alta tasa de emigración neta desde la región central. La región septentrional, dedicada a la minería, mostró una pauta pendular de migración a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y principios de éste. Las reiteradas crisis produjeron una demanda fluctuante de mano de obra, particularmente en las minas de nitrato. En épocas de expansión, la tasa neta de migración tendió a ser negativa y, durante las crisis, positiva; es decir, algunos mineros desempleados volvieron a dedicarse a la agricultura campesina de subsistencia. En lo que respecta a la tasa global de migración rural neta, es significativo que su repentina aceleración a partir de 1940 esté vinculada al final del periodo de expansión continua de las tierras cultiva-

[2] Decimos que en parte porque la mayoría de la población indígena (relativamente pequeña) ya se había establecido allí desde antes de la conquista española. No fue sino hasta después de la independencia cuando se impuso el control militar total sobre la región.

das, así como a los albores de un proceso de rápida mecanización en la agricultura.

En el cuadro 1 también se indican las tasas de crecimiento de la población rural y de la población total. Durante la crisis económica de los años treinta del presente siglo, aumentó temporalmente el ritmo de crecimiento de la población rural (o, dicho de otra manera, decreció la tasa de emigración rural). No obstante, a partir de 1940 se estancó y, por vez primera en la historia de Chile, llegó a ser negativo desde 1960. El estancamiento del crecimiento de la población rural coincidió con la introducción de la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones del gobierno del Frente Popular hacia finales de los años treinta. Al mismo tiempo, la población urbana era mayor que la rural. El dramático incremento en la tasa de la emigración rural, a partir de 1950, también coincidió con el inicio de la explosión demográfica (la tasa de crecimiento demográfico se duplicó entre 1940-1952 y 1952-1960, y siguió siendo alta, aunque experimentó un ligero descenso). Como resultado de ambos efectos (es decir, la tasa estancada y negativa del crecimiento de la población rural, por una parte, y la explosión demográfica, por la otra), el ritmo de crecimiento en el medio urbano se aceleró, especialmente en la capital, que ya para 1960 representaba más de 40% de la población urbana total, lo cual originó el surgimiento de enormes ciudades perdidas y barrios pobres en ese medio. Este ritmo continuo de emigración rural —que ha crecido en décadas recientes— ha significado que, en 1970, tan sólo la cuarta parte de toda la población activa estuviera dedicada a la agricultura.

Desde la época colonial hasta la reforma agraria efectuada en 1965, Chile tuvo uno de los índices más altos del mundo en lo que se refiere a la concentración de la tierra, con predominio del sistema de haciendas en el campo. Sin embargo, no se dio ninguna crisis social o trastorno político importante en las áreas rurales. En contraste con el punto de vista sostenido generalmente por los científicos sociales, el sistema de haciendas había exhibido un alto grado de flexibilidad para adaptarse a las cambiantes necesidades del capital de modo que, para mediados del siglo XIX, ya no era posible caracterizarlo como una institución estática y cuasifeudal. Los terratenitentes cambiaron las relaciones sociales y técnicas de producción del sistema de haciendas en el momento en que las circunstancias económicas en general indicaron que sería provechoso hacerlo. Paradójicamente, fue a finales de los años treinta —en el momento en que el sistema de haciendas empezó a experimentar su transformación más importante— cuando comenzó la crisis económica de la agricultura. A partir de entonces, la tasa de crecimiento de la producción agrícola per cápita se volvió negativa.

Si el sistema de haciendas fue flexible, eso se debió a la existencia de grandes reservas de tierra y mano de obra. Hubo un excedente de

esta última, tanto en las grandes haciendas como —y esto fue más importante— en las áreas circundantes formadas por minifundios, que proporcionaron mano de obra abundante y barata al sistema de haciendas. Las cambiantes y variadas relaciones que la empresa del terrateniente logró forjar con las empresas campesinas internas y externas, le permitió adaptarse a las circunstancias. La continuidad en la tasa de emigración (interna) rural en la región central disfrazó las diversas causas de la migración y los distintos orígenes de los migrantes (provenientes de economías campesinas internas o externas), que cambiaron de acuerdo con las diferentes fases de la penetración del capital en el sector rural. Se llevó a cabo este desarrollo del capitalismo dentro de la agricultura con relativamente poca resistencia por parte del campesinado, en gran medida porque la emigración rural brindó una válvula de seguridad que, aunada a la expansión de las tierras cultivables, ayudó a evitar las crisis ecológicas y demográficas que siempre constituyeron un peligro para la agricultura campesina (véanse De Janvry y Garramón, 1977).

La comercialización de la agricultura, la colonización y la movilidad de la mano de obra

Hacia finales de los años cuarenta del siglo pasado, se abrieron nuevos mercados de exportación para el trigo chileno. Con esto se le dio un enorme impulso a la producción agrícola dado que el trigo era el cultivo principal. Hasta antes de ese momento, habían existido pocos incentivos para aumentar la producción en vista de que el mercado urbano era pequeño y de que la mayor parte de la población rural obtenía sus propios medios de subsistencia. Los nuevos mercados de exportación brindaron el estímulo necesario para expandir la producción. Así, entre 1860 y 1880 la tasa anual promedio de crecimiento de la producción de trigo llegó incluso a 5.3%. Durante el mismo periodo, las exportaciones representaron aproximadamente un tercio de la producción total. Después de 1880 se redujeron las oportunidades para la exportación, y la producción de trigo aumentó en sólo un 0.9% anual entre 1880 y 1908 (véase Kay, 1977, p. 109). Gran parte del trigo producido provenía del sistema de haciendas, donde se concentraba —según cálculos— 85% de las tierras cultivables del país.

¿Qué efecto tuvo la creciente comercialización de la hacienda sobre las relaciones de producción, las formas de explotación de la fuerza de trabajo y la migración de ésta? Se logró que el incremento en la producción agrícola se diera principalmente a través de la expansión del área cultivada y de la utilización de un mayor número de trabajadores. No

CUADRO 1

TASA ANUAL DE MIGRACIÓN RURAL NETA POR REGIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN RURAL Y DE LA POBLACIÓN TOTAL, 1865-1970

(por cada 100 habitantes)

Periodo	*Tasa anual de migración rural neta*[a]				*Tasa anual de crecimiento de la población rural*	*Tasa anual de crecimiento de la población total*
	Región					
	septentrional[b]	*central*[c]	*meridional*[d]	*Total*		
1865-1875	-1.84	-1.16	1.18	-0.73	0.8	1.33
1875-1885	0.68	-1.74	1.43	-0.60	1.5	1.90
1885-1895	-1.06	1.30	-0.16	-0.93	0.0	0.73
1895-1907	1.03	-1.57	0.05	-0.66	1.1	1.52
1907-1920	-1.49	-1.36	0.32	-0.79	0.5	1.11
1920-1930	-4.23	-1.26	-0.27	-1.23	0.4	1.41
1930-1940	-0.38	-1.09	-0.47	-0.72	1.1	1.60
1940-1952	-2.32	-1.50	-1.47	-1.57	0.0	1.40
1952-1960	-3.01	-2.03	-3.23	-2.64	0.8	2.78
1960-1970				-4.51	-1.3	2.42

[a] El autor ha calculado la tasa anual de migración rural neta bajo el supuesto de que la tasa anual de crecimiento natural de la población rural es igual a la tasa anual para la población total. Las tasas de mortalidad, que probablemente son mayores en las áreas rurales, podrían exhibir una ligera sobrestimación de la tasa de emigración rural neta, principalmente hasta los años cuarenta.

[b] La región septentrional incluye las pronvincias de Terapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo.

[c] La región central abarca las pronvicias de Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares y Ñuble.

[d] La región meridional incluye las provincias de Concepción, Arauco, Bío-Bío, Malleco, Cautín, Valdivia, Osorno, Llanquihue, Chiloé, Aisén y Magallanes.

FUENTES: Los datos de 1865 a 1960 fueron calculados por el autor con base en Hurtado (1966, p. 144); los cálculos de los datos de 1970 se basan en CELADE (1979, p. 29).

hubo ningún cambio importante en las relaciones técnicas de producción. Dada la existencia de una gran reserva de mano de obra excedente en la hacienda y, particularmente, en las áreas de minifundios, el modo más fácil para que los terratenientes aumentaran sus utilidades consistió en explotar esa mano de obra. Así, los inquilinos (es decir, los arrendatarios) tuvieron que suministrar más servicios laborales a la empresa central del terrateniente, se incrementó el número de inquilinos, se redujo el tamaño de sus parcelas y, lo que es más importante, se empleó grandes cantidades de mano de obra asalariada estacional, en general de las áreas de minifundios circundantes, pero también a trabajadores itinerantes (véase Bauer, 1975).

Con la creciente comercialización de la agricultura surgió una mayor concentración de la tierra y, conforme fue subiendo el valor de ésta, los terratenientes prefirieron emplear mano de obra adicional sin otorgar muchos arrendamientos nuevos (véase Hagerman Johnson, 1978). Así, cuando era posible, empleaban la mano de obra estacional, especialmente en vista de que la producción del trigo implica ese tipo de empleo. La creciente concentración de la tierra intensificó la presión demográfica sobre las áreas de minifundios y obligó a los minifundistas a aceptar el empleo asalariado estacional que les ofrecían los terratenientes. Tras la expansión de la producción agrícola, gran parte de la "masa flotante" de la mano de obra rural (a quienes despectivamente se denominaba como vagabundos) se arraigó en las haciendas y en áreas de minifundios, pues al trabajar en éstas por estaciones podía sobrevivir con pequeñas parcelas (véase Góngora, 1966). En las haciendas se establecieron principalmente como "allegados" (residentes) en los hogares existentes de inquilinos, de modo que los terratenientes no tuvieron que arrendarles parcelas.

Desde 1850 hasta 1880, se hizo posible el aumento en la producción de la región central mediante la expansión de la así llamada "frontera interna" del sistema de haciendas, a través de la ampliación del área cultivada dentro de los confines de cada finca, pues aún se disponía de mucha tierra. Después de 1880, la producción de trigo fue transferida en parte a la región meridional (o colonizada), que posteriormente se convirtió en la principal región productora de trigo del país. En este caso, se obtuvo el incremento en la producción al extenderse la frontera externa a través de la colonización de áreas nuevas. Según Bauer, entre 1859 y 1875, para expandir la producción de trigo en la región central fueron precisos entre 35 y 50 mil trabajadores adicionales (véase Bauer, 1971). Calculamos que el crecimiento natural de la población agrícola activa en la región central, durante ese periodo, representó más del doble de la cantidad de mano de obra adicional que se necesitaba. Esto explica cómo la producción agrícola pudo crecer de modo sustancial en esa región y, al mismo tiempo, estar vinculada a una tasa negativa de migra-

ción rural neta. Esta emigración (interna) fue destinada en gran medida a la región de colonización, en el sur del país (cuadro 1).

Esa tasa constante, relativamente temprana y alta de emigración rural, tiene importantes implicaciones para la discusión de las características del modo de producción en el Chile rural. En su estudio histórico sobre este país, Frank sostiene que Chile —y de hecho, América Latina— ha sido capitalista desde su integración al sistema capitalista mundial durante el periodo colonial (véase Frank, 1967). Llegó a esa conclusión porque en su definición del modo de producción capitalista, las relaciones de cambio tienen precedencia respecto de las relaciones de producción y porque no examinó con detenimiento las relaciones sociales de producción imperantes. En cambio, Laclau asigna mayor importancia a las relaciones de producción en su conceptualización del modo de producción. Afirma que existió un modo de producción feudal en muchas regiones de América Latina, que estuvo articulado con un sistema capitalista dominante (véase Laclau, 1971). Mientras que Frank considera que el crecimiento de las exportaciones agrícolas en Chile consolidó aún más el subdesarrollo de tipo capitalista, Laclau argumenta que tales exportaciones fortalecieron las relaciones serviles de producción y el uso de la coerción extraeconómica (véase Laclau, 1969). Frank cree que el inquilino se proletariza todavía más, en tanto que Laclau expresa sin ambages la opinión de que se incurre en un error al interpretar la creciente extracción de un excedente al inquilino como prueba de su proletarización. A su vez, Ratcliff está en desacuerdo con la caracterización que Laclau formuló de los inquilinos decimonónicos como siervos, y de las grandes haciendas como instituciones feudales (véase Ratcliff, 1973). Arguye que predominó en Chile un modo de producción cuasicapitalista basado en las grandes haciendas agrícolas. En ciertos aspectos los terratenientes actuaron como una clase capitalista al responder con dinamismo a las condiciones de un mercado en expansión, pero en lo que atañe a la fuerza de trabajo instituyeron un modo de producción represivo (término que tomó de Barrington Moore), que se distingue de un sistema capitalista basado en la fuerza de trabajo "libre" (*ibid.*, pp. 82-83).

A nuestro parecer, Laclau no tiene razón cuando afirma que la coerción extraeconómica fue generalizada. Tampoco concordamos con la interpretación hecha por Ratcliff sobre un modo de producción represivo en lo que respecta a la fuerza de trabajo. Los terratenientes no tuvieron necesidad de recurrir a la coerción extraeconómica para asegurarse la oferta de mano de obra. La evidencia disponible indica que hubo un gran número de trabajadores "excedentes" que se establecieron de buena voluntad como inquilinos o que trabajaron como jornaleros subcontratados; o bien directamente como jornaleros estacionales en la hacienda cuando se presentó la oportunidad. Desde luego que la monopolización de la tierra ejercida por los terratenientes ayudó a propiciar esta sobrepo-

blación relativa en las áreas de minifundios. En realidad, la movilidad del trabajo fue bastante intensa, particularmente en la región central, donde predominaba el sistema de haciendas. Entre 1865 y 1907, la tasa de crecimiento anual de la población rural en la región central fue de 0.2%, mientras que la tasa de incremento de la población total fue de 1.4%, lo cual indica la considerable emigración del trabajo desde la sección central rural de Chile (véase Hurtado, 1966, p. 144). Sin embargo, tanto el trabajo migrante estacional como el trabajo migrante permanente, provinieron principalmente de las áreas de minifundios y de los vagabundos que vivían en la periferia de los pueblos, de las áreas de minifundios y del sistema de haciendas (véase Tscherebilo, 1976). Mas esto no indica, de ningún modo, que los inquilinos estuvieran atados a la hacienda por medio de la coerción extraeconómica. Al contrario, se sintieron atraídos a establecerse en la hacienda debido justamente a factores de carácter económico. La perspectiva de adquirir una parcela arrendada de buena tierra, con riego, fungió como un poderoso incentivo no sólo para los trabajadores rurales sin tierras, sino también para los minifundistas, quienes en muchos casos estaban restringidos a la agricultura de temporal en las áreas montañosas de la sierra costera (véase Bauer, 1975, *op. cit.*). Pese a las difíciles condiciones laborales, los inquilinos fueron considerados como priviliegiados, pues gozaban de niveles de vida más altos que otros trabajadores rurales y contaban con un ingreso de subsistencia más seguro, por lo cual no se veían obligados a migrar en busca de trabajo estacional o ingresos adicionales. Algunos incluso se dedicaron al trabajo subcontratado. De esta manera, lejos de verse compelidos a permanecer en las haciendas, los inquilinos temieron la expulsión, que a veces ocurrió cuando la empresa del terrateniente amplió el cultivo directo durante el auge de las exportaciones de trigo, desalojó a los inquilinos originales y empleó a nuevos colonos que estaban dispuestos a trabajar bajo condiciones menos favorables (véase Hagerman Johnson, 1978, p. 638). Así, no había restricciones que afectaran a los inquilinos en las haciendas y los trabajadores podían salir de éstas y buscar otras oportunidades. En resumen, la mano de obra empleada por la hacienda era libre y no se trataba de trabajo forzado.

La caracterización elaborada por Frank también es deficiente, puesto que en ese entonces las relaciones salariales no predominaban en el campo y la mayoría de los campesinos no estaban separados de sus medios de subsistencia. Sin duda, conviene realizar un examen más detallado de las relaciones sociales de producción. En lo que respecta a la empresa campesina "externa", es claro que ésta no era una forma de producción capitalista y que lo más apropiado es analizarla en función de un sistema de pequeña producción mercantil. No obstante, los minifundistas llegaron a depender cada vez más, en forma parcial, de un ingreso salarial para su reproducción de subsistencia, que obtuvieron al

trabajar como jornaleros estacionales en la hacienda. Es sumamente difícil tener una visión precisa de la importancia relativa que tuvo la empresa campesina externa en relación con la interna durante la segunda mitad del siglo XIX. Las pocas evidencias disponibles parecen indicar que la economía inquilinaria fue al menos tan importante como la de los minifundios, cuando menos en función de la superficie bajo cultivo y del número de animales que poseían. Los pequeños productores campesinos "externos" constituían aproximadamente 50% de los propietarios rurales, generaron un 15% (estimado) de la producción agrícola total, probablemente cultivaron no más de 10% de la tierra laborable y emplearon alrededor de 33% de la fuerza de trabajo agrícola activa (véase Bauer y Hagerman Johnson, 1977).

En lo que concierne a las relaciones sociales de producción dentro del sistema de haciendas, es de suma importancia llegar a una comprensión adecuada del inquilinaje. Sin duda, éste fue una institución compleja, puesto que el inquilino no era exclusivamente ni un productor de subsistencia ni un trabajador asalariado. La remuneración que recibía tomaba la forma del usufructo de una pequeña parcela, de algunos bienes de consumo y de un módico pago en efectivo. Se le daban dos parcelas como prestación por la producción (regalías de tierra). Una era el cerco o huerto, una pequeña extensión de tierra alrededor de la casa en que vivía la familia de inquilinos. En el cerco generalmente se cultivaban papa, frijol, maíz, verduras y unos cuantos árboles frutales, y se criaban animales pequeños, tales como puercos y gallinas. La otra parcela era más grande; en ocasiones en ella se cultivaba trigo. El inqulino también tenía el derecho a apacentar cierto número de animales en la hacienda (lo que se llamaba derecho a talaje). Como prestaciones de consumo, le correspondían derechos de vivienda y a veces recolectaba madera del bosque para usarla como combustible. Durante los días que trabajaba en la empresa del terrateniente, le daban comida y un desayuno de pan y té. El inquilino tenía la obligación de trabajar casi todo el año en la empresa del terrateniente cuando así se lo solicitaban, y con frecuencia debía proporcionar los servicios de otro miembro de su familia durante el periodo de siembra y cosecha. A este trabajador adicional se le llamaba peón obligado, o gañán, y podía ser un pariente del inquilino o un allegado (residente) que vivía bajo el mismo techo que la familia. Tanto el inquilino como el peón obligado recibían un pequeño estipendio monetario, así como una ración de alimentos, por los días laborados en la empresa del terrateniente. Una estimación muy burda parecería sugerir que ese pago en numerario representaba aproximadamente la cuarta parte de la remuneración monetaria que percibía un obrero en las minas de nitrato y probablemente constituía, cuando mucho, la tercera parte de los ingresos totales del inquilino.

El inquilino estaba en condiciones de adquirir algunos instrumentos

de producción sencillos, tales como un arado de madera y unos cuantos animales de tiro. Empero, es poco probable que su producción fuera suficiente como para satisfacer las necesidades de subsistencia de su familia. Por lo tanto, el estipendio monetario y la ración de alimentos constituían un ingreso necesario. Con esto se plantea el interrogante sobre la manera de considerar al inquilino: como un productor que pagaba renta en forma de trabajo por el arrendamiento de su parcela, o bien, como un trabajador a quien se autorizaba el uso de una parcela como parte de su retribución. Si es cierto que pagaba renta en forma de trabajo, debemos caracterizar al inquilino como un trabajador servil, a menos que sea posible hablar de una renta capitalista pagada con trabajo. No obstante, a partir de la segunda mitad del siglo XIX —con la transformación del sistema de inquilinaje que surgió de la rápida expansión de la producción de trigo—, se hace menester analizar al inquilino como un proletario remunerado en parte con recursos productivos como una suerte de "pago según los resultados", el cual fungía como un incentivo. De allí que pueda ser considerado como un semiproletario.

Laclau niega categóricamente el hecho de que las transformaciones dentro del sistema de inquilinaje puedan interpretarse como el surgimiento de un proletariado agrícola, en el sentido de que el salario monetario no constituía el elemento principal de los medios de subsistencia del inquilino (véase Laclau, 1969, p. 305). Sin embargo, esa visión es demasiado limitada. Los terratenientes utilizaban el trabajo de los inquilinos como una forma de valorizar el capital y como un mecanismo para aumentar las utilidades capitalistas. Para los terratenientes el inquilinaje no fue tanto una fuente de renta en forma de trabajo como un modo de obtener mano de obra barata y permanente. La producción centralizada, que la empresa del terrateniente realizaba para el mercado, era más importante que la producción de subsistencia a cargo del inquilino. Para el patrón, el precio del trabajo del inquilino era menor de lo que valía, no solamente porque el patrón le daba una remuneración insuficiente para cubrir sus necesidades de reproducción, sino también porque el costo de oportunidad del arrendamiento de la parcela era muy bajo para el primero.[3] El patrón aprovechaba ciertas características de la empresa campesina para sobreexplotar el trabajo de los inquilinos. El trabajo familiar dentro de la empresa del inquilino suministraba en parte los valores de uso necesarios para la reproducción de la unidad, pero cuando los inquilinos

[3] Para el inquilino, el valor de su trabajo era igual al pago en efectivo, más el pago en especie, más el valor de la producción generada en la parcela recibida en usufructo. Para el terrateniente, el precio del trabajo del inquilino equivalía a los pagos en efectivo y especie, más el costo de oportunidad de la parcela para él. Siempre y cuando el valor de la producción generada en la parcela dada en usufructo fuera mayor que el costo de oportunidad de esa misma parcela para el terrateniente, éste pagaba una cantidad por el trabajo del inquilino que era menor a su valor.

tuvieron que hacer frente a una reducción en las regalías y en las remuneraciones —tal como ocurrió en la segunda mitad del siglo XIX— se vieron obligados a aumentar la intensidad del trabajo en su parcela reducida y a buscar empleo asalariado adicional. Debido a la sobreexplotación del trabajo familiar en la parcela arrendada, los valores generados en éstas eran más altos que los que se habrían creado si el terrateniente hubiera cultivado esa tierra directamente con mano de obra asalariada. Mientras las relaciones técnicas de producción de la empresa del terrateniente no fueron muy superiores a las de la empresa del inquilino, siguió siendo provechoso para los patrones utilizar el trabajo de los inquilinos. Esta situación no surgió sino hasta los años treinta del presente siglo.

Los terratenientes incrementaron la producción de trigo no solamente al incorporar un mayor número de inquilinos en el sistema de haciendas y al exigir que se cubriera un mayor número de días laborales en su empresa principal, sino también al emplear a más trabajadores estacionales (llamados "afuerinos"). Éstos recibían una remuneración montearia, una ración de alimentos y, en algunos casos, una vivienda primitiva. Su salario era mayor que el que se pagaba a los inquilinos y peones obligados; con eso era posible atraer mano de obra en los periodos de fuerte demanda. Otra razón fue que no recibían gratificaciones por la producción. A fin de promover mayor velocidad y más horas largas de trabajo diario, parte del pago se hacía a destajo (véase Kaerger, 1901). La mayoría de los afuerinos provenían de áreas de minifundios y muchos eran migrantes.

Una vez más, el trabajo de los afuerinos constituía para los terratenientes una forma barata de mano de obra asalariada, ya que solamente se contrataba cuando era necesario, particularmente en vista del marcado grado de "estacionalidad" de la producción del trigo. Trabajaban unos cuantos días, semanas o meses en la hacienda, y era posible despedirlos en cualquier momento. Además, a diferencia de los inquilinos, en el caso de los afuerinos no se tenían que utilizar los recursos productivos de la hacienda. Desde luego, su salario era insuficiente para cubrir sus necesidades. De esta manera, los terratenientes pagaban un precio por el trabajo de los afuerinos (o sea, el pago de un salario) que estaba por debajo de su valor y que podía ser deprimido hasta el punto de ser equiparado con la diferencia entre las necesidades de subsistencia del trabajador y de su familia, por un lado, y la producción de valores de uso que ellos mismos pudieran obtener en los minifundios, por el otro.

En conclusión, la creciente comercialización de la agricultura y las resultantes transformaciones en las relaciones sociales de producción son factores muy importantes para explicar la tasa de emigración rural, que fué considerable casi desde un principio, entre los años cincuenta del siglo pasado y la década de los treinta de éste.[4]

[4] Esto no quiere decir que el rápido desarrollo del sector minero no haya desempe-

LA PROLETARIZACIÓN Y LA CRECIENTE EMIGRACIÓN RURAL

A finales de los años treinta del presente siglo, las importaciones agrícolas rebasaron las exportaciones de productos del campo por primera vez. De allí en adelante, ha ido aumentando de manera continua el déficit en la balanza de comercio agrícola. Ya para fines de la mencionada década, la población urbana era mayor que la rural y la migración rural-urbana siguió incrementándose a partir de entonces. Es evidente que la producción agrícola no pudo mantener el ritmo de la creciente demanda interna. Al encarecerse cada vez más la incorporación de nuevas tierras al cultivo, fue más difícil ampliar la producción. Para esos años, tanto las fronteras de colonización "internas", como las "externas" habían alcanzado sus límites. Hoy en día, el área de riego sigue siendo la misma que en los años treinta, y el área cultivada incluso ha decrecido ligeramente. Así, el principal medio para aumentar la producción agrícola era incrementar la productividad, lo que sucedió de varios modos. El más importante fue la mecanización que, de hecho, creció en valor a una tasa de 8% anual entre 1945 y 1965 (véase Ballesteros, 1965). Otro modo fue la modificación en la composición de los cultivos, que pasó de los de valor bajo a los de alto valor. De esta manera, el área dedicada a cultivos de un alto valor industrial se amplió en forma significativa y el área de plantaciones frutales casi se duplicó entre 1930 y 1965. Además, también contribuyó a elevar la productividad la mayor utilización de fertilizantes, pesticidas e insecticidas.

Como la mayoría de las innovaciones técnicas arriba mencionadas implicaron la utilización de un alto coeficiente de capital, provocaron una creciente tasa de emigración rural y un incremento relativamente fuerte en la productividad de la fuerza de trabajo. En el sector agrícola, tal productividad creció en 2.2% anual entre 1940 y 1965, lo cual se compara bastante favorablemente con la cifra de 2.6% para la industria (véase Mamalakis, 1976). No es sorprendente que la fuerza de trabajo activa ocupada en la agricultura se incrementara en sólo un 0.5% anual entre 1935 y 1965, mientras que su participación dentro de toda la fuerza de trabajo activa bajara de 37% a 28% durante ese mismo periodo (véase Hurtado, 1966). Según estimaciones hechas por McBride, en 1935 aproximadamente 60 a 70% de la población rural de la parte central de Chile vivía en propiedades grandes (véase McBride, 1936). Ya en 1965, tales propiedades sólo proporcionaban sostén para un 35% de la población

---

ñado papel alguno —sea directa o indirectamente— en estimular la emigración rural. No obstante, en este trabajo realizamos esencialmente un análisis de la relación entre el cambio agrario y la migración.

rural en esa área (véase Bloom, 1973, p. 70). La mayoría de los aumentos en la productividad ocurrieron en las empresas agrícolas medianas y grandes.

Así, en realidad el empleo de trabajadores en las haciendas se redujo 20% durante los diez años que van de 1955 a 1965. La composición de la fuerza de trabajo también cambió conforme se incrementaba la proporción del trabajo asalariado —particularmente el de carácter estacional— respecto al trabajo de los inquilinos (véase Chile, Dirección de Estadística y Censos, 1969).

El aumento especialmente marcado en la productividad del trabajo en las haciendas dio lugar a la proletarización total de la mayoría de los inquilinos desde mediados de los años treinta y, de modo acelerado, a partir de 1950. Debido al cambio significativo en las relaciones técnicas de producción, llegó a ser más provechoso para los terratenientes ocupar mano de obra asalariada que recurrir a la de los inquilinos. La mayor productividad de la empresa del terrateniente implicó que el pago de prestaciones a los inquilinos se volviera más costoso para los terratenientes. En consecuencia, por medio de un proceso de sustitución se reemplazaron las regalías productivas con remuneraciones en numerario.

Convendría presentar algunos datos en este punto del análisis, con el propósito de evaluar la relativa importancia que tuvieron las empresas basadas en el trabajo de los inquilinos y las empresas campesinas externas. Los mejores datos que existen se refieren al año 1955 y reflejan la situación en pleno proceso de proletarización de los inquilinos. En el cuadro 2 se indica que en ese año, la mano de obra de la empresa de los inquilinos fue tan importante como la de los minifundistas. No obstante, en función del valor de la producción, la primera generó más de lo doble que la última. De este modo, la proletarización total de los inquilinos ejerció una influencia importante sobre el proceso de desintegración del sector de subsistencia en las áreas rurales y sobre la tasa de emigración (interna) rural. El cuadro 2 también muestra la concentración de la tierra entre las empresas medianas y grandes.

La proporción de los trabajadores empleados en las empresas de los inquilinos respecto del total de la población agrícola económicamente activa, decreció de un nivel máximo de 40% en 1935, a 25% en 1955 y a 12% en 1965 (véanse Chile, Oficina Central de Estadísticas, 1938; Chile, 1960 y Chile, 1969). Además, la proporción de los trabajadores asalariados en la población agrícola activa se elevó notablemente de 17% en 1955 a 41% en 1965 (véanse Chile, 1960 y Chile, 1969). Así, decrecieron el número absoluto y la proporción relativa de los inquilinos en la fuerza de trabajo empleada por las empresas de terratenientes. No obstante, en la región central (donde predominaba el sistema de haciendas) los inquilinos aún representaban 28% de los trabajadores empleados por empresas de terratenientes en 1965, mientras que los volunta-

rios (trabajadores asalariados semipermanentes ocupados que con frecuencia residían en el hogar del inquilino) representaban 20 por ciento.

La proletarización del inquilino también se vuelve evidente con el incremento en la proporción de sus ingresos derivados del trabajo asalariado. Se calcula que hacia principios de los años cuarenta del presente siglo, aproximadamente un tercio de sus ingresos totales provenía de su remuneración monetaria y su ración alimentaria (véase Chile, Dirección de Estadística, 1945), mientras que en 1965 esa proporción había ascendido a más o menos la mitad (véase ICIRA [Instituto de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria], s/f). Sus demás ingresos provenían de su papel como productor en su empresa. Por otra parte, la legislación obligaba a los terratenientes a pagar en efectivo una creciente proporción del salario mínimo del inquilino, la cual creció de 25% en 1953 —año en que se legisló sobre el salario mínimo en el campo— hasta 75% en 1965. Además, fue disminuyendo de modo constante el número de implementos y animales de tiro que poseían los inquilinos. Los datos sobre la región central muestran que en 1965 el 45% de los inquilinos no contaban con arados de hierro y 66% no tenían animales de tiro (véase Schejtman, 1970). Incluso el 82% de los inquilinos dependía de los terratenientes o de otros campesinos para que les proporcionaran instrumentos de producción de alguna clase. Gracias a que tenía a su disposición instrumentos de producción muy superiores —especialmente maquinaria—, la empresa del terrateniente amplió su participación productiva en la empresa del inquilino al dedicarse a arar la tierra y cosechar los cultivos para éste. Los mismos datos revelan que en 60% de las empresas de inquilinos, el terrateniente se encargaba de preparar la tierra antes de la siembra. El 9% de las haciendas ofrecía ya una "ración cosechada" a los inquilinos (es decir, había eliminado la regalía de tierra —excepto el goce— y la había reemplazado con la producción equivalente, que los inquilinos obtenían al cultivar la tierra ellos mismos).

Los sistemas de inquilinaje y aparcería sólo eran provechosos para los terratenientes mientras la plusvalía obtenida del trabajo del inquilino siguiera siendo mayor que la que se extraía de los trabajadores remunerados exclusivamente mediante un salario en efectivo, y mientras la renta de la aparcería siguiera siendo mayor que las utilidades que los terratenientes pudieran percibir al explotar la tierra por su cuenta. Cuando la productividad de la empresa del terrateniente se incrementó, causando alzas en las utilidades por hectárea y, por ende, en el costo de oportunidad de la tierra, se dio un proceso de sustitución a favor del empleo de trabajadores asalariados exclusivamente. Como resultado, los trabajadores asalariados del medio rural desempeñaron un papel cada vez más importante en la oferta total de mano de obra para el sistema de haciendas. Los terratenientes ocupaban una mano de obra asalariada de dos tipos. Uno era el trabajador voluntario, quien vivía con el inquilino y

su familia pero se le contrataba sólo en caso necesario, dándole un salario y una ración de alimentos por los días que trabajara. En promedio, los voluntarios trabajaban 188 días al año en la empresa del terrateniente, en contraste con 254 días en el caso de los inquilinos.[5] El otro tipo de mano de obra contratada en las haciendas era el afuerino. A este trabajador se le consideraba como "alguien de fuera" porque no radicaba permanentemente en la hacienda ni tampoco estaba sujeto a ella, pues solamente laboraba en ciertas estaciones. Los afuerinos trabajaban un promedio de 67 días en una empresa determinada de un terrateniente (véase Kay, 1971). Se trataba de minifundistas, trabajadores del pueblo o "torrantes" (trabajadores migrantes permanentes). Es posible que de 30 a 50% de los afuerinos estuvieran vinculados, de un modo u otro, con alguna forma de producción para la subsistencia, pero muchos también se quedaban desempleados durante varios meses (véase Marín, 1969). Aun así, 85% estaban empleados como afuerinos durante más de seis meses del año, ya que trabajaban en diversas haciendas (véase Zemelman, 1967). De este modo, para 1965 la fuerza de trabajo de la empresa del terrateniente en la región central, donde el inquilinaje había sido predominante, estaba compuesta por inquilinos en tan sólo 28%, por voluntarios en 20% y hasta en 40%, por afuerinos. Sin embargo, hablando de días laborales al año, los afuerinos representaron solamente una quinta parte del total (véase Kay, 1971).

Marx consideró que la posesión de pequeñas parcelas no era más que una etapa de transición en el desarrollo de la agricultura capitalista. Sostuvo que los siguientes factores destruirían la pequeña propiedad: la eliminación de la industria casera rural por la industria de gran escala; el gradual empobrecimiento y agotamiento de los suelos bajo cultivo; la usurpación de tierras comunales por los grandes terratenientes, y la competencia proveniente de la agricultura capitalista de gran escala (véase Marx, 1966, p. 807). Al mismo tiempo que uno concuerda, en términos generales, con estas proposiciones, es necesario reconocer que en el proceso del desarrollo capitalista de la agricultura, la propiedad campesina ha exhibido una capacidad extraordinaria de supervivencia. En tanto que ha desaparecido en algunos países, ha permanecido en otros, particularmente en los dependientes. Pese a la aparente falta de habilidad del capitalismo para destruir la propiedad campesina, el capital ha logrado absorber a los productores campesinos cada vez más, dejándolos solamente con la propiedad formal de sus tierras.

Es cierto que la mayoría de las industrias caseras rurales han desaparecido en Chile, por lo que se ha visto mermada la capacidad del campesino para percibir ingresos adicionales mediante actividades no agrícolas. Los derechos comunes a tierras de pastoreo, que permitían a los

[5] Los datos se refieren a la región central en 1965. Véase Kay (1971).

campesinos criar ganado y sostener a sus animales de tiro, ya habían sido eliminados durante el periodo colonial. Las áreas de los minifundios también experimentaron una crisis ecológica que fue especialmente aguda en ciertas partes de la costa debido a la erosión de los suelos. Entre 1919 y 1936, la proporción de minifundios respecto al número total de granjas aumentó ligeramente de 41 a 44%. Después de 1936, esa proporción bajó un poco a 37% en 1955 y, posteriormente, decayó de modo más rápido a 28% en 1965 (véanse Chile, Dirección General de Estadística, 1933; Chile, 1960, y Chile, 1969). En términos absolutos, el número de empresas tipo minifundio se incrementó entre 1919 y 1936, aunque sufrió un descenso continuo de allí en adelante. El tamaño promedio de esas fincas permaneció más o menos igual entre 1930 y 1955; a saber, de 1.6 hectáreas y 1.4 hectáreas, respectivamente, y llegó a 2.0 hectáreas en 1965 (véanse Chile, 1933; Chile, 1960, y Chile, 1969). Eso podría indicar que los minifundios más pequeños tendían a desaparecer conforme su fuerza de trabajo se proletarizaba completamente. No obstante, sería necesario contar con datos adicionales para llegar a una conclusión definitiva.

Otro factor por el que la producción de mercancías en pequeña escala no era tan viable consistió en la creciente presión demográfica sobre los limitados recursos agrarios. En Chile, entre 1955 y 1965, los minifundios absorbieron una cantidad cada vez mayor de la fuerza de trabajo rural, no sólo en términos absolutos (38%) sino también en términos relativos (de 13 a 17%, respectivamente).

Dados los factores arriba mencionados que, junto con otros, actuaron en contra de los minifundios, ¿cómo se puede explicar que éstos hayan perdurado? En primer lugar tenemos la relación de dependencia; la perpetuación del sector de subsistencia fue resultado del proceso de desarrollo capitalista dependiente que, a su vez, requirió la reproducción constante de aquél. Quizá sea útil esclarecer lo anterior con un ejemplo. Al igual que muchos otros países latinoamericanos, Chile inició un proceso de industrialización basada en la sustitución de importaciones a consecuencia de la crisis de los años treinta del presente siglo. Mediante la internacionalización del capital, el proceso de industrialización en los países dependientes dio lugar a modelos distorsionados de producción y consumo y a la adopción de tecnologías inadecuadas. Semejante proceso de industrialización creó insuficientes oportunidades de empleo y, así, fue imposible para muchos pequeños productores abandonar la producción de subsistencias. De esta manera se reprodujo constantemente en el sector de subsistencia una gran reserva de población excedente, por lo que los salarios en el sector industrial se mantuvieron muy por debajo de los incrementos en la productividad. Eso tal vez originó mayores utilidades en el sector industrial o permitió que ciertas industrias ineficientes siguieran existiendo. En efecto, la estrategia industrial de un sistema

dependiente no se preocupa por ampliar el mercado interno mediante una reducción del desempleo o una redistribución del ingreso a favor de los sectores de subsistencia.

En segundo lugar, los pequeños propietarios pueden trabajar simplemente para la reproducción y la subsistencia y no para obtener ganancias. Como parte de una respuesta abstracta se ha observado que:

> Para el campesino propietario de una parcela, el límite de la explotación no se fija por la utilidad promedio del capital, ya que él es un pequeño capitalista; ni tampoco, por otra parte, por la necesidad de pagar una renta, ya que es un terrateniente. El límite absoluto para el campesino como pequeño capitalista no es más que el salario que se paga a sí mismo después de deducir sus costos reales. Siempre y cuando el precio del producto cubra ese salario, cultivará su tierra, a menudo por una remuneración reducida a un mínimo físico. (Véase Marx, 1966, pp. 805-806).

En la agricultura basada en la parcelación, por lo general el capital puede adueñarse de parte de la "renta" y de las "utilidades", mientras que el campesino considera su empresa como un medio de subsistencia. Esta absorción formal de los propietarios campesinos por el capital ya había llegado a un nivel tan marcado en Chile que según nuestras estimaciones (basadas en datos de CIDA [Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola] e ICIRA), el ingreso per cápita de los minifundistas era ligeramente menor que el de los diversos tipos de trabajadores y arrendatarios que formaban parte del sistema de haciendas (véanse Kay, 1971; CIDA, 1966 e ICIRA, s/f). Esto indica que pese a todos los esfuerzos hechos por los pequeños propietarios campesinos para aumentar su producción excedente, sea mediante el mecanismo de la plusvalía absoluta o de la plusvalía relativa, su tecnología había quedado tan rezagada respecto a la de los terratenientes y demás capitalistas que estos últimos grupos —además de apropiarse de rentas y utilidades— estaban en condiciones de pagar mejores salarios a los trabajadores de lo que el pequeño propietario se pagaba a sí mismo. Naturalmente, la creciente presión demográfica sobre los minifundios también explica por qué sus ingresos habían quedado por abajo de los de los trabajadores en las haciendas. Sin embargo, una ventaja que los minifundistas tuvieron respecto a los trabajadores asalariados consistía en el empleo permanente y, por ende, en una mayor seguridad para obtener ingresos a lo largo de sus vidas. Empero, aun eso se hizo menos seguro con el tiempo.

Por último, los pequeños propietarios dedicados a la agricultura de subsistencia pudieron hallar trabajo asalariado estacional cada vez con mayor facilidad. Dadas las crecientes presiones demográficas sobre el sector de minifundios, se volvió esencial que consiguieran otras fuentes de ingresos. Esto llegó a ser posible gracias al mayor número de empleos temporales —en comparación con los permanentes— ofrecidos por las

empresas de terratenientes y otras empresas capitalistas, no solamente en el sector rural sino también en el urbano, que no vaciló en aprovechar la mano de obra tan barata proporcionada por los productores dedicados a la subsistencia. Fue así como los minifundistas se convirtieron en semiproletarios.

En conclusión, el marcado aumento en la tasa de emigración (interna) rural posterior a 1940 se debió, fundamentalmente, a la rápida mecanización de las haciendas. Tan sólo entre 1955 y 1965, las haciendas expulsaron a alrededor de la quinta parte de su fuerza de trabajo y redujeron su ocupación de toda la población agrícola activa de 50 a 45% (véanse Chile, 1960, y Chile, 1969). Esa alta tasa de expulsión de la fuerza de trabajo de las haciendas aceleró las presiones demográficas sobre los minifundios en una medida sin precedente y forzó una inmigración neta de la mano de obra hacia los minifundios, causando un incremento en la población activa de éstos de 3.8% durante el mismo periodo (*ibid*). La mayor parte de la emigración rural provino de las haciendas. Sin embargo, como contraparte de la modernización capitalista de éstas, los minifundios se vieron forzados a desempeñar cada vez más la función de una reserva de mano de obra rural, particularmente para las empresas agrícolas capitalistas.

Por lo general, los detallados y sofisticados análisis estadísticos hechos en años recientes apoyan estas conclusiones. Tanto los estudios que utilizan análisis de regresión como los que emplean análisis diacrónicos, identifican el importante efecto positivo que el nivel de mecanización tuvo sobre la tasa de emigración rural en Chile (véanse Weiss-Altaner, 1975 y Long, 1974). Las investigaciones de Weiss-Altaner, que cubren el periodo de 1910 hasta 1960, también subrayan la importancia que tuvo la disponibilidad de tierras en la conformación de las oportunidades de ingresos en la agricultura y, por lo tanto, en la modificación de la situación demográfica. Según dicho autor, después de 1940, la terminación de la expansión agraria también da razón de la incapacidad de la agricultura para absorber la mano de obra y del consiguiente incremento en la tasa de emigración (interna) rural. Por su parte Long, cuyo análisis data de 1952, también señala la creciente tasa de desempleo y subempleo en el medio rural, así como el impulso tecnológico en ese medio, como factores que tuvieron un efecto importante sobre la emigración rural neta.

El estudio realizado por Lira —que se limitó a unas cuantas provincias del valle Central— demostró las siguientes correlaciones significativas desde un punto de vista estadístico. Los factores que causaron un aumento en la tasa de emigración neta fueron un mayor grado de mecanización y concentración de la tierra, mientras que los que propiciaron un descenso en esa tasa fueron el creciente número de empresas tipo minifundio, y un incremento de la superficie bajo cultivo y de la dedicada

a legumbres (*chacra*) (véase Lira, 1976). Si se aplican al nivel nacional las correlaciones formuladas por Lira, se tiene que llegar a la conclusión de que la tasa de emigración rural aumentó entre 1955 y 1965, porque la mecanización y la concentración de la tierra se intensificaron (aunque el incremento de esta última fue muy ligero), mientras que el número de minifundios, el área cultivada y la superficie dedicada al cultivo de legumbres decrecieron (véanse Chile, 1960 y Chile, 1969).

Un estudio comparativo de tipo más general que abarca Chile, Colombia, Costa Rica y Perú, brinda aun más apoyo a nuestro análisis (véase Shaw, 1976). El modelo estadístico elaborado por Shaw para el caso chileno, señala que hubo una correlación muy fuerte entre las variables que reflejaban diferencias entre las provincias en cuanto al sistema de tenencia de la tierra y al crecimiento demográfico, por un lado, y la tasa de migración rural neta, por el otro. Encontró que Chile tenía uno de los índices más altos de concentración de la tierra en América Latina y una de las tasas más elevadas de emigración (interna) rural. Además, fue uno de los pocos países latinoamericanos cuya población rural decreció en términos absolutos. En contraste, Costa Rica contaba con una estructura de tenencia de la tierra considerablemente menos dispareja y una de las tasas más bajas de emigración rural (a nivel interno) en América Latina.

Un factor que a menudo se pasa por alto en los análisis de la migración es el papel que juega el Estado. En Chile, el Estado desempeñó un papel clave en la economía a partir de los años treinta del presente siglo. Sin duda, las políticas económicas estatales influyeron de modo importante sobre la creciente tasa de emigración rural en Chile después de 1940. La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones funcionó en contra del sector agrícola, o bien no lo tomó en cuenta. La política de alimentos baratos que se llevó a cabo mediante controles sobre los precios de los productos agrícolas y subsidios para las importaciones agrícolas, tuvo un efecto negativo sobre la tasa de rendimientos a las inversiones en dicho sector. Después de 1930 se dio un cambio radical en la situación en la que la producción agrícola crecía a una tasa mayor que la población. Entre 1930 y 1964, la producción agrícola creció a una tasa anual de 1.8%, mientras que la población aumentó en 2.2% anual y la demanda de productos agrícolas en más de 3.0% al año. Durante los años treinta, las exportaciones agrícolas aún rebasaban las importaciones de productos del campo; empero, debido a la creciente brecha entre la producción y la demanda a nivel interno, la balanza de comercio fue cada vez más negativa, hasta el grado de que las importaciones agrícolas consumieron la quinta parte de las divisas captadas por el país en 1964. La baja tasa de rendimientos a las inversiones en la agricultura, hizo incluso decrecer el área cultivada entre 1955 y 1965, lo cual ejerció un efecto negativo sobre el empleo rural. Además,

el diferencial entre los ingresos rurales y urbanos siguió modificándose a favor del sector urbano; eso dio un estímulo adicional a la emigración rural (a nivel interno).

Por otra parte, las políticas del gobierno agravaron la alta tasa de emigración rural al subvencionar las importaciones de maquinaria agrícola. En lugar de fomentar cambios tecnológicos que desplazaron la fuerza de trabajo, el gobierno debió haber asignado mayor prioridad a las tecnologías que hicieran extensivo el uso de la tierra. Con esto nos referimos a semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, etc., que generan una mayor demanda de trabajo, especialmente si dan lugar a modelos de cultivo con un mayor coeficiente de utilización de mano de obra. Desde luego, el principal obstáculo para la superación de la tasa reducida de crecimiento agrícola y para la adopción de tecnologías de un alto coeficiente de mano de obra, es el sistema de tenencia de la tierra. De esta manera, la monopolización de la tierra y del capital por parte de los terratenientes constituyó uno de los factores más importantes que influyeron en la alta tasa de emigración rural (a nivel interno), puesto que originó un proceso de modernización capitalista con una tasa muy baja de incremento en la producción y una tasa muy pronunciada de expulsión de la mano de obra. Sólo durante el gobierno del Partido Demócrata Cristiano se hizo un intento por modificar la estructura de la tenencia de la tierra a través de un programa de reforma agraria.

La reforma agraria: 1964-1973

Durante este periodo se introdujo una importante reforma agraria que se inició con el gobierno del Partido Demócrata Cristiano (1964-1970) y terminó con el régimen de la Unidad Popular (1970-1973). La reforma agraria y la sindicalización de los trabajadores rurales brindaron por primera vez a los campesinos una posición importante en términos de influencia política. Bajo ambos gobiernos, el papel del Estado se modificó considerablemente y se buscó una nueva relación con el capital extranjero. Por otra parte, los dos regímenes dependieron —aunque en diferentes medidas— de la movilización política masiva de la clase media, de los trabajadores urbanos y del campesinado. Las actividades políticas se convirtieron en políticas de masas. Además, ambos gobiernos intentaron resolver la crisis del capitalismo dependiente. Sin embargo, mientras que los demócrata-cristianos se esforzaron por reformar el sistema del capitalismo dependiente, los dirigentes de la Unidad Popular pretendieron desafiarlo e iniciar un régimen socialista.

El modelo de la acumulación de capital basado en la "fase fácil" de industrialización en función de la sustitución de importaciones (es de-

CUADRO 2
IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS DIVERSOS TIPOS DE EMPRESAS AGRÍCOLAS EN CHILE, 1955

Tipo de empresa agrícola	*Porcentaje de empresas*	*Porcentaje de la población agrícola activa*	*Porcentaje de la tierra cultivable*	*Porcentaje de tierras cultivadas anualmente*	*Tamaño promedio (en hectáreas cultivables)*	*Porcentaje del valor de la producción*
Arrendatarios						
Inquilinos	39	25	2.5	7.5	1.2	9.9
Aparceros	9	6	7.0	30.0	13.0	13.8
Propietarios						
Minifundios	19	26	1.0	1.7	1.0	3.8
Familiares	21	16	10.6	9.8	9.8	12.2
De tamaño mediano y grande	12	27*	78.9	51.0	128.8	60.3
Total	100	100	100	100		100

* Se tiene que agregar a esta cifra la mayor parte de la población agrícola activa de las empresas de inquilinos, ya que la mayoría de éstos trabajaban también en empresas medianas y grandes.

FUENTE: CIDA (1966, pp. 162, 206).

cir, la producción de bienes de consumo), entró en crisis a finales de los años cincuenta de este siglo. Dicha crisis se debió principalmente a constreñimientos en el mercado en cuanto a los productos industriales, y a limitaciones de divisas, pues ambos factores obstaculizaron la transición de la producción de bienes de consumo hacia la de bienes de capital. El gobierno demócrata-cristiano reformista de Eduardo Frei, trató de resolver las crisis política y económica. En el ámbito político, intentó establecer un nuevo sistema de alianzas de clase, centrado en aquellos segmentos de la burguesía y de la clase media dispuestos a la modernización, incorporando al mismo tiempo a los sectores populares no organizados, principalmente los habitantes de ciudades perdidas y los campesinos, como elementos subordinados. La clase media fungió como una clase política en el sentido de que administró el sistema político y el Estado. A través de una alianza popular como ésta y mediante la utilización del aparato del Estado, los demócrata-cristianos esperaban modernizar los sectores tradicionales de la burguesía y, al mismo tiempo, hacer frente al reto que planteaban para el sistema capitalista los partidos marxistas, el proletariado organizado en los sectores industrial y minero, y algunos sectores del campesinado.

El régimen de los demócrata-cristianos hizo esfuerzos por resolver el problema económico al negociar una nueva relación de dependencia con el capital extranjero y al instituir una reforma agraria. Su política respecto al capital extranjero se basó en la "chilenización" de las grandes minas de cobre de propiedad norteamericana y en la creación de empresas mixtas con capital extranjero para desarrollar un sector industrial de bienes intermedios y bienes de capital. El Estado compró 51% de las acciones de las compañías de cobre más grandes y, al mismo tiempo, ofreció incentivos fiscales para las empresas extranjeras con el propósito de fomentar las inversiones y la expansión de la producción. El crecimiento de las exportaciones de cobre habría de constituir una de las principales soluciones para las limitaciones impuestas por la escasez de divisas.

Con la reforma agraria, los demócrata-cristianos pretendieron estimular la producción agrícola, elevar el nivel de vida de los campesinos y obtener su apoyo político. Luego, el gobierno de Frei tenía la intención de llevar a su término la transición agraria hacia una forma capitalista eficiente, completando al mismo tiempo la incorporación política de los grupos marginales a la sociedad. Los crecientes ingresos de los campesinos abrirían más el mercado interno de productos industriales, y el incremento en la producción agrícola reduciría la necesidad de importar productos del campo. Tales políticas fueron diseñadas para generar crecimiento económico, cierta redistribución del ingreso y estabilidad política.

Se proyectó elevar la producción agrícola por medio de dos tipos de

políticas, a saber, la expropiación de todas las haciendas que fueran ineficientes y no alcanzaran las normas declaradas de eficiencia en un periodo determinado y el otorgamiento de incentivos a los productores medianos y grandes que estuvieran dispuestos a modernizar sus operaciones. Los incentivos tomaron la forma de facilidades especiales de crédito subvencionado para adquirir maquinaria, semillas mejoradas, razas superiores de ganado, fertilizantes, etc. La legislación de la reforma agraria también incluyó disposiciones especiales en la forma de compensaciones inmediatas en efectivo para los grandes terratenientes cuyas tierras fueron expropiadas pese a que habían hecho inversiones después de que el gobierno de Frei llegó al poder. Asimismo, el gobierno elevó los precios de los productos agrícolas, subvencionó el precio que se pagaba a los productores y garantizó precios mínimos para algunos productos sujetos a acuerdos de compra por parte del sector público. Tales políticas dieron resultados conforme fueron aumentando las inversiones agrícolas y los grandes terratenientes mejoraron la productividad de sus fincas (véase Ringlien, 1971). La tasa de crecimiento anual de la producción agrícola aumentó más del doble en comparación con el periodo anterior. Paradójicamente, la mayor parte del incremento en la producción provino del sector agrícola privado y no del sector de fincas expropiadas (al que se refiere como el sector reformado) (véase Smith, 1975). Sin embargo, eso no es tan sorprendente, ya que menos de 18% de las tierras fueron expropiadas (expresado en términos de hectáreas irrigadas básicas —HIB—, lo cual significa que se normalizaron tierras de distintas calidades). Una de las principales intenciones de la reforma agraria era presionar a los terratenientes para que modernizaran sus operaciones. Se expropió menos de un tercio de las grandes haciendas y la mayoría de ellas lograron retener lo mejor de sus instalaciones como reserva (una granja más chica, cuya extensión no rebasara las 80 HIB). También es necesario tomar en cuenta que los terratenientes retiraron la mayor parte de su maquinaria y ganado cuando se les expropiaron sus tierras. De hecho, considerando el bajo nivel de acumulación de capital, el sector reformado funcionó relativamente bien en términos de producción (*ibid*). No obstante, absorbió una cantidad importante de recursos financieros, técnicos y burocráticos del Estado.

El objetivo de elevar el nivel de vida de los campesinos se alcanzó de diferentes maneras. Los campesinos que se beneficiaron con la redistribución de la tierra disfrutaron de enormes mejorías en sus ingresos, pero eso fue cierto para tan sólo 7% de todos los obreros agrícolas. Tuvieron un impacto más generalizado el incremento en el salario mínimo para el trabajo agrícola, y los esfuerzos hechos por el gobierno para hacer valer la legislación en materia de seguridad social. Por otro lado, la organización de los trabajadores rurales en sindicatos forzó a muchos patrones a respetar el salario mínimo y las prestaciones de seguridad so-

cial. A menudo los trabajadores organizados lograron negociar aumentos de sueldo por arriba del mínimo. Se calcula que los ingresos de los trabajadores permanentes en las haciendas y en las fincas expropiadas aumentaron 30% entre 1965 y 1970, mientras que los ingresos per cápita de los chilenos en general subieron solamente 13% durante dicho periodo (véanse Cortázar y Downey, 1976, p. 3).

Con respecto a la meta gubernamental de la incorporación política, se promulgó legislación que facilitó la sindicalización y fomentó de modo activo la organización de los campesinos. El número de trabajadores rurales afiliados a los sindicatos aumentó dramáticamente de unos 2 mil en 1965, a 140 mil en 1970. Los minifundistas fueron organizados en comités y cooperativas de campesinos, cuyos miembros ascendieron a unos 100 mil en 1970. Así, aproximadamente 40% de los trabajadores rurales llegaron a afiliarse a sindicatos o comités de campesinos.

Aunque la reforma agraria creó mayores oportunidades de empleo, la migración siguió incrementándose entre 1965 y 1970. Tal como se indica en el cuadro 1, durante la década de 1960-1970, la población rural decreció en términos absolutos por primera vez y la tasa de emigración (interna) rural aumentó. La ausencia de un censo de población para el año 1965 impide tener una visión más precisa del efecto que la reforma agraria tuvo sobre la migración. Aun así, es posible obtener datos de intervalos quinquenales, referentes a toda la población agrícola activa, al combinar los censos de población de 1960 y 1970 con los censos agrícolas de 1955 y 1965. Es probable que las tendencias entre la población agrícola activa reflejen con bastante exactitud las de toda la población rural. El meticuloso estudio de Corvalán corrigió algunos de los errores, tales como los dobles registros, presentes en los datos de los censos agrícolas (véase Corvalán, 1976). A partir de sus datos (p. 13), hemos calculado la tasa anual de cambio de la población agrícola activa como se detalla a continuación: 1955-1960, 0.73%; 1960-1965, -0.48%; 1965-1970, -1.44%. Esto demuestra que durante los años de la reforma agraria, la tasa de emigración incluso aumentó más, lo cual confirma las indicaciones de los datos de intervalos decenales. Según Corvalán, esta creciente tasa de emigración rural explica en gran medida el descenso en la tasa del desempleo agrícola equivalente, que pasó de 21.7% en 1955, a 17.2% en 1965 y a 13.2% en 1970.

Un estudio que Lira realizó de la región central de Chile, mostró que en una provincia en que la reforma agraria fue intensa, la tasa de emigración rural decreció entre 1960 y 1970, mientras que en otra provincia en que se expropió un número reducido de tierras, la tasa de emigración rural experimentó uno de sus incrementos más pronunciados (véase Lira, 1975, pp. 42-43). No obstante, estos datos son demasiado generales y no permiten llegar a conclusiones firmes en lo que se refiere al efecto de la reforma agraria sobre la migración. Afortunadamente, los

datos provenientes de una investigación sobre las grandes haciendas en el Chile central, facilitan un análisis más detallado de algunos posibles efectos de la reforma agraria sobre la migración. Se obtuvo información de una muestra representativa de 105 haciendas para el ciclo agrícola 1965-1966 hecha por ICIRA, el principal instituto de investigaciones sobre la reforma agraria en Chile en ese momento. Cinco años más tarde (1970-1971) el Land Tenure Centre* de la Universidad de Wisconsin volvió a investigar esas haciendas, constituidas entonces en 215 granjas a través de una subdivisión privada (para evadir la expropiación) y de las reservas otorgadas a los terratenientes. De esta manera, es posible lograr una visión precisa del efecto que tuvo la reforma agraria sobre las haciendas durante el gobierno de Frei. Especialmente pertinentes para este estudio son los datos sobre empleo.

Ya se ha mencionado que entre 1955 y 1965, las haciendas redujeron en 20% el número de trabajadores que ocupaban. La reforma agraria invirtió esa tendencia, pues el número de individuos activos subió en 6% entre 1965 y 1970, lo cual equivalió a 1.2%, expresado en función de una tasa de crecimiento anual (véase Ortega, 1975, p. 29). Eso fue aproximadamente la mitad de la tasa anual de crecimiento demográfico. Sin embargo, la mayor parte del aumento en el número de trabajadores empleados se explicó por las granjas expropiadas (asentamientos), cuya fuerza de trabajo permanente aumentó en 21 por ciento.[6]

Otro estudio de 100 asentamientos realizado en 1970 en la región central de Chile, indicó que la fuerza de trabajo total y la fuerza de trabajo permanente aumentaron 30 y 22%, respectivamente, en comparación con la época anterior a la expropiación (véase Departamento de Desarrollo Rural, Universidad Católica, 1972, p. 71).

Un hecho interesante es que la composición estructural de la fuerza de trabajo cambió de un modo bastante significativo. El número de trabajadores permanentes (inquilinos y voluntarios) que se convirtieron en "asentados" y "socios", respectivamente, en los asentamientos, aumentó en las empresas expropiadas y —en menor medida— en las reservas, aunque permaneció estable en las haciendas y decreció en las haciendas privadas que habían sido subdivididas. Todos los tipos de empresa, salvo las reservas, ocuparon a un mayor número de afuerinos.[7] No obstante, en términos del número total de jornadas trabajadas por éstos, se observan dos situaciones opuestas. Mientras que el número de jornadas trabajadas al año por los afuerinos aumentó mucho en las haciendas, en los demás tipos de empresa —y particularmente en los asentamientos— se redujo. Como resultado, el empleo de afuerinos —expresado en tér-

* N. de la T.: Centro de Tenencia de la Tierra.

[6] Cifra calculada a partir de datos presentados por Cortázar y Downey (1976, p. 26).

[7] Se hizo el cálculo con base en datos presentados por Cortázar y Downey (1976).

minos del número total de días laborados— se incrementó solamente en las haciendas y bajó en las demás empresas, con el efecto de que disminuyó muy ligeramente para la muestra en su conjunto (véanse Cortázar y Downey, 1976).

En resumen, las haciendas expropiadas absorbieron mano de obra, pero solamente bajo la forma de trabajadores permanentes, mientras que el sector de fincas privadas absorbió poca mano de obra, limitándose ésta a la de carácter estacional.

El sector reformado creó oportunidades de empleo más permanente debido a su giro hacia una pauta de cultivos de un coeficiente más alto de uso de mano de obra, lo más lógico en vista de su escasez de capital. Mientras tanto, el sector privado ocupó muy poca mano de obra adicional y modificó su pauta de demanda hacia la mano de obra estacional, por varios motivos. Los salarios rurales se habían acrecentado considerablemente, al igual que los pagos de seguridad social. Era posible evitar dichos gastos si se empleaban trabajadores estacionales no sindicalizados, quienes, además, no ejercían mucha presión para que se expropiaran las haciendas.

El sector reformado pudo haber absorbido un número aún mayor de trabajadores de no haber sido por la escasez de capital activo y por su estructura orgánica particular. En el momento de establecer los asentamientos, la idea fundamental del gobierno era que éstos se desarrollaran en granjas familiares privadas, que podrían conservar algunas características del sistema de cooperativas si sus miembros así lo deseaban. Por lo tanto, en los cálculos sobre el número de familias que habrían de establecerse de esa manera después de la expropiación, predominó el criterio de la granja familiar (la así llamada "cabida potencial"), lo cual limitó eficazmente el número de familias que podían beneficiarse con esta medida. Por otra parte, tales beneficiarios tenían un interés directo en restringir el ingreso de nuevos miembros a los asentamientos ya que eso habría reducido la cantidad de tierras que se distribuirían, a la larga, a cada uno de ellos, y la magnitud de las ganancias de la empresa colectiva que compartirían. La escasez de capital activo dificultó la expansión de la superficie cultivada y reforzó el giro hacia los cultivos de un alto coeficiente de mano de obra. Se siguió dedicando un elevado porcentaje de las tierras al pastoreo natural y a cultivos extensivos, tales como los de cereales.

Dado que en el sector de haciendas en su conjunto el número de personas ocupadas creció 6%, conviene preguntar cuáles fueron los factores causantes del aumento en la tasa de emigración rural. En primer lugar, debe recordarse que la investigación de 1970-1971 se refiere a la región central de Chile, donde la reforma agraria fue más intensa. Es posible que buena parte de la emigración rural se haya originado en otras regiones. En segundo lugar, el sector de granjas capitalistas de menos

de 80 HIB, aprovechó los subsidios gubernamentales para maquinaria y equipo e incrementó el coeficiente de capital de sus operaciones, con el consiguiente desplazamiento de la mano de obra (véase Echeñique, 1970). Esto se justificó aún más debido al considerable incremento en los costos del trabajo. A nuestro parecer, este sector de granjas muy productivas —de 20 a 80 HIB— es el que representó la mayor parte del aumento en la tasa de emigración rural. En tercer término, es posible que el sector de minifundios, que había acumulado una población excedente, haya "cedido" un mayor número de sus miembros al sector urbano. Ya que la mayoría de los trabajadores estacionales eran minifundistas, sus oportunidades para el empleo fueron restringidas por el descenso en la demanda de mano de obra estacional —expresada en el número de días—, especialmente en los asentamientos. Algunos minifundistas también eran aparceros y este arreglo virtualmente desapareció en los asentamientos (véase Departamento de Desarrollo Rural, 1972, p. 71). Probablemente la aparcería llegó a ser menos común en las granjas privadas debido a las nuevas medidas legislativas que, entre otras estipulaciones, la prohibieron de manera específica en las tierras reformadas. Así, puesto que otra fuente de ingresos para los minifundistas fue eliminada, éstos se vieron impulsados a emigrar (véase Bloom, 1973). Otro factor pudo haber sido la mayor facilidad para trasladarse a las ciudades perdidas en los centros urbanos. La política gubernamental de proporcionar más recursos a dichas áreas y la expansión masiva de la vivienda urbana, junto con una política menos represiva hacia las invasiones de tierras en las ciudades por parte de los migrantes rural-urbanos, sin duda animaron a los minifundistas a migrar hacia las áreas urbanas.

La reforma agraria y la sindicalización de los obreros rurales fueron factores importantes que crearon divisiones en la burguesía y fortalecieron el apoyo en favor de una alternativa socialista entre la población rural. La burguesía, integrada por medianos y grandes agricultores, se opuso cada vez más a los demócrata-cristianos por temor a futuras expropiaciones y por la creciente inhabilidad del gobierno para controlar la militancia de los campesinos, cada vez más intensa, y sus demandas de mayores salarios y de expropiaciones. Por otra parte, el descontento de los campesinos con el gobierno aumentó conforme se dieron cuenta de que la gran mayoría no sacaría provecho alguno de la redistribución de la tierra. Habían aumentado mucho sus expectativas y su capacidad para organizarse, pero sólo una minoría podía esperar obtener tierras mediante la reforma agraria de los demócrata-cristianos. Exigieron una extensión, una aceleración y una radicalización de la reforma agraria (véase Affonso *et al.*, 1970) que la coalición de partidos izquierdistas agrupados bajo el nombre de Unidad Popular prometió llevar a cabo si su candidato, Salvador Allende, salía victorioso en las elecciones presidenciales de 1970.

La Unidad Popular representaba una alianza entre la clase obrera y ciertos sectores de la clase media, donde la primera era la fuerza principal. Su estrategia consistió en utilizar aquellas partes del aparato estatal que controlaba, con el fin de crear las condiciones necesarias para iniciar un proceso de transición hacia el socialismo. El gobierno de Allende esperaba transformar la mayoría electoral relativa en una mayoría absoluta mediante la expropiación del capital monopólico y oligopólico, la elevación del nivel de vida de la masa de la población y la organización y movilización de los sectores populares. Los dirigentes de la Unidad Popular tenían la idea de que esa mayoría les permitiría obtener un plebiscito y promulgar una nueva legislación clave que promovería una transición hacia el socialismo. La estrategia y las tácticas de la Unidad Popular para lograr dicho fin se fundamentaron en el supuesto de que el sistema democrático permitiría que ese paso se efectuara por el medio electoral. El gobierno de Allende se comprometió a respetar el sistema institucional porque creía que era factible lograr sus metas por la vía constitucional.

Allende intentó romper con la situación de dependencia al nacionalizar las grandes empresas extranjeras: las principales compañías de cobre fueron nacionalizadas y colocadas bajo el control total del Estado. También se expropiaron los bienes de los grandes capitalistas a nivel local, y la mayoría de los principales bancos, agencias comerciales, industrias y haciendas fueron a dar a manos del Estado. Se formaron consejos de obreros en las empresas expropiadas, con el propósito de fortalecer el apoyo político de los trabajadores al gobierno y para facilitar una transición hacia el socialismo. Se esperaba que esas expropiaciones dieran lugar a un mayor grado de control estatal sobre la economía y que eso, aunado a la captación de parte del excedente económico del que el capital extranjero y nacional se había adueñado anteriormente, permitiría introducir una nueva estrategia de desarrollo encaminada a satisfacer las necesidades de la mayoría de la población.

Se hicieron grandes esfuerzos por extender la sindicalización. Entre 1970 y 1973, el número de obreros rurales afiliados a sindicatos creció en más de 100% y llegó a abarcar la gran mayoría de los campesinos que cumplían con los requisitos de afiliación. Un acontecimiento novedoso fue la organización de consejos de campesinos en todo el país. Esos consejos reunieron a representantes de diversas organizaciones campesinas, tales como las de los pequeños propietarios, los asalariados y los campesinos del sector reformado. Empero, a la larga, los consejos de campesinos no gozaron de la importancia que debían tener, debido a divergencias entre los integrantes de la Unidad Popular respecto a su función específica y debido a la oposición del Partido Demócrata Cristiano.

El gobierno de la Unidad Popular utilizó la legislación existente en materia de reforma agraria, pero le dio un giro radical al expropiar prác-

ticamente todas las fincas con una extensión de más de 80 hectáreas irrigadas básicas, sin tomar en cuenta su eficiencia. Además, se otorgaron muy pocas reservas a aquellos terratenientes cuyos bienes habían sido expropiados, y las que sí se concedieron por lo general no rebasaron las 40 HIB. Asimismo, las condiciones de compensación fueron menos generosas que bajo el régimen anterior. Con la expropiación de casi todas las granjas expropiables con base en la ley, el sector reformado se convirtió en el dominante dentro de la estructura agraria en cuanto a tenencia de la tierra, pues poseía más de 40% de todas las tierras (expresado en HIB). En lo que concierne a la producción, tal sector contribuyó con casi un tercio del total y proporcionó empleo a un poco más de la quinta parte de la población agrícola activa, según las estimaciones (véanse Barraclough y Affonso, 1973, p. 81 y Barraclough y Fernández, 1974, p. 132). En el cuadro 3 es posible apreciar los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra propiciados por la reforma agraria bajo Frei y Allende.

Según proyecciones del Celade (Centro Latinoamericano de Demografía), la tasa anual de crecimiento de la población disminuyó a 1.7% entre 1970 y 1975.[8] Y lo que es realmente extraordinario, la tasa de crecimiento de la población rural fue positiva una vez más y aumentó 1.0% anual (véase Celade, 1978). Con base en estos datos, hemos calculado la tasa anual de emigración rural para este periodo en 0.9. Desafortunadamente, no se da ninguna información respecto al método utilizado para calcular esas proyecciones; sin embargo, si los datos son exactos, el descenso en la tasa de emigración rural fue dramático y llegó a uno de sus niveles más bajos desde el siglo pasado (véase el cuadro 1). Semejantes cifras son posibles, pero hay que manejarlas con mucha cautela porque parecen sobrestimar el descenso en la tasa de emigración rural.

En vista de que la proyección se refiere al periodo que va de 1970 a 1975, es imposible distinguir entre el efecto que tuvo la reforma agraria del gobierno de la Unidad Popular sobre la tasa de emigración rural y el que tuvo la contrarreforma agraria del régimen militar. De este modo, el análisis sólo puede ser de carácter especulativo hasta no disponer de otros datos. No obstante, es probable que las políticas tanto del gobierno de la Unidad Popular como del gobierno militar hayan contribuido a disminuir la tasa de emigración (interna) rural, aunque por motivos opuestos. Es muy factible que la estrategia contrarrevolucionaria del régimen militar haya tenido efecto más drásticos y haya reducido la emigración rural en un grado considerable. Pese al carácter tentativo de este ejercicio,

[8] Sin duda alguna, la considerable emigración del país tras el derrocamiento de Allende desempeñó un papel muy importante en dicho descenso de la tasa de crecimiento demográfico.

los datos revelan —sin lugar a dudas— el profundo efecto que las políticas estatales pueden tener sobre la emigración rural.

La administración de la Unidad Popular hizo algunos esfuerzos por incluir a los minifundistas y afuerinos en el proceso de redistribución de la tierra. A ese efecto, intentó remplazar el asentamiento con el Cera (Centro de Reforma Agraria). El Cera habría de agrupar las haciendas expropiadas que fueran contiguas, eliminar la diferenciación interna entre los asentados y los socios, que había existido bajo la organización de los asentamientos y, a la larga, incorporar a los afuerinos, así como a algunos minifundistas. Sin embargo, dicha forma más sofisticada de organización colectiva encontró poca aceptación entre los trabajadores permanentes en las ex haciendas. Al final fueron contados los Cera que se establecieron y se parecieron muy poco a lo que había sido la concepción original (véase Kay, 1978). Sin embargo, se redujo la diferenciación interna entre los miembros del sector reformado y un número considerable de miembros nuevos fueron incorporados, con igualdad de derechos.

El número de beneficiarios de la reforma agraria por hectárea irrigada en las haciendas expropiadas por el gobierno de la Unidad Popular, rebasó en 20% al número correspondiente a las haciendas expropiadas por el gobierno anterior (véanse Barraclough y Fernández, 1974, p. 44 y Maffei, 1979, pp. 35-36). Es posible que las haciendas expropiadas bajo el régimen de la Unidad Popular utilizaran un coeficiente más alto de mano de obra, puesto que su tamaño promedio era más pequeño. Sin embargo, bajo el supuesto de que no hubo una diferencia apreciable en la relación tierra/mano de obra entre las haciendas expropiadas bajo Frei y las haciendas expropiadas bajo Allende, la mayor incorporación de miembros bajo el régimen de este último dio lugar a un 0.5% (cifra estimada) adicional de empleo permanente por año entre la población agrícola activa. Es importante observar que esa cifra debe agregarse al número de trabajadores absorbidos por el sector reformado durante el gobierno de los demócrata-cristianos. Así, la reforma agraria del régimen de Unidad Popular parece haber tenido un impacto significativo sobre la reducción de la tasa de emigración rural.[9]

Es posible que la tasa de emigración rural del sector de minifundios también haya decrecido, aunque en menor medida. Hubo distintas fuerzas que influyeron sobre este sector. Por una parte, gracias a la cantidad apreciablemente mayor de créditos y de asistencia técnica que se otorgó a los minifundistas (tanto en el número de beneficiarios como en la can-

[9] Algunos datos de otras fuentes atestiguan el fuerte incremento habido en el número de trabajadores en las haciendas expropiadas, aunque el subempleo también aumentó. Un estudio realizado por ICIRA sobre 15 unidades reformadas señala un ascenso de 51% en el número de trabajadores permanentes (véase ICIRA, 1973).

tidad de dinero) se vieron incrementados sus ingresos y su tasa de emigración tendió a bajar (véanse Barraclough y Fernández, 1974, pp. 56-64 y 90-96). Por otra, el enorme incremento en los salarios reales y la marcada reducción en la tasa de desempleo urbano tuvieron el efecto contrario. Así, el resultado final queda en duda, aunque el primer conjunto de factores fue probablemente el más importante.

Las crisis económicas y políticas se agravaron aún más bajo el mandato de la Unidad Popular, conforme ésta retaba al capital nacional e internacional. Tras una vigorosa expansión económica durante la primera mitad del gobierno de Allende, la economía se sumió en el desorden. Debido a que el gobierno careció de fuerza, no pudo remplazar la economía capitalista mediante la implantación de un sistema de planificación socialista. La ofensiva económica del capital extranjero y nacional fue coordinada por medio de una arremetida política mucho más audaz en contra del gobierno de la Unidad Popular. Después de la primera mitad del régimen de Allende, las diversas facciones de la burguesía, que habían sido desunidas por el reformismo de la administración demócrata-cristiana, se unieron de nuevo. Cuando los militares fracasaron en su intento de vencer al régimen de la Unidad Popular en las elecciones para el Congreso celebradas en marzo de 1973, sólo les quedó derrocar a Allende. Para la Unidad Popular, la solución del problema agrario radicaba en el socialismo, pero entonces vino el golpe militar de septiembre de 1973.

La contrarreforma agraria (a partir de 1973)

A fin de restaurar el dominio económico y político del capital internacional y nacional, el régimen militar desmanteló el sistema democrático formal y suprimió los sectores revolucionarios de la clase obrera y a sus representantes políticos. La Constitución de 1925, que había permitido la creciente participación política de toda la población, fue remplazada por el gobierno de un régimen militar. Debido a esto, fue posible devolver al capital privado todos los medios de producción que le habían sido expropiados bajo la gestión de la Unidad Popular. Los militares incluso transfirieron al capital privado muchas empresas estatales que habían sido creadas antes del gobierno de Allende. La intención era fortalecer, hasta donde fuera posible, la base económica de aquél y reducir la del Estado, de modo que cualquier gobierno civil en el futuro quedara sujeto a su control, así como al de los militares. El nuevo estado autoritario que se está desarrollando reduce el poder económico del aparato estatal, al mismo tiempo que acrecienta su poder de represión.

El modelo económico que sirve de inspiración al gobierno militar es el de los monetaristas, tal como fue expuesto por Milton Friedman

CUADRO 3
ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN CHILE,* 1965-1973
(distribución porcentual)

Sector agrícola por tamaño en HIB	*1965*		*1970*		*1973*	
	Núm. de fincas	*Extensión de tierra en HIB*	*Núm. de fincas*	*Extensión de tierra en HIB*	*Núm. de fincas*	*Extensión de tierra en HIB*
Menos de 5	81.4	9.7	79.7	9.7	79.3	9.7
5-20	11.5	12.7	11.3	12.7	11.3	13.1
20-80	5.0	22.2	7.5	43.3	7.0	36.6
Más de 80	2.1	55.4	0.9	16.7	0.0	0.0
Sector reformado	—	—	0.6	17.6	2.4	40.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Aquí se incluyen las provincias desde Coquimbo hasta Llanquihue, que constituyen la mayor parte del país. Aun cuando se incluyeran las pocas provincias restantes no se propiciaría ninguna modificación significativa de las cifras.
HIB = Hectárea irrigada básica (es decir, las diferentes calidades de la tierra han sido estandarizadas).
FUENTES: Barraclough y Fernández (1974); Caballero y Silva (1975).

y la "escuela de Chicago". Lo que se espera de las políticas monetaristas es que resuelvan la crisis de acumulación de capital resultante de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones. Al seguir este modelo, se restructura la economía para vincularla, de modo más estrecho, con el sistema capitalista mundial. A fin de lograr lo anterior, se le brindan todas las facilidades posibles al capital extranjero y se reducen cada vez más las barreras arancelarias que sirven de protección. Se han abolido los controles de precios para que a nivel interno éstos sean iguales a los que existen a nivel internacional, y se ha eliminado la mayoría de los subsidios estatales. En contraste, algunos grupos pequeños pudieron obtener enormes cantidades de capital a través de la venta de empresas públicas a precios infravaluados. El gobierno sostiene que para obtener un incremento en la eficiencia es necesario reasignar los recursos productivos a aquellas actividades económicas que tengan ventajas relativas en relación con el mercado internacional. Como resultado, algunas industrias se han declarado en quiebra, mientras que han crecido unas cuantas empresas agroindustriales y exportaciones agrícolas. Como consecuencia de la restructuración del capital bajo este nuevo plan de la división internacional del trabajo, los conglomerados oligopólicos han reaparecido, en gran medida bajo el control del capital financiero. La severa limitación de los derechos de los trabajadores y campesinos es de suma importancia para esta política, puesto que sirve para abatir los salarios, incrementar las utilidades y aumentar la competitividad internacional de las empresas.

Dentro de ese modelo, el sector agrícola desempeña un papel clave, pues se considera que posee grandes ventajas relativas que le permiten convertirse en uno de los sectores más dinámicos, particularmente en lo que se refiere a las exportaciones. La estrategia económica y política ha definido las siguientes políticas hacia el sector reformado: parte de las tierras expropiadas se está devolviendo a los dueños anteriores; parte se está subastando a los grandes capitalistas, y el resto se está subdividiendo de modo gradual en granjas familiares, las cuales se venden principalmente a algunos de los campesinos del sector reformado. Aunadas a la expulsión de los campesinos políticamente activos, estas secciones han aminorado drásticamente la base económica y el poder político del campesinado, al mismo tiempo que han enriquecido enormemente los de los terratenientes. La privatización del sector reformado significa la ruina económica para algunos campesinos y la reconcentracion de la tierra para algunos terratenientes. La parcelación de la tierra en granjas familiares también implica la fragmentación del campesinado que pertenecía al sector reformado, con lo cual se debilita su poder político.

Para fines de 1978, 28% de las fincas expropiadas ya habían sido devueltas en su totalidad y 37% de modo parcial (véase Garrido, 1979, p. 162). Si se toma en cuenta el hecho de que algunos terratenientes ha-

bían logrado retener una reserva en el momento de la expropiación y que dos tercios de las granjas expropiadas fueron reconstituidas, es evidente que la mayor parte de los ex terratenientes conservaron una porción —si no la totalidad— de sus antiguas haciendas. Sin embargo, conviene observar que en cuanto a la superficie de la tierra, sólo se ha devuelto 30%, aunque esta cifra subestima un poco la cantidad otorgada a los ex terratenientes, porque se expresa en términos de hectáreas físicas, y ellos recibieron tierras de mejor calidad. Un 12% adicional de la tierra que pertenecía al sector reformado ha sido vendido a grupos financieros. Aproximadamente 27% de las tierras siguió siendo propiedad del Estado dentro del sector reformado (*ibid.*, pp. 161-163).

A fines de ese mismo año, tan sólo 31% de las tierras expropiadas habían sido fraccionadas en parcelas o "unidades agrícolas familiares", el término técnico que se utiliza. Y se habían vendido más de 40 mil parcelas, principalmente a campesinos que pertenecían a la antigua "unidad reformada". Empero, se calcula que 15% de éstas fueron vendidas a personas de fuera que no eran campesinos (véase Franco, 1979, p. 640). Dado que los parceleros tienen que pagar por la tierra y que ya no reciben asistencia técnica ni créditos estatales, muchos no cuentan con el capital suficiente para hacer de sus granjas empresas viables. Se calcula que ya de 40 a 50% de ellos se han visto en la necesidad de vender sus tierras a los capitalistas (véanse *ibid.*, p. 640, y Maffei, 1979, p. 53).

Es probable que solamente se establezcan otras cinco mil parcelas, pues la mayor parte de las tierras que quedan en manos del Estado serán vendidas, con el tiempo, directamente a los capitalistas. Así, a la larga sólo se crearán unas 45 mil parcelas. Si —tal como se calcula— el sector reformado tiene unos 75 mil miembros, entonces 30 mil habrán sido excluidos. Además, si se considera que entre 40 y 50% de los parceleros ya establecidos han tenido que vender sus propiedades de nuevo, que esa proporción se aplicará también a las cinco mil parcelas restantes que quedan por asignar y que 15% ha sido vendido a personas que no son campesinos, el número de antiguos beneficiarios de la reforma agraria que serán transformados en campesinos sin tierras, oscilará entre 41 mil y 49 mil. Esto significa que entre 55 y 65% de los ex campesinos del sector reformado se unirán a las filas del proletariado rural.

Las políticas económicas del gobierno están configurando un nuevo proceso de diferenciación socioeconómica al orientar la agricultura hacia las exportaciones. La burguesía rural se está desuniendo debido a la división de la agricultura en dos sectores productivos. Por un lado, están los individuos que tienen la suerte de encontrar suficiente capital y cuyas granjas cuentan con condiciones de suelos y clima adecuados y quienes, por lo tanto, pueden cambiar su orientación hacia el mercado de exportaciones. Por otro lado, hay personas que no están en condiciones de emprender cambios productivos y cuyos lazos principales siguen siendo

con el mercado interno. La dinámica de la acumulación de capital variará según el sector de que se trate. Los productores que llegan a vincularse con el mercado de exportaciones se benefician de las políticas económicas del gobierno, encuentran que dedicarse a las exportaciones es una actividad redituable y tienen frente a sí la perspectiva de un enorme potencial para las exportaciones. En cambio aquellos productores que continúan sujetos al mercado interno sufren las condiciones deprimidas y cada vez más competitivas de ese mercado: deprimidas debido al alto nivel de desempleo y a los salarios bajos, y competitivas dada la reducción de las restricciones sobre las importaciones de productos agrícolas. Así, son principalmente los agricultores que se dedican a la exportación quienes acumulan capital, intensifican la producción y utilizan mano de obra asalariada. Y aquéllos que están atados al mercado interno han sido incluso víctimas de un retroceso tecnológico y han recaído en la ocupación de inquilinos y medieros.

Los parceleros seguirán atados al estancado mercado interno. No poseen los recursos financieros necesarios, ni están en condiciones de correr el riesgo de especializarse en uno o dos productos para la exportación. Además, como los principales productos de ese tipo (a saber, la fruta y los productos forestales) requieren considerables inversiones, no se adaptan bien a la agricultura campesina. En algunos casos quizá puedan producir artículos para la exportación bajo un sistema de contrato con una agroindustria, con una agencia de exportaciones, etc. Empero, se volverían totalmente dependientes de esos capitalistas, tendrían poco control empresarial sobre su finca y se convertirían, de modo indirecto, en trabajadores asalariados aun cuando siguieran siendo los dueños de las tierras a nivel formal. Como consecuencia del retiro estatal de apoyo financiero y técnico, se ha producido una involución tecnológica y los niveles de rendimiento han decaído considerablemente. Con la continuación del estancamiento del mercado interno, los parceleros han experimentado un descenso notable en sus ingresos y se han orientado cada vez más hacia un modelo de producción regresivo encaminado al autoconsumo. Otros tantos serán proletarizados (véase Olavarría, 1978, p. 54).

La proletarización de tales personas y su exclusión del sector reformado como consecuencia de la contrarreforma agraria, parecerían señalar un aumento en la emigración rural. Sin embargo, las proyecciones del Celade (ya mencionadas) parecen indicar que, en realidad, ha ocurrido lo contrario. Una explicación importante de esto es la ausencia de otras oportunidades de empleo en el sector urbano y la exagerada baja en los salarios, sin precedente en la historia moderna de Chile. Después del golpe militar, el desempleo urbano creció espectacularmente desde un 4% hasta más de 16%. En años recientes se ha mantenido en ligeramente menos de 15% (véase Riveros, 1979, pp. 185-192). Por otra par-

te, el paracaidismo en el medio urbano ya no ha sido posible debido a las acciones represivas tomadas por el gobierno. Así, los emigrantes rurales en potencia no han contado con un "espacio urbano" al cual pudieran inmigrar. Sin embargo, pese a las pocas probabilidades de éxito, algunos han migrado a áreas urbanas y otros se han ido a Argentina. Pero la mayoría se ha visto forzada a ganarse la vida dentro del sector rural.

También debe señalarse que aunque muchos antiguos beneficiarios de la reforma agraria han sido excluidos del proceso de parcelación o han tenido que volver a vender su parcela, no todos fueron expulsados de la antigua unidad reformada. Muchos han podido ganarse la vida, por decirlo así, al entrar a formar parte de un conjunto de relaciones informales de arrendamiento y trabajo. En ciertos casos. a modo de compensación, a los individuos que no se han beneficiado de la venta de una parcela se les han otorgado derechos de usufructo temporal sobre una parcela de la ex cooperativa, por tres años o más. Algunos han logrado retener su casa y el pequeño huerto adyacente. Además, entre los parceleros y ex miembros del sector reformado, y ex parceleros y otros campesinos sin tierra, se ha concertado gran número de subarrendamientos informales basados en participaciones en la cosecha u otras formas de acuerdo de alquiler. En ocasiones los parceleros que no han tenido los medios financieros para trabajar sus tierras han llegado a un arreglo de aparcería con un comerciante o dueño de camiones local o incluso con el ex terrateniente, que proporciona el capital (véanse Gómez, Arteaga y Cruz, 1977). De este modo se está desarrollando un complejo sistema de unidades de subsistencia a las que Maffei se refiere como los "minifundios informales" (véase Maffei, 1979, pp. 158-159). En este caso sería posible describir las relaciones sociales de producción como semiproletarias.

Los menos afortunados entre quienes fueron excluidos o se vieron forzados a volver a vender su parcela, se han convertido en subproletarios. Con eso queremos decir que solamente pueden hallar empleos eventuales. En los lugares en que los parceleros les han dado trabajo eventual, su remuneración no es monetaria, sino más bien toma la forma de alimentos y productos agrícolas, debido a los problemas financieros del parcelero mismo (*ibid.*, p. 136). Por lo tanto, la contrarreforma agraria ha desencadenado un proceso de diferenciación entre los ex campesinos del sector reformado.

Desde luego, muchos trabajadores rurales no han encontrado empleo alguno, tal como lo indica la evidencia indirecta. Según las proyecciones del Celade para 1975, la población rural activa permaneció estable (véase Celade, 1976b, p. 24). Cuando se recuerda que la tasa anual de crecimiento de la población rural para ese mismo periodo fue de 1.0%, se tiene que llegar a la conclusión de que el desempleo aumentó. No obs-

tante, estos factores —la exclusión de la distribución de parcelas, la proletarización, el desmejoramiento en el nivel de vida de los campesinos y la creciente tasa de desempleo rural— no han propiciado un incremento en la tasa de emigración rural, como sería de esperar bajo circunstancias normales. De hecho, ha sucedido justo lo contrario. Por vez primera desde que Chile obtuvo su independencia política (salvo, quizá, en menor medida durante la crisis mundial de los años treinta del presente siglo), las condiciones urbanas no han permitido la emigración (interna) rural tal como requieren los cambios en ese mismo sector. Así, es posible hablar de una retención forzada de mano de obra rural a través del desempleo y del subempleo.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El análisis, de largo plazo, del cambio agrario y de la migración en Chile, muestra que los siguientes factores han tenido una influencia decisiva sobre las pautas de migración: el tipo de inserción dependiente de la formación socioeconómica de Chile dentro del sistema capitalista internacional, el modelo de acumulación de capital a nivel interno, las políticas del Estado, la estructura de la tenencia de la tierra y el modo en que el capitalismo se ha desarrollado dentro del sector rural.

Entre las formaciones socioeconómicas de la periferia, Chile representa un caso de desarrollo temprano de relaciones de producción capitalistas en la agricultura con base en la "vía terrateniente". En ese contexto, se llegó a dar una corriente de emigración rural continua y bastante estable a partir de mediados del siglo pasado, cuando el capitalismo empezó a penetrar de manera importante en la agricultura. En términos generales, es posible distinguir cuatro fases en el desarrollo del capitalismo rural, con las que se relacionan diferentes tipos e intensidades de migración.

Durante la primera fase, desde mediados del siglo XIX hasta los años treinta del presente, prevaleció la absorción formal de la mano de obra campesina por parte del capital. El sistema de haciendas produjo cada vez más para el mercado a través de una extensión de la superficie cultivada e irrigada y de la ocupación de más mano de obra. Así, los terratenientes incrementaron la acumulación de capital al ensanchar la plusvalía absoluta extraída de la fuerza de trabajo rural. Como las áreas minifundiarias externas ya contaban con una población excedente, y dado también que la tasa de crecimiento de la población rural era mayor que la demanda de trabajo adicional en las haciendas, el sector rural pudo liberar mano de obra hacia el sector urbano en expansión. La mayoría de los emigrantes rurales provinieron del sector minifundiario externo. También hubo desplazamientos demográficos dentro del sector rural a

nivel de región. Por ejemplo, la zona rural de la región central transfirió mano de obra a la región del sur, que estaba en proceso de colonización. Dicha región constituyó un área de inmigración rural neta hasta el año de 1920. El Estado fomentó la colonización de esa área en forma activa al librar una "guerra" en contra de la población nativa (llamada "la pacificación de la Araucania") y animó a inmigrantes europeos a establecerse en la región fronteriza. En el norte del país, el Estado también amplió el territorio chileno al anexarse la región del norte (rica en nitrato) en la guerra contra Perú y Bolivia de 1879 (la Guerra del Pacífico). Una vez más, las áreas rurales de la región central proporcionaron parte de la fuerza de trabajo que se necesitaba para las minas.

La segunda fase va desde que se agotó la expansión de la superficie bajo cultivo, a finales de los años treinta, hasta los comienzos de la reforma agraria de 1965. Las haciendas aumentaron su producción mediante un incremento en la productividad, paso que fue alentado por una serie de políticas estatales. El Estado facilitó la mecanización de las haciendas y con ello la productividad del trabajo aumentó mucho. Empero, dado que la productividad de la tierra no se elevó lo suficiente como para satisfacer la creciente demanda urbana, fue necesario suplir la deficiencia por medio de onerosas importaciones de alimentos. La acumulación de capital prosiguió con base en la extracción de plusvalía relativa a la fuerza de trabajo permanente interna y también en la sobrexplotación de la mano de obra estacional (en el sentido de ese término tal como lo utiliza Meillassoux). Con el rápido cambio en las relaciones técnicas de producción de la hacienda, la mano de obra de los inquilinos se proletarizó, la fuerza de trabajo permanente local decreció y el trabajo temporal se volvió más importante en términos relativos. El sector minifundiario externo retuvo parcialmente la mano de obra, con decrecientes niveles de productividad, pero una proporción cada vez mayor de su fuerza de trabajo fue contratada a sueldo por los terratenientes. De esta manera, casi se completó la transición que el capital hizo de la absorción formal a la absorción real de la fuerza de trabajo de los minifundios internos, y se extendió ampliamente su absorción formal y parcialmente real, respecto a la fuerza de trabajo de los minifundios externos. Esto condujo las cosas a un punto crítico, en tanto que la tasa de crecimiento de la población rural se estancó por primera vez e incluso decreció en los años sesenta, a consecuencia de una tasa mayor de emigración rural. Estas tasas tan altas de expulsión de la fuerza de trabajo rural satisficieron con creces la promoción, por parte del Estado, de un proceso de sustitución de importaciones que empezó a fines de los años treinta y que requirió una oferta abundante de mano de obra barata.

La tercera fase del cambio agrario fue el periodo de reforma agraria de 1965 a 1973. La administración del Partido Demócrata Cristiano (1964-1970) siguió una política dual en el sector rural. Por un lado, in-

tensificó aún más los cambios en las relaciones técnicas y sociales de producción en el sector de granjas comerciales particulares. Por otro, expropió las haciendas ineficientes y las transformó en cooperativas de campesinos. Pese a la reforma agraria, es probable que la tasa de emigración rural haya seguido su curso ascendente o, cuando mucho, un curso descendente muy lento. Tal como se mencionó anteriormente, el tamaño absoluto de la población rural decayó entre 1960 y 1970 (es probable que sea uno de los primeros casos en un país de la periferia) pero, aunque no se dispone de datos censales para 1965, es posible que el descenso se haya limitado en gran parte a los años 1960-1965. Si bien el sector reformado empleó más mano de obra, eso fue restringido debido al reducido número de expropiaciones y a la organización interna del propio sector, que obró en contra de una mayor incorporación de los campesinos. La política gubernamental de elevar los salarios rurales, subvencionar la maquinaria y sindicalizar a la fuerza de trabajo rural, produjo una expulsión adicional de los trabajadores del sector de granjas comerciales particulares. Sin duda, las mayores oportunidades de empleo dentro del sector reformado no se equipararon con la reducción en el empleo dentro del sector de granjas capitalistas. La drástica y rápida expropiación de todas las haciendas restantes por parte de la administración de la Unidad Popular (1970-1973) hizo mucho por desacelerar la tasa de emigración rural. La organización del sector reformado también cambió para dar lugar a una mayor incorporación de miembros adicionales. La reducción en la diferenciación entre los campesinos y la mayor asistencia económica que el Estado ofreció al sector de pequeñas granjas, también ayudaron a disminuir la emigración (interna) rural.

Por último, la cuarta fase se caracteriza por una contrarreforma agraria que el gobierno militar inició en 1973, y que aún se está llevando a cabo. El nuevo modelo de acumulación de capital que se centra en el mercado de exportaciones sólo beneficia a unos cuantos capitalistas y condena a muchos trabajadores y campesinos a la pobreza y al desempleo. Gran parte de las tierras expropiadas ha sido devuelta a los ex terratenientes o vendida a los capitalistas; la restante ha sido subdividida en parcelas y vendida a algunos ex miembros del sector reformado. Sin embargo, muchos de éstos han tenido que vender o arrender su tierra debido a la falta de capital, pues el Estado ha retirado el apoyo económico que daba antes al sector campesino durante el periodo de la reforma agraria. A pesar de esta exclusión y proletarización de muchos campesinos, la emigración rural parece haber decrecido aún más. No obstante, a diferencia del periodo de gobierno de la Unidad Popular, ahora la fuerza de trabajo rural está atrapada en el sector rural. Se ve forzada a permanecer allí porque el desempleo urbano se ha elevado desmesuradamente, los salarios urbanos se han desplomado por las políticas económicas del Estado y el paracaidismo en el sector urbano es reprimido.

Se ha difundido una serie de acuerdos de arrendamiento de tierras de tipo informal y no monetario, y han surgido muchas relaciones no salariales en el sector rural. Esto se explica por la falta de capital entre los granjeros campesinos e incluso por parte de algunos terratenientes, y por la necesidad desesperada del subproletariado y del semiproletariado de hallar formas y modos de subsistir. Es probable que a la larga surja una estructura agraria dual altamente diferenciada y, al mismo tiempo, estrechamente vinculada, que constituya una versión moderna del complejo de latifundio-minifundio. Los antiguos latifundios se han vuelto más pequeños, utilizan un coeficiente más alto de capital, son más eficientes y se han convertido en granjas orientadas en su mayor parte hacia las exportaciones, mientras que el número de los minifundios ha crecido considerablemente a través de la fragmentación de parte del sector reformado y del surgimiento de un sector minifundiario informal. El sector de granjas capitalistas dependerá principalmente del trabajo asalariado estacional de bajo costo proporcionado por el sector minifundiario formal e informal, cuyos miembros llegarán a depender de ese tipo de ingresos para su subsistencia. No se puede determinar el efecto que esto tendrá sobre la tasa de emigración rural. Gran parte dependerá del tiempo que duren las políticas estatales y del modelo de acumulación de capital.[10]

Referencias

Affonso, A. *et al.* (1970): *Movimiento campesino chileno* (Santiago: ICIRA).

Amin, S. (1975): "El capitalismo y la renta de la tierra", en: S. Amin y K. Vergopoulos, *La cuestión campesina y el capitalismo* (México, DF: Editorial Nuestro Tiempo, 1975).

Aranda, X. (1978): *Interrelaciones entre potencial productivo, estructura agraria y migración en Chile* (Santiago: FLACSO).

Ballesteros, M. (1965): "Desarrollo agrícola chileno, 1910-1955", en: *Cuadernos de Economía*, vol. II, núm. 5.

[10] Un estudio estimó que un cambio en la política estatal con el propósito de propiciar un giro en el actual modelo de cultivos hacia uno más intensivo, crearía oportunidades de empleo para un tercio adicional de la actual población agrícola activa a lo largo de las siguientes tres décadas (véase Corvalán, 1976, pp. 36-39). Otra investigación más detallada, pese a que se limitó a un menor número de provincias, produjo una cifra similar (véase Aranda, 1978, pp. 440-441). Sin embargo, en vista de las circunstancias actuales, es sumamente improbable que se instituya semejante política.

Barraclough, S. y A. Affonso (1973): "Diagnóstico de la reforma agraria chilena", en: *Cuadernos de la Realidad Nacional*, abril, núm. 16.

_____ y J.A. Fernández, (1974): *Diagnóstico de la reforma agraria chilena* (México, DF: Siglo XXI Editores).

Bauer, A. (1971): "Chilean rural labor in the nineteenth century", en: *The American Historical Review*, vol. LXXVI, núm. 4.

_____ (1975): *Chilean rural society from the Spanish Conquest to 1930* (Cambridge: Cambridge University Press).

_____ y A. Hagerman Johnson (1977): "Land and labour in rural Chile, 1850-1935", en: K. Duncan e I. Rutledge, *Land and labour in Latin America: Essays on the development of agrarian capitalism in the 19th and 20th centuries* (Cambridge: Cambridge University Press, 1977).

Bloom, R.J. (1973): *The influence of agrarian reform on smallholder communities in Chile's central valley 1965-70*, tesis de doctorado inédita (Los Ángeles: Universidad de California).

Caballero, L. y R. Silva (1975): *The reformed units in Chilean agriculture* (Uppsala: Swedish University of Agriculture).

Celade (1976): *Boletín Demográfico*, núm. 24.

Celade (1979): *Boletín Demográfico*, núm. 23.

CIDA (1966): *Chile: tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola* (Santiago: Imprenta Hispano-Suiza).

Cortázar, R. y R. Downey, (1976): "Efectos redistributivos de la Reforma Agraria", en: *Estudios de Planificación*, núm. 53 (Santiago: CEPLAN, Universidad Católica).

Corvalán, A. (1976): "El empleo en el sector agrícola: realidad y perspectivas", en: *Estudios de Planificación*, núm. 52 (Santiago: CEPLAN, Universidad Católica).

Chile, Dirección de Estadística y Censos (1960): *III Censo Nacional Agrícola-ganadero 1955* (Santiago).

Chile, Dirección de Estadística y Censos (1969): *IV Censo Nacional Agropecuario-Año Agrícola 1964-65* (Santiago).

Chile, Oficina Central de Estadísticas (1938): *Censo Agropecuario 1935-36* (Santiago).

Chile, Dirección de Estadística (1945): *Veinte años de legislación social* (Santiago).

Chile, Dirección General de Estadística (1933): *Censo agropecuario, 1929-30* (Santiago).

Departamento de Desarrollo Rural, Universidad Católica (1972): *El problema agrario en cien asentamientos del valle central* (Santiago: Ediciones Nueva Universidad).

Echeñique, J. (1970): "Las expropiaciones y la organización de asentamientos en el periodo 1965-70", en: D. Alaluf *et al.*, *Reforma agraria chilena: seis ensayos de interpretación* (Santiago: ICIRA).

Franco, J. (1979): "El modelo actual y la experiencia agraria", en: *Mensaje*, vol. XXVIII, núm. 283.

Frank, A.G. (1967): *Capitalism and underdevelopment in Latin America* (Nueva York: Monthly Review Press).

Garrido, J. (1979): "El sector agrícola", en: *Comentarios sobre la situación económica: segundo semestre 1978* (Departamento de Economía, Universidad de Chile).

Gómez, S., J.M. Arteaga y M.E. Cruz (1977): *Cambios estructurales y migraciones en el sector rural, Chile 1965-1978*, Documento de Trabajo (Santiago: FLACSO).

Góngora, M. (1966): "Vagabundaje y sociedad fronteriza en Chile (siglos XVII a XIX)", en: *Cuadernos del Centro de Estudios Socioeconómicos*, núm. 2.

Hagerman Johnson, A. (1978): "The impact of market agriculture on family and household structure in nineteenth century Chile", en: *Hispanic American Historical Review*, vol. 58, núm. 4.

Hurtado, C. (1966): *Concentración de la población y desarrollo económico: el caso de Chile* (Santiago: Instituto de Economía de la Universidad de Chile).

ICIRA (s/f): *Proyecto de investigación sobre fundos de gran potencial productivo en*

el valle central de Chile, 1965-66, datos de un estudio inédito (Santiago).

ICIRA (1973): *Estructura organizativa y productiva de los sectores reformados y no reformados* (Santiago; mimeografiado).

Janvry, A. de y C. Garramón (1977): "The dynamics of rural poverty in Latin America", en: *The Journal of Peasant Studies*, abril, vol. IV, núm. 3.

Kaerger, K. (1901): *Landwirtschaft und Kolonisation in Spanischen Amerika* (Leipzig: Verlag von Duncker and Humblot).

Kay, C. (1971): *Comparative development of the European manorial system and the Latin American hacienda system*, tesis de doctorado inédita (Universidad de Sussex).

_____ (1977): "The development of the Chilean hacienda system 1850-1973", en: K. Duncan e I. Rutledge (comps.), *Land and labour in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1977).

_____ (1978): "Agrarian reform and the class struggle in Chile", en: *Latin American Perspectives*, vol. V, núm. 3.

Laclau, E. (1969): "Modos de producción, sistemas económicos y población excedente: aproximación histórica a los casos argentino y chileno", en: *Revista Latinoamericana de Sociología*, núm. 2.

_____ (1971): "Feudalism and capitalism in Latin America", en: *New Left Review*, núm. 67.

Lira, L.F. (1975): "Estructura agraria y población: análisis del caso chileno", en: *Documento de Trabajo* núm. 4 (Santiago: PISPAL, CELADE).

_____ (1976): *Estructura agraria, crecimiento de la población y migraciones: el caso de la zona central de Chile, 1952-1970*, Documento de Trabajo núm. 14 (Santiago: PISPAL, Celade).

Long, J.F. (1974): *Rural out-migration in Chile from 1952 to 1960 and from 1960 to 1970*, tesis de doctorado inédita (Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill).

Maffei, E. (1979): "Cambios estructurales en el sector reformado de la agricultura, su efecto en la demanda de fuerza de trabajo campesina

y las migraciones rurales: 1964-1978", Documento de Trabajo (Santiago: FLACSO).

Mamalakis, M. (1976): *The growth and structure of the Chilean economy* (New Haven: Yale University Press).

Marín, J.C. (1969): "Asalariados rurales en Chile", en: *Revista Latinoamericana de Sociología*, núm. 2.

Marx, K.: *Capital*, vol. 3 (Moscú: Progress Publishers, 1966).

McBride, G. (1936): *Chile: Land and society* (Baltimore: Baltimore Press).

Nun, J., M. Murmis y J.C. Marín (1967): *La marginalidad en América Latina*, Documento de Trabajo del CIS, núm. 53 (Buenos Aires: Instituto Di Tella).

Olavarría, C. (1978): *La asignación de tierras en Chile (1973-1976), sus efectos sobre el empleo agrícola*, monografía PREALC, núm. 9 (Santiago: OIT).

Ortega, H. (1975): *Efectos de la reforma agraria sobre las técnicas de producción 1965-70*, Estudios de Planificación, núm. 49 (Santiago: CEPLAN, Universidad Católica).

Peek, P. y G. Standing, (1979): "Rural-urban migration and government policies in low-income countries", en: *International Labour Review* (Ginebra: OIT), noviembre-diciembre, vol. 118, núm. 6.

Portes, A. (1978): "Migration and underdevelopment", en: *Politics and Society*, vol. 8, núm. 1.

Ratcliff, R. (1973): *Kinship, wealth and power: capitalists and landowners in the Chilean upper class*, tesis de doctorado inédita (Madison: Universidad de Wisconsin).

Ringlien, W. (1971): *Economic effects of Chilean national expropriation policy on the private commercial farm sector, 1964-69*, tesis de doctorado inédita (Maryland: Universidad de Maryland).

Riveros, L. (1979): "La situación del empleo" en: *Comentarios sobre la situación económica segundo semestre 1978* (Santiago: Departamento de Economía, Universidad de Chile).

Schejtman, A. (1970): *Peasant economies within large haciendas of central Chile*, tesis de licenciatura inédita (Oxford: Universidad de Oxford).

Shaw, R.P. (1976): *Land tenure and the rural exodus in Chile, Colombia, Costa Rica and Peru* (Gainesville: The University Presses of Florida).

Smith, S.M. (1975): *Changes in farming systems, intensity of operation and factor use under agrarian reform situations: Chile, 1965/66-1970/71*, tesis de doctorado inédita (Madison: Universidad de Wisconsin).

Standing, G. (1979): *Migration and modes of exploitation: The social origins of immobility and mobility* (Ginebra: OIT. Documento de trabajo, mimeografiado, investigación del Programa Mundial del Empleo; difusión limitada).

Tscherebilo, S. (1976): *Estructuración y funciones de las aldeas y espacios urbanos intermedios en un contexto agrícola: zona central de Chile, 1840-1875*, tesis de licenciatura en historia, inédita (Santiago: Universidad Católica de Chile).

Vergopolous, K. (1975): "El capitalismo disforme", en: S. Amin y K. Vergopolous, *La cuestión campesina y el capitalismo* (México, DF: Editorial Nuestro Tiempo, 1975).

Weiss-Altaner, E.R. (1975): *Population pressure and labor absorption in Chilean agriculture, 1910-1960*, tesis de doctorado inédita (Pensilvania: Universidad de Pensilvania).

Zemelman, H. (1967): *El trabajador no permanente en la agricultura* (Santiago: ICIRA, mimeografiado).

3. EL TRABAJO EVENTUAL, LA MIGRACIÓN ESTACIONAL Y LA REFORMA AGRARIA EN PERÚ

JOSÉ MATOS MAR
Y JOSÉ MANUEL MEJÍA*

INTRODUCCIÓN

Cada año la agricultura peruana experimenta un fenómeno de especial importancia: cuando se inicia la temporada seca, miles de campesinos pobres bajan de las tierras altas hacia los valles costeros, donde permanecen durante distintos periodos, generalmente hasta que el trabajo se vuelve escaso o la temporada de lluvias empieza otra vez en sus comunidades de origen. En los valles encuentran empleo como *trabajadores eventuales*, reciben salarios muy por debajo de los que se les pagan a los obreros agrícolas permanentes y no tienen seguridad en el empleo ni la seguridad social de la que gozan los segundos. Ese movimiento constante a lo largo de muchos años, se ha convertido hoy en día en una de las expresiones más dramáticas de los desequilibrios y contradicciones internas de la agricultura en Perú.[1] También constituyó uno de los problemas que el programa radical de reforma agraria, emprendido en 1969, pretendió resolver. En el presente trabajo se intentará analizar los as-

* Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima, Perú.

[1] Se puede encontrar un estudio más detallado de estos problemas en varios trabajos anteriores de los autores. Para un análisis general de los movimientos migratorios dentro del contexto estructural de Perú, véase Matos Mar (1968). Para un análisis más específico del sector de migrantes eventuales en el valle de Chancay, véanse Mejía, Ramírez, Díaz Suárez y Campos Riveras (1979). Algunas de las ideas planteadas en el presente informe aparecieron anteriormente en Matos Mar y Mejía (1978), trabajo presentado en el Simposio sobre Migración Interna y Desarrollo, celebrado en Cuernavaca en septiembre de 1978 bajo los auspicios del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la UNESCO. Agradecemos a Jorge Balán, Juan Carlos Reboratti, Alicia Unger y Peter Peek sus valiosos comentarios sobre estos textos.

pectos globales de este problema a la luz del impacto que dicho programa ha tenido sobre la migración y el empleo.

Con ese fin, será necesario describir los antecedentes de la formación de mano de obra en el sector agrícola capitalista, las diversas etapas de ese proceso y las principales consecuencias para los diferentes segmentos de la población económicamente activa. También se discutirán las características más importantes de la población de migrantes eventuales en el periodo previo a la reforma y se hará un intento por definir las condiciones específicas, en cuanto a clase, que se desprenden del *status* de *trabajador migrante* y *trabajador eventual*. En seguida se esbozarán los rasgos generales de la reforma, es decir, sus metas, alcance y logros, así como los obstáculos con que se topó, y se le dará atención especial al modo en que el gobierno trató de resolver el problema de la migración. Por otra parte, se efectuará una evaluación de sus políticas a nivel nacional. Por último, tomaremos el valle de Chancay como objeto de un estudio casuístico y realizaremos un análisis del efecto y de las consecuencias que la reforma agraria tuvo sobre el sector de migrantes eventuales en el circuito formado por esta zona costera y las tierras altas de Callejón de Huaylas.

La tesis central de este estudio es que, contrariamente a sus objetivos explícitos, la reforma ha dado lugar a un incremento del trabajo eventual y de la migración estacional y ha engendrado una situación que tiende a agravar, más que mitigar, los problemas que dichos fenómenos crean.

La organización capitalista de los trabajadores agrícolas y eventuales

Sólo es posible comprender la existencia de una gran masa de campesinos integrada en su mayor parte por migrantes estacionales que año tras año siguen siendo trabajadores eventuales, si se analizan el desarrollo histórico del sector capitalista de la agricultura y la formación de su propia fuerza de trabajo.

Para ser breves, un examen de la estructura agraria en las postrimerías del siglo pasado revela que estaba compuesta por tres segmentos importantes. Uno, situado en la costa, lo integraban grandes unidades de cultivos extensivos organizadas según las relaciones laborales tradicionales, y al mismo tiempo dependía fuertemente de mano de obra extranjera (en particular, de trabajadores chinos y japoneses). El segundo segmento lo formaban las comunidades indígenas de las tierras altas, donde las propiedades de particulares existían al lado de tierras comunales y el trueque aún constituía una forma de intercambio comercial. El tercer segmento lo componían las haciendas de grandes terratenientes en las

tierras altas, que empleaban mano de obra indígena bajo condiciones de servidumbre o semiservidumbre.

Esa estructura empezó a modificarse con la creciente demanda de los mercados externos, con la penetración directa del capital extranjero y con el surgimiento de una clase media en el sector agrícola local que, a su vez, fomentó el desarrollo de un "polo de atracción" capitalista y produjo cambios de gran alcance en el *status* de la mano de obra. Al mismo tiempo, los procesos de cambio y de modernización tuvieron efectos disímiles sobre el desarrollo de las distintas regiones, con marcadas diferencias especialmente entre el área costera del norte y las tierras altas del sur.

En las dos décadas iniciales del presente siglo, se formaron los primeros núcleos de un proletariado rural en las plantaciones azucareras a lo largo de la costa septentrional. Para la modernización técnica y administrativa de estas plantaciones y su conversión a métodos de cultivo intensivo, fue menester la presencia permanente de un gran número de jornaleros. El método empleado en este caso fue el llamado plan de enganche o de "reclutamiento", según el cual grandes números de campesinos se trasladaron de las provincias de tierras altas de Cajamarca (Chota, Bambamarca, Cutervo y Cajabamba) a las haciendas costaneras de Lambayeque y La Libertad. Sin embargo, la incorporación de tales trabajadores a un sistema de salarios no fue suficiente para integrar un proletariado agrícola. Tendrían que pasar varias décadas para que el *status*, comportamiento y actitudes de individuos que habían trabajado como campesinos, por su propia cuenta, se convirtieran en los de personas que solamente vendían su trabajo. Por lo tanto, en los intentos de definir su carácter específico, se ha hablado de la primera fuerza de trabajo en esas regiones como de un "proletariado mixto" o bien, un "proletariado transicional" (véase Sulmont, 1975).

En los valles a lo largo de la costa central y meridional, tardó más tiempo en formarse un proletariado. Allí se estableció el sistema de haciendas, en su modalidad capitalista, en los años cuarenta del presente siglo, época en que la mayoría de los terratenientes asumieron el control directo de sus haciendas o las arrendaron a contratistas capitalistas. Anteriormente, el trabajo en dichas unidades agrícolas no era realizado por miembros del proletariado, sino por un variado grupo integrado, generalmente, por un reducido número de trabajadores asalariados ocupados de modo regular, un número considerable de "yanaconas"[2] y un gran número de trabajadores eventuales, la mayoría de los cuales eran

[2] Éstos eran pequeños y medianos arrendatarios de plantaciones de algodón que pagaban una renta en especie. Para una descripción del sistema de yanaconaje, véase Matos Mar (1976).

migrantes provenientes de las tierras altas que iban y venían de los valles a las haciendas.

Posteriormente, el funcionamiento capitalista de las haciendas fue consolidado y el sistema de yanaconaje se fue desplazando de modo paulatino. Eso originó la conversión total de los trabajadores en una fuerza de trabajo proletaria. Hubo dos factores concurrentes que contribuyeron a ese proceso. En primer lugar, el nivel de acumulación interna de capital alcanzado por las haciendas debido a las tradicionales relaciones de producción que se utilizaban, las nuevas posibilidades técnicas que se abrieron gracias a los adelantos científicos y tecnológicos y el peligro de movimientos que reclamaban tierras (como el que se llevó a cabo entre 1945 y 1948, que exigió la promulgación de una ley sobre el yanaconaje), obraron a favor de una transformación definitiva del sistema de trabajo y de la adopción del trabajo asalariado como la base de las operaciones. En segundo lugar, la creciente brecha entre la población y los recursos en las comunidades campesinas y la extensión de la comercialización (que, al provocar divisiones a nivel interno, produjo una desorganización total de algunas comunidades), tuvieron el efecto automático de encaminar a la fuerza de trabajo hacia el sector capitalista.

Empero, mientras que esos factores crearon las bases para el surgimiento de un proletariado agrícola diferenciado y estable, tal suceso no se dio de inmediato. El campesino de las tierras altas, que estaba acostumbrado a migrar sólo de manera periódica —a fin de no perder el control sobre su pequeña parcela—, mostró una marcada renuencia a establecerse en las haciendas. Así, en tanto que el trabajo asalariado predominó en los años cincuenta, ocupó a los campesinos migrantes sólo de modo temporal, pues se trasladaban de sus comunidades a las haciendas y viceversa sin perder su *status* de clase original.

En esa etapa inicial, el *status* del trabajador eventual era distinto del que prevalece hoy en día. En ese entonces, un trabajador eventual aún tenía posibilidades de convertirse en trabajador permanente. Además, no se hacía una diferenciación tan radical, como la que se establece en la actualidad, entre uno y otro. Por otra parte, sus condiciones de vida y de trabajo eran bastante parecidas a las del trabajador permanente.

Conforme se fueron desarrollando nuevas tendencias, el panorama comenzó a modificarse. Poco a poco la agricultura se fue mecanizando —o semindustrializando— y los empleos se volvieron cada vez más especializados. Así surgió la necesidad de que hubiera una integración permanente de la fuerza de trabajo, y eso implicó que se tendrían que pagar mayores salarios y otorgar prestaciones adicionales, tales como vivienda gratuita y otras facilidades en la hacienda misma. También hay que tomar en cuenta las restricciones impuestas por la economía campesina sea ésta una economía de subsistencia o una orientada hacia el mercado funcione ésta a nivel comunal o individual. No solamente sus posibili

dades de lograr una expansión como sistema de producción se vieron gravemente limitadas por el sector capitalista, sino que su proceso de reproducción no pudo mantener el mismo paso que el crecimiento demográfico, de modo que una creciente proporción de la fuerza de trabajo a nivel interno llegó a ser "superflua" en relación con los recursos. En esas circunstancias, era lógico que la gente aceptara condiciones laborales proletarias.

Los migrantes eventuales que no estaban dispuestos a tomar semejante giro en ese momento, sufrieron después las consecuencias adversas conforme los requerimientos de mano de obra en las plantaciones fueron alcanzando un punto de saturación. Subsecuentemente esa tendencia habría de ser invertida, con el despido de los trabajadores permanentes y su reemplazo por trabajadores eventuales. Eso aconteció cuando, a fin de lograr máxima rentabilidad, los hacendados vieron que era posible aprovechar la nueva situación para manipular a la población superflua y diseñar una estrategia de explotación de la mano de obra mediante la utilización conjunta de diferentes categorías de trabajadores.

Por esa razón el *status* de "trabajador eventual" adquirió una connotación específica, y pasó a designar exclusivamente a aquellos individuos que no podían conseguir un empleo estable porque las haciendas no estaban en condiciones de absorber más trabajadores permanentes bajo condiciones provechosas. Así lo trabajadores eventuales empezaron a ser considerados como aquellas personas cuyo *status* de integración estacional insegura se prolongaba por tiempo indefinido.

Por consiguiente, aparte del proletariado agrícola compuesto por trabajadores asalariados permanentes, había una gran masa de trabajadores que las plantaciones capitalistas no buscaron convertir en obreros estables (tal como habían hecho durante la etapa inicial). Al contrario, la existencia de dicha masa fluctuante les permitiría mantener un determinado nivel de salarios para los trabajadores permanentes y, al mismo tiempo, contar con mano de obra adicional para los periodos de mayor demanda.

Los principales efectos de esa situación pueden resumirse así: *a*) el carácter "elitista" del proletariado agrícola permanente que, a consecuencia del desarrollo capitalista de la agricultura, se convirtió en un sector relativamente favorecido entre la fuerza de trabajo rural en comparación con la totalidad, debido a la seguridad en el empleo de la que disfrutaba y porque esos trabajadores habían logrado organizarse en sindicatos;[3] *b*) la existencia de una creciente "subproletarización", si se

[3] En esa época, los trabajadores agrícolas permanentes —en virtud de su sindicalización— habían logrado la satisfacción de demandas diversas, incluyendo los ajustes salariales para compensar el creciente costo de la vida, una reducción del día laboral en el campo a seis o siete horas, la seguridad social, la seguridad en el empleo y varios servicios suministrados directamente por las plantaciones (educación gratuita, atención médica

permite el empleo de este término para describir la situación producida por la continua falta de absorción de mano de obra, cuyo efecto principal consistió en consolidar un proletariado no arraigado que estaba sujeto, de manera simultánea, a muchos patrones y a ninguno, y *c*) la consolidación de un movimiento migratorio permanente entre las unidades agrícolas capitalistas y las comunidades de campesinos, que les suministraba a las plantaciones mano de obra barata en las épocas de mayor demanda, particularmente durante las temporadas de siembra y cosecha.

Se puede estimar que para fines de los años sesenta, inmediatamente antes de la reforma agraria, tan sólo las principales plantaciones de azúcar, arroz y algodón emplearon a un trabajador eventual, por estaciones, por cada trabajador permanente, es decir, un total de aproximadamente 100 mil. Esta cifra es significativa si se toma en cuenta el hecho de que en 1961 el número total de trabajadores asalariados fue de sola-

CUADRO 1
COMPOSICIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO AGRÍCOLA POR "STATUS", 1961

Status	*Número*	*Porcentaje*
Asalariados	265 236	25.18
— calificados	26 500	2.51
— no calificados	238 736	22.67
No asalariados	137 426	13.04
— aparceros	34 728	3.29
— arrendatarios	87 156	8.28
— arrendatarios en plantaciones — de algodón (yanaconas)	15 542	1.47
Agricultores independientes	650 639	61.78
— copropietarios y pequeños — terratenientes	650 639	61.78
Total	1 053 301	100.00

FUENTE: Basado en CIDA, *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola, Perú* (Santiago, 1966), Apéndice I-IV, p. 51.

para las familias, vivienda y la venta de algunos productos alimenticios a precios subvencionados). Tales prestaciones colocaron a esos trabajadores en un rango medio de la distribución nacional del ingreso. En contraste, los trabajadores eventuales carecieron de todas esas prestaciones laborales y figuraron entre los segmentos más pobres de la población. Para una descripción del *status* de los obreros agrícolas permanentes en la costa, véanse Mejía y Díaz Suárez (1975). En lo referente a niveles de ingresos, véanse Webb y Figueroa (1975).

mente 265 236, o sea, 25.2% de la fuerza de trabajo agrícola total del país (alrededor de un millón de trabajadores). (Véase el cuadro 1.)

LOS MIGRANTES ESTACIONALES

Ya que hemos descrito en términos históricos y estructurales los antecedentes de los migrantes eventuales, podemos proseguir con nuestro estudio. El siguiente paso consiste en indagar quiénes eran, de dónde venían y en qué forma y magnitud, y cuál era su *status* específico en las plantaciones. Una vez contestadas esas preguntas, estaremos en condiciones de definir sus rasgos particulares.

Empecemos con una identificación de los ejes geográficos sobre los cuales esas corrientes migratorias fluían hacia y desde la costa (véase la gráfica 1). A partir de los datos disponibles, es posible establecer al menos cuatro rutas importantes. La primera vinculaba las áreas de las tierras altas de Piura y Cajamarca con las plantaciones algodoneras ubicadas en las zonas de altura baja y mediana de Piura, las plantaciones azucareras de los valles de Chancay-La Leche y de Zaña, y las plantaciones de arroz de Jequetepeque. La segunda ruta iba desde el área de Callejón de Huaylas (Ancash) y las comunidades campesinas en los departamentos de La Libertad, Ancash, Lima e Ica en los espolones occidentales de los Andes, hasta las haciendas de azúcar de San Jacinto, Nepeña y Pativilca, Supe y Barranca, y las plantaciones de algodón y frutas cítricas de Huaura, Huaral-Chancay, Chillón-Rímac-Lurín, Mala y Cañete. La tercera ruta unía a las tierras altas de los departamentos de Junín, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, con los valles de viñedos y campos de algodón del departamento de Ica. Por último, la cuarta ruta seguía la costa desde el norte hasta el sur; la corriente empezaba en Piura en la temporada de cosecha y terminaba en Ica.

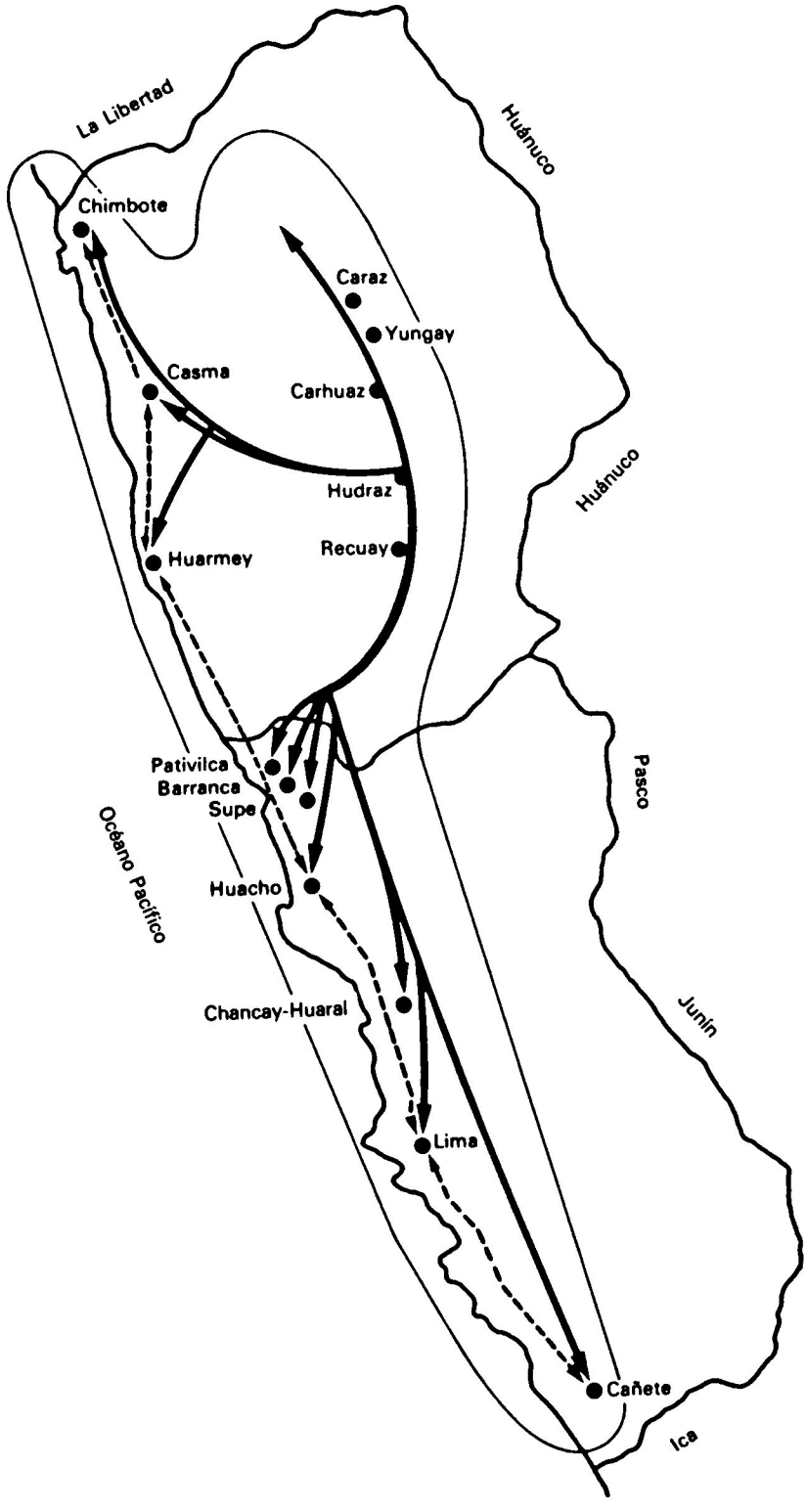
En el sur había otra corriente importante, cerca de Arequipa, Moquega y Tacna, que atraía a personas de Cuzco y Puno y de las zonas de tierras altas de tales departamentos. En este caso los principales polos de atracción no eran los centros de actividad agrícola, sino más bien los centros urbanos y mineros de la región.

Cada uno de dichos flujos se caracterizó, por un lado, por el tipo de trabajo agrícola disponible en el polo de atracción y los meses del año en que los movimientos ocurrían y, por el otro, por sus componentes. Esas corrientes fueron determinadas, en su mayor parte, por dos series de factores, de carácter ecológico y socioeconómico.

En términos de la ecología, los factores determinantes fueron los rasgos particulares de la región agrícola entre la costa y las tierras altas.

La región agrícola de la costa, formada por los ríos que bajan de la cordillera occidental, era la única que podía ser regada todo el año.

GRÁFICA 1
CIRCUITO REGIONAL ENTRE LA COSTA Y CALLEJÓN DE HUAYLAS



Además, su clima subtropical era apropiado para el cultivo de caña de azúcar, arroz y algodón. Por su parte, los ciclos existentes produjeron periodos en que hubo aumentos considerables en los requerimientos de mano de obra, como por ejemplo cuando se cortaba la caña, se recolectaba el algodón y se trasplantaba el arroz.

En contraste, en la región de tierras altas sólo era posible la agricultura de temporal, sujeta a las lluvias. La topografía accidentada, las limitaciones atribuibles a la altitud (desde 2 000 hasta 4 500 metros sobre el nivel del mar) y la escasez de tierras cultivables eran de tal magnitud que sólo se podían desarrollar la ganadería en tierras altas y la producción de unos cuantos cultivos alimentarios característicos de los Andes (o introducidos desde fuera y adaptados a la región).

En el pasado remoto, las dos regiones se complementaron en un sentido vertical, lo cual hizo posible un desarrollo armónico y permitió satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes. Sin embargo, esa relación complementaria fue interrumpida, en primer lugar, por la desintegración de las estructuras tradicionales de la economía andina provocada por la colonización, posteriormente, por la voracidad de los grandes terratenientes y los métodos destructivos que utilizaban para la agricultura y, en última instancia, por el desarrollo de las empresas capitalistas. Las tierras altas se hicieron totalmente dependientes de la costa.

Desde un punto de vista socioeconómico, la corriente migratoria se debió a las distintas estructuras de las dos regiones. El área de la costa fue controlada principalmente por las grandes propiedades capitalistas; su economía se basó en los cultivos de exportación. En contraste, la forma predominante de tenencia en la región de las tierras altas era la pequeña propiedad comunal y particular en la que se producían cultivos alimentarios. El interés de los propietarios capitalistas radicó en la satisfacción de sus requerimientos de mano de obra bajo condiciones que les permitirían obtener las mayores utilidades posibles, aun cuando eso implicara la sobrexplotación de la fuerza de trabajo. Por su parte, la economía campesina tuvo que encontrar algún modo de ocupar a aquella parte de la fuerza de trabajo interna que, estación tras estación, se hacía superabundante.

Además, la distribución geográfica de la población agrícola activa —tal como se consolidó a lo largo de su historia— se caracterizaba por enormes diferencias acordes con el desigual desarrollo regional del país. Aunque no proporcionan una idea precisa del desequilibrio que existía en esa época, los informes oficiales declararon que el subempleo dentro del sector agrícola había alcanzado un nivel sumamente alto, de 45.9%. Algunos estudios subsecuentes señalaron graves errores en los métodos teóricos y prácticos empleados para llegar a esa cifra y, al mismo tiempo, la existencia de una escasez y un excedente de mano de obra *estacio-*

nal. Por lo tanto, será conveniente analizar los datos regionales que reflejan la situación con mayor exactitud. En el caso de nuestro estudio, se trata de los datos referentes al circuito de Huaral-Chancay-Callejón de Huaylas, a la luz de la oferta y demanda de mano de obra. Estos datos (véase, a este respecto, el Convenio para Estudios Económicos Básicos, 1970) muestran que para la provincia de Cañete —una típica área costera que ocupa mano de obra de las tierras altas— y para la de Carhuaz —un área de tierras altas que suministra mano de obra—, la migración fue necesaria para el adecuado funcionamiento del sistema en su conjunto (véanse las gráficas 2 y 3).

En esas circunstancias, la migración regional constituyó la "salida" apropiada, pese al hecho de que benefició tan sólo a una de las partes interesadas.

Sin embargo, eso no necesariamente significa que la población de migrantes fuera homogénea. Mientras que la característica fundamental que todos tenían en común podía haber sido la propiedad de una parcela pequeña, era posible, con todo, distinguir cuando menos tres tipos de migrantes:

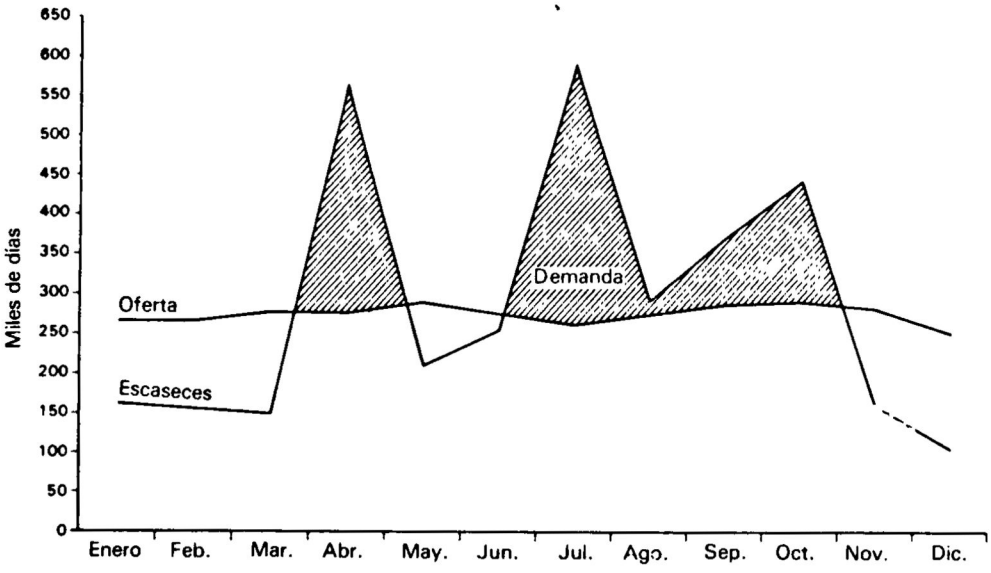
1) Los migrantes que dependían principalmente de la percepción de un salario, debido a la extensión reducida —o pobre calidad— de las tierras que poseían; es decir, individuos cuyo *status* era el de un campesino semiproletario que sufría miseria. Aunque pasaba la mayor o gran parte de su tiempo en su parcela, este migrante en realidad era un asalariado sujeto a una sobrexplotación. No obstante, eso significaba que su salario no cubría sus necesidades básicas, sino que era necesario complementarlo con los que pudiera ganar mediante trabajos agrícolas o artesanales en su comunidad de origen.[4]

2) Los migrantes que dependían principalmente del cultivo de sus propias parcelas. Los salarios tenían otro significado para ellos, puesto que debían ser utilizados para la adquisición de mercancías que su trabajo doméstico no podía proporcionarles.[5] Lo interesante es que en este caso el trabajo asalariado contribuyó a que continuara la forma de producción no capitalista, y no a que desapareciera. De esta manera, la migración eventual no era más

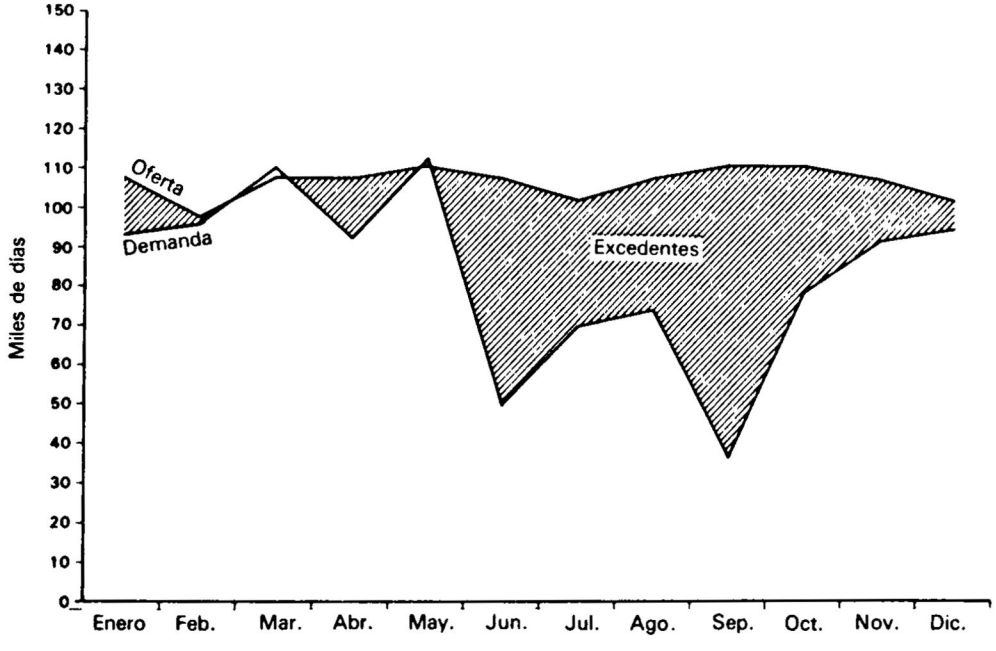
[4] Sulmont (1975) indicó explícitamente esta característica de las poblaciones campesinas semiproletarias, aunque no observó que es un rasgo *permanente* que no desaparece en algún momento determinado (cuando se forma el proletariado industrial), sino que perdura como un fenómeno inherente a la sociedad peruana.

[5] En un excelente análisis teórico, Guillermo Rochabrún muestra cómo —en este caso— el salario sirve como un sencillo modo de retribución y no como una manifestación de la relación capitalista de clases, ya que ni las condiciones materiales ni el entorno social del productor dependen del salario (véase Rochabrún, 1977).

GRÁFICA 2
OFERTA, DEMANDA Y ESCASECES ESTACIONALES DE LA MANO DE OBRA EN EL ÁREA COSTERA DE UN CIRCUITO REGIONAL (CAÑETE, 1967)



GRÁFICA 3
OFERTA, DEMANDA Y EXCEDENTES ESTACIONALES DE LA MANO DE OBRA EN EL ÁREA DE TIERRAS ALTAS DE UN CIRCUITO REGIONAL (CA..IIIAZ, 1967)



que la modalidad específica de articulación que tendía a reproducir, en forma constante, la relación no capitalista y a canalizar la explotación económica en provecho del capitalismo.

3) Los migrantes que se ubicaban en las grandes haciendas, donde eran empleados como siervos o semisiervos. Paradójicamente, en ocasiones fueron los mismos hacendados quienes alentaron a esos trabajadores a migrar por estaciones, a fin de mitigar las presiones sociales creadas por su *status* de siervos o semisiervos. De los tres, éste es el caso menos representativo (tal como se revela en el análisis preliminar de Callejón de Huaylas), aunque señala la consecuencia final del vínculo que la migración estacional propició entre sistemas de producción diferentes.

La reforma agraria

De todas las medidas políticas adoptadas por el gobierno militar a lo largo de once años en el poder, la introducción en 1969 de un nuevo programa de reforma agraria fue una de las que mayor alcance tuvieron (a este respecto, véanse Matos Mar y Mejía, 1980).

El programa tuvo como objeto no solamente la transferencia eficaz de la tenencia de la tierra, sino también la reorganización global de la economía y sociedad rurales, tal como se desprende claramente de las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, del cual formó parte el programa.

La meta trazada en lo que se refería a transferir la tenencia de la tierra consistió en asignar —en un periodo de seis años (1970-1975)— quince mil granjas, con una extensión total de 9 687 091 hectáreas, de un total estimado de 30 millones de hectáreas, a 342 mil campesinos y 1.2 millones de trabajadores rurales. Al mismo tiempo, se identificó como objetivo de la producción agrícola, una tasa de crecimiento anual de 4.2%, lo cual constituía un incremento apreciable respecto al promedio anual de 1.5% registrado durante la década anterior. Para ese mismo periodo —aunque en el plan no se especificaba el método— se habría de propiciar un descenso dramático en el subempleo mediante la creación de 307 800 nuevas fuentes de trabajo. Se esperaba que esas medidas tendrían un efecto favorable sobre los ingresos en el medio rural y que elevarían el nivel de vida de la población campesina.

Por otra parte, se tenía la intención de fomentar la participación de las comunidades rurales a través de un nuevo tipo de organización (definido en 1972 por el Decreto Legislativo 19400) y del desarrollo de los patrones culturales tradicionales, que hasta ese momento existían fuera de la corriente principal de la sociedad y constituían indicadores de marginalidad.

La reforma también habría de desempeñar un papel clave en la transfiguración de los modelos existentes de distribución geográfica y migración, al influir sobre los factores que en años anteriores habían dado lugar al desarrollo de movimientos bien definidos, tanto del campo hacia las ciudades como, de modo estacional, entre las distintas áreas rurales.

Tan sólo por los motivos arriba descritos, el programa iniciado con la promulgación del Decretro Legislativo 17716 representó el proyecto más decidido en pro del cambio rural emprendido bajo la República. El gran alcance del mismo resalta aún más si se considera que las estructuras que tendrían que remplazar al sistema de haciendas implicaban:

a) la ejecución de la reforma por área y no por unidad, es decir, la búsqueda de una reorganización geográfica;
b) el apoyo a la formación de asociaciones cooperativas, tanto en las áreas abarcadas por la reforma como en las que no lo eran;
c) la creación de un modelo de coordinación económica microrregional basado en las federaciones cooperativas.

El método de ejecución conocido como Proyectos para la Integración de los Asentamientos Rurales (PIAR), consistió en emprender medidas de reforma agraria por áreas territoriales definidas como microrregiones, de acuerdo con criterios ecológicos, económicos, sociales y culturales. De esa manera, las tierras no fueron asignadas granja por granja, sino más bien con base en cada microrregión en su conjunto (de uno o dos valles), a fin de asegurar que la reforma pudiera llevarse a cabo de manera más rápida y en una escala más amplia.

Este procedimiento, que se puso en práctica después de que los experimentos iniciales habían sido evaluados, tuvo la finalidad de asegurar una reorganización geográfica en el futuro, ya que no se tendrían que tomar en cuenta los confines de las haciendas en el momento de determinar el número, tamaño y tipo de unidades que habrían de asignarse. Por consiguiente, las nuevas empresas reformadas podrían surgir de la división, fusión o incluso conservación de las antiguas unidades. Estas empresas automáticamente se abocaron a unirse a una federación cooperativa y a efectuar la planeación y ejecución coordinadas de la producción, la comercialización y la prestación de servicios a nivel microrregional.

La intensidad y rapidez con la que se implantaron las medidas de la reforma agraria se debió, en gran parte, a la adopción de un modelo orgánico del sector reformado cuya característica principal fue la asignación de la tierra a empresas colectivas o cooperativas. Para el momento en que terminara la reforma, dichas empresas habrían de contar con 70% de todas las tierras repartidas, para convertirse así en la columna vertebral de la agricultura peruana. En la actualidad los tipos de empresa

más importantes son la cooperativa agraria de producción (CAP) y la sociedad agrícola de interés social (SAIS).

La reforma agraria también contempló una estructura cooperativa de las áreas no cubiertas por la misma, al reorganizar las comunidades campesinas de modo tal que pudieran manejar empresas propias y al organizar a los pequeños terratenientes independientes en cooperativas agrarias de servicios (CAS) y en cooperativas agrarias de integración parcelaria (CAIP). En ese modelo no figuraron las empresas agrícolas de tamaño mediano, que se mantuvieron bajo condiciones especiales dentro del sistema de la propiedad privada.

Las empresas campesinas en áreas cubiertas por la reforma y las que pudieran constituirse en áreas no incluidas en la misma habrían de ser fusionadas, a la larga, en federaciones cooperativas microrregionales. Estas federaciones desempeñarían una función clave, puesto que servirían como módulo a través del cual el sector agrícola podría operar de modo planificado y coordinado, y compensar las diferencias sociales y económicas que surgían de la desigual asignación de los recursos y de las distintas características de las unidades de producción.

Con ese propósito, cada empresa miembro pagaría a la federación entre 45 y 70% de sus utilidades a fin de integrar un fondo cooperativo de capital para hacer inversiones productivas y pagar el suministro de servicios, fondo cuya propiedad no sería divisible entre los miembros, es decir, las empresas. Administrada por representantes de sus empresas miembros, la federación sería responsable de planificar y realizar la producción y la comercialización, además de asegurar máximas utilidades a nivel microrregional. En los proyectos más avanzados, incluso se contempló la posibilidad de establecer un fondo común a dos o más federaciones para extender el alcance de los servicios e inversiones realizados a nivel conjunto y nivelar así los ingresos personales en un plano regional. También se consideró la posibilidad de reglamentar el uso de la mano de obra; en ese caso, la federación fungiría como un centro distribuidor encargado de equilibrar la oferta y la demanda entre las empresas miembros. Aunque tales planes no se concretaron en la forma de disposiciones legales, reflejan los rumbos que se pretendía seguir en esa época.

Por último, se estipuló que cada federación, asociada con una o más federaciones vecinas, constituiría una entidad geográfica mínima que conformaría la base de un futuro desarrollo industrial de la región, el cual podría ser orientado por los Proyectos Integrales de Desarrollo (PID) cuando éstos se establecieran sobre bases regionales más amplias. Se esperaba que una reorganización rural de ese tipo beneficiaría no solamente a los obreros agrícolas, sino también a los trabajadores de los barrios pobres circundantes a las ex haciendas.

Así, las federaciones y los PID completaban el modelo de una nueva estructura agraria, caracterizada por su naturaleza cooperativa. En el

proyecto se suponía que semejante estructura, producto de la redistribución de la tierra, sería capaz de enfrentar el grave problema del desigual desarrollo regional y al desequilibrio que existía entre la agricultura y la industria.

Diez años más tarde, es posible formular tres conclusiones generales en cuanto a los resultados obtenidos por la reforma agraria. En primer lugar, hay que reconocer que se ha logrado una redistribución de la tenencia de la tierra, fenómeno sin precedente en Perú. En segundo término, se debe observar que la redistribución ha estado acompañada por la creación de un sistema de cooperativas en el que participa el sector más importante de la agricultura peruana desde un punto de vista económico. Por último, pese a estos dos logros importantes —que probablemente perdurarán— no se han alcanzado las metas fijadas en lo que concierne a la superación del subdesarrollo agrícola y del desigual desarrollo regional.

Hasta junio de 1979, la reforma agraria había alcanzado la mayoría de las metas relativas a la asignación y reparto de las tierras y a la organización de nuevas unidades o empresas operativas, aunque no lo había hecho dentro de los lapsos declarados en un principio debido a diversas dificultades políticas y administrativas. Programado inicialmente para 1975, el final de la primera etapa —en la que se transfirió la tenencia de la tierra— tuvo que ser prorrogado, oficialmente, hasta 1976. No obstante, en 1979 aún no se habían completado los correspondientes trámites administrativos.

A diez años de la promulgación de la ley de referencia, tenemos los siguientes resultados. Las asignaciones afectan a 15 826 unidades agrícolas, compuestas por 10.5 millones de hectáreas de tierras de cultivo y pastoreo. De éstas, 7 789 811 hectáreas han sido distribuidas entre 337 662 familias campesinas y 1 569 empresas cooperativas y comunidades, lo cual representa 74.6% de la cantidad total de tierras que debían ser transferidas y 90.9% del número total de beneficiarios considerado originalmente.

En la asignación de tierras se ha dado preferencia a las asociaciones cooperativas: 581 cooperativas agrarias de producción, 12 cooperativas organizadas como complejos agroindustriales, 60 asociaciones agrícolas propiedad de los trabajadores y 11 empresas propiedad de los trabajadores, lo cual equivale a 62.3% de los beneficiarios con respecto a las tierras repartidas y a 45.2% en cuanto al número de beneficiarios en sí. En contraste, las asignaciones individuales hechas a favor de campesinos independientes o campesinos organizados en grupos y a comunidades campesinas, representan la proporción más pequeña hasta la fecha (véase el cuadro 2).

Las metas fijadas, finalmente, para la producción son muy distintas de las que se habían programado en un principio. Sin embargo, debe

CUADRO 2
RESUMEN DEL ESTADO DE AVANCE DE LA REFORMA AGRARIA DE 1963-1979 (AL 24 DE JUNIO, 1979)

	Unidades asignadas	*Áreas asignadas*		*Beneficiarios*	
		Hectáreas	*%*	*Número*	*%*
Cooperativas	581	2 196 147	25.5	79 568	21.2
Complejos agroindustriales	12	128 566	1.5	27 783	7.4
Asociaciones agrícolas propiedad de los trabajadores	60	2 805 048	32.6	60 954	16.2
Empresas propiedad de los trabajadores	11	232 653	2.7	1 375	0.4
Grupos de campesinos	834	1 685 382	19.6	45 561	12.1
Comunidades campesinas	448	889 364	10.3	117 710	31.4
Campesinos independientes	—	662 093	7.7	42 295	11.2
	1 907	8 599 253	100.0	375 246	100.0

FUENTE: Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, *Reforma Agraria en Cifras*, cuadro 6 (Lima, 1979; mimeografiado).

notarse que la reforma agraria en Perú no ha dado lugar a una crisis en la producción, tal como ha ocurrido en otros experimentos similares. Aun así, la tasa de crecimiento económico anual promedio desde 1969 hasta 1975 no rebasó 2.4% y ni siquiera mantuvo el ritmo de la tasa de crecimiento demográfico. Lo que es aún más grave, la producción siguió estando orientada hacia las exportaciones, en perjuicio del consumo local, con lo cual se agravó el déficit en la balanza comercial de este sector.

Al principio se calculó que el monto total del ingreso redistribuido a consecuencia de la reforma agraria ascendería a 1-2% del ingreso nacional. Empero, era probable que el alcance de la redistribución fuera bastante limitado, puesto que esa cantidad se habría repartido entre los integrantes del cuartil más favorecido. De hecho, en el transcurso de la reforma eso resultó ser cierto, pues solamente los miembros de las unidades más desarrolladas obtuvieron algún beneficio significativo.

Por ejemplo, los miembros de las cooperativas que cultivaban azúcar en la costa del norte recibieron un aumento de 62% en sus salarios reales entre 1968 y 1972, mientras que los trabajadores permanentes de las asociaciones agrícolas propiedad de los mismos también experimentaron una alza en los salarios, aunque en menor proporción. No obstante, esos dos grupos constituyen tan sólo una pequeña fracción de los individuos identificados como beneficiarios de la reforma agraria, la mayoría de los cuales recibían ingresos que no rebasaban el nivel que los expertos en economía consideraban como de *extremada pobreza*.

Se puede observar una discrepancia similar entre metas y logros en el caso del empleo. Aunque todavía no se dispone de datos precisos, puede afirmarse que no solamente no se ha cerrado la brecha del desempleo en las proporciones esperadas, sino que se ha ensanchado. Las estimaciones basadas en los informes emitidos por el Ministerio del Trabajo indican que en 1976 la población agrícola económicamente activa constaba de 2 150 700 trabajadores, es decir, 43.3% de toda la población económicamente activa del país. De ese total, solamente 815 mil trabajadores (37.9% de los individuos económicamente activos dentro del sector agrícola) contaban con empleos adecuados, mientras que 6 500 trabajadores (0.3%) estaban desempleados y 1 329 200 (61.8%) estaban subempleados. Por muy provisionales que sean estas cifras, son completamente desproporcionadas en comparación con las metas trazadas.

Estas deficiencias pueden atribuirse tanto a la concepción errónea del problema del empleo (véase antes) como al hecho de que la reforma apenas ha afectado a los pequeños propietarios ubicados en las tierras altas, donde es sumamente grave el problema del desempleo estructural y estacional. Por otra parte, en el sector moderno cubierto por la reforma, el comportamiento asumido por las empresas ha originado la creación de un número limitado de nuevas fuentes de trabajo. Sin embargo,

casi todas están relacionadas con los servicios o con el trabajo administrativo y no directamente con la producción. Asimismo, la tendencia por parte de los miembros de la empresa a desempeñar un papel menos activo en el trabajo —conforme ha ido desapareciendo la relación entre "jefe" y "subalterno"— ha dado lugar a una demanda de mano de obra que lleve a cabo las tareas que quedaron sin quien las realizara. Por lo general, se contratan trabajadores asalariados desde fuera de la empresa para ocupar esas vacantes. Así, es nulo el incremento neto en el empleo permanente vinculado con la reforma.

A pesar de la falta de cifras exactas, los resultados eran tan evidentemente insuficientes que en 1976 el gobierno decidió introducir un proyecto para crear fuentes de trabajo en áreas rurales (GEAR). Éste es un programa complementario diseñado sólo para enfrentar el problema del empleo en las áreas rurales, especialmente en las más deprimidas y de mayor población, donde no se han sentido los efectos directos de la reforma agraria y existen pocas oportunidades de tener ocupación permanente.

Semejante desempleo en el medio rural es el resultado inevitable de las limitadas posibilidades del sector para efectuar reinversiones productivas, así como del insuficiente nivel de apoyo e inversiones provenientes del gobierno.

Fundamentalmente existen dos factores que explican los exiguos resultados obtenidos por la reforma agraria en esta etapa avanzada: *a*) el hecho de que los cambios en la tenencia de la tierra no hayan sido acompañados por modificaciones en la orientación y el comportamiento de la agricultura y en el papel que ésta desempeña en la economía nacional a nivel global, y *b*) el hecho de que la reforma no haya afectado de modo equitativo a los sectores interesados, pues sólo introdujo cambios importantes en el sector moderno administrado por cooperativas y dejó intacto al sector tradicional.

La transformación lograda por la reforma agraria en el sistema de tenencia de la tierra al mantener la producción en las mismas pautas que antes y, sobre todo, la deficiente acumulación de capital en el sector, puede ser considerada como su victoria pírrica.

En este renglón las políticas relativas a precios desempeñan un papel fundamental. La reforma permitió al gobierno establecer una política de precios desfavorable para el sector. Como parte de una política proteccionista de industrialización dependiente, dicha tendencia ha agravado la onerosa responsabilidad, ya impuesta sobre la agricultura, de generar los excedentes necesarios para asegurar una capitalización incipiente. Por ende, no ha sido posible invertir el constante descenso, observado desde 1937, de los precios agrícolas, en comparación con los precios industriales. La situación ha asumido proporciones particularmente serias en lo que toca al desigual crecimiento de los costos de producción de los productos agrícolas en relación con sus precios al consumidor. A título ilus-

trativo, entre 1972 y 1978 los precios de los pesticidas y fertilizantes se elevaron en un 1 000 y en un 600%, respectivamente, mientras que el precio de cultivos tales como el arroz, el maíz y la papa, que se utilizan de modo extenso, subió en tan sólo 400 por ciento.[6]

Las políticas referentes a inversiones y cuestiones fiscales desempeñan un papel parecido. El presupuesto para las inversiones agrícolas, cuyo monto total no fue suficiente, se dedicó en gran medida a la realización de costosos proyectos de riego en la costa, pasando por alto al resto de la agricultura que, al mismo tiempo, fue objeto de fuertes impuestos gracias a tasaciones desiguales. Por ejemplo, es posible estimar el impuesto sobre el ingreso sufragado por las empresas campesinas del sector reformado durante el periodo bajo estudio, en 10 millones de soles.

Un tercer obstáculo a la acumulación de capital es el pago de la deuda agrícola. Para cubrir los costos de la asignación de las tierras, los beneficiarios tendrían que pagar 15 000 millones de soles (a lo largo de 20 años), los cuales el Estado, a su vez, emplearía para pagar a los antiguos propietarios. A finales de 1979, cuando se habían desembolsado un poco más de 3 mil millones de soles, dicho pago fue suspendido en respuesta a las diversas solicitudes hechas por los beneficiarios, pese a que el Estado estaba consciente de sus obligaciones pendientes para con los antiguos dueños. Ya que los últimos abandonaron el campo, el flujo de dinero ha ido de las áreas rurales hacia las ciudades.

Así, por estos diversos motivos el sector agrícola sigue desempeñando un papel secundario dentro de la economía, aunque con la diferencia hoy en día de que los que sufren de modo más directo por esta situación son las empresas reformadas y los campesinos, hecho que impone severas limitaciones a sus posibilidades de lograr un mejoramiento económico y social. No obstante, dentro de la agricultura en su conjunto la situación general ha tenido distintos efectos concretos sobre el sector cubierto por la reforma y sobre el que no lo está, pues ha ensanchado la brecha que ya existía entre ambos.

Antes de analizar este aspecto, cabe notar que el modelo estructural adoptado ha demostrado no ser decisivo. Aunque ha alcanzado su primera meta de redistribuir la tierra y crear un sector de cooperativas, no ha sido tal el caso en cuanto al funcionamiento de las federaciones cooperativas bajo las condiciones programadas. Consecuentemente no se ha concretado la integración a nivel microrregional.

En vista de que la integración regional no se materializó tal como se había proyectado, se ha reducido la posibilidad de llevar a efecto cualquier esfuerzo real de planificación e incluso se carece del nivel mínimo de coordinación requerido. Sin tener quien oriente sus actividades, las

[6] Éstas son estimaciones del grupo de investigaciones económicas ECO, basadas en datos oficiales y en datos de las compañías Bayer y Shell.

unidades funcionan con el mercado como su único punto de referencia y no siempre tienen éxito en sus esfuerzos individuales por obtener mejores resultados. Las consecuencias de esto son un uso inadecuado de los recursos (por ejemplo, se ve maquinaria que no se ocupa en una empresa, mientras que hay escasez de equipo en otra o bien se encuentra una duplicación de equipo y servicios, etc.), una sobreproducción de ciertos géneros —con efectos adversos en el mundo mercantil— y un desarrollo disparejo y contradictorio de las unidades en relación con su situación anterior, lo cual da lugar a una gran variedad de productos e insumos. Así, la eficiencia en la administración de una empresa no necesariamente implica resultados óptimos para todas.

Por otra parte, la propuesta para llevar a cabo poryectos integrales de desarrollo no pasó de la etapa experimental. Por consiguiente, cada empresa decidió desarrollar otras actividades para complementar las agrícolas; los resultados fueron, previsiblemente, pobres (dado el carácter disgregado y aislado de cada tentativa). Desde luego, las empresas más fuertes fueron las únicas en progresar siquiera un poco y lo hicieron solamente en un sentido acorde con sus propios intereses. Como resultado se reprodujeron las condiciones de desarrollo desigual que habían prevalecido antes de la reforma. No obstante, aun con tales dificultades, el polo moderno de la agricultura ha cambiado sustancialmente, pues ahora se centra en las empresas cooperativas. No ha sucedido lo mismo en el caso del polo tradicional. En ese renglón, la cooperación no ha dado frutos: pese a los intentos de reorganización, la comunidad indígena ha permanecido intacta y las pequeñas propiedades particulares han conservado su importancia. Mientras que el sector reformado ha dado indicios de crecimiento económico, el peso de las tendencias negativas ha recaído en el sector tradicional conforme se ha ido deteriorando la situación del sector agrícola en general. En términos generales, puede decirse que han aumentado los desequilibrios entre la agricultura y la industria, por una parte, y entre las áreas rurales y urbanas, por la otra. A pesar de los cambios institucionales que se han introducido, la heterogeneidad estructural de la agricultura se ha acrecentado.

En esas circunstancias, son comprensibles los resultados que la reforma ha tenido en lo que concierne a la migración, renglón en el cual la ejecución de la reforma suscitó grandes expectativas de cambio. Se esperaba que el programa produjera una modificación importante (si no también rápida) del modelo de redistribución geográfica que perjudicaba a los habitantes del campo al concentrar la población en una cuantas ciudades grandes, especialmente Lima. Aun cuando parece que no se dispone de suficientes datos demográficos, puede colegirse que no se ha alcanzado esa meta.[7] Quizá algunas corrientes migratorias tomaron

[7] La Encuesta Demográfica Nacional (EDEN) de 1975 ha brindado datos valiosos res-

otros rumbos, hacia nuevos centros de actividad o tal vez disminuyeron ligeramente; pero, por lo general, la migración rural-urbana continúa y, de hecho, ha tendido a aumentar.

En tanto que los problemas de empleo se deben principalmente a la insuficiente acumulación de capital en las áreas rurales, la problemática referente a la migración se relaciona directamente con el hecho de que el desarrollo regional del país siga siendo desigual. Debemos buscar la causa de esa migración continua en la persistencia de tal falta de equilibrio.

La reforma agraria y la migración estacional

Sería un error suponer que el proceso de reforma agraria no ha hecho más que preservar la situación que existía antes en lo que atañe a la migración. De hecho, las modalidades de organización específicas que fueron introducidas en las instituciones rurales han afectado no solamente el número de trabajadores eventuales, sino también las condiciones bajo las cuales éstos son contratados en las empresas reformadas.

En ese sentido, el impacto más obvio radica en el creciente aumento de la población de migrantes eventuales, que es contratada solamente durante ciertas estaciones por las grandes empresas cooperativas o las empresas particulares (de tamaño medio). Dicha población carece por completo de seguridad en el trabajo y no recibe el salario mínimo básico ni las prestaciones de seguridad social que se otorgan a los trabajadores permanentes (atención médica, indemnización por cese en el empleo, licencias con goce de sueldo, etcétera).

Dos fenómenos importantes explican ese incremento en la migración estacional, a saber: la creciente demanda de mano de obra en las empresas cooperativas, especialmente las de la costa, y la mayor oferta en áreas rurales deprimidas que tradicionalmente han proporcionado trabajadores temporales.

La mayor demanda de mano de obra en las cooperativas y en las sociedades agrícolas de interés social se debe, principalmente, al relajamiento de las rígidas relaciones laborales que prevalecieron anteriormente en las haciendas y al descenso en la cantidad de trabajo realizado actualmente por sus miembros. Poco después de la expropiación de las haciendas, los trabajadores rechazaron las condiciones laborales que les habían sido impuestas hasta ese momento. Se arguyó que dada su nueva calidad de propietarios, no les quedaría bien, en su papel de miembros de

---

pecto a los movimientos migratorios. Sin embargo, está basada en diferentes criterios de los que se utilizaron para los censos de 1961 y 1972. Queda pendiente un análisis comparativo de ambas fuentes.

las cooperativas, mantener sistemas opresivos de explotación. Esa actitud —que fue aceptada y, en ocasiones, fomentada por las autoridades gubernamentales responsables de la ejecución de la reforma en esa época— dio lugar a una reducción de las horas de trabajo y de las faenas. Más tarde, cuando las empresas ya estaban constituidas y quedaban formalmente bajo la dirección de los trabajadores, una de las reivindicaciones que se defendió con mayor firmeza fue una reducción en el volumen de trabajo a un mínimo; en algunos casos los miembros incluso se negaron a realizar tareas que se consideraban como duras o difíciles. Por consiguiente, en la mayoría de las empresas los miembros acortaron el día laboral de seis a cinco horas o bien, de cinco a cuatro, convirtieron tareas de una "jornada" en trabajo a destajo y redujeron el ritmo del trabajo, al mismo tiempo que introdujeron un mayor grado de flexibilidad en las normas para evaluar el rendimiento. Por esas razones, hoy en día existen empresas en que el trabajo implícito en muchas de las categorías laborales ha disminuido incluso en un 50 por ciento.

Desde luego, el menor trabajo desempeñado por los miembros tiene que ser compensado por la fuerza de trabajo de individuos que no lo son. Esto ha generado un aumento en la demanda de ese tipo de mano de obra bajo condiciones en las que la oferta parece ser sumamente elástica. Basta citar el ejemplo del marcado nivel de trabajo eventual en casi todas las cooperativas ubicadas en la costa del norte y del centro, que varía de 9 a 51% (véase el cuadro 3).

Por su parte, las comunidades que suministran los trabajadores han respondido cada vez más a la mayor demanda de mano de obra en la costa, porque están situadas en áreas que —desde un punto de vista social y geográfico— apenas han sentido los efectos de la reforma agraria. Para los campesinos que viven en zonas donde el crecimiento demográfico es continuo y la pobreza aumenta cada vez más y que, además, no tienen oportunidades de empleo fijo en la costa, la migración estacional sigue siendo virtualmente la única fuente de ingresos posible para complementar sus actividades de agricultura de subsistencia.

De este modo, en lugar de decrecer, los principales movimientos estacionales entre las áreas y unidades activas de la costa y las zonas subdesarrolladas de las tierras altas se han acrecentado considerablemente. Aparte de estos importantes circuitos migratorios, se han creado otros debido a la demanda de las unidades agrícolas no cooperativas o de las actividades no agrícolas, por lo que se ha producido un aumento en el volumen de la migración estacional. Entre esos circuitos destaca el montañoso, que vincula a zonas deprimidas de los departamentos de Huánuco, Pasco, Huancavelica y Ayacucho con las unidades dinámicas del departamento de Junín o del valle de Chanchamayo (productor de café y fruta). También hay otros circuitos en el sur cerca de las tierras altas de Callao, Ceja de Selva y los centros mineros.

CUADRO 3

UTILIZACIÓN DE LA MANO DE OBRA EVENTUAL POR COOPERATIVAS UBICADAS EN DIVERSOS VALLES DE LA COSTA

	Número de cooperativas	*Año*	*Participación de trabajadores eventuales en la fuerza de trabajo (%)*
Piura	6	1975	55
La Leche	2	1972/1977	30
Chancay (Lambayeque)	10	1972/1977	19
Zaña	3	1972/1977	27
Jequetepeque	8	1972/1977	51
Cooperativas azucareras	8	1972	15
Santa-Lacramarca	8	1974	36
Puarura-Sayán	18	1974	27
Ica			
grandes (más de 700 ha)	6	1973/1977	40
medianas (de 500 a 700 ha)	4	1973/1977	20
pequeñas (menos de 500 ha)	8	1973/1977	10
Zona agrícola IV			
grandes (más de mil ha)	23	1976	19
medianas (de 500 a mil ha)	40	1976	17
pequeñas (menos de 500 ha)	12	1976	9
	156		23

FUENTE: Caballero (1978), pp. 57-80.

En el transcurso de los diez años de la reforma agraria, se han adoptado diversas disposiciones para la incorporación de los trabajadores eventuales como miembros de las empresas, pero no se han acatado. La falta de cumplimiento se debe a por lo menos dos factores simultáneos. En primer lugar, las intenciones difícilmente podrían tener precedencia, en la práctica, sobre las leyes económicas según las cuales las empresas operan y cuyo funcionamiento rechaza una solución al problema. En segundo término, los migrantes eventuales mismos no se sienten atraídos por semejante solución, que implicaría su desarraigo de sus comunidades de origen.

Todavía no es posible llegar a una apreciación exacta del grado en que el trabajo eventual ha aumentado. Sin embargo, a título ilustrativo, más adelante esbozaremos los rasgos generales de esta tendencia mediante

el análisis de un caso regional (el valle de Chancay y Callejón de Huaylas), donde un área costera activa está vinculada con una zona deprimida de las tierras altas.

El aumento en el número de trabajadores eventuales

El primer aspecto que sobresale al analizar la situación de los trabajadores eventuales en las cooperativas es su crecimiento en términos numéricos. Esto se explica por el comportamiento de los miembros asalariados: conforme empezaron a trabajar menos horas y a un ritmo más lento, surgió la necesidad de suplir la deficiencia mediante la contratación de mano de obra eventual. En consecuencia, aunque algunos trabajadores eventuales se convirtieron en miembros de las cooperativas en el momento en que éstas se formaron, el número de ellos creció en términos absolutos.

Empero, es necesario distinguir entre dos pautas diferentes en lo que se refiere al crecimiento de la mano de obra eventual. En primer lugar está el movimiento, en gran escala, de migrantes estacionales, que suele ocurrir solamente en la temporada de cosecha. Luego existe la masa de trabajadores eventuales que permanecen en las empresas o cerca de ellas, que son ocupados en tareas de todo tipo o durante épocas del año especialmente activas y cuyo crecimiento es rápido. Esto se ve facilitado tanto por la mayor tendencia de la población local a "vegetar" como por la creciente inclinación de parte de algunos ex migrantes a establecerse en un lugar fijo. Es fácil apreciar el grado en que este segmento de la población ha crecido si se considera la proliferación, a lo largo del valle costero, de numerosos barrios o asentamientos, tales como Pampa Libre, La Huaquilla, Cerro del Estanque y El Trébol, integrados exclusivamente por esos migrantes. Al analizar los registros de mano de obra en las cooperativas incluidas en el estudio, puede estimarse que el incremento en el trabajo eventual entre 1969 y 1978 en función del número de días laborales, fue de aproximadamente 15 por ciento.

A su vez, una revisión de los datos disponibles sobre esas empresas para el ciclo de 1974-1975, revela que de los 970 trabajadores calificados que se clasificaron como miembros de acuerdo con la reforma agraria, un promedio de sólo 711 trabajaron en forma regular. Esto fue resultado de varios factores, tales como jubilaciones, días festivos, incapacidad médica y licencias para los dirigentes de las cooperativas y de los sindicatos. El número promedio de trabajadores eventuales contratados en forma permanente por las cooperativas agrarias de producción, el de trabajadores eventuales que residen cerca de éstas y que son contratados en diversas épocas del año, y el de los migrantes estacionales, ascendió a 528 (véase el cuadro 4). Dicho de otra manera, el número de trabajadores

permanentes en estas empresas representó —en promedio— 57.3% de la fuerza de trabajo, y el de trabajadores eventuales, 42.7%. Eso constituye una indicación patente de la importancia que ha cobrado esta forma de integración del trabajo.

El trabajo eventual no tiene una distribución uniforme a lo largo del año; más bien se acrecienta considerablemente con la mayor demanda estacional, que ocurre principalmente en temporadas de cosecha. De este modo, el número de trabajadores eventuales varía según la época del año; mientras que nunca es menor a 26.1% de la fuerza de trabajo total, llega a más de 50% en el apogeo de la temporada de recolección del algodón. Durante dicha época no solamente aumenta el número de trabajadores eventuales, sino también el ausentismo por parte de los miembros, pues el número de días laborados por éstos decrece a menos de la mitad durante varias semanas después de más o menos la decimonovena semana de recolección. Además, durante la mayor parte del año la proporción de días trabajados por los miembros es menor que su participación númerica en el total de los trabajadores (véanse las gráficas 4 y 5), lo cual significa que cumplen con menos días de trabajo que los obreros eventuales, sin contar el hecho de que su día de labores es más corto. Por consiguiente, el número *real* de trabajadores eventuales en los periodos de demanda más intensa es considerablemente mayor que el promerio arriba mencionado. Por ejemplo, en la vigesimonovena semana del ciclo de 1974-1975, hubo 839 trabajadores eventuales, es decir, más de 100% del número promedio de trabajadores permanentes en las cooperativas agrarias de producción.

La principal razón por la cual las empresas recurren a la mano de obra eventual es que los salarios pagados conforme a los contratos de trabajo temporal son menores que los costos de reemplazo, y eso permite mayores utilidades. Los salarios son menores por dos motivos: en primer lugar, como se mencionó antes, no se acatan los reglamentos en materia laboral, y en segundo término, el día de trabajo efectivo de los elementos eventuales es de mayor duración. A la recolección de algodón —la actividad principal— dedican hasta 10 o 12 horas al día.[8] La mayoría de los trabajadores eventuales sólo realizan este tipo de tarea, aun-

[8] El día laboral de un trabajador eventual es más o menos como se detalla a continuación: se levanta entre las 4 y 5 de la mañana para preparar su desayuno y también la comida, que se llevará al campo. A las 6:30 a.m. sale a trabajar y empieza a recolectar algodón a las 7:00 a.m., si no antes. A mediodía toma un descanso corto —treinta minutos a lo sumo— para comer y luego sigue recolectando hasta las 3 de la tarde, momento en que comienza a limpiar el algodón que ya cosechó. Esa tarea le toma aproximadamente dos horas, después de las cuales tiene que hacer cola para que se lo pesen. Un empleado de la cooperativa registra la cantidad de algodón, que se abona en la cuenta del trabajador. Para entonces ya son las 6 o 7 de la tarde y el trabajador vuelve a sus habitaciones para preparar la cena y, en algunas ocasiones, lavar su ropa.

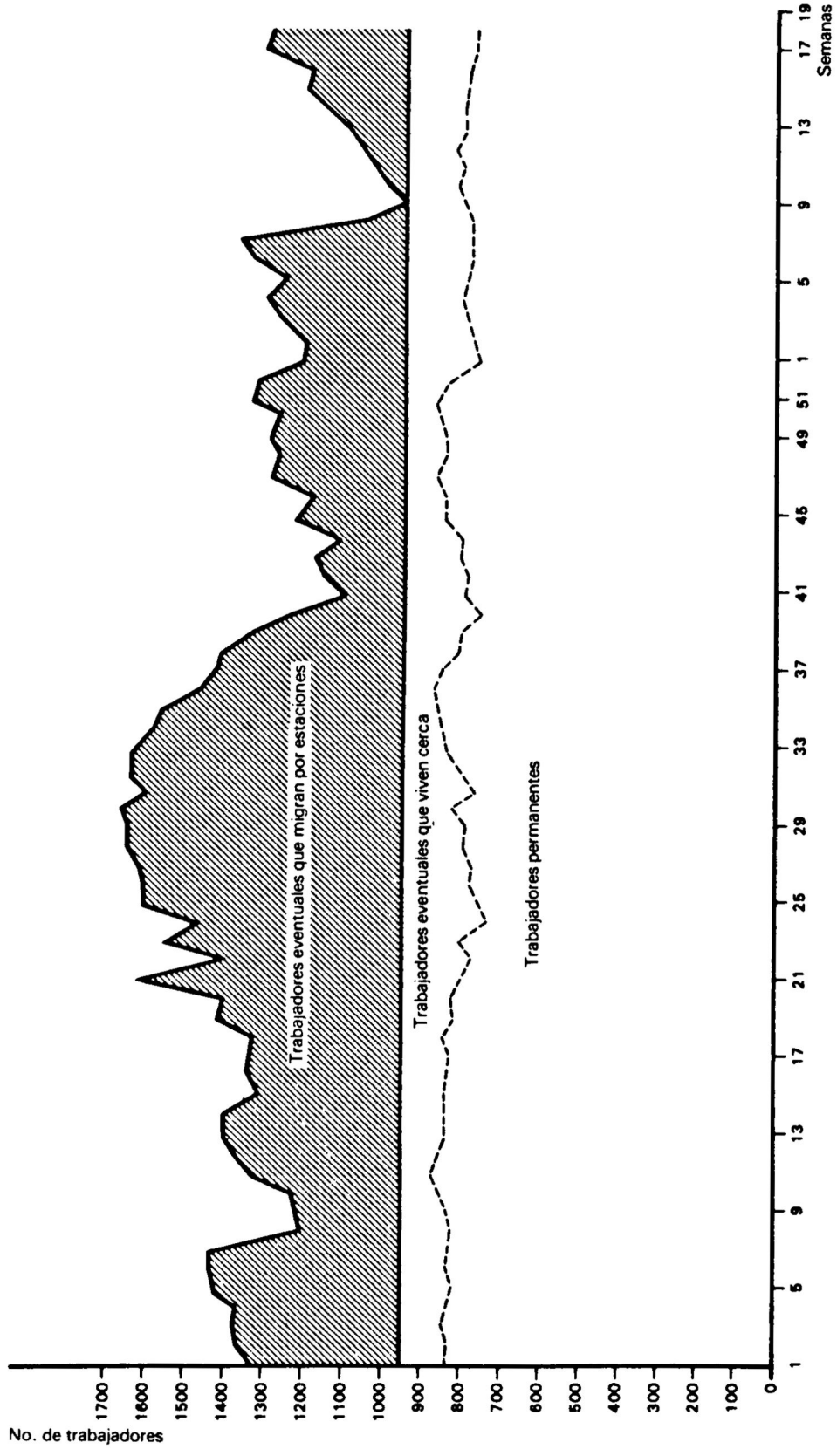
CUADRO 4

LA FUERZA DE TRABAJO PERMANENTE Y EVENTUAL EN SIETE COOPERATIVAS ALGODONERAS DEL VALLE DE CHANCAY: CICLO 1974-1975

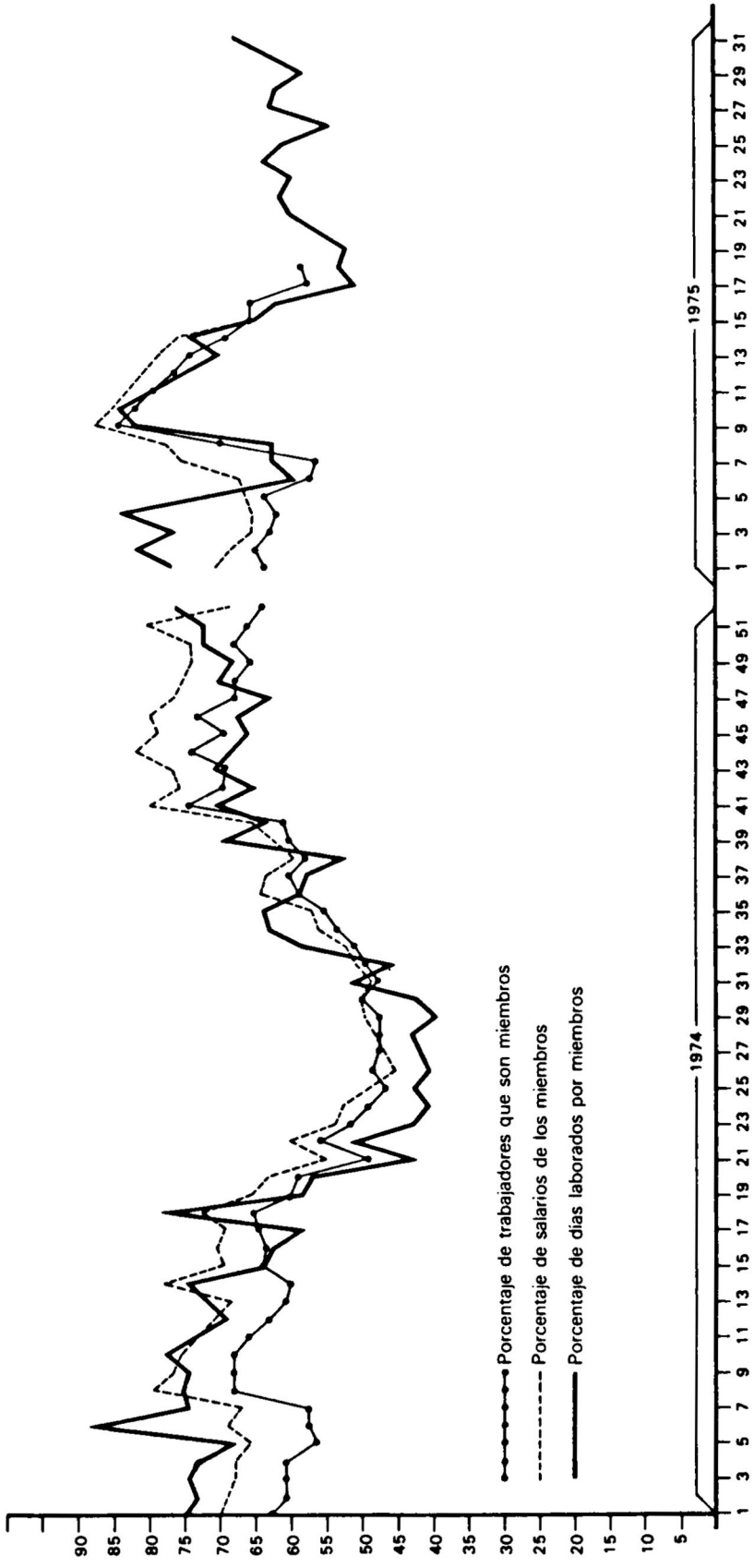
Cooperativas	*Miembros*	*Número semanal promedio de trabajadores permanentes*	*Número semanal promedio de trabajadores eventuales*	*Participación promedio de los trabajadores eventuales en la fuerza de trabajo total (%)*
Palpa	283	243	249	50.6
Villa Hermosa	131	118	56	33.7
San Martín	117	100	36	26.4
Jesús del Valle	128	82	70	46.0
La Candelaria	108	96	79	45.1
Boza	113	n.d.	n.d.	n.d.
Jecuán	90	80	38	32.2
	970	711	528	42.7

FUENTE: Basado en datos contenidos en las nóminas de las respectivas empresas.

GRÁFICA 4
MANO DE OBRA EMPLEADA EN SIETE COOPERATIVAS DEL VALLE DE CHANCAY, POR TIPO DE TRABAJADOR (1974-1975)



GRÁFICA 5
PROPORCIÓN DE TRABAJADORES QUE SON MIEMBROS Y PROPORCIÓN DE SALARIOS Y DÍAS LABORALES DE LOS MISMOS EN SIETE COOPERATIVAS DEL VALLE DE CHANCAY (1974-1975)



que muchos cuentan con la ayuda de su esposa e hijos, quienes desempeñan diversas tareas: la esposa recolecta o limpia el algodón, los niños pequeños lo cuidan y los mayores ayudan también a recolectarlo. Sin embargo, ese trabajo extra a nivel individual o familiar no es remunerado.

En casi todas las cooperativas los jornales de los trabajadores eventuales son mucho menores que los que se pagan a los miembros. Se determina la retribución de los jornaleros según la tasa legal mínima para la región, que por lo general está entre 25 y 40% por abajo del salario promedio de los miembros. Para el trabajo de cosecha, tal como en el caso del algodón, la tarifa por quintal recolectado está fijada de tal manera que el obrero tiene que trabajar de diez a doce horas para ganar el jornal correspondiente al de un miembro. Por otra parte, los trabajadores eventuales no gozan de prestaciones de seguridad social, ni de días de descanso pagados u otros derechos. La mayoría de ellos son excluidos de los planes para la participación de utilidades y del pago de prestaciones adicionales.

Además, los trabajadores eventuales no cuentan con posibilidad alguna de reducir el ritmo de su trabajo. La cooperativa les asigna las faenas más difíciles, aquellas que sus miembros se niegan a hacer, y son escogidos por las cooperativas y por los contratistas con base en su rendimiento. La mejor forma de asegurar que se mantenga el ritmo del trabajo es la de pagarlo a destajo. Algunas empresas que no se conforman con ese procedimiento exigen que los trabajadores eventuales lleven consigo sus propias herramientas de trabajo. Pese a todo lo anterior, los migrantes estacionales aceptan la situación. ¿Cómo podemos explicar que trabajen tanto por una remuneración tan pequeña?

Sencillamente, lo que sucede es que de esta manera pueden obtener un ingreso que es esencial para su economía campesina. Los migrantes estacionales provenientes de comunidades rurales no tienen más alternativa que la de aceptar las difíciles condiciones bajo las que habrán de cumplir con sus contratos. Por otra parte, debido a la precaria relación que tienen con las empresas, al hecho de que dependan de éstas tanto en el sentido laboral como en el social y a las dificultades que tienen para organizarse —en resumen, los rasgos inherentes a su *status* como migrantes—, no tienen posibilidad alguna de exigir mejores salarios a través de reivindicaciones o de una negociación colectiva. Por lo tanto, la única forma viable para que las familias obtengan mayores ingresos es acelerar el ritmo del trabajo, laborar en la costa un mayor número de días o poner a trabajar a otros miembros de su núcleo familiar.

No obstante, aun bajo esas condiciones problemáticas se ha dado un incremento en el trabajo eventual. Así, la incógnita es: ¿por qué, pese a la reforma agraria en las tierras altas, siguen existiendo tales condiciones?

El incremento de la migración estacional

Los mayores requerimientos de mano de obra eventual en las cooperativas han sido acompañados por una mayor disponibilidad de trabajadores en los habituales centros de oferta. Esto se debe al paulatino proceso de empobrecimiento que, inevitablemente, crea un excedente de mano de obra local y convierte en necesarias a las actividades asalariadas de carácter temporal, incluso en el caso de los propietarios de alguna parcela.

Dadas sus limitadas posibilidades para redistribuir la tierra, la reforma agraria poco puede hacer por frenar dicho proceso y no logra ofrecer una alternativa viable. En las tres comunidades a las que nos referiremos más adelante, la reforma ha reproducido la estructura de pequeñas propiedades que ha propiciado la necesidad de dedicarse al empleo asalariado temporal. Sólo Mishqui parece distinguirse de las demás en lo que respecta a esta tendencia, pues allí una disposición formal prohíbe que los beneficiarios de la reforma sigan abandonando la zona. Aunque los campesinos aceptan dicha medida porque su cumplimiento es un requisito para la asignación de tierras, no hay ninguna seguridad de que una vez que se haya alcanzado el objetivo inmediato la migración no vuelva a tomar su curso y magnitud anteriores.

Las corrientes migratorias más fuertes desde Amashca y Hualcán han compensado con creces el descenso en la migración de campesinos desde Mishqui. Dicha expansión ocurrió aun cuando la reforma agraria dictó ordenamientos restrictivos para las organización establecidas por ésta, que autorizan la ausencia de los miembros.

> ...para trabajo temporal de hasta tres meses. En este caso, al finalizarse ese periodo, el trabajador pagará a la comunidad el equivalente, en efectivo, del trabajo que habría realizado (de no estar ausente) como quehaceres comunitarios, según el jornal establecido para la región. (Comunidad Campesina, "José Carlos Mariátegui", en *Reglamento interno*, capítulo III, artículo 9 [a].)

Aunque esta disposición legal pretende introducir un límite a la duración del periodo de ausencia, no se acata en lo más mínimo, como veremos más adelante.

En el caso de Amashca, 35% de la población económicamente activa migró a la costa en 1977 para trabajar en empleos asalariados temporales dentro del sector agrícola. Dado que la mayoría de esos migrantes era del sexo masculino (puesto que las mujeres no emigran en escala masiva), puede suponerse que al menos 60% de la población económicamente activa del sexo masculino salió de la comunidad. En lo que concierne a las familias, eso significa que uno de los miembros familiares migró en 66% de los casos. Por su parte, en Mishqui el número de campesinos que migraron temporalmente ese mismo año fue menor que en

años anteriores debido, fundamentalmente, al impacto que la reforma agraria tuvo sobre la comunidad. Así, solamente 18% de la población económicamente activa migró o, tomando en cuenta la composición de los migrantes por sexo, 35% de la población masculina económicamente activa. Asimismo, la proporción de familias en las que hubo un miembro que migró, sería de 34%. En el caso de Hualcán, ese año 38% de la población económicamente activa migró; considerando que 95% de esos migrantes fueron del sexo masculino, se tiene que aproximadamente 70% de los hombres abandonaron sus comunidades para dedicarse al trabajo asalariado: 20% de ellos trabajaron como jornaleros en esa zona (o sea, en Carhuaz y sus alrededores) en la agricultura y la construcción, y el otro 50% se trasladó a los valles costeros. De esta manera, tanto en Amashca como en Hualcán, un tercio de la población local económicamente activa —o dos tercios de la población masculina económicamente activa— migró a la costa en busca de trabajo eventual (véase el cuadro 5).

Los valles costeros del centro del país siguen constituyendo un mercado para los movimientos migratorios que se inician en las comunidades campesinas de la región, puesto que generan una demanda de mano de obra que coincide con el periodo de mayor excedente de la fuerza de trabajo en Callejón de Huaylas. Los migrantes se dirigen principalmente a Chancay y Huaral (47%), en segundo lugar a Chimbote (19%) y Casma (17%), y en tercer lugar a otros valles o ciudades tales como Barranca, Huacho, Lima y Callao. Es significativo que en 1977, un número reducido haya rebasado las tradicionales fronteras del circuito y llegado hasta Trujillo y Cañete, que están más alejados (véase el cuadro 6). Además, dentro de la misma zona de tierras altas han surgido nuevos polos de atracción, como por ejemplo la comunidad de Huayopampa, un centro frutícola en el valle de Chancay. Anteriormente, ésta era una comunidad que suministraba mano de obra pero al modernizarse se ha convertido en un centro que presenta una demanda de trabajadores eventuales de Ancash.

Es posible observar ciertas rutas fijas dentro de este circuito. Por ejemplo, desde Amashca hay una corriente directa hacia Huaral, donde los migrantes trabajan como recolectores de algodón o de fruta, y una corriente más pequeña hacia otros valles o ciudades, tales como Trujillo o Lima, donde hallan empleo como obreros en la industria de la construcción o como jornaleros en varios tipos de granjas. Los migrantes provenientes de Mishqui siguen más o menos las mismas rutas que los de Amashca. En contraste, los campesinos de Hualcán migran principalmente a Huaral, Chimbote y Casma, donde la mayoría de ellos son contratados por tres meses, a partir del inicio de la cosecha del algodón. Después se trasladan individualmente al sur. Algunos se detienen en Barranca o Huacho, pero la mayoría se va directamente a Huaral. Otros trabaja-

CUADRO 5
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE LAS COMUNIDADES DE AMASHCA, MISHQUI Y HUALCÁN Y NÚMERO DE TRABAJADORES ASALARIADOS TEMPORALES, 1977

Comunidades campesinas	*Censo de 1972*			
	Población total	*Núm. de familias*	*Población económicamente activa*	*Núm. de trabajadores asalariados temporales*
Amashca	655	186	341	121
Mishqui	413	110	214	38
Hualcán	770	202	400	150

FUENTE Entrevistas realizadas por el Instituto de Estudios Peruanos, 1977.

CUADRO 6
MOVIMIENTOS MIGRATORIOS DE CAMPESINOS DE LAS COMUNIDADES DE AMASHCA, MISHQUI Y HUALCÁN A LOS VALLES COSTEROS, 1977

Comunidades campesinas	*Valles o ciudades costeras*								
	Lima Callao	*Huaral*	*Huacho*	*Barranca*	*Casma*	*Chimbote*	*Trujillo*	*Cañete*	*Total*
Amashca	5	58	12	9	17	11	6	3	121
Mishqui	1	22	—	—	12	1	2	—	38
Hualcán	5	65	—	11	23	46	—	—	150
Total	11	145	12	20	52	58	8	3	309
Por ciento	3.6	47.0	4.0	6.2	17.0	18.8	2.3	2.3	100.0

FUENTE *ibid.*

dores eventuales de Hualcán van de un lugar a otro entre Chimbote y Huaral. A diferencia de los que salen de Amashca, un buen número de estos migrantes trabajan como azadoneros.

En lo que respecta al tipo de tareas que se desempeñan en la actualidad, debe notarse que los migrantes de mayor edad comenzaron como azadoneros, luego se convirtieron en recolectores y, por último —en algunos casos—, en obreros de la construcción. Sin embargo, en años recientes los trabajadores eventuales han empezado como recolectores, azadoneros y obreros de la construcción, lo cual señala el desarrollo (entre los miembros de la sociedad) de ciertos conocimientos respecto al medio de trabajo de la costa del país. Es decir, los jóvenes obtienen información sobre la costa a través de la experiencia de sus padres. Aun así, perdura la tendencia a especializarse, ya que la mayoría de los migrantes (63%) se concentran en la cosecha del algodón y solamente una minoría trabaja como azadoneros, obreros de la construcción, en el ramo de servicios públicos en las ciudades o como vendedores ambulantes.

La gente se dedica al trabajo asalariado durante los meses del año en que es reducida la demanda de mano de obra agrícola en Callejón de Huaylas y es alta la de mano de obra en los valles costeros. Los datos disponibles indican que la mayor parte de los campesinos permanecen fuera entre tres y seis meses del año, de febrero a julio. En Amashca, 77% de los trabajadores eventuales estuvieron fuera entre tres y seis meses, y en Hualcán esa cifra fue de 88% (véase el cuadro 7). Estas migraciones temporales se repiten cada año. Por ejemplo, en Amashca 56% de los trabajadores eventuales migran cada año durante un periodo que va de 1 a 10 años; 30% lo hace cada año por un periodo de 11 a 20 años y 14% migra cada año por un lapso de más de 21 años. Tales cifras ponen en tela de juicio el carácter "temporal" de este trabajo eventual, que más bien tiende a convertirse en trabajo estacional de tipo permanente. Lo mismo ocurre en Hualcán: 59% de los trabajadores migran de 1 a 10 años; 29% de 11 a 20 años y 12% por un lapso de más de 21 años (véase el cuadro 8). Hay muchos campesinos a quienes se han negado —y se siguen negando— las prestaciones de seguridad social a las que tienen derecho como trabajadores. Por lo tanto, no es difícil comprender su renuencia a abandonar su parcela que, después de todo, constituye su única fuente de seguridad, su "seguridad social" por decirlo así, con la que buscan protegerse de la inestabilidad del mercado de trabajo y de la tendencia de los salarios a permanecer en niveles bajos e incluso a decrecer.

Lo más significativo es el hecho de que la situación en Callejón de Huaylas no parece ser la excepción, sino un ejemplo de lo que ha sucedido en áreas rurales con características similares, tales como Ayacucho, Cajamarca, Alto Piura, etc., cuyos habitantes también se han visto obligados a migrar a menudo hacia la costa.

CUADRO 7
NÚMERO DE TRABAJADORES ASALARIADOS TEMPORALES AGRUPADOS POR EL PERIODO ANUAL DE AUSENCIA DE SUS COMUNIDADES DE ORIGEN: AMASHCA Y HUALCÁN, 1977

Periodo anual de empleo asalariado temporal (en meses)	*Amashca*		*Hualcán*	
	Número	*%*	*Número*	*%*
1-2	8	9	—	—
3-4	45	51	20	31
5-6	23	26	37	57
7-8	6	7	5	7.5
9-10	2	2	—	—
11-12	4	5	3	4.5
Total	88	100.0	65	100.0

FUENTE: *ibid.*

CUADRO 8
NÚMERO DE TRABAJADORES ASALARIADOS TEMPORALES AGRUPADOS POR AUSENCIAS ANUALES CONTINUAS DE SUS COMUNIDADES DE ORIGEN: AMASHCA Y HUALCÁN, 1977

Ausencias anuales continuas para dedicarse a empleo asalariado temporal (en años)	*Amashca*		*Hualcán*	
	Número	*%*	*Número*	*%*
1-5	26	30	20	31
6-10	23	26	18	28
11-15	13	15	14	22
16-20	13	15	5	7
21-25	9	10	6	9
26-30	3	3	1	1.5
Más de 30	1	1	1	1.5
Total	88	100.0	65	100.0

FUENTE *ibid.*

En términos generales puede afirmarse que esta tendencia representa una salida para la fuerza de trabajo migrante, que sigue hallando empleo en las empresas cooperativas. De no haberse efectuado la reforma agraria, sin duda habría estallado una crisis en los modelos tradicionales de migración estacional y los habría alejado del circuito regional, con lo que los migrantes se habrían visto obligados a buscar otras fuentes de empleo, probablemente en las ciudades y en ramos fuera de la agricultura. Empero, esa posibilidad no ha sido eliminada por completo; más bien se ha postergado, puesto que la viabilidad de una reorganización capitalista de la agricultura cooperativa y las mayores capacidades de la fuerza de trabajo itinerante en la costa, constituyen peligros latentes para que se pueda seguir utilizando la mano de obra que aún existe en las tierras altas.

COMENTARIOS FINALES

A la luz de lo que se ha dicho hasta este punto, se puede concluir que, después de diez años de ejecución, la reforma agraria efectuada por el gobierno militar ni siquiera se ha acercado a las metas trazadas. Aunque ha generado cambios muy importantes en otros sectores de la vida de la nación (la movilización del campesinado, la ruptura con el sistema político tradicional, etc.), ha resultado un fracaso en lo que se refiere al problema de la migración. A continuación haremos algunos comentarios sobre las causas de ese fracaso, el significado de esta experiencia y las perspectivas que abre a políticas que podrían hacer frente con eficacia al problema de la migración.

1. En primer lugar, debe subrayarse que uno de los principales problemas socioeconómicos relacionados con la migración estacional es que permite una forma específica de explotación —y, en realidad, de sobrexplotación— de la fuerza de trabajo rural. Dadas las características del medio ambiente y de la producción en las áreas rurales, sin duda la migración estacional seguirá siendo uno de los aspectos fundamentales de la agricultura peruana por muchos años todavía. Por consiguiente no se trata tanto de eliminar, a como dé lugar, toda forma de migración —tal como suponen los teóricos de la reforma agraria—, sino de poner fin a la explotación de los migrantes.

Aun así, todavía hay que dar razón de los resultados negativos de la reforma en sí. Ya hemos señalado que la política agraria no solamente fue incompatible con el programa para la transferencia de la tenencia de la tierra y la reorganización de las instituciones rurales, sino que a la larga resultó ser contraria a él. Los cambios introducidos se limitaron a algunos aspectos relativos a la organización y no afectaron el modelo de las relaciones estructurales que sirven como base para la migración;

de hecho fue muy claro que en lugar de atenuar la insuficiente acumulación de capital en las áreas rurales y los desequilibrios regionales, la política agraria del gobierno acentuó esos fenómenos. A ese respecto, se deben formular las siguientes conclusiones:

a) Estos resultados negativos se debieron no solamente a la política agraria, sino a las políticas económicas en general. Los planes de desarrollo elaborados por el gobierno militar se concentraron en la minería, el petróleo y la industria. Se emprendieron proyectos de inversión en gran escala en los sectores minero y petrolero, pero éstos no aportaron gran cosa al desarrollo regional. A su vez, los efuerzos por desarrollar la industria fueron hechos a expensas de la agricultura. Incluso las inversiones destinadas a las áreas rurales se concentraron en proyectos de riego en gran escala, en la costa, con el propósito de aumentar las exportaciones agrícolas.
b) Si bien se orientó hacia la reorganización regional, el programa de la reforma agraria —debido a los obstáculos con que tropezó— solamente logró efectuar cambios al nivel microrregional sin modificar las relaciones entre las microrregiones. Por otra parte, la noción de "región" implícita en los programas oficiales fue, en gran medida, una concepción de tipo administrativo y poco tuvo que ver con las áreas geográficas reales delimitadas por los mercados de trabajo, las relaciones económicas, la migración y la identidad social y cultural. En consecuencia, sin saber realmente lo que pretendían, los programas de reforma —al modernizar ciertos polos desarrollados y pasar por alto los polos tradicionales— simplemente exacerbaron los niveles desiguales de desarrollo ya existentes en el país.

En este sentido, uno de los principales motivos de los limitados efectos de la reforma agraria fue, sin duda alguna, su incapacidad para mitigar la deficiente acumulación de capital y el desequilibrio regional.

No obstante, aunque la deficiente acumulación de capital y el desequilibrio regional constituyen factores decisivos, no ofrecen una explicación completa del fenómeno de la migración. La literatura sobre el tema señala una serie de diversos factores que ejercen una influencia, tales como el tipo de organización económica y las actitudes de los individuos y de las familias, factores que no tratamos en este capítulo. Estamos conscientes de la necesidad de estudiar el impacto de la reforma sobre estos factores también, puesto que sólo mediante un estudio así sería posible explicar cómo ciertos fenómenos que son similares al nivel "macro" pueden producir reacciones diferentes a nivel "micro". De este modo podríamos llegar a una comprensión, por ejemplo, de las diferencias que se dan en

los modelos de migración entre comunidades, o bien, dentro de las mismas.

2. En nuestro intento por entender los problemas del desarrollo, la situación de Perú nos obliga a reexaminar algunos de los conceptos más comunes sobre las causas de la migración.

a) En primer lugar, es evidente que los problemas del subdesarrollo rural y —por extensión— de la migración, no se deben a la dicotomía entre latifundios y minifundios, sino más bien a la relación funcional entre las unidades capitalistas y la economía de agricultura campesina de pequeña escala. Por consiguiente, incluso una vez que las haciendas habían sido transformadas en empresas cooperativas, la relación entre éstas y la economía campesina sirvió de sostén para los movimientos migratorios. En ese sentido, a fin de llevar a cabo una reorganización estructural de la agricultura es necesario efectuar cambios no solamente en el segmento subdesarrollado del sector, sino también en las relaciones sociales y económicas que le sirven de base en todo el país.

b) En varias ocasiones se ha propuesto que se organice la producción en función de unidades propiedad de los trabajadores como un medio alternativo para aminorar los problemas de empleo y migración. De hecho, al igual que en el caso de otros experimentos con la reforma y con la cooperación realizados con anterioridad, la introducción de fórmulas de cooperativismo en en el caso de Perú ha tenido ciertos efectos positivos sobre el empleo y, sin duda, ha coadyuvado a frenar la emigración de la población cubierta por la reforma. Sin embargo, un examen de la experiencia de Perú —donde la migración estacional no sólo ha perdurado, sino que se ha acrecentado— indica que es necesario integrar el proceso de cambio estructural en una política nacional que incida en la estructura económica, social y política subyacente, a fin de influir sobre la migración rural. De no ser así, las formas de organización "cooperativas" tendrán poco impacto.

3. Por último, no cabe duda que cualquier política que se diseñe con el propósito de vencer el subdesarrollo rural en Perú tendría que asignar prioridad a la agricultura y fomentar el desarrollo regional. Es obvio que semejante cambio solamente podrá darse si es acompañado por una modificación cualitativa de las actuales condiciones políticas y económicas creadas por el desarrollo capitalista. No obstante, a corto plazo las medidas encaminadas a corregir la deficiente acumulación de capital en el sector y los desequilibrios regionales, pueden ayudar a mitigar el problema al compensar las limitaciones del programa de reforma agraria.

Sobre todo, es menester tomar en cuenta que uno de los retos más

importantes al que se enfrenta el país hoy en día es la apremiante necesidad de abatir, de una vez por todas, la extrema pobreza y la marginación política relacionadas con la migración estacional de los campesinos.

Referencias

Caballero, J.M. (1978): "Los eventuales en las cooperativas costeñas peruanas: un modelo analítico", en *Economía*, agosto, vol. 1, núm. 2 (Lima: Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú).

CIDA (1966): *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola, Perú.*

Comunidad Campesina (s/f): "José Carlos Mariátegui", en *Reglamento interno*, capítulo III, artículo 9(a).

Convenio para Estudios Económicos Básicos (1970): *Primera estimación del sub-empleo de la población económicamente activa en áreas rurales por meses, provincias y regiones en el año 1967* (Lima, noviembre).

Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural (1979): *Reforma agraria en cifras* (Lima; mimeografiado).

Matos Mar, J. (1968): "Dominación, desarrollos desiguales y pluralismo en la sociedad y cultura peruana", en *Perú Problem, 5 ensayos* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

_____ (1976): "Yanaconaje y reforma en el Perú", en *Perú Problem 15* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

Matos Mar, J. y J.M. Mejía (1978): *Desarrollo desigual, reforma agraria y migración en el Perú* (trabajo presentado al Simposio sobre Migración Interna y Desarrollo, celebrado en Cuernavaca en septiembre de 1978 bajo los auspicios del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y la UNESCO).

_____ (1980): *Reforma agraria: logros y contradicciones 1968-1979* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

Mejía, J.M. y R. Díaz Suárez (1975): *Sindicálismo y reforma agraria en el valle de Chancay* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

Mejía, J.M., J. Ramírez, R. Díaz Suárez y C. Campos Riveras (1979): *Los eventuales del valle de Chancay: migración estacional, proletarización rural y reforma agraria en un circuito regional* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

Rochabrún, G. (1977): "Apuntes para la comprensión del capitalismo en el Perú", en *Análisis* (Lima), enero-febrero, núm. 1.

Sulmont, D. (1975): *El movimiento obrero en el Perú, 1900-1956* (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

Webb, R. y A. Figueroa (1975): *Distribución del ingreso en el Perú* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos).

4. EL CAMBIO AGRARIO Y LA MIGRACIÓN DE LA MANO DE OBRA EN LA SIERRA ECUATORIANA

PETER PEEK

INTRODUCCIÓN

Desde principios de los años setenta del presente siglo, Ecuador ha experimentado tasas de crecimiento económico altas y sin precedente. La tasa de crecimiento anual del producto interno bruto real fue, en promedio, de más de 10%, es decir, casi lo doble del nivel que alcanzó en la década de los sesenta. La producción y exportación del petróleo —iniciada en 1972— es una de las principales razones de esta expansión acelerada. Estimuló el crecimiento de la industria manufacturera, de otras industrias y de la construcción, las cuales habían comenzado a desarrollarse en una escala muy modesta durante la década anterior. Como resultado, en años recientes la producción de estos sectores se incrementó en aproximadamente 15% anual.

El acelerado crecimiento de la economía urbana fue acompañado por importantes modificaciones en la estructura agraria. Un número cada vez mayor de haciendas tradicionales o semifeudales fueron transformadas en modernas granjas capitalistas. Al mismo tiempo, el número de granjas muy pequeñas (minifundios) aumentó con rapidez. Estos cambios fueron resultado, en parte, de una serie de reformas agrarias emprendidas en 1964. En el presente ensayo se sostiene que éstas figuran entre las principales causas de las cambiantes pautas de migración.

Los datos censales del Ecuador parecen indicar que el nivel de emigración rural permanente de la Sierra rural decreció después de la reforma agraria de 1964 (véanse Junapla Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica], 1977). Otras evidencias parecen señalar que la migración temporal hacia las áreas urbanas —así como la que se daba dentro de las áreas rurales— se acrecentó considerablemente después del año 1964 (véanse Ministerio de Agricultura y Ganadería y ORSTOM [Office de la Recherche Scientifique et Technique d'Outre-Mer], 1978a). El principal objetivo del presente trabajo es explicar estos cambios en

el modelo de migración en función del proceso de crecimiento económico del Ecuador.[1]

La estructura agraria en la Sierra antes de 1964

Hasta principios de los años sesenta, la producción de cultivos para la exportación —principalmente el plátano— constituyó la principal actividad económica en el Ecuador. Dicha actividad se concentró, en su mayor parte, en las tierras bajas costeras, es decir, en la Litoral. Durante la última parte de los años cuarenta y los cincuenta, la producción aumentó de modo considerable, en buena medida como resultado de la entrada de divisas al país. Las compañías norteamericanas que poseían plantaciones de plátano en Centroamérica habían experimentado crecientes dificultades en esa región debido a las huelgas y a las malas cosechas, y decidieron retirar su capital. En esa época, el gobierno ecuatoriano estaba muy a favor del desarrollo del sector de exportaciones agrícolas y adoptó diversas medidas para atraer al capital extranjero. En consecuencia, varias compañías norteamericanas transfirieron muchas de sus operaciones a las regiones costeras del Ecuador. Además de producir plátanos, tales empresas también controlaban la comercialización de ese producto en Estados Unidos y la de los plátanos cultivados por los productores locales. Como estas compañías ejercían una influencia importante sobre las cuotas de importación fijadas para cada país por el gobierno estadunidense, las exportaciones de plátano aumentaron sustancialmente. Esa expansión del mercado exterior dio un mayor impulso a la producción de plátanos, de modo que el área cultivada se amplió rápidamente durante ese periodo.

En tanto que la producción de cultivos para la exportación aumentó de manera dramática, la producción de cultivos alimentarios (que se concentraba principalmente en la Sierra) se estancó. Algunos datos para el mismo periodo revelan que la producción per cápita permaneció virtualmente constante (véase FAO, 1960-1965). El bajo nivel de producción estuvo vinculado a la extensa pobreza en el medio rural, en un grado mucho mayor que en la Litoral. La evidencia disponible muestra que los ingresos de la gran mayoría de la población rural eran sumamente bajos (véase Barraclough, 1973, pp. 192-228). Esta coexistencia de una producción estancada y una pobreza generalizada se explica, en gran parte, por el sistema predominante de tenencia y distribución de la tierra.

En 1954 había en la Sierra alrededor de tres mil haciendas grandes cuya extensión promedio era de 650 hectáreas (véase el cuadro 1). Mien-

[1] Este marco de referencia analítico ya fue descrito en un documento de trabajo publicado con anterioridad (Peek, 1978); véanse también Peek y Standing (1979).

tras que estas propiedades grandes constituían tan sólo 1% del número total de granjas, ocupaban casi dos terceras partes de las tierras disponibles. La mayoría de esas granjas tenían una estructura cuasifeudal y utilizaban diversas formas de mano de obra servil, tal como el sistema de huasipungos, por el cual se otrogaban pequeñas parcelas en usufructo a campesinos a cambio de ciertas obligaciones para con el terrateniente. Entre éstas, figuraban generalmente el trabajar cierto número de días —normalmente de cuatro a seis por semana— en las tierras de la hacienda, por lo cual sólo se les pagaba un salario nominal muy por debajo del que se daba a los trabajadores asalariados de tiempo completo. Por otro lado, a menudo tenían la obligación de aceptar quehaceres específicos, tales como la construcción de caminos, la reparación de cercas, etc. Además, otros miembros de las familias de huasipungueros — generalmente de sexo femenino— a menudo se veían obligados a trabajar como sirvientes en la casa del hacendado. A cambio del cumplimiento de esas obligaciones, los huasipungueros recibían una parcela y el hacendado les proporcionaba ayuda financiera en situaciones de especial apuro: enfermedades, una mala cosecha, etc. El sistema de trabajo servil impedía la existencia de privaciones graves entre el campesinado, pero también mantenía a los campesinos dependientes, en gran medida, de los terratenientes, quienes controlaban la tierra.[2]

Aparte de estos agricultores serviles, había otros agricultores que tenían pequeñas parcelas, pero aunque la mayoría de ellos eran dueños de las mismas, dependían de los hacendados de muchas maneras. En ocasiones tenían que pedirles prestado o se veían obligados a venderles sus cosechas a precios bajos si carecían de medios de transporte adecuados. Además, por lo general ocupaban tierras que no eran fértiles. Los datos disponibles muestran que la productividad de la tierra para la mayoría de los cultivos de subsistencia era mucho menor en las granjas más pequeñas, aun en el caso de que el factor nivel de tecnología permaneciera constante (véase Van Binsbergen, 1974). Se ha estimado que este grupo comprendía dos tercios de todos los agricultores campesinos en los primeros años de la década de los sesenta y que el resto eran agricultores serviles, tales como los huasipungueros (véase el cuadro 2).

Al igual que el trabajo servil, el endeudamiento también contribuyó al empobrecimiento de la población agrícola. A menudo, debido a sus niveles insuficientes de ingresos, los campesinos se veían obligados a pedir prestado a los terratenientes o a los prestamistas locales para pagar por adelantado la renta de su parcela; para salir de apuros antes de la época de cosecha; para contrarrestar una cosecha malograda o para sufragar los gastos hechos en sus prácticas sociales (véase Standing, 1981).

[2] Véanse De Janvry y Garramón (1977) y Peek (1978) para una discusión de las razones económicas por las que se defiende el uso de un sistema de trabajo servil.

Con frecuencia tales préstamos implicaban tasas de interés exorbitantes. Un estudio realizado a principios de la década de referencia, reveló que en las áreas rurales el interés cobrado por créditos no institucionales rebasó en más de 200% el que se cobraba por créditos institucionales (véase el cuadro 3). Los altos niveles de interés, combinados a menudo con la fácil disponibilidad de crédito por parte de muchos terratenientes, forzaron a muchos agricultores a vivir en un estado de endeudamiento permanente. En otros casos se practicaba el peonaje por adeudo, forzando a los deudores a trabajar en las haciendas hasta que fueran saldadas sus deudas. Aunque esta práctica fue abolida legalmente en 1918, aún existía a principios de los años sesenta (véase Pearse, 1962). La erradicación de la misma resultó ser sumamente difícil, debido al poder político y económico de los terratenientes.

El tercer factor que limitaba los ingresos de los agricultores campesinos era la escasez de oportunidades de empleo rural fuera de sus pequeñas granjas. Evidentemente, éstas sólo proporcionaban un número mínimo de empleos. El cuadro 4 ofrece datos sobre el empleo anual por hectárea cultivada con diversos productos alimenticios. Dichos cultivos representaban casi 90% del área cultivada en granjas de menos de cinco hectáreas. Se calcula que la ocupación promedio por hectárea es de 56 días-hombre al año. Tomando en cuenta que el tamaño promedio de las granjas de menos de cinco hectáreas es de solamente 1.6 hectáreas, se puede apreciar que se absorbe muy poca mano de obra en estas granjas. Así, los pequeños agricultores dependían de las haciendas para conseguir empleo. Sin embargo, estas últimas —pese a que controlaban la mayor parte de las tierras— ocupaban tan sólo a una proporción relativamente menor de la fuerza de trabajo rural porque trabajaban solamente una pequeña parte de sus tierras cultivables. Los datos pertinentes muestran que las granjas de más de 50 hectáreas cultivaron, en promedio, sólo 15% de sus tierras en 1954 (véase el cuadro 5). Existen evidencias de que sólo 60% de los subempleados y desempleados en las granjas pequeñas pudieron hallar trabajo en las granjas grandes (véase Guerrero, 1975). Parece ser que se hicieron esfuerzos intencionales por restringir el cultivo de la tierra, a fin de limitar la producción y venderla a precios mucho mayores que su costo real (calculado con base en Van Binsbergen, 1974, cuadro 8). La mayor parte de los cultivos alimentarios comerciales se produjo en las haciendas, mientras que, hasta mediados de los años sesenta, las importaciones de alimentos fueron poco importantes. De esta manera, los grandes terratenientes controlaron el mercado de alimentos comercializados como productores monopsonistas y tuvieron motivos para conspirar entre sí con el propósito de restringir la producción. Semejante falta de incentivo para aumentar la producción también pudo haberse reflejado en el hecho de que fueron pocos los terratenientes que la mecanizaron o que utilizaron insumos modernos. En 1954,

solamente 16% de las granjas de más de 200 hectáreas empleaban equipo mecanizado (véase el cuadro 6).

En cuarto lugar, los ingresos de los agricultores campesinos sufrían una erosión constante porque las condiciones del comercio obraban, de modo sistemático, en contra del sector productor de alimentos. Entre 1954 y 1963, los precios de los alimentos decrecieron 12% en comparación con los precios de todos los demás artículos (véase el cuadro 7). Hasta cierto punto, tal descenso fue resultado de las políticas gubernamentales, que desempeñaban un papel muy importante en el control de los precios de los alimentos. Puesto que el gobierno dio un fuerte apoyo al crecimiento de la agricultura para la exportación, pretendió frenar el costo de la mano de obra asalariada al controlar los precios de los alimentos.[3]

Los datos disponibles indican que los ingresos del campesinado fueron muy bajos durante ese periodo. En un estudio llevado a cabo en los primeros años de la década de los sesenta, se estimó que 90% de las granjas eran demasiado pequeñas para sostener adecuadamente a una familia (véase CIDA, 1965, p. 149).

Otros datos muestran que las familias agrícolas que contaban con menos de cinco hectáreas percibían un ingreso bruto promedio por sus actividades agrícolas de 3 900 sucres al año, suma que equivalía a un poco más de 200 dólares estadunidenses de esa época (véase el cuadro 8). También se señala que las familias de trabajadores serviles ganaban sustancialmente menos que el típico pequeño agricultor. El cuadro 9 indica que sus ingresos totales promedio ascendieron a solamente 1 900 sucres anuales.

Los ingresos de los agricultores campesinos no solamente fueron muy bajos, sino que también constituyeron una proporción poco importante del ingreso total del sector agrícola de la Sierra. Como el cuadro 8 muestra, 82% de todas las familias de agricultores percibieron solamente 28% de los ingresos brutos totales, mientras que los terratenientes más grandes —que representaban 1% del total— obtuvieron 25% de los ingresos brutos totales.

La reforma agraria de 1964

Esta estructura agraria, dominada en gran parte por haciendas cuasifeudales, se modificó considerablemente a lo largo de los años sesenta. El trabajo servil se fue eliminando paulatinamente y un creciente núme-

[3] Obviamente, los precios de los alimentos habrían sido menores si los grandes terratenientes no hubieran estado en una posición monopsonista. Sin embargo, tal como veremos más adelante, hasta principios de los años sesenta las políticas del gobierno no lograron eliminar esta situación, debido a la influencia política de los terratenientes en esa época.

ro de hacendados empezó a modernizar la producción y a cultivar la tierra en forma más intensiva. Muchas granjas se fueron transformando en empresas agrícolas modernas de un alto coeficiente de capital que utilizaban predominantemente la mano de obra asalariada. El programa de reforma agraria introducido en 1964 desempeñó un papel importante en propiciar dicha transformación. Podemos entender esto mejor si explicamos las razones por las que se adoptó dicho programa.

Hubo tres factores importantes que dieron lugar a la adopción de la reforma agraria de 1964. En gran medida, estos factores estaban relacionados con los intereses opuestos de distintos grupos: por una parte, los terratenientes "tradicionales" y, por la otra, el grupo de industriales

CUADRO 1
NÚMERO DE GRANJAS EN FUNCIONAMIENTO Y SUPERFICIE CULTIVABLE POR TAMAÑO DE LA GRANJA EN LA SIERRA ECUATORIANA (1954)

Tamaño de la granja	*Número de granjas*	*% del total*	*Superficie (en has.)*	*% del total*
Menos de 1 ha	83 714	32	40 400	1
1-5 ha	128 439	50	301 300	10
5-20 ha	33 013	13	296 700	10
20-100 ha	11 316	4	438 700	15
Más de 100 ha	3 087	1	1 943 400	64
Total	259 569	100	3 020 400	100

FUENTE Arias (1972), cuadro A-2.

CUADRO 2
TRABAJADORES AGRÍCOLAS SEGÚN SU "STATUS" DE TENENCIA DE LA TIERRA EN LA SIERRA ECUATORIANA (1952-1958)

Status	*Número*	*% del total*
Trabajadores serviles		
Huasipungueros	88 029	7
Comuneros	237 069	20
Partidarios	49 967	4
Ayudas	25 907	2
Agricultores propietarios	826 308	67
Total	1 227 280	100

FUENTE: CIDA (1965, pp. 78 y 80).

CUADRO 3
TASA MEDIA ANUAL DE INTERÉS PARA CRÉDITOS INSTITUCIONALES Y NO INSTITUCIONALES EN EL ECUADOR RURAL (1965)

Tipo de crédito	*Tasa media anual de interés (%)*	*Tasa mediana anual de interés (%)*
Institucional	8.3	8.0
No institucional	16.9	22.0

FUENTE: Stitzlein (1967, pp. 29 y 34).

CUADRO 4
UTILIZACIÓN ANUAL DE MANO DE OBRA POR CULTIVO EN LA SIERRA ECUATORIANA (1963)

Cultivo	*Número de días-hombre anuales por hectárea*
Trigo	35
Maíz	38
Cebada	30
Papa	100
Frijol	38
Promedio ponderado	56

FUENTE: Junapla (1964), cuadro 6A, p. 69.

CUADRO 5
TIERRA CULTIVADA POR TAMAÑO DE LA GRANJA EN LA SIERRA ECUATORIANA (1954)

Tamaño de la granja	*% de la tierra que es cultivada en una granja promedio*
Menos de 5 ha	85
5-50 ha	50
Más de 50 ha	15

FUENTE: Arias (1972), cuadros I-2A hasta I-2D.

urbanos —pequeño pero creciente—, el campesinado y el pequeño núcleo de grandes terratenientes que ya habían modernizado sus granjas.

A principios de los años sesenta, las compañías norteamericanas vendieron la mayoría de sus plantaciones en la Litoral y reinvirtieron su ca-

pital en plantaciones de plátano centroamericanas que habían sido abandonadas. En esa región, el clima para las inversiones había vuelto a ser más favorable y se pensó que sería posible obtener ahí mayores rendimientos a las inversiones que en el Ecuador. Como resultado, los productores locales de la Litoral experimentaron una fuerte reducción en sus exportaciones de plátano a Estados Unidos, porque el retiro de las empresas estadunidenses produjo una disminución sustancial en la cuota de importaciones de plátanos del Ecuador. Como sus intentos por localizar otros mercados no prosperaron, los productos locales comenzaron a transferir una creciente proporción de su capital a otros sectores de la economía, notablemente a la industria y al sector manufacturero. En esa época, dichos sectores todavía eran bastante pequeños y se pensaba que las utilidades potenciales eran altas. Esta transferencia de capital constituyó uno de los principales factores que dieron lugar al desarrollo de una industria nacional a principios de los años sesenta.

Sin embargo, pronto se hizo claro el hecho de que la estructura agraria de la Sierra representaba un grave obstáculo para el surgimiento de las actividades industriales y manufactureras en las áreas urbanas. Lejos de fomentar la expansión de la industria y del sector manufacturero, era más probable que la limitara. En primer lugar, el desarrollo industrial a nivel local dependía en gran medida del tamaño del mercado interno. No obstante, la mayoría de la población vivía en áreas rurales y producía la mayor parte de sus propios bienes de consumo, de modo que cualquier ingreso que tuvieran en efectivo se destinaba, más que nada, a la alimentación.[4] Por su parte, los grandes terratenientes tampoco compraban gran cosa de la producción industrial y manufacturera. Como ya se mencionó arriba, utilizaban poco capital. Así, la Sierra rural —la región más poblada— constituía un mercado muy pequeño.

Aparte de un mercado interno, el crecimiento industrial también requiere una oferta adecuada de mano de obra urbana de bajo costo, a fin de incrementar las utilidades y estimular la acumulación de capital. En términos generales, los salarios en los sectores industriales "modernos" serán bajos si, entre otras cosas, los costos de oportunidad de la mano de obra son bajos, es decir, si los salarios dentro del sector "informal" lo son. Empero, es probable que eso requiera la migración desde las áreas rurales, de modo que el crecimiento de la oferta de mano de obra en el medio urbano rebase la absorción de la misma en los sectores industriales. Sin embargo, la migración permanente del campesinado no iba de acuerdo con los intereses de los terratenientes de la Sierra, quienes deseaban mantener una gran reserva de mano de obra rural. El cos-

[4] Un estudio sobre el consumo en la Sierra rural indica que su población gastó en alimentos, en promedio, más de 70% de sus ingresos en efectivo (véase Junapla, 1976, p. 41).

CUADRO 6
GRADO DE MECANIZACIÓN POR TAMAÑO DE LA GRANJA EN ECUADOR (1954)

Tamaño de la granja (en hectáreas)	*Número de granjas*	*En porcentajes*					
		Nula	*Fuerza animal*	*Fuerza mecánica*	*Fuerza animal y mecánica*	*No existen datos*	*Total*
0-4.9	251 250	32	64	—	—	4	100
5-9.9	36 117	51	46	—	—	3	100
10-49.9	40 927	70	26	—	—	4	100
50-199.9	11 957	79	15	1	2	3	100
Más de 200	3 697	61	21	6	10	2	100
Total	343 948	41	55	—	—	4	100

FUENTE. Calculado a partir de datos que aparecen en CEPAL (1961), p. 74, cuadro 10.

CUADRO 7
CONDICIONES DEL COMERCIO AGRÍCOLA EN ECUADOR
(1954-1963)

Año	*Precios de alimentos* (A)	*Precios de todos los demás géneros** (B)	$\frac{(A)}{(B)} \times 100$
1954	100	100	100
1955	98	101	97
1956	95	102	93
1957	98	107	91
1958	97	107	91
1959	95	107	88
1960	93	101	88
1961	98	111	88
1962	97	116	83
1963	100	119	84

* Incluye algunos productos agrícolas no alimenticios.
FUENTE: Zuvekas (1977, p. 372).

CUADRO 8
INGRESOS BRUTOS PROMEDIO EN EL SECTOR AGRÍCOLA POR TAMAÑO DE GRANJA EN LA SIERRA ECUATORIANA (1954)

Tañamo de la granja (en has.)	*Número de granjas*	%	*Ingresos brutos totales (en millones de sucres de 1954)*	%	*Ingresos brutos promedio (1954)*
0-5	212 153	82	829.9	28	3 900
5-20	33 013	12	591.3	20	17 900
20-50	7 722	3	351.6	12	45 500
50-200	4 971	2	452 6	15	91 000
Más de 200	1 710	1	722.9	25	422 700
Total	259 569	100	2 947.1	100	11 300

FUENTE: Facultad de Ciencias Económicas e Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central (1958), cuadro 4, p. 25.

to de la mano de obra también dependía del precio de los alimentos. Aunque las condiciones del comercio obraban sistemáticamente en contra del sector agrícola, el precio de los alimentos era relativamente alto porque los grandes terratenientes restringían a propósito la producción.

De esta manera, la existente estructura agraria tradicional limitaba en diversas formas el desarrollo de los sectores industrial y manufac-

CUADRO 9
INGRESOS BRUTOS PROMEDIO DE HUASIPUNGUEROS Y OTROS TRABAJADORES SERVILES EN LA SIERRA ECUATORIANA (1959-1960)

Provincias de la Sierra	*Ingresos brutos promedio al año (en sucres)*
Azay	1 340
Bolívar	2 688
Cañar	1 745
Carchi	2 019
Cotopaxi	1 650
Chimborazo	1 763
Imbabura	1 679
Loja	2 500
Pichincha	1 723
Tungurahua	1 865
Promedio para la Sierra	1 895

FUENTE: Arias (1966, p. 89).

turero del medio urbano. Se retenía la mayor parte de la fuerza de trabajo potencial en las áreas rurales, donde se consumía poco de la producción urbana, en tanto que los cultivos alimentarios se producían a un costo relativamente alto. A fin de vencer esos obstáculos, muchos de los individuos con intereses financieros en los sectores industriales argumentaron que debería introducirse una reforma agraria que modificara esa estructura. Se consideraba que sin esa reforma no era probable que prosiguiera el crecimiento económico en el medio urbano.

Los pocos grandes terratenientes que ya habían modernizado sus granjas antes de la introducción de la reforma agraria presentaron razonamientos similares (véase Barsky, 1978, pp. 74-126). Aunque en la mayoría de las granjas grandes se seguía utilizando mano de obra servil, algunas habían sido modernizadas, ocupaban predominantemente mano de obra asalariada y cultivaban la tierra en forma intensiva con insumos modernos. Algunos terratenientes habían procedido así porque pensaban que pronto se adoptaría un programa de reforma agraria. De ese modo, a fin de evitar la intervención del gobierno, voluntariamente proporcionaron parcelas a los huasipungueros (véase el cuadro 10).[5] Muchos de ellos también consideraron que las utilidades de la agricultura de un alto coeficiente de capital pronto serían mucho más altas que la

[5] La evidencia indica que estos terratenientes consiguieron condiciones mucho más favorables que los individuos que se vieron obligados a hacerlo bajo la reforma agraria de 1964 (véase Barsky, 1978).

renta por el uso de la tierra, obtenida a través del trabajo servil. La urbanización prosiguió rápidamente como resultado de las altas tasas de crecimiento demográfico y migración rural-urbana de los años cincuenta y sesenta, y se produjo un marcado incremento en la demanda de alimentos. Por esa razón, llegó a ser más provechoso ampliar la producción al poner una mayor cantidad de tierras bajo cultivo y emplear insumos modernos con el propósito de aumentar la productividad de la tierra. Esos cambios dieron lugar a la sustitución de la mano de obra servil por la mano de obra asalariada, puesto que esta última es más provechosa en la agricultura que emplea un alto coeficiente de capital (véanse De Janvry y Garramón, 1977).

Otro motivo por el que algunos terratenientes habían decidido abolir el trabajo servil antes de 1964, fue la mayor oposición por parte de los agricultores campesinos. Aunque sus manifestaciones y protestas fueron relativamente moderadas en comparación con las rebeliones del campesinado en algunos otros países latinoamericanos, sus crecientes demandas de un reparto de la tierra más equitativo y de mayores salarios, indujeron a varios terratenientes a suprimir el trabajo servil (véase Barsky, 1978). No obstante, estos terratenientes "modernos" también se dieron cuenta de que la estructura agraria cuasifeudal era contraria a sus intereses. Al igual que en el caso de la industria y el sector manufacturero urbanos, les convenía más un mercado interno grande y una oferta amplia de mano de obra barata. Por lo tanto, a partir de las postrimerías de los años cincuenta, los terratenientes "modernos" instaron cada vez más al gobierno a tomar medidas encaminadas a reformar la existente estructura de la producción. Alegaban que las granjas grandes que se administraban "de modo ineficaz" deberían ser expropiadas y que sus tierras deberían distribuirse entre el campesinado, mientras que las granjas "cuya operación era eficiente" deberían estar exentas de tales medidas (véase *ibid.*)

Otro factor que contribuyó a la introducción de la reforma agraria fue la Alianza para el Progreso. Después de la revolución cubana de 1958, surgió a nivel internacional una creciente preocupación respecto del sector agrario de América Latina. Muchos consideraban que la estructura subdesarrollada de éste mantenía a la mayor parte de la población rural en la pobreza, por lo que existía un peligro para la estabilidad política. El programa de la Alianza para el Progreso, creado en 1961, pretendió remediar esta situación fomentando reformas sociales y económicas. Eso se logró, por ejemplo, proporcionando un apoyo financiero sustancial a los países que adoptaran medidas relacionadas con la reforma agraria. En un informe analítico de la situación socioeconómica en el Ecuador, la Alianza opinó que la estructura de tenencia de la tierra era sumamente injusta y que representaba "el obstáculo fundamental al progreso económico del sector privado" (véanse Blankstein y Zuvekas, 1973, pp. 79-

94). Por lo tanto, hizo un llamado enérgico para que se tomaran medidas a fin de modificar el sistema de tenencia de la tierra. Esta recomendación fue acompañada por diversas formas de apoyo económico destinado a mejorar la infraestructura rural.[6]

Cuando un nuevo gobierno llegó al poder en 1963, diseñó un plan económico nacional en el que la reforma agraria desempeñaba un papel clave. Esto reflejó la menor influencia política de los terratenientes "tradicionales", quienes no pudieron concertar una oposición eficaz a las demandas de reforma agraria.

El objetivo declarado de esta primera reforma agraria importante consistió en mejorar los niveles de vida de los pobres de las áreas rurales y en elevar la producción agrícola. Tenía la intención de hacer lo anterior, en primer lugar, mediante la abolición de los distintos tipos de trabajo servil. Conforme a la ley de 1964, los huasipungueros y otros trabajadores serviles habrían de recibir la tenencia de la tierra que cultivaban y el IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización), la recién creada agencia de la reforma agraria, habría de suministrar créditos y asistencia técnica y, en la medida de lo posible, organizar a estos agricultores campesinos en cooperativas. En segundo lugar, se estipuló que las tierras utilizadas "de manera deficiente" serían expropiadas. Esto se refería, principalmente, a las tierras que no habían sido cultivadas durante tres años o más. Por otra parte, las tierras públicas no ocupadas habrían de ser repartidas entre el campesinado. En la Sierra se fijó un

CUADRO 10
ABOLICIÓN DE LA MANO DE OBRA DE LOS HUASIPUNGUEROS ANTES DE 1964 EN LA SIERRA ECUATORIANA (1959-1964)

Año	*Número de huasipungueros*	*Superficie total de sus parcelas (en hectareas)*
1959	88	405
1962	899	3 661
1963	1 310	3 909
1964 (hasta el 15 de julio)	722	1 929
Total	3 019	9 304

FUENTE. Los datos son del Departamento de Cuestiones Sociales, Ministerio de Previsión Social y Trabajo, citados en Barsky (1978, p. 216).

[6] Por ejemplo, en 1963 el Banco Interamericano de Desarrollo —por conducto de la Alianza para el Progreso— contribuyó con alrededor de dos millones de dólares estadunidenses para el mejoramiento de las condiciones viales y de la vivienda en áreas rurales del Ecuador.

tope de 800 hectáreas para la tenencia de la tierra, más otras mil hectáreas para el pastoreo. Estas medidas fueron complementadas por otras introducidas posteriormente. A título ilustrativo, en 1973 se aprobó otra ley según la cual se estipulaba que las tierras que no cumplían con su "función social" serían expropiadas y repartidas entre los agricultores campesinos. Tal medida afectó más que nada a las haciendas que todavía ocupaban mano de obra servil y en las que más de 20% del área total no se cultivaba.

La estructura agraria en la Sierra después de 1964

A consecuencia de las disposiciones de la reforma agraria, el trabajo servil fue virtualmente abolido. En 1974 quedaron solamente unos 2 600 huasipungueros en la Sierra, en comparación con unos 90 mil (cifra estimada) a principios de los años sesenta (véanse Ministerio de Agricultura y Ganadería y ORSTOM, 1978b, y Galarza, 1976). Empero, la distribución de la tierra no cambió de modo sustancial. Mientras que en 1954 las granjas de menos de cinco hectáreas —82% del total— ocupaban 11% de la superficie, en 1974 esos procentajes fueron 78 y 12, respectivamente (véase el cuadro 11).

El hecho de que la distribución de la tierra permaneciera prácticamente sin alteración fue un reflejo, en gran medida, de la situación política de esa época. Mientras que ciertos segmentos del régimen que llegó al poder en 1963 tenían un interés genuino en el reparto de la tierra, enfrentaron la oposición cada vez más fuerte tanto de los terratenientes "modernos" como de aquellos que representaban los intereses del sector industrial. Ambos grupos consideraban que la reforma agraria constituía principalmente un modo de modernizar la agricultura, más que un instrumento para redistribuir la riqueza y el ingreso (véase Velasco, 1979).

A fin de complacer sus intereses, el programa que se estableció en un principio fue de proporciones bastante modestas. Durante el periodo 1964-1969, se programó una redistribución de 600 mil hectáreas, o sea, de tan sólo 20% de la superficie cubierta por las granjas grandes. De hecho, posteriormente resultó que solamente 12% de las tierras designadas fueron redistribuidas (véase AID [U.S. Agency for International Development], 1970). Además, en la ley de la reforma agraria hubo varias omisiones o ambigüedades gracias a las cuales los terratenientes pudieron evitar la expropiación, ya sea modernizando su producción, cultivando una superficie más amplia o aboliendo el trabajo servil, por ejemplo. Otros terratenientes soslayaron la expropiación sencillamente repartiendo la tierra entre los miembros de su propia familia (véanse Blankstein y Zuvekas, 1973, y Griffin, 1977, capítulo 5). Esto explica

en parte el aumento bastante grande en el número de granjas de tamaño mediano (de 20 a 100 hectáreas) y el descenso en el número de granjas más grandes, entre 1954 y 1974.

Aunque la distribución sumamente desigual de la tierra permaneció casi inalterada, la estructura de la producción sufrió cambios significativos. Un gran número de terratenientes decidió cultivar una proporción mucho mayor de sus tierras. Los datos disponibles indican que la superficie de tierras cultivadas y de tierras de pastoreo artificial en granjas de más de cinco hectáreas aumentó en más de 200% entre 1954 y 1974 (véanse Arias, 1972; INEC [Instituto Nacional de Estadística y Censos], 1979a). En segundo lugar, hubo un aumento considerable en los créditos absorbidos por el sector agrícola. Entre 1960 y 1975, el volumen de créditos agrícolas se acrecentó casi siete veces en términos reales y su participación en el total de los créditos subió de 9 a 25% (véase Lozada, 1975).

Parece que muchos terratenientes se sintieron amenazados por la expropiación y decidieron modernizar la producción (véase Barsky, 1978). Al darse cuenta de que su dominio sobre el campesinado se veía gravemente socavado por las políticas estatales, muchos optaron por dejar de recurrir al trabajo servil y por cultivar la tierra en forma más intensiva con insumos modernos. De esta manera el factor que empezó a transformar la estructura agraria no fue la expropiación en sí, sino más bien el peligro de que ésta sucediera.

Es importante observar que gran parte del crédito agrícola recién obtenido se invirtió en la ganadería y en la producción lechera, especialmente en las granjas más grandes. En 1974, la superficie dedicada al pastoreo había aumentado en 35% respecto al año 1962, mientras que la proporción de apacentaderos "artificiales" pasó de 21 a 40% durante el mismo periodo (véase Barril, 1978, pp. 59-78). El gobierno y diversas entidades internacionales proporcionaron crédito en gran escala para la adquisición de ganado, no solamente porque la ganadería era provechosa —debido, en parte, a las condiciones climáticas y a las condiciones de los suelos en la Sierra— sino también porque era compatible con el modelo de crecimiento económico. La ganadería respondió a una demanda urbana de productos lecheros que crecía con rapidez y, además, absorbió una cantidad importante de capital.

En las granjas de tamaño mediano se utilizaron los créditos principalmente para modernizar y mecanizar la producción de los cultivos. Un creciente número de dichas granjas introdujo semillas mejoradas, fertilizantes y equipo mecanizado no sólo en la producción de cultivos tradicionales tales como el trigo y el frijol sino también —cada vez más— en la de frutas y verduras.

LA MIGRACIÓN Y EL CAMBIO AGRARIO

La transformación de la estructura agraria (a la que nos referimos en párrafos anteriores) estuvo vinculada con cambios sustanciales en las pautas de migración. Se pueden explicar esos cambios en gran medida al analizar el efecto que se produjo en los ingresos de la agricultura en pequeña escala. Tal como se mencionó antes, los dos objetivos principales de la reforma agraria consistieron en modernizar la agricultura y elevar el nivel de vida de los agricultores campesinos. Aunque tuvo bastante éxito en la modificación de la estructura agraria, parece haber fracasado en buena medida en la consecución del segundo objetivo, a juzgar por

CUADRO 11
NÚMERO DE GRANJAS Y SUPERFICIE CULTIVABLE POR TAMAÑO DE GRANJA EN LA SIERRA ECUATORIANA (1974)

Tamaño de la granja	*Número de granjas*	*% del total*	*Superficie en hectáreas*	*% del total*
Menos de 1 ha	113 537	35	49 574	2
1-5 ha	130 370	43	315 924	10
5-20 ha	47 333	14	436 528	14
20-100 ha	19 812	7	789 909	26
Más de 100 ha	3 534	1	1 482 339	48
Total	332 506	100	3 074 274	100

FUENTE: Junapla (1978).

los datos sobre los ingresos de las granjas pequeñas. En primer lugar, pese a que en la Sierra la práctica de ocupar mano de obra servil virtualmente desapareció, eso no implicó que los trabajadores en sí estuvieran en mejores condiciones. Incluso se ha argumentado que las medidas de reforma agraria en realidad empeoraron la posición de las familias de ex trabajadores serviles (véase Paredes Barros, 1967). Con la abolición del trabajo servil, los terratenientes ya no se sintieron obligados a asegurar la subsistencia de dichos individuos en situaciones de especial apuro, tales como los casos de enfermedad. Por otra parte, los campesinos perdieron el derecho a recolectar leña y apacentar su ganado en los terrenos de la hacienda. Además, muchos trabajadores serviles no recibieron la parcela que cultivaban, sino otra de tierra menos fértil.

En segundo lugar, como la redistribución de la tierra se efectuó en una escala poco significativa, la proporción del total de tierras cultivadas en las granjas pequeñas no cambió de manera importante. De hecho,

el tamaño de éstas se redujo aún más. Entre 1954 y 1974, el tamaño promedio de las granjas de menos de cinco hectáreas decreció de 1.61 a 1.45 hectáreas (véanse los cuadros 1 y 11). Esto parece indicar que, conforme sus familias crecían, las granjas pequeñas se fueron fraccionando cada vez más por medio de la herencia. Asimismo, los créditos otorgados a las granjas pequeñas no mejoraron mucho. Aunque la ley de la reforma agraria estipuló que se pondrían más créditos y servicios de extensión a diposición de los pequeños agricultores, fueron muy pocos los que recibieron tales prestaciones. Se ha calculado que solamente 1% de los ex trabajadores serviles se beneficiaron del aumento en los créditos (véase AID, 1970).

En tercer lugar, la productividad de la tierra en las granjas pequeñas se estancó, o bien, declinó. Sin tener acceso a tierras adicionales y frente a altas tasas de crecimiento demográfico, los agricultores campesinos intensificaron el cultivo de la tierra para obtener mayores ingresos y poder mantener a sus familias, cada vez más numerosas. Sin embargo, esto parecía dar lugar a una utilización más ineficiente de la tierra, debido principalmente al deterioro en la calidad de los suelos. La evidencia revela que la productividad de la tierra, en el caso de cultivos de subsistencia tales como el frijol, la papa y el maíz, se estancó o bien decreció durante los años sesenta del presente siglo (véase FAO, 1970).

Las fuentes de información disponibles señalan que, en promedio, los ingresos agrícolas de los campesinos bajaron en términos reales entre 1954 y 1974. Aunque los ingresos brutos en las granjas con menos de cinco hectáreas aumentaron de 3 900 a 8 100 sucres en precios corrientes, los precios subieron de modo mucho más rápido (véanse Facultad de Ciencias Económicas e Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, 1958, p. 23; Ministerio de Agricultura y Ganadería y ORSTOM, 1978c). Si se deflacionan según el índice general de precios y el índice de precios de productos alimentarios, vemos que los ingresos brutos reales de las granjas pequeñas decayeron en 16 y 31% respectivamente (véase INEC, 1979b). Esto indica que, en función de los ingresos agrícolas, la situciación de los agricultores campesinos desmejoró después de que se introdujo la reforma agraria.

Conforme los ingresos agrícolas fueron declinando, el campesinado se vio obligado a buscar trabajo fuera de su finca. Los datos disponibles sugieren que un creciente número de ellos migró por periodos cortos para poder complementar sus decrecientes ingresos agrícolas.

Incluso antes de la reforma agraria ya se había dado una extensa migración de corta duración, a menudo desde la Sierra rural hasta la Litoral. Durante las temporadas de cosecha, la demanda de mano de obra aumentaba dramáticamente en la Litoral y su fuerza de trabajo no era suficiente para satisfacerla. En contraste, la Sierra rural contaba con un excedente de mano de obra, puesto que la mayoría de las familias culti-

vaban parcelas que eran demasiado pequeñas para proporcionar suficientes empleos a todos los miembros adultos. Además, el trabajo agrícola en la Sierra se concentraba en unos cuantos meses del año, que no coincidían con las épocas de cosecha en la Litoral. Por ejemplo, alrededor de dos tercios del tiempo de trabajo requerido para cultivar trigo, cebada y maíz tierno (todos ellos cultivos importantes en las granjas pequeñas), se concentraba en un periodo de cuatro a seis meses (véase Banco Central del Ecuador, 1978, p. 6). Por otra parte, los terratenientes no se oponían a la migración, por periodos cortos, de miembros individuales de las familias. Eso se consideraba como algo que les convenía, puesto que incrementaba los ingresos de los agricultores campesinos y permitía a los terratenientes mantener los salarios en un nivel bajo.

Los datos de que se dispone sugieren que la migración temporal se

CUADRO 12
FUERZA DE TRABAJO AGRÍCOLA POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN EN LA SIERRA RURAL DE ECUADOR (1962 y 1974)

Categoría de ocupación	*1962*		*1974*	
	Total	*%*	*Total*	*%*
Por cuenta propia	250 343	58	22 114	54
Trabajador familiar no remunerado	49 876	12	69 637	17
Asalariado	130 706	30	114 868	28
Otro	189	—	1 517	1
Total	432 114	100	408 136	100

FUENTE: Junapla (1964, pp. 108-124); INEC (1978, varios volúmenes).

CUADRO 13
EL EMPLEO EN LAS GRANJAS POR TAMAÑO EN LA SIERRA RURAL DE ECUADOR, 1974
(en miles de días)

Tamaño de la granja	*Trabajo familiar*	*Empleo asalariado*		*Otro*	*Total*
		Estacional	*Permanente*		
Menos de 5 ha	15 600	3 900	100	1 700	21 300
5-10 ha	11 200	12 000	1 100	800	25 000
Más de 100 ha	300	3 800	800	—	4 900
Total	27 100	19 700	2 000	2 500	51 300

FUENTES: Ministerio de Agricultura y ORSTOM (1978b, p. 200).

CUADRO 14
LA POBLACIÓN DE LA SIERRA RURAL COMO UN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL DE ECUADOR (1950-1974)

Año	*Población total de la Sierra rural (A) (en miles)*	*A como un % de la población total de Ecuador*
1950	1 371	43
1962	1 527	34
1974	1 944	30

FUENTE: Junapla (1977, p. 20).

incrementó después de la reforma agraria. Desafortunadamente, no existe ninguna información directa al respecto. Aun así, se pueden formular algunas conclusiones a partir de datos sobre los ingresos obtenidos por los pequeños agricultores fuera de sus granjas. Éstos muestran que el porcentaje de ingresos percibidos "fuera de la granja" experimentó un aumento considerable entre 1962 y 1974. Mientras que en 1962 el 20% de sus ingresos totales provinieron de sueldos, esa proporción había subido a 62% en 1974 (véanse Ministerio de Agricultura y Ganadería y ORSTOM, 1978c). Es muy probable que ese incremento en las ganancias obtenidas "fuera de la granja" implicara un aumento en la migración temporal. Evidentemente, es posible que los pequeños agricultores consiguieran empleo cerca de sus parcelas, de modo que podían volver a sus casas después del trabajo, evitando la necesidad de migrar. No obstante, es muy probable que el número de agricultores asalariados que hallaron trabajo fuera de su granja y que tuvieron que migrar, también aumentara. El incremento tan pronunciado en el porcentaje de ganancias "fuera de la granja" también sugiere esto. Además, los datos disponibles muestran que en 1974, más de la mitad de los ingresos obtenidos "fuera de la granja" se percibió dentro del sector no agrícola. Parece poco probable que el considerable incremento en el empleo "fuera de la granja" sólo hubiera consistido en trabajo asalariado cerca de las parcelas que no implicara una migración. Dado que son muy limitadas las actividades no agrícolas en las áreas rurales, la mayoría de esos ingresos debió haberse ganado en áreas urbanas. Aunque tal vez cierto porcentaje de las granjas pequeñas estuvieran cerca de las ciudades, la mayor parte del campesinado vivía lo suficientemente alejado de éstas como para hacer necesaria la migración temporal a fin de ocuparse en un empleo urbano. Así, en ausencia de pruebas contundentes, estos datos sugieren que, cuando menos, la emigración temporal desde las granjas pequeñas aumentó.

El incremento en los ingresos salariales obtenidos fuera de las granjas no solamente fue resultado de los menores rendimientos en la agricultura de pequeña escala, sino también del aumento en el empleo asalariado en las áreas rurales, particularmente en la Sierra. Como ya hemos mencionado, las granjas grandes cultivaban una mayor proporción de la tierra, de modo que —pese a su mayor grado de mecanización— la demanda de mano de obra se incrementó (véanse OIT/PREALC, 1975). Empero, la utilización de insumos modernos dio lugar a una pauta "estacional" más pronunciada en cuanto a la demanda de mano de obra. En el cuadro 12 se proporcionan datos censales sobre la distribución de la fuerza de trabajo por categoría. En lo que concierne a la categoría de trabajadores asalariados, estos datos se refieren solamente a los trabajadores permanentes. Se muestra aquí que la proporción de trabajadores asalariados permanentes en la agricultura declinó. Asimismo, los datos sobre la ocupación en el medio agrícola indican que la mayor parte de los empleos asalariados se dirigían al trabajo temporal. El cuadro 13 señala que en 1974, casi 90% de todos los empleos asalariados fue de carácter temporal.

A pesar del descenso en los ingresos agrícolas, parece que la tasa de emigración rural permanente no aumentó. De hecho, parece haber decaído después de la introducción de la reforma agraria. Una vez más, no hay evidencias directas que apoyen esa aseveración. Los datos censales que aparecen en el cuadro 14 indican que entre 1962 y 1974, la población de la Sierra rural bajó solamente de 34 a 30% de la población total del país, mientras que había decrecido de 43 a 34% durante el periodo anterior de 12 años. Esto sugiere que la tasa de emigración rural permanente se desaceleró después de 1962.[7]

Así, mientras que los ingresos obtenidos por la agricultura de pequeña escala iban decayendo, parece que el campesinado optó por la migración temporal y no la permanente para compensar sus pérdidas de ingresos.

Dicha sustitución tal vez parezca paradójica. En vista de que los ingresos de las granjas pequeñas disminuyeron, se esperaría un aumento tanto de la migración permanente como de la temporal. La explicación más factible y sencilla es que el empleo temporal se incrementó con mayor rapidez tanto en las áreas urbanas como en las rurales. El cuadro 12 sugiere eso para las zonas rurales. En cuanto a las zonas urbanas,

[7] Desde luego, en principios, la hipótesis de una desaceleración de la tasa de emigración rural permanente sólo es válida si la tasa de crecimiento natural de la población en la Sierra rural fue sustancialmente la misma que en el resto del país. Sin embargo, de hecho aun cuando hubiera habido diferencias significativas en la tasa de crecimiento natural en el medio rural y urbano, esto no afectaría mucho nuestra conclusión, porque "el resto del país" incluye a la costa rural.

los datos revelan que la ocupación en los así llamados sectores "modernos", donde se encuentra la mayoría de los empleos estables y permanentes, creció a un ritmo lento. Mientras que la fuerza de trabajo urbana aumentó en 6% anual, el crecimiento del empleo en los sectores "modernos" fue de menos de 3% al año (véase Gordillo, 1979). Por otra parte, la ocupación en sectores tales como la construcción y los servicios —caracterizados, en gran parte, por el empleo temporal e inestable— aumentó en forma acelerada. Esta tendencia parece sugerir que se volvió cada vez más difícil para un migrante rural conseguir un empleo estable en las áreas urbanas. Esto podría explicar por qué un número creciente de individuos de la Sierra rural optó por la migración temporal en lugar de la permanente. De ese modo, pudieron conservar su parcela, que les proporcionaba un ingreso reducido pero seguro, y dedicarse al trabajo temporal cuando lo hubiera.

COMENTARIOS FINALES

Por último, vale la pena formular algunas conjeturas respecto a lo que pudieron haber sido los efectos de una reforma agraria exitosa. Si se hubiera provisto a los agricultores campesinos de una cantidad de tierras y créditos sustancialmente mayor (de modo que sus ingresos agrícolas hubieran crecido), el flujo de migración temporal probablemente habría sido menor. Sin embargo, es probable también que un sistema más amplio de agricultura de pequeña escala en la Sierra rural, habría sido menos compatible con el modelo de expansión económica en el medio urbano que se seguía a partir de los albores de los años sesenta. Antes señalamos que, en términos generales, el crecimiento urbano depende de la transferencia de un excedente agrícola adecuado a las ciudades, de la existencia de un mercado interno razonablemente grande y del flujo de suficiente mano de obra hacia las áreas urbanas. La agricultura moderna en gran escala probablemente tiene mejores perspectivas para satisfacer estas condiciones que la agricultura en pequeña escala. En primer lugar, puesto que el cultivo de la tierra en las granjas pequeñas emplea un coeficiente más alto de mano de obra, genera una transferencia mucho menor de ésta hacia las áreas urbanas, lo cual, a su vez, aumenta las presiones para que suban los salarios en el medio urbano. En segundo lugar, aunque las granjas pequeñas pueden ser tan eficientes como las grandes (véanse Berry y Cline, 1979), tienden a comercializar un excedente más reducido, porque una parte de la producción es consumida por la familia en la granja. Asimismo, es probable que esto dé lugar a una expansión más lenta del mercado interno. Conforme los pequeños agricultores produzcan para su propio consumo, sus transacciones monetarias serán menores.

Tomando en cuenta estos factores, parece que la agricultura moderna de gran escala es más propicia al crecimiento económico del medio urbano, que la agricultura de pequeña escala. Por lo tanto, quizá fue inevitable que entre los resultados de la reforma agraria no figurara un aumento en los ingresos agrícolas de los campesinos. Semejante consecuencia bien pudo haberlos beneficiado, pero a expénsas del crecimiento económico urbano, que desde principios de los años sesenta ha tenido la más alta prioridad en las políticas gubernamentales.

Referencias

AID (1970): "Land reform in Bolivia, Ecuador, Peru", en: *AID Spring Review of Land Reform*, vol. VI (Washington, D.C.).

Arias, M. (1966): "Probable efecto de la aplicación de la reforma agraria sobre la producción y el consumo", en: *Economía* (Quito), marzo.

_____ (1972): *Estructura agraria del Ecuador* (Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica).

Banco Central del Ecuador (1978): "El fondo de desarrollo para el sector rural marginal: FODERUMA" (Quito).

Barraclough, S. (1973): *Agrarian structure in Latin America* (Lexington, Massachusetts: Lexington Books, Heath and Co.).

Barril, A. (1978): "Modernización agropecuaria y economías campesinas", en: A. Barril *et al.*: *Ecuador: tecnología agropecuaria y economías campesinas* (Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales [CEPLAES]).

Barsky, O. (1978): "Iniciativa terrateniente en la restructuración de las relaciones sociales en la Sierra ecuatoriana, 1954-1964", en: *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 5 (Quito).

Berry, A. y W. Cline (1979): *Agrarian structure and productivity in developing countries* (Baltimore, Maryland y Londres: Johns Hopkins University Press).

Binsbergen, A. van (1974): *El empleo agrícola y las perspectivas para el desarrollo de la agricultura en Ecuador* (Roma: FAO).

Blankstein, C.S. y C. Zuvekas (1973): "Agrarian reform in Ecuador: An evaluation of past efforts and the development of a new approach", en: *Economic Development and Cultural Change* (Chicago), octubre, vol. 22, núm. 1.

Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) (1965): *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola: Ecuador* (Washington: Organization of American States).

Facultad de Ciencias Económicas e Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central (1958): *Boletín Trimestral de Información Económica* (Quito), enero-junio, vol. XI, núms. 36-37.

FAO (1960-1965): *Production Yearbook* (Roma), volúmenes correspondientes a 1960-1965.

FAO (1970): *Production Yearbook* (Roma).

Galarza, J. (1976): *Los campesinos de Loja y Zamora* (Quito: Ediciones Solitierra).

Gordillo, J. (1979): *La fuerza de trabajo en el Ecuador*, trabajo preparado para el Comité de Población y Desarrollo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (Lima, mayo).

Griffin, K. (1977): "Systems of labour control and rural poverty in Ecuador", en K. Griffin: *Land concentration and rural poverty* (Nueva York: Holmes y Meier; Londres: Macmillan Press).

Guerrero, A. (1975): *La hacienda precapitalista en América Latina y su inserción en el modo de producción capitalista: el caso ecuatoriano* (Quito: Ediciones de la Escuela de Sociología).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (1978): *Tercer censo de población* (Quito, varios volúmenes).

_____ (1979a): *II Censo agropecuario 1974: resultados* (Quito).

_____ (1979b): *Índice de precios al consumidor*, núm. 309 (Quito).

Janvry, A. de y C. Garramón (1977): "The dynamics of rural poverty in Latin America", en: *Journal of Peasant Studies*, abril, vol. 4, núm. 3.

Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla)

(1964): *Programa de desarrollo agropecuario* (Quito).

_____ (1964a): *Segundo censo de población y primer censo de vivienda* (Quito), vol. III.

_____ (1976): *Desarrollo y perspectivas de la economía ecuatoriana*, vol. I (Quito).

_____ (1977): *Características demográficas de la población de Ecuador y su distribución en el territorio nacional* (Quito).

_____ (1978): *Censo agropecuario, 1974* (Quito).

Lozada, P. (1975): *El crédito agropecuario en el Ecuador, 1970-1974* (Quito: Ministerio de Agricultura y Ganadería y ORSTOM).

Ministerio de Agricultura y Ganadería y ORSTOM (1978a): *Diagnóstico socioeconómico del medio rural ecuatoriano*, vol. 2: *Tierra* (Quito).

_____ (1978b): *Diagnóstico socioeconómico del medio rural ecuatoriano*, vol. 3: *Población y empleo* (Quito).

_____ (1978c): *Diagnóstico socioeconómico del medio rural ecuatoriano*, vol. 7: *Ingresos* (Quito).

OIT, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (1975): *Situación y perspectivas del empleo en Ecuador* (Santiago de Chile, febrero).

ONU, Comisión Económica y Social para América Latina (1961): *Boletín Económico de América Latina* (Santiago de Chile), vol. 6, núm. 1.

Paredes Barros, C.H. (1967): "Incidencia económica y social del proceso de liquidación del huasipungo en la provincia de Pichincha", tesis (Quito: Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador).

Pearse, A. (1962): *The Latin American peasant* (Londres: Frank Cass and Co.).

Peek, P. (1978): *Agrarian change and rural emigration in Latin America* (Ginebra: OIT. Documento de trabajo, mimeografiado, investigación del Programa Mundial del Empleo; difusión limitada).

Peek, P. y G. Standing (1979): "Rural-urban migration and gobernment policies in low-income countries", en: *International Labour Review*, noviembre-diciembre, vol. 118, núm. 9.

Standing, G. (1981): "Migration and modes of exploitation: The social origins of immobility and mobility", en: *Journal of Peasant Studies*, enero, vol. 8, núm. 2.

Stitzlein, J.N. (1967): *The characteristics and significance of the non-institutional credit market in rural Ecuador* (Columbus: Agricultural Finance Center, Ohio State University, diciembre).

Velasco, F. (1979): *Reforma agraria y movimiento campesino indígena de la Sierra* (Quito: El Conejo).

Zuvekas, C. (1977): *Government policy and economic development in Ecuador: 1950-1974* (Washington, D.C.; mimeografiado).

5. LA COLONIZACIÓN EN RONDÔNIA: TENDENCIAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

GEORGE MARTINE*

INTRODUCCIÓN

Es posible definir una política eficaz de migración como aquella que genera un aumento significativo en las oportunidades de empleo estable, con niveles adecuados de ingreso, en unidades de espacio estratégicas.[1] La opinión tan común de que la región amazónica de Brasil tiene una capacidad prácticamente ilimitada para absorber a la población rural ha sido un obstáculo constante en la búsqueda de soluciones alternativas para la creación de fuentes de trabajo, sea en las áreas agrícolas tradicionales, dentro del mercado de trabajo urbano o bien, en la estructuración del modo de organización prevaleciente en lo político y lo económico. En vista del papel "desviacionista" desempeñado por las promesas de un potencial ilimitado en la región amazónica, se vuelve sumamente pertinente evaluar el verdadero significado de recientes experiencias de colonización efectuadas en dicha región con la intención de absorber el excedente relativo de la población rural de Brasil.

Un trabajo reciente describe los resultados de las tres experiencias de colonización más destacadas que se han llevado a cabo en el segmento brasileño de la Amazonia durante décadas recientes y llega a la conclusión de que el impacto de las mismas —en cuanto a la creación de oportunidades de empleo estable y a la absorción eficaz de la población rural— ha sido de poca importancia.[2] En el presente trabajo concentramos nuestra atención específicamente en el territorio de Rondônia, que ha expe-

* "Proyecto de Políticas Sociales", Consejo Nacional de Recursos Humanos, Ministerio de Planeación, Brasilia.

[1] Con anterioridad publicamos una discusión más amplia sobre las políticas migratorias y su aplicación a Brasil (véase Martine, 1979a, pp. 9-38).

[2] Véase Martine (1979b). La sección inicial del presente documento se basa en parte en dicho estudio.

rimentado una de las entradas más masivas de población rural jamás presenciadas en Brasil, y cuyos proyectos de colonización han recibido un considerable apoyo del gobierno durante los últimos años. El propósito de este estudio es analizar las perspectivas de corto y mediano plazo para la colonización permanente de los pequeños agricultores en esa zona privilegiada de colonización. A su vez, los procesos actuales y los desarrollos futuros son contemplados dentro del contexto del modelo de crecimiento predominante en Brasil. En esencia, se sostiene que tanto la incapacidad general de los proyectos de colonización para absorber grandes números de migrantes, como las deficiencias internas de los proyectos que ya han sido implementados, tienen un origen común en el modelo de organización económica predominante. De esta manera, hoy en día se están reproduciendo en Rondônia la estructura y las condiciones del sistema agrícola del país tal como existen en áreas rurales más establecidas —que tienden a reflejar el modelo de crecimiento económico predominante en Brasil—, con lo cual se reducen las posibilidades de una colonización efectiva y asentamiento permanente de grandes números de migrantes.

RECIENTES EXPERIENCIAS DE COLONIZACIÓN EN BRASIL: EL FIN DE LA FRONTERA ABIERTA

Es necesario analizar los modelos actuales de migración y colonización en Rondônia dentro del marco de los acontecimientos recientes ocurridos en otras partes de la región amazónica. De hecho, para lograr una comprensión de la situación prevaleciente en Rondônia, es esencial tener en cuenta que desde 1974 —año en que el gobierno dio marcha atrás a su política relacionada con la ocupación de las áreas situadas a lo largo de la carretera transamazónica—, tanto los posibles colonos como las dependencias gubernamentales han considerado a este territorio como uno de los pocos lugares "receptores" que todavía pueden absorber la población rural excedente. Dicho de otra manera, la frontera abierta se está reduciendo —si es que no se está cerrando por completo— y eso acentúa los problemas en zonas como Rondônia, que aún son relativamente accesibles para los migrantes rurales. Antes de los sucesos actuales en Rondônia, las dos experiencias recientes de mayor importancia respecto a la colonización de la región amazónica fueron, sin duda, las que se efectuaron a lo largo de la carretera entre Belem y Brasilia y a lo largo de la carretera transamazónica.[3]

[3] Véase Martine (1979b) para una discusión detallada de estos procesos y para la bibliografía correspondiente. Para un análisis reciente de la colonización en Brasil, véase Ianni (1979).

La carretera entre Belem y Brasilia fue construida a finales de los años cincuenta del presente siglo en respuesta a presiones para efectuar la expansión, provenientes de los intereses capitalistas ubicados en el centro-sur. Indudablemente, la construcción de esta vía ayudó a ocupar e integrar a la economía de la nación una enorme extensión de tierras despobladas, aunque se prestó poca atención explícita al proceso de colonización agrícola en las zonas colindantes. De este modo, gran parte de la colonización a lo largo de la carretera de referencia fue emprendida en una forma desordenada por migrantes espontáneos, quienes empezaron a practicar un tipo de agricultura itinerante. Los resultados de esta clase de ocupación no han sido muy prometedores en relación con la absorción masiva de la mano de obra rural y su arraigo en el mundo productivo. Solamente una minoría de los migrantes que entraron a la región llegó a radicar allí en forma permanente y en una parcela determinada. Por lo general, esos asentamientos espontáneos se han ido convirtiendo en latifundios y grandes ranchos ganaderos por medio de la anexión de parcelas más pequeñas que han sido abandonadas, asimiladas, o bien, tomadas a la fuerza. Por otra parte, los contados proyectos de orientación gubernamental que se habían iniciado están dando lugar a la proliferación de los minifundios. En ambos casos, se está registrando un nuevo éxodo rural y se ha creado un número limitado de oportunidades económicas de carácter permanente para la mano de obra rural.

La iniciativa para construir la carretera transamazónica y ubicar a números masivos de pequeños agricultores a lo largo de sus bordes fue lanzada, supuestamente, en respuesta a la gran sequía que asoló a grandes segmentos de la región del nordeste en 1970. Esta fase de intervención en la región amazónica se distingue de las experiencias anteriores, tanto en lo referente al ritmo acelerado en que debía desarrollarse como al papel fundamental que el Estado habría de desempeñar en la iniciación y realización de las actividades de colonización. Se sostuvo que cien mil familias de bajos ingresos llegarían a radicar —a lo largo de un periodo de cuatro años— en parcelas de cien hectáreas cada una, como parte de un inmenso plan de colonización.

Empero, el proyecto fue abandonado antes de que pudiera ser probado eficazmente. Impulsado en un principio por una preocupación singular en cuanto a los habitantes rurales de las áreas más deprimidas, el programa no tardó en ser desposeído de su contenido social con el propósito de ajustarlo a los cánones de la "racionalidad económica". Algunos problemas de naturaleza más técnica (tales como el carácter poco apropiado e ineficaz del modelo de colonización superestructurado diseñado por los tecnócratas y las dificultades inherentes a la ocupación de zonas selváticas), exacerbaron el problema existente relacionado con los derechos sobre la tierra. Se invocaron todas estas dificultades para justificar una inversión de los objetivos de orientación social que supuesta-

mente habían generado el programa de la carretera transamazónica y para racionalizar las incursiones, en gran escala, del capital nacional y multinacional en la zona. En vez de ubicar a 100 mil familias, el programa absorbió —bajo condiciones precarias— a unas seis mil, y se sentaron las bases para los conflictos subsecuentes entre ocupantes ilegales, colonos y las grandes empresas que habían llegado a la zona atraídas por los subsidios gubernamentales.

En sus reflexiones sobre estos y otros desarrollos recientes, varios autores han afirmado que, pese a la cantidad y enormidad de las extensiones de tierras amazónicas en desuso, la frontera agrícola se está cerrando en Brasil desde dentro y desde fuera.[4] A nivel *externo*, la frontera se va restringiendo como consecuencia de las políticas gubernamentales de atraer a las grandes empresas, sean éstas nacionales o multinacionales, a la región amazónica. Se han cedido enormes extensiones de tierras públicas a tales empresas, que han recibido generosos subsidios del gobierno para llevar a cabo proyectos de desarrollo "racional" en la región. En la mayoría de los casos, sólo se han introducido con éxito algunos proyectos modelo, lo cual demuestra que, en todo momento, el principal interés de las empresas ha sido la especulación con la tierra. No obstante, el problema central es que la cantidad de tierras abiertas ha disminuido considerablemente a consecuencia de la generosidad del gobierno para con las grandes empresas. A nivel *interno*, también se está reduciendo la frontera debido tanto a la expulsión de los numerosos *posseiros* —que anteriormente habían practicado la agricultura de subsistencia en pequeñas porciones de las enormes extensiones de tierra que se cedieron recientemente a las grandes empresas— como a la ineficacia y al virtual abandono de los proyectos de colonización de orientación gubernamental en otras regiones.

Esos son los antecedentes históricos del más importante proceso actual de colonización fronteriza en Brasil: a saber, el que está ocurriendo en el territorio de Rondônia. Son varias las condiciones que han dado especial importancia a la experiencia de colonización del territorio. En primer lugar, a lo largo de los últimos cinco años ha estado recibiendo el flujo más grande de migración fronteriza que haya tenido Brasil. En segundo término, varias características de su proceso de colonización parecerían propiciar la colonización exitosa y la absorción, en gran escala, de la fuerza de trabajo rural. Así, hasta recientemente, Rondônia estaba despoblada en su mayor parte y relativamente libre de disputas sobre derechos agrarios. La mayoría de los migrantes que llegan a la región son representativos de los agricultores más capaces y experimentados, y llevan consigo algo de capital activo, así como conocimientos sobre co-

[4] El tema del cierre interno y externo de la frontera amazónica se aborda por primera vez en Jatobá (1979, pp. 623-624) y Osório (1979, pp. 603-619).

lonización adquiridos en Paraná y el Mato Grosso. Además, aunque al parecer se ha exagerado en cuanto a sus distintas calidades, la tierra en Rondônia tiende a ser algo mejor que la de otras regiones amazónicas.[5] Por último, tal vez como compensación por sus fútiles esfuerzos en relación con el proyecto de la carretera transamazónica, la dependencia gubernamental responsable de la colonización ha invertido considerables energías en un intento por transformar el proyecto de Rondônia en un negocio próspero para los pequeños agricultores.

A pesar de esas ventajas, la experiencia de colonización de Rondônia ha sido caótica y el gobierno se ve en grandes apuros simplemente para institucionalizar y legitimar situaciones que no puede planear ni controlar. El propósito de las siguientes secciones del presente trabajo será analizar el reciente proceso de colonización en Rondônia y discutir su significado y perspectivas en lo que se refiere a la absorción de la población rural.

La migración y la colonización en Rondônia, 1970-1979

Aunque cubre una superficie de 243 mil kilómetros cuadrados (mayor que la superficie total de la República Federal de Alemania) y está dotada de muchas áreas de suelos fértiles, en 1950 Rondônia solamente contaba con 37 mil habitantes. La construcción, a finales de los años cincuenta, de un camino de terracería (el BR-364) entre Pôrto Velho, la capital del territorio, y la ciudad de Cuiabá, brindó a Rondônia su primera vía de comunicación con el centro-sur y, como resultado, para 1970 la población del territorio ya se había incrementado a 111 mil. Ese mismo año se hicieron algunas mejorías a dicho camino y poco después, el Instituto de Colonización y Reforma Agraria (Incra) introdujo proyectos de colonización a lo largo del mismo. La apertura de caminos de acceso y el descubrimiento de que en Rondônia una buena proporción de los suelos era de buena calidad, se unieron a factores "de empuje" en otras regiones —especialmente Paraná y el Mato Grosso— y generaron una marcada afluencia de migrantes hacia Rondônia. Puesto que dichos acontecimientos ocurrieron dentro del marco de una creciente preocupación por incrementar la participación del capital nacional, lo cual había recibido un impulso gracias al Programa para la Integración Nacional de 1970, el desplazamiento de la población hacia Rondônia nos evoca —en cuanto a sus dimensiones y carácter caótico— la fiebre del oro en el oeste de los Estados Unidos. De esta manera, se puede estimar que la po-

[5] Para un estudio reciente sobre la colonización en Rondônia, véase Mueller (1979); para una evaluación de la calidad de los suelos de Rondônia basada en mapas preparados por el *Projeto RADAM*, véase Furley (s/f).

blación de Rondônia —calculada en 111 mil en el momento del censo de 1970— se multiplicó unas siete veces entre 1970 y 1980.

El primer proyecto de colonización establecido por el Incra en Rondônia —el Proyecto Integrado para la Colonización de Ouro Prêto (PIC-Ouro Prêto)— fue emprendido como un intento por resolver los problemas de 300 familias a las que una empresa particular de colonización había atraído al territorio para luego dejarlas desamparadas. Se propagó con rapidez la noticia de que allí la tierra era de buena calidad y se difundió información de que supuestamente el gobierno estaba regalando tierras en Rondônia. Eso provocó el interés de otros pequeños agricultores del centro-sur y llamó la atención de todo tipo de aventureros y *grileiros* (es decir, invasores de tierras, grupos que toman posesión de la tierra en forma ilegal y a menudo violenta con el fin de venderla a terceros incautos o inescrupulosos). Bajo esas condiciones el proyecto PIC-Ouro Prêto, que originalmente fue diseñado para atender a 500 familias, se amplió diez veces, pero la capacidad del Incra para hacer frente a la entrada masiva de migrantes no tardó en disminuir.

Las invasiones encabezadas por los *grileiros* y las empresas de colonización improvisadas, por una parte, y la creciente entrada de migrantes espontáneos en busca de tierra, por la otra, crearon una situación insostenible en lo que se refería a los derechos agrarios, precisamente en aquella parte del país que parecía ser menos susceptible de tener ese tipo de problema. De hecho, aparte de la buena calidad de una gran porción de sus tierras, la característica que hacía a Rondônia un lugar excelente para la colonización en gran escala era la relativa ausencia de disputas en materia de derechos sobre bienes. De esta manera, cuando se llevó a cabo el primer catastro de bienes raíces rurales a nivel nacional en 1967 (un momento en que los primeros especuladores ya habían hecho unas cuantas incursiones en el territorio), nueve individuos pretendieron poseer extensiones de tierra con una superficie de más de 100 mil hectáreas cada una. Tan sólo el total de sus reclamaciones habría ascendido a aproximadamente 12% de la superficie del territorio. Sin embargo, en el análisis final del Incra se determinó la existencia de sólo 155 reclamaciones legítimas, las cuales abarcaban 7% del total de la superficie de tierra. Es decir, 93% de la superficie de Rondônia aún estaba bajo el control de la Unión en 1967 (véase MINTER, 1979, p. 41).

Posteriormente algunas empresas particulares, haciéndose pasar por compañías de colonización, comenzaron a tomar "posesión" de grandes extensiones de tierra (invadiendo las reservas de indígenas, las zonas forestales reservadas y áreas importantes para la seguridad nacional) y las dividieron en parcelas para luego venderlas a colonos incautos. Así, cuando se levantó el segundo catastro del Incra en 1972 (o sea, dos años antes del inicio de la invasión más grande) un estudio reveló que:

> Se han reclamado 3 200 propiedades que tienen las más diversas modalidades de tenencia; entre éstas figuran escrituras provisionales, licencias para la ocupación, escrituras definitivas, cartas de arrendamiento de largo plazo y, en muchos casos, la pura y simple usurpación, en ausencia de cualquier tipo de documentación (*ibid.*, pp. 40-41).

Por lo general se acepta el hecho de que muchos *grileiros* legalizaron sus derechos a la tierra mediante el *usocapiao* (una forma de "derecho de los ocupantes ilegales"). Así, en los siete proyectos de colonización a cargo del INCRA, el área total reservada para la redistribución entre los colonos (2 619 000 hectáreas) sería varias veces menor que la superficie total de la que diversos individuos se habían adueñado indebidamente y concentrado en grandes propiedades en el intervalo de cinco años entre los dos censos agrícolas (véase Paiva, 1977, p. 9).

En un intento por hacer frente a la creciente entrada de migrantes esperanzados que llegaban a Rondônia y dados los problemas internos creados por las actividades especulativas de los *grileiros*, las entidades gubernamentales trataron de aumentar el número de proyectos que realizaban y de acelerar el ritmo de la colonización. No obstante, varios problemas impidieron que las acciones del gobierno mantuvieran el mismo ritmo que la demanda. En un principio, las condiciones adversas de la región selvática constituyeron un gran obstáculo para el trabajo de los deslindadores, así como para la construcción de vías de acceso, pasos preliminares esenciales en el plan de acción del Incra. Además, la agencia de colonización nunca contó con suficientes recursos financieros para enfrentar la magnitud de la tarea de fomentar la colonización en una escala masiva según sus esquemas preconcebidos. Subsecuentemente, la violencia generada por especuladores y *grileiros*, así como el descontento de colonos desilusionados, socavaron todos los intentos de racionalizar el proceso de colonización. Las deficiencias existentes en la estructura administrativa y jurídica del territorio —que, bajo condiciones normales, habrían imposibilitado un funcionamiento eficiente— facilitaron a los *grileiros* acciones encaminadas a crear el caos y a manipular los poderes existentes en beneficio propio. Como ejemplo de las dificultades con que se toparon está el hecho de que el municipio de Pôrto Velho, con una superficie más o menos igual a la de Alemania Oriental, sólo tenía un distrito judicial encargado de dictar fallos en los numerosos litigios que surgían casi todos los días a raíz de los persistentes conflictos en materia agraria.

Por último, la magnitud misma del flujo continuo de colonos hacia Rondônia estimuló las actividades de los acaparadores y minimizó la eficacia de los esfuerzos del gobierno por organizar la ocupación del territorio. Se comprende que los datos disponibles respecto a la migración interna a Rondônia son inciertos, pero un centro receptor de migrantes

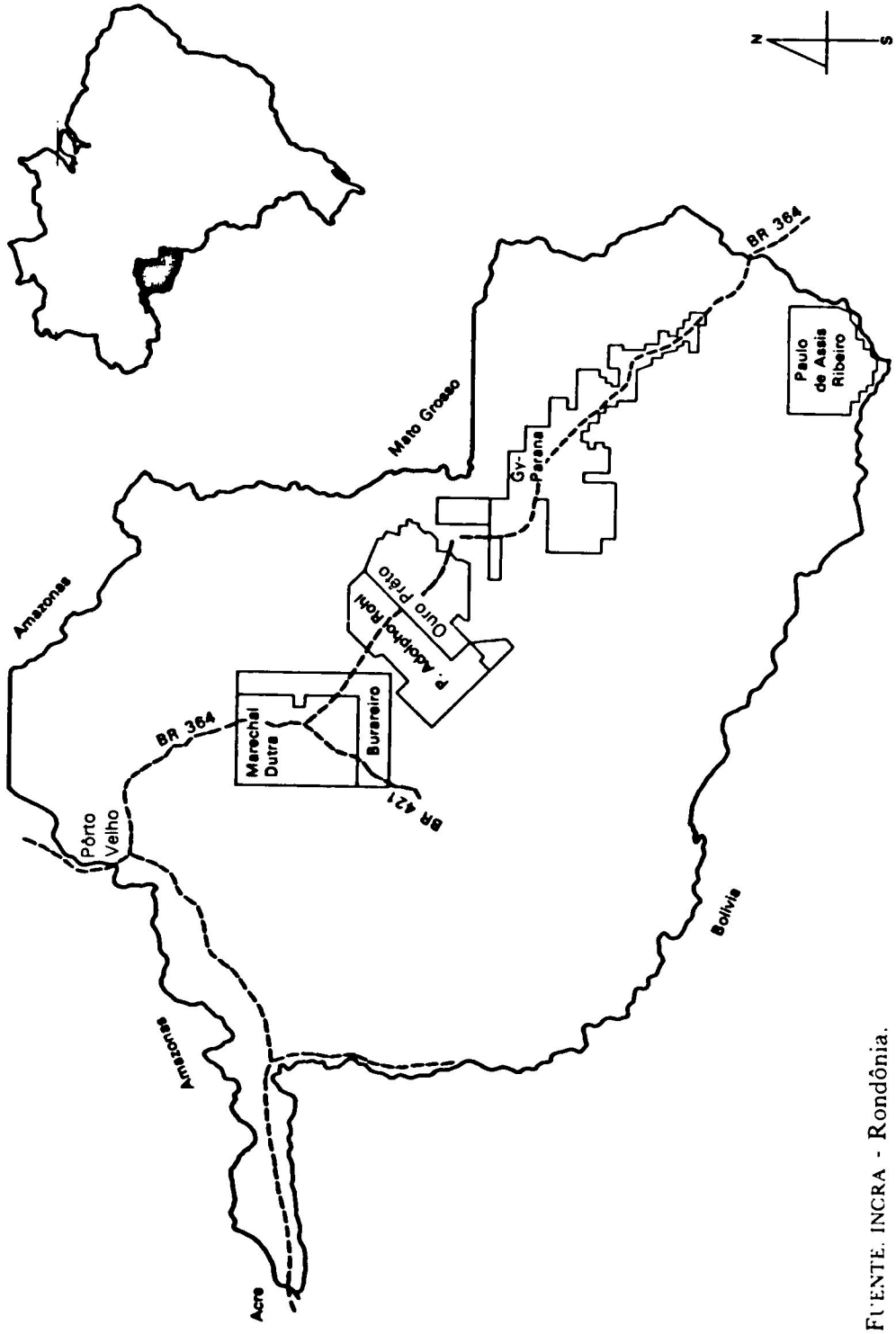
ubicado en Vilhena (una ciudad situada en los límites del territorio, sobre el principal camino de acceso) tiene recopilados, desde 1975, valiosos datos sobre tales movimientos. Aunque con el tiempo se han modificado los procedimientos para la recopilación de datos en este centro (de hecho, esta actividad fue descontinuada por completo durante un periodo breve), en base a sus datos y a otras descripciones del asunto, resulta evidente que la migración interna al territorio comenzó a asumir proporciones considerables durante el periodo 1970-1974; se acentuó a partir de 1974, año en que el gobierno dio marcha atrás a su política respecto a la región transamazónica; llegó a un punto culminante en 1976 y luego decreció en 1977, como resultado de la intervención del gobierno (campañas contrapropagandísticas en áreas emisoras y acciones policiales en las carreteras). Desde ese año, la migración comenzó a acelerarse nuevamente, de modo que en 1979 se dio el movimiento más intenso y sin precedente (véase el cuadro 1). La tasa de migración hacia la zona tiende a aumentar durante la temporada de sequía (o sea, junio, julio y agosto), cuando los caminos de brecha son transitables y se preparan las tierras para la siembra.[6] En el caso de que se lleven a cabo los proyectos actuales para poner asfalto en la carretera entre Cuiabá y Pôrto Velho (con lo cual ésta se transformaría en un camino transitable en todas las temporadas), se puede esperar que la migración interna hacia la zona llegue a niveles aun más elevados.[7]

La expansión de la frontera y la reproducción de la estructura agraria tradicional

Como era de esperarse, la capacidad de las agencias gubernamentales para absorber a los migrantes en el territorio de Rondônia ha sido bastante limitada. Así, tal como se indica en el cuadro 2, para fines de 1978 la agencia del gobierno encargada de la colonización (el Incra) había colocado a un total de 16 482 familias y había distribuido escrituras definitivas a 7 007 de ellas. Además, la agencia esperó poder repartir otras 3 485 parcelas en el transcurso de 1979 y declaró que, a la larga, el número de parcelas que se ocuparían conforme a los existentes proyectos gubernamentales llegaría a 23 438. Mientras tanto, unos cinco mil colo-

[6] Cabe notar que los datos incluidos en el cuadro 1 se refieren solamente a los migrantes que llegaron por camión de carga o autobús y que fueron inscritos en el centro de asistencia para migrantes en Vilhena. Sin duda, éstas son las formas más comunes de tránsito, aunque debe aclararse que estos datos no incluyen otros tipos de movimiento u otros puntos de entrada (y posiblemente algunos movimientos no registrados a través de Vilhena).

[7] Actualmente el Banco Mundial y el gobierno de Brasil están negociando planes para poner asfalto al camino Cuiabá-Pôrto Velho. Véase la próxima sección de este capítulo para una discusión de las probables repercusiones de ese proyecto.



MAPA1
RONDÔNIA, BRASIL

FUENTE. INCRA - Rondônia.

CUADRO 1
NÚMERO DE MIGRANTES REGISTRADOS EN VILHENA, RONDÔNIA, POR MES DE LLEGADA Y ESTADOS DE ORIGEN SELECCIONADOS (1978 y 1979)

Mes de llegada		*Número de migrantes*	*% de Paraná*	*% del Mato Grosso*
Agosto	1978	1 116	39.7	33.0
Septiembre	1978	1 189	32.5	38.6
Octubre	1978	1 801	37.5	25.2
Noviembre	1978	855	37.8	23.3
Diciembre	1978	626	36.3	20.3
Enero	1979	823	39.0	23.5
Febrero	1979	836	33.6	23.5
Marzo	1979	941	48.6	20.1
Abril	1979	1 393	49.8	16.0
Mayo	1979	4 199	38.5	23.1
Junio	1979	6 861	n.d.	n.d.
Julio	1979	7 746	n.d.	n.d.
Agosto	1979	7 185	n.d.	n.d.
Septiembre	1979	4 575	n.d.	n.d.
Octubre	1979	4 423	n.d.	n.d.
Noviembre	1979	3 009	n.d.	n.d.
Diciembre	1979	2 287	n.d.	n.d.

n.d. = no disponible.

FUENTE Diversos datos inéditos de SIMI (Sistema Nacional de Migrações Internas), Ministerio do Interior, Brasilia.

nos habrían de recibir la escritura de sus tierras durante 1979, y los otros once mil en años subsiguientes.

Cuando se comparan estas cifras con el total de las personas que entraron al territorio durante la década pasada, se obtiene una visión precisa del dilema que enfrentan las autoridades gubernamentales respecto a Rondônia y, por extensión, respecto al proceso de colonización en su conjunto. Pese a los frenéticos esfuerzos (frente a considerables obstáculos) dedicados a los procesos de deslinde, construcción de caminos, conciliación de disputas, suministro de servicios, etc., hasta ahora todas las tentativas hechas por el Incra en Rondônia desde 1970 sólo han logrado ayudar a menos de 20 mil familias a establecerse en proyectos de colonización. El número final, según cálculos actuales, no llegará a las 24 mil familias.

No obstante, tal como el Incra señala sin ambages cuando evalúa sus logros en Rondônia, la colocación de cerca de 24 mil familias no es una tarea fácil:

> La evaluación del proceso de ocupación nos lleva a la conclusión de que, contrariamente a lo que se había observado en un principio, la colonización oficial se está llevando a cabo dentro de un marco de planeación relativamente bien estructurado y está brindando apoyo técnico y económico a los colonos que participan en proyectos de colonización. La identificación, la colonización y el otorgamiento de escrituras a unas 24 mil familias a lo largo de nueve años (quienes ahora cultivan y producen lo que anteriormente se tenía que importar) ha permitido al territorio dejar de importar y empezar a exportar sus propios productos, no solamente a otros estados, sino también a otros países... (Ministerio de Agricultura, Incra/CETRO, 1979).

De esta manera, cuando se considera a la luz de las experiencias de colonización que Brasil ha tenido en el pasado, el proyecto de Rondônia sí representa una hazaña de cierta magnitud y, a nuestro entender, constituye el más grande esfuerzo gubernamental jamás hecho en la colonización de la región amazónica. Por ejemplo, para fines de comparación se puede decir que la agencia estatal de colonización en Pará —una de las más activas del país— colocó en su enorme superficie a un total de 20 516 familias durante el largo periodo de 1940-1978 (véase Sawyer, s/f, p. 9). Otros intentos de colonización rara vez absorbieron más de unos cuantos miles de familias.[8]

Empero, el criterio pertinente por el que se puede juzgar la eficacia de los esfuerzos de colonización no debe ser la futilidad de los intentos hechos anteriormente por el gobierno a nivel federal o estatal, sino más bien la magnitud de la demanda de una parcela, exprésese ésta en términos nacionales o locales. De esta manera, en otra fuente se ha estimado que el número mínimo de familias rurales de clase baja que tendrían que ser reubicadas en áreas fronterizas de Brasil a fin de que los programas de colonización absorbieran a la población rural excedente, tendría que ser de alrededor de 2.4 millones (véase Martine, 1979b). En Rondônia, dada la magnitud de la entrada de individuos al territorio y la carencia de suficientes fuentes de trabajo en el sector industrial o en cualquier otro sector (salvo en la industria extractiva, donde la expansión del empleo es muy limitada), es evidente que la ubicación de 24 mil familias en proyectos oficiales constituye una solución tan sólo parcial al problema de los pobres en el medio rural en Rondônia y una solución insignificante para los pobres del medio rural brasileño en general.

También cabe notar que, aun aquellos colonos que tuvieron la buena fortuna de ser incluidos entre los beneficiarios de parcelas repartidas por el gobierno, en ocasiones se han topado con graves dificultades. Una evaluación realizada sobre el Proyecto PIC-Ouro Prêto —el proyecto de colonización de más antigüedad, mayor tamaño y mayor arraigo (en el

[8] Para una descripción de los proyectos de colonización patrocinados por el gobierno en Brasil, véase Tavares *et al.* (1972).

que son bastante favorables los suelos, el clima y la topografía)—, puso de relieve una gran variedad de problemas que enfrentaron tanto el Incra como los colonos (véase Turchi, 1971, pp. 109-126). Como en el caso de la mayoría de los proyectos, la demanda no tardó en rebasar por mucho la capacidad física del Incra para abrir brechas, delimitar terrenos y brindar una asistencia eficaz a los colonizadores. En consecuencia, desde 1974 el Incra ha limitado sus acciones a la legitimación de situaciones *de facto*. Eso, a su vez, ha generado considerables conflictos entre los *grileiros* y los colonos aspirantes. En segundo lugar, por lo general fueron deficientes los servicios que el Incra debía proporcionar en cuanto a créditos, transporte, caminos, comercialización, almacenamiento e infraestructura social. En otra evaluación del mismo proyecto, se llegó a la conclusión de que la administración de éste se caracterizaba por una burocracia excesiva y, pese a ello, por una escasez de personal técnico. Por otra parte, se aseveró que el proyecto en sí había experimentado una alta tasa de rotación entre los colonos y que las enfermedades y el aislamiento —productos ambos de una planeación ineficaz— habían debilitado gravemente el ánimo de los colonos y sus familias (véase Tcheyan, 1979).

Si tal es el panorama en Ouro Prêto, que es un proyecto privilegiado, es posible deducir —cuando se considera en términos globales— que la experiencia de colonización en Rondônia dista mucho de haber cumplido con lo previsto. A mediados de 1977, ya se calculaba en 30 mil el número de familias del sector agrícola que no habían logrado obtener una parcela, sea por medios legales o ilegales. Ya que, como se señaló anteriormente, la corriente migratoria se ha incrementado aún más durante los últimos dos años, no cabe duda de que el número de familias que han llegado a Rondônia y que no han podido obtener una parcela de tierra del gobierno, ha crecido de modo sustancial.

En este momento, el interrrogante de interés es el siguiente: ¿como logran sobre vivir estas familias "superfluas" y qué implicaciones tienen sus estrategias para la supervivencia en cuanto a los futuros desarrollos en Rondônia? Aunque es imposible responder a esta pregunta en términos cuantitativos, es obvio que estos grupos recurren a una de las cuatro alternativas que se detallan a continuación:

a) la remigración hacia otras zonas fronterizas o la migración de retorno;
b) la búsqueda de empleo en el sector comercial, el de servicios o el sector informal en una de las muchas ciudades que están surgiendo a lo largo de la carretera principal;
c) el empleo como trabajador asalariado (estable o de tiempo parcial) o como aparcero en una de las parcelas de los proyectos de colonización existentes, y

d) la invasión de tierras aparentemente disponibles.

La dos últimas alternativas son particularmente decisivas para nuestra preocupación por la continuidad, capacidad de absorción y estabilidad de los esfuerzos de colonización realizados en Rondônia. De hecho, la inhabilidad de los pequeños agricultores para obtener una parcela en uno de los proyectos oficiales los ha llevado a adoptar soluciones que en sí están propiciando cambios en la estructura de la tenencia de la tierra y en la producción agrícola de la región que, a su vez, afectan el carácter —y las perspectivas futuras— de los planes de colonización.

En este sentido, es interesante observar que un creciente número de migrantes que no han recibido una parcela están estableciéndose en tierras disponibles o en la parcela de otro colono, con o sin el permiso de éste. Invariablemente, las invasiones producen conflictos. La breve historia de Rondonia ya es famosa por sus violentas disputas en materia agraria. Sin embargo, las repercusiones del otro tipo de invasión —en la que un colono accede a, o incita la presencia de otros colonos— tal vez sean de mayor impacto para el futuro de Rondônia. En vista de las dificultades con las que los colonos se toparon al desmontar su parcela de tierra selvática y al efectuar las actividades de siembra y cosecha sin capital o maquinaria, muchos han optado por contratar a aparceros para que los ayuden con sus faenas. Así, en Rondônia se están recreando las relaciones de producción que prevalecen en las áreas de origen, con las consecuencias previsibles en cuanto a la proliferación y aceleración del proceso de "minifundización", de las disputas respecto a la tierra y de la expulsión, con el tiempo, de mano de obra agrícola.

Una vez más, el caso del proyecto PIC-Ouro Prêto —tal como Turchi lo analiza— es especialmente revelador en este sentido (véase Turchi, 1971, pp. 147-149). Ella observó que casi una cuarta parte (o sea, 24.3%) de todas las parcelas del proyecto estaban ocupadas por más de una familia. La mayoría de las familias adicionales habían sido contratadas como aparceros para ayudar a desmontar la selva y a cultivar la tierra. Otro 12% arrendaba una sección de la parcela del colono y 9% eran trabajadores asalariados. La gran mayoría de los aparceros y arrendatarios se dedicaban a la agricultura de subsistencia. Aunque las autoridades gubernamentales ubicadas en esa área sostenían que muchas de las familias "adicionales" solamente residían en esas parcelas de manera provisional mientras esperaban recibir una propia, Turchi indica que un estudio llevado a cabo por el mismo Incra mostró que menos de una décima parte de dichas familias habían recibido después una parcela (y aun ésas estaban esperando que las condiciones mejoraran para tomar posesión), en tanto que 75% de ellas habían sido rechazadas durante el proceso de selección realizado por el Incra.

En resumen, no solamente es cierto que los proyectos de coloniza-

ción no pueden absorber eficazmente más que a una pequena proporción de la demanda, sino también que, dentro de los proyectos de colonización —que constituyen "islas privilegiadas" en el panorama total— las perspectivas para que se vuelvan a crear las condiciones que prevalecen en las zonas tradicionales parecen ser considerables.

En este mismo sentido, cabe notar que la otra deficiencia importante del sistema agrícola de Brasil (la acentuada concentración de la tierra en manos de un número reducido de individuos) se está reproduciendo —tal vez en grado mayor— en Rondônia. Como se señaló antes, el primer catastro llevado a cabo por el Incra, en 1967, informó que solamente 7% de la superficie de Rondônia no pertenecía a la Unión. No obstante, algunos catastros efectuados con anterioridad ya reflejaban los resultados de las frenéticas invasiones y luchas por la tierra y mostraban cuán eficaz ha sido la expansión de la frontera capitalista.

El cuadro 3, que indica la distribución de las granjas por tamaño en 1972 y 1976, revela una extraordinaria concentración de la tierra en Rondônia. Así, en 1972, menos de 5% de estos establecimientos controlaban 83.6% de la superficie de tierras ocupadas, mientras que los agricultores con menos de 100 hectáreas —que poseían 50% de todas las granjas— controlaban tan sólo 2.8% de esa superficie. Además, parece que no se ha dado ningún cambio sustancial en este panorama. En 1976, las granjas de menos de 100 hectáreas —45% del total— controlaban solamente 2.2% de las tierras. Se observa que, en 1976, el número de granjas con una superficie de dos mil a cinco mil hectáreas aumentó considerablemente y daba cuenta de 8.3% de todas las granjas y de 26.2% de la tierra, en tanto que las fincas de más de cinco mil hectáreas representaban 1.2% del número total, pero controlaban 58.4% de la tierra.

Las cifras para Rondônia y para Brasil en su conjunto (véase el cuadro 4) demuestran claramente la semejanza en el nivel y en las tendencias de distribución de la tierra. En ambos casos, la gran mayoría de las granjas son del tipo minifundio, mientras que más de tres cuartas partes de las tierras pertenecen a los grandes terratenientes. La proporción de los minifundios, así como la de las tierras que ocupaban, disminuyó ligeramente en Rondônia entre 1972 y 1976, al mismo tiempo que se registró un aumento compensatorio en la proporción de latifundios. En términos generales, dichas tendencias fueron idénticas a las pautas observadas a nivel nacional. Incluso actualmente, la distribución de la tierra en Rondônia parecería ser aun más sesgada que la del resto del país, puesto que una mayor proporción de los establecimientos de Rondônia controlan una menor parte de la superficie de tierra.[9]

[9] Las definiciones de *minifundio*, *latifundio* y *empresa rural* (moderna) se basan en el concepto de "módulo rural" que se especificó en el *Estatuto de Terra* de 1964. La definición de este módulo es flexible y varía según la región y según la utilización de la tierra. En

Es difícil descifrar con exactitud el enigma de cómo surgió esa concentración pese a los intentos del gobierno por ayudar a los pequeños productores. Una primera hipótesis sería que los datos son deficientes; sin embargo, la continuidad de las pautas observadas a lo largo del tiempo y su concordancia con otros datos les da cierta verosimilitud. Un factor que entra en juego aquí es que los esfuerzos del gobierno no solamente se han dirigido hacia los pequeños agricultores. Así, el Programa para Asentamientos Dirigidos (los PAD) se ocupa explícitamente de la agricultura de mayor escala. Probablemente sea más significativo el hecho de que unos cuantos grupos poderosos hayan logrado que se respeten sus reclamaciones de vastas extensiones de tierra y que algunos de los dispersos residentes de tiempo atrás, que andaban errantes en grandes áreas de territorio selvático (como los *seringalistas*, es decir, recolectores de caucho), también se las hayan arreglado para retener la posesión de sus dominios originales. En todo caso, lo cierto es que un grado considerable de violencia y fechorías forma parte de la apropiación y la consolidación de muchas propiedades grandes.

Sea como sea, para nuestros propósitos un tipo de consolidación específico es particularmente pertinente para evaluar la experiencia de colonización en Rondônia y sus perspectivas de mediano plazo; nos referimos a la consolidación que resulta de la venta, el trueque o la apropiación de tierras dentro de los mismos proyectos de colonización. Según Tcheyan, las estadísticas oficiales muestran que 14% de todas las parcelas han sido transferidas a nuevos dueños, con la aprobación del Incra, desde el comienzo del proyecto PIC-Ouro Prêto (véase Tcheyan, 1979, p. 8). Sin embargo, el cuadro presentado a nivel oficial es sumamente parcial en este aspecto:

> ...las estimaciones de las transferencias ilegales o extralegales ascienden a dos o tres veces la cifra proporcionada por el Incra. Según una muestra aleatoria de diez parcelas en el campo, cuatro de ellas estaban ocupadas por una persona diferente a la que aparecía en la lista del Incra. Aunque no se ha efectuado un estudio sistemático, parece que a menudo las transferencias ilícitas de tierra se hacen a cambio de unos costales de arroz o de pequeñas

---

esencia, tiene que ver con "un área de propiedad familiar", entendida como "un establecimiento rural que, explorado directa y personalmente por el agricultor y su familia, absorbe la totalidad de su fuerza de trabajo y asegura su subsistencia, así como su progreso social y económico". También se contempla la posibilidad de que a la larga se utilice mano de obra contratada. Un minifundio es un establecimiento rural que cuenta con una superficie total que equivale a menos de un módulo. El latifundio tiene dos subcategorías: si es un latifundio por sus dimensiones, tiene más de 600 módulos de superficie, y si se trata de un latifundio por explotación, entonces tiene entre uno y 600 módulos que no se trabajan de modo suficiente. Una empresa rural también cuenta con de uno a 600 módulos, pero éstos se están aprovechando de "una manera racional y económica" (véase Graziano da Silva, 1978, pp. 37-38).

> sumas en efectivo mucho menores que el valor real o potencial de la tierra. Aparentemente los colonos no se dan cuenta del verdadero valor potencial de la tierra en Rondônia y los precios de venta normalmente se limita a satisfacer sus necesidades más inmediatas (véase Tcheyan, 1979, p. 8).[10]

¿Cuál es el significado de este tipo de transferencia de la tierra para el futuro de los proyectos de colonización? Una vez más, parece obvio que las perspectivas para la colonización permanente de los pobres de áreas rurales se están reduciendo debido a esta manifestación de la expansión capitalista. En la medida en que se desmonten grandes extensiones de tierra, se construyan caminos, se siembren cultivos y la mano de obra se vuelva más accesible, la tierra de Rondônia adquirirá un valor monetario adicional que provocará, inevitablemente, la venta y remigración de la mayoría de los colonos.

Así, parecería que los análisis independientes, pero complementarios, formulados por De Souza Martins y De Oliveira sobre el papel que desempeñan los invasores y los colonos de la vanguardia en la expansión de la frontera capitalista, son correctos, incluso con respecto a los proyectos patrocinados por el gobierno. De Souza Martins postuló la existencia de dos momentos consecutivos básicos en el desarrollo de la frontera: la aparición de un "frente de expansión" en el que los ocupantes ilegales y los agricultores itinerantes establecen una forma de agricultura de subsistencia orientada hacia el consumo, y la subsiguiente apropiación por parte de un "frente de pioneros" interesado expresamente en las utilidades y en la acumulación. En este proceso, la tierra —que tenía un valor de uso— adquiere un valor monetario o de cambio (*ibid.*, pp. 45-46). De Oliveira señaló que los ocupantes ilegales que desmontan la tierra y la preparan para que posteriormente la ocupen productores de gran escala (quienes luego siembran cultivos permanentes o la convierten en apacentaderos), reducen los costos de producción y elevan el precio de la tierra (véase De Oliveira, 1976, p. 16).

En vista de lo anterior, cabe señalar que la propuesta pavimentación de la carretera principal que atraviesa Rondônia y vincula su capital con el centro-sur, tendrá una función ambivalente dentro del territorio. Por un lado, un vínculo permanente con las regiones más desarrolladas ayudará a resolver uno de los principales problemas de los proyectos de colonización, a saber, el acceso a los mercados del centro-sur para sus productos agrícolas. Por el otro, paradójicamente, la capa-

[10] El hecho de que los colonizadores no tengan noción alguna del valor monetario de la tierra no debe sorprendernos, puesto que para gran parte de la clase baja del medio rural —y, especialmente, para los intrusos o *posseiros* en las regiones fronterizas— la tierra tiene, fundamentalmente, un valor de uso y solamente con la penetración de formas de producción capitalista adquiere un valor monetario. Se hace esta aseveración en forma clara en el trabajo pionero escrito por De Souza Martins (1975).

cidad de los proyectos de colonización para retener a la población se verá reducida simultáneamente, ya que la existencia de una carretera transitable en todas las estaciones del año contribuirá a acelerar el proceso de penetración capitalista y la expulsión, a la larga, de los pequeños agricultores. Es decir, la pavimentación de la carretera entre Cuiabá y Pôrto Velho propiciará un alza inmediata en el valor de la tierra, al mismo tiempo que aumentará la viabilidad económica de la producción agrícola en el territorio. Así, se puede prever que tan pronto como llegue a su fin el patrocinio gubernamental de los proyectos de colonización (o sea, cuando los proyectos sean "emancipados" en los primeros años de la década de los ochenta), los colonos recibirán un alud irresistible de ofrecimientos tentadores y amenazas que los obligarán a irse en busca de tierras nuevas.

Si la tierra en Rondônia se vuelve inaccesible para los pequeños agricultores, ¿adónde irán? Dado el cierre de la frontera amazónica del que ya hemos hablado, ésta no es simplemente una pregunta retórica. A este respecto, otra medida gubernamental conexa que indudablemente tendrá un efecto negativo sobre la absorción de los pequeños productores es la reciente decisión de delegar a las compañías privadas de desarrollo la tarea de organizar y ejecutar los proyectos de colonización.[11] En esencia, semejante medida servirá para acelerar la reproducción de las condiciones que prevalecen en las áreas agrícolas tradicionales y para dar viabilidad económica a las inversiones que se han hecho en Amazonia (mediante subsidios gubernamentales), especialmente durante los últimos cinco años.

Grosso modo, las recién creadas compañías de colonización se ubicarán en parte de las tierras que fueron cedidas a las grandes compañías durante los últimos años. Éstas dividirán parte de sus extensiones de tierra en pequeñas parcelas, construirán caminos y proporcionarán un mínimo de infraestructura (con subsidios gubernamentales) y venderán dichas parcelas a individuos que pretendan colonizar a precios que, aunque menores que en las áreas tradicionales, son exorbitantes en comparación con el desembolso inicial de capital. Por lo tanto, aparte de ver realizadas las expectativas que tuvieron en un principio y que motivaron su penetración en la región amazónica (la especulación con tierras), estas compañías se beneficiarán de la fácil disponibilidad de mano de obra barata. A la inversa, disminuirán de manera importante las perspectivas para el asentamiento estable de los colonos que lleguen a la región, ya que el móvil de lucro que sirve de base para la colonización privada es

[11] Ianni demostró que el giro hacia la colonización a cargo de compañías privadas comenzó en 1974 (véase Ianni, 1979, capítulo 6). Sin embargo, en retrospección es evidente que se anunciaron pasos decididos en este sentido un poco después de que el gobierno de Figueiredo entró en funciones en 1979.

fundamentalmente contrario al desarrollo social y a la creación de oportunidades de empleo estables y adecuadas.

REFLEXIONES FINALES

La información analizada por el presente trabajo parecería suscitar graves dudas respecto a la capacidad de los proyectos de colonización de servir como un medio eficaz para absorber el excedente relativo de la población rural en Brasil. En comparación con la magnitud de la demanda en el país en su conjunto, el impacto de los proyectos realizados en Rondônia es relativamente pequeño. Si se toma en cuenta la magnitud de la demanda constituida por aquellos migrantes que ya han llegado al territorio, es evidente que los proyectos tienen un poco más de éxito, pero aun así se ven obligados a dejar fuera a un número de familias mucho mayor del que pueden aceptar en los proyectos. Además, incluso en el caso de las familias que tienen la suerte de conseguir una parcela en uno de los proyectos oficiales, las dificultades con que se topan son considerables.

Tal vez lo que tiene consecuencias aún mayores para el futuro de semejantes empresas, es la consideración de que en el corto tiempo en que ha sido asediada por el flujo masivo de migrantes ansiosos de obtener tierras, evidentemente Rondônia está reproduciendo —incluso dentro de la organización, de orientación social, de la producción agrícola— las vicisitudes del modo de organización predominante en la producción agrícola.

Por una parte, existen evidencia concretas de que el proceso de "minifundización", es decir, la parcelización progresiva de los lotes en unidades funcionales más pequeñas, ya está ocurriendo dentro de los proyectos oficiales como resultado de: *1*) una combinación del ineficiente apoyo oficial para los colonos, *2*) la marginación de grandes números de familias que no pueden lograr el acceso a una parcela, y *3*) el comportamiento inescrupuloso de los usurpadores de tierras protegidos por la desorganización de los controles institucionales en un contexto fronterizo. Por otra parte, una visión general de la situación de la tenencia de la tierra en Rondônia revela que —a pesar del hecho de que su proceso de colonización es reciente— la distribución de las propiedades en el territorio parece ser tan dispareja como en el resto de Brasil. Por último, hay indicios de que el aumento abrupto en el valor de la tierra, debido parcialmente al trabajo realizado por los colonos mismos y también al suministro, por parte del gobierno, de infraestructura básica (o sea, a la creciente viabilidad económica de la producción en el territorio) con el tiempo obligará a mudarse a una considerable proporción de aquellos colonos que hayan logrado acceso a la tierra.

Desde luego esas condiciones no son producto del azar ni tampoco son privativas de Rondônia. De hecho, la principal conclusión a que se puede llegar a partir de un análisis del proceso de colonización en Rondônia, es que éste está reproduciendo al pie de la letra las deficiencias del sistema de producción agrícola prevaleciente en el país en su conjunto. Así, no es posible analizar la experiencia de Rondônia independientemente de la naturaleza, historia y condiciones de la estructura agraria que predominan en el resto del país, ni independientemente del modelo de crecimiento que moldea los contornos del sistema de tenencia de la tierra y la organización de la producción, trátese de las áreas agrícolas tradicionales o de las regiones fronterizas.

A este respecto conviene recordar que, a lo largo de su historia, el desarrollo de la agricultura brasileña se ha logrado por medio de la incorporación de tierras nuevas. Dotado de una enorme extensión de tierras disponibles, Brasil siempre ha reaccionado a los problemas de un excedente relativo de población o de escaseces en la producción agrícola —sea ésta para el consumo interno o para la exportación— ampliando la superficie total de tierras cultivadas. De esta manera, la frontera no es externa al modelo brasileño; más bien, condiciona la estructura agraria prevaleciente y, a la vez, es producto de la misma. Graziano da Silva (1979) afirma:

> la existencia de tierras disponibles en la frontera funciona como un regulador para la intensificación del capital en la agricultura y, así, condiciona su desarrollo intensivo/extensivo. A la inversa, la intensificación del capital en la agricultura determina el ritmo de la incorporación de las tierras fronterizas a la producción (*ibid.*, pp. 32-33).

El mismo Graziano da Silva señaló que la expansión de la región fronteriza cumple con una serie de funciones específicas en la agricultura brasileña. Entre éstas, subrayó el papel que desempeña como sitio para recrear la agricultura campesina, como un importante productor de alimentos (y, por ende, un mecanismo que regula los precios de los artículos básicos) y como una válvula de escape para las tensiones sociales que surgen periódicamente en las zonas agrícolas (*ibid.*, p. 33).

En resumen, dada la relación simbiótica entre las áreas agrícolas tradicionales y la expansión de la frontera, y en vista de modelo del crecimiento que prevalece (el cual fue descrito en repetidas ocasiones por un ministro de finanzas brasileño, expulsado hace poco, como un "capitalismo salvaje"), difícilmente debe sorprendernos que Rondônia reproduzca actualmente las deficiencias que caracterizan al sistema agrícola del país, a expensas de los pequeños agricultores.

En otro nivel, debemos señalar que son relativamente inútiles las numerosas críticas que se dirigen a la agencia oficial responsable de la colo-

CUADRO 2
PROYECTOS FEDERALES DE COLONIZACIÓN EN RONDÔNIA (1979)

Proyecto	*Superficie total (en hectáreas)*	*Núm. de familias de colonizadores*			*Escrituras repartidas*	
		Hasta 1978	*Esperado para 1979*	*Meta final*	*Hasta 1978*	*Esperado para 1979*
Ouro Prêto	512 585	4 414	719	5 133	2 932	876
Gy-Paraná	486 137	3 922	834	4 756	1 294	1 000
Paulo de Assis Ribeiro	293 580	2 463	511	2 974	712	1 568
Adolpho Rohl	413 552	2 247	500	4 341	1 131	340
Sidney Girao	60 000	485	15	500	383	90
Marechal Dutra	494 661	2 220	703	4 520	397	673
Burareiro	304 925	731	203	1 214	158	401
Total	2 565 440	16 482	3 485	23 438	7 007	4 948

FUENTE Ministerio de Agricultura, Incra/CETRO (1979).

CUADRO 3
GRANJAS RURALES POR EXTENSIÓN DE TIERRA EN RONDÔNIA (1972 y 1976)

Categoría por tamaño (en hectáreas)	*1972*				*1976*			
	Granjas		*Superficie*		*Granjas*		*Superficie*	
	Núm.	*%*	*Has.*	*%*	*Núm.*	*%*	*Has.*	*%*
0-10	122	3.6	596	—	137	3.2	685	—
10-50	1 043	31.1	27 361	1.3	1 198	27.9	31 411	1.0
50-100	528	15.7	31 363	1.5	603	14.1	36 249	1.2
100-200	1 198	35.7	124 028	5.8	1 515	35.3	157 121	5.1
200-2 000	304	9.1	167 318	7.8	424	9.9	252 318	8.1
2 000-5 000	124	3.7	317 990	14.9	357	8.3	812 651	26.2
5 000-50 000	30	0.9	423 247	19.8	44	1.0	717 105	23.2
50 000 +	9	0.3	1 045 106	48.9	9	0.2	1 090 147	35.2
Total	3 358	100.0	2 137 001	1 000	4 287	100.0	3 097 687	1 000

FUENTE Estatisticas Cadastrais/1 y 4. Ministerio de Agricultura/Incra (1974 y 1978).

CUADRO 4
ESTRUCTURA AGRARIA EN RONDÔNIA Y BRASIL (1972 y 1976)

Tipo de empresa	*Rondônia*				*Brasil*			
	1972		*1976*		*1972*		*1976*	
	% de empresas	*% de superficie*	*% de empresas*	*% de superficie*	*% de empresas*	*% de superficie*	*% de empresas*	*% de superficie*
Minifundio	76.9	7.1	72.6	6.2	71.9	12.5	71.8	11.4
Empresa agrícola moderna	1.3	9.4	1.4	6.9	4.8	9.7	4.8	9.5
Latifundio	21.8	83.5	26.0	86.9	23.2	77.8	23.4	79.1
Total	3 356	2 136 921	4 287	3 097 687	3 387 173	370 275 187	3 842 235	464 428 929

FUENTE: Estatisticas Cadastrais/ 1 y 4. Ministerio de Agricultura/Incra (1974 y 1978).

nización o a otras dependencias gubernamentales. En realidad el Incra, dentro de sus limitaciones externas e internas al ejecutar los proyectos de colonización, ha realizado obras verdaderamente loables bajo circunstancias muy desfavorables. Es cierto que su modelo de colonización es demasiado complejo, paternalista y caro. En este sentido, habría sido preferible que se concentrara en brindar asistencia a movimientos espontáneos o semiorientados, o que instituyera apoyos a formas de asistencia más sencillas y baratas para los proyectos de colonización. Además, el apoyo ambiguo y limitado que los colonizadores reciben en la áreas fronterizas, no es más que un reflejo de la situación que predomina en zonas donde se practica la agricultura tradicional. Pese a su importancia para la producción de alimentos y para la absorción de la fuerza de trabajo, y no obstante sus altas tasas de productividad económica y su eficiencia, los pequeños y medianos productores agrícolas invariablemente se encuentran al margen del apoyo institucional.

Sin embargo, los defectos técnicos de los programas de colonización y la falta de apoyo sistemático para los pequeños agricultores son compatibles, en sí, con la orientación del modelo de desarrollo en general y con las funciones asignadas a la intervención del gobierno en este modelo. Así, el papel desempeñado por el Incra y por otras agencias encargadas de la ejecución de las políticas de desarrollo social debe ser contemplado dentro del contexto más global del papel que el Estado desempeña en las sociedades capitalistas actuales. A ese respecto, el análisis que O'Connor efectuó del Estado autoritario es especialmente pertinente a nuestro problema (véase O'Connor, 1971 en Turchi, 1971, pp. 6-7). O'Connor sugiere que, en la sociedad capitalista moderna, el Estado autoritario cumple con dos papeles, a la vez fundamentales y contradictorios. Por una parte, propicia las condiciones para expandir el proceso de acumulación a través de inversiones que permiten incrementar la productividad de la fuerza de trabajo y, a la vez, disminuir los costos de la reproducción de la misma; por la otra, sirve para legitimar y perpetuar la existente estructura del poder mediante el suministro de proyectos y programas destinados a los grupos que pertenecen al nivel socioeconómico más bajo. Semejantes políticas de desarrollo social garantizan la reproducción de la fuerza de trabajo a la vez que mitigan las tensiones sociales.

Estas funciones contradictorias son particularmente visibles en la expansión de la frontera agrícola.[12] Así, pese a los esfuerzos dirigidos, en un principio, hacia los pobres del medio rural y hacia los pequeños agricultores —trátese de proyectos a lo largo de la carretera entre Belem y

[12] Para un estudio de los papeles contradictorios del gobierno aplicado a la colonización en la carretera transamazónica, véase Chaloult (1979).

Brasilia o de la carretera transamazónica, o dentro del territorio de Rondônia—, a la larga el resultado final favorece la extensión de los modos de producción prevalecientes y conduce a la expulsión y/o proletarización de los colonizadores originales.

A su vez, tales consideraciones dan lugar a una denuncia no tanto de la colonización en sí ni de la acción inútil de los individuos que ejecutan las políticas sociales del gobierno, sino más bien del proceso global que emplea la región fronteriza agrícola como un recurso pragmático que permite esquivar un nuevo análisis de las condiciones y de la naturaleza misma de la estructura agraria. En este sentido, es un hecho sumamente indicativo que las importantes decisiones anunciadas recientemente por el gobierno del área (es decir, decisiones referentes a la construcción de caminos y al trato preferencial para las empresas colonizadoras particulares), inevitablemente favorecerán la reproducción de las pautas de predominio que rigen en otras áreas. Es cierto que semejantes medidas serán de utilidad para incorporar nuevas regiones al mercado nacional, pero eso sucederá a costa de la minimización de las posibilidades para ofrecer oportunidades de empleo estable y satisfactorio a las poblaciones rurales de bajos ingresos. Inevitablemente, el resultado final de esta situación será la intensificación de las corrientes migratorias hacia las grandes áreas urbanas, con todas las consecuencias negativas que esta alternativa implica para el desarrollo social.

Referencias

Chaloult, N.B. (1979): "Settlement along the Trans-Amazon highway: Planning and reality", en: *Conference on the Development of Amazonia in Seven Countries* (Cambridge: Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Cambridge, septiembre).

Furley, P. (s/f): "Development planning in Rondonia based on naturally-renewable resource surveys", trabajo presentado en la Conferencia sobre el Desarrollo de la Región Amazónica en Siete Países, Cambridge.

Graziano da Silva, J.F. (coordinador) (1978): *Estructura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira* (São Paulo: Editora Hucitec).

_____ (1979): "A porteira está fechando?", en: *Ensaios de Opinião* (Río de Janeiro: Paz e Terra), vol. 2, núm. 9.

Ianni, O. (1979): *Colonizaçao e contrareforma agrária na Amazônia* (Petrópolis: Editora Vozes).

Jatobá, J. (1979): "Dinâmica demográfica e econômica na pré Amazônia maranhense: Fronteira de recursos e o programa de colonização do Alto Turí", en: *Anais de I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Populacionais.*

Martine, G. (1979a): "Migraciones internas: ¿investigar para qué?", en: *Notas de Población* (Santiago: CELADE), abril, vol. 7 núm. 19.

_____ (1979b): "Recent colonisation experiences in Brazil: Expectations versus reality", en: J. Balán (comp.): *Internal migration and development*, actas del Simposio sobre la migración celebrado en Cuernavaca, México, bajo el patrocinio de CLACSO y UNESCO, 1979 (de próxima aparición).

Ministerio de Agricultura, Incra/CETRO (1979): *As correntes migratórias e a colonização* (Vilhena, Rondônia, agosto; mimeografiado).

MINTER (1979): "Rondonia: os migrantes, seus problemas e esperanças", en: *Interior* (Brasilia), julio-agosto, vol. II, núm. 2.

Mueller, C. (1979): "Recent frontier expansion in Brazil: The case of Rondônia", *Conference on the Development of Amazonia in Seven Countries* (Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Cambridge, septiembre).

O'Connor, J. (1971): *USA: A crise do Estado capitalista* (Río de Janeiro: Paz e Terra).

Oliveira, F. de (1976): *A economia brasileira: Crítica à razão dualista* (São Paulo: CEBRAP/Brasiliense).

Osório, C. (1979): "Migracões recentes e desigualdades", en: *Anais de I Encontro Nacional du Associação Brasileira de Estudos Populacionais.*

Paiva, J.M. (1977): *Movimento* (São Paulo), vol. 21, núm. 2.

Sawyer, D. (s/f): "Colonização na Amazônia: Migração de Nordestinos para uma frente agrícola no Pará" (versión preliminar, CEDEPLAR/BH; mimeografiado).

Souza Martins, J. de (1975): *Capitalismo e tradicionalismo* (São Paulo: Pioneira).

Tavares, P. *et al.* (1972): *Colonização dirigida no Brasil: Suas possibilidades na Regiao Amazônia*, Relatório de Pesquisa, núm. 8 (IPEA/INPES).

Tcheyan, N. (1972): *A comparative study of the administration of two Amazonian projects: Alto Turí and Ouro Prêto* (Washington, D.C.: BIRF, mimeografiado).

Turchi, L.M. (1971): *Colonização dirigida: Estratégia de acumulação e legitimação de um Estado autoritário*, tesis de maestría (Universidad de Brasilia).

6. LA INDUSTRIALIZACIÓN Y LA MIGRACIÓN EN MÉXICO

CLAUDIO STERN*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo consta de tres partes. En la primera se ofrece un resumen de los rasgos esenciales del desarrollo económico de México a lo largo de los últimos cien años, con especial énfasis en aquéllos que han afectado los movimientos de población. En la segunda describimos de modo más sistemático las principales características de la urbanización y de la migración interregional en décadas recientes. La tercera formula varias hipótesis que relacionan las estrategias para el desarrollo con dichos movimientos demográficos y, al hacerlo, evalúa en forma breve las políticas de Estado diseñadas para influir sobre las pautas de urbanización y migración en México.

Puesto que se trata de un país que pasó por una revolución social a partir de la cual surgieron un largo periodo de estabilidad política y una serie de regímenes políticos relativamente fuertes, y dado también que ha experimentado un proceso masivo de reparto de la tierra (gran parte del cual se efectuó antes del inicio de su rápido proceso de industrialización), México resulta un interesante estudio de caso para analizar las relaciones entre la industrialización y la migración.

¿Son diferentes las pautas de urbanización y migración en México de las que se observan en otros de los llamados "países de menor desarrollo", donde no ha ocurrido una revolución social ni un proceso masivo de reparto de la tierra? Tomando en cuenta su prolongado periodo de estabilidad política y la permanencia de un Estado relativamente fuerte y bien legitimado, ¿puede decirse que las políticas diseñadas para influir en las pautas de urbanización y migración han tenido más éxito en México que en otros países?

* El Colegio de México, ciudad de México.

EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EL CAMBIO SOCIAL EN MÉXICO, 1876-1970

Es un hecho poco discutible que México ha experimentado una enorme transformación económica y social a lo largo de los últimos cien años y que eso ha tenido efectos importantes en cuanto a la distribución de la población en todo el territorio.

Si bien antes tenía una economía de exportación más o menos típica, basada en la minería, la ganadería y la agricultura comercial —todo lo cual constituía enclaves rodeados por un mar de agricultura de subsistencia—, el país se ha transformado en una nación más integrada, que goza de una economía más diversificada, donde el papel de la demanda interna ha aumentado mucho.

Durante el siglo actual, la población de México ha aumentado en más de 300%, la producción agrícola se ha incrementado en más de 600% y se ha dado un aumento muy marcado en la producción industrial. La proporción de la población que se dedica a la agricultura ha decrecido en un tercio, en tanto que la que trabaja en el sector manufacturero casi se ha duplicado (véase Reynolds, 1970, pp. 2-3). La proporción de la población que reside en sitios urbanos ha aumentado de menos de 20 a más de 50%, lo que implica un incremento de más de cinco veces en términos absolutos, mientras que la población rural ha crecido en más de 200% a lo largo del mismo periodo (véase Unikel, 1976, p. 24).

No hay duda alguna de que estos y otros cambios han producido un nivel más alto de desarrollo social y económico, pero también es evidente que ese proceso ha tenido lugar en medio de una extendida pobreza en los ámbitos rural y urbano, y que no se puede prever la eliminación de esa pobreza en un futuro cercano.

Desafortunadamente, hasta el momento no se ha hecho ningún intento sistemático por establecer una relación entre los movimientos migratorios y los procesos de desarrollo económico en México desde una perspectiva histórica. Asimismo, se sabe muy poco en cuanto a las consecuencias concretas que las diferentes políticas sociales y económicas posibles tienen sobre los movimientos de población.

No obstante, dado el hecho de que las pautas de migración forman parte de las importantes transformaciones sociales y económicas que ocurren en una nación, nos ha parecido conveniente incluir el resumen de algunos de los aspectos más importantes de este proceso durante la historia reciente de México.

En el resumen que aparece a continuación, hemos tratado de elegir aquellos rasgos del desarrollo social y económico que parecen haber sido los más relevantes para los movimientos demográficos.

El periodo de 1876 a 1935

Luego de su independencia política de España, obtenida en 1821, México experimentó durante mucho tiempo conmociones políticas internas e intervenciones extranjeras en forma casi ininterrumpida, todo lo cual frustró —en repetidas ocasiones— los esfuerzos que se hacían en favor de la industrialización y el desarrollo. No fue sino hasta el porfiriato (el régimen de Porfirio Díaz, que duró desde 1876 hasta 1911) que se emprendió un esfuerzo más duradero en materia de industrialización, por medio de la construcción acelerada de un sistema ferroviario y de cierta infraestructura industrial, y del desarrollo de la agricultura moderna de gran escala.

A lo largo del porfiriato, el país experimentó algún grado de crecimiento económico; lento, pero sostenido (véase Hansen, 1971, p. 134). Esto se dio acompañado de un incremento sustancial de la población, un aumento lento en la tasa de migración y la redistribución de algunos segmentos de la población en todo el territorio nacional (véase Reynolds, 1973, p. 20).

La ciudad de México, que en cierta medida había perdido la posición predominante de la que había gozado durante el periodo colonial, recuperó su papel preponderante como el centro y la entidad organizadora más dinámica de la nación. Durante dicho lapso también se dieron desarrollos importantes en la minería y en la producción de algodón en las partes septentrionales del país, así como en las plantaciones de caña de azúcar y henequén en el golfo de México y la península de Yucatán, respectivamente. Ambas fueron regiones que atrajeron a la población (véanse Moreno Toscano, 1972, p. 86 y también el mapa 1 del presente trabajo).

Las regiones centrales del país sufrieron efectos más negativos durante el periodo de referencia, debido a la introducción del sistema ferroviario y a la ausencia de inversiones agrícolas. El área pronto se convirtió en una región de emigración neta (*ibid.*, pp. 181-182).

El deterioro de las condiciones de vida en la mayoría de las áreas rurales durante la última década del porfiriato, así como la incapacidad de los mercados de trabajo urbano para absorber toda la mano de obra desplazada por la mecanización en las nuevas empresas manufactureras, provocaron la primera ola significativa de emigración hacia los Estados Unidos de América (véase Clark, 1976, p. 52). Ese desmejoramiento, aunado a la inhabilidad del régimen de Porfirio Díaz para asegurarle movilidad social a una creciente clase media, más la presencia de una división —dentro de la élite gobernante— entre los científicos (intelectuales) y los caciques regionales, fueron algunos de los factores que contribuyeron al derrocamiento de Porfirio Díaz en 1911, así como a la sub-

MAPA 1
MÉXICO DIVIDIDO POR ENTIDADES POLÍTICAS Y PRINCIPALES REGIONES GEOECONÓMICAS



siguiente guerra civil, la Revolución Mexicana, que se prolongó hasta mediados de los años veinte (véase Hansen, 1971, pp. 20-23).

Entre 1922 y 1928, la economía del país experimentó serios trastornos. El sistema ferroviario fue destruido en gran parte y la producción agrícola y manufacturera disminuyó, salvo en el caso de algunos de los enclaves mineros y petroleros que permanecieron relativamente aislados de los efectos más directos de la fase militar de la Revolución (véase Reynolds, 1973, pp. 26-27).

Ya para 1930, la mayor parte de la producción agrícola comercial —tal como la de henequén, caña de azúcar y café— había rebasado los niveles alcanzados en 1910. Sin embargo, la producción de maíz y frijol —elementos tradicionales del régimen alimentario de la población mexicana— no había recuperado sus niveles anteriores. La mayor parte de los trastornos en el México rural afectaron a los pequeños productores de cereales, pero no a los grandes terratenientes comerciales. Las regiones centrales del país fueron las que sufrieron las mayores presiones y consecuencias tanto de la revolución armada como de la implantación original de la reforma agraria que se derivó de la Constitución de 1917. También fue en esa región donde ocurrieron con mayor intensidad los desplazamientos desde las áreas rurales hacia los centros urbanos. Tanto los campesinos como los terratenientes huyeron del desorden que reinaba en el campo (véase Reynolds, 1973, pp. 102-107).

Entre 1910 y 1930, la población urbana del país (según el criterio de los censos, que la definen como aquella que vive en comunidades con 2 500 o más habitantes) aumentó en más de 40% en tanto que la población rural permaneció estable, o bien decreció ligeramente. Eso nos da una idea del efecto combinado producido por las muertes que acontecieron en el campo durante la Revolución y por la migración rural-urbana que tuvo lugar durante el periodo (véase Unikel, 1976, pp. 30-31).

La guerra civil también influyó sobre la distribución regional de la población en todo el país: las tasas de crecimiento más bajas se observaron en la región central (exceptuando el Distrito Federal) y en la región norte, que fueron las regiones más afectadas por el conflicto armado (véase el mapa 1). La población aumentó rápidamente en la región noroeste, en el Golfo de México y en el Distrito Federal (véase Reynolds, 1973, capítulo 1, nota 14). Durante este periodo, la ciudad de México sirvió como refugio para los agricultores, especialmente los terratenientes que huyeron de los pueblos y ciudades de la provincia en que vivían.

En 1930 las vías de comunicación pavimentadas hacia la ciudad de México apenas comenzaban a construirse. Estaban integradas principalmente por dos ejes que conducían a los dos puertos marítimos principales: a saber, Acapulco en el Océano Pacífico y Veracruz en el Golfo de México, y por un camino menos importante que iba al estado de Hidalgo, dedicado a la minería (véase Secretaría de Obras Públicas, 1975, p.

55). Una proporción considerable (cerca de 40%) de los migrantes hacia la ciudad de México, provinieron de ciudades de buen tamaño para esa época (12 mil o más habitantes) (véase Stern, 1977, capítulo 7). Muchos eran originarios de las grandes áreas urbanas de las regiones central y occidental (tales como Puebla, Guadalajara, Morelia y Guanajuato). En cambio, la mayoría de los migrantes de origen rural salieron de los alrededores inmediatos de la ciudad de México (véase Muñoz, De Oliveira y Stern, 1977, pp. 115-128).

Una vez restaurada la paz civil hacia la segunda mitad de los años veinte del presente siglo, época en que la nación se esforzó mucho por restablecer los niveles de producción que se habían alcanzado antes de la Revolución y por aplicar las reformas contenidas en la Constitución de 1917, el colapso de los mercados mundiales ocasionado por la Gran Depresión de 1929-1933 frustró la mayor parte de las tentativas que se hicieron. De la noche a la mañana, se derrumbaron los mercados para los productos de exportación básicos de México y, junto con ellos, el ingreso y la demanda interna. Entre 1929 y 1932 las importaciones y las exportaciones se redujeron en 50% (véase Reynolds, 1973, p. 35).

Y algo aún más grave: la recesión estadunidense dio lugar a una repatriación masiva de mexicanos. Entre 1929 y 1937, más de 400 mil mexicanos fueron repatriados, voluntariamente o por la fuerza (véase Clark, 1976, p. 54).

Como resultado de estos factores, las condiciones socioeconómicas de la mayoría de los habitantes mexicanos no fueron mucho mejores, al principio de los años treinta, de lo que habían sido veinte años antes, en los comienzos de la Revolución.

El periodo de 1935 a 1954

Fueron precisos cambios muy importantes para modificar las condiciones socioeconómicas que existieron a principios de los años treinta y los años subsiguientes fueron testigo de muchos de ellos. Se nacionalizaron los ferrocarriles y se aceleró la expropiación de la tierra en la primera parte de los años treinta. Durante el régimen del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), se fortaleció el papel del Estado en el desarrollo económico por medio de inversiones económicas y sociales (presas, caminos, instituciones de crédito, educación, seguro social). Y lo que fue más significativo, la industria petrolera fue nacionalizada en 1938 (véase Wilkie, 1970, pp. 71-78).

Entre las reformas estructurales promovidas por Cárdenas destaca, sobre todo, la extensión e intensificación de la reforma agraria, por la que se redistribuyeron casi 20 millones de hectáreas. Este logro es único y no tiene paralelo en ningún otro periodo de la historia mexicana. Cár-

denas repartió más de tres veces la cantidad de tierras que habían sido distribuidas por los anteriores regímenes posrevolucionarios. Además, dicha extensión de tierra fue mayor que la que se repartió a lo largo de los 20 años posteriores a la terminación de su periodo de funciones (*ibid.*, p. 188).

De hecho, solamente gracias a la reforma agraria efectuada durante la gestión de Cárdenas, fue posible quebrantar finalmente la dominación de la población rural por parte de los hacendados (terratenientes). Así fue como se sentaron las bases para el desarrollo de un mercado de trabajo "libre" (véase Hansen, 1971, p. 36).

En el corto plazo, la intensificación de la reforma agraria tuvo el efecto de retener en el campo a cientos de miles de campesinos que de otro modo probablemente habrían emigrado a las ciudades, con pocas posibilidades de hallar empleo allí, puesto que todavía no había comenzado un intenso proceso de industrialización (véase Reynolds, 1973, p. 183).

Al incrementarse los niveles de productividad en el sector agrícola y mejorar el régimen alimenticio del campesinado, la reforma agraria cardenista dio lugar a una redistribución del ingreso y a una reducción de las desigualdades que existían entre los niveles de vida de las ciudades y del campo. Además, es probable que las grandes inversiones que se hicieron en materia de infraestructura rural durante ese periodo, hayan tenido el efecto de disminuir el grado de concentración económica en todo el territorio nacional. Por otra parte, ese esfuerzo por lograr una mayor justicia social no perjudicó el crecimiento industrial. Así, ya para 1940, el valor de la producción manufacturera fue dos veces mayor que el correspondiente al año 1934 (véase Wilkie, 1970, pp. 193-197).

No cabe duda de que estos diversos procesos aminoraron la magnitud de la migración hacia la ciudad de México (especialmente la de personas de procedencia rural) y que eso dio lugar a una diversificación de las regiones de origen de los migrantes y a una disminución de las diferencias interregionales en los volúmenes de migración, debido a una distribución más equilibrada de las oportunidades de empleo en todo el territorio nacional.

En los años cuarenta, la economía mexicana entró en una fase de crecimiento acelerado (véase Reynolds, 1973, p. 39), desencadenada por el repentino despertar de la demanda externa después del comienzo de la Segunda Guerra Mundial (véase Vernon, 1963, pp. 94-95). Eso fue posible gracias a una coalición de intereses que logró elevar al máximo los beneficios de las élites económicas y políticas del país y, al mismo tiempo, minimizar las demandas sociales de los campesinos, trabajadores y amplios sectores de la clase media.

La creciente demanda de productos mexicanos, así como las dificultades para importar productos industriales durante la Segunda Guerra Mundial, estimularon el rápido crecimiento tanto de la agricultura co-

mercial como de la actividad manufacturera mediante un programa sumamente protegido que ofreció considerables incentivos para la sustitución de importaciones y para las inversiones en infraestructura agrícola e industrial.

Por otra parte, las bases ideológicas requeridas para una rápida industrialización de tipo capitalista se vieron fortalecidas durante el régimen de Miguel Alemán (1946-1952), un periodo a lo largo del cual se introdujeron enmiendas constitucionales a las leyes agrarias con el propósito de proteger tanto la propiedad privada como las inversiones hechas por particulares, contra la intervención gubernamental. Con semejante protección, la producción agropecuaria aumentó en forma considerable, especialmente en las zonas recientemente puestas bajo riego en la región noroeste del país.

El reparto de la tierra en ejidos se llevó a cabo a un ritmo mucho menor; fueron pocas las inversiones efectuadas en regiones caracterizadas por la agricultura de subsistencia (véase Solís, 1970, capítulo 4). La mayor parte de las inversiones en el sector manufacturero se hicieron en aquellos centros urbanos que ya contaban con una infraestructura suficientemente desarrollada, especialmente en la ciudad de Monterrey en el norte y en la ciudad de México, en el centro del país.

En los estados densamente poblados de las regiones centrales del país, se experimentó una agravación del problema del minifundismo (es decir, la subdivisión de la tierra en parcelas cada vez más pequeñas). Eso se debió a mayores incrementos de la población derivados, indirectamente, de la reforma agraria cardenista (mejores niveles de nutrición y mayor acceso a la atención médica y a los servicios educativos) (*ibid.*, p. 158). La ausencia de inversiones productivas en dichas regiones, donde predominaba la agricultura de subsistencia, fue motivo de mayores presiones sobre la tierra y sobre los recursos en general.

Por otra parte, la concentración de las inversiones productivas en los estados escasamente poblados del norte y en la capital, así como la institucionalización del programa de braceros en 1942 (un acuerdo para suministrar trabajadores mexicanos temporales a Estados Unidos), ofrecieron las oportunidades necesarias para aumentar la movilidad geográfica de la población (véase Clark, 1976, p. 54).

En lo que respecta a la migración que ocurrió durante este periodo, puede colegirse que la capital absorbió tan sólo una proporción de los migrantes de las regiones centrales del país, puesto que existían importantes alternativas para la migración debido a la apertura de tierras bajo riego y al desarrollo de los centros industriales ubicados en el norte. Sin embargo, el rápido proceso de industrialización que se dio en el Distrito Federal probablemente atrajo no solamente a los agricultores empobrecidos de las regiones del centro, sur y occidente, sino también a importantes cantidades de migrantes urbanos de las ciudades de esas regiones,

ya que éstas no experimentaban ningún proceso significativo de crecimiento económico en ese momento.

En resumen, en México las inversiones productivas experimentaron cierto grado de descentralización durante el periodo 1935-1954, aunque las fuerzas responsables de este fenómeno —el cardenismo y el alemanismo— fueron muy distintas. Sin duda, todo esto generó una mayor capacidad para retener a los habitantes en sus regiones de origen y una diversificación de las corrientes migratorias, de las cuales solamente una parte se dirigió a la ciudad de México.

El periodo de 1954 a 1970

El periodo de crecimiento económico orientado hacia el exterior —impulsado por el sector externo y financiado por medio de fuentes internas y déficit públicos— llegó a su fin cuando la economía mexicana sufrió las consecuencias de la recesión que ocurrió en Estados Unidos después de la guerra de Corea (véanse Gollás y García Rocha, 1976, pp. 410-417).

El descenso en los precios de las materias primas exportadas por México, aunado a un déficit temporal en el sector público causado por los esfuerzos de un nuevo gobierno para contrarrestar los efectos de la recesión a través del gasto público, ocasionaron una seria reducción en las reservas internacionales del país y provocaron la devaluación del peso mexicano de 8.50 a 12.50 por dólar en 1954 (véase Solís, 1970, pp. 115-116).

A esa crisis siguió un periodo relativamente largo de estabilidad en los precios, caracterizado por el creciente nivel de financiamiento externo, una intensificación del programa para la sustitución de importaciones, y la modernización y la acumulación del capital en el aparato industrial. Esta era se distinguió por una mayor participación del capital externo, especialmente el de las corporaciones multinacionales.

Durante el periodo de referencia se pudo observar una reducción considerable de las inversiones públicas en la agricultura, con el efecto —a largo plazo— de un descenso en la tasa de crecimiento agrícola que, durante la década de los sesenta, apenas logró igualarse a la tasa de crecimiento demográfico, la cual había aumentado rápidamente en las dos décadas anteriores (véase Bueno *et al.*, 1977, p. 26).

El dualismo entre la agricultura comercial y la agricultura de subsistencia también se había vuelto más pronunciado ya para principios de los años cincuenta. Gracias a las semillas mejoradas y a grandes inversiones en maquinaria y fertilizantes, se habían generado alzas considerables en la productividad y en la producción total de áreas privilegiadas dedicadas a la agricultura capitalista (sobre todo en el noroeste y

noreste del país), mientras que extensas zonas de agricultura estacional fueron abandonadas a sus propios recursos. Ese dualismo cada vez mayor también había acrecentado las desigualdades existentes entre las diversas regiones.

En el otro extremo del espectro económico, los menores costos de la producción de materias primas —y de la fuerza de trabajo, a consecuencia de los subsidios y políticas crediticias del gobierno— se aunaron para favorecer al sector industrial, que entre 1957 y 1967 creció a un ritmo dos o tres veces mayor que el del sector agrícola (véase Solís, 1970, p. 113). Además, durante este periodo la industrialización estuvo caracterizada por la creciente utilización de métodos de producción basados en el empleo de un alto coeficiente de capital. Aunque esto permitió ciertas mejorías en los salarios de una minoría de trabajadores privilegiados (véase Bueno *et al.*, 1977, p. 24), también contribuyó al incremento general del desempleo y del subempleo, que alcanzaron niveles sumamente elevados hacia el final del periodo (véase Urquidi, 1974, pp. 141-153). En 1964, el problema se agravó con el cierre de la frontera estadunidense para los migrantes temporales legales.

En esas condiciones, la fuerza de trabajo comenzó a desplazarse más rápidamente de la agricultura a los demás sectores de la economía. La proporción de la fuerza de trabajo ocupada en el sector primario —que había decrecido en 9.5% entre 1930 y 1950 se redujo en 19% en las siguientes dos décadas. No obstante, dicho descenso relativo estuvo acompañado por un incremento absoluto en el número de agricultores, ya que el tamaño de la población total estaba creciendo (véase el cuadro 1).

En lo que se refiere a los procesos de migración, es probable que la combinación de los factores arriba mencionados haya tenido el efecto, entre otras cosas, de ejercer una creciente presión sobre la tierra, especialmente en las regiones densamente pobladas del centro, oeste y sur del país. Esto, a su vez, dio lugar a tasas de emigración más altas, principalmente hacia la ciudad de México, puesto que la capacidad de absorción de las regiones que anteriormente habían atraído a gran número de migrantes (especialmente el noroeste y el noreste), estaba virtualmente saturada, porque se abrieron al riego extensiones más pequeñas de tierras nuevas y porque se empezaron a utilizar técnicas de producción más avanzadas.

Como resultado de lo anterior, es posible suponer que se estableció una relación más estrecha entre las condiciones socioeconómicas a nivel regional y los flujos migratorios hacia la ciudad de México, salvo en aquellos casos en que el desarrollo de las industrias urbanas proporcionó otros posibles centros de destino, tal como fue el caso en algunas zonas cercanas a las ciudades de Guadalajara, Monterrey y unas cuantas más ubicadas en las regiones centrales del país, que experimentaron cierto grado de desarrollo durante el periodo de referencia.

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN MÉXICO
POR SECTOR INDUSTRIAL, 1930-1970

Sectores e industrias	*En miles*			*Como porcentajes*		
	1930	*1950*	*1970*	*1930*	*1950*	*1970*
Extractivo	*3 677*	*4 909*	*5 249*	*71.5*	*62.0*	*43.0*
Agricultura	3 626	4 814	5 103	70.5	60.8	41.8
Minería	51	95	146	1.0	1.2	1.2
De transformación	*566*	*958*	*2 295*	*11.0*	*12.1*	*18.8*
Alimentos, bebidas y tabaco	159	173	452	3.1	2.2	3.7
Textiles, pieles y calzado	231	355	488	4.5	4.5	4.0
Artículos de madera y muebles	72	119	208	1.4	1.5	1.7
Papel y productos de papel	11	24	122	0.2	0.3	1.0
Productos químicos	21	40	220	0.4	0.5	1.8
Productos minerales	26	48	146	0.5	0.6	1.2
Metales básicos	5	24	73	0.1	0.3	0.6
Productos de metal y maquinaria	15	127	391	0.3	1.6	3.2
Servicios públicos	15	24	49	0.3	0.3	0.4
Otras	11	24	146	0.2	0.3	1.2
Construcción	*62*	*222*	*574*	*1.2*	*2.8*	*4.7*
Servicios de distribución	*375*	*863*	*1 599*	*7.3*	*10.9*	*13.1*
Comercio	267	657	1 196	5.2	8.3	9.8
Transportes	108	206	403	2.1	2.6	3.3
Servicios de producción	*5*	*55*	*269*	*0.1*	*0.7*	*2.2*
Finanzas	—	31	110	—	0.4	0.9
Administración	5	24	159	0.1	0.3	1.3
Servicios sociales	*201*	*356*	*916*	*3.9*	*4.5*	*7.5*
Educación y salud	201	158	513	3.9	2.0	4.2
Administración pública	—	198	403	—	2.5	3.3
Servicios personales	*257*	*554*	*1 306*	*5.0*	*7.0*	*10.7*
Domésticos	190	308	538	3.7	3.9	4.4
Lavandería	10	24	134	0.2	0.3	1.1
Servicios de reparación	31	48	195	0.6	0.6	1.6
Diversiones, hoteles y restaurantes	5	126	354	0.1	1.6	2.9
Otros servicios	21	48	85	0.4	0.6	0.7
Total	5 143	7 917	12 208	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Adaptado con base en Muñoz *et al.* (1977, p. 45).

LA REDISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN MEXICANA DURANTE EL SIGLO XX

Existen tres fenómenos que caracterizan la redistribución de la población mexicana durante las primeras siete décadas del siglo XX: un proceso constante de urbanización, la concentración de la población en un número relativamente pequeño de regiones y la concentración de la población en unas cuantas ciudades.

La urbanización y la concentración urbana[1]

La proporción de la población urbana en comparación con la población total (o sea, el grado de urbanización) aumentó de 10.5% en 1900, a 44.9% en 1970.[2] En este proceso de urbanización destacan dos etapas evidentemente distintas. En un principio, el fenómeno de referencia creció a un ritmo relativamente moderado (a tasas medias anuales de 1.5-3.5% en las diferentes décadas), pero en el periodo 1940-1970 ese ritmo se aceleró, pues la urbanización se incrementó a tasas medias anuales de 5.4-5.9%. El principal factor responsable de dicho cambio en el ritmo de la urbanización fue el proceso de industrialización que —tal como se observó antes— se volvió mucho más rápido durante y después de la Segunda Guerra Mundial.

Otro rasgo de la urbanización que reflejó ese último hecho fue que el crecimiento de unas cuantas ciudades grandes, y sobre todo del área urbana de la ciudad de México, constituyó la causa —en gran parte— del creciente grado de concentración de la población urbana en México, así como del ritmo de la urbanización. Las tres ciudades más grandes del país (México, Guadalajara y Puebla en 1900, y México, Guadalajara y Monterrey en 1940 y 1970), representaron 4% de la población total en 1900, 8.4% en 1940 y 22.4% en 1970. Esas mismas tres ciudades contenían 37.6% de la población urbana en 1900, 41.9% en 1940 y 50.3% en 1970.[3] Lo que es más impresionante, la población de la ciudad de México creció de menos de medio millón en 1900, a 1.5 millones en 1940 y a 8.3 millones en 1970, y para esos años representó 2.5, 7.9 y 17.3% de la población total del país, respectivamente.

El papel de la migración rural-urbana fue significativo, tanto desde el punto de vista de la urbanización global como en cuanto a la expan-

[1] Esta sección está basada, en su mayor parte, en Unikel (1976, 1977).

[2] Aquí las localidades urbanas se definen como aquellas que cuentan con 15 mil o más habitantes.

[3] Se calcularon estas cifras a partir de datos en Unikel (1976, véanse cuadros I-A1, II-A2, II-A3 y II-A4).

sión de las grandes ciudades. Desde 1940 hasta 1970, la migración llevó a más de seis millones de individuos a los poblados y ciudades; durante ese periodo, el crecimiento urbano total fue de aproximadamente 16 millones. Se estima que la ciudad de México recibió a más de 60% del número total de migrantes rurales durante ese periodo (véase Consejo Nacional de Población, 1970).

La redistribución regional de la población y las principales corrientes migratorias en el México contemporáneo

Un análisis de la distribución regional de la población mexicana durante los primeros setenta años del siglo XX muestra que se concentró, cada vez más, en la pequeña región metropolitana dominada por la ciudad de México (véanse el mapa 1 y la gráfica 1).

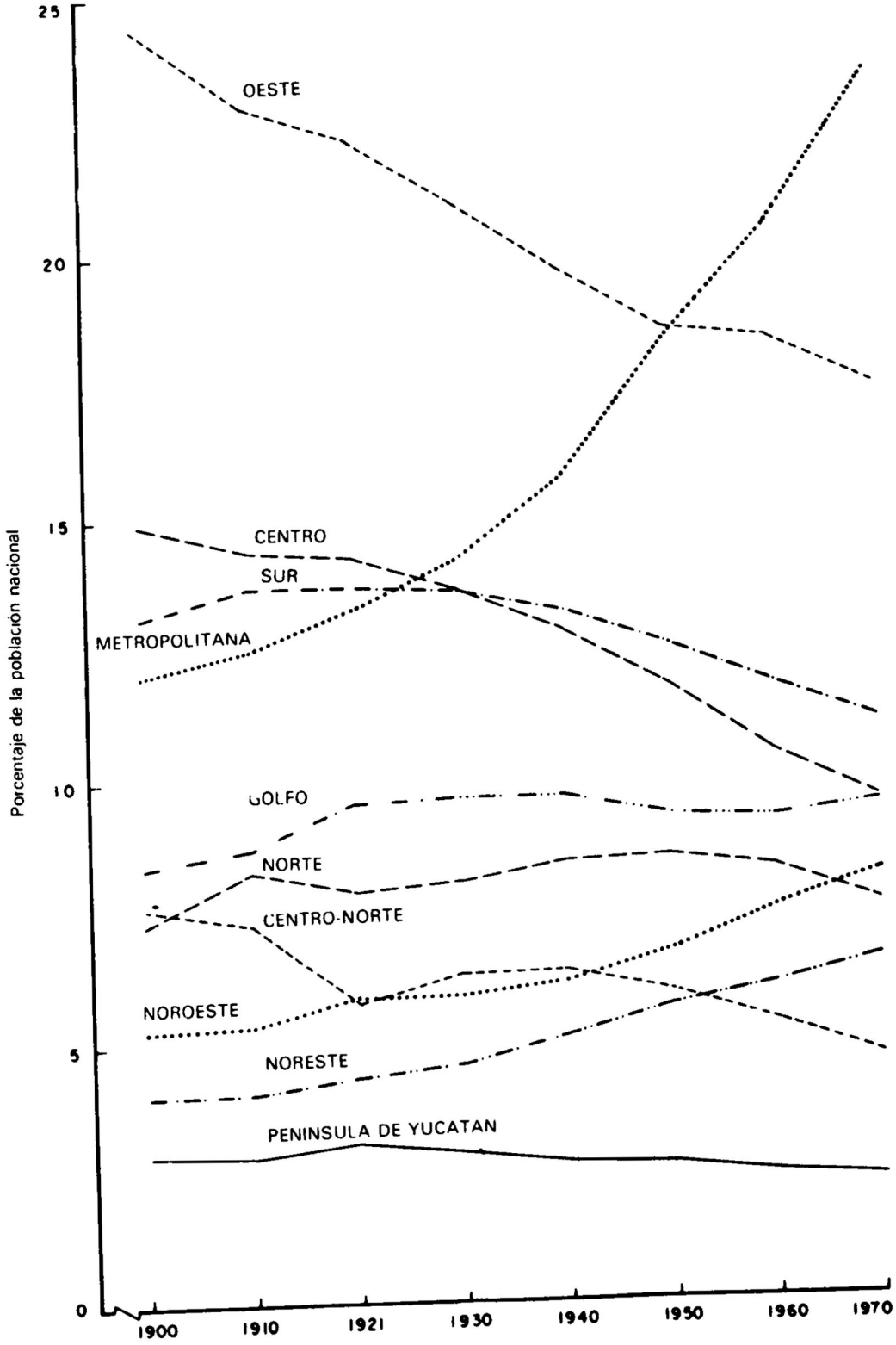
En ese periodo de setenta años, la región metropolitana casi duplicó su participación en la población total (que ascendió de 12 a 23.4%; véase el cuadro 2). En ese entonces, solamente hubo dos regiones más que evidenciaron incrementos significativos, aunque mucho menores, de su participación en la población total, a saber, la región noroeste (que pasó de 5.3 a 8%) y la región noreste (de 4 a 6.5 por ciento).

Tal como se puede apreciar en la gráfica 1 y en el cuadro 2, esa creciente concentración de la población en la región metropolitana estuvo acompañada por descensos considerables en la población de las regiones que la rodean (occidente, centro y sur). Ambas tendencias se aceleraron después de los años treinta, cuando se inició el gran impulso hacia la industrialización.

La mayoría de los cambios arriba mencionados en la distribución de la población mexicana han sido resultado de la migración interna (véase Stern, 1977, capítulo 5), cuyas corrientes se han dirigido cada vez más hacia la región metropolitana. Los datos de migración absoluta muestran que ya para 1950, los estados que integraban dicha región tuvieron un saldo neto positivo de migración superior en más de cuatro veces al de los estados que constituyen la región noreste, que ocupó el segundo lugar como polo de atracción en esa época. Durante la década de 1950-1960, la región metropolitana conservó su posición superior en cuanto a la inmigración (interna) neta y la aumentó considerablemente durante 1960-1970, cuando su saldo neto fue casi ocho veces mayor que el del noreste, que siguió siendo la región número dos en orden de importancia. Véase el mapa 2 para las tendencias de migración absoluta desde 1950 hasta 1970. Allí se observa que el área metropolitana está rodeada por regiones que revelan un patrón de emigración uniforme

Esas tendencias adquieren aún más claridad cuando se analizan las corrientes migratorias recientes (véanse el cuadro 3 y los mapas 3 y 4).

GRÁFICA 1
REDISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA POBLACIÓN MEXICANA, 1900-1970



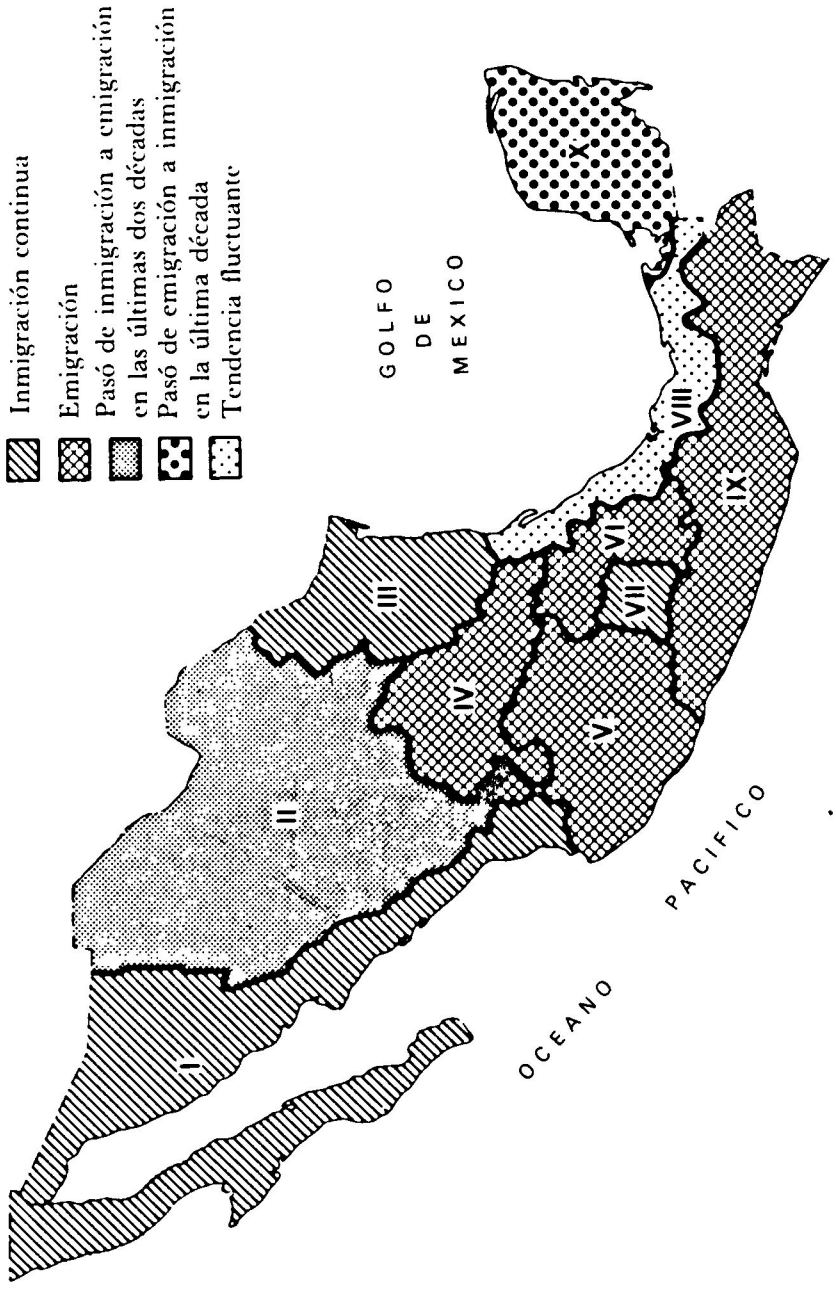
FUENTE: Cuadro 2.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN MEXICANA POR REGIONES GEOECONÓMICAS, 1900-1970
(como porcentajes).

Regiones	*1900*	*1910*	*1921*	*1930*	*1940*	*1950*	*1960*	*1970*
I. Noroeste	5.25	5.35	5.86	5.88	6.12	6.70	7.48	8.07
II. Norte	7.31	8.26	7.90	8.05	8.43	8.52	8.29	7.57
III. Noreste	4.02	4.06	4.35	4.60	5.09	5.66	6.02	6.51
IV. Centro-Norte	7.63	7.29	5.76	6.27	6.33	5.90	5.34	4.62
Subtotal: Norte del país	24.21	24.96	23.87	24.80	25.97	26.78	27.13	26.77
V. Oeste	24.39	22.93	22.28	21.06	19.79	18.62	18.44	17.51
VI. Centro	14.93	14.39	14.27	13.70	12.91	11.82	10.51	8.52
VII. Metropolitana	12.03	12.46	13.21	14.22	15.70	18.28	20.49	23.41
VIII. Golfo	8.38	8.71	9.56	9.68	9.69	9.32	9.23	9.48
Subtotal: Centro del país	59.73	58.49	59.32	58.66	58.09	58.04	58.67	59.92
IX. Sur	13.14	13.68	13.70	13.64	13.26	12.60	11.82	11.04
X. Península de Yucatán	2.92	2.87	3.11	2.90	2.68	2.58	2.38	2.27
Subtotal: Sur del país	16.06	16.55	16.81	16.54	15.94	15.18	14.20	13.31
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Calculado a partir de Unikel (1976, cuadros II-A1, II-A2, II-A3 y II-A4).

MAPA 2
TENDENCIAS EN LA MIGRACIÓN INTERESTATAL EN MÉXICO POR REGIONES, 1950-1970



CUADRO 3
PRINICIPALES CORRIENTES MIGRATORIAS INTERREGIONALES, 1955-1959 y 1959-1970

Regiones de origen y de destino			*Porcentaje del total de migrantes*	
			1955-1959	*1959-1970*
II	hacia	I	2.08	2.32
V	hacia	I	6.20	5.00
IV	hacia	II	2.45	*
II	hacia	III	3.29	2.81
IV	hacia	III	4.09	4.32
V	hacia	III	1.97[a]	*
IV	hacia	V	*	2.62
VII	hacia	V	*	2.36
IV	hacia	VII	*	2.93
V	hacia	VII	15.18	16.05
VI	hacia	VII	10.99	12.31
VIII	hacia	VII	3.56	3.99
IX	hacia	VII	6.17	9.59
VI	hacia	VIII	2.26	*
IX	hacia	VIII	2.32	2.12
	Total		60.56	66.42

[a] Esta cifra se redondea a 2.00 por ciento.
* Menos de 2% del total de migrantes.
FUENTE Stern (1977, p. 109).

Mediante una comparación de las corrientes migratorias interregionales más importantes que ocurrieron en dos periodos (1955-1959 y 1959-1970), se puede observar que *todas* las corrientes migratorias importantes dirigidas hacia la región metropolitana han aumentado, en tanto que muchas de las que se desplazaban a otras regiones han disminuido. Así, la atracción relativa ejercida por la región metropolitana se ha estado incrementando, debido tanto a una tendencia creciente a canalizar hacia ella mayores proporciones de los migrantes de la mayoría de las regiones de origen, como a una capacidad decreciente de otros polos de crecimiento para atraer a los migrantes.

La estrategia para el desarrollo y las políticas de Estado que influyen sobre las pautas de urbanización y migración

La estrategia para el desarrollo y la concentración de la población en la ciudad de México

Las pautas de migración interna que se presentan en las "naciones en vías de desarrollo" de hoy en día son un resultado de la interacción entre la "estrategia para el desarrollo" que siguen y la estructura social en la que dicha estrategia se fundamenta. A su vez, la estrategia de desarrollo es condicionada por la relación entre el país en cuestión, por una parte, y el mercado y orden político mundiales, por la otra. Tanto la estrategia para el desarrollo como la estructura social dependen de la experiencia histórica del país en cuestión. Además, a fin de comprender, explicar y evaluar los procesos de migración interna, es necesario ubicarlos dentro de sus más amplios contextos estructurales e históricos.

Es posible caracterizar al México del siglo XX —en cuanto a su estructura social— como una nación agraria y "subdesarrollada". Su estrategia para el desarrollo puede definirse como un capitalismo industrial dependiente. Estos son los dos parámetros básicos dentro de los cuales los procesos de migración han ocurrido en el México de este siglo.

El desarrollo del *industrialismo* en una nación agraria tiene que ver con la transferencia de mano de obra de las actividades primarias a las secundarias y terciarias, e implica la movilidad geográfica de la población desde pueblos dispersos hacia áreas urbanas. La evolución del capitalismo industrial en una nación de menor desarrollo da lugar a la concentración del capital en unas cuantas áreas y, en consecuencia, los movimientos migratorios fluyen de la mayoría de las áreas rurales del país hacia unos cuantos centros dinámicos en proceso de urbanización.

El carácter *dependiente* del capitalismo industrial en el mundo contemporáneo implica —entre otras cosas— la necesidad de exportar los productos requeridos por un mercado mundial determinado (inicialmente, materias primas, alimentos y otros bienes no elaborados) y la necesidad de importar complejas tecnologías que ahorran mano de obra, así como otros bienes manufacturados que poco se adecuan a las características de la existente combinación de factores de la producción (escasez de capital y abundancia de mano de obra), o a la producción de bienes apropiados para satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población, en vez de los requerimientos no esenciales de una pequeña minoría.

De esta manera, las características asumidas por el sistema productivo de un país dependiente se configuran en buena medida en función de las demandas y condiciones externas, conforme éstas entran en inte-

racción con la existente estructura social jerárquica. La evolución del capitalismo industrial dependiente refuerza la estructura de clases y fortalece el dominio político necesario para que semejante sistema funcione. Por todo lo anterior, es sumamente difícil cambiar las condiciones básicas bajo las cuales el "desarrollo" ocurre. Puesto que los rasgos de los movimientos migratorios dependen, fundamentalmente, de la interacción entre la estrategia de desarrollo seguida y la estructura social dentro de la cual ésta se introduce, es muy difícil modificar esos rasgos.

Otros elementos fundamentales de la estructura social que influyen sobre la migración interna son las características de las regiones de la nación en cuestión, el proceso histórico del establecimiento de asentamientos humanos en esas regiones y la distribución de la población en ellas en un momento dado.

En el caso de México, diversos factores históricos han generado una concentración relativamente fuerte de la población en la meseta central, al menos desde el siglo XV —durante el dominio que los aztecas ejercieron sobre la mayor parte de lo que comprende el territorio mexicano moderno— hasta hoy en día. Ciertas dificultades para vencer los diversos elementos naturales han impedido, hasta tiempos muy recientes, la colonización completa de las tierras tropicales del sur y de las zonas desérticas del norte. El desarrollo de la parte septentrional del país, que constituye sobre todo una faceta de las relaciones de dependencia establecidas con los Estados Unidos de América durante el último cuarto del siglo XIX, ha sido la única fuerza centrífuga pertinente que sirve de contrapeso a la fuerza centrípeta ejercida por la ciudad de México sobre todo el territorio nacional.

El único periodo de la historia mexicana en el que el predominio de la ciudad de México experimentó una disminución relativa fue el lapso durante el cual la existencia de la nación mexicana —como tal— peligraba, es decir, el periodo de 50 años posterior a su independencia de España en 1821 (véanse Moreno Toscano y Florescano, 1976). En el porfiriato, entre 1876 y 1911, se restableció la preponderancia de la capital, y las primeras tres décadas de industrialización después de 1940 reforzaron su papel preeminente como el centro económico, político y cultural de la nación. Ya para 1970, el área metropolitana de la ciudad de México, con 17% de la población, concentraba cerca de 50% del valor de la producción industrial del país y más de 60% de la burocracia federal, de los profesionistas y de los estudiantes que recibían educación superior.

Las condiciones bajo las cuales se siguió la estrategia de industrialización después de los años treinta, han dado lugar a un empobrecimiento relativo de la población rural concentrada en la meseta central. Existe un número cada vez mayor de personas que se ven obligadas a salir de esa región para buscar empleo y mejores condiciones de supervivencia en los pocos lugares en que pueden hallarlos: la capital, las áreas del norte

—de ambos lados de la frontera— y, más recientemente, algunas otras ciudades grandes como Guadalajara.

Como consecuencia de lo anterior, en los últimos cuarenta años la mayoría de las corrientes migratorias importantes han salido de los estados empobrecidos de las regiones central y del sur de México para dirigirse hacia el norte y la capital. La ciudad de México recibió, en promedio, 40% del número total de migrantes interestatales a lo largo de las últimas tres décadas; asimismo, la magnitud relativa del flujo aumentó a lo largo de ese periodo. La mayor parte de las principales corrientes migratorias hacia la ciudad de México se originan en las regiones circundantes o bastante cercanas. Las zonas centro y oeste han proporcionado la mayoría de los migrantes, aunque la importancia de las corrientes que se inician en las regiones sur y centro-norte se ha incrementado constantemente en las últimas décadas.

Un análisis de los orígenes regionales de los migrantes hacia la ciudad de México reveló que el número relativo de aquellos que provienen de regiones predominantemente rurales y agrícolas ha aumentado de modo considerable a lo largo de las últimas cuatro décadas, en tanto que el número de quienes abandonan regiones predominantemente urbanas —y especialmente de regiones que cuentan con ciudades grandes y una estructura económica diversificada— ha disminuido en forma marcada. Dicho análisis también mostró que el número relativo de migrantes que provienen de regiones situadas en los alrededores inmediatos de la capital ha decrecido, mientras que el número de quienes vienen de regiones más remotas ha aumentado (véase Stern, 1975, pp. 179-200).

Aparentemente lo que ha ocurrido es que algunas de las ciudades más grandes cercanas a la capital han podido absorber la mayor parte de su propio crecimiento demográfico. Sin embargo, su tamaño relativamente pequeño y el carácter especializado y dependiente de sus economías, no les han permitido absorber más de la todavía creciente población rural excedente, que se ha visto forzada a trasladarse a la ciudad de México, incluso desde sitios bastante lejanos. La única excepción a esto parece ser Guadalajara, que ha podido absorber un creciente número de migrantes rurales de sus alrededores durante las últimas dos décadas. Es probable que dicha ciudad se esté convirtiendo en un contrapeso para la atracción que la capital de la nación ejerce sobre toda el área central y meridional del país.

La descentralización de las actividades económicas, políticas y culturales

Los motivos fundamentales de esta concentración de la migración hacia la ciudad de México han sido: *i*) el papel preponderante de esta última

en materia económica, social y política; *ii*) el hecho de que está rodeada por áreas rurales densamente pobladas, y *iii*) el hecho de que ninguna otra ciudad en sus inmediaciones ha podido competir con ella en cuanto a atraer habitantes. Consideremos por un momento lo que podría suceder en un futuro cercano, haciendo referencia a cada uno de esos factores.

Durante las últimas dos décadas se han adoptado diversas políticas encaminadas a descentralizar las actividades económicas de la capital: se han ofrecido atractivas exenciones fiscales a aquellas industrias que se establezcan fuera del Distrito Federal; el gobierno ha invertido en infraestructura para el establecimiento de tales industrias en diversas localidades en todo el país y también ha desarrollado, dentro del mismo sector público, industrias de gran escala en varias provincias, tales como Ciudad Sahagún en el estado de Hidalgo (con fábricas en las que se ensamblan vehículos automotores y furgones de ferrocarril) y el complejo siderúrgico de Las Truchas/Lázaro Cárdenas.

Independientemente del grado de eficacia que esas políticas pudieran haber tenido en otros sentidos (por ejemplo, para el crecimiento del PNB), han hecho poco por desviar la migración que se dirige a la capital. En gran parte, las exenciones fiscales otorgadas por la creación de industrias nuevas fuera del Distrito Federal han tenido el efecto de ampliar el espacio económico de la capital de la nación: la mayoría de estas industrias han sido establecidas en las afueras del Distrito Federal, en los municipios adyacentes del estado de México o en ciudades cercanas tales como Querétaro, Toluca, Cuernavaca o Puebla, ubicadas a distancias muy cortas de la ciudad de México. El resultado ha sido una rápida ampliación del área metropolitana y el desarrollo paulatino de una gran conurbación de estos centros, que probablemente se convertirán en una sola megalópolis en un futuro no lejano. Cuando más, lo que ha ocurrido es una desconcentración de la industria manufacturera que va del Distrito Federal hacia la periferia, pero no se ha dado ninguna descentralización a nivel nacional (véanse Lavell, 1976 y Unikel, 1976).

Por lo general, las industrias propiedad del Estado se han desarrollado en ciudades industriales aisladas y generan empleos para trabajadores que provienen de fuera de las regiones en las que se han establecido tales industrias.

No ha desaparecido la atracción que la ciudad de México ejerce para la mayoría de las industrias y todo tipo de comercios. La proximidad a la burocracia federal, donde se toman buena parte de las decisiones a nivel nacional (a menudo en forma sumamente detallada), constituye un factor importante en la determinación de la ubicación de casi todos los negocios en México. Asimismo, estar ubicado cerca de los consumidores es de gran interés. En la capital se consume casi 50% del valor total de los bienes manufacturados y hasta 80 o 90% de los productos especializados (artículos ópticos, fotográficos, etc.) y de los servicios es-

pecializados, tales como la publicidad (véase Bataillon, 1972, capítulo V). Así, incluso las fábricas situadas fuera del Distrito Federal tienen allí una parte de su personal administrativo. Las mismas consideraciones son pertinentes en el caso de la educación superior, las actividades culturales y las diversiones, que son otros factores significativos que los industriales toman en cuenta en el momento de escoger un lugar para establecer sus empresas.

Se han introducido algunas políticas encaminadas a descentralizar la concentración de las actividades burocráticas y culturales en la capital. Entre 1970 y 1976, se dieron aumentos considerables a los fondos federales destinados a las universidades estatales. También se instituyeron reglamentos nuevos que restringieron la admisión, a la Universidad Nacional, de estudiantes provenientes de ciudades ubicadas en las provincias. No obstante, incluso hoy en día, más de 80% del presupuesto federal para la educación superior se gasta en el área metropolitana y muchos estudiantes de la provincia siguen logrando ingresar a instituciones de nivel superior en la ciudad de México. Además, recientemente se crearon en la capital nuevas universidades grandes, con financiamiento del gobierno (a saber, la Universidad Autónoma Metropolitana con cuatro sedes; las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales, dependientes de la Universidad Nacional, y varias instituciones más). Así, las políticas son contradictorias y todavía parecen estar motivadas más por requerimientos políticos de tipo inmediato que por una planeación a largo plazo.

Los recientes regímenes presidenciales han decretado diversos planes y medidas directamente relacionados con la migración y con la distribución de la población en el espacio. Desde diciembre de 1976, y como parte de una importante reforma administrativa, la Secretaría de Obras Públicas fue redefinida como Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. En 1977 dicha Secretaría publicó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el que se fijaron importantes objetivos para la redistribución de la población. Un año después, el presidente de México aprobó un documento sobre políticas demográficas regionales, que le fue presentado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), institución fundada en 1974 después de la promulgación de la Ley Nacional de Población. El Consejo precisó los principales parámetros demográficos que se propusieron como metas por alcanzar a más tardar en el año 2000.[4]

[4] El Consejo Nacional de Población está integrado por representantes de diversas secretarías de Estado y tiene como finalidad principal la incorporación de las consideraciones y los objetivos demográficos en los planes y programas propuestos por las secretarías. El presidente del Consejo es un representante de la Secretaría de Gobernación. Las metas establecidas en el Plan Nacional del Sector Salud para la Planificación Familiar, equivalente a un Plan Demográfico Nacional, consistieron en reducir la tasa anual de crecimiento demográfico de aproximadamente 3.4% a mediados de los años setenta, a 2.5% en 1982 y a 1% para el año 2000.

Dichas metas se tomaron como base para el Plan de Desarrollo Urbano, así como para la Política Demográfica Regional, que analizaremos a continuación.

Una de las consideraciones fundamentales del Plan de Desarrollo Urbano fue la irracional distribución de la población en relación con los recursos hidráulicos del país. El plan estima que probablemente 80% de la población mexicana vivirá en localidades urbanas (definidas en el censo como lugares poblados por 2 500 o más habitantes) en el año 2000, si no antes. En la actualidad, 70% de la población urbana vive en ciudades localizadas a una altura de más de mil metros sobre el nivel del mar, y en la zonas central y septentrional del país. Por otra parte, se calcula que más de 80% de los recursos hidráulicos de la nación se encuentra en sus zonas meridionales y a menos de 500 metros por encima del nivel del mar, por lo cual ésta constituye "una zona que puede recibir, con gran provecho, importantes corrientes migratorias a través de la creación y el desarrollo de fuentes de trabajo" (véase Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, s/f, p. 26).

De conformidad con sus objetivos centrales, el plan también pretende imponer fuertes limitaciones al crecimiento de las tres áreas metropolitanas existentes (cada una con varios millones de habitantes), y estimular el desarrollo de ciudades de tamaño mediano y la concentración de asentamientos rurales dispersos. Las metas son asegurar que para el año 2000 tan sólo 38% de la población viva en ciudades con un millón de habitantes o más (y no el 50% que se alcanzaría si continuaran las tendencias actuales) y asegurar que 40% de la población radique en ciudades pequeñas y medianas (en lugar de 28%). La ciudad de México contaría con 20 millones de habitantes en vez de aproximadamente 40 millones; Guadalajara tendría cuatro en lugar de 8.4 millones, y Monterrey, cinco en lugar de 7.7 millones.

A nivel regional, el plan tiene la intención de invertir la mayoría de las tendencias existentes. Decrecería el porcentaje de población en las regiones noroeste, noreste y metropolitana que, como hemos observado, ha estado aumentando durante por lo menos los últimos 50 años. La proporción se acrecentaría en todas las regiones en las que hasta ahora ha estado disminuyendo (sur, sureste, oeste y centro-norte). Básicamente, el plan está encaminado a dar mucho mayor importancia a las regiones costeras del Golfo de México y de la parte meridional de la zona que colinda con el Océano Pacífico.

De esta manera, un importante objetivo del plan es efectuar una modificación sustancial en la distribución de la población en el espacio, cambiando la dirección de las corrientes migratorias. Sin embargo, el plan no dice mucho sobre cómo alcanzar las metas que se han fijado en él. Para cualquier persona que esté familiarizada con las tendencias del pasado y con la fuerza con que los factores que determinan dichas tenden-

cias han actuado, la mayoría de las metas cuantitativas del plan parecen muy poco realistas, especialmente si tomamos en cuenta el hecho de que —casi sin excepción— implican un trastocamiento total de las tendencias actuales.

Por ejemplo, para la región metropolitana —cuya población relativa debe decrecer, según se espera, en una fecha tan próxima como 1982, de acuerdo con el plan—, la meta implicaría no solamente detener las corrientes migratorias hacia la región, que actualmente son bastante fuertes (véanse los mapas 3 y 4), sino también estimular considerables niveles de emigración (interna). Ambas tentativas son bastante problemáticas, al menos en el corto plazo.

En otras regiones tales como la noroeste, cuya participación en la población total ha estado aumentando en forma ininterrumpida durante los últimos 80 años, parece que no existe ninguna justificación para frenar el crecimiento relativo. Tampoco parece ser de ninguna utilidad incrementar la proporción en otras regiones, tales como la centro-norte, que es sumamente pobre y, hasta donde se sabe, posee pocos recursos aprovechables.

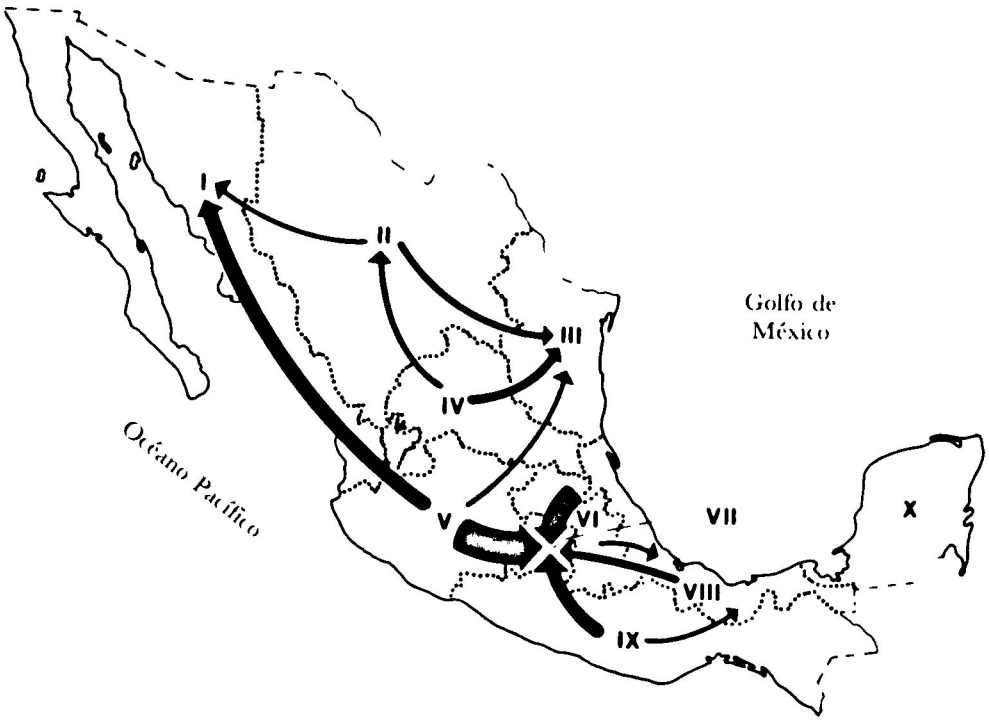
La política demográfica regional definida por el Consejo Nacional de Población en 1978 es un poco más realista en cuanto a sus metas. En lo que se refiere a los movimientos demográficos, esta política se concentra en tres programas, a saber: "Retención, Reorientación y Reubicación". El primero se esfuerza por retener en sus lugares de origen a algunos de los migrantes potenciales; el segundo, por reorientar los movimientos migratorios, y el tercero, por reubicar en otras ciudades del país a parte del personal que actualmente presta sus servicios en la burocracia federal en la ciudad de México.

Al igual que el Plan de Desarrollo Urbano, la política demográfica regional pretende frenar la expansión de las tres áreas metropolitanas más grandes y redirigir las corrientes migratorias hacia otras regiones. No obstante, toma en cuenta más seriamente las tendencias actuales y no pasa por alto el hecho de que es sumamente difícil cambiarlas. Por lo mismo, sus metas son mucho más modestas que las del Plan de Desarrollo Urbano y establece un programa más gradual para alcanzarlas.

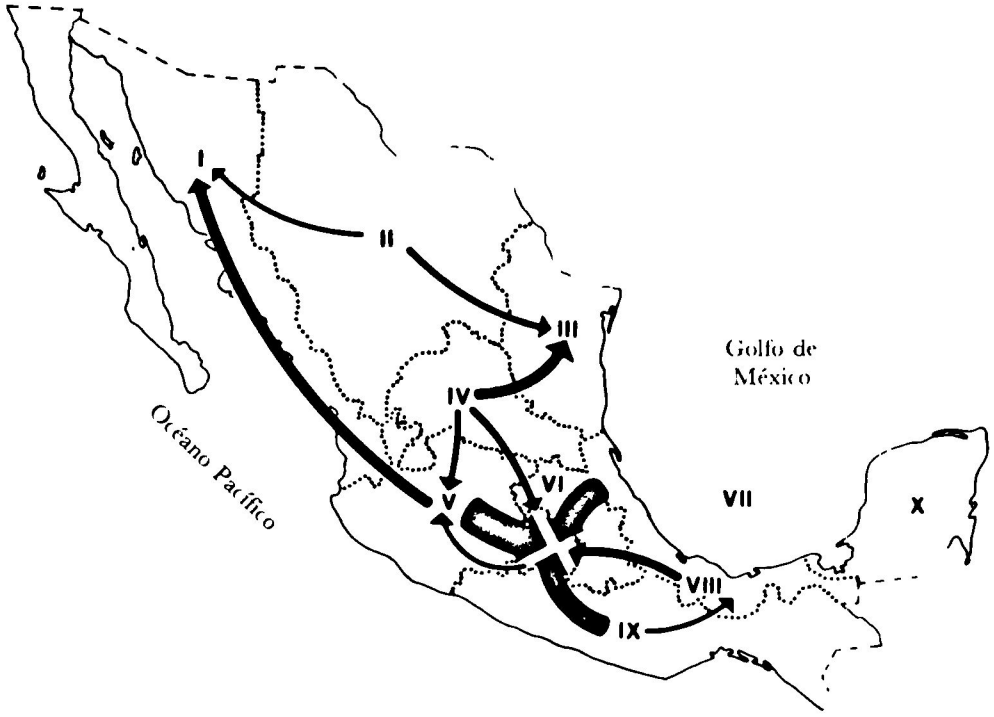
La política de desarrollo regional fija metas para un decenio (1978-1988), dividido en dos subperiodos que corresponden a dos regímenes presidenciales (1978-1982 y 1982-1988). Se contempló que el primer subperiodo sería de transición, durante el cual se pondrían paulatinamente en marcha los procesos previstos por los diversos programas incluidos en la política de desarrollo regional. El segundo subperiodo serviría para alcanzar la consolidación, después de la cual se acelerarían los procesos.

En lo que respecta a la retención de la población durante este periodo decenal, en los estados que han sido responsables de la mayor parte de la emigración hacia las tres áreas metropolitanas más grandes, el ob-

MAPA 3
PRINCIPALES CORRIENTES MIGRATORIAS INTERREGIONALES EN MÉXICO, 1955-1959



MAPA 4
PRINCIPALES CORRIENTES MIGRATORIAS INTERREGIONALES EN MÉXICO, 1959-1970



jetivo era reducir la tasa de emigración (interna) en 0.5% en algunos estados y en 1.0% en otros. Eso implicaría la retención de 800 a 850 mil individuos que de otro modo migrarían, la mayoría de ellos probablemente hacia las tres áreas metropolitanas de referencia.

La meta de la política de reorientación era fomentar la migración desde las regiones oeste y centro-norte hacia la región noroeste y el estado de Tamaulipas y desde las regiones centro y sur hacia el Golfo. El objetivo de esta acción consistiría en desacelerar la migración hacia las áreas metropolitanas y en fortalecer la migración hacia aquellos estados que estuvieran en condiciones de absorber a los migrantes. Se esperaba modificar el destino de unos 530 mil a 550 mil migrantes entre 1978 y 1988.

La política de reubicación afecta solamente el área metropolitana de la ciudad de México, donde en 1975 aproximadamente 19% de la población dependía directamente de fuentes de trabajo en el sector público, en tanto que en el resto del país esa proporción era de menos de 8% (véase Consejo Nacional de Población, 1970, p. 97). El Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública (incorporado en la política demográfica regional) contempló la reubicación de 110 mil empleados del sector público durante el periodo de 1978 a 1982. Si se llegaran a cumplir las metas del programa, eso significaría que 330 mil personas saldrían de la ciudad de México durante dicho lapso.

Los resultados netos de estas políticas implicarían un descenso de casi 1.3 millones en el número de migrantes a la ciudad de México durante ese decenio (equivalente a la inmigración neta observada entre 1960 y 1970); 160 mil menos hacia Monterrey; 80 mil menos hacia Guadalajara y 50 mil menos hacia las ciudades fronterizas del estado de Baja California.

Aunado a las reducciones que se esperan en la tasa de crecimiento natural de la población, el efecto de estas políticas —aunque no espectacular— sería bastante significativo. Probablemente no cambiarían el perfil básico de la distribución demográfica en el corto o mediano plazo, pero sin duda ayudarían a mitigar algunos de los problemas de la excesiva concentración que ya se han presentado y que se agravarían mucho más si las tendencias observadas recientemente fueran a continuar desenfrenadamente.

Aún existen muchos interrogantes respecto a la probable eficacia de estos planes y políticas, sobre todo dado el hecho de que los medios para lograr las metas establecidas no están definidos en detalle. Básicamente, las políticas están bien orientadas y, a nivel implícito, tienden a tomar en cuenta los desarrollos recientes ocurridos en México.[5] Así, al menos

[5] Pienso en diversos acontecimientos derivados de una economía cada vez más "cen-

a largo plazo, es factible que propicien cambios importantes en la distribución de la población.

La reforma agraria y el éxodo rural

Como ya se mencionó, una segunda razón muy importante de la concentración demográfica en la ciudad de México es el hecho de estar rodeada, casi en su totalidad, por áreas rurales densamente pobladas, desde las que hay un flujo constante de migrantes. ¿Cuáles son las probabilidades de reducir esa migración, o bien de recanalizarla hacia otras áreas?

Diversos especialistas en materia de urbanización han afirmado —de modo algo optimista partiendo de las experiencias de los llamados países occidentales— que no esperan que las principales ciudades de los países en vías de desarrollo sigan creciendo a un ritmo similar al del pasado, en parte porque los propios niveles de urbanización que alcancen limitarán la oferta de migrantes potenciales (véase Browning, 1970). Aunque esto puede ser cierto respecto a algunas ciudades y naciones de América Latina, tememos que probablemente no sea el caso a nivel general y, tal vez, menos aún en la ciudad de México.

En las regiones circundantes a la ciudad de México existen gran cantidad de campesinos que viven en localidades rurales y "urbanas" (estas últimas son definidas en el censo como sitios con 2 500 habitantes o más). De hecho, más de 60% de la fuerza de trabajo agrícola del país vive en aquellos 10 estados (de 32, en total) desde los cuales la ciudad de México recluta la mayor parte de sus inmigrantes (véanse Cauthorn y Hubbard, 1976); equivale a más de 3.2 millones de personas. Es muy probable que una gran proporción de tales campesinos, así como sus familias y prole, se vean forzados a emigrar en los próximos 20 años.

En contraste con las proyecciones hechas por Browning y otros especialistas, consideramos que en el caso de la ciudad de México la cantidad de migrantes aumentará en un futuro próximo. Obviamente, aun cuando se dé un incremento en el nivel de urbanización en un país determinado, el número de habitantes rurales puede seguir aumentando si la población continúa su crecimiento. A título ilustrativo, solamente 30% de la población de México vivía en localidades "urbanas" en los años treinta del presente siglo, mientras que hoy en día ese porcentaje probablemente sea de alrededor de 60%. Sin embargo, actualmente el

---

trada en el petróleo". Otros programas, tales como el Programa Nacional para el Desarrollo Industrial y el recién aprobado Plan Global de Desarrollo, muestran una inclinación similar.

número de habitantes rurales es de aproximadamente 25 millones, más del doble del nivel que tenía en 1930.

Tal vez son aún más importantes para nuestra tesis los siguientes hechos: *i*) en décadas recientes, la cantidad de tierras disponibles —al menos en las regiones centrales, que constituyen nuestro interés principal en este estudio— ha aumentado muy poco; *ii*) la calidad de la mayor parte de dichas tierras se ha deteriorado y, lo que quizá es más significativo, *iii*) gran parte de la producción agrícola en esas tierras ha llegado a ser apenas marginal, dado el carácter comercial del mercado hoy en día.

Independientemente de su importancia en el ámbito político y de otra índole, desde el punto de vista económico la reforma agraria de México ha dado lugar a una estructura cada vez más dualista de la agricultura, con lo cual la mayor parte de la producción comercializada se ha concentrado en muy pocas regiones, principalmente en los estados de Sonora y Sinaloa, en el noroeste del país. Estas pocas regiones producen más de 50% del valor total de las exportaciones agrícolas y cerca de 30% del valor de los productos agrícolas consumidos a nivel interno (véanse *Proceso* [semanario de información y análisis], 1976 y Bueno *et al*, 1977). Como ya hemos visto, en décadas recientes buena parte de las inversiones agrícolas —tanto públicas como privadas—, incluyendo los recursos que se destinan a la investigación y el desarrollo de nuevos métodos de producción y semillas mejoradas (es decir, la "revolución verde") se ha canalizado hacia estas zonas de agricultura comercial de tipo capitalista.

Al mismo tiempo, como también hemos notado, la mayor parte de las demás tierras agrícolas se ha abandonado a los vaivenes de la naturaleza, lo cual ha producido erosión en los suelos, abandono debido a la falta de créditos en algunas regiones y sobrepoblación en la mayoría de las demás áreas. Entre 1950 y 1970, el número de campesinos sin tierra creció de aproximadamente 2.3 a más de 3.3 millones, y el número promedio de días trabajados por la población agrícola descendió de unos 194 en los años cincuenta a 100 en los años sesenta (véanse Hansen, 1971, p. 81 y Reyes Osorio *et al.*, 1974, pp. 425 y *ss*). En tanto que la población rural sigue creciendo a una tasa alta (entre 1.5 y 2.0% anual durante las últimas tres décadas), parece que el empleo en el sector agrícola empieza a disminuir, lo cual tendrá el efecto de aumentar el excedente de la población rural y, así, el potencial de migración desde las áreas rurales en un futuro cercano.

Es este grupo el que proporciona la mayoría de los migrantes rural-urbanos. Algunos son migrantes temporales, aquéllos que se desplazan a Estados Unidos o a zonas de agricultura comercial en México cuando hay demanda de su mano de obra (véase Botey *et al.*, 1976) o bien, hacia las grandes ciudades, principalmente durante los "meses secos", cuando la demanda en la industria de la construcción es alta. Otros, en cam-

bio, son migrantes permanentes, generalmente los jóvenes que no encuentran ninguna oportunidad en el campo.

Es sumamente difícil estimar la proporción de los migrantes rurales potenciales que acabarán por mudarse a las ciudades en forma permanente en un futuro inmediato. Sin embargo, se puede suponer que habrá un número aún mayor que en el pasado reciente.

El último interrogante, que se relaciona con lo que se propuso como la tercera razón fundamental de la concentración de la población en la capital, es: ¿hacia dónde se dirigirá esta migración potencial? Sin duda, parte de ella se trasladará a las regiones en que se están implantando proyectos industriales y de otra índole, especialmente a lo largo del Golfo (Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche), donde se ha hecho la mayor parte de los recientes descubrimientos de petróleo, y a lo largo de la costa del Pacífico, donde se está construyendo el conjunto siderúrgico de Las Truchas y diversos centros turísticos al norte de éste. No obstante, muchos migrantes terminarán en la región metropolitana, en otras ciudades grandes del centro, o en Guadalajara.

CONCLUSIONES

La industrialización experimentada en México durante los últimos 40 años ha dado lugar a una pauta de urbanización sumamente concentrada, facilitada en parte por un movimiento masivo de migrantes rurales dirigido en forma paulatina hacia algunas ciudades que han crecido a un ritmo muy rápido. Algunas de dichas ciudades se han convertido en inmensas áreas metropolitanas, mientras que otras están a punto de hacerlo.

El propio crecimiento de la ciudad de México a lo largo de este periodo ha producido una considerable redistribución de la población nacional. Así, en la actualidad cerca de una cuarta parte de la población mexicana está concentrada en el pequeño territorio dominado por esta ciudad, al que nos hemos referido como la región metropolitana.

Durante todo este lapso, el gobierno de México se ha preocupado por los desequilibrios regionales, por la distribución dispareja de la población en el país, por las consecuencias de la rápida urbanización y, en especial, por el tamaño descomunal de la ciudad de México. Se han formulado distintos planes para contrarrestar algunas de estas tendencias, se han promulgado muchas medidas legislativas y se ha introducido un gran número de programas (véanse Unikel, 1976 y 1977). Cuando más, los resultados de tales esfuerzos han sido poco alentadores.

¿Por qué han fracasado en su mayor parte las medidas políticas encaminadas a influir sobre los movimientos demográficos en México?

Una explicación satisfactoria tendría que tomar en cuenta al menos algunos de los siguientes elementos:

— Básicamente, los movimientos demográficos son afectados por las políticas económicas o lo que en términos más generales hemos denominado la "estrategia para el desarrollo". Esta última no ha cambiado en forma significativa en México durante los últimos 40 años. A título ilustrativo, las condiciones del comercio han sido generalmente desfavorables para los productos agrícolas y los salarios en el medio urbano han sido apreciablemente mayores que los percibidos en el campo. Ambos factores han estimulado la emigración rural.
— Ha existido un grado importante de contradicción (o al menos una falta de congruencia) entre las políticas formuladas para corregir la imperfecta distribución de la población, y aquellas políticas económicas de carácter más general.
— El gobierno de México se ha visto limitado, por factores estructurales, en su capacidad para hacer valer la legislación. En este sentido, han sido obstáculos el tipo de régimen económico que lo legitima (por lo que el gobierno no ha podido imponer medidas que obren en contra de la lógica del sistema) y el tipo de sistema político que lo apuntala (pues no puede instituir medidas que se opongan a los intereses de los sectores dominantes). Abundan los ejemplos: en tanto que la legislación prohíbe la creación de industrias nuevas dentro del Distrito Federal, éstas no solamente se establecen, sino que los representantes que hablan en nombre de los intereses de la iniciativa privada a menudo anuncian que no acatarán le legislación vigente.
— En la formulación de las políticas en materia de urbanización y migración, por lo general no se ha prestado atención seria a los mecanismos fundamentales que determinan los procesos de concentración. Y aun en los casos en que sí se han tomado en cuenta, la fuerza de los mismos ha sido subestimada. Como ya lo indicamos, eso ha dado lugar al desarrollo de planes y programas que aparecen como sumamente impracticables para cualquier persona que tenga algunos conocimientos de los factores que determinan los movimientos demográficos.

Cabe poca duda de que sea posible modificar las tendencias de urbanización y los movimientos demográficos; de hecho, en algunos países estos fenómenos han sido modificados. El ejemplo más conocido es el de Cuba, donde: *1*) se ha desacelerado la tasa de crecimiento de La Habana a partir de los años sesenta, *2*) parece que el desarrollo de algunas provincias realmente ha logrado atraer a los habitantes y *3*) parecen es-

tar avanzados aquellos programas cuyo propósito consiste en concentrar la población rural dispersa (véanse Acosta y Hardoy, 1972, pp. 41-67; Instituto de Planificación Física, 1975). Empero, parece muy probable que dicha reorientación de las pautas de urbanización y de los movimientos demográficos sólo sería posible mediante una redefinición radical de las prioridades nacionales y/o a través de profundos cambios en la estrategia de desarrollo.

Referencias

Acosta, L. y J.E. Hardoy (1972): "La urbanización en Cuba", en *Demografía y Economía*, vol. VI, núm. 1.

Bataillon, C. (1972): *La ciudad y el campo en el México central* (México, DF: Siglo XXI).

Botey, E.C. *et al.* (1976): *Los jornaleros agrícolas migratorios, una solución organizativa*, informe sobre avances de investigación presentado ante el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.

Browning, H.L. (1970): "Primacy variation in Latin America during the twentieth century", Actas y Memorias del XXXIX Congreso Internacional de Americanistas (Lima).

Bueno, G. *et al.* (1977): *Opciones de la política económica en México* (México, DF: Tecnos).

Cauthorn. R.C. y G.P. Hubbard (1976): "Economic factors in Mexican migration", en T. Weaver y T.E. Downing (comps.): *Mexican migration* (Arizona: The University of Arizona Press).

Clark, M.B. (1976): "Mexican migration to the United States", en T. Weaver y T.E. Downing (comps.): *Mexican migration* (Arizona: The University of Arizona Press).

Consejo Nacional de Población (1970): *Política demográfica regional* (México, DF).

Gollás. M. y A. García Rocha (1976): "El desarrollo económico reciente en México", en J.W. Wilkie, *Contemporary Mexico* (Berkeley: University of California).

Hansen, R.D. (1971): *The politics of Mexican development* (Baltimore: Johns Hopkins Press).

Instituto de Planificación Física (1975): *Migraciones internas, 1943-1970* (Cuba).

Lavell, A.M. (1976): "Regional industrialisation in Mexico: Some policy considerations", en *Regional Studies*, vol. 6, núm. 3.

Moreno Toscano, A. (1972): "Cambios en los patrones de urbanización en México, 1810-1910", en *Historia Mexicana*, vol. XXII, núm. 2.

_____ y E. Florescano (1976): "El sector externo y la organización espacial y regional de México (1521-1910)", en J.W. Wilkie, *Contemporary Mexico* (Berkeley: University of California).

Muñoz, H., O. de Oliveira y C. Stern (comps.) (1977): *Migración y desigualdad social en la ciudad de México* (México, DF: UNAM y El Colegio de México).

Proceso (Semanario de información y análisis) (1976): "Sonora-Sinaloa, las tierras de la ira" y "Valle del Yaqui: el emporio agrícola" (México DF, noviembre).

Reyes Osorio, S. *et al.* (1974): *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México* (México, DF: Fondo de Cultura Económica).

Reynolds, C.W. (1970): *The Mexican economy, twentieth century: Structure and growth* (New Haven: Yale University Press).

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (s/f): *Plan nacional de desarrollo urbano* (México, DF).

Secretaría de Obras Públicas (1975): *Caminos y desarrollo, 1925-1975* (México, DF).

Solís, L. (1970): *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas* (México, DF: Siglo XXI).

Stern, C. (1975): "Migraciones a la ciudad de México: cambios en los volúmenes de migrantes provenientes de distintas zonas geoeconómicas", en *Cahiers des Ameriques Latines*, número extraordinario.

_____ (1977): *The growth of Mexico City: Varying sources of its migrant inflow, 1900-1970*, tesis de doctorado inédita (St. Louis, Missouri: Washington University).

Unikel, L. (1976): *El desarrollo urbano de México* (México, DF: El Colegio de México).

_____ (1977): "El problema urbanorregional en México", en *Gaceta de la UNAM*, Cuarta Época, vol. III, suplemento del 9 de agosto.

Urquidi, V.L. (1974): "Empleo y explosión demográfica", en *Demografía y Economía*, vol. VIII, núm. 2.

Vernon, R. (1963): *The dilemma of Mexico's development* (Cambridge: Harvard University Press).

Wilkie, J.W. (1970): *The Mexican Revolution: Federal expenditure and social change since 1910* (Berkeley: University of California, segunda edición).

7. LA INDUSTRIALIZACIÓN Y LA URBANIZACIÓN EN COLOMBIA

ALAN SIMMONS
Y CAROL VLASSOFF*

INTRODUCCIÓN

En años recientes, Colombia ha experimentado una transferencia rural-urbana de su población sumamente rápida. Hoy en día dos tercios de los habitantes del país residen en ciudades y pueblos, en comparación con solamente un tercio hace 40 años.[1] La extensión de las viviendas para personas de bajos ingresos dentro de las grandes ciudades y alrededor de ellas atestigua la velocidad del crecimiento reciente de las ciudades y la pobreza de muchos migrantes rural-urbanos. El propósito de nuestro trabajo es analizar cómo surgió este masivo movimiento rural-urbano de la población y en qué forma las estrategias para el desarrollo nacional aceleraron el proceso de urbanización. Se consideran tres tipos de política en materia de desarrollo: las encaminadas a la expansión industrial, las de crecimiento agrícola, y las que buscan el desarrollo a nivel de regiones y de ciudades intermedias.

Nuestro enfoque para el estudio de la urbanización en Colombia se apoya en un amplio marco de referencia político-económico que puede aplicarse a varias naciones del Tercer Mundo. El marco incluye las siguientes características que se observan comúnmente en muchos países en vías de desarrollo: la dependencia tecnológica (es decir, el hecho de que se dependa de los ingresos obtenidos por la exportación de productos minerales y agrícolas no procesados, para adquirir bienes industriales y maquinaria); el papel dominante de las élites nacionales en la formulación de políticas agrícolas e industriales que son favorables a sus

* International Development Research Council, Ottawa.

[1] Las causas y consecuencias de esta migración han sido documentadas y analizadas de modo extenso por SENALDE (Ministerio del Trabajo) en colaboración con el proyecto COL/72/027 del PNUD/OIT. El presente estudio se apoya en parte en los trabajos realizados bajo ese proyecto.

propios intereses de clase, y el *status* político y económico relativamente marginado de los campesinos y de los trabajadores de bajos ingresos en el medio urbano. Estos rasgos definen el contexto dentro del cual ha ocurrido el rápido proceso de urbanización en Colombia. Además a nuestro parecer, nos ofrecen las variables básicas para explicar el proceso en sí. Dentro de este marco institucional más amplio se puede llegar a una mejor comprensión de los mecanismos específicos que sirven de motivación para los migrantes rural-urbanos, tales como la falta de acceso a tierras aptas para la agricultura, las altas tasas de desempleo en el medio rural y la esperanza de hallar empleo en la ciudad.

Podemos esbozar los principales elementos de nuestro enfoque analítico sobre la urbanización en Colombia, como se detalla a continuación:

Políticas del Estado	*Distribución de las oportunidades de empleo y de ingresos*	*Urbanización y transformación sectorial de la fuerza de trabajo*
a) agrícolas b) industriales c) regionales y urbanas	a) áreas rurales b) áreas urbanas	migración

En términos concisos, este enfoque contempla la urbanización como una perspectiva geográfica respecto de una transformación económica, en la que una gran proporción de la fuerza de trabajo abandona el sector agrícola e ingresa en la economía urbana. Sostenemos que dicha transformación está fuertemente condicionada, en el caso de Colombia, por políticas estatales que influyen sobre la distribución de las inversiones privadas, el empleo, el ingreso y la selección de tecnología en la agricultura y la industria en áreas rurales y urbanas. Los campesinos son expulsados de las áreas rurales en gran medida debido a políticas estatales que favorecen la consolidación de las tierras y la mecanización de la agricultura. Los migrantes se refugian en oportunidades de empleo —de bajos ingresos— en las ramas de servicio y comercio urbanos que, a su vez, son creadas por políticas de industrialización que estimulan la concentración de las inversiones económicas en las ciudades. Los problemas de investigación del presente trabajo tienen que ver con la identificación de aquellas políticas del Estado que han contribuido al desarrollo de este proceso, así como la evaluación del impacto que han tenido sobre los mercados de trabajo en los medios rural y urbano, y sobre la migración. En nuestro modelo dejamos fuera los asuntos más generales relacionados con la estructura de clases y la organización política de Colombia, así como las fuerzas del mercado internacional que determinan la formulación de las políticas estatales. Estos problemas son importantes, pero no caben

dentro del marco de nuestro estudio, que es más específico.

En vista de que nuestra investigación se apoya en un estudio de caso a nivel nacional, es importante señalar desde un principio varios rasgos que distinguen a Colombia de otros países.[2] En lo que respecta a población, ocupa el tercer lugar entre todos los países latinoamericanos (después de Brasil y México). Su nivel de urbanización es parecido al de América Latina en su conjunto, es decir, dos veces superior al nivel que caracteriza a África y Asia del Sur. El ingreso promedio per cápita en Colombia se encuentra cerca de la mitad de la gama de las naciones latinoamericanas. Tal como sucede en América Latina por lo general, el ingreso promedio constituye una unidad de medición muy inexacta de los niveles de vida entre las masas, puesto que la riqueza de la nación se concentra, de modo muy marcado, en manos de una minoría de familias de la élite. Colombia depende fuertemente, para la obtención de divisas, de las exportaciones de un solo producto básico: el café. La entrada de divisas por concepto de dichas exportaciones ha sido suficiente, a lo largo de las décadas recientes, para permitir a Colombia importar tecnología para su industria manufacturera. Hoy en día, el país empieza a surgir como una de varias naciones industrializadas "intermedias" del Tercer Mundo. Dentro del sistema internacional, es posible clasificar a Colombia como un país "dependiente" en el sentido de que su economía sigue dependiendo fuertemente de las tecnologías importadas y de la obtención de divisas mediante la exportación de materias primas. No obstante, es evidente que Colombia es menos dependiente que las naciones más pobres de América Latina. Las élites empresariales de Colombia poseen una proporción bastante grande de la riqueza industrial y agrícola de la nación. La propiedad directa por parte de extranjeros ha estado aumentando, pero es probable que —aun así— sea reducida en comparación con los niveles que se observan en el Tercer Mundo en general.

El presente análisis se efectúa en tres etapas. En la primera sección del capítulo se describe el proceso que deseamos explicar: las pautas de urbanización y la transformación sectorial (asociada con éstas) de la fuerza de trabajo desde la agricultura a la industria y al comercio urbanos. La segunda sección representa el primer paso en nuestra explicación analítica. Allí se examinan varias políticas estatales que han influido en las tendencias de urbanización y su concomitante impacto sobre las inversiones agrícolas e industriales. En la tercera sección se completa la explicación analítica con un examen de los cambios en las oportunidades de empleo en los medios rural y urbano, de las pautas de migración asociadas con el ímpetu global de diversas políticas estatales.

[2] Para datos estadísticos que apoyan la mayoría de las aseveraciones hechas en este párrafo, véase Banco Mundial (1979, pp. 118-173). Para un análisis reciente de la economía colombiana, véase Berry (1980).

LA URBANIZACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN SECTORIAL

La urbanización

Hasta mediados del siglo actual, la población de Colombia fue predominantemente rural. El cuadro 1 muestra que en 1938, menos de la tercera parte de la población vivía en las áreas urbanas. Ya para 1951, dicha proporción había subido a casi 39%; hacia 1954 rebasaba 50%, y en 1973, casi dos tercios de los habitantes residían en zonas urbanas.

En colombia la urbanización tuvo lugar dentro de un contexto de tasas sumamente altas de crecimiento natural de la población (véase el cuadro 1). Las tasas de mortalidad experimentaron un descenso dramático después de la Segunda Guerra Mundial, debido a disposiciones de salud pública (programas de vacunación y otros), en tanto que las de fecundidad permanecieron altas, o incluso se incrementaron. A lo largo de todo este periodo, se dio un rápido crecimiento de las ciudades más grandes, principalmente gracias a la migración rural-urbana. Por ejemplo, los migrantes representaron, de modo *directo*, aproximadamente un tercio del crecimiento de la población en Bogotá y, de modo *indirecto* (mediante su fecundidad), otro tercio (véanse Cardona y Simmons, 1977, p. 82). El último tercio fue producto del crecimiento natural de la población urbana nativa.

Los migrantes se trasladaron primordialmente a las áreas urbanas existentes, especialmente a los centros más grandes. Tal como se señala en el cuadro 1, las cuatro ciudades más grandes del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) han estado creciendo muy rápidamente. En cambio, las áreas urbanas de menor tamaño han incrementado su población, *en promedio*, de manera más lenta. (Lo que no se revela en el cuadro 1 es el hecho de que *algunas* ciudades más pequeñas han estado creciendo más rápidamente que las más grandes.) La población rural ha aumentado con menor rapidez y en el periodo más reciente (1964-1973) permaneció estable en términos absolutos. En los últimos años, algunas áreas rurales han sufrido un descenso numérico de su población (véanse Williams y Griffin, 1978). Puesto que el crecimiento natural en las zonas rurales ha alcanzado un nivel por lo menos tan alto como el del país en su conjunto (las tasas de natalidad urbanas han sido más bajas, especialmente desde 1964,[3] la diferencia entre las tasas de crecimiento de la po-

[3] Algunos datos de la Encuesta Mundial de Fecundidad indican que las mujeres de zonas urbanas tienen 3.9 hijos en promedio, en comparación con 5.0 hijos en el caso de las del medio rural. En la encuesta también se señala un "descenso considerable en la fecundidad" durante los últimos 16 años (véase Corporación Centro Regional de Población, 1979).

blación a nivel nacional y en las áreas rurales puede ser tomada como un indicio aproximado de la tasa de emigración rural. Según estos cálculos, las tasas de emigración rural han aumentado, llegando a su nivel más alto en el periodo de 1964-1973.

La figura 1 muestra cómo los movimientos migratorios hacia los centros más grandes influyeron en la distribución de la población en Colombia entre 1951 y 1973. Desde un principio, los departamentos donde se ubican las cuatro ciudades más grandes fueron los de mayor densidad de población, cosa que refleja modelos históricos de colonización y crecimiento económico. Como resultado de las tendencias de migración, estos departamentos experimentaron un crecimiento demográfico acelerado de tal magnitud que actualmente desempeñan un papel político, social y económico más dominante que antes en la estructura nacional. A título ilustrativo, la participación de Bogotá en el total de la población nacional creció de 4% en 1938, a 12% en 1973.

Antes de iniciar nuestro análisis de la manera en que la transformación económica y las políticas estatales han influido sobre la urbanización en Colombia, se podría plantear el siguiente interrogante: "¿Hay alguna distinción entre la urbanización en Colombia y la que se da en otros países de menor desarrollo, particularmente los de América Latina?" En efecto, las siguientes dos características diferencian, al menos en parte, el proceso de urbanización en Colombia: *1*) Colombia es un caso poco común entre los países latinoamericanos en el sentido de que cuenta con varias ciudades grandes y con un sistema articulado de poblaciones intermedias. Es evidente que Bogotá, con aproximadamente 20% de la población *urbana* de la nación, ocupa un lugar dominante, pero no tanto como las ciudades más grandes de otros países de América Latina. El índice de primacía urbana para Colombia (una medida de la concentración demográfica en una sola ciudad) es el más bajo de todos los países latinoamericanos con excepción de Brasil;[4] *2*) Colombia goza de niveles bastante elevados en los renglones de empleo industrial e ingreso nacional. Por lo general, los países con mayores niveles de empleo industrial y un ritmo más acelerado de crecimiento económico tienen niveles más altos de urbanización. Para la mayoría de las naciones se puede predecir la urbanización con bastante precisión a partir del conocimiento de sus niveles de empleo industrial. Si definimos TI como la proporción de toda la fuerza de trabajo que es activa en el sector industrial y URB como la proporción de la población total que reside en áreas urbanas, entonces TI y URB se relacionan, típicamente, en una proporción de 1:2. Es decir, un incremento de 1% en TI se relaciona, apro-

[4] El índice de primacía es la relación de la población de la ciudad más grande del país al total de la población urbana de esa nación. Para una comparación entre distintos países de América Latina, véase Renaud (1979, p. 31).

ximadamente, con un aumento de 2% en URB (véase Preston, 1979, p. 203).

La relación característica entre el empleo industrial y la urbanización no se aplica en igual medida a todas las regiones del mundo. Preston observa que el modelo que prevalece en América Latina se distingue considerablemente, pues en esta región las ciudades crecen con mayor rapidez de lo que se pronosticaría con base en la proporción de 1:2. A fin de ilustrar esta aseveración, en la figura 2 se traza TI frente a URB para algunos países y regiones del mundo. Las naciones elegidas para esta comparación en la figura 2 tienen niveles de empleo industrial similares a los que mostró Colombia en el periodo 1950-1970. Para la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo que se incluyen en la figura, la relación esperada de 1:2 resulta válida. Algunas naciones que tuvieron modelos ligeramente diferentes en 1960, se habían acercado a la relación más común en 1970 (República de Corea y Pakistán). Por lo general, América Latina ha mostrado un patrón un tanto inusitado, pues en 1960 y 1970 tuvo niveles de urbanización por arriba de lo pronosticado.

La relación entre el empleo industrial y la población urbana es muy distinta para Colombia en los tres periodos, a saber, en 1950, 1960 y 1970. En cada caso, la relación es de aproximadamente 1:3. Ecuador y Perú, dos países andinos vecinos, revelan patrones similares, aunque menos extremos. Por ende, Colombia es un caso excepcional, no solamente dentro del contexto de los países desarrollados y de menor desarrollo fuera de América Latina, sino también dentro de su propia región.

En términos generales, existe una relación estrecha y positiva entre el empleo industrial y el ingreso per cápita en el proceso de desarrollo. No obstante, se sabe que las naciones latinoamericanas obtienen una considerable proporción de sus ingresos mediante la exportación y venta de productos agrícolas y forestales y de recursos minerales. Estos sectores de exportación primarios han podido atraer grandes cantidades de capital. A menudo los insumos de mano de obra son reducidos en comparación con la producción global. Eso abre la posibilidad de que las altas tasas de urbanización en América Latina sean una función del nivel global del ingreso per cápita, gran parte del cual se deriva de la producción de materias primas, más que de la actividad manufacturera.

La gráfica 2 indica que los niveles de urbanización en América Latina en su conjunto son más altos, en cada nivel del ingreso per cápita, que los de otras regiones del mundo. Las diferencias son impresionantes. Un incremento de mil dólares en el PNB per cápita se relaciona con los siguientes incrementos porcentuales en la urbanización: 2.9% en los países desarrollados en su conjunto; 5.2% en África; 7.4% en Asia, y 17.6% en toda América Latina. Puesto que la línea de regresión para América Latina está basada en modelos nacionales bastante divergen-

CUADRO 1
CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN COLUMBIA, 1938-1973

	1938	*1951*	*1964*	*1973*
Población nacional total (en miles)[a]	8,850	11,548	17,485	22,360
Crecimiento anual promedio en el periodo intercensal (en porcentajes)	—	2.2	3.2	2.1
Tasa de crecimiento natural (en porcentajes)[b]	—	3.2	3.4	3.2
Tasa bruta de natalidad[c]	30.9	36.9	45.0	34.0
Tasa bruta de mortalidad[d]	16.2	13.2	10.6	9.5
Porcentaje de población urbana[e]	30.9	38.7	52.8	63.1
Porcentaje de población urbana en Bogotá[f]	4.0	6.2	9.8	14.1
Tasa de crecimiento anual promedio (en porcentajes):				
Todas las áreas urbanas[g]	4.2	4.0	5.7	4.8
Bogotá[h]	5.4	6.8	6.2	
Medellín[h]	6.1	6.0	4.5	
Cali[h]	8.3	6.3	4.3	
Barranquilla[h]		4.8	4.5	3.6
Otras ciudades con más de 100 mil habitantes al principio del periodo intercensal[h]			5.4	3.6
Ciudades con menos de 100 mil habitantes al principio del periodo intercensal[h]			6.3	2.5
Todas las localidades *rurales*[i]	0.9	2.2	1.2	0.0

[a] Los datos para 1938 son de Schultz (1969, p. 3); los de 1951 y 1964 son del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (1976) y los datos de 1973 provienen de DANE (1977), cuadros 1.7.

[b] Los datos para 1951 y 1954 son de Ruddle y Odermann (1972) y los de 1973 son de: United Nations, *Statistical Yearbook, 1973*, p. 69.

[c] Los datos de 1938 y 1951 provienen de Ruddle y Odermann (1972). Nótese que los datos de 1938 se basan en los registros civiles y, por lo tanto, queda en duda su confiabilidad. Los datos para 1964 son de: United Nations, *Statistical Yearbook, 1973*, p. 69, y los de 1973, de: United Nations, *Demographic Yearbook, 1978*.

[d] Los datos de 1938 y 1951 provienen de Ruddle y Odermann (1972). Los datos para 1964 son de: United Nations, *Statistical Yearbook, 1973*, p. 69, y los de 1973 de: United Nations, *Demographic Yearbook, 1978*.

[e] Las estimaciones para los años 1938, 1951 y 1964 se basan en DANE, *Censo nacional de población*, 1964. Las estimaciones para 1973 se basan en DANE (1977), cuadro A

[f] Los datos para 1938 provienen de Schultz (1969, p. 3) y los de 1951, 1964 y 1973 Gilbert (1978, p. 89).

[g] Los datos para 1938 provienen de Schultz (1969, p. 3) y las estimaciones para 1951, 1964 y 1973 se basan en DANE, *Censo nacional de población*, 1964.

[h] Cifras basadas en las que ofrece Gilbert (1975, p. 249).

[i] Los datos para 1938 son de Schultz (1969, p. 3) y las estimaciones para los años 1951, 1964 y 1973 se basan en DANE, *Censo Nacional de población*, 1964.

tes, se señala la relación entre ingreso y urbanización en 1978 para algunos países a nivel individual. A partir de este análisis se hace evidente que Colombia es una de varias naciones latinoamericanas que tienen niveles de urbanización sumamente elevados en comparación con su ingreso per cápita. Algunos de estos países experimentaron un crecimiento económico y un proceso de urbanización a principios del siglo y, en años subsiguientes, tuvieron tasas reducidas de crecimiento económico (Uruguay y Argentina). Entre los países que se aproximan a la etapa de desarrollo en que se halla Colombia, solamente Perú tiene un nivel de urbanización parecido, mientras que Ecuador y Paraguay tienen niveles mucho más bajos.

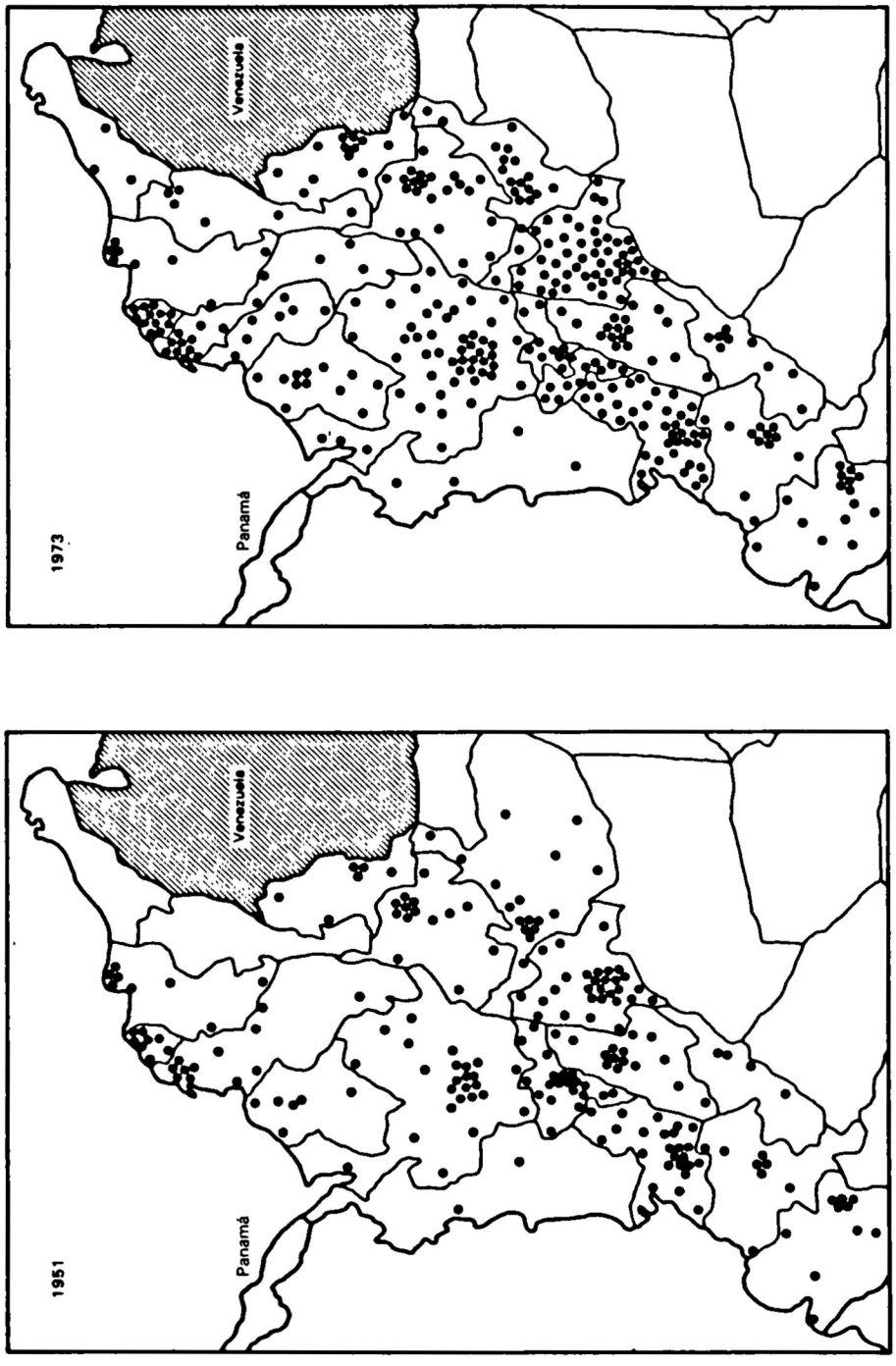
La transformación sectorial

Antes de 1938, las pautas de inversiones y crecimiento económico tuvieron poco impacto sobre el empleo en los sectores industrial y comercial o sobre la urbanización, dado que las inversiones se concentraron casi exclusivamente en el sector primario (principalmente, la agricultura). Las primeras inversiones extranjeras de importancia en Colombia en el periodo posterior a la independencia, se efectuaron durante e inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial. Colombia y otros países de la región experimentaron una demanda sin precedente de materias primas y recibieron una cantidad considerable de financiamiento externo destinado a la explotación de tales recursos. El incremento proporcional en la entrada de capital financiero estadunidense entre 1913 y 1928 fue mayor, en el caso de Colombia, que el de cualquier otro país de América Latina (véase Rippy, 1931, p. 161).

La composición de la economía colombiana evidenció cambios bastante dramáticos durante e inmediatamente después del inicio de la Segunda Guerra Mundial. En el cuadro 2 se aprecia la secuencia temporal y la naturaleza de esta transformación mediante un examen de la participación porcentual de los sectores agrícola, industrial y de servicios en el empleo y en la producción, a lo largo del periodo entre 1925 y 1973. A partir de un análisis de los datos sobre esas tasas de participación sectorial, surgen las siguientes observaciones.

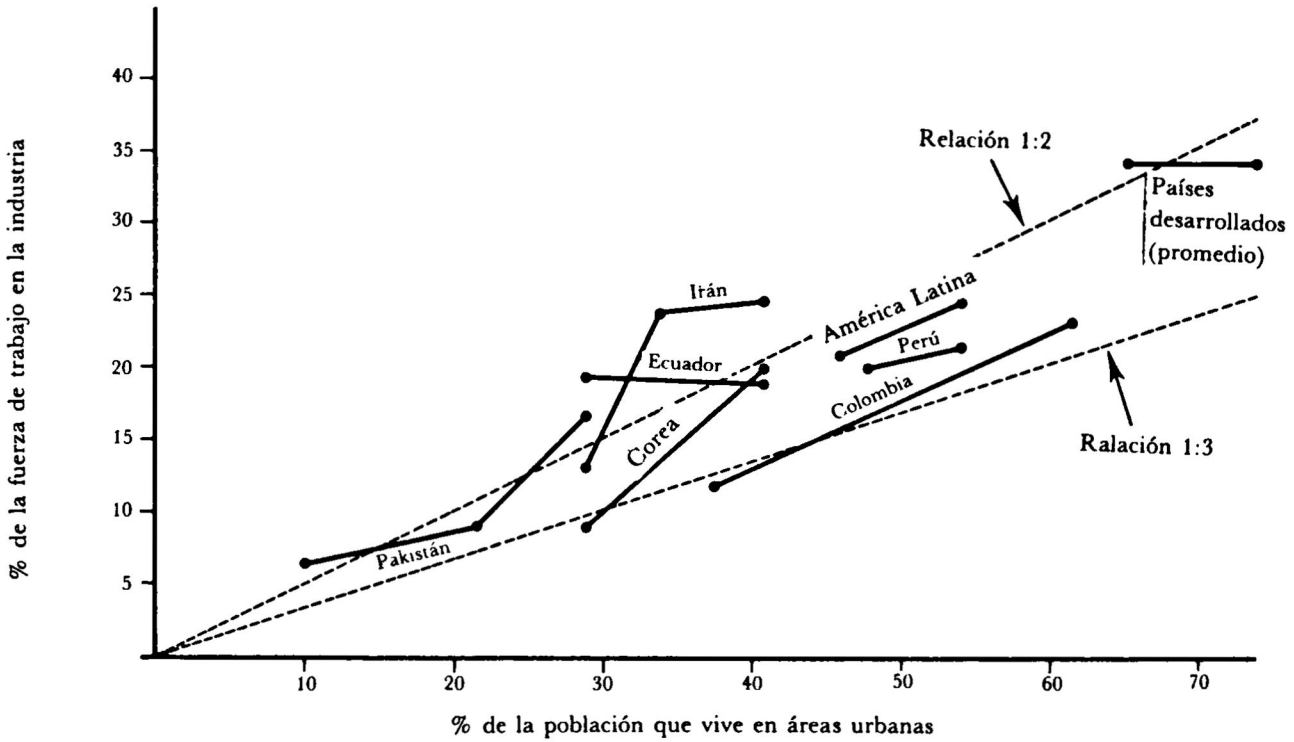
1) Durante el periodo 1925-1938, la economía de Colombia siguió estando dominada por el sector agrícola. La participación del sector primario en la fuerza de trabajo sólo disminuyó ligeramente, durante el periodo, de 67.1% en 1925 a 65.0% en 1938. En años subsiguientes, la estructura de la fuerza de trabajo experimentó una modificación radical: la proporción de ella dedicada a la agricultura descendió a 59.0% en 1951 y a 50.0% en 1964. El descenso más significativo ocurrió en el periodo más reciente. Ya para 1973, la proporción de la fuerza de trabajo en la

FIGURA 1
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN COLOMBIA, 1951 Y 1973
(Escala: cada punto equivale a 50 000 habitantes)



GRÁFICA 1

RELACIÓN ENTRE EL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE VIVE EN ÁREAS URBANAS Y EL PORCENTAJE DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LA INDUSTRIA EN COLOMBIA Y PAÍSES SELECCIONADOS CON NIVELES SIMILARES DE OCUPACIÓN INDUSTRIAL, 1950-1970

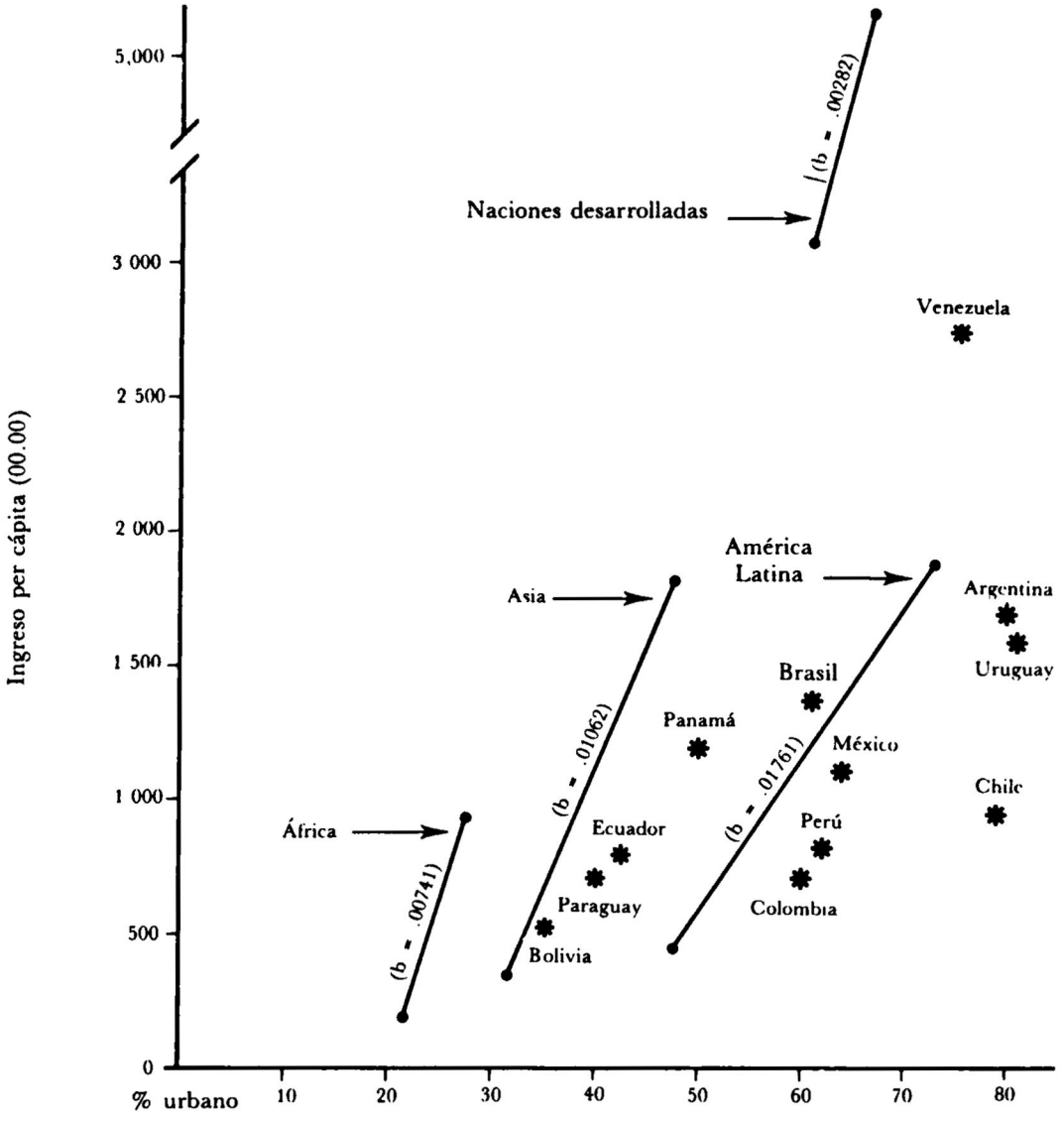


Notas: [1] Las líneas unen puntos para 1950, 1960 y 1970 para cada país o región. Donde hay tres puntos, el de la izquierda representa 1950, el de enmedio, 1960, y el de la derecha, 1970. Donde sólo hay dos puntos, las fechas representadas son 1960 y 1970. El primer punto de Irán representa el año 1955.

[2] El porcentaje de la fuerza de trabajo en la industria difiere un poco de los porcentajes indicados en nuestro cuadro 2, porque las cifras de esta gráfica se refieren solamente al ramo manufacturero del sector industrial.

FUENTES: Los datos provienen de World Bank Tables (1971), cuadro 2 y (1976), cuadros 2 y 3.

GRÁFICA 2
RELACIÓN ENTRE EL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE VIVE EN ÁREAS URBANAS Y EL PNB PER CÁPITA



FUENTE: Los datos sobre el PNB per cápita provienen de: United Nations, *Statiscal Yearbook, 1978,* p. 749. El porcentaje de la población que vive en áreas urbanas se basa en: United Nations, *Demographic Yearbook, 1977,* pp. 65-181.
Las cifras se refieren a la información más reciente de la que se dispone, generalmente de hacia a mediados de los años setenta.

agricultura fue de sólo 30.9%, es decir, menos de la mitad de lo que había sido 35 años antes.

2) Al rápido descenso de la participación del sector agrícola en la fuerza de trabajo a partir de 1938, se tiene que agregar un aumento casi idéntico en la participación del sector de servicios en el empleo. En 1973, la mitad de la fuerza de trabajo del país estaba ocupada en dicho sector. Ésta es una proporción excepcionalmente elevada tratándose de una nación en vías de desarrollo cuyo ingreso per cápita fluctúa entre un nivel bajo y uno moderado (en 1978, fue de 710 dólares estadunidenses). De hecho, es más alto que los niveles que se observan en muchos países desarrollados: en 1961 en la Gran Bretaña, 41% de la fuerza de trabajo se encontraba en el sector de servicios; en 1965 en Canadá, esa cifra fue de 49% y en 1964 en Japón, de 35% (véase Kuznets, 1971, pp. 250-253).

3) En marcado contraste con la rapidez con la que se han modificado las tasas de participación de los sectores agrícola y de servicios en la fuerza de trabajo, la participación del sector secundario (integrado, en su mayor parte, por la actividad manufacturera) ha permanecido constante a lo largo del tiempo. Para todo el periodo 1925-1973, la proporción de la mano de obra ocupada en el sector secundario ha variado entre 15 y 17%. Dentro de este sector se ha dado un cambio progresivo desde la producción en pequeños talleres artesanales hacia la producción en empresas de mayor tamaño. Por ejemplo, es posible que la ocupación de trabajadores en "fábricas", en comparación con toda la fuerza de trabajo dedicada al sector manufacturero, haya sido de tan sólo 18% en 1938. Probablemente aumentó hasta 40% en 1951 y tal vez llegó incluso a un nivel alto de 49% en 1964.[5] El uso intensivo de capital característico de las empresas fabriles ha provocado una expansión de la participación del sector manufacturero en el total del producto interno, pero ello no requirió una expansión correspondiente de la fuerza de trabajo.

4) La producción por trabajador ha mostrado tendencias divergentes en los tres sectores. Desde 1951, la producción por trabajador en el sector agrícola ha aumentado en forma evidente; el cambio más notable ocurrió en el periodo más reciente.

5) En décadas recientes ha habido incrementos sistemáticos y muy marcados en la productividad de los trabajadores industriales, en comparación con la de todos los demás sectores. Para 1973, el típico trabajador industrial tenía un índice de productividad superior en casi 70% al del trabajador promedio en el sector de servicios.

6) La productividad dentro del sector de servicios ha disminuido rápidamente en relación con la de otros sectores. En 1973, se había reducido en 50% en comparación con el nivel que tenía en 1951. En este último año, la productividad en el sector de servicios fue muy elevada en

[5] Estas cifras estimadas provienen de Berry (1978, pp. 223-224).

comparación con los sectores agrícola e industrial, con un nivel de casi dos veces el promedio para la nación, y más de lo doble de la del sector manufacturero. Ya en 1973 rebasaba la de la agricultura por muy poco y estaba muy por debajo del nivel del sector manufacturero.

Las tendencias arriba descritas concuerdan con nuestra comprensión general de la transformación de la economía colombiana y de su proceso de urbanización. En periodos anteriores, el sector de servicios estuvo integrado por un número relativamente pequeño de trabajadores urbanos, muchos de los cuales participaban en el comercio establecido, el gobierno y las profesiones. Este grupo relativamente pequeño y bien remunerado, ubicado en un contexto urbano, proporcionó servicios administrativos, comerciales y profesionales para la nación en su conjunto. Sin embargo, hacia 1951 el sector de servicios comenzó a experimentar una transformación fundamental a nivel interno. Los trabajadores agrícolas que se desplazaban hacia las ciudades no pudieron conseguir empleo en el sector manufacturero. Por lo tanto, la mayoría se vio obligada a mantenerse mediante el suministro de servicios "informales" (trabajo doméstico, transportes, industria artesanal tradicional, pequeño comercio, etc.). Conforme fue cambiando la composición del sector de servicios, su ingreso promedio (tal como se refleja en la productividad promedio) se desplomó.

La cambiante composición sectorial de la economía colombiana tiene una evidente correlación con la urbanización a lo largo del tiempo, aunque no brinda una explicación completa de dicho fenómeno. Las fuerzas motrices responsables de estos dos procesos interdependientes fueron los mercados internacionales y el modo en que el Estado colombiano respondió a ellos, estimulando determinados tipos de producción agrícola e industrial. En las siguientes secciones prestaremos atención especial al papel desempeñado por las políticas estatales en este proceso.

Las políticas del Estado

En términos generales, podemos identificar tres periodos históricos en relación a la formulación de políticas en Colombia.[6] El primer periodo

[6] Estos periodos de tiempo pasan por alto la era colonial (es decir, hasta 1819, año en que Colombia se independizó de España) y la era inmediatamente posterior a la Colonia (1819-1849), cuando la estructura económica interna permaneció en gran medida inalterada. Kline identifica a 1849 como el año en que se formaron los Partidos Liberal y Conservador y como el punto de partida de una serie de reformas legislativas diseñadas a integrar a Colombia en la economía capitalista internacional (véase Kline, 1980, p. 60). Desde la perspectiva de la historia política, el siguiente momento clave fue el año de 1902, cuando terminó la "Guerra de los Mil Días" y los liberales y conservadores comenzaron a limitar sus desacuerdos al ámbito político. Sin embargo, desde un punto de vista económico la

comenzó en 1819 y terminó alrededor de 1930. Durante ese lapso, Colombia sentó las bases de un desarrollo de tipo capitalista dominado por una élite que, a su vez, abrió el camino a las subsiguientes pautas de cambio sectorial y urbanización. El periodo "intermedio" —o de transición— duró de 1930 hasta 1960 y se caracterizó por la consolidación continuada de la libre empresa controlada por la élite, así como por

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN DE LOS DIVERSOS SECTORES EN LA FUERZA DE TRABAJO, EN LA PRODUCCIÓN Y EN LA PRODUCTIVIDAD EN COLOMBIA, 1925-1973

	1925	*1938*	*1951*	*1964*	*1973*
Distribución de la fuerza de trabajo (%)					
Primario (agricultura)[a]	67.1	65.0	59.0	50.5	30.9
Secundario (manufacturero)[b]	15.7	17.3	16.9	17.7	17.1
Terciario (servicios)[c]	17.2	14.6	24.1	31.8	52.0
Total de la fuerza de trabajo	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Producto interno bruto (%)					
Primario (agricultura)	—	—	38.2	31.6	26.2
Secundario (manufacturero)	—	—	14.8	21.4	24.6
Terciario (servicios)	—	—	47.0	47.0	49.2
Total del PIB			100.0	100.0	100.0
PIB trabajador (índice)					
Primario (agricultura)	—	—	.64	.62	.84
Secundario (manufacturero)	—	—	.87	1.20	1.44
Terciario (servicios)	—	—	1.94	1.65	.98
Total = promedio del PIB/ trabajador para todos los sectores			100.0	100.0	100.0

[a] El sector primario incluye las industrias extractivas (minería y actividades forestales) aparte de la agricultura, aunque más de 98% de la fuerza de trabajo dentro del sector primario se dedica a esta última (datos para 1973).

[b] Además de las actividades manufactureras, el sector secundario incluye la industria de la construcción, pero en 1973, 77% de toda la mano de obra ocupada en este sector se encontraba dentro del componente manufacturero o industrial.

[c] El sector terciario está compuesto por el comercio, las finanzas, la producción de electricidad y gas, las fuerzas armadas, los transportes y las comunicaciones, las profesiones liberales y los servicios domésticos. En 1973 los tres subcomponentes más importantes del empleo en el sector de servicios fueron: el comercio y las finanzas en su conjunto (18%), el gobierno (15%) y los servicios domésticos (12%). Para mayores detalles, véanse las fuentes en que se basa este cuadro.

FUENTE: Los datos sobre la fuerza de trabajo desde 1925 hasta 1964 son de Berry (1978, p. 223); los de 1973 son del Banco Mundial (1976, p. 514). Los datos sobre el producto interno bruto son de DANE (1977, cuadro 11).

la promoción directa y cada vez más frecuente, por parte del gobierno, de programas encaminados a fomentar ciertas clases de innovación tecnológica en la industria privada y la agricultura. Esas políticas aceleraron los procesos de transformación sectorial y de urbanización. Las más enérgicas iniciativas de políticas fueron introducidas después de 1960. Así, este periodo "reciente" es el que más interesa en nuestro análisis. Mediante una breve introducción a la estrategia global para el desarrollo que surgió en el transcurso del primer periodo y el de transición, será posible esclarecer el contexto en el que se desarrollaron estas políticas recientes.

La estrategia global para el desarrollo

La economía política de Colombia ha sido estructurada, inflexiblemente, en torno a los principios de la propiedad privada y de un mercado competitivo y "libre". Algunos elementos de la herencia colonial del país, en especial la abrumadora concentración del poder en manos de dos élites competidoras, tuvo una fuerte influencia sobre el modo en que se llegó a aplicar estos principios. Después de romper con el dominio de los españoles, Colombia inició una serie de reformas legislativas diseñadas a "librar" la tierra, la fuerza de trabajo y el capital de los constreñimientos de la economía colonial. Entre esas reformas figuraron la eliminación de los *censos* (monopolios de la Iglesia sobre el control y arrendamiento de las tierras), la abolición de los *resguardos* (sitios especiales en que se retenía a una reserva de indígenas pobres, puesta a disposición de una clientela limitada) y la cancelación de una compleja maraña de impuestos que habían sido esenciales para la supervivencia del sistema colonial pero que tendían a imponer severas restricciones sobre el flujo de bienes y servicios.[7] Esas reformas no se efectuaron fácilmente. Hasta la "Guerra de los Mil Días", que finalizó en 1902, la historia de Colombia giró en torno al conflicto —a menudo violento— entre las élites conservadora y liberal. Los conservadores estuvieron atados, en gran parte, a la tierra y a la Iglesia, y se vieron amenazados por el comercio libre y el desarrollo del comercio urbano. Por su parte, los liberales apoyaron el libre cam-

---

siguiente etapa importante se inició en los años treinta y cuarenta, cuando el Estado empezó a intervenir de manera más directa en la promoción de innovaciones técnicas que favorecían una estrategia de crecimiento de tipo capitalista dominado por la élite. El siguiente hito principal —en un sentido político y económico— fue 1958, año en que los conservadores y liberales iniciaron una cooperación abierta y plena para formular e implantar estrategias para el crecimiento agrícola e industrial.

[7] Veánse Tirado-Mejía (1972) y McGreevey (1971) para la evolución de la economía colombiana en su primera época.

bio y el comercio urbano, al mismo tiempo que pretendieron limitar la influencia de la Iglesia y de la clase terrateniente.

Después de 1902, el conflicto entre los conservadores y los liberales se restringió en buena medida a la esfera política. Con el tiempo fueron disminuyendo las divergencias en cuanto a sus puntos de vista políticos, pues las élites de ambos partidos empezaron a compartir una gama más amplia de intereses económicos y de clase. Ante la insurrección y los movimientos políticos de tipo populista en los años cincuenta, los conservadores y liberales formaron una serie de cuatro gobiernos del "Frente Unido" (desde 1958 hasta 1974) en los que el poder se compartió y la presidencia se alternó entre un partido y otro cada cuatro años (véanse Kline, 1980, y Dix, 1967). A consecuencia de esta evolución política, Colombia evidencia un enfoque singular respecto a la planificación económica y a la intervención del Estado en el desarrollo. Es de carácter capitalista y favorece los intereses económicos de una élite nacional que comparte los intereses de propiedades agrícolas y urbano-comerciales y, en buena medida, ha podido conservar el poder político y económico para sí misma.

La estrategia para el desarrollo seguida en Colombia brinda una explicación general de varias características clave de su transformación torial y de su proceso de urbanización desde 1930. A lo largo de este periodo, las élites no buscaron establecer "granjas familiares" de tamaño mediano y modernizarlas a fin de elevar la productividad agrícola; eso habría requerido una redistribución de la tierra y del capital. En cambio, en aras de sus propios intereses, en una economía capitalista donde controlaban las inversiones, las élites modernizaron y ampliaron sus granjas grandes. Asimismo, en el sector manufacturero, los empresarios nacionales se percataron de las desventajas implícitas en la utilización de su capital (y de los préstamos del exterior) para importar maquinaria industrial tecnológicamente eficiente y capaz de competir en mercados internacionales y a nivel local, con aranceles proteccionistas tan sólo moderados. Las inversiones agrícolas, en el contexto del rápido crecimiento de la población, crearon un gran excedente de mano de obra rural. Las inversiones industriales relacionadas con éstas dieron lugar a una demanda "cola eral" de servicios comerciales y de construcción y transporte de tal magnitud que una gran proporción de la fuerza de trabajo rural se trasladó a los pueblos y ciudades. Puesto que la productividad de la fuerza de trabajo en estos servicios era baja y dado también que la mano de obra abundaba, los salarios de los trabajadores migrantes no calificados siguieron siendo reducidos. Estos aspectos de la historia urbana de Colombia son característicos de gran número de países en América Latina. Es posible que se estén repitiendo en otras partes del Tercer Mundo.

Nuestro punto central en el presente capítulo versa sobre las políticas estatales específicas que, a partir de alrededor de 1960, han acelera-

do el proceso de urbanización. Se pueden considerar estas políticas específicas como extensiones lógicas de la estrategia para el desarrollo emprendida por la nación. Estas políticas se encuentran en tres sectores de planificación: el desarrollo industrial, el agrícola y el regional.

El desarrollo industrial

Los primeros dos gobiernos del Frente Nacional (1958-1962 y 1962-1966) tuvieron que encarar una serie de problemas de desarrollo económico que se originaron en el bajo precio internacional del café y en la escasez de divisas con las cuales se podrían importar bienes de capital para el crecimiento industrial encaminado a satisfacer la demanda de los consumidores. Varias políticas establecidas durante este periodo fueron diseñadas para vencer esos obstáculos al crecimiento económico a través del fomento de la producción nacional de bienes manufacturados y, por ende, la reducción paulatina de la necesidad de efectuar importaciones. Entre las medidas que se tomaron, figuran las siguientes (véanse Poveda-Ramos, 1979, y Rocha y Arboleda, 1979):

1) El Instituto de Fomento Industrial (IFI), que había sido creado en 1941, recibió un apoyo financiero considerablemente mayor para que extendiera el crédito a empresarios que desearan adquirir nuevas tecnologías industriales. El total de los créditos otorgados por el IFI ascendió de 35 millones en 1958 a 2 157 millones en 1969 y 5 935 millones en 1972.

2) Frente a una cantidad inadecuada de fondos nacionales para la inversión, el gobierno empezó a gestionar préstamos en la banca internacional. En los años sesenta, Colombia tuvo uno de los niveles más altos de ayuda externa, en cuanto a fondos per cápita, de todo el mundo. Más de 200 millones de dólares estadunidenses entraron al país cada año. La parte más importante de dicha ayuda consistió en inversiones en infraestructura e inversiones de capital provechosas para el desarrollo industrial. El propósito de los créditos concedidos por el Banco Mundial y por la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (AID), fue convertir a Colombia en uno de los países modelos de la Alianza para el Progreso.

3) En 1959, el decreto 1345 estipuló aranceles proteccionistas más fuertes para los bienes de capital industriales y los bienes manufacturados intermedios producidos en Colombia. Las medidas de protección regían para la manufactura de papel, hierro, vidrio, equipo eléctrico, fertilizantes, fibras sintéticas y otros artículos de alta tecnología. Se ajustaron los impuestos periódicamente. En un análisis retrospectivo elaborado por el Banco Mundial a fines de los años sesenta, se observó que "los aranceles aplicados a las manufacturas de Colombia son relativamente elevados" (véase Banco Mundial, 1972, p. 13). Los aranceles sobre los bie-

nes industriales intermedios fueron de 28%, en promedio, mientras que los que rigieron para los artículos de consumo duraderos fueron de 50%, también en promedio.

4) Es probable que la ley 81 de 1960 haya sido el instrumento más importante para efectuar el cambio tecnológico en el sector manufacturero de Colombia (véase Poveda-Ramos, 1979, p. 103). Autorizó a la industria exenciones y rebajas fiscales de hasta diez años, para invertir en una amplia gama de industrias pesadas y de alta tecnología (hierro, productos petroquímicos, resinas sintéticas, ácidos, maquinas-herramienta, equipo eléctrico, etc.). También dispuso incentivos fiscales para las exportaciones de esos productos. Esta política pretendió expandir la sustitución de importaciones más allá de los artículos de consumo duradero y abarcar los productos industriales "intermedios", que servían como insumos para la manufactura de bienes de consumo.

5) Las políticas arriba mencionadas fueron apuntaladas por los intentos para estabilizar los tipos de cambio a nivel internacional y, de esa manera, ayudar a los exportadores; para proporcionar información y créditos reducidos y facilitar el financiamiento internacional de las exportaciones (la creación del Fondo para la Promoción de las Exportaciones, PROEXPO, en 1967); para proteger las manufacturas de alta tecnología (decreto 3168 de 1965), y para abrir el comercio industrial con los países vecinos (el Acuerdo de Cartagena de 1969 y la formación del Pacto Andino). De esta manera, se pusieron en práctica al mismo tiempo dos conjuntos diferentes de políticas: las que habrían de proteger la industria nacional (y reducir las importaciones) y las que promoverían las exportaciones. El objetivo común era mejorar la balanza de pagos de Colombia y disminuir la necesidad de solicitar préstamos de capital extranjero.

6) Se crearon varios programas de importancia relativamente menor con la finalidad de suministrar créditos a las industrias más pequeñas que utilizaban una mayor proporción de mano de obra (véase Rocha y Arboleda, 1979, parte V). Algunos de los fondos del IFI, particularmente los que fueron adelantados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) después de 1969, se destinaron específicamente a las plantas manufactureras pequeñas y medianas. Otra iniciativa fue la creación en 1967 de la Corporación Financiera Popular (CFP), con una línea de crédito hacia el banco central. Entre los criterios oficiales para el otorgamiento de crédito, figuraba el impacto potencial que tendría éste sobre el empleo, la sustitución de importaciones y las exportaciones. Los últimos dos objetivos a menudo están en conflicto con el primero. Las industrias cuya productividad es suficientemente alta como para competir en los mercados internacionales o para reemplazar importaciones, a menudo están provistas de la tecnología más moderna disponible y, por lo tanto, tienen tan sólo un efecto modesto sobre el empleo. No es sorprendente que a principios y mediados de los años setenta, la CFP haya

otorgado más de 80% de sus créditos a la manufactura de alta tecnología en las áreas de textiles, productos metálicos y otras afines (*ibid.*).

El vigor y la orientación de las políticas de desarrollo industrial arriba descritas tuvieron una fuerte influencia sobre la estructura y el crecimiento del sector manufacturero de Colombia. Durante los años sesenta y setenta, hubo una considerable diversificación de los productos. No obstante, la expansión de la producción industrial global siguió estando vinculada a los precios mundiales del café y al estado general de la economía colombiana.[8] Como resultado, durante la primera parte de los años sesenta la producción industrial creció lentamente, cuando los precios del café eran bajos, y aumentó a fines de esa misma década, cuando dichos precios subieron. A principios de los años setenta se dio un mayor crecimiento, que alcanzó niveles incluso más elevados gracias a la "bonanza" en los precios mundiales del café en 1975, a consecuencia de la helada en Brasil y la destrucción de sus cosechas. A lo largo del periodo que va de 1960 a 1977, la producción total del país (o sea, el PNB) creció rápidamente, a un ritmo de aproximadamente 5.7% anual, un nivel más o menos comparable al logrado por otros países de "ingresos medios" del mundo que, en su mayor parte, también experimentaron un crecimiento económico acelerado (véase Banco Mundial, 1979, p. 128). De 1970 a 1977, la actividad manufacturera creció a una tasa de 7.5% anual. Este nivel de expansión fue aproximadamente dos veces mayor que el que experimentaron las naciones industrializadas durante el mismo periodo. Sin embargo, una vez más, no fue excepcional entre las naciones de "ingresos medios" del Tercer Mundo que pasaban por un proceso de industrialización.

El impulso general de las políticas industriales de Colombia a lo largo de las últimas dos décadas ha dado un apoyo fuerte e inequívoco a las empresas más grandes que utilizan un alto coeficiente de capital, alta tecnología y bajos insumos de mano de obra. Esto es evidente, por ejemplo, si observamos el crecimiento de la producción en empresas de diversos tamaños entre 1960 y 1967 (véase Banco Mundial, 1972, p. 106):

Tamaño de la empresa	*Tasa de crecimiento anual (%)*
5 a 15 trabajadores	3.2
15 a 29 trabajadores	4.7
100 a 199 trabajadores	6.7
200 o más trabajadores	7.0

[8] A lo largo de las últimas dos décadas, el café ha representado aproximadamente un tercio de la producción agrícola de Colombia y dos tercios de sus exportaciones de mercancías. Para un estudio reciente de los efectos de los cambiantes precios mundiales del café sobre la inflación y sobre el crecimiento económico en Colombia, véase Ridler (1980, pp. 1-16).

Durante el mismo periodo, la manufactura de alta tecnología creció muy rápidamente en comparación con la de baja tecnología. El procesamiento de alimentos (con baja tecnología) tuvo una tasa de expansión de 5.2% anual, mientras que los productos farmacéuticos crecieron a un 10.5%, los aparatos eléctricos a un 12.5%, los productos de papel a un 14% y los productos químicos a un 21% (*ibid.*, p. 108).

El auge de la manufactura de alta tecnología y de gran escala ha tendido a favorecer las metas de prosperidad de las élites colombianas. Es posible deducir lo anterior, en parte, con base en la menor tasa de absorción de mano de obra por parte de estas industrias y las modalidades de tenencia en el sector industrial. Por definición, una empresa que emplea un alto coeficiente de capital, aumenta las utilidades de aquéllos que poseen o controlan la maquinaria (en función de los intereses sobre los préstamos o de los rendimientos a las inversiones) y disminuye las utilidades de la mano de obra (los salarios constituyen sólo una pequeña parte de los costos de producción). De las 10 803 empresas manufactureras que existían en Colombia en 1967, casi el 80% eran pequeñas y ocupaban a menos de 20 trabajadores cada una. Además, se trataba principalmente de industrias de baja productividad tales como las de muebles, alimentos y ropa, y estaban en manos de personas físicas (o sea, gerentes propietarios). Puede suponerse que esos dueños tenían ingresos modestos. En contraste, sólo 10% de las empresas eran grandes y ocupaban a 50 trabajadores o más. Aquí figuraban las industrias de alta tecnología, la mayoría de las cuales eran controladas por corporaciones cuyas utilidades revertían a los inversionistas adinerados capaces de financiar hasta 50% de las nuevas inversiones a partir de sus utilidades a nivel interno. Por su parte, las empresas de menor tamaño se vieron obligadas a pedir prestado casi todo su capital nuevo (*ibid.*, p. 113).

El desarrollo agrícola

Después de 1960, el gobierno de Colombia dio una atención un tanto mayor al apoyo a la agricultura. El total de ese apoyo gubernamental a favor del sector agrícola había sido de aproximadamente 1.5% del presupuesto nacional, en promedio, durante los años cincuenta. Posteriormente se elevó a más o menos el doble de ese nivel (véase Berry, Hellman y Soloun, 1980). Sin embargo, se trata de un desembolso bastante modesto para una nación que obtiene 80% de sus divisas de la venta del café. Asimismo, las diversas iniciativas de políticas encaminadas a fortalecer la agricultura fueron menos enérgicas en este periodo que las que buscaban alentar a la industria.

Existen dos posibles motivos que explican esta actividad menos intensa. En primer lugar, las ganancias totales de Colombia por concepto

de las ventas de café han dependido más de las variaciones (a menudo, muy marcadas) en el precio mundial que de la cantidad que se produzca. Esto ha sido especialmente cierto en años recientes, cuando la cantidad que Colombia puede vender es fijada mediante acuerdos internacionales entre los países productores. Colombia no ha tenido dificultad alguna para producir su cuota. En segundo lugar, las fuerzas del mercado internacional y local que funcionan dentro del marco de la economía de libre empresa del país han estado ampliando y diversificando la producción de varios cultivos comerciales importantes. Parece que los créditos obtenidos en la banca privada han sido, por lo general, adecuados.

Las nuevas políticas gubernamentales en materia agrícola implantadas en los años sesenta —que aún están en vigor en las áreas rurales— se abocaron, en parte, a brindar apoyo al crecimiento de la agricultura comercial. No obstante, se ocuparon en igual medida de las implicaciones políticas y sociales de la pobreza rural y de las perspectivas económicas estancadas o decrecientes para los pequeños agricultores. En 1958, al entrar en funciones el primer gobierno del Frente Nacional, debió encarar en materia agraria una problemática característica de la región de América Latina: la concentración de la tierra aumentaba; el tamaño promedio de las propiedades de los campesinos decrecía; no se estaban trabajando considerables extensiones de tierras productivas en propiedades grandes y en zonas fronterizas; se estaba incrementando el volumen de mano de obra rural sin tierras, y la productividad de las tierras de los campesinos era baja. Se estimó que tales tendencias constituían un peligro para la estabilidad del sistema político y que, de modo indirecto, eran la causa de la ola de violencia política y de clases que se extendió en toda Colombia desde 1948 hasta mediados de los años cincuenta. Se tomaron varias medidas para contrarrestar esas tendencias:[9]

1) En 1961, el gobierno creó el Incora (Instituto Nacional Colombiano de la Reforma Agraria) y le encomendó la tarea de apoyar al sector agrícola mediante acciones encaminadas a emitir fallos sobre las reclamaciones de tierras; adquirir, expropiar y repartir tierras; proporcionar servicios técnicos de extensión a las granjas, coordinar la infraestructura agrícola (la electrificación y los sistemas de riego) y facilitar el crédito a favor de los pequeños agricultores.

2) Ese mismo año, el gobierno estableció la Caja Agraria, una importante institución de crédito rural, con el propósito específico de otorgar crédito a aquellos pequeños agricultores que no satisficieran los requisitos para préstamos de los bancos comerciales. Posteriormente, esos esfuerzos iniciales fueron complementados por políticas diseñadas para

[9] Para una documentación anterior y más detallada sobre las políticas agrarias en Colombia, véanse Havens, Flinn y Cornhill (1980); Banco Mundial (1972, capítulos 7 y 18) y Junquito *et al.* (1975).

estimular las inversiones agrícolas de carácter particular (por ejemplo, la ley 5 de 1973 autorizó deducciones fiscales a fin de fomentar determinados tipos de inversiones). El banco central también exigió que los bancos comerciales brindaran cierta proporción de sus créditos globales a la agricultura. A título ilustrativo, 15% de todos los créditos de bancos comerciales habría de destinarse a la producción ganadera. En realidad esto creó un exceso de crédito en el sector primario y parece que algunos fondos que normalmente se pedían prestados para las inversiones agrícolas fueron desviados hacia la construcción y el sector manufacturero en el medio urbano (los cuales debían pagar tasas de interés más altas).

3) Durante los años sesenta, se pusieron en práctica varias políticas (que se traslapaban) con el propósito de fomentar las exportaciones agrícolas y la autosuficiencia de la nación en materia alimentaria. Esas políticas formaban parte de otra, más amplia, diseñada para superar los problemas de la balanza de pagos por medio de una combinación de medidas que incidieron tanto sobre la agricultura como sobre la industria. Muchos elementos de esa estrategia están resumidos en el decreto 444 de 1967. Aparte de los créditos otorgados, la información sobre el mercado y los descuentos fiscales (disponibles para los exportadores de productos agrícolas e industriales), Colombia redujo las importaciones de alimentos procesados y no procesados.

Tomadas en su conjunto, estas políticas agrarias sin duda han acelerado la modernización de las granjas colombianas. Sin embargo, no inviertieron muchas de las tendencias que en un principio suscitaron la acción: la concentración de la tierra persistió, la proporción de la fuerza de trabajo sin tierras siguió aumentando, y la productividad de los campesinos y la innovación técnica permanecieron en niveles bajos. Los agricultores más grandes y la agroindustria siguieron consolidando sus posiciones. Las reformas que debían beneficiar a los pequeños agricultores no fueron lo suficientemente fuertes y se implantaron de tal manera que llegaron a beneficiar a los agricultores más grandes en la misma medida, si no es que más, que a los pequeños.

Considérense los siguientes puntos específicos:[10]

1) Las características más radicales del mandato del Incora, a saber, la expropiación y el reparto de la tierra, fracasaron debido a la falta de un amplio apoyo político y a la fuerte oposición por parte de los terratenientes. Como resultado de esas dificultades, menos de 2% de las tierras adquiridas por el Incora desde su creación han sido producto de la expropiación. Para 1970, después de casi diez años de esfuerzos por parte del Incora, solamente 1 o 2% de todas las familias campesinas colombianas radicaban en tierras recibidas del Incora.

[10] Los siguientes puntos constituyen un resumen de las observaciones contenidas en análisis anteriores enumerados en la nota 9 del presente capítulo.

2) Los préstamos concedidos por la Caja Agraria a los pequeños terratenientes con frecuencia han sido empleados para hacer frente a déficits de corto plazo para el consumo familiar, más que para lograr una mejora tecnológica.

3) Parece que las opciones tecnológicas agrícolas fomentadas por el Incora y financiadas por la Caja Agraria beneficiaron a los pequeños agricultores, aunque posiblemente favorecieron en aún mayor grado a los agricultores de gran escala, quienes contaban con el "capital de riesgo" necesario para probar las innovaciones.

4) Es posible que la legislación en materia de incentivos fiscales solamente haya favorecido a los grandes productores comerciales, en parte porque las medidas legislativas requerían que un indivuo hiciera grandes inversiones antes de ser elegible para obtener deducciones fiscales.

Podemos concluir que la legislación relativa al desarrollo agrícola introducida desde 1960 ha tenido un efecto muy disparejo sobre las oportunidades que los pequeños agricultores tienen para aumentar sus ingresos. Las principales causas determinantes de la consolidación de la tierra y de la innovación técnica en la agricultura —que desplazaron a la mano de obra rural— estaban vigentes desde mucho antes de 1960, fueron resultado de la estrategia más amplia que Colombia perseguía para su desarrollo y continuaron existiendo después de que se introdujo legislación específica relacionada con el desarrollo agrícola. Sólo se puede conjeturar sobre cuál fue el efecto neto de la legislación. Con base en las evidencias que hemos examinado, creemos que aceleró la concentración rural de la tierra y la emigración de las zonas rurales.

Las políticas urbanas y regionales

Aproximadamente 80% de la actividad manufacturera de Colombia se encuentra dentro de o contigua a las cuatro ciudades más grandes del país, a saber, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla (véanse Gilbert, 1974, 425-467; *idem*, 1975, pp. 241-271). También están concentradas en dichas ciudades la mano de obra calificada, la infraestructura industrial y las instalaciones crediticias y bancarias del país. En los años sesenta y setenta, una preocupación por la alta concentración de la riqueza de la nación en unas cuantas ciudades y por la pobreza generalizada y el estancamiento económico en otros lugares, propició la formulación de diversas políticas cuyo propósito fue estimular la descentralización industrial como la clave para un desarrollo regional más equilibrado y una expansión de las ciudades intermedias. El gobierno también hizo fuertes inversiones en infraestructura (en comunicaciones y transportes) en las regiones menos desarrolladas de la nación. Uno de los objetivos declarados de la planeación nacional consistió en tratar de reducir la concentra-

ción de la población y el hacinamiento en las ciudades más grandes (*ibid.*).

Una simple lectura de las políticas formuladas podría llevar a pensar que ya estaban en marcha acciones vigorosas en favor de la descentralización urbana. Sin embargo, si se examinan con más cautela se llega a una conclusión distinta: algunas políticas de esta descentralización incluyeron importantes ambigüedades que limitaron su eficacia, otras mostraron una inclinación hacia la concentración urbana y muchas fueron implantadas en forma poco enérgica. En los siguientes párrafos esbozaremos los problemas a que dieron lugar las principales políticas regionales.

1) En 1968 el banco central estableció el Fondo Financiero Industrial (FFI) para financiar a la pequeña y mediana industria, y descentralizar el crédito hacia las ciudades más pequeñas. Se otorgó un descuento de 80% a las inversiones en pequeñas empresas manufactureras en ciudades con menos de 900 mil habitantes y uno de 65% a industrias similares en ciudades de mayor tamaño. La diferencia entre los descuentos concedidos a localidades urbanas pequeñas y grandes no fue lo suficientemente grande como para influir sobre los inversionistas. Así, casi todos los fondos del FFI se destinaron a actividades manufactureras de alta tecnología, predominantemente en las grandes ciudades.

2) Durante la presidencia de Michelsen (1974-1978), los permisos de importación para maquinaria y bienes industriales intermedios fueron controlados a fin de beneficiar a las compañías que mostraran buena voluntad para invertir en el incremento de la producción fuera de las ciudades principales (véanse Rocha y Arboleda, 1972, p. 147, cuadro 22). Sin embargo, los legisladores exentaron a las industrias que exportaban por lo menos 50% de su producción y a las que enfrentarían altos costos de transporte si se ubicaran lejos de sus principales mercados urbanos. Los establecimientos industriales que se clasificaban dentro de las dos categorías de exención constituían tan sólo 13% de todas las empresas, pero eran las más grandes de todas y aportaban 80% del total del valor agregado en la industria. En 1977, un año después de que se promulgó la legislación, el Consejo de Permisos para la Importación aprobó 136 proyectos con un valor de 210 millones de dólares estadunidenses con el propósito de permitir a las industrias importar maquinaria nueva. De esa cantidad, 71% se destinó a los tres departamentos en los que están ubicadas las ciudades más grandes del país: Bogotá, Cali y Medellín (véase Gilbert, 1975, p. 262).

3) Durante la presidencia de Pastrana (1970-1974) se propuso una serie de metas de desarrollo, relacionadas entre sí, bajo la rúbrica de "las cuatro estrategias" (véanse Lubell y McCallum, 1978, pp. 13-17). El plan reconocía la necesidad de desacelerar la emigración rural mediante la reforma agrícola y la de fomentar el desarrollo de las ciudades intermedias. Pero también sostuvo que sería posible estimular la economía na-

cional si se brindaban más créditos para la construcción de viviendas en localidades urbanas. Tal estrategia habría de ofrecer tres beneficios importantes: fortalecería la demanda de una amplia gama de materiales y servicios de la construcción; crearía fuentes de empleo para trabajadores menos calificados y, al mejorar los niveles generales de la vivienda, pondría casas más dignas a disposición de los pobres. El plan fue ejecutado y en efecto tuvo un impacto significativo en la construcción de viviendas urbanas, particularmente en Bogotá, durante unos dos años. No obstante, también se consideró que había contribuido a la aparición de altas tasas de inflación y, por lo tanto, después de 1974 el programa se redujo. Si es que tuvo algún efecto sobre la urbanización, probablemente favoreció una mayor concentración en Bogotá. Otras estrategias del programa diseñadas para retener a los agricultores en la tierra y dirigir a los migrantes hacia las ciudades intermedias fueron ejecutadas con poca energía y no tuvieron efectos mensurables.

4) Hacia fines de los años sesenta, el gobierno de Colombia modificó su pauta de gastos internos en infraestructura social y económica con el propósito de beneficiar a las regiones de menor desarrollo. De 1964 a 1969, los departamentos con más recursos tendieron a recibir mayores subvenciones gubernamentales per cápita. En cambio, de 1969 a 1974 las regiones de menor desarrollo recibieron más.[11] Esto se reflejó particularmente en los apoyos dados a la infraestructura industrial y comercial. Sin embargo, no está totalmente claro cuál ha sido el impacto causado en la concentración urbana por las inversiones en caminos, sistemas de electricidad, comunicaciones e infraestructuras afines. Por un lado, las inversiones de este tipo acrecientan la posibilidad de contar con empresas generadoras de fuentes de trabajo en las regiones pobres; por el otro, integran a dichas regiones en un mercado nacional y facilitan una mayor concentración de la industria en las ciudades de mayor tamaño.

La discusión anterior indica que, de hecho, los formuladores de las políticas gubernamentales han estado conscientes de las presiones de urbanización en Colombia. No obstante, han dirigido las principales políticas hacia el desarrollo de la actividad manufacturera y la construcción en las ciudades existentes, y hacia la infraestructura y los créditos en favor de los agricultores de gran escala. Los efectos netos han sido un refortalecimiento de las tendencias existentes hacia una mayor concentración demográfica y económica, pese a los objetivos declarados de reducir el ritmo de esos procesos.

[11] Véanse León y Richter (1979, pp. 2197-2208). Desafortunadamente, los resultados de su investigación se basan en un análisis que sólo pudo identificar la región de destino de unas dos terceras partes de los egresos gubernamentales. De allí que tales resultados requieran mayor verificación.

LAS OPORTUNIDADES DE EMPLEO Y DE MEJORES INGRESOS

En esta sección haremos un breve análisis de los vínculos socioeconómicos existentes entre las políticas estatales y la urbanización. Nuestra hipótesis estriba en que las políticas agrícolas, industriales y regionales desempeñaron un papel clave en la creación de una brecha entre las áreas rurales y urbanas en lo que se refiere a las oportunidades de obtener empleo y mejorar los ingresos. Como las diferentes políticas estatales que coadyuvaron en la generación de dicha brecha estaban funcionando de modo simultáneo y tuvieron efectos traslapados, no es posible aislar con precisión los que corresponden a cada medida. Por lo tanto, prestamos mayor atención a la evidencia disponible que tiene que ver con la estructura de los mercados de trabajo rural y urbano conforme éstos respondieron a las diversas políticas estatales, las modalidades de inversión y la migración de trabajadores de las áreas rurales a las urbanas. También examinamos en forma resumida el vínculo existente entre las cambiantes pautas de oportunidades económicas a nivel regional vinculadas con la urbanización, por una parte, y la migración interregional, por otra.

Los mercados de trabajo rurales

Nos ocupamos aquí del impacto de las políticas agrícolas sobre las oportunidades de obtener ingresos y empleo que están al alcance de los campesinos, pequeños agricultores y trabajadores rurales sin tierras. Como ya señalamos en la sección de análisis sobre las políticas puestas en práctica, la estrategia global de Colombia en materia de desarrollo facilitó la expansión de la agricultura comercial en gran escala. Las políticas específicas de "reforma" agrícola introducidas en las últimas dos décadas parecen haber tenido un impacto limitado, si no nulo, en la disminución de los efectos negativos que esa expansión ha tenido sobre los campesinos y pequeños agricultores. Consecuentemente, grandes números de trabajadores abandonaron las áreas rurales. Así, podemos preguntar lo siguiente: ¿sufrieron descensos en sus oportunidades económicas los pequeños agricultores, campesinos y trabajadores que permanecieron en áreas rurales? O bien, ¿la emigración interna de la mano de obra excedente y la creciente productividad en las granjas más grandes mantuvieron estables, y aun con tendencia al crecimiento, los ingresos de esas clases pobres del medio rural?

Desafortunadamente no existen datos adecuados sobre el desempleo y los ingresos en la Colombia rural a través del tiempo; sólo los hay, y parciales, sobre la tenencia de la tierra y los niveles de sueldos en las áreas rurales. Por esa razón hemos efectuado el examen de la evolución del mercado de trabajo rural con base en esa información incompleta.

Desde 1950 hasta 1960, la agricultura moderna de gran escala se estaba ampliando, particularmente en ciertas regiones (valle de Cauca, Tolima, etc.) y en relación a ciertos cultivos (azúcar, arroz y algodón). Son varios los estudios de caso efectuados a nivel regional que documentan la intromisión de las grandes granjas comerciales en la tierra y en la producción, anteriormente en manos de los campesinos. Por ejemplo, Taussig observa que en el valle de Cauca, entre 1950 y 1958, la producción de cacao decreció en 80%, en tanto que la producción azucarera aumentó en forma dramática (véase Taussig, 1978, pp. 62-90). En buena medida, el cacao es un cultivo que emplea un alto coeficiente de mano de obra, mientras que el azúcar es un cultivo de las granjas comerciales de gran escala que utiliza maquinaria moderna y mano de obra asalariada estacional. A lo largo de este periodo, la población rural siguió creciendo (el crecimiento natural de la población fue mayor que la emigración interna) y los procesos gemelos de consolidación de la tierra y crecimiento demográfico dieron lugar a una continuación en el descenso del tamaño de la típica granja pequeña.

En Colombia en su conjunto, el tamaño promedio de las granjas pequeñas decreció de 1.84 hectáreas en 1954 a 1.64 hectáreas en 1960. En áreas determinadas tales como el valle de Cauca, parece que los descensos fueron mucho mayores. En el periodo de referencia, la fuerza de trabajo sin tierras (es decir, los trabajadores que dependían exclusivamente de la obtención de un salario) era pequeña, pero supuestamente estaba aumentando con rapidez. En las granjas grandes, la mayor parte de la mano de obra fue proporcionada por familias de campesinos cuyos ingresos se derivaban de una combinación de empleo asalariado estacional, cultivos para el mercado y producción agrícola de subsistencia. No se dispone de datos precisos sobre los ingresos totales y el nivel de desempleo de dichas familias. Supuestamente, las crecientes oportunidades para conseguir trabajo asalariado compensaron en parte la pérdida de tierras y de los ingresos provenientes de la producción para la subsistencia y la producción destinada al mercado. Sin embargo, tenemos la impresión de que, en general, se estancaron los ingresos de los campesinos y de las granjas pequeñas en el medio rural e incluso pudieron haber decrecido; lo que es seguro es que no aumentaron.

En los años sesenta, los mercados de trabajo rurales sufrieron cambios significativos. La emigración (interna) alcanzó tal magnitud que la población rural en su conjunto dejó de crecer.[12] Tal parece que la subdivisión adicional de las propiedades marginales de los campesinos dejó de existir, de modo que el tamaño de la granja pequeña promedio (en sí ya reducido) no se modificó (véase Junquito *et al.*, 1975, cuadro 1-4). No obstante, lo que fue más importante, una proporción mucho mayor

[12] Véase el cuadro 1 del presente capítulo.

de la fuerza de trabajo rural llegó a quedar sin tierras y, por ende, pasó a depender totalmente del trabajo asalariado. Desde 1960 hasta 1970, el número de familias agrícolas sin tierras aumentó de 85 mil a 190 mil, pese al hecho de que hubo una emigración masiva (*ibid.*). Los salarios rurales parecen haber cambiado muy poco a lo largo de este periodo, lo cual sugiere que los ingresos globales en las áreas rurales también permanecieron constantes, en su mayor parte, para los campesinos y pequeños agricultores, cuyo trabajo asalariado estacional siguió siendo importante en las granjas comerciales. Las siguientes cifras dan estimaciones de los salarios agrícolas promedio en este periodo (véase Banco Mundial, 1972, p. 30):

Año	*Salarios reales en la agricultura (1960 = 100)*
1960	100.0
1961	103.3
1962	113.1
1963	112.3
1964	115.0
1965	115.8
1966	114.3
1967	111.3

Podemos llegar a la conclusión tentativa de que desde 1950 hasta hoy en día, se ha dado en las zonas rurales una enorme contracción de las oportunidades económicas para los pequeños agricultores, los campesinos y la fuerza de trabajo sin tierras. Es difícil evaluar el grado en que hayan disminuido los ingresos de los campesinos, pequeños agricultores y trabajadores sin tierras en este proceso, tan sólo basándonos en la evidencia disponible. Los datos incompletos que tenemos sugieren que los ingresos de esos grupos —ya en sí muy bajos— no decrecieron sino que más bien permanecieron estables. Esto sólo se puede explicar si pensamos en la tasa de emigración alta y sostenida de la fuerza de trabajo desde el sector rural a lo largo de este periodo. Frente a descensos casi seguros en sus ingresos, esta fuerza de trabajo rural "excedente" se trasladó a las áreas urbanas. Al hacerlo, impidió descensos forzados en el tamaño de la granja pequeña promedio y los salarios rurales siguieron siendo bajos, pero estables. De esta manera la evolución del mercado de trabajo urbano que permitió el éxodo, se vuelve un elemento central para la comprensión de este proceso en general.

El mercado de trabajo urbano

Ahora dirigiremos nuestra atención al impacto de las políticas industria-

les y urbano-regionales sobre los mercados de trabajo urbanos. En la sección de análisis de las políticas ya habíamos señalado que las políticas industriales de Colombia, e incluso varios elementos importantes de las políticas urbanas y regionales, han tendido a reforzar, en forma marcada, el crecimiento de la manufactura de alta tecnología y de gran escala en las ciudades más grandes del país. Por lo tanto, podemos plantear la siguiente pregunta: "¿decrecieron los salarios urbanos conforme grandes números de migrantes se trasladaron a las ciudades y no pudieron hallar empleo en las empresas de alta productividad? O bien, ¿proporcionó la industria moderna suficientes fuentes de trabajo secundarias en el sector de servicios como para evitar que los salarios disminuyeran y que el desempleo aumentara?"

No cabe duda de que la industria basada en la utilización de un alto coeficiente de capital favoreció, de modo directo, a los obreros y empleados asalariados de este sector. Considérense las siguientes estimaciones de incrementos en las remuneraciones reales para los trabajadores en el sector industrial a lo largo de los años sesenta (*ibid.*):

Remuneraciones reales en la industria (1960 = 100)

Año	*Empleados (salarios)*	*Obreros (jornales)*
1960	100.0	100.0
1961	123.0	120.9
1962	129.2	133.2
1963	127.7	145.4
1964	125.7	140.6
1065	129.8	145.7
1966	127.2	142.0
1967	130.8	145.0
1968	134.9	148.9

En tanto que los jornales de los obreros agrícolas mejoraron cuando mucho en 11.3% a lo largo del periodo[13] (véase el cuadro anterior), los salarios de los trabajadores industriales aumentaron en casi 50 por ciento.

No existen datos adecuados sobre las tendencias en lo que respecta a la evolución de los ingresos urbanos para los trabajadores de todos los sectores, pero quizá la situación de 1973 sea representativa de las diferencias salariales por nivel de calificación. La categoría de mayor frecuencia en cuanto al nivel educativo alcanzado en las áreas rurales es "la terminación de algunos grados de la escuela primaria". Esto probablemente constituye también la categoría educativa más común para los trabajadores urbanos en el sector de servicios. Los trabajadores rurales

[13] Véanse los datos en la subsección anterior.

con este nivel de educación solamente ganaron alrededor de la mitad de lo que percibieron los trabajadores urbanos con el mismo nivel de escolaridad. Fueron evidentes diferencias menos pronunciadas, aunque significativas, para otros niveles de calificación (véanse los siguientes datos).

Sin duda, en el cuadro que acabamos de presentar, el ingreso rural está subestimado, puesto que los datos no toman en cuenta el valor de los alimentos y otros artículos que las familias rurales producen para su propio consumo. Datos más precisos indican que las diferencias reales de los ingresos entre las áreas rurales y las urbanas en Colombia se han acercado más a un 15 a 20% para los trabajadores no calificados a lo largo del periodo cubierto por nuestro análisis. Por ejemplo, una comparación a través del tiempo entre el jornal agrícola básico en las regiones adyacentes a Bogotá y los jornales de los trabajadores no calificados del sector de la construcción en esa misma ciudad, revela que desde la década de los cincuenta, los trabajadores urbanos han gozado de remuneraciones más elevadas hasta en 20%, aunque en algunos años esas diferencias fueron menores.

Ingresos de los trabajadores, 1972
Ingreso mensual promedio en pesos de 1973

Escolaridad superior	*Rural*	*Urbano*	*Diferencia (%)*
Ninguna	463	688	48
Primaria	543	1053	93
Enseñanza media	1066	2158	50
Eduación superior	5330	6520	22

FUENTE: Fields y Schultz (1980), cuadro 2.

Varios estudios han mostrado que los trabajadores urbanos de bajos ingresos en este país —la mayoría de los cuales son de origen rural— tienden a mejorar sus ingresos con el tiempo. Mientras que hay relativamente poca movilidad en Colombia entre los empleos manuales y los no manuales, la mayor experiencia del individuo tiende a relacionarse con un incremento en las responsabilidades y en los niveles de aptitudes dentro de la categoría de "trabajo manual" (véanse Cardona y Simmons, 1977, capítulo 5). Los niveles de ingresos también se elevan a través del tiempo, conforme estos trabajadores adquieren más experiencia (veánse Kugler, Reyes y De Gómez, 1979).

Sólo se dispone de datos sobre el desempleo en Colombia para los centros urbanos más grandes. Se pueden resumir esos datos en forma breve, como se hace a continuación:[14]

[14] Los resultados que mostramos a continuación son un resumen de documentación más completa que aparece en: Lubell y McCallum (1978, capítulo 7): Mohan (1979, capítulo V), y Banco Mundial (1972, p. 7).

1) El desempleo abierto (definido como el número de individuos en edad de trabajar que no tienen empleo y lo están buscando) ha sido relativamente alto en las ciudades colombianas, pues varió entre 7.1 y 12.2% (tasas anuales promedio) entre 1963 y 1976.

2) Por lo general, las tasas de desempleo de los hombres son aproximadamente 20% menores que las de las mujeres y son mucho más elevadas en el caso de los trabajadores jóvenes. Un estudio realizado en 1974 encontró que entre los hombres que están en el grupo más importante de la edad laboral (o sea, de 25 a 64 años), el desempleo abierto era menor a 5 por ciento.

3) El "subempleo" (definido como el número de individuos que trabajan menos de 32 horas a la semana y que quisieran trabajar más) en las áreas urbanas por lo general ha sido bajo, y se ha situado en un rango de 2 por ciento.

4) Aunque no todos los estudios arrojan los mismos resultados, la ciudad más grande de la nación (Bogotá), donde el crecimiento industrial se ha concentrado en forma más pronunciada, generalmente ha gozado de menores tasas de desempleo que otras ciudades, tales como Medellín y Cali. De 1973 a 1977, el desempleo en Bogotá fluctuó entre 6.3 y 8.3%, en tanto que Medellín evidenció tasas de 13.7 a 13.9 por ciento.

5) Por último, un estudio llevado a cabo en 1977 indicó que un número desproporcionadamente elevado de los subempleados eran trabajadores profesionales y técnicos. De hecho, alrededor de 30% de los subempleados pertenecía a esos grupos, aunque representaban una proporción muchísimo menor de la fuerza de trabajo total (aproximadamente 8.2%). En contraste, la gente pobre ha tenido que hallar trabajo adicional, pese a que se le pague muy poco por él.

6) Naturalmente que los datos arriba mencionados pasan por alto el "desempleo disfrazado" (que se define como el número de trabajadores desempleados que no están buscando empleo, pero que lo harían si hubiera empleos disponibles o si los salarios fueran más altos). Sencillamente es demasiado difícil estimar los niveles del desempleo disfrazado. Sólo podemos conjeturar que en Bogotá no es especialmente importante entre los trabajadores de sexo masculino mayors de 25 años, puesto que los miembros de ese grupo que son elegibles para trabajar ya están empleados en proporciones sumamente altas. Quizá éste sea un problema más significativo para los trabajadores más jóvenes y para las mujeres, como se puede apreciar en los siguientes datos:

En un análisis detallado que se hizo recientemente sobre el mercado de trabajo urbano en Colombia, se llegó a la conclusión de que la principal fuente de la extensa pobreza urbana no es el desempleo y ni siquiera el subempleo, sino los salarios sumamente bajos que perciben los que sí están trabajando. Además, los bajos salarios no se limitan a las personas que tienen ocupaciones realmente marginales (tales como los vende-

Proporciones de la población ocupada, por edad y sexo, Bogotá, 1977

	Porcentaje del grupo de edad que está ocupado	
Grupo de edad	*Hombres*	*Mujeres*
15-19	39	37
20-24	68	59
25-29	93	62
30-34	98	53
35-39	98	43
40-44	97	18
45-49	97	39
50-54	95	33
55-59	82	16
60-64	71	16

FUENTE: Lubell y McCallum (1978), cuadro 3.17.

dores callejeros) que, en todo caso, representan tan sólo una pequeña proporción de la fuerza de trabajo total; más bien, predominan en las principales categorías de empleo: en los servicios, en las pequeñas actividades manufactureras "tradicionales" y en el comercio. Por ejemplo, alrededor de una cuarta parte de todos los trabajadores se dedican a la manufactura y éstos se encuentran entre los grupos de menores ingresos. "Los únicos grupos que reciben considerablemente menos que los trabajadores de la producción son los de la industria de la construcción y la servidumbre doméstica. Entre las mujeres, incluso las criadas reciben mejores sueldos que los trabajadores de la producción. Los que se dedican a ventas ganan casi 1.5 veces lo que ganan los trabajadores de la producción." (Véase Mohan, 1979, p. 90.) Los bajos salarios son producto, en parte, de una baja productividad. Pero ésta resulta de una distribución del ingreso y de las inversiones que favorece a las empresas de muy alta tecnología y desatiende el mejoramiento de la productividad en sectores en los que podría beneficiarse un mayor número de trabajadores.

Podemos llegar a la conclusión tentativa, a partir de lo anterior, de que en el caso de Colombia, las estrategias para el desarrollo industrial y comercial han sido suficientemente eficaces en la creación de fuentes de trabajo en el medio urbano para impedir una reducción en los salarios, incluso durante periodos recientes de una migración rural-urbana excesivamente acelerada. De hecho, parece ser que los salarios urbanos han aumentado ligeramente: los migrantes que han pasado más tiempo en la ciudad parecen haberse beneficiado de cierto grado de movilidad ascendente. Si hubiera habido políticas estatales que persiguieran el desarrollo industrial por medio de una mayor participación de la fuerza de trabajo en las empresas de alta productividad, se habrían repartido

CUADRO 3
ANÁLISIS DE REGRESIÓN MÚLTIPLE DEL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN URBANA EN LOS DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA, 1964 y 1973

Variable dependiente		*Variable independiente*					
% urbana	*C*	*% PIB agr.* ***	*% PIB ind.* ***	*% PIB serv.* ***	*PIB por cápita***	*% inmigración*	R^2
1964							
"b" sin estandarizar	0.394	0.199	0.349	0.158	0.038	0.704	0.413
		(4.35)*	(2.07)	(1.49)	(1.41)	(34.27)*	
1973							
"b" sin estandarizar	0.26	0.199	0.292	0.372	0.092	0.53	0.91
(valores de F)		(33.21)*	(15.85)*	(11.54)*	(13.27)*	(7.27)*	

* Significativo al nivel de 0.5 (gl = 5.18).
** En miles de pesos al año.
*** En millones de pesos.

mucho más los efectos del crecimiento económico sobre los ingresos. Sin embargo, cuando menos las políticas existentes no causaron un deterioro en las condiciones económicas de los pobres.

La migración

El último punto que abordaremos tiene que ver con la relación entre los mercados de trabajo y la migración. ¿Son los diferenciales entre los salarios y el empleo rurales y urbanos factores importantes en la determinación de la migración rural-urbana? ¿En qué medida contribuyen también a este proceso otros factores, especialmente la concentración de la tierra?

Al menos para años recientes, parecería que en Colombia las pautas de migración están estrechamente correlacionadas con las diferencias regionales en cuanto a salarios y desempleo. Las modalidades de tenencia de la tierra también parecen ser significativas, al menos para el periodo anterior a 1964. El apoyo para estas aseveraciones sólo es parcial, pues estriba en los resultados de estudios previos y en un nuevo análisis de datos censales de 1964 y 1973.

Fields observó que las tasas de migración absoluta calculadas para cada uno de los departamentos de Colombia (con base en datos censales de 1973) se correlacionan de modo positivo con los niveles promedio de ingresos per cápita en dichos departamentos (véase Fields, 1979, pp. 247-265). Los niveles altos de ingresos explican 48% de las variaciones en las tasas de migración absoluta. Las tasas de desempleo y los niveles de ingresos promedio de los departamentos de Colombia son responsables de 54% de la variación en la migración absoluta. Desde luego que los departamentos con mayores niveles de ingreso fueron los que tenían ciudades grandes, y la mayoría de los migrantes absolutos interdepartamentales en dichos departamentos residía en áreas urbanas.

Shaw empleó un enfoque distinto respecto a la migración en Colombia. Formuló la hipótesis de que las tasas de emigración para cada uno de los departamentos de Colombia a lo largo del periodo 1951-1964 estarían relacionadas con la estructura de la tenencia de la tierra (véase Shaw, 1976, pp. 98-99). Encontró que cuando el crecimiento demográfico y la concentración de la tierra en su conjunto redujeron la cantidad de tierra disponible para un pequeño agricultor promedio, las tasas de emigración fueron más altas. Aunque el número de departamentos contemplados en este primer análisis es reducido (nueve casos), su regresión sencilla da razón de 62% de la variación en las tasas de emigración de los departamentos a lo largo del periodo bajo estudio.

Los resultados obtenidos por Fields y Shaw no necesariamente son contradictorios. Los modelos de tenencia de la tierra pueden ser un im-

portante factor que determine los ingresos bajos y las altas tasas de desempleo en un departamento. Además, los resultados de Shaw se refieren exclusivamente al periodo 1951-1964, en tanto que el estudio de Fields abarca un lapso más prolongado e incluye la migración numéricamente significativa para el periodo 1964-1973. Dado el hecho de que la producción industrial se ha vuelto más significativa en Colombia en años recientes, es posible que sólo haya sido en épocas relativamente recientes que las grandes diferencias de riqueza entre regiones, a consecuencia de la expansión industrial, se hayan convertido en importantes factores determinantes de la emigración. Anteriormente, los modelos de tenencia de la tierra quizá desempañaran un papel más decisivo. No fue posible comprobar la veracidad de esta hipótesis de modo directo. Sin embargo, la siguiente evidencia indirecta basada en un nuevo análisis de los datos censales disponibles es, por lo menos, compatible con esta hipótesis.

La migración rural-urbana puede considerarse como una función de tres conjuntos de variables: la creciente actividad industrial y comercial en el medio urbano, los ingresos más elevados y varios factores socioinstitucionales, tales como la disponibilidad de tierras agrícolas. Tratamos de medir esas variables y examinar recientes cambios temporales en la predicción de la migración rural-urbana. Para ello, se midió la migración rural-urbana de modo indirecto con base en el nivel de urbanización en cada departamento de la nación. A su vez, el crecimimiento del comercio y de la industria urbanos se midió por la participación sectorial de cada departamento. Se estimaron en forma indirecta los factores de tipo institucional y de otra índole que determinan la migración, por medio de la migración absoluta neta desde o hacia el departamento. Esta variable sustituta de los factores de tipo institucional y otros factores no medidos que determinan el carácter repulsivo o atractivo de un departamento, fue incluida en un análisis de regresión una vez que se habían explicado los efectos de las variables anteriores. Véase el cuadro 3 para los resultados de dichos cálculos.

Pusimos a prueba nuestro modelo sobre los diversos sectores con datos de dos momentos diferentes: a saber, 1964 y 1973. La variación global que se explica es igualmente válida para ambos periodos, pero la proporción de esa variación atribuible a variables específicas cambia dramáticamente. En 1964, las variables económicas en sí (la participación sectorial en el PIB y en el PIB per cápita) predicen tan sólo una pequeña parte de la variación en los niveles de urbanización entre los departamentos. Uno interpretaría eso como un indicio de que los factores institucionales y otros factores económicos no medidos, sintetizados en la unidad sustituta de medición, fueron especialmente importantes en el fomento de la urbanización antes de 1964. Puesto que eso antecedió al crecimiento urbano-industrial significativo, es posible que la urbanización en este periodo haya sido fuertemente influida por la concentración de

la tierra y la presión demográfica en las áreas rurales. En 1973, ese panorama se había modificado de manera considerable. Para ese entonces, la transformación sectorial y los niveles de ingresos per cápita nos dan una buena predicción de los niveles de urbanización. La industria había crecido con rapidez en la última mitad de los años sesenta y a principios de los setenta y estuvo relacionada, de modo estrecho, con niveles de urbanización más altos. Nuestro análisis se beneficiaría si contáramos con medidas más precisas sobre algunas variables institucionales, particularmente las relacionadas con las modalidades de tenencia de la tierra y con los niveles de ocupación rural. Sin embargo, sugiere que los factores determinantes de la migración en Colombia han cambiado conforme la industria y el comercio urbano se han ampliado.

DISCUSIÓN

¿A qué conclusiones podemos llegar en lo que se refiere a la relación entre las políticas de Estado y la urbanización en Colombia? Hemos sostenido que este país está sumamente urbanizado en comparación con su nivel de ocupación industrial y que el crecimiento y la distribución de la población urbana sólo pueden explicarse, en parte, con base en desarrollo y crecimiento industriales. Hasta principios de los años setenta, otros factores tales como la rápida tasa de crecimiento natural de la población rural de Colombia, la concentración de la tierra y la mecanización de la agricultura crearon presiones para que los campesinos migraran hacia las áreas metropolitanas en busca de oportunidades laborales. Mientras tanto, las industrias se concentraron cada vez más en las ciudades de mayor tamaño, lo cual generó una demanda pequeña de trabajadores calificados y profesionales y creó una amplia gama de oportunidades de empleo en la construcción, el comercio y los servicios. Aunque la gran mayoría de estos empleos sólo proporcionaron ingresos reducidos, sirvieron como una "válvula de escape" para los trabajadores sin tierras que estaban en apuros y para los pequeños agricultores. Esta combinación de circunstancias es lo que en realidad explica la tasa tan alta de migración rural-urbana durante un periodo en que la demanda de mano de obra en el moderno sector industrial urbano aumentó muy lentamente.

No cabe duda de que las políticas estatales en Colombia tendieron a acelerar el proceso de urbanización del país. La influencia fundamental y más profunda se originó en una estrategia de desarrollo nacional que apoyó un enfoque capitalista para el crecimiento económico, según el cual las clases elitistas (o sea, los dueños del capital) invertían en tecnología importada que era favorable a sus intereses y pasaban por alto, en buena medida, los intereses de las clases trabajadoras. Las políticas

estatales específicas introducidas en los sesenta y setenta en materia de desarrollo industrial, agrícola y urbano aceleraron la expulsión de la fuerza de trabajo en las áreas rurales y también apuntalaron la concentración aún mayor de las inversiones industriales modernas en las áreas urbanas. Entre dichas políticas figuraron varias encamindas explícitamente a frenar la urbanización a través del mejoramiento de las condiciones económicas y de empleo en el medio rural, y mediante la reubicación de la industria en centros más pequeños. No obstante, tales políticas se formularon de manera poco enérgica o se llevaron a cabo de modo deficiente; así, no tuvieron efecto alguno, o bien, incluso reforzaron las tendencias de urbanización. La concentración de la tierra y la emigración rurales continuaron en respuesta a las oportunidades relativamente más atractivas en el medio urbano. Aunque los ingresos entre los migrantes rurales —la mayoría de los cuales se ocupan en los servicios y en el comercio— son bajos en comparación con los de los individuos empleados en el sector industrial (de alta productividad), al menos sus condiciones sociales y económicas no se han deteriorado. Pero siguen siendo extremadamente pobres en términos absolutos y también en términos relativos. Y aunque han experimentado cierto incremento en sus ingresos conforme la economía se ha ido ampliando, en el mejor de los casos han conservado tan sólo la misma participación reducida del ingreso total que ya obtenían con anterioridad.

Frente a este panorama ¿cómo puede el caso colombiano actualizar y mejorar los modelos contemporáneos de urbanización en el Tercer Mundo? A continuación se enumeran tales modelos en forma resumida:

1) *La economía urbana.* En el pasado, los esfuerzos hechos por explicar las altas tasas de migración rural-urbana y los niveles inesperadamente altos de urbanización en América Latina se han basado en buena parte en el análisis de lo que está sucediendo en las áreas rurales.[15] Los investigadores han enfocado su atención hacia la alta y creciente concentración de las propiedades agrícolas en manos de terratenientes adinerados y de la agroindustria, y hacia el modo en que los campesinos han sido "expulsados", siendo casi su única alternativa la de la migración, generalmente hacia una área urbana. Está claro que el "lado rural" de este análisis es correcto para muchas naciones y que es posible dar otras pruebas de él en el caso de Colombia; sin embargo, la explicación no está completa. El caso colombiano revela cómo puede lograrse una explicación más completa de la reciente y masiva migración rural-urbana si se consideran las fuerzas determinantes tanto en las áreas urbanas como

[15] Véase Peek (1978), para un estudio comparativo de la concentración de la tierra y de la emigración rural en América Latina. Shaw (1976) analiza con mayor detalle la relación entre la tenencia de la tierra y el éxodo rural en cuatro naciones latinoamericanas. Ambos estudios incluyen a Colombia. Véase el capítulo 4 del presente volumen, que examina esos procesos en el caso de Ecuador.

en las rurales. La medida en que grandes números de emigrantes rurales eligen destinos urbanos y están en condiciones de permanecer y sobrevivir en ellos, está determinada por la economía política y los mercados de trabajo de los pueblos y ciudades.

2) El desarrollo industrial. Varias naciones latinoamericanas como Colombia han experimentado un importante crecimiento industrial en años recientes. En estudios anteriores se ha observado, en forma generalizada, que las nuevas industrias son sofisticadas desde un punto de vista tecnológico y que tienden a emplear, en forma directa, sólo a un número reducido de trabajadores. Esto ha dado lugar a una preocupación respecto al *status* "marginal" de muchos trabajadores no calificados.[16] Los migrantes (provenientes de las áreas rurales) que han inundado las ciudades ni siquiera pueden considerarse como una "reserva industrial" de mano de obra, puesto que la industria no los necesita. Empero, es preciso realizar un examen crítico y una apreciación de la "marginalidad" de los trabajadores no calificados. Por lo menos en algunos países del Tercer Mundo, la expansión industrial parece haber generado una considerable demanda "secundaria" de mano de obra para la construcción, para los servicios de transporte y para otros trabajos no calificados. Los trabajadores reciben salarios bajos, pero sólo en este sentido limitado parecen estar "marginados" respecto de la economía. El caso de Colombia ilustra esta aseveración.

3) Las contradicciones en las políticas. Las investigaciones anteriores sobre la concentración urbana han dado lugar a la hipótesis de que las políticas de desarrollo agrícola e industrial a menudo constituyen los principales factores que determinan el crecimiento de las ciudades grandes, y que los programas de descentralización urbana y de desarrollo regional no han sido adecuados para soportar el impulso creado por dichas políticas.[17] Sin embargo, faltan estudios de caso detallados. Colombia

[16] Por ejemplo, Ducoff llegó a la siguiente conclusión: "En América Latina, la tasa y el volumen de la migración rural-urbana rebasan con mucho la actual capacidad de absorción de las ciudades principales; así se crea el subempleo generalizado y graves problemas de vivienda y educación y otros problemas sociales". (Véase Ducoff, 1965, p. 205.) Puesto que es difícil medir el "subempleo", muchos estudios empíricos de la "marginalidad" entre los migrantes han tendido a concentrarse en unidades de medición tales como "ingresos por debajo del salario mínimo fijado por la ley" Véanse, por ejemplo, Muñoz, De Oliveira y Stern (1973); o bien, han subrayado una maraña de pobreza, vivienda deficiente y poco poder político (véase Quijano, 1971).

[17] En América Latina se propuso este enfoque por primera vez dentro del contexto de la "dependencia" global de las naciones latinoamericanas con respecto a las naciones industriales capitalistas, y de las consecuencias de dicha dependencia sobre las políticas agrícolas e industriales y sobre la urbanización (véanse Quijano, 1971 y Castells, 1977, capítulo 3). Lipton sostuvo una variación de este punto de vista, concentrándose no en la dependencia de los países en vías de desarrollo en función del comercio y el capital, sino en la estructura de clases y en los intereses en competencia entre poderosos grupos de interés urbanos y grupos de interés rurales más débiles dentro de los propios países del Tercer

nos brinda un ejemplo del énfasis predominantemente urbano de las políticas económicas sectoriales, y de la consiguiente ineficacia de los esfuerzos en materia de descentralización urbana y de desarrollo de ciudades intermedias. Algo sumamente interesante en la situación de Colombia es el modo en que diversos aspectos de las políticas de desarrollo regional en sí han tendido a reforzar la concentración urbana.

Solamente podemos especular sobre el significado que la experiencia de Colombia tiene para otros países en desarrollo, o para el futuro del país mismo. La amplia constelación de fuerzas del mercado mundial, una estructura política y económica que es favorable a los intereses de la élite en la determinación de la respuesta nacional ante dichas fuerzas, y el poder relativamente débil de la clase trabajadora para generar políticas sobre inversiones y selección tecnológica que estuvieran más acordes con sus propios intereses, son rasgos comunes en el Tercer Mundo. Estos factores nos ayudan a comprender las tendencias actuales de urbanización en muchos países. No obstante, las circunstancias específicas son distintas en cada país. Es probable que sean pocos los demás casos en que se repita la evidencia que se tiene para Colombia de que los migrantes rural-urbanos por lo menos se han defendido y que tal vez han mejorado sus condiciones económicas conforme se ha ido dando la transformación sectorial, impulsada por las políticas estatales.

Incluso en Colombia no hay indicios evidentes de que continuarán las tendencias observadas en el pasado. En el caso de que descendieran los precios del café o que por algún otro acontecimiento se desacelerara la expansión económica en general, los ingresos "secundarios" de las fuertes inversiones y programas de construcción del sector industrial no tardarían en acabarse, lo que dejaría a los trabajadores de los sectores de servicios y construcción en una posición precaria. Es posible que los migrantes del pasado se hayan beneficiado de las tasas persistentemente altas del crecimiento urbano, que ampliaron la demanda —en el mercado— de viviendas, intereses de construcción, muebles, varios productos industriales pequeños y servicios. Con una tasa de fecundidad nacional que disminuye rápidamente, por una parte, y un creciente énfasis en la descentralización, por la otra, se puede esperar que la expansión de las áreas urbanas sea lenta. El impacto que empieza a perfilarse sobre los pobres del medio urbano constituye un importante tema para futuras investigaciones.

Mundo (véase Lipton, 1978). Sin embargo, existen pocos estudios de caso minuciosos. El artículo de Turner ofrece un esbozo de las cuestiones pertinentes y cierta evidencia para el caso de Perú (véase Turner, 1977, pp. 189-203).

Referencias

Banco Mundial (1972): *Economic growth of Colombia: Problems and prospects* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

_____ (1976): *World tables, 1976* (Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press).

_____ (1979): *World development report* (Nueva York: Oxford University Press, 1979), Anexo.

Berry, A. (1978): "A positive interpretation of the expansion of urban services in Latin America, with some Colombian evidence", en: *Journal of Development Studies*, enero, vol. 14, núm. 2.

_____ (1980): "The national front and Colombia's economic development", en: A. Berry, R. Hellman y M. Soloun, *Politics of compromise: Coalition government in Colombia* (New Brunswick, New Hampshire: Transactions Books, 1980).

_____, R. Hellman y M. Soloun (1980): *Politics of compromise: Coalition government in Colombia* (New Brunswick, New Hampshire: Transactions Books).

Cardona, R. y A.B. Simmons (1977): *Destino la metrópoli* (Bogotá: CCRP).

Castells, M. (1973): *Imperialismo y urbanización en América Latina* (Barcelona: Editorial Gustavo Gili).

_____ (1977): *The urban question: A Marxist approach* (Londres: Edward Arnold Ltd.).

Corporación Centro Regional de Población (1979): *Encuesta Nacional de Fecundidad, Colombia, 1976* (Bogotá).

DANE (1964): *Censo Nacional de Población* (Bogotá).

_____ (1977): *Encuesta nacional de fecundidad, Colombia, 1976: Resultados generales*, preparada en colaboración con el Ministerio de Salud, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (1977): *Cuentas regionales de Colombia, 1960-1975* (Bogotá).

Dix, R.H. (1967): *Colombia: The political dimensions of change* (New Haven y Londres: Yale University Press).

Ducoff, J.L. (1965): "The role of migration in the demographic development of Latin America", en: *Milbank Memorial Fund Quarterly*, vol. 43.

Fields, G.S. (1979): "Lifetime migration in Colombia, tests of the expected income hypothesis", en: *Population and Development Review*, vol. 5, núm. 2.

Fields, G.S. y T.P. Schultz (1980): "Regional inequality and other sources of income variation in Colombia", en: *Economic Development and Cultural Change*, abril, vol. 28, núm. 3.

Gilbert, A.B. (1974): "Urban growth and industrial development: The Colombian case", en: *Proceedings of the Commission on Regional Aspects of Development of the International Geographical Union*, vol. 1.

_____ (1975): "Urban and regional development programs in Colombia since 1951", en: *Latin American Urban Research*, vol. 5, núm. 11.

_____ (1978): "Bogotá: Policies, planning and the crisis of lost opportunities", en: *Latin American Urban Research*, vol. 6, núm. 3.

Havens, A.E., W.L. Flinn y S.L. Cornhill (1980): "Agrarian reform and the Colombian national front: A class analysis", en: A. Berry, R. Hellman y M. Soloun, *Politics of compromise: Coalition government in Colombia* (New Brunswick, New Hampshire: Transactions Books, 1980).

Junquito, R. *et al.* (1975): *La política agraria en Colombia: 1950-1975* (Bogotá: FEDESARROLLO).

Kline, H. (1980): "The national front: Historical perspective and overview", en: A. Berry, R. Hellman y M. Soloun, *Politics of compromise: Coalition government in Colombia* (New Brunswick, New Hampshire: Transactions Books, 1980).

Kugler, B., A. Reyes y M.I. de Gómez (1979): "Educación y mercado de trabajo urbano en Colombia: una comparación entre sectores moderno y no moderno" (Bogotá: CCRP).

Kuznets, S. (1971): *Economic growth of nations* (Londres: Oxford University Press).

León, A. y C. Richter (1979): "Inversión pública y desarrollo regional: el caso de Colombia, 1970-1974", en: *Desarrollo y sociedad* (Bogotá).

Lipton, M. (1978): *Why poor people stay poor: Urban bias in world development* (Londres: Temple Smith).

Lubell, H. y D. McCallum (1978): *Bogotá: Urban development and unemployment* (Ginebra: OIT).

McGreevey, W.P. (1971): *An economic history of Colombia, 1845-1930* (Cambridge: Cambridge University Press).

Mohan, R. (1979): *Population, income and employment in a developing metropolis: A spatial analysis of Bogota, Colombia* (Washington, D.C.: División de Economía Urbana y Regional, BIRF, mimeografiado, capítulo V).

Muñoz, H., O. de Oliveira y C. Stern (1973): "Migración y marginalidad ocupacional en la ciudad de México", en: *Espaces et sociétés*, vol. 3 (París).

Naciones Unidas (1973): *Statistical Yearbook, 1973* (Nueva York).

_____ (1977): *Demographic Yearbook, 1977* (Nueva York).

_____ (1978): *Statistical Yearbook, 1978* (Nueva York).

Peek, P. (1978): *Agrarian change and rural emigration in Latin America* (Ginebra: OIT. Documento de trabajo, mimeografiado, investigación del Programa Mundial del Empleo; difusión limitada).

Poveda-Ramos, G. (1979): *Políticas económicas, desarrollo industrial y tecnología en Colombia, 1925-1975* (Bogotá: COLCIENCIAS).

Preston, S.H. (1979): "Urban growth in developing countries: A demographic reappraisal", en: *Population and Development Review*, vol. 5, núm. 2.

Quijano, A. (1971): "La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina", en: *Espaces et sociétés*, vol. 3 (París), reimpreso en: Castells, 1973, pp. 141-166.

Renaud, B. (1979): *National urbanization policies in developing countries*, World Bank Staff working paper núm. 347 (Washington, D.C.).

Ridler, N.B. (1980): "Windfall gains: A paradox", en: *North-South* (revista de la Asociación Canadiense de Estudios Latinoamericanos), vol. V, núm. 10.

Rippy, F. (1931): *The capitalists and Colombia* (Nueva York: Vanguard).

Rocha, G. y H. Arboleda (1979): *Política industrial y distribución territorial de la población* (Bogotá; mimeografiado), parte V.

Ruddle, K. y D. Odermann (1972): *Statistical Abstract of Latin America, 1971*, 15a edición (Los Ángeles: Latin American Center).

Schultz, T.P. (1969): *Internal migration: A quantitative study of rural-urban migration in Colombia* (Santa Mónica: Rand Corporation).

Shaw, R.P. (1976): *Land tenure and the rural exodus in Chile, Colombia, Costa Rica and Peru* (Gainesville: University of Florida Press).

Taussig, M. (1978): "Peasants, capital accumulation and rural underdevelopment", en: *Latin American Perspectives*, parte I, vol. 5, núm. 3.

Tirado-Mejía, A. (1971): *Introducción a la historia económica de Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Dirección de Divulgación Cultural).

Turner, F.C. (1977): "The rush to cities in Latin America: Government policies have more effect than we recognize", en: *Habitat*, vol. 2, núms. 1/2.

Williams, L.C. y Griffin, E.C. (1978): "Rural and small town depopulation in Colombia", en: *Geographical Review*, vol. 68, núm. 1, pp. 13-30.

8. EL ESTANCAMIENTO INDUCIDO, LA MIGRACIÓN Y EL ESTADO EN GUYANA

GUY STANDING

INTRODUCCIÓN*

El modelo de movilidad demográfica en Guyana ha reflejado las cambiantes relaciones sociales y materiales de producción y el efecto de las políticas estatales vinculadas con las diferentes modalidades de la formación social a través del tiempo. En un nivel menos abstracto, es preciso explicar la migración en Guyana desde el punto de vista de las cambiantes necesidades y la estructura del poder de las plantaciones, de las autoridades coloniales y de las empresas mineras que predominaron en la sociedad guyanesa hasta años recientes.

Sería apropiado calificar como semifeudales a las relaciones de producción que han prevalecido durante buena parte de la historia del país. El término suscita controversias, pero su rasgo esencial estriba en que los productores se enfrentan a una combinación de formas de explotación según las cuales la transferencia del excedente se efectúa mediante el trabajo asalariado y otros mecanismos, tales como la renta feudal, la usura y la coerción extraeconómica. En el caso de las relaciones semifeudales, los trabajadores no están completamente separados de los medios de producción, pero se espera que satisfagan parte de sus necesidades de subsistencia mediante la labranza de parcelas que poseen o que arriendan de los empleadores-terratenientes. Esto generalmente implica que el salario es menor que el costo de reproducción de la fuerza de trabajo.

Bajo el semifeudalismo, los terratenientes, los agricultores-capitalistas o una plantocracia normalmente pretende(n) inhibir la migración rural-urbana y "atar" a los campesinos trabajadores de las haciendas a las áreas rurales que están bajo su control.[1] Existen dos condiciones que favorecen la creación de relaciones semifeudales de producción en

* Agradecemos a Ajit Ghose, Peter Peek, Gerry Rodgers y René Wéry sus comentarios.

[1] Ya hablamos de las razones de esta costumbre en otro trabajo (Standing, 1981).

lugar de relaciones puramente capitalistas. La primera es una baja densidad de la población en las áreas rurales. En esas circunstancias, sería costoso depender de mano de obra asalariada y "libre", dada la escasez de la misma y dado también el alto costo de oportunidad de la mano de obra asalariada para los campesinos que tienen la opción de cultivar la tierra para sí mismos. De esta manera, los terratenientes o las plantaciones comerciales intentarían asegurar su control de la tierra para obligar a los campesinos a proporcionar trabajo asalariado a tarifas reducidas. Sin embargo, en los casos en que la tierra disponible es de una extensión considerable en comparación con la población, es probable que ese proceso sea prolongado y difícil de lograr. La segunda condición que propicia las relaciones semifeudales es un bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en la tierra. Como la coordinación de la producción no provocaría un aumento sustancial del producto total, los terratenientes o las haciendas tendrían relativamente poco interés en cultivar la totalidad de la tierra que poseen. En contraste, tratarían de inducir a los campesinos a producir al menos una parte de sus requerimientos para la subsistencia, en pequeñas parcelas con técnicas de producción primitivas. Dicho de otra manera, utilizarían la tierra para atraer a los trabajadores hacia el empleo en las haciendas, así como para impulsarlos hacia dicha forma de ocupación, para luego influir sobre el nivel y las pautas de migración.

En la medida en que las relaciones semifeudales implican políticas que sujetan a los trabajadores a áreas rurales específicas y restringen —de modo sistemático— su poder adquisitivo o sus ingresos de subsistencia, existe un conflicto inherente entre las haciendas, por un lado, y el naciente capital industrial y comercial, por el otro. Este último depende de un mercado *interno* en expansión que le proporcione medios de producción y consumidores, y de la existencia de una fuerza de trabajo *móvil* y de bajo costo. Así, además del conflicto entre los campesinos y los terratenientes o las haciendas, encontramos una lucha entre los terratenientes y los intereses del capital industrial y comercial. Estos conflictos tienen que resolverse en el ámbito político, pues así como los terratenientes utilizan el aparato estatal para lograr la sujeción del campesinado y requieren políticas que impongan límites sobre la movilidad demográfica, las clases comerciales e industriales, por su parte, necesitan un conjunto de políticas que apunten en un sentido inverso.

Gran parte de este ensayo se ocupa de las acciones y los objetivos de la clase de los plantadores, es decir, la plantocracia. En esa categoría tenemos que incluir no solamente a los hacendados y, posteriormente, a la administración de las compañías multinacionales basadas en la producción azucarera, sino también a los oficiales coloniales y otros funcionarios administrativos que se preocuparon por asegurar el flujo continuo de un excedente hacia los accionistas de Londres y otros lugares,

así como los diversos grupos cuyas ganancias dependieron de la prosperidad de la industria azucarera. Fue esta clase heterogénea la que gozó de un predominio político durante la mayor parte de la historia de Guyana, al menos hasta 1966.

La proposición del análisis que presentamos a continuación es que la plantocracia y (más recientemente) las empresas mineras se valieron de una combinación de mecanismos económicos y políticas gubernamentales para asegurar una fuerza de trabajo dócil. En efecto, las tácticas económicas y políticas se basaron en dos objetivos: la necesidad de que existiera un proletariado rural y la necesidad de contar con un campesinado que proporcionara una oferta adecuada de medios de subsistencia permitiendo salarios monetarios muy bajos. Dado el énfasis que se ponía en el azúcar como cultivo de exportación, estas dos necesidades implicaron un conflicto inherente, pues requirireron de un equilibrio delicado entre un campesinado que suministrara mano de obra y, a la vez, produjera alimentos. De haber presionado a los campesinos en forma excesiva, se habrían propiciado incrementos en el precio de los alimentos y, por lo tanto, un costo cada vez mayor para la reproducción de la fuerza de trabajo, lo cual habría aminorado la tasa de explotación. En el caso de que se hubiera permitido el crecimiento desenfrenado de la producción de mercancías en pequeña escala, se habría dado lugar a una pérdida de fuerza de trabajo conforme crecía el costo de oportunidad del trabajo asalariado y se habría generado un sector que compitiera con las haciendas para obtener la escasa mano de obra disponible. Este dilema fundamental preponderó en el desarrollo y subdesarrollo de las fuerzas productivas en Guyana desde 1838 hasta por lo menos 1966, y siguió influyendo sobre el modelo de desarrollo aun después de la independencia del país.

Básicamente, a fin de mantener sus niveles de ganancias, las haciendas se vieron en la necesidad de disolver *parcialmente* la base económica de los pequeños productores de artículos de consumo. Les convenía restringir al llamado "campesinado" solamente en forma parcial, porque necesitaban sujetar a los trabajadores a las áreas dominadas por las haciendas y reducir los salarios.[2] Dicho de otra manera, las haciendas debían permitir la reproducción parcial de la pequeña producción mercantil simple y, con esto, asegurar que permaneciera como lo que Althusser ha denominado un "modo subordinado" de la estructura económica, lo cual facilitaría la acumulación capitalista. Lo que las haciendas no podían tolerar era el surgimiento de otras formas de producción que com-

[2] El salario refleja el nivel de poder de negociación (el estado de la lucha de clases, etc.), así como el costo de reproducción de la fuerza de trabajo. Mientras más fuerte sea la base económica no salarial disponible para los trabajadores asalariados, mayor será su poder de negociación.

pitieran con ellas por la mano de obra, el poder adquisitivo y, a la larga, el control político. La consecuencia de eso fue lo que llamaremos "el estancamiento inducido".

La retención de una fuerza de trabajo rural era fundamental; de aplicar demasiada presión sobre el campesinado, sus vínculos con la tierra se hubieran aflojado y habría aumentado su inclinación a salir de las áreas rurales dominadas por las haciendas. Empero, en la medida en que se desarrollaban fuerzas productivas fuera del sector minero y del sector de haciendas, era probable que se diera un proceso de diferenciación de clases, una acumulación originaria de capital y una consolidación de tierras. Todos esos fenómenos están relacionados normalmente con la creación de una población sin tierras expuesta a migrar fuera de las áreas rurales.

Dada la complejidad de mantener el equilibrio necesario y dado el creciente conflicto político asociado con los cambios socioeconómicos que ocurrían, sorpende poco que la emigración rural fuera siempre un obstáculo importante para la producción de las haciendas. No obstante, lo que es especialmente fascinante es la gama de mecanismos económicos y políticos que se adoptaron para controlar la migración, y el impacto —a largo plazo— que esas políticas produjeron en el subdesarrollo de la economía guyanesa.

En forma esquemática, puede afirmarse que no obstante que las relaciones de producción en las plantaciones y en las empresas mineras se volvieron cada vez más capitalistas (aunque siempre retuvieron elementos semifeudales), la naturaleza dependiente de la economía obstaculizó la industrialización capitalista. Puesto que durante mucho tiempo el desarrollo de las fuerzas productivas fue controlado por plantadores ausentistas y, posteriormente, por un pequeño grupo de multinacionales (que no competían entre sí), no hubo una acumulación sustancial en las áreas rurales, pese a la "explotación excesiva" de la fuerza de trabajo rural por medio de salarios bajos y mecanismos complementarios para privar a los trabajadores del excedente.[3] A la larga, es posible que esa acumulación hubiera elevado los niveles de vida de la clase trabajadora al estimular una demanda de mano de obra en una economía en proceso de diversificación industrial. Sin embargo, eso sólo ocurrió en escasa medida. Incluso la acumulación en las áreas urbano-industriales, que en la mayoría de los países ha acompañado al crecimiento del capital agrario,

[3] Si se define la explotación mediante el trabajo asalariado como la tasa de plusvalía en el sentido clásico, surge la "superexplotación" si el salario se reduce a un nivel por debajo del costo de reproducción de la fuerza de trabajo. Sería absurdo fingir que no hay dificultades relacionadas con la noción de "explotación", puesto que están implícitos elementos tanto subjetivos como objetivos. No obstante, cuando una clase determinada se adueña del producto excedente de los productores directos, sería mucho más imprudente dejar de utilizar el factor "explotación" como el eje del análisis.

fue frenada por la dominación externa, esencialmente porque se extrajo el excedente del país bajo la forma de ganancias repatriadas. De este modo, al empobrecimiento del campesinado se añadió una economía urbana estancada que se amplió conforme la población excedente emigraba de las áreas rurales y pasaba a formar parte de una creciente "comunidad" de desempleados en las áreas urbanas.

GUYANA DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA: LA EMANCIPACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS (1800-1864)

Durante la mayor parte de su historia, Guyana fue una colonia agrícola orientada hacia la producción azucarera en plantaciones ubicadas en su región costera, que es estrecha y llana.[4] Con una superficie de aproximadamente 83 mil millas cuadradas, el país siempre ha tenido una población sumamente dispersa. Sin embargo, como tiene una región interior de sabana, separada de la costa por una franja ancha de selva tropical y conectada a ella mediante inmensos ríos y una red de arroyos navegables, su región costanera siempre ha constituido el área principal de población y cultivo. Reflejando una situación que había sufrido pocos cambios a lo largo de los 150 años anteriores, el censo de 1970 indicó que más de nueve de cada diez personas vivían en esa región de la costa, donde la densidad de la población era de aproximadamente 30 veces la del resto del país (cuadro 1).

CUADRO 1
DENSIDAD DE LA POBLACIÓN EN GUYANA, 1960 Y 1970

Regiones	*% de la población del país*	*Densidad (por milla cuadrada)*		*Tasa de crecimiento (por año)*	*Distribución de la población*	
		1960	*1970*		*1960*	*1970*
Costa	31.5	20.2	25.2	2.3	93.8	93.8
Interior	28.5	0.6	0.8	2.1	6.2	6.2
Guyana		6.8	8.5	2.2		

FUENTE: Informes de censos de población.

Desde un punto de vista ecológico, la singularidad de la región costanera radica en el hecho de que no solamente es una llanura, sino que

[4] A lo largo del presente texto, se empleará el nombre de Guyana, aunque entre 1831 y 1966 el país llevó el nombre de Guayana Británica. El territorio fue tomado de los holandeses en 1803 y cedido formalmente a la Gran Bretaña en 1814.

en su mayor parte está situada por debajo del nivel del mar, lo cual ha significado, a lo largo de muchas generaciones, la necesidad de gastar enormes cantidades de recursos y esfuerzos humanos a fin de mantener sistemas eficaces de drenaje y riego. Así, para que buena parte de las tierras más fértiles sea cultivable, se ha tenido que ganar al mar,* lo cual ha implicado una red de presas, canales y zanjas de irrigación.

Fue allí, en la región costera, donde se establecieron plantaciones de algodón, café y azúcar por primera vez durante el siglo XVIII y principios del XIX. Los colonos europeos encontraron que los indígenas del lugar no constituían una fuente adecuada de mano de obra y recurrieron a la fuerza de trabajo de los esclavos importados de África. En ese respecto, las primeras haciendas contaron con una oferta de mano de obra cautiva (aunque quizá no totalmente confiable). No obstante, en Guyana el modo de producción basado en la fuerza del trabajo de esclavos mostró deficiencias particularmente marcadas que aceleraron su desaparición. La esclavitud implicó costos considerables para los plantadores; la mortalidad de los esclavos fue elevada, su productividad fue baja y, como siempre les era posible huir hacia el inmenso interior del país, los costos de supervisión fueron altos.[5] Los costos de reproducción de la fuerza de trabajo fueron sufragados por las haciendas; a fin de conseguir un excedente, era necesario mantener a los esclavos en un bajo nivel de subsistencia, y esto no hacía más que intensificar el problema de la mortalidad. Además, para la reproducción de la fuerza de trabajo fue menester conservar a trabajadores que en sí no eran elementos productivos y con eso se redujo el nivel global de la explotación. De este modo, cualquier descenso en los precios del azúcar dejó a las haciendas poco margen para extraer un mayor excedente de la fuerza de trabajo.

Después de la abolición del comercio de esclavos en el imperio británico en 1807, los costos de producción aumentaron en forma pronunciada, pues una vez que las haciendas tuvieron que reproducir toda su fuerza de trabajo a nivel interno, se vieron en la necesidad de elevar el nivel de subsistencia a fin de reducir la mortalidad. Intentaron entonces obligar a los esclavos a sufragar parte del costo de reproducción de la fuerza de trabajo, al suministrarles pequeñas parcelas en las que podrían producir "alimentos básicos". Empero, siguió siendo poco significativo el excedente que las haciendas podían extraer, en parte porque con los bajos ingresos que obtenían debido a un reducido precio mundial del azúcar y a un medio ambiente ecológicamente insalubre, seguían sufriendo una pérdida de esclavos por su alta tasa de mortalidad y las huidas. Así,

* N. de la T.: el término inglés es *empolder*. En español se utiliza el sustantivo *pólder* para referirse a una región fértil ganada por el hombre al mar.

[5] Roberts estimó que en el periodo inmediatamente anterior a la emancipación, la esperanza de vida de los esclavos era de tan sólo 22.8 años (véase Roberts, 1952).

con los diversos costos —entre los que figuraron los de la coerción y los correspondientes riesgos de relajamiento—, el modo de producción basado en la fuerza de trabajo de esclavos se fue acabando sin mucha dificultad.

En 1838 fue abolida la esclavitud después de un periodo de transición de cuatro años que se denominó *apprenticeship*. Lo que sucedió después de eso es algo extraordinario. La principal objeción de los hacendados respecto a la abolición de la esclavitud fue el temor de que los liberados no tardaran en migrar hacia el interior del país, lo que les permitiría alcanzar un nivel de subsistencia con el que pudieran evitar tener que trabajar en las haciendas. Como las plantaciones estaban ubicadas en la franja costera (relativamente fértil), eso significaba que la fuerza de trabajo potencial saldría de las haciendas y no estaría disponible, ni siquiera en forma parcial o durante ciertas estaciones.

En vista de la escasez de la fuerza de trabajo, la existencia de vastas extensiones de tierras cultivables y la sensibilidad de las haciendas marginales a descensos en la rentabilidad, la plantocracia efectuó una campaña para retener alguna forma de control directo sobre la fuerza de trabajo. Ocurrió lo anterior en el contexto de un conflicto prácticamente abierto con el Ministerio de Colonias en Londres, que abogó por un cambio rápido hacia un mercado de trabajo "libre" compatible con las doctrinas capitalistas de no intervención, de moda en la Gran Bretaña. Entre 1834 y principios de los años sesenta del mismo siglo XIX, esta divergencia de opiniones perduró y sólo fue resuelta, a favor de los plantadores, después de un periodo prolongado de estancamiento dentro de la sociedad de haciendas.

En los años inmediatamente posteriores a 1838, los peores temores de los hacendados se hicieron realidad, aunque no de la manera que habían esperado. De hecho, se dio una expansión masiva del campesinado conforme los antiguos esclavos adquirieron tierras. Sin embargo, eso sucedió dentro o cerca del área de la costa, por varios motivos. En primer lugar, ésa era la región en que la tierra era más fértil y accesible. En segundo lugar, había tierras disponibles allí y, además, la población podía tener acceso a bienes de consumo (importados). Estas circunstancias surgieron porque en el periodo previo a la abolición de la esclavitud y durante la misma —en parte en espera de futuras escaseces de mano de obra y en parte como resultado de ellas— muchas de las haciendas marginales y relativamente ineficientes fueron abandonadas. Por otra parte, en los 25 años posteriores a 1838, cuando el giro hacia el libre cambio en el imperio británico se halló en su cumbre y cuando se redujo la protección del imperio, la industria azucarera sufrió una de sus depresiones periódicas debido a los bajos precios de ese producto en el Reino Unido. Por consiguiente, grandes cantidades de tierra llegaron a estar disponibles a bajo precio, de manera que muchos antiguos esclavos pudieron

adquirir pequeñas parcelas con lo que habían ahorrado después de unos cuantos meses de trabajo asalariado. Otros recurrieron a la ocupación ilegal, y en muchos otros casos hubo grupos de personas que se juntaron para comprar extensiones considerables, que luego se repartieron en parcelas o se trabajaron con base en principios cooperativos rudimentarios. Esto, que llegó a denominarse el "movimiento de las aldeas", fue importante para el subsiguiente modelo de desarrollo rural y para el rumbo ideológico que habrían de seguir los gobiernos de Guyana más de un siglo después. Fue notable por su rapidez, el alcance de su expansión y su éxito inicial.

Sin embargo, ni la plantocracia ni el Ministerio de Colonias —cada vez más alarmado— podían permitir el florecimiento de esa tendencia, pues constituía una amenaza para los cimientos mismos de la economía colonial de Guyana. En realidad, el efecto que este movimiento tuvo sobre la rentabilidad de las plantaciones fue lo que forzó al Ministerio de Colonias a hacer concesiones a favor de la plantocracia, y a persuadirla gradualmente para que apoyara sus intentos de frenar la migración desde las haciendas, a fin de asegurar una oferta adecuada de mano de obra asalariada. Con esa convergencia de puntos de vista, disminuyó el carácter ambivalente de las políticas del Estado que había privado entre 1834 y aproximadamente 1860. Dicho periodo de transición reflejó una lucha en relación a cuál era la forma más apropiada del modo de producción capitalista, contienda que llegó a su fin con la aceptación de controles semifeudales. Con la imagen de un cuerpo de pequeños terratenientes en florecimiento, las autoridades coloniales insistieron al principio en una transición más completa hacia un mercado de trabajo asalariado "libre", en tanto que los plantadores se dieron cuenta de que, en vista de las extensiones tan enormes de tierra disponible y la ignominia relacionada con el trabajo realizado en las plantaciones, se daría un incremento muy marcado en los salarios, aumento que pocas haciendas estaban en condiciones de sufragar. A su vez, las autoridades coloniales se percataron del hecho de que los ingresos coloniales se basaban en la rentabilidad de las plantaciones, de modo que a raíz de un intenso cabildeo por parte de comerciantes de las Antillas en el Reino Unido, se pospuso el advenimiento de un mercado de trabajo libre.

Con el propósito de acrecentar la oferta de mano de obra para las haciendas, la plantocracia persiguió una estrategia dual. Su intención fue imponer severas restricciones sobre el acceso a la tierra y al mismo tiempo conseguir una fuente adicional de mano de obra "no libre" por medio de la inmigración de trabajadores por contrato.

El acceso a la tierra

En el momento de la emancipación, la mayor parte del país —incluyendo todo el vasto interior— fue designada como tierras de la Corona. El considerable grupo de plantaciones de diversos tamaños (entre las que figuraban algunas que habían sido abandonadas poco antes), estaba ubicado predominantemente en las áreas costaneras. Además, había una cantidad relativamente limitada de tierras, anexas en buena parte a las haciendas, que se había reservado como pequeñas parcelas para la agricultura campesina de alimentos básicos. Al efectuarse la emancipación, la plantocracia hizo esfuerzos por retener el control de la tierra. Incluso en 1838, el gobernador Light expresó su determinación de restringir la colonización de la tierra, y aseveró ominosamente:

> Si algunos individuos sin capital se consideran con el derecho de exigir tierras, que no las posean sin que se impongan restricciones tales que se sientan inducidos a reflexionar un poco antes de abandonar las regiones más densamente pobladas para dirigirse al interior. (Farley, 1953-54, p. 97.)

Con el subsiguiente crecimiento del campesinado en los años cuarenta del siglo XIX, el objetivo inmediato de los plantadores fue la disolución del movimiento de las aldeas y, en especial, de las aldeas "comunales", que estaban integradas por grupos de antiguos esclavos que compraban en conjunto extensiones de tierra y, a menudo, haciendas completas que habían sido abandonadas. Para las haciendas, hubo menos motivos para alarmarse en el caso de las que se han denominado aldeas "propietarias", es decir, aquéllas que estaban ligadas virtualmente a las haciendas y que constituían un medio cómodo para atar a los trabajadores a las mismas (véase Young, 1958). Las aldeas comunales representaban el verdadero peligro, pues contenían los gérmenes de comunidades independientes y económica y socialmente viables.[6] Las haciendas y los oficiales coloniales se propusieron destruir justamente estas iniciativas.

En un principio estos intentos destacaron por su falta de éxito. Ya para 1852, la mayoría de los habitantes poseían tierras o las habían colonizado. Sin embargo, en ese entonces la ofensiva de la plantocracia estaba cobrando ímpetu y, de hecho, el movimiento de las aldeas llegó a su cumbre en 1848. En su embestida figuraron medidas legales y extralegales. A fin de desanimar la colonización en el interior, las autoridades es-

[6] Una importante razón de esto fue el hecho de que la tierra de la región costanera requería planes sistemáticos para el drenaje y el riego los cuales se basaban en la organización a nivel comunal y cuya realización era relativamente poco probable en aldeas que estaban integradas por pequeños agricultores individualistas.

tipularon que las tierras de la Corona —es decir, la mayor parte de las tierras que no eran propiedad de las haciendas— sólo podían adquirirse en parcelas de 100 acres (unas 40 ha) como mínimo. Posteriormente elevaron esa cifra a 500 acres (200 ha). Además, aunque buena parte de las tierras de la Corona estaban situadas en el interior (subdesarrollado y accesible sólo en parte), se fijó el precio de dichas tierras muy por arriba del de otras, muchas de las cuales evidentemente eran más fértiles. En efecto durante los años cuarenta, de acuerdo con la renuencia oficial a aceptar que los antiguos esclavos adquirieran tierras de la Corona, los campesinos tuvieron que pagar —en promedio— aproximadamente 25 veces la cantidad desembolsada por los plantadores, según los cálculos de uno de éstos (véase Adamson, 1972, p. 164). Ya para los años sesenta, se fijó el precio de las tierras de la Corona en cerca de cinco veces el de las tierras que se estaban vendiendo en otras partes de Guyana.

Se contuvo a las aldeas comunales en forma más directa cuando en 1853 un ordenamiento prohibió la compra mancomunada de tierras por grupos de más de 20 individuos; en 1856 ese límite se redujo a 10. Por medio de otro reglamento las aldeas comunales fueron convertidas en parcelas poseídas por individuos. En este caso la ley estipuló que si un grupo de más de 10 personas poseía tierras, éstas tenían que ser seccionadas y avaluadas para los impuestos de mantenimiento. Eso dio lugar a un patrón de fragmentación de la tierra que tuvo un efecto perdurable sobre el subdesarrollo de las fuerzas productivas en la agricultura no hacendaria, ya que al seccionarse las aldeas cooperativas se asignaron a los campesinos —a nivel individual— pequeñas franjas de tierra de "buena", "regular" y "mala" calidad, según su participación en la aldea cooperativa. A menudo las partes de la parcela compuesta se encontraban en extremos opuestos de la aldea.

Otras medidas que podemos mencionar fueron los esfuerzos por impedir que los campesinos adquirieran tierras cerca de las haciendas. Aquí la intención fue forzarlos a ser contratados como trabajadores asalariados en las propias haciendas. No obstante, esto tuvo el efecto de obligar a muchos a trasladarse al interior (*ibid*, p. 35). Las plantaciones incluso organizaron la destrucción de árboles frutales, tierras para el cultivo de alimentos básicos y áreas para la pesca, como parte de la estrategia general que buscaba asegurar que los campesinos dependieran de los ingresos basados en el trabajo asalariado para su subsistencia. Por su parte, las autoridades coloniales —presionadas por los hacendados— expulsaron, a la fuerza, a los invasores de las haciendas abandonadas o de tierras de la Corona no colonizadas. Además, cuando los campesinos trataron de establecer asentamientos fuera de las haciendas en lo que se ha llamado el "movimiento de arroyos y ríos", las autoridades les enviaron cuadrillas de allanamiento que incendiaron sus tiendas y arruinaron sus cosechas (véase Farley, 1953-1954). Estos métodos opresivos ayu-

daron a alcanzar el objetivo de los plantadores. El interior del país no fue colonizado de modo extenso y la gran mayoría de los campesinos se vieron forzados a permanecer en las aldeas cerca de las haciendas, en propiedades fragmentadas que no fueron suficientes para proporcionar más que un ingreso de subsistencia sumamente limitado. Frente a demandas adicionales, tales como la renta y los impuestos, y a una inhabilidad para desarrollar la infraestructura esencial para una utilización productiva de la tierra dentro del contexto ecológico de Guyana, los campesinos se enfrentaron a un estancamiento que, sin duda, fue maquinado. Así, se volvieron dependientes del trabajo asalariado para lograr un ingreso de subsistencia que siquiera se acercara a un nivel adecuado.

Después de estropear la economía de las aldeas comunales y de crear las bases de un campesinado dependiente, la plantocracia aumentó aún más su control sobre la tierra. En parte, su propósito era incrementar la producción en las haciendas, pero difícilmente fue la razón principal, pues conforme su posesión y control de la tierra aumentaba, disminuía la proporción de ésta que se dedicaba a la caña de azúcar o a otros cultivos producidos en las haciendas. Este incremento en el control tuvo dos objetivos más: asegurar una oferta adecuada de mano de obra y aumentar la tasa de explotación al "comprimir" a los campesinos en una extensión más pequeña de tierra, con lo cual se facilitaron rentas más altas y salarios más bajos, aumentando —a su vez— el excedente acumulado por las haciendas. Sin embargo, los medios empleados para negar a los campesinos el acceso a la tierra e impedir que desarrollaran las fuerzas de la producción deben verse como sólo una parte de la doble estrategia adoptada por la plantocracia con el propósito de obtener una oferta de mano de obra de bajo costo; la otra tuvo que ver con un incremento en la oferta a través del trabajo por contrato.

El trabajo por contrato

En el periodo inmediatamente posterior a la emancipación, por mandato del imperio, los plantadores guyaneses no pudieron promulgar leyes sobre la vagancia y sobre los "obreros situados", que ataran a los antiguos esclavos a las haciendas. En esa época se estaban estableciendo libertades burguesas en la Gran Bretaña (la Ley de Pobres de 1834 acababa de remplazar al Sistema de Speenhamland) y el Ministerio de Colonias, durante un tiempo corto y nunca de manera totalmente constante, se ocupó más de la "creación de la libertad personal y política para la clase emancipada que de la preservación de la prosperidad económica" en Guyana.[7] Fue necesario el cabildeo extenso de comerciantes an-

[7] Véase Green (1969, p. 65). Sobre el significado del sistema de Speenhamland, véase Standing (1981).

tillanos y una depresión en la industria azucarera para inducir una reafirmación de los controles sobre la mano de obra, por medio de la cual se habrían de imponer severas restricciones sobre la migración interna.

El sistema de trabajo por contrato fue creado entre 1840 y 1854, conforme las presiones sobre el Ministerio de Colonias se hicieron cada vez mayores. Así, ya para el comienzo de los años sesenta, se había convertido en el soporte principal de la economía de plantaciones (véase Lawrence, 1965, pp. 9-27). Aunque se importaron personas de otras nacionalidades tales como chinos, portugueses, etc. como parte de una política intencional para integrar una fuerza de trabajo racialmente diversa y —por lo tanto— dividida, la mayoría de los trabajadores bajo contrato provinieron del subcontinente índico. La adopción de un sistema de mano de obra bajo contrato puede considerarse como el modo específico de adueñarse del excedente que mayor eficacia tuvo. En esa época, el trabajo asalariado y "libre" no era compatible con las ganancias elevadas debido a la escasez de mano de obra y a la disponibilidad de la tierra (pese a los intentos continuos de los hacendados por restringir el acceso a la misma). No era viable recaer en alguna forma del modo de producción feudal (basada en la producción por los campesinos y en una transferencia del excedente principalmente a través de la renta) debido al relativamente alto nivel de productividad que se podía alcanzar mediante la producción de gran escala en las haciendas con base en una concentración de los trabajadores y en una división de trabajo bastante desarrollada. Así, el trabajo por contrato representó un arreglo apropiado.[8]

Los costos de importación de trabajadores bajo contrato fueron sufragados en parte por los plantadores que los contrataron y en parte por el gobierno, que los subvencionó mediante el sistema fiscal, con lo que se transfirió una porción de los costos a la población no relacionada con las haciendas. Los trabajadores bajo contrato estaban obligados a laborar doce horas al día, tenían derecho a cierta previsión social y, de acuerdo con reglamentos estatutarios, recibían un salario que se determinaba según lo que se pagaba a otros trabajadores que realizaban labores similares. Empero, es evidente que la existencia misma de los trabajadores bajo contrato causó una disminución en el salario necesario para conseguir mano de obra asalariada "libre". Una consecuencia de esto consistió en que los "criollos", o antiguos esclavos, no fueron contratados para muchas faenas en las haciendas, pues al excluirlos virtualmente fue posible mantener, en un nivel reducido, los salarios de los trabajadores bajo contrato.

Durante el periodo en que los inmigrantes tenían que prestar sus

[8] Entre los años sesenta del siglo pasado y 1891, los inmigrantes fueron responsables de todo el incremento en la fuerza de trabajo. Durante ese periodo probablemente hubo un descenso natural en la población (véanse Robert y Johnson, 1974, p. 74).

servicios como mano de obra bajo contrato (generalmente, de cinco años), las haciendas intentaban asegurar (y normalmente tuvieron éxito en sus intentos) que éstos tuvieran que permanecer como obreros en las mismas al finalizar el periodo en cuestión. Eso se debió al costo inicial de la contratación y al hecho de que los reglamentos estipulaban que las haciendas estaban obligadas a costear el pasaje de regreso a la India o al país de origen, cualquiera que éste fuera. Por consiguiente, las haciendas manipularon las condiciones de contratación a fin de prolongar el periodo de empleo forzoso, o bien, ofrecieron incentivos para la recontratación o, posteriormente, para la colonización como agricultores campesinos. Dichas maniobras asumieron diversas formas, a veces ingeniosas y en ocasiones inhumanas. Con mucha frecuencia los trabajadores fueron forzados a estar siempre endeudados. De esta manera, como se les pagaba a destajo (según las tareas realizadas), las variaciones en los precios del azúcar o en el costo de adquirir nuevos elementos de la fuerza de trabajo daban lugar a condiciones laborales más estrictas y a una reducción en los ingresos netos, con lo que se veían obligados a pedir adelantos para cubrir los costos de su subsistencia. Se multaba a los trabajadores por labores realizadas de modo supuestamente no satisfactorio o cuando no podían cumplir los requerimientos de producción —fijados en niveles muy poco realistas—, mientras que las haciendas podían extender el periodo del contrato obligado si se juzgaba que el trabajo del individuo no era aceptable. Pese a la protección simbólica proporcionada por las autoridades coloniales, hubo pocos controles sobre el poder de las haciendas. Tal como el procurador mismo confesó en 1877, el gobierno "no estaba nada enterado" de cómo se administraba la justicia fuera de las principales áreas urbanas de Georgetown y New Amsterdam (véase Adamson, 1972, p. 145).[9] En tales circunstancias, los trabajadores bajo contrato fueron maltratados y desmoralizados; y debido a su endeudamiento fueron compelidos a volver a firmar un contrato por otro periodo, tendencia que se fomentó aún más con el pago de una bonificación para quienes así lo hicieran, una suma justamente equivalente a la que uno requería para adquirir una vaca o bien, albergar la esperanza de hacer suficientes ahorros para comprar más tarde su independencia como agricultor campesino.

La transición hacia el trabajo "libre" (1864-1917)

Ya hacia 1864, la plantocracia había reafirmado un eficaz control político y económico, con la ayuda de los ascendentes precios del azúcar. El

[9] Un rasgo típico del feudalismo que Dobb identificó en su clásico estudio de la transición de este sistema al capitalismo era "la posesión, por un señor, de funciones judiciales o cuasijudiciales en relación con la población dependiente" (véase Dobb, 1963, p. 37).

siguiente periodo fue de consolidación, y se caracterizó por una creciente monopolización. En 1838, había 308 haciendas azucareras; 15 años después, tras la larga crisis en la industria azucarera y durante la transición hacia el nuevo modo de producción, había 173; para 1884, año en que una nueva crisis ya había afligido a la industria, había 105. En 1904, sólo había 46. En 1900, fue fundada la empresa productora de azúcar y fletadora Booker McConnell; posteriormente llegó a ser tan hegemónica que muchos guyaneses se referían a su país como "la Guyana de Booker".[10]

La fusión de haciendas contiguas a finales del siglo XIX constituyó, en buena medida, un reflejo del proceso por medio del cual las plantaciones más grandes absorbieron a las más pequeñas. La desaparición de las haciendas marginales se manifestó en el hecho de que entre 1852 y 1884, el tamaño promedio de las mismas subió de 256 a 757 acres (104 y 306 ha, respectivamente) (véase Adamson, 1972, p. 202). La consolidación reflejó un desarrollo de las fuerzas productivas, pues la introducción de maquinaria —especialmente después de 1880— y la construcción de grandes fábricas centrales, implicaron economías de escala que socavaron la capacidad de las haciendas más pequeñas para competir. En 1849 había 180 fábricas esparcidas en toda la región costanera, pero ya en 1896 sólo había 64 (véase Government of British Guiana).

Ese proceso fue facilitado por el éxito que la plantocracia tuvo en conseguir una fuente de mano de obra no libre y en controlar la utilización de la tierra. Conforme el control monopolista aumentaba, también se hacía más frecuente la subutilización de la tierra en poder de las plantaciones. Ya para 1884, se calculó que alrededor de 43% de la tierra protegida por diques propiedad de las haciendas azucareras se conservaba sin cultivar (véase Adamson, 1972, p. 259).

Sin embargo, en ese periodo los requerimientos de las haciendas se modificaron. Cabe subrayar, sobre todo, que a partir de los años setenta del siglo XIX se cuestionó cada vez más la necesidad de recurrir a mano de obra bajo contrato, en parte porque la monopolización de la tierra, el crecimiento de la población y el estancamiento inducido habían dado lugar a una creciente población excedente relativa y, en parte, porque las innovaciones tecnológicas habían convertido el empleo en la industria azucarera en una actividad mayormente estacional. En lugar de un requerimiento bastante uniforme a lo largo del año, se necesitaba la mano de obra principalmente para recolectar y moler los cultivos. El mantenimiento de mano de obra bajo contrato durante el año entero se volvió

[10] Los vínculos entre Hermanos Booker y el señor McConnell (un hacendado) comenzaron en los años cuarenta del siglo pasado. Cuando la compañía fue establecida formalmente en 1900, fue responsable del funcionamiento de la cuarta parte de las haciendas azucareras de la colonia (véase Booker McConnell Ltd., 1955).

innecesariamente costoso y, en relativamente menor grado, también el empleo de mano de obra eventual. Pero la plantocracia sólo podría sancionar la abolición del trabajo bajo contrato si podía tener la seguridad de obtener mano de obra "libre" en el momento apropiado, por un salario lo suficientemente reducido que le permitiera tasas altas de utilidades.

Si bien los años setenta de ese siglo constituyeron una etapa de innovación tecnológica en la industria azucarera, después de un periodo de precios y costos ascendentes del producto en cuestión, las innovaciones en sí contribuyeron a una reducción en el empleo y en los salarios. El descenso de éstos fue acelerado en gran parte por la baja repentina de los precios del azúcar a mediados de los años ochenta. Además, puesto que otros trabajadores se resignaron entonces a aceptar menos del salario mínimo fijado por ley para los trabajadores bajo contrato, estos últimos a menudo estaban subempleados. Así, tal como la relativa ineficacia del modo de producción basado en la esclavitud había precipitado su propio colapso medio siglo antes, fue la relativa ineficacia del sistema de trabajo bajo contrato lo que condujo a su sustitución por un sistema de mano de obra asalariada libre. En parte debido al resentimiento de algunas haciendas, en los años setenta del siglo XIX llegó a su fin la práctica de la "recontratación".[11] De allí en adelante, el crecimiento de la población rural excedente redujo los costos relativos de la mano de obra asalariada libre, de modo que ya para 1917 apenas hubo resistencia para abolir el trabajo bajo contrato.[12]

Al mismo tiempo, los esfuerzos hechos por reducir los costos de la mano de obra dieron lugar a un giro en las políticas agrarias: desde la franca restricción hasta la cesión controlada y estrictamente limitada de la tierra. Reflejando, en un principio, su deseo de retener una oferta adecuada de mano de obra y de evitar los costos de los viajes de regreso, la plantocracia animó a los trabajadores inmigrantes a establecerse en Guyana una vez que se hubiera finalizado su periodo de prestación de servicios laborales bajo contrato. No obstante, las razones más importantes fueron el deseo de aminorar los costos de la subsistencia de los trabajadores y la necesidad de absorber a la creciente población excedente. Así, los intentos por estimular la colonización de los inmigrantes propiciaron la expansión de un campesinado que cultivaba alimentos y los vendía a los trabajadores de las haciendas, quienes de otro modo habrían tenido que dedicar tiempo a la labranza de las parcelas reservadas

[11] La prohibición de la "recontratación" representó en parte un reconocimiento oligopsonista de una tendencia competitiva hacia el aumento en los pagos de "bonificación" por recontratación. El resentimiento se debió al hecho de que unas cuantas haciendas podían atraer a los trabajadores de otras por medio de bonificaciones más generosas.

[12] El trabajo bajo contrato llegó a su fin formalmente en 1921, año en que el último grupo de trabajadores terminó el periodo de su contrato.

para ese fin en lugar de invertir su fuerza de trabajo en la producción de azúcar. Como William Russell, el plantador más prominente de la época, comentó: "En realidad, lo que ha resultado de la descontinuación de la recontratación es, más bien, una división del trabajo en lugar de un retiro efectivo de la mano de obra de las haciendas" (citado en Adamson, 1972, p. 134). Dicho de otra manera, propició una ampliación de la producción alimentaria y, por ende, precios más bajos, lo cual —a su vez— redujo el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que aumentó la fuerza de trabajo disponible de aquéllos que estaban ocupados en las haciendas.

La manifestación más significativa de un cambio en las políticas consistió en la cesión de tierras de la Corona con el propósito de establecer "pueblos de indios"* a fin de absorber al creciente número de inmigrantes fuera de las haciendas (véase el cuadro 2). Esto fijó el precedente para casos de ocupación de la tierra, que llegaron a ser un motivo de interés de las autoridades a lo largo del siglo XX. Los programas iniciales no tuvieron éxito, en parte porque las parcelas eran demasiado pequeñas y las condiciones para ser miembro de ellos, demasiado restrictivas.[13] Sin embargo, en los años ochenta del siglo XIX se dio un mayor impulso a la colonización de tales aldeas cuando las haciendas se preocuparon cada vez más por los costos, conforme su posición competitiva en el mercado mundial se fue viendo amenazada aún más y conforme la creciente estacionalidad del trabajo en las haciendas y la creciente mecanización disminuyeron, por mucho, el insumo potencial de trabajo de los obreros marginales, especialmente el de las mujeres y los niños. Con la necesidad de reducir los salarios a consecuencia de una depresión en los precios del azúcar, las haciendas tenían mucho interés en asegurar que los trabajadores produjeran una mayor proporción de sus requerimientos de subsistencia.

De esta manera, a partir de los años ochenta del siglo pasado, empezando en realidad con un ordenamiento promulgado en 1882 que permitió una mayor adquisición de tierras de la Corona, los terrenos que anteriormente habían estado inaccesibles fueron siendo cedidos paulatinamente a una creciente población campesina: Empero, dado el pequeño tamaño de las parcelas otorgadas a los inmigrantes de la India y dada también la ubicación de las aldeas cerca de las haciendas, fue evidente que las autoridades estaban preocupadas por mantener una situación de estancamiento inducido y obligaban al campesinado a depender de los

* N. de la T.: los indios a que se refiere el autor son oriundos de la India y no los indígenas americanos así llamados también.

[13] Incluso se hizo el primer intento en 1871; la primera aldea de indios fue poblada en el año 1880, cuando se concedieron a familias de la India pequeñas parcelas para el cultivo, por las cuales pagaban un modesto impuesto anual. Este plan no tuvo éxito.

ingresos salariales del empleo en las haciendas, prácticamente sin tomar en cuenta el nivel salarial. El objetivo consistió en mantener y extender a la población rural, y en resistir a la migración al atar a los trabajadores semiproletarizados a las áreas de las haciendas.

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE INMIGRANTES ASIÁTICOS EN GUYANA, 1861-1881

Año	*Número de haciendas*	*Número de de aldeas y y asentamientos*	*Urbano*	*Rural*	*% que no estaba en las haciendas*
1861	23.401	533	700	24 704	5.2
1871	50 420	3 215	1 466	55 101	8.4
1881	64 326	17 441	3 396	85 163	24.2

FUENTE. *Census of British Guiana, 1861, 1871, 1881.*

Aparte de los asentamientos de aldeas, se cedieron otros terrenos por medio de una Ordenanza de Tierras de la Corona de 1887, aunque el precio y las condiciones de compra se fijaron más allá del alcance de los campesinos, con la importante excepción de tierras que se hallaran a diez millas o menos del camino público que comunicaba a las haciendas a lo largo de la costa. En 1894, pese a la violenta oposición de los plantadores, se introdujo una política agraria más liberal que en gran medida reflejó la creciente fuerza política de los intereses mercantiles. Finalmente en 1903, un ordenamiento de Tierras de la Corona formalizó el sistema de tenencia de la tierra. Este último habría de permanecer como la base de la legislación agraria en el país y tendría consecuencias duraderas para el estancamiento en el medio rural y, por ende, para los patrones de migración.[14]

La cambiante política agraria coincidió con un giro en las actitudes oficiales hacia la producción agrícola. Fue durante esta época que el arroz llegó a ser, por vez primera, un importante "cultivo de los campesinos". Cuando la Gran Bretaña adquirió Guyana, ésta cosechaba más algodón que cualquier otro país del mundo y era el productor de café más importante del imperio británico. Empero, a partir de entonces el azúcar desplazó a los otros cultivos de exportación. Durante el siglo XIX, aumentó la especialización agrícola hasta que el algodón, el café y el cacao —todos otrora cultivos principales— dejaron de ser importantes.[15] Fuera

[14] Puesto que sus efectos se sintieron principalmente en los periodos subsiguientes, se discuten los detalles en la próxima sección del presente trabajo.

[15] En 1828 había 174 plantaciones que cultivaban algodón y café. Ya para 1849 sólo había 16, y posteriormente éstas también fracasaron.

de las haciendas, los campesinos pudieron haber iniciado una diversificación a fin de abarcar una amplia gama de cultivos para el mercado. Si hubieran tenido forma de hacerlo, es casi seguro que la acumulación primaria habría dado lugar a alguna modalidad de capitalismo agrícola, con una diferenciación de clases y el crecimiento de un sector que compitiera con las haciendas para ganarse a la fuerza de trabajo. Las haciendas impidieron semejante situación. Les convino obligar a los campesinos a producir cultivos de subsistencia que reducirían el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que los forzaron a depender del empleo en las haciendas.

A mediados del siglo XIX, se indujo a los campesinos a concentrarse en la producción de "alimentos básicos" y caña de azúcar, gracias a una combinación de restricciones oficiales sobre la producción de ciertos cultivos para el mercado, así como a la falta de mercados, la presencia de alimentos importados baratos, el sistema de tenencia de la tierra y la fragmentación de las propiedades de los campesinos.[16] Irónicamente el arroz, que habría de ser producido de modo más extenso que cualquier otro cultivo durante el siglo XX, fue prohibido, si bien se importó de la India y de Birmania (véase Masefield, 1950). No obstante, en las postrimerías del siglo pasado la plantocracia se percató de que la producción de arroz convendría a sus intereses, pues el cultivo de este cereal por parte de los campesinos sería un medio ideal para reducir el costo de la subsistencia y, por ende, el salario necesario en las haciendas, al mismo tiempo que produciría una fuente de ingresos y empleo que no competiría con las haciendas. Hubo varias razones para que la plantocracia apoyara la producción de arroz. En primer lugar, era un cultivo idóneo para las tierras llanas y bajas de las aldeas y para la agricultura campesina. Los ingresos obtenidos por medio de su cultivo eran reducidos y otros productos agrícolas requerían considerables inversiones en infraestructura, notablemente instalaciones comunales de drenaje. En segundo lugar, el arroz era un cultivo de subsistencia y a la vez requería insumos de mano de obra que estacionalmente se complementaban con los de las haciendas azucareras. Así, era muy apropiado que las haciendas fomentaran ese cultivo, pues con ello disminuían los salarios y se mantenía la oferta de mano de obra rural. Tal como se observó en un informe oficial de 1949:

> La parcela para la subsistencia y la de arroz están estrechamente vinculadas en la economía del trabajador de la hacienda... los requerimientos del azúcar y del arroz sólo entran en conflicto durante la temporada de cosecha en otoño, cuando las haciendas —frente a una escasez de mano de obra a lo

[16] El mercado era pequeño en parte porque los trabajadores de las plantaciones contaban con sus propios huertos, las ciudades eran de tamaño reducido y no había oportunidades en cuanto a un mercado de exportaciones (véase Smith, 1964, p. 308).

largo de tres semanas— planean sus tareas de segar y moler con eso en mente (véase Commission of Inquiry into the Sugar Industry of British Guiana, 1949, p. 139).

La siembra de arroz en pequeña escala se amplió de modo dramático a fines del siglo XIX. La superficie bajo cultivo pasó de unos 2 500 acres (unas 1 012 ha) en 1888 a 15 020 acres (unas 6 079 ha) en 1903 y a 61 200 (unas 25 mil hectáreas) ya para el año 1919 (véase Smith, 1957, p. 502). Estimulado por la emergente clase mercantil, el arroz fue exportado por vez primera en 1903. Como un modo de retener a una población campesina, el método resultó ser provechoso en un principio, pero la expansión de este cultivo habría de tener un efecto duradero sobre la economía rural, pues exacerbó la emigración rural y la subutilización de la mano de obra.

El estancamiento inducido y las políticas del Estado durante el siglo XX (1917-1977)

Para 1917, ya se habían establecido los contornos económicos de Guyana. El azúcar y el arroz eran los cultivos principales, había una subutilización crónica de la tierra, existía una población excedente y las relaciones de producción mantenían un estado de estancamiento inducido fuera de las haciendas, apoyado por los aparatos legislativo y administrativo. La población se concentraba en la región costera, y desde ella se daba una migración insignificante hacia el resto del país. Solamente Georgetown y New Amsterdam, ambas en la costa, recibieron un flujo sustancial de migrantes, que se originaba en la creciente población excedente.

Sin embargo, la proporción de habitantes que vivían en áreas urbanas no se había incrementado en el último medio siglo y el cambio más notable en la distribución de la población fue el giro, a partir de las haciendas, hacia los pueblos y áreas de colonización de tierras, que para inicios del siglo XX ya representaban más de la mitad de la población total (véase el cuadro 3). El descenso abrupto de la población ubicada en las haciendas fue reflejo de los decrecientes requerimientos de mano de obra y del concomitante crecimiento de una población rural excedente.

Aun así, la monopolización y subutilización de la tierra siguió aumentando. Las plantaciones fueron consolidadas en dos empresas multinacionales (Booker McConnell, que ya para los años cincuenta de este siglo controlaba alrededor de 90% de la producción nacional de azúcar, y Jessels). Entre las dos, poseían vastas extensiones del país y arrendaban grandes terrenos del Estado por una "bicoca". Así, el número de fábricas fue decreciendo constantemente hasta que hubo sólo 11 en fun-

cionamiento en los años setenta. Mientras tanto, disminuyó la utilización de la tierra. Ya para los años treinta, según una estimación, alrededor de la mitad de la superficie de las plantaciones estaba sin labrar (véase Thomas, 1977). En 1949 una estimación oficial sugirió que de los 155 mil acres (unas 63 mil hectáreas) propiedad de las 21 haciendas azucareras, solamente unos 60 mil acres (24 mil has) estaban cultivados con caña (véase Commission of Inquiry into the Sugar Industry of British Guiana, 1949, p. 6). Posteriormente, esa cifra subió un poco, pero siguió representando sólo una proporción modesta de la superficie total que controlaban las haciendas.

Por otra parte, en el siglo XX las plantaciones ya no eran los únicos grandes terratenientes. El nuevo factor importante fue el surgimiento de inmensos conglomerados mineros, que habían adquirido derechos sobre grandes áreas del país hacia fines del siglo XIX. Después de 1917, las compañías multinacionales de bauxita adquirieron de vastas extensiones de tierra. Las dos empresas norteamericanas en cuestión obtuvieron derechos sobre la tierra, lo cual les facilitó la obtención del permiso exclusivo para explorarla. Mas el área que adquirieron siempre fue sumamente desproporcionada en comparación con la producción de las compañías. De hecho, en 1969 se estimó que una empresa tardaría al menos 30 años para explotar sus reservas existentes (véase Senate of Canada, 1969, p. 21). Ese mismo año se calculó que varias compañías poseían unos 2.6 millones de acres (1.05 millones de hectáreas) para la posible exploración. En buena medida, se trataba aquí de las compañías de bauxita, aunque en algunos casos eran empresas dedicadas a la exploración de diamantes y otros minerales. Se tenían unas 21 700 millas cuadradas adicionales para la detección de yacimientos probables de petróleo y 10 585 millas cuadradas para minerales radiactivos (véase Cooperative Republic of Guyana, 1971, p. 8). Es preciso considerar esas cifras dentro del contexto de una estimación hecha en el mismo informe, en el sentido de que aproximadamente 900 millas cuadradas estaban dedicadas al cultivo y que, si bien gran parte de las tierras fuera de uso que estaban en manos de las empresas multinacionales no eran apropiadas para la siembra, especialmente cerca del pueblo de Mackenzie —un centro de bauxita—, se clasificaba a grandes áreas como idóneas para la producción de una amplia gama de cultivos.

Un segundo medio —y, en función de la *cantidad* de tierra en cuestión, un medio más importante— por el que se negó a los campesinos el acceso a la tierra, fue la serie de reglamentos estatales que restringieron la adquisición de tierras de la Corona e impidieron el desarrollo de las mismas. Los ordenamientos de los años cincuenta del siglo XIX habían impuesto severas restricciones sobre la capacidad de los campesinos para establecerse en tierras de la Corona, algunas de las cuales no fueron cedidas hasta las postrimerías de ese siglo. Sin embargo, el

Ordenamiento de Tierras de la Corona de 1903 fue el que ayudó a perpetuar el estancamiento en el medio rural fuera de las haciendas y, por lo tanto, favoreció el lento flujo de migración hacia los centros urbanos en el siglo XX.

No es necesario detenernos para dar una explicación detallada del Ordenamiento de 1903. Los puntos sobresalientes del mismo son que delineó cinco tipos de tenencia de la tierra (concesiones absolutas, concesiones provisionales, contratos de arrendamiento, licencias y permisos) y que el Estado retuvo el control sobre las tierras de la Corona de un modo que, a la larga, coadyuvó a su continuo subdesarrollo. En realidad se hicieron muy pocas concesiones absolutas (o sea, transferencias definitivas de la propiedad). Éstas fueron el único tipo de tenencia que no imponía restricción alguna sobre el comprador. En el caso de las concesiones provisionales, los concesionarios tenían que ocupar la tierra en forma "provechosa" durante el periodo en que se estaba pagando el precio de la compra. Dicho de otra forma, se tenía que labrar la tierra inmediatamente y quedaba a discreción del gobierno si la confiscaba o no. Eso significó para los compradores el tener que enfrentar un largo periodo de incertidumbre, especialmente porque antes de 1917 la ley romano-holandesa en vigor no reconocía los derechos del inquilinato y, por lo tanto, los arrendatarios no podían hacer valer sus derechos individuales frente a la Corona. Una cláusula que aparecía en todos los contratos de arrendamiento de tierras de la Corona subrayaba la necesidad de una ocupación provechosa, aunque por otro lado desanimaba la inversión en mejorías de la tierra dado el corto plazo de muchos de dichos contratos. Aun así, tales contratos fueron mejores que las licencias, que se expedían simplemente "según la voluntad del concedente", y que los permisos, que eran de duración corta y restringida.

De esta manera, la legislación relativa a las tierras de la Corona fue totalmente inaceptable desde el punto de vista de los campesinos. No obstante, eso nos lleva a un mal más generalizado, a saber, que a lo largo de la historia de Guyana el desarrollo rural ha sido obstruido por el hecho de que los títulos de propiedad de la mayor parte de las tierras no han estado claros, debido a la ausencia de mecanismos eficaces para su registro. Durante mucho tiempo, eso sirvió a los intereses de las haciendas. La ausencia de títulos seguros desalentó la ocupación de las tierras y, quizá lo que es más importante, las inversiones que habrían elevado la productividad de las mismas; desalentó también la siembra de cultivos de alto rendimiento a largo plazo o en forma permanente y dificultó para los pequeños agricultores la obtención de préstamos para llevar a cabo sus inversiones, debido a una falta de garantías de pago efectivas.

A fines del siglo XIX, se estimó que 400 mil acres (unas 162 mil hectáreas) de tierras en manos de particulares no podían ser colonizadas de modo adecuado debido a la incertidumbre del título (véase Adamson, 1972,

p. 259). Como reflejo de la creciente presión ejercida por grupos comerciales, en 1897 se promulgó un ordenamiento fiscal para gravar los terrenos "destruidos", con el propósito de estimular el cultivo de la tierra y poner fin a las reclamaciones de aquellos individuos que no tuvieran el título correspondiente. Sin embargo, no se creó ningún mecanismo eficaz para la recaudación y el ordenamiento de referencia fue derogado en 1900. En 1897, el jefe del Departamento de Tierras de la Corona informó al presidente de la Comisión Real de las Antillas lo siguiente:

> No es tan fácil adquirir tierras a nivel particular, puesto que buena parte de ellas está "congelada" y debido también al hecho de que los títulos de las tierras en las orillas de los ríos no se están determinando de modo satisfactorio. Los títulos no se definen.

Más de 70 años después, un comité designado por el gobierno para estudiar el patrón de utilización de la tierra observó que "muchas tierras en manos de particulares siguen estando 'congeladas', por diversos motivos" (véase Cooperative Republic of Guyana, 1970, vol. I, p. 1). En 1971, cuando el comité terminó su análisis, posiblemente 60% de todas las tierras particulares carecían de un título registrado o estaban sujetas a la ocupación ilegal o a más de una reclamación (*ibid.*, 1970, vol. II, pp. 2-3). En el informe se llegó a la conclusión de que la situación constituía un fuerte obstáculo para desarrollar una agricultura intensiva.

Con títulos dudosos y sin poder tener acceso a buena parte de los terrenos fértiles de la región costera, los campesinos se enfrentaron a una continua escasez de tierras. En el siglo XIX la fragmentación de la tierra había sido una consecuencia importante del movimiento de las aldeas. Puesto que dichas aldeas contaban con poco lugar para la expansión, el subsiguiente crecimiento demográfico no hizo más que acentuar esa fragmentación. Esto fue exacerbado aún más por el establecimiento de aldeas de inmigrantes, con sus pequeñas parcelas y con restricciones sobre la transferencia de la tierra. Además, la fragmentación de esta última se agravó por un factor adicional, a saber, los planes de recolonización posteriores (que trataremos más adelante), que no hicieron más que transferir parte de la población excedente a parcelas pequeñas, con lo cual se institucionalizó el proceso de fragmentación.

Desafortunadamente, como en el caso de la mayoría de los países, las estadísticas oficiales proporcionan pocos indicios —si acaso alguno— en cuanto al grado de fragmentación y menos aún en cuanto a las tendencias. Asimismo, son escasos los datos sobre el tamaño de las propiedades, pero estudios realizados hacia el final del periodo (en 1970 y en 1971) indicaron que la mayoría de los agricultores tenían parcelas de menos de cinco acres (2.02 ha) y que la situación se había deteriorado desde

el censo agrícola de 1953, cuando 55% de las granjas eran de menos de cinco acres (véase Lewars, 1977, p. 13). En el estudio llevado a cabo en 1971 se sugirió que en varias regiones del país más de 70% de los agricultores contaban con menos de cinco acres y proporciones muy pequeñas de ellos tenían más de 20 acres (8.09 ha) (véase el cuadro 4).

Ese mismo año el Estudio Gubernamental sobre la Utilización de la Tierra estimó que una proporción algo mayor de todos los terratenientes del país tenía menos de cinco acres; así, la cifra fluctuaba entre 75 y 80%, según el distrito bajo estudio. Esta categoría de agricultores poseía entre 3.5 y 9% de la superficie total bajo cultivo (véase Cooperative Republic of Guyana, 1971). Otras pruebas surgieron a partir de un Estudio sobre Alimentos y Nutrición (1971), para el cual se recopilaron algunos datos sobre la tenencia de la tierra. Dichos datos indicaron que más de 80% de las granjas tenían una superficie de diez acres (4.05 ha) o menos y que otro 16% tenía de 11 a 25 acres (de 4.45 a 10.12 ha) (véase Organización Panamericana de la Salud, 1976, p. 49).[17] Los datos de estas diversas fuentes varían, pero no hasta el grado de poner en duda la visión fundamental de una estructura agraria en el medio rural que consistía predominantemente en pequeños terratenientes con parcelas muy reducidas. Al mismo tiempo, parecía ser que alrededor de 96% del total de la superficie de tierras aún estaba sin desarrollar; que 90% de toda la producción bruta y neta se obtenía de menos de 2% de la tierra y que casi toda esa producción se efectuaba dentro de unas 100 millas de Georgetown (véase Ministry of Economic Development, 1975, p. 13).[18] Tal como se puede observar en el mapa que acompaña al presente texto, basado en información para 1970, había considerables extensiones de tierra que podían haberse aprovechado. De hecho, la cantidad minúscula cultivada por los pequeños terratenientes constituye un testimonio elocuente del éxito que las estrategias de las haciendas habían tenido durante generaciones precedentes.

Este cuadro de fragmentación y subutilización de la tierra fue, en parte, un legado de las tácticas decimonónicas de la plantocracia. Empero, también reflejó la lucha de las empresas multinacionales y de las autoridades coloniales por retener el control conforme las "contradicciones" fueron agudizándose. Esto debe considerarse desde tres perspectivas distintas. La primera consiste en la estructura de la producción alentada por las autoridades y las respuestas de adaptación de la población trabajadora. La segunda es el estancamiento inducido y preservado por las

[17] Hay cierta incongruencia entre estas cifras y las que se ofrecieron en la página anterior del mismo informe, donde se sugirió una proporción algo menor de granjas con una superficie de menos de 10 acres.

[18] En 1968, un estudio de la FAO estimó que 2.8 millones de hectáreas de buenos suelos podían ser cultivadas si se drenaban y/o se regaban y que otros 3.6 millones de hectáreas tenían lo necesario para su desarrollo y para la ganadería.

políticas del Estado, al menos hasta el periodo de la independencia. La tercera, a su vez, estriba en las relaciones laborales prevalecientes, notablemente en la naturaleza paternalista de las comunidades de haciendas y de las empresas de bauxita. Cada una incide sobre el patrón de la movilidad demográfica y sobre la emigración rural en particular.

La estructura de la producción rural

Hacia finales del siglo XIX, conforme empezó a decrecer el empleo en las haciendas, grandes números de inmigrantes de la India se establecieron en aldeas cerca de éstas. Para 1921, menos de la mitad de la población trabajadora de varones adultos se clasificaba como obreros agrícolas (véase British Guiana Census Commissioner's Office, 1921). Y en contraste con las tasas insignificantes (y, en muchos años, negativas) de crecimiento natural en el siglo XIX, al menos para el año 1921 (y posiblemente antes de ese año censal), la tasa natural de crecimiento de la población fue positiva y había comenzado a acelerarse. Habían descendido los niveles de mortalidad sumamente altos que se observaron en el siglo XIX y los bajos niveles de fecundidad habían empezado a incrementarse.[19] Pero el asentamiento de grandes números de indios en aldeas se efectuó como un medio para regular la oferta estacional de mano de obra para las haciendas. Los esfuerzos efectuados por las autoridades para estimular y diversificar la producción fueron intrascendentes, al menos en la primera parte del siglo XX. Los únicos cultivos que se fomentaron de modo activo fueron el arroz y la caña de azúcar.

Se disuadió a la creciente población campesina de que produjera otros cultivos para el mercado, mediante una combinación de políticas estatales e impedimentos estructurales para la diversificación (que se considerarán más adelante). Estos moldearon la pauta de movilidad demográfica. No obstante, desde el inicio del movimiento de las aldeas, los cultivos para la producción en las haciendas tuvieron un rendimiento más alto en el mercado que otros cultivos. Las autoridades fomentaron la producción campesina de caña de azúcar. Así, en 1840, el gobernador Light instó a los magistrados locales a recomendar a los habitantes de las aldeas que consiguieran contratos para suministrar caña de azúcar a las haciendas (véase Smith, 1962, p. 63). Muchos aceptaron cultivar la caña de azúcar para las haciendas. En los años cincuenta del presente siglo sición de dependencia y permitiendo a las haciendas adueñarse del excedente económico. Una vez que fueron inducidos a cultivar la caña, tuvieron que venderla a las plantaciones en ausencia de alguna otra

[19] Las causas del descenso en la mortalidad han recibido una atención considerable. Véanse, *inter alia*, Mandle (1970, pp. 301-315) y Newman (1965).

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA, GUYANA, 1851-1970[a]

Año	*Urbana y suburbana (%)*	*Haciendas (%)*	*Aldeas, granjas, asentamientos*
1851	23.6	30.8	45.6
1861	22.8	37.2	40.0
1871	21.7	35.1	43.2
1881	21.0	34.5	44.6
1891	22.9	33.2	43.9
1911	22.4	24.0	53.7
1921	22.8	24.0	54.9
1931	25.0	21.7[b]	50.5[c]
1970	26.0	—[b]	—[c]

[a] El redondeo es responsable de desviaciones de un total de 100.0 por ciento.
[b] Aquí se refiere a las haciendas azucareras; otro 2.9% no incluido en otro renglón consistió en la población en haciendas dedicadas al arroz y al coco.
[c] La proporción en las haciendas y en las áreas especiales, incluyendo los lugares de colonización de tierras y todas las autoridades locales incorporadas, fue de 34.9%. El otro 39.2% consistió en el resto de la población rural.

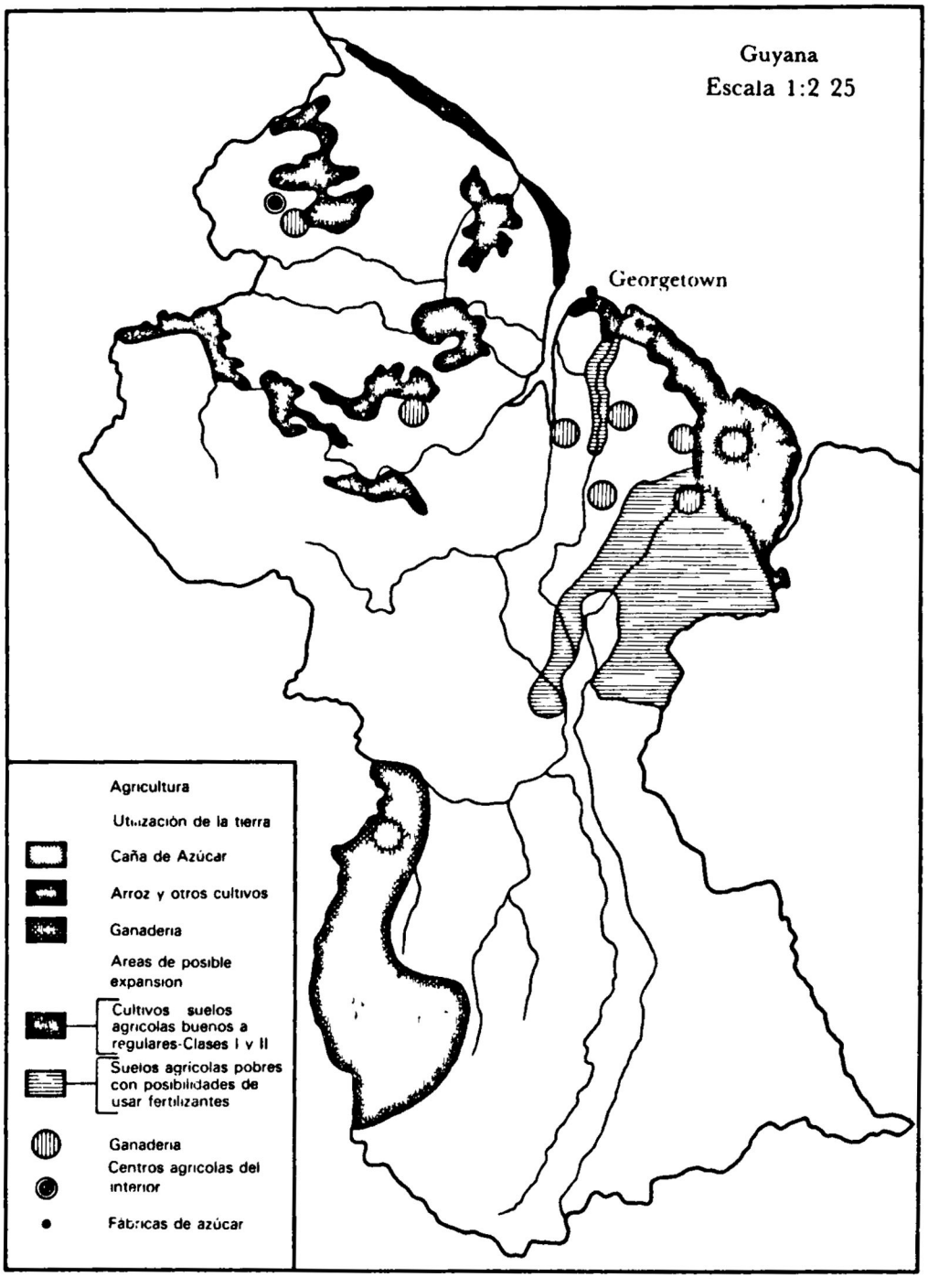
FUENTE: *Census Reports* 1851-1970. Véase Singh (1977, p. 50).

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN DE LAS GRANJAS POR TAMAÑO Y DISTRITO EN GUYANA, 1971

	Tamaño de la propiedad en acres (proporción del total)				
	Menos de 1	*1 a 5*	*5 a 10*	*10 a 20*	*Más de 20*
Demerara, Costa Occidental	18.4	35.5	17.1	23.7	5.3
Demerara, Ribera Occidental	38.7	53.2	0.0	4.8	3.2
Distrito del Noroeste	4.8	57.1	19.0	14.3	4.8
Demerara, Ribera Oriental	33.3	33.3	27.8	5.6	0.0
Costa de Esequibo	11.5	35.4	26.0	24.0	3.1
Islas de Esequibo	0.0	68.0	20.0	12.0	0.0
Demerara, Costa Oriental	42.3	31.7	10.6	8.9	6.5
Berbice Oriental	18.4	35.5	17.1	23.7	5.3

Nota: No se especificó si las haciendas fueron incluidas en el estudio, pero hay que suponer que se excluyeron.
FUENTE: Lewars (1977, p. 13).

MAPA 1
LA UTILIZACIÓN DE LAS TIERRAS AGRÍCOLAS EN GUYANA, ALREDEDOR DE 1970



alternativa y, por lo tanto, se vieron obligados a aceptar el precio que se les ofreciera. También estuvieron más sujetos al trabajo asalariado en las haciendas que si hubieran estado produciendo cultivos de subsistencia u otros cultivos para el mercado, tanto en el sentido de que las haciendas podían rehusarse a comprarles su pequeña cantidad de caña si no aceptaban el empleo asalariado ahí, como porque estaban obligados a depender de los ingresos salariales aún cuando el precio de la caña de azúcar y las tasas salariales en las haciendas fueran bajos. En forma paulatina, estos pequeños productores de caña fueron explotados más intensamente al ser forzados a depender de las haciendas para obtener crédito y al ser obligados a comprar los fertilizantes también en las haciendas.

Asimismo, las políticas gubernamentales estuvieron encaminadas a alentar a los trabajadores rurales semiproletarizados a cultivar la caña de azúcar para las haciendas. En los años cincuenta del presente siglo se introdujeron diversos proyectos, incluyendo un supuesto programa de cooperativas y colonización llamado Belle Vue, que obligó a los campesinos a producir caña de azúcar bajo la dirección de las haciendas, a las cuales tenían que vender la cosecha. Tales arreglos no hicieron más que racionalizar la estructura de la producción dentro de la cual la plantocracia había "encerrado" a la economía rural. El clima político inducido por lo anterior se reflejó en la continua adopción de programas de colonización orientados hacia la caña de azúcar, resumidos atinadamente en una declaración hecha en 1963 por el Oficial Agrícola en Jefe, quien observó refiriéndose a un programa de colonización (llamado, irónicamente, el Jardín del Edén):

> Al poner esta área bajo el cultivo de la caña de azúcar, los ingresos de los colonos se verán mejorados por mucho. Un colono puede vender cada tonelada de caña que produce. En la actualidad está plantando cítricos y no hay ningún mercado organizado para sus productos. (Véase Benn, 1963, p. 79.)

Semejantes declaraciones ponen en evidencia las restricciones, la dependencia y el estancamiento inducido en el contexto de los cuales los pequeños terratenientes tenían que funcionar tradicionalmente.

Hasta 1964, el Estado también promovió en forma muy activa la producción de arroz, en un principio para absorber la población excedente y reducir el salario necesario para la subsistencia, y además porque era un cultivo complementario de la caña de azúcar a nivel estacional y, posteriormente, porque los agricultores de arroz se convirtieron en un grupo dominante en la población, así como en la principal fuente de apoyo para el partido político predominante en los años cincuenta, a saber, el PPP.*

Aunque se prohibió la exportación de arroz por algún tiempo en 1917,

* N. de la T.: Partido Progresista del Pueblo.

la producción de dicho cultivo creció rápidamente en los años veinte y, a partir de 1931, se dedicaron más acres al arroz que a la caña de azúcar. La expansión más significativa ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial, en un momento en que la producción azucarera decreció debido a escaseces de mano de obra, insuficiencia de fertilizantes y dificultades para su transporte, y cuando la importación del arroz no era posible. En 1939 se estableció un Consejo para la Comercialización del Arroz (a nivel central) para regular los precios y las exportaciones durante la guerra y éste se volvió la única entidad autorizada para exportar el arroz. Posteriormente, todo el arroz salvo el que se utilizaba para el consumo familiar tenía que venderse a dicha autoridad. Por otra parte, a lo largo de los años cincuenta el gobierno y sus agencias hicieron grandes inversiones en la industria del arroz, pese al rendimiento relativamente bajo. Así, se calculó que en 1957, por ejemplo, unos 81 mil acres (unas 33 mil hectáreas) estaban dedicados a la caña de azúcar, los cuales produjeron una cosecha con un valor en el mercado de 58 millones de dólares,* mientras que aproximadamente 22 mil cultivadores de arroz con unos 137 mil acres (unas 55 mil hectáreas) de arrozales produjeron una cosecha con un valor de tan sólo 17 millones (véase Smith, 1962, p. 63). Después de 1957 el número de acres dedicados al arroz creció aún más y llegó a un punto máximo de 394 mil (unas 159 mil hectáreas) en 1964; de allí en adelante decreció algo, pero fácilmente siguió siendo el producto que mayor superficie de tierra ocupaba (véase Department of Agriculture, varias fechas). La producción de arroz también recibió la mayor parte de los préstamos concedidos por bancos comerciales a favor del sector agrícola (véase el cuadro 5). Sin embargo, pese a la mecanización —o tal vez en parte debido a ella—, los rendimientos siguieron disminuyendo. Es notable que el rendimiento promedio por acre haya bajado de 17.2 costales (140 libras) en 1399, a 13.4 costales en 1964 (véase Ramgopal, 1964, p. 16). En 1969 decreció a tan sólo 9.8 costales por acre y aunque esa cifra fue más baja que en años subsiguientes, la productividad apenas mejoró, a pesar de la siembra de variedades mejoradas y del uso más intensivo de fertilizantes e insumos tecnológicos. Los bajos rendimientos se pueden explicar, en parte, en función de la ausencia de un drenaje y riego adecuados. En 1964 se estimó que menos de 40% de la superficie cultivada con arroz estaba drenada y regada (*ibid.*, p. 17; véanse también Caffey y Effenson, 1965, p. 12). Otro motivo de esto fue la persistencia de malas prácticas agrícolas, evidenciada por una preparación inadecuada de la tierra, la poca frecuencia con que se desherbaba y la falta de rotación de los cultivos. De acuerdo con por lo menos un análisis, dichas costumbres empeoraron en la era posterior a 1945 y, sin duda, dado un cambio de tecnologías y

* N. de la T.: el autor no indica si son dólares guyaneses o estadunidenses.

de las variedades de las semillas empleadas, se incrementó su efecto adverso sobre la productividad (véase Madramootoo, 1970).

Ya que era poco probable que el arroz brindara a los campesinos un nivel de vida elevado, el énfasis que se puso en su producción debe considerarse como el reflejo de las continuas necesidades e influencia de las haciendas azucareras. Mientras que el arroz proporcionó una base para la subsistencia de la fuerza de trabajo rural, gran parte de él se exportó. Así, en muchos años las exportaciones representaron alrededor de tres cuartas partes de las ventas totales (véase O'Loughlin, 1958, p. 116). En ese aspecto, constituyó una importante fuente de divisas que ayudó a sufragar el costo de la importación de bienes de consumo y de capital. También es significativo el hecho de que la mecanización de la producción de arroz en los años cincuenta y sesenta se haya llevado a cabo con equipo importado por agencias propiedad de las dos empresas azucareras multinacionales (véase Hanley, 1975, p. 134). Dicho de otra manera, la expansión de la producción de arroz también fue de provecho directo para las haciendas.

En resumen, el surgimiento del arroz como el principal cultivo "de los campesinos" fue resultado del hecho de que lo fomentaron los comerciantes, las haciendas y el gobierno ansiosos de ver la absorción de una creciente población excedente, así como la continua rentabilidad de la economía de plantación. La producción de arroz fue un medio para disminuir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo —pues aminoraba tanto el costo de la subsistencia como el salario necesario para ella—, a la vez que para retener una considerable fuerza de trabajo en las áreas rurales. El arroz ocupó un lugar en una estructura económica basada en las relaciones semifeudales de producción y facilitó una mayor tasa de explotación y la apropiación del excedente económico. En ese sentido seguramente no fue el cultivo indicado para sentar las bases de una transformación estructural de la economía rural.

Los impedimentos para la diversificación de los cultivos y la acumulación de capital en el medio rural

La especialización en el arroz y la caña de azúcar fue la característica dominante del estancamiento inducido en el medio rural de la Guyana del siglo XX. Se pasaron por alto otros cultivos o bien, se desalentó su desarrollo. Además, los bosques —con su inmensa variedad de maderas— figuran entre los recursos que crónicamente y durante generaciones tuvieron un desarrollo insuficiente. De hecho, el Informe del Banco Mundial de 1953 sobre Guyana observó que se importaban las maderas blandas y que éstas podían ser reemplazadas por maderas del país (véase Banco Mundial, 1953, p. 14). El subdesarrollo de la industria maderera tiene

CUADRO 5
LA DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS PRÉSTAMOS DE BANCOS COMERCIALES A FAVOR DEL SECTOR AGRÍCOLA, 1967 y 1970

	1967		*1970*	
	Miles de dólares guyaneses	*%*	*Miles de dólares guyaneses*	*%*
Caña de azúcar	50	1.3	559	8.7
Arroz con cáscara	3 072	78.7	2 908	45.5
Ganadería	166	4.3	670	10.5
Silvicultura	145	3.7	128	2.0
Camarón y pesquerías	294	7.5	1 737	27.2
Otras formas de agricultura	174	4.5	390	6.1
Total	3 901	100.0	6 392	100.0

FUENTE: *Bank of Guyana Annual Report,* 1971.

CUADRO 6
ÁREA CULTIVADA DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN GUYANA, 1972

Producto	*Acres*	*Millas cuadradas*
Caña de azúcar*	130 421	204
Arroz y maíz	199 919	312
Otros cultivos	54 615	85
Total	384 955	601

* Esta cifra excluye del 15 al 20% de las tierras de haciendas azucareras que se dejan en barbecho.

FUENTE: *Ministry of Economic Development.*

una explicación sencilla: habría permitido una "salida" para la fuerza de trabajo, que dejaría las haciendas cercanas a la costa. No obstante, los obstáculos más fuertes para el desarrollo agrícola fueron el sistema de tenencia de la tierra y la naturaleza de la fragmentación de esta última.

Como la mayoría de las aldeas sufrían de inundaciones periódicas y como las parcelas —pequeñas y fragmentadas— generalmente eran contiguas, la productividad de la tierra dependió, de modo crítico, de las instalaciones de drenaje de las parcelas adyacentes, así como de los propios esfuerzos del terrateniente. Eso constituyó un impedimento significativo a una forma de agricultura eficiente e innovadora. Otro obstáculo fue el hecho de que desde un principio, dado el pequeño tamaño de las

parcelas, los trabajadores tendieron a manejarlas como una fuente complementaria —y no primaria— de ingresos. Estos dos factores desalentaron las inversiones o la siembra de productos agrícolas de largo plazo lo que, naturalmente, restringió la gama de cultivos posibles.

Un tercer impedimento fue lo que se ha denominado "el hurto predial" de los cultivos. Eso se estimuló debido a una casi inexistente estructura administrativa en la mayoría de las aldeas y, de manera crucial, debido al sistema fragmentado de tenencia de la tierra según el cual la morada del campesino a menudo quedaba muy lejos de la tierra bajo cultivo. Eso desalentó el cultivo de frutas cítricas en especial. Además, el Ministerio de Agricultura y Recursos Nacionales citó lo anterior como la razón principal del descenso, a largo plazo, en el cultivo de cocos (véase Ministry of Agriculture and National Resources, 1967, p. II. 26).[20]

Otra dificultad que aquejó a la agricultura de cultivos para el mercado fue la falta de una red de comercialización, excepto en los alrededores de Georgetown. Por otra parte, tenemos los cultivos alimentarios nacionales que tuvieron que competir con las importaciones. Un poco paradójicamente, porque la red de transportes (viales y ferrocarrileros) estaba orientada a satisfacer las necesidades de las plantaciones, la distribución de las importaciones probablemente era más fácil y barata. En el caso de algunos artículos alimentarios había derechos de importación pero para muchos otros no los había. Como resultado, el crecimiento de las importaciones de alimentos rebasó por mucho el de la producción de éstos a nivel interno.[21]

El desarrollo de mercados internos fue obstaculizado por el aislamiento de la mayoría de las aldeas debido, a su vez, a caminos inadecuados y a un deficiente sistema de transportes al que las autoridades poco hicieron por modificar. Empero, una barrera adicional para la utilización eficaz de la tierra y, por ende, para el desarrollo de la agricultura comercial de tipo capitalista fue la falta generalizada de títulos registrados de propiedad de la tierra. Como ya hemos indicado, las autoridades permitieron la persistencia de dicha situación. Para los pequeños terratenientes, la concomitante incertidumbre desanimó las inversiones en cultivos permanentes o de largo plazo. Esto también contribuyó a erosionar los suelos, en el sentido de que es factible suponer que los agricultores cuidaron de la tierra en menor grado que si hubieran estado seguros de la tenencia o de sus derechos de posesión. Además, la ausencia de un título de propiedad satisfactorio excluyó a muchos granjeros de la obtención

[20] Otrora exportadora de cocos, Guyana se convirtió en importadora.

[21] Incluso hacia finales del periodo en estudio, lo anterior fue cierto. Por ejemplo, entre 1960 y 1970 las importaciones crecieron a una tasa anual promedio de 5%, en tanto que la producción de alimentos a nivel interno aumentó en tan sólo 1% anual (véase Ministry of Agriculture, varias fechas).

de créditos o préstamos, simplemente porque no tenían ningún tipo de garantía que ofrecer en la forma de un título sobre la tierra.

La falta de crédito es un grave obstáculo para el crecimiento de una subclase de agricultores capitalistas. Dentro de ese contexto, hubo otros dos factores que restringieron la distribución del tipo de crédito que habría facilitado la acumulación de capital. El primero fue que durante buena parte de la historia de Guyana, los ahorros que pudieron haber sido canalizados a través de intermediarios financieros hacia la agricultura, se invirtieron en cambio principalmente en el extranjero, en gran medida debido al dominio ejercido en las actividades bancarias comerciales por dos bancos extranjeros (véase Banco Mundial, 1953, p. 14). Por lo general, éstos solamente prestaban dinero a nivel local para propósitos de corto plazo y, de acuerdo con una política conservadora encaminada a evitar riesgos, no estaban dispuestos a hacer préstamos para proyectos agrícolas de exposición relativamente alta (véase Smith, 1962, p. 79).[22] A título ilustrativo, en 1953 el Banco Mundial observó que nunca había existido ninguna institución de crédito que otorgara créditos de plazo mediano o largo, salvo hipotecas, y analizó el papel de los bancos agrícolas cooperativos; afirmó que eran pequeños y que estaban orientados hacia "los créditos hipotecarios y no hacia los créditos productivos" (véase Banco Mundial, 1953, p. 37).

En 1954, como parte de una estrategia general para mitigar el desasosiego tras la supresión, en 1953, del gobierno PPP de Cheddi Jagan (que llegó al poder por elecciones populares), se creó la Corporación de Crédito de Guyana a fin de suministrar créditos de plazos mediano y largo. Sin embargo, dicha institución se concentró en brindar préstamos pequeños de plazo corto y, lo que es sorprendente, la mayoría de éstos fue para fines no agrícolas. Incluso, la proporción que se destinaba a la agricultura decreció y en 1969, los préstamos agrícolas representaron menos de 13% del valor total de los que se otorgaron y 26% del número total de los préstamos concedidos (véase Lewars, 1977, p. 43). Este patrón de otorgamiento de préstamos estaba relacionado con la segunda razón principal por la que se desalentaba el suministro institucional de créditos para la agricultura en pequeña escala, a saber, el desarreglo de la economía de las aldeas. Si bien era difícil para las instituciones de crédito conseguir garantías colaterales efectivas debido a los inciertos títulos de propiedad de la tierra, los préstamos agrícolas se volvieron aún más riesgosos debido a la fragmentación de la tierra, los generalmente deficientes sistemas de riego y drenaje y otros factores afines. Reflejando esta situación de muchos años, el Estudio sobre la Utilización de la Tierra llegó a la siguiente conclusión en 1970:

[22] Consideremos el caso de 1966, un año bastante típico. En ese entonces solamente 6% de los préstamos y adelantos otorgados por los bancos comerciales a favor del "sector privado" se destinaron a la agricultura no hacendaria (véase Bourne, 1974, p. 106).

> En Guyana es casi imposible obtener créditos porque las instituciones financieras reconocidas atribuyen a la agricultura un grado de riesgo demasiado alto. Las operaciones tales como el aplanamiento de la tierra y el desarrollo de cultivos y ganado de un periodo largo de maduración, requieren créditos que deben extenderse a lo largo de muchos años. En la actualidad no hay ninguna institución —sea privada o del gobierno— que atienda primordialmente a estas demandas de crédito de plazos largo y corto.

Se desarrollaron mecanismos informales de crédito y asociaciones de crédito rurales, pero dadas las tasas de interés y la naturaleza precaria de la producción agrícola, en términos generales los pequeños terratenientes recurrieron a los préstamos solamente en aquellos casos en que no tenían otra alternativa, y no como un medio para ampliar su producción.

El papel de la renta y de la usura

Otro impedimento para el desarrollo agrícola estribó en el carácter dependiente de muchas propiedades pequeñas. La renta puede ser renta capitalista de la tierra o renta feudal. En Guyana se pareció más a esta última. Teóricamente, la importancia de esta distinción radica en su impacto sobre el desarrollo de las fuerzas de producción y, por lo tanto, sobre el proceso de acumulación en general. Dada la necesidad que la plantocracia tenía de asegurar el estancamiento inducido, la renta constituyó un medio de absorber el excedente. Asimismo, fue un mecanismo conveniente para controlar la oferta de mano de obra y la movilidad de la población.

Aun antes de que se estableciera el trabajo por contrato, las haciendas intentaron atar a los trabajadores al arrendar parcelas a aquellos individuos que estuvieran dispuestos a ser jornaleros. No obstante, durante una huelga efectuada a principios de los años cuarenta del siglo pasado, los plantadores se extralimitaron y trataron de forzar a los obreros a volver al trabajo con la amenaza de impedir a los arrendatarios cosechar y quedarse con los alimentos básicos cultivados en las tierras alquiladas. Aunque los plantadores capitularon en 1842, año en que otorgaron salarios más altos de lo que era su intención, muchos obreros abandonaron las parcelas arrendadas una vez que quedó mostrado lo incierto de su tenencia. Eran, demostrablemente, tan sólo "arrendatarios a voluntad"; se había visto que la ley estaba del lado de los plantadores (véase Young, 1958, p. 16). Aun así, este primer conflicto tuvo un significado duradero, pues mostró el límite *moral* de la relación laboral; la deserción desmoralizó a los plantadores, quienes se vieron obligados a reconocer el carácter precario de su control. Si las rentas se elevaban demasiado, los trabajadores desertarían de las haciendas.

Posteriormente, se exigió que los trabajadores bajo contrato produjeran parte de sus requerimientos de subsistencia en pequeñas parcelas arrendadas. Incluso después de 1917, esto siguió siendo una característica institucional del mercado de trabajo rural. Tal como se declaró en un informe oficial de 1949: "En términos generales, se les concede a los obreros medio acre o más de tierra en la hacienda, justo lo suficiente para que ellos y sus familias subsistan con base en el arroz" (véase Commission of Inquiry into the Sugar Industry of British Guiana, *Report*, 1949, p. 139). Eso los indujo a trabajar en las haciendas, puesto que necesitaban el dinero en efectivo para pagar la renta y podían ser desalojados si no trabajaban allí (véanse Reubens y Reubens, 1962). Además, facilitó las rebajas en los salarios, debido al vínculo con la tierra y al hecho de que dependían de ella para obtener al menos una parte de la subsistencia de sus familias.

Tanto los hacendados como el Estado, los comerciantes y las empresas multinacionales arrendaron tierras a los trabajadores. Sin embargo, aunque esos trabajadores "semiproletarizados" no estaban separados de los medios de producción en forma total y, por lo tanto, se sentían *motivados* a desarrollar las fuerzas de producción en la tierra que poseían, había una restricción inherente sobre la acumulación, pues era probable que todo excedente se fuera en rentas más altas.

La renta de ningún modo constituyó el único mecanismo para absorber el excedente fuera de las haciendas. De hecho, éstas llegaron a ser "patrones de capital", aparte de ser "patrones de tierras". Conforme se fueron introduciendo la maquinaria y los fertilizantes en la economía rural —alentados por el desarrollo de las fuerzas productivas en las haciendas y por el crecimiento de una clase comercial—, los pequeños terratenientes se vieron obligados a rentar equipo, de modo que todo excedente generado por una mayor productividad terminó, en buena medida, en manos de los rentistas (a menudo las haciendas).

En el siglo XX, las haciendas ya no fueron el único grupo importante que impedía el desarrollo rural. La estructura de tenencia de la tierra mantenía una población fundamentalmente campesina en el sentido de que la reproducción —en lugar de la acumulación— determinaba el comportamiento de la gran mayoría de los pequeños terratenientes. Pero fue evidente cierto grado de diferenciación de clases, aunque ésta se relacionó básicamente con el carácter frecuente de la usura. Como un modo de explotación, la usura restringió el desarrollo de las fuerzas productivas en la tierra conforme las ganancias quedaron en manos de prestamistas profesionales, comerciantes y otras personas que no tenían una participación directa en la producción agrícola.

A nivel teórico, la usura no tiene un efecto evidente sobre el desarrollo de las fuerzas y relaciones sociales de producción. Algunos la han considerado como un fenómeno esencialmente progresista, en el sentido

de que refleja y acentúa la diferenciación, acelera la formación de una clase capitalista y, al contribuir a la acumulación primaria, promueve la formación de un proletariado desposeído de los medios de producción (véase Dobb, 1963). Sin embargo, no habría justificación alguna para suponer que la usura produce una transición hacia el capitalismo. Como Marx acotó:

> La usura tiene un efecto revolucionario en todos los modos de producción precapitalistas solamente en cuanto destruye y disuelve aquellas formas de propiedad en cuyas sólidas bases y reproducción continua, en la misma forma, está fundamentada la organización política... la usura puede perdurar por mucho tiempo sin producir nada más que degeneración económica y corrupción política. Sólo en los casos precisos en que los demás requisitos previos de la producción capitalista están presentes vemos que la usura se convierte en uno de los medios de coadyuvar en la creación del nuevo modo de producción. (Véase Marx, 1967, p. 597.)

En Guyana, la usura persistió durante mucho tiempo sin dar un fuerte impulso al desarrollo de las fuerzas productivas. Fue un modo de explotación y, a la vez, de control. Tal como estuvo manejada por las haciendas, les ayudó a adueñarse de residuos del excedente de los campesinos que no fueron absorbidos a través de la renta *y* coadyuvó a atar a los trabajadores bajo contrato a las haciendas, con lo cual se restringió la migración. Como instrumento en manos de los comerciantes y prestamistas, no hizo más que disipar el excedente sin aportar gran cosa a la transformación de la economía rural, principalmente porque el estancamiento en el medio rural estimuló la utilización de los ingresos excedentes en el consumo y en la ostentación, que a menudo tomó la forma de importación de artículos suntuarios.

Tradicionalmente, las haciendas proporcionaban a los trabajadores préstamos o adelantos para la construcción o el mejoramiento de sus viviendas, aunque los trabajadores sólo se beneficiaban de esas mejorías mientras permanecían en sus empleos en las haciendas. Éstas también alquilaban equipo y otorgaban préstamos de consumo que con frecuencia eran necesarios para hacer frente a un déficit en los ingresos debido a un salario inadecuado o a insuficientes oportunidades de trabajo en las haciendas mismas, o bien, porque el malogro de una cosecha los obligaba a comprar alimentos adicionales. Las haciendas también contaban con tiendas de raya y los trabajadores estaban obligados a comprar allí artículos de consumo común. Con eso las haciendas obtenían ganancias monopólicas al mismo tiempo que se contribuía al endeudamiento endémico de los trabajadores.[23]

[23] En general, las tiendas de raya también constituyen un medio conveniente para limitar las aspiraciones de consumo por parte de los trabajadores. Si los artículos en venta

El endeudamiento de los campesinos con respecto a otros grupos fue una consecuencia, en parte, de su pobreza e inseguridad, que los forzó a solicitar préstamos con el menor contratiempo y a recibir dinero prestado a tasas de interés exorbitantes. Este problema afectó a la mayoría de las aldeas y provocó la enajenación generalizada de la tierra a favor de especuladores, tenderos, dueños de molinos y otros que vivían fuera de la aldea. Luego éstos se dedicaban a alquilar la tierra a sus dueños anteriores. Para los agricultores de arroz, los dueños de molinos fueron una fuente importante de préstamos. Como sólo había unos cuantos molineros, éstos tenían un negocio lucrativo como capitalistas comerciales; compraban el arroz con cáscara de los campesinos y procesaban sus granos, y cobraban cuotas por el transporte del arroz con cáscara y por hacer de él arroz comestible. Con frecuencia, los molineros también eran cultivadores de arroz, poseían tierras que trabajaban, arrendaban otras, tenían facilidades de transporte, manejaban una tienda, alquilaban equipo agrícola y luego —con las ganancias y como un mecanismo para asegurar una mayor ventaja para la explotación— incluso prestaban dinero (véase O'Loughlin, 1958, p. 120). Por lo tanto, representaban una creciente clase comercial que extraía el excedente del campesinado y contribuía a la diferenciación de clases en el medio rural.[24] Empero, el número de los molineros siempre fue pequeño y las posibilidades de acumulación se vieron limitadas por el bajo nivel de las fuerzas productivas, el estancamiento inducido, las diversas obligaciones sociales concomitantes a la riqueza relativa y la atracción del consumo suntuario.

Las funciones del paternalismo

"Paternalismo" es un término algo inexacto que abarca una amplia gama de prácticas mediante las cuales los patrones o terratenientes cuidan de los intereses de sus trabajadores con tal de poder acrecentar la tasa de explotación. Tiene que ver con el establecimiento de vínculos ostensiblemente personales que tienden a crear una "reciprocidad estructurada", a saber, una red de derechos y obligaciones informales y, hasta cierto punto, una serie de constreñimientos para el comportamiento tanto del grupo dominante como del grupo subordinado. El paternalismo puede ocultar la explotación o, de hecho, aminorarla en aras de la creación de

son limitados, es menos probable que los trabajadores perciban el pleno alcance de su privación y que se sientan atraídos hacia la "economía monetaria" y hacia la migración.

[24] Un aspecto difícil de investigar fue el hecho de que debido a la ausencia de títulos de propiedad acreditados para buena parte de las tierras, no fue fácil para los prestamistas echar a un campesino de la tierra y venderla para recuperar la deuda. Se comprende que los compradores potenciales estarían renuentes a adquirir tierras en semejantes circunstancias, pues significaría un menor valor en el mercado que si el título hubiera sido seguro.

una fuerza de trabajo segura, pero es un medio de mantener los modos de explotación existentes.

El paternalismo siempre fue una característica de la industria azucarera. Los dueños de esclavos les aseguraron a éstos un mínimo de bienestar a fin de persuadirlos con lisonjas para que trabajaran. Por su parte, los patrones de trabajadores bajo contrato introdujeron una gran variedad de prestaciones no salariales. En ambos casos —y también en el de los trabajadores que no estaban sujetos a un contrato— el suministro de una parte del salario en forma no monetaria fue un medio de impedir que los obreros ahorraran para luego convertirse en agricultores independientes y, también, una manera de asegurar que el pago se destinara a la reproducción de la fuerza de trabajo. Sobre todo, la intención de complementar el salario monetario con beneficios no salariales estribó en asegurar una fuerza de trabajo razonablemente eficiente.

El paternalismo abarcaba desde el suministro de viviendas de mala calidad y pequeñas parcelas de tierra, hasta garantías de un mínimo de atención médica y de una educación básica, todo lo cual dependía de un desempeño confiable en el empleo. En una fecha tan remota como 1853, un ordenamiento dispuso que cada hacienda debía contar con un "hospital" de la hacienda, atendido por un médico profesional competente (véanse Young, 1958, p. 75 y Lawrence, 1964, pp. 59-67). En diversas épocas se fueron agregando otras estipulaciones. Así, ya para los años cincuenta del presente siglo, entre los gastos por concepto del bienestar de los trabajadores azucareros figuraban: el suministro de centros comunitarios, clínicas, guarderías, préstamos para la vivienda, tiendas cooperativas y cursos en "economía doméstica" (véase Smith, 1962, p. 85). Las haciendas también proporcionaron medios institucionales para resolver disputas y durante mucho tiempo resistieron a la formación y al reconocimiento de sindicatos, por medio del cómodo expediente de hacer responsables de la protección de los trabajadores al Ministerio de Colonias en Londres y al gobernador en Georgetown. En parte como resultado de las leyes laborales de tipo paternalista, no fue sino hasta muchísimo después de la abolición del sistema de trabajo por contrato que los sindicatos comenzaron a representar a los inmigrantes de la India (véanse Chase, 1964 y Nath, 1950, capítulo V).[25]

[25] El principal conducto para subsanar las querellas de los trabajadores inmigrantes bajo contrato fue el agente general de migración, un oficial designado por las autoridades coloniales como defensor de los derechos de los trabajadores. Un individuo que ocupó ese puesto, el señor James Crosby, se convirtió en un personaje venerado del folklore guyanés. El primer sindicato que representó a los obreros de las haciendas fue la *Manpower Citizens Association* (Asociación Ciudadana de Recursos Humanos), establecida en 1937 y reconocida en 1939. Llegó a identificarse como un sindicato interno (de la empresa) y fue reemplazada por el Sindicato Guyanés de Obreros Industriales, que se formó en 1946 y no fue reconocido.

Esas tácticas no alteraron las relaciones reales en lo fundamental. Al mismo tiempo que aparentemente los protegían, las autoridades coloniales prohibían a los trabajadores bajo contrato irse a la huelga (véase Adamson, 1972, p. 154). Aunque se les permitía a los trabajadores efectuar mejorías a sus viviendas alquiladas —muchas de las cuales fueron descritas, con justa razón, como "barracas"— con préstamos otorgados por sus patrones, no les quedaba duda alguna respecto al carácter incierto de sus medios de subsistencia. Esto lo reveló en forma gráfica una comisión que informó en 1949 que muchos hombres que habían trabajado durante todas sus vidas productivas en las haciendas, al retirarse seguían estando clasificados como trabajadores temporales (véase Commission of Inquiry into the Sugar Industry of British Guiana, *Report*, 1949).

Un tercer objetivo de las relaciones laborales de tipo paternalista que cobró cada vez mayor importancia después de la Segunda Guerra Mundial, fue la necesidad de apaciguar las presiones políticas a favor de la nacionalización ejercidas por un movimiento potencialmente revolucionario de la clase obrera. Dentro de ese contexto, Bookers amplió mucho su paternalismo en el renglón de bienestar social, pues reubicó a los trabajadores en áreas de vivienda extranucleares e incluso redactó un programa para un gobierno local.

Una consecuencia del hecho de que se pagaba parte del salario en forma no monetaria era que los salarios monetarios correspondientemente bajos impedían que los trabajadores acumularan ahorros que les permitieran adquirir tierra o medios de producción. Por eso mismo, era mucho más probable que los trabajadores se vieran impulsados hacia el endeudamiento, lo cual —desde luego— podía utilizarse para restringir su salida de las haciendas. En resumen, el paternalismo fue diseñado para preservar una fuerza de trabajo semiproletarizada, para mantener los salarios monetarios por abajo del costo de reproducción de la fuerza de trabajo y para atar a los trabajadores al empleo en las haciendas.

La inseguridad dependiente vinculada con el paternalismo intensificó la ignominia relacionada con el trabajo en las haciendas, puesto que los trabajadores se percataron de que las prestaciones limitadas no eran más que un medio de "encerrarlos" en las áreas de las haciendas. También se reconocía que tales beneficios, además de ser una especie de gratificación, podían ser usados como aliciente o como amenaza. A mediados del siglo XIX, ante la renuencia de los trabajadores a efectuar las faenas en la hacienda, muchos plantadores reaccionaron expulsándolos, con la esperanza de que si los privaban de sus viviendas y parcelas se verían forzados a volver a sus empleos en las haciendas. Como eso provocó un resentimiento generalizado —aparte de una escasez de mano de obra posteriormente—, los plantadores estaban renuentes a repetir esa práctica. Sin embargo, aunque prevalecieron después tácticas más

sutiles, el desalojo siguió siendo un peligro para los trabajadores recalcitrantes (véase Riviere, 1972, p. 5).

En el siglo XX, las relaciones de producción de índole paternalista también fueron promovidas por el Estado, particularmente en los programas de colonización de tierras. Tal como se discutirá más adelante, en los años cincuenta y sesenta se crearon varios programas de ese tipo con el objetivo de alentar a los campesinos a cultivar la caña de azúcar bajo la dirección de las haciendas, que proporcionaron viviendas, drenaje y sistemas de riego, especificaron el número de acres que se habrían de sembrar y suministraron fertilizantes y máquinas para arar la tierra, por cuotas determinadas (véase Thomas, 1977, p. 148).

Fue igualmente frecuente el paternalismo ejercido por las compañías de bauxita. Las dos empresas multinacionales fundaron "ciudades de la empresa" en las que, de uno u otro modo, extraían el excedente de casi toda la población residente, así como de muchas personas que no vivían allí. Eso sucedió aun cuando tan sólo una pequeña proporción de los habitantes fueron empleados directamente por las empresas (esa cifra nunca rebasó la de unos seis mil individuos, o sea, alrededor de 4% de la fuerza de trabajo del país). Según una estimación hecha en 1968, en la comunidad de bauxita llamada Christianburg-Wismar-Mackenzie, solamente 15% de la población residente eran empleados de Demba (la subsidiaria de Alcan en Guyana) (véase Grant, 1971, p. 52).[26] La compañía poseía la tierra en la que los trabajadores y otras personas alquilaban sus casas, y prohibió la construcción de alojamientos particulares. Así, extrajo el excedente mediante la renta, además de que consiguió una mano de obra dependiente.[27]

Establecido en 1920, Linden se convirtió en un área de migrantes y, después de varios conflictos raciales muy desagradables llegó a ser, esencialmente, de migrantes de origen africano. En 1960 en el distrito de *Upper Demerara*, que abarca a la comunidad minera de bauxita, solamente 38% de la población era nativa del lugar, según el censo de ese año. Una encuesta realizada a mediados de los años cincuenta sugirió que sólo 11.4% de la población adulta de Mackenzie había nacido en el área de Mackenzie-Wismar, y que sólo 7.7% de la población adulta de Mackenzie-Wismar había nacido en ese lugar (véase Roback, 1969). De acuerdo con el censo de 1970, no menos de 46.5% de la población de Linden fue formada por migrantes, casi dos tercios de los cuales ha-

[26] Hoy en día dicha comunidad lleva el nombre de Linden (o Linden-Mackenzie).

[27] Los inquilinos se encontraban en una posición sumamente incierta debido a los contratos de arrendamiento que debían firmar: "Que desocuparé la casa a solicitud de la compañía sin ningún aviso y, en el caso de que no lo hiciere, la compañía tendrá el derecho de tomar posesión y desalojarme sin que tenga yo recurso alguno a la ley" (citado por M. St. Pierre, 1975, p. 487).

bían llegado en la década de 1961-1970. Un factor en dicha migración fue el nivel salarial relativamente alto del que disfrutaban los trabajadores manuales en la industria de la bauxita, incluso los trabajadores no calificados.[28] Empero, el paternalismo de la compañía —utilizado principalmente para asegurar una fuerza de trabajo confiable y eficiente— también hizo que el área fuera atractiva para muchos individuos que albergaban pocas esperanzas, si alguna, de obtener empleo en la industria de la bauxita. Esto fue cierto porque la compañía desarrolló una infraestructura social que, por muy rudimentaria que fuera, presentaba un contraste favorable respecto al estancamiento inducido prevaleciente en la mayoría de las áreas rurales. Hasta los años sesenta, Demba proporcionó todos los servicios sociales elementales disponibles, entre los cuales cabe mencionar el saneamiento público, servicios de salud, escuelas, caminos y vivienda. Al hacer esto, atrajo a una población en rápido crecimiento que inicialmente favoreció los propósitos de la compañía en el sentido de que ésta así consiguió una reserva laboral de considerable tamaño. No obstante, conforme esa población excedente crecía, los costos de mantener a la comunidad ascendieron marcadamente. En especial, pese a los esfuerzos hechos por la compañía para controlar la migración interna con un sistema de pases y restricciones sobre la entrada a Mackenzie del Sur, surgió una numerosa población de "ocupantes ilegales", cuya pobreza representaba un riesgo para la salud (según las autoridades). De esta manera, la compañía no solamente proporcionó prestaciones y diversas formas de crédito para sus trabajadores, sino que tuvo que asegurar un desarrollo adecuado de los servicios sociales para prevenir un deterioro peligroso en la salud pública.

Conforme esta obligación se intensificó, Demba intentó reducir su papel paternalista en la zona. En 1964 estableció un fideicomiso para que funcionara como banco de desarrollo, con la responsabilidad de fomentar la vivienda, mejorar las instalaciones de la comunidad y atraer a nuevas empresas industriales. Luego, en 1965, se tomaron medidas tentativas para introducir, por etapas, un gobierno local. Pero la comunidad siguió siendo una extensión de la industria de la bauxita. No fue sino hasta 1968 que se construyó un camino para comunicar a la comunidad aislada con el área de la costa; su posición a duras penas invitaba a una diversificación industrial. Demba continuó dirigiendo los asuntos de la comunidad mediante sus aportaciones financieras y técnicas al inexperto consejo de la aldea. En 1968, la compañía reveló que sus gastos en

[28] En un estudio de los salarios que prevalecieron a finales de 1973, se informó que las tasas salariales para varones no calificados en las empresas de bauxita fueron 2½ veces mayores que las que se pagaban a trabajadores de campo varones adultos en la industria azucarera, y de 2¾ veces las que se pagaban a obreros varones adultos en la industria del arroz. Las prestaciones también fueron mucho mayores (véase Ministry of Labour and Social Security, 1977).

la comunidad representaban 30% de la nómina industrial (véase Grant, 1971, p. 65). Ya para esa época, debido a los sindicatos y a un nuevo gobierno nacionalista —cuyo poder político se basaba en el apoyo de la fuerza de trabajo de Linden— era poco viable que Demba abandonara su papel paternalista o que esquivara un círculo vicioso en el cual se encontraba, por haber desempeñado ese mismo papel. Mientras mayor fuera el número de personas que migrara hacia la municipalidad, mayores los costos de servicio social para la compañía. Asimismo, mientras más gastó en la comunidad a fin de defender la salud pública y mitigar el descontento local y nacional, mayores fueron las probabilidades de que la gente migrara desde las áreas rurales, donde se carecía de las comodidades más elementales, tales como las que se hallaban en Linden. Sin embargo, no es posible estimar el efecto que esta situación tuvo sobre el subdesarrollo rural, pues Linden atrajo a muchos de los trabajadores relativamente calificados de las áreas rurales. Considerando que esto ocurrió en una época de creciente mecanización agrícola, particularmente en el sector del arroz, la pérdida de mecánicos bien pudo haber contribuido de modo sustancial a la *decreciente* productividad que acompañó a la mecanización rural (véase Madramootoo, 1970).[29] Sea cual fuere el efecto preciso, difícilmente puede existir duda de que la atracción de Linden y, de hecho, la relativa disponibilidad de ciertas comodidades sociales en las haciendas azucareras más "desarrolladas" hayan contribuido al estancamiento de otras áreas rurales.

El papel del Estado

Mientras las haciendas gozaran de un dominio político y económico, era de esperarse que todo el aparato gubernamental estuviera encaminado a facilitar su rentabilidad. Por lo general, hasta la independencia de Guyana en 1966, ése fue el caso. Sin embargo, entre 1838 y 1966 el poder de la plantocracia experimentó muchas fluctuaciones y, en algunos aspectos, por lo menos se debilitó. En forma muy breve, diremos que la plantocracia sufrió reveses en los años cuarenta del siglo pasado, hasta que se estableció el sistema de trabajo por contrato. No obstante, desde ese momento hasta los años setenta del siglo de referencia, las haciendas fueron dominantes. Las reformas electorales instituidas en 1891 extendieron el sufragio y reflejaron el surgimiento de una clase comercial cuyo papel fue a la vez reaccionario, ya que restringió la acumulación en el ámbito industrial (los mercaderes de Georgetown se ocuparon en gran medida del comercio de importaciones y exportaciones, con lo cual coadyuvaron en el proceso de acumulación en el extraniero), y progresista,

[29] Véase la discusión anterior sobre este tema.

en el sentido de que los comerciantes se opusieron al dominio de las haciendas.[30]

Los comerciantes se opusieron, a nivel implícito, a las haciendas porque éstas dependían de la limitación del poder adquisitivo de la población trabajadora y de la retención de la misma en las áreas rurales. En cambio, el *sine qua non* de los comerciantes radicó en acrecentar dicho poder adquisitivo. En ese aspecto, fungieron como la vanguardia de la oposición de clase a la forma de producción esencialmente semifeudal. Sin embargo, sólo contaron con limitadas posibilidades para ejercer alguna acción política, porque la base de clase para una oposición eficaz era demasiado estrecha y débil, dado el subdesarrollo del capital industrial resultado del estancamiento inducido.

No obstante, las reformas de 1891 proporcionaron el ímpetu necesario para la crucial lucha política de clases. En 1909 y 1927 hubo otras reformas constitucionales y aunque a éstas siguió rápidamente un periodo de atrincheramiento de las haciendas con la introducción del *status* de colonia de la Corona en 1928 (según lo cual, buena parte del control político se transfirió a las autoridades coloniales), ya para ese entonces la plantocracia estaba firmemente a la defensiva. Su principal dificultad fue el hecho de que el estancamiento económico propiciado por ella misma había producido un empobrecimiento generalizado y, junto con el crecimiento demográfico y las decrecientes necesidades de mano de obra en las haciendas, una población excedente que se ampliaba con rapidez. La pobreza y el desempleo provocaron el desasosiego social y, después de un largo periodo de conflictos en los años treinta (que quedó latente gracias a la Segunda Guerra Mundial, para luego reiterarse en la huelga general de Mackenzie en 1947 y en los disturbios de Enmore en 1948), en el año 1953 se celebraron elecciones generales a nivel nacional, basadas en el sufragio universal de los adultos. El gobierno de Cheddi Jagan y del PPP que ganó las elecciones (y que, según sus propias declaraciones, era marxista), fue aplastado rápidamente por ingleses y norteamericanos, en parte como consecuencia de la inexperiencia y torpeza del PPP, pero en buena medida porque Jagan se oponía vehementemente al capital multinacional en el país. Empero, tal como los tumultos de los desempleados en Jamaica desencadenaron en 1938 una serie de políticas reformistas para todas las Antillas Británicas (ejemplificada por la Comisión Moyne), así los disturbios de fines de los años cuarenta y los sucesos de 1953 aceleraron el proceso en Guyana.

Después de 1953 la política estatal, devuelta al control colonial, se ocupó de mitigar con rapidez las peores consecuencias del estancamien-

[30] La reforma constitucional de 1891 concedió el sufragio también a personas con propiedades que no fueran tierras y, al mismo tiempo, disminuyó un poco los requisitos de ingresos que se habían fijado para tener el derecho a votar.

to en el medio rural. Por ese conducto, las autoridades esperaban "desarmar" el descontento que había dado al PPP un mandato de proporciones tan abrumadoras (véase Grant, 1965, p. 181). El estancamiento en ese medio fue también exacerbado por el continuo descenso en el empleo agrícola, la desestabilización de las fuerzas de trabajo en las haciendas que ocurrió en los años cincuenta, la creciente estacionalidad del empleo y una disminución en los ingresos familiares debido a una reducción de los empleos "secundarios" y a un desplazamiento por mucho tiempo de las trabajadoras en las haciendas (véanse los cuadros 7 y 8). Ya para la década de los cincuenta, el desempleo abierto se había convertido en un rasgo endémico de la economía y estaba destinado a seguir así (véanse los cuadros 9 y 10).

Posterior a 1953, las autoridades intentaron estimular la producción "campesina"; se proponían retener a la población rural en las aldeas y sacar a una parte de la población excedente de las áreas urbanas y semiurbanas, donde se había concentrado y era considerada como políticamente explosiva. Aunque la Misión del Banco Mundial recomendó a principios de 1953 un programa quinquenal (para 1954-1958) concentrado fuertemente en inversiones "directamente productivas", el gobierno siguió asignando prioridad a los gastos en el renglón de bienestar social como una manera de elevar el nivel real de vida. La estructura económica fundamental no experimentó ninguna modificación radical.

En 1957 se permitió la celebración de nuevas elecciones y una vez más salió victorioso el Partido Progresista del Pueblo. Con facultades limitadas, el PPP estaba comprometido a defender las inversiones agrícolas y, en particular, los intereses de los agricultores de arroz (quienes en su mayoría provenían de la India), que formaban el principal grupo de votantes que apoyaban al PPP. Esto pone de relieve un legado de la estrategia de la plantocracia, pues la existencia de una numerosa población dedicada al cultivo del arroz presionó al gobierno nacionalista a proteger sus ingresos y a ampliar la producción de ese cereal, pese a su bajo rendimiento económico y a la naturaleza desequilibrada de la producción rural.

Por último, en tanto que el PPP evidenció una "predilección por lo rural" o bien, una "inclinación, en lo esencial, hacia los campesinos", el Congreso Nacional del Pueblo (CNP) —partido que llegó al poder en 1964— se fundamentó en el apoyo de la clase obrera y media de las áreas urbanas y, en especial, en el segmento africano de la población. Esto representó un cambio decisivo, pues no solamente la población urbana encontró que sus intereses estaban mejor representados en el CNP, sino que los agricultores de arroz experimentaron un descenso en sus ingresos y en las inversiones dirigidas hacia su industria, lo cual se relacionó con la disminución en la producción de la que ya hablamos. El gobierno central se separó cada vez más de la población rural (principalmente hindú)

y eso le impuso considerables limitaciones al desarrollo rural, problema que el régimen de Burnham no ha podido superar. En febrero de 1970 el país se convirtió en una república cooperativa (a nivel formal) y durante la siguiente década, el CNP puso mucho éntasis de tipo retórico en el "cooperativismo" como el medio de vencer al subdesarrollo rural.

Evidentemente los objetivos del Estado cambiaron dramáticamente en el transcurso del siglo XX. Sin embargo, considerando su impacto sobre las pautas de migración y sobre la distribución geográfica de la población, valdría la pena dirigir nuestra atención a cuatro áreas críticas de acción estatal, a saber: la estructura y las funciones del gobierno local, las políticas fiscales del gobierno, los programas para la colonización de tierras y las "cooperativas".

a) La estructura del gobierno local

Es evidente que la movilidad demográfica se ve afectada por la organización del desarrollo de la comunidad y del gobierno local, puesto que éstos determinan la desigualdad del desarrollo regional y subregional, la distribución de las comodidades sociales y, hasta cierto grado, la pauta geográfica de oportunidades económicas e ingresos. Esto ha sido cierto, en forma notable, en el caso de Guyana, con su terreno peculiar y una región costera situada en su mayor parte por debajo del nivel del mar

El sistema de gobierno local tuvo sus orígenes en el movimiento de las aldeas de los años cuarenta del siglo pasado. Debido a la supresión

CUADRO 7
EL EMPLEO AGRÍCOLA Y LA OCUPACIÓN DE LA MUJER EN LA AGRICULTURA EN GUYANA, 1911-1970

Año	*Total de individuos ocupados en la agricultura*	*% de la población trabajadora en la agricultura**	*Total de mujeres ocupadas en la agricultura*	*% de mujeres ocupadas en la agricultura (respecto al total)*
1911	106 514	56	43 421	41
1921	84 970	47	32 751	39
1931	74 603	51	24 442	33
1946	61 125	46	15 989	26
1960	59 790	37	9 456	16
1970	46 201	29	3 868	8

* Estas cifras solamente son comparables en forma aproximada, ya que las definiciones de "la fuerza de trabajo" varía de un censo a otro.

FUENTE: Censos de población.

CUADRO 8
EMPLEADOS SEMANALES EN LA INDUSTRIA AZUCARERA
(OBREROS EN EL CAMPO Y EN LAS FÁBRICAS), 1950-1970

Año	*Total*	*Campo*	*Fábricas*
1950	28 235	21 641	6 594
1960	20 479	16 001	4 478
1970	17 380	14 212	3 168

Nota: Estas cifras excluyen el personal administrativo y diverso y se basan en informes anuales presentados por la Asociación Guyanesa de Productores de Azúcar ante diferentes tribunales de investigación. Las cifras representan una estimación del número promedio de individuos que trabajaron en la industria cada semana y se determinan con base en registros semanales para los cuales se sacó un promedio anual. Puesto que pocos trabajadores fueron empleados por un año completo o por cualquier periodo parecido, el número de obreros ocupados en la industria azucarera fue mucho mayor de lo que las cifras dan a entender. La estacionalidad ha sido de tal naturaleza que, a título ilustrativo, el número de días-hombre laborados en el mes de mayor actividad (por la temporada) fue entre dos y tres veces el número de obreros en los meses poco activos. Incluso en los años setenta unos 150 mil individuos (cifra estimada; o sea, los trabajadores en la industria azucarera y sus dependientes) contaron con sus ingresos en dicha industria como su principal medio de subsistencia (véase Thomas, 1977, p. 51).

CUADRO 9
TASAS DE DESEMPLEO POR SEXO EN GUYANA,
1956, 1960, 1965 y 1970
(*porcentajes*)

Desempleo	*Julio 1956*	*Abril 1960*	*Marzo 1965**	*Marzo 1965 +*	*Abril 1970*
Hombres	13.8	9.8	7.7	18.4	15.0
Mujeres	25.1	13.7	27.0	27.8	19.6
Total	18.0	10.9	14.1	20.9	15.9

Notas: En 1960 el límite de edad fue de 10 años y mayores; en los demás años lo aceptado fue personas de 14 años o más. En el estudio de 1965 se calcularon dos tasas de desempleo: * se refiere a la tasa basada en los doce meses anteriores, mientras que + da la tasa basada en la semana en que se efectúo la encuesta, en abril de 1965, que corresponde a las cifras de 1956. Las cifras para 1970 se basaron en la principal actividad durante los doce meses anteriores y los desempleados fueron aquellas personas que buscaban su primer empleo, otras que buscaban trabajo y los individuos que deseaban trabajar y que estaban disponibles para ello. Todas las cifras se refieren exclusivamente a personas que no asistían a la escuela primaria o de enseñanza media.

FUENTES: Censos de población de 1960 y de 1970; encuestas sobre la fuerza de trabajo realizadas en 1956 y 1965.

de ese movimiento y a los reglamentos sobre las tierras de la Corona, la población llegó a concentrarse en la estrecha franja de tierra que corre a lo largo de la costa. A fin de prosperar, la resultante economía de aldeas requirió extensas inversiones en defensa marítima, drenaje, riego, transporte e infraestructura similar. Eso exigió la organización de la comunidad y mecanismos de gobierno local facultados para recolectar fondos y planear la utilización de los mismos, asignar tareas a diversos grupos y administrar las inversiones en infraestructura.

El sistema fomentado por la plantocracia y por las autoridades coloniales estaba altamente descentralizado, en el sentido de que el gobierno local se basaba en la aldea como entidad y en la movilización, a nivel local, de la fuerza de trabajo de la comunidad. Sin embargo, los consejos de aldea nunca gozaron de mucho poder y, muy especialmente antes de las reformas instituidas en 1970, eran demasiado pequeños para poder reunir suficientes recursos y, así, ser eficaces o para evitar el control del gobierno central, que retenía el poder fiscal, técnico y administrativo. La máxima representación de esto fueron los comisionados de distrito nombrados por el gobierno, que surgieron a raíz del cambio, en 1928, al *status* de colonia de la Corona y a quienes el gobernador consideró, en ese entonces, como "la mano de hierro dentro del guante de terciopelo". Estos oficiales tendieron a representar los intereses de la plantocracia y han sido calificados como personas que "reprimieron la iniciativa a nivel local" (véase Grant, 1967, p. 71).

Como si todo eso no fuera suficiente, muchas aldeas jamás fueron incorporadas a la red del gobierno local y las haciendas azucareras fueron excluidas —en forma conspicua— de su jurisdicción. En efecto, el Informe Marshall sobre Gobierno Local estimó que solamente 54.3% de la población rural de la costa estaba dentro del ámbito del gobierno local (véase Marshall, 1955). No fue sino hasta el año 1970 que se recti-

CUADRO 10
TASAS DE DESEMPLEO POR ÁREA Y SEXO, 1977

	Ambos sexos		*Hombres*		*Mujeres*	
	D_1	D_2	D_1	D_2	D_1	D_2
Guyana	6.6	17.5	5.6	12.0	9.3	30.2
Urbano	7.8	19.0	7.1	13.3	9.0	19.4
Rural	6.0	16.9	5.1	11.6	9.4	32.4

FUENTE. Caesar y Standing (1978, p. 18). Se utilizaron dos definiciones de desempleo, a saber: D_1 es una definción sumamente restrictiva, basada en el número de personas que buscaron empleo en la semana anterior. En cambio D_2 es una medida más realista, determinada en función de la disponibilidad para el trabajo, así como la necesidad de conseguirlo. Véase la fuente del presente cuadro para una discusión más completa de los conceptos.

ficó este problema en buena medida, pero ya para ese entonces la rivalidad entre el PPP y el Congreso Nacional del Pueblo había descartado la posibilidad de elecciones efectivas para el gobierno local y el PPP se retiró. Así, perduró el trastornado sistema de gobierno local.

Desde sus inicios, el gobierno local obtuvo ingresos principalmente a través de impuestos aplicados a todos los habitantes de la aldea que tenían tierras. De este modo, la carga fiscal recayó sobre los aldeanos y no sobre las haciendas, que eran las únicas entidades que pudieron haber aportado suficientes recursos para el desarrollo de la infraestructura local. Desde luego, las haciendas fueron excluidas automáticamente del pago de contribuciones por quedar fuera de la red del gobierno local.

Por otra parte, puesto que las autoridades locales tuvieron poco poder financiero y funciones estatutarias sumamente restringidas, tendieron a evitar aumentos en los impuestos. Según un analista de la situación, "dejaron de pagar las cuotas de los préstamos, redujeron los servicios, desatendieron el mantenimiento esencial y privaron a los empleados de aumentos salariales que ya les correspondían desde hacía tiempo o, incluso, de una tasa de remuneración decente" (véase Singh, 1976, p. 73). En efecto, en las áreas rurales la proporción de las contribuciones recaudadas descendió de un nivel (ya bajo) de 70.8% en 1962 a 60% en 1964 y a 55.8% en 1968 (*ibid.*, p. 81). Eso exacerbó una escasez de fondos de por sí grave. Así, no sorprende que los ingresos del gobierno local representaran, normalmente, menos de 2% del PNB (véase Odle, 1976, cuadro 4.8, p. 94).

Puede afirmarse no solamente que los ingresos siempre fueron inadecuados para satisfacer los requerimientos de las aldeas, sino que, paradójicamente, los principales beneficiarios de los gastos públicos fueron las haciendas, en lugar de las mismas aldeas. Y en la medida en que éstas sí llegaron a sacar provecho del gobierno local, las que mayores beneficios obtuvieron fueron las que estaban ubicadas más cerca de las haciendas. El primer modo por medio del cual las haciendas sacaron provecho consistió en recibir subsidios considerables destinados a sufragar los "costos" de la mano de obra bajo contrato. Aun a finales del siglo XIX, momento en el cual ya existía un excedente reconocido de mano de obra, el Ministerio de Colonias explicaba (mediante una racionalización) la continuación de los subsidios públicos so pretexto de que una mayor inmigración mantendría los salarios en un nivel bajo y aseguraría una oferta abundante de mano de obra (véase Adamson, 1972, pp. 148-149). Dichos subsidios se fueron eliminando paulatinamente en los primeros años del siglo XX, aunque se incrementaron otros. Por ejemplo, si bien en un principio las haciendas fueron responsables de la construcción y el mantenimiento de los caminos dentro de sus confines y de una parte de los costos de la atención médica proporcionada a los trabajadores de las mismas, desde fines del siglo XIX las responsabilidades fi-

nancieras y administrativas de ambas cosas fueron transferidas al gobierno central. Éste, a su vez, adquirió los fondos principalmente de los aldeanos, a través de los impuestos (*ibid.*, pp. 196 y 199).

Así, el gobierno local no solamente careció de la autonomía necesaria para movilizar las iniciativas de la aldea a fin de estimular el desarrollo rural, sino que resultó no estar bien provisto para recaudar y asignar fondos. Ninguno de los esfuerzos por reformar el sistema dio fruto y después de la amarga experiencia política que siguió a las reformas de 1970, no se pueden esperar grandes mejorías en un futuro inmediato.

b) Las políticas fiscal-monetarias del gobierno

Las políticas financieras del gobierno central también han tenido un efecto marcado sobre la distribución geográfica, la distribución sectorial y la distribución por clases del ingreso, de la riqueza y de la producción. En ese aspecto, han ejercido una influencia considerable sobre la pauta de movilidad de la población.

Quizá el aspecto más importante ha sido la incapacidad de la población agrícola para obtener acceso a los préstamos y al crédito otorgados por el gobierno. Después de la independencia eso fue menos cierto, pero el modelo apenas se modificó. Históricamente, las grandes haciendas tenían acceso a extensas facilidades de crédito y se les concedían préstamos a plazos mediano y largo, en tanto que los productores fuera del ámbito de ellas recibían poco, sea en términos de créditos o de préstamos, y a menudo se enfrentaban al embargo de tierras u otros bienes si no saldaban sus deudas rápidamente. Una consecuencia de esto fue que la mayoría de los pequeños cultivadores abandonaron sus intentos por conseguir préstamos del gobierno, pues temieron no poder pagar con prontitud o que alguna acción arbitraria del gobierno o de las autoridades judiciales diera lugar a la pérdida de tierras o equipo. A partir de los últimos años del siglo XIX, la incertidumbre respecto a la tenencia de la tierra fue de tal magnitud que los aldeanos rechazaron préstamos gubernamentales para establecer sistemas de drenaje, aun cuando sus tierras estaban anegadas, por temor de que se vendieran sus propiedades al cumplimiento de los préstamos si no les era posible pagarlos (*ibid.*, p. 88). Tal como se mencionó antes, ninguna institución financiera otorgó préstamos de largo plazo para el desarrollo agrícola, que era relativamente arriesgado; eso fue cierto tanto respecto de las instituciones gubernamentales como de las privadas. Ni siquiera la Corporación de Crédito de la Guayana Británica, creada en 1954 para desempeñar ese papel, los proporcionó.[31] La Corporación de Crédito de Guyana (anteriormente

[31] Para una crítica de la Corporación de Crédito de la Guayana Británica, véase Thomas (1965, pp. 156-166).

la de la Guayana Británica) canalizó la mayor parte de sus préstamos hacia usos no agrícolas y parece haber sido aun menos "liberal" que los bancos comerciales en la extensión de los créditos a los agricultores (véase Lewars, 1977, p. 51).

Asimismo, al igual que los bancos comerciales —al menos hasta la era de la independencia— las instituciones financieras del gobierno privaron a la población rural de un excedente capaz de ser invertido, al destinar sus ahorros al extranjero en lugar de canalizarlos de nuevo hacia la economía rural. Por ejemplo, el Banco de Ahorro Postal, fundado en 1899 y diseñado para atender a los pequeños ahorradores, enviaba la mayor parte de sus depósitos al extranjero. El Informe del Banco Mundial emitido en 1953 llegó a la siguiente conclusión:

> Aunque los reglamentos existentes estipulan que hasta un tercio del total de los depósitos puede ser invertido a nivel local, los fondos del banco se invierten —salvo la tenencia de cantidades muy pequeñas de valores de la Guayana Británica— en emisiones de los dominios de la Comunidad Británica de Naciones y de otras colonias (véase Banco Mundial, 1953, p. 45).

De igual manera, la mayor parte del Fondo para la Estabilización de los Precios del Azúcar, perteneciente al gobierno, fue invertida en el extranjero. Así, de un modo u otro, se despojó a las áreas rurales y, en especial, al sector agrícola de pequeña escala, de fondos "invertibles". Más adelante examinaremos el modo en que funcionó el Banco Cooperativo Nacional de Guyana, establecido en 1970 en parte para rectificar esa situación.

Históricamente, el efecto del sistema tributario también fue nocivo —por lo general— para el desarrollo rural, pues no sólo canalizó el excedente desde la población aldeana hacia las haciendas, sino que aumentó la oferta de mano de obra para estas últimas. De este modo, las haciendas recibieron subsidios del sistema tributario en general, la mayoría de ellos provenientes de impuestos indirectos pero también de las contribuciones, así como de los impuestos sobre la renta.[32] La lógica de emplear los impuestos con el propósito de fortalecer la oferta de mano de obra estribaba en el hecho de que la necesidad de contar con efectivo para pagar los impuestos disminuía el carácter discrecional de la participación en la fuerza de trabajo asalariada. Esta cuestión preocupó a los administradores coloniales. En diversas ocasiones se hicieron intentos de estimular los "gustos" por bienes de consumo importados. Sin embargo, eso no era realmente satisfactorio para los propósitos de las haciendas, pues implicaba el crecimiento comercial. Además, era difícil porque muchas aldeas dentro de las haciendas estaban aisladas del contacto

[32] Tradicionalmente, mucho más de la mitad de los ingresos del gobierno central provinieron de los impuestos indirectos (véase Odle, 1976, p. 202).

con áreas urbanas, donde los niveles de vida estaban dominados en mayor grado por semejantes artículos de consumo. La introducción de bienes de consumo no esenciales aumentó el descontento con el modo de vida de las haciendas y con el bajo nivel de subsistencia.

En contraste, los impuestos no solamente estimularon la participación en la fuerza de trabajo asalariada, sino que ayudaron a acrecentar la especialización de los cultivos. A partir del siglo XIX, la plantocracia utilizó las políticas fiscales para obligar a los campesinos a concentrarse en el cultivo de caña de azúcar (véase Adamson, 1972, p. 257). La caña tenía buenas posibilidades de venta y se necesitaba dinero en efectivo para sufragar el costo de los artículos básicos sujetos a fuertes impuestos.

Las políticas gubernamentales en materia del gasto público también tuvieron un impacto sobre la distribución geográfica y sectorial del ingreso y, por ende, sobre el modelo de movilidad de la población. Durante el siglo XIX y a principios de éste, el suministro de subsidios a las haciendas y el énfasis que se dio a los gastos para el bienestar social (en lugar de las inversiones directamente productivas) determinaron que el gasto público se orientara primeramente a satisfacer las necesidades de la plantocracia y, posteriormente, a mitigar las consecuencias del estancamiento inducido en los niveles de vida. Después de los acontecimientos de 1953, el énfasis empezó a cambiar pero, especialmente entre 1957 y 1964, la mayoría de las inversiones directamente productivas se destinaron a apoyar la producción de arroz. Las inversiones públicas llegaron a estar fuertemente orientadas a favor de la vivienda y del suministro de fondos para los gastos generales implícitos en la producción de arroz (véase Thomas, 1965, pp. 11-12). Este último hecho debe verse dentro del contexto de una relación estimada de capital/producción de 6:1 en el sector del arroz, una relación mucho mayor que la que prevalecía en otros sectores industriales y agrícolas (véase Newman, 1960, p. 275). En efecto, sería fácil exagerar el impacto que el gasto público tuvo sobre el desarrollo rural y el empleo en ese medio, ya que parte de él se destinó a subvencionar una mecanización desplazadora de mano de obra en la producción del arroz (véase Madramootoo, 1970). Tal vez el impulso más grande hacia la mecanización fue el Plan de Desarrollo del Arroz Mahaicony-Abary, lanzado por el gobierno en 1942 como una hacienda de arroz mecanizada de gran escala. En los años cincuenta se amplió ese programa, aunque los rendimientos fueron menores que en otras áreas donde se cultivaba ese producto y pese a que "la alternativa de utilizar la tierra y los créditos para la agricultura en pequeña escala propiciaría una mayor productividad de los suelos y un incremento en el empleo" (véase Banco Mundial, 1953, p. 157). El arroz siguió recibiendo subsidios considerables bajo la forma del suministro de almacenes de distribución, servicios de extensión y planes para garantizar los precios del producto.

Después de que el Congreso Nacional del Pueblo (CNP) llegó al poder, los recursos del gobierno dejaron de dirigirse al arroz y se permitió el descenso de los precios del arroz con cáscara, que eran controlados por el gobierno. Pero el efecto adverso sobre las áreas rurales no fue compensado con inversiones en otras formas de agricultura. El Plan de Desarrollo Guyanés 1966-1970 reorientó las inversiones públicas hacia áreas urbanas, donde "por casualidad" vivía la mayor parte de los partidarios del CNP. La misma situación privó en el Plan de 1972-1976.[33] Al igual que el PPP, el CNP se encontró en una lucha por superar el legado del estancamiento inducido. Hasta cierto punto, es posible interpretar sus estrategias como medidas de conveniencia política. La consecuencia más inmediata fue que los ingresos se estancaron, mientras que el desempleo se acrecentó conforme la población rural de cultivadores de arroz —estructurada en forma artificial— sufría un descenso en los rendimientos, en sus ingresos, en el empleo y en sus perspectivas.

c) Los programas de colonización de tierras

En Guyana, los programas de colonización de tierras no han sido experimentos marginales para intentar alterar la distribución de la población y la estructura de la producción; más bien, por diversas razones, han constituido partes integrales de la estrategia global de sucesivos gobiernos. Estos programas tuvieron su origen en el movimiento de aldeas comunales de los años cuarenta del siglo pasado, aunque su verdadero principio ocurrió con las aldeas de inmigrantes de la India establecidas a finales de ese siglo.

El principal objetivo de los primeros programas, comenzando con el de Huist Dieven en 1880, era absorber a la emergente población excedente. En efecto, los programas representaban una tentativa de modificar la división social del trabajo y alentaban a una parte del campesinado a producir los medios de subsistencia para sí mismos y para los trabajadores de las haciendas, aunque muchos de los colonos también se dedicaron al trabajo estacional en las haciendas. Al inducir a los colonos a producir lo requerido para satisfacer sus propias necesidades de subsistencia, fue posible subvencionar y reducir las tasas salariales en las haciendas. Sin embargo, como se puede notar por su ubicación (véase el mapa 2), es impresionante que todas las primeras colonias se establecieran cerca de las haciendas que, por lo tanto, pudieron obtener mano de obra estacional de los mismos colonos.

Los primeros programas no fueron mucho más que paliativos desti-

[33] Para una discusión del giro en el patrón de los destinos de los gastos públicos, véase Standing (1979).

nados a absorber a la población rural excedente. Entre 1880 y 1930, cada uno de los asentamientos se situó en áreas en las que la vegetación natural podía caracterizarse como manglar-pantano-ciénaga. Además, pese a que algunos de los programas de colonización persistieron durante años, todos —salvo uno— dejaron de funcionar. Fundamentalmente la causa de su fracaso radicó en el objetivo implícito de los formuladores de políticas estatales, quienes en realidad no estaban interesados en generar el desarrollo rural, elevar los niveles de ingreso o propiciar la diversificación agrícola.

A pesar de que los primeros programas de colonización no tuvieron éxito, se crearon dos programas nuevos después de la Segunda Guerra Mundial. Luego, después de 1953 y como parte del esfuerzo por apaciguar el desasosiego social producto de los trastornos políticos, hubo una avalancha de nuevos asentamientos. En 1954 se creó un Departamento de Asentamientos de Tierras, que fue restructurado como Departamento de Desarrollo Agrario en 1959. El asentamiento más grande de todos, el programa de Black Bush Polder, fue establecido en 1960.

Es notable que el segundo grupo de asentamientos, empezando con el de Anna Regina, estuviera un poco más disperso. La justificación para los asentamientos posteriores a 1953 fue que se deseaba absorber a la población excedente y estimular la producción rural pero aun así la mayoría de los nuevos asentamientos se ubicaron cerca de las haciendas azucareras. No fue sino hasta los años sesenta que se establecieron asentamientos alejados de esa pequeña zona. Esa fue la primera vez que se utilizaron los programas de colonización para abrir otras áreas de potencial producción agrícola, tendencia que se extendió posteriormente mediante la ubicación de tres campamentos del servicio nacional como asentamientos cuasimilitares para desmontar el terreno en la región de sabana (en el interior del país). Como se puede apreciar en el cuadro 11, los programas de colonización posteriores también fueron mucho más variados en cuanto al tipo de vegetación natural que se hallaba en los sitios seleccionados.

Las razones por las que fracasaron la mayoría de los primeros programas y aquéllas por las que los programas desarrollados más tarde tuvieron un éxito muy limitado, pueden dividirse en dos tipos. El primero fue el objetivo general de los programas, que no dio un énfasis primordial a los aspectos productivos sino que se concentró más bien en las necesidades sociales y políticas del gobierno y de la plantocracia. El segundo tipo consistió en razones más técnicas, aunque éstas fueron un reflejo de las del primer tipo. Hubo poca planificación formal, a menudo la selección de los sitios para los asentamientos no fue adecuada, y el gobierno no organizó y ni siquiera subvencionó el desmonte de las tierras en ninguno de los 17 programas establecidos antes de 1956. En cambio, se dejó esa tarea a los colonos, que estaban provistos de implementos pri-

mitivos (véase Vining, 1976, pp. 86-97). Con la excepción de un solo programa que sobrevive, todos los primeros asentamientos carecieron de un control de agua, algo que el gobierno debió haber organizado. En algunos asentamientos los colonos tenían que viajar varias millas para conseguir agua de pozo, en tanto que se dejaba deteriorarse los caminos y no se disponía de ayuda del gobierno para la construcción de viviendas. No era sorprendente que los colonos se fueran retirando de allí.

Otros factores que aquejaron a los programas fueron el tamaño de las parcelas, las condiciones a las que se sujetó la membresía y la aparente renuencia de los colonos a responder tal como se esperaba. En muchos aspectos, los problemas con que se toparon en el asentamiento más grande fueron típicos. Aunque en los otros se dieron variantes de los arreglos que caracterizaron a Black Bush Polder, los rasgos principales fueron similares. A cada familia de colonizadores se le proporcionó un área de dos acres y medio (1 ha) para su heredad y una parcela de 15 acres (6 ha) en la que era obligatorio cultivar arroz (o, en algunos casos, una parcela de 7 acres —unas 2.8 ha— para cultivos permanentes). En un principio, se hicieron algunos intentos por fomentar la producción cooperativa, pero pronto se abandonó este gesto simbólico. Aparentemente no se permitieron transferencias ni la consolidación de la tierra, y la responsabilidad de la infraestructura y del apoyo económico permaneció siempre con las autoridades gubernamentales.

El tamaño de las parcelas en Black Bush y otros asentamientos se basó, de modo algo impreciso, en las esperadas necesidades de subsistencia y capacidad laboral de la típica familia campesina. No obstante, los programas rara vez lograron aminorar la desnutrición o la pobreza rural; la mayoría de ellos no alcanzaron ni siquiera las moderadas expectativas que se formaron a nivel oficial. En Black Bush Polder se emprendieron ambiciosos proyectos de drenaje, riego y otros proyectos de infraestructura, pero el asentamiento jamás fue un éxito desde el punto de vista de la generación del desarrollo agrícola ni tampoco en cuanto a la retención de la población colonizadora. Allí, al igual que en otros lugares, entre las razones del fracaso figuraron una administración ineficiente, los criterios empleados para la asignación de heredades, la colonización de personas que no eran granjeros y cuyos incentivos para la agricultura eran limitados, una falta de acceso a los créditos y una persistente deficiencia de servicios de apoyo. Un motivo del abandono de las propiedades fue que los caminos eran tan malos que en muchos casos eran intransitables en las temporadas de lluvia, lo que impedía las comunicaciones y el transporte de los cultivos.

Otro factor fue el hecho de que muchos colonos tenían poca experiencia, o bien, poco sentido de compromiso en lo que respecta a la agricultura independiente en pequeña escala. En esto se reflejaba el hecho de que el propósito principal de los asentamientos era mitigar el desaso-

siego social y disminuir el desempleo (muchos de los colonos habían sido desempleados o eran trabajadores asalariados desplazados). En la asignación de las propiedades se dio preferencia a los individuos que: *a*) tenían familias numerosas; *b*) estaban desempleados o recibían sueldos bajos y *c*) tenían poca propiedad, si es que alguna. Por consiguiente, los colonos tendían a ser personas con relativamente poca instrucción, carentes de experiencia o aptitudes laborales, que disponían de pocos fondos (o ninguno) para la inversión. A duras penas podríamos decir que éstos eran los elementos necesarios que conformarían un colono con éxito. No sorprende que se difundiera la agricultura con propietarios ausentistas, o que en Black Bush Polder, por ejemplo, los rendimientos estuvieran por debajo del promedio nacional, pese a los suelos muy buenos y que, lejos de ir mejorando conforme el asentamiento se fue estableciendo, en realidad decrecieran. No obstante, sería erróneo exagerar la importancia de los procedimientos de selección, pues se podría malentender esto y pensar que los programas habrían prosperado simple y sencillamente si se hubiera escogido a las personas indicadas. Hubo problemas más importantes.

Al menos hasta la independencia, una característica de los asentamientos fue que tendieron a reproducir la estrecha especialización de cultivos típica de la economía rural. Se puede observar lo anterior en las pautas de cultivos seguidas por los programas iniciados después de 1953, tal como se ve en el cuadro 12. La mayoría de los asentamientos se dedicaron al cultivo de arroz y, en efecto, tras una decisión oficial en 1957, los asentamientos para el cultivo de arroz fueron los únicos en los cuales el gobierno ayudó a desmontar la tierra (*ibid.*, p. 90). Las autoridades también subvencionaron la mecanización y los molinos e instalaciones afines, además de asegurar el mantenimiento de los precios del arroz.

Fue evidente que el tamaño de las parcelas era insuficiente para proporcionar ingresos satisfactorios y empleo de tiempo completo, especialmente después de la mecanización subvencionada que ocurrió a partir de los años cincuenta. En 1963, en una etapa bastante temprana de la mecanización de la agricultura del arroz, se calculó que una parcela de de 15 acres (6 ha) dedicada al cultivo de arroz requería de unos 38 días/hombre de trabajo al año (véase Dumont, 1963). Para la gran mayoría de los colonos, el cultivo del arroz ofrecía la perspectiva de un ingreso bajo y estacionario, lo cual contribuyó a producir un ausentismo generalizado que, a su vez, propició un descenso en los rendimientos del arroz y se reflejó en una migración estacional (y de plazo más largo) fuera de las áreas de colonización.[34]

[34] En un estudio de cinco aldeas llevado a cabo en 1967-1968, se informó que más de la mitad de los cultivadores de arroz también contaban con un empleo asalariado y que solamente 4.5% dependía exclusivamente del arroz como medio de subsistencia. Para la

En vez de superar varios rasgos del caótico sistema de tenencia de la tierra en Guyana, los asentamientos no hicieron más que reproducirlos. En primer lugar, tal como el Banco Mundial admitió, no se trató de "verdaderos asentamientos, sino más bien de una forma de colonia organizada. Los granjeros son arrendatarios del gobierno". (Véase Banco Mundial, 1953, p. 208.) En segundo término, el desorden que caracterizó a los títulos de propiedad de tierras se intensificó debido a la transferencia casi clandestina de propiedades fomentada por los mismos programas. En teoría, las tierras sólo se alquilaban a ocupantes selectos que no tenían derecho alguno a transferir su tenencia. No obstante, fueron muchos los casos de abuso de dichos reglamentos, en parte por el endeudamiento que siempre fue un hecho probable, dado el reducido margen con el que los granjeros funcionaron. Muchos dejaron de trabajar sus tierras, aunque las conservaron, en tanto que otros ampliaron sus operaciones adquiriendo tierras no solamente de fuentes fuera de los programas (a menudo de tierras adyacentes desocupadas propiedad del gobierno), sino también de colonos descontentos o endeudados, con lo que las transferencias de tierras se volvieron muy frecuentes. Un observador llegó a la siguiente conlusión con respecto a un programa de colonización en una ex hacienda, llamado Windsor Forest:

> En teoría, cada ocupante.. debe tener un contrato de arrendamiento de 99 años expedido por el gobierno. En la práctica, ha habido un número considerable de casos de transacciones para la compra y venta de los derechos, de "intercambio" de parcelas, y de la herencia o donación de los derechos, sin una debida notificación y transferencia de los contratos de arrendamiento. (Véase Smith, 1957, p. 506.)

Tal facilidad de maniobra coadyuvó a una desorganización y estancamiento en los asentamientos. Un tercer factor fue que la institucionalización rígida de la parcelación de la tierra acentuó la fragmentación de las tenencias, como lo habían hecho antes las costumbres de herencia. En algunos casos, la fragmentación fue propiciada en forma *intencional*, generalmente en aras de la "equidad". A título ilustrativo, en Cane Grove —una colonia formada a fines de los años cuarenta después de la clausura de una hacienda azucarera— se asignó a los ex trabajadores de la misma varias franjas de tierra de diferentes calidades.

La fragmentación se volvió casi tan común en los asentamientos como en otras partes y, al igual que en las aldeas, no se limitó necesariamente con base en alguna relación entre el tamaño de la parcela y la producción. Se alegó que la fragmentación se detendría en "un tamaño míni-

---

gran mayoría, un empleo fuera de la aldea representaba una parte integral de sus medios de vida (véase Richardson, 1975, pp. 205-224).

mo determinado, más allá del cual una granja no puede generar un rendimiento que valga la pena'' (*ibid.*). Pero ese punto de vista pasa por alto respuestas conductuales que iban desde las malas técnicas agrícolas hasta una falta de rotación de cultivos —que daba lugar a la erosión de los suelos— y la utilización inapropiada de métodos mecanizados fuertemente subvencionados, que para incrementar los rendimientos dependían de insumos con un uso *más intensivo* de la mano de obra que en el caso de los métodos de cultivo tradicionales (véase Madramootoo, 1970). Con el alza en los costos de producción, los descensos en las condiciones del comercio en el renglón del arroz en los años sesenta y setenta y las potenciales economías de escala ofrecidas por la mecanización, se dio un incremento en el tamaño de granja que era necesario para asegurar un nivel de vida razonable (''un rendimiento que valga la pena''). Una pequeña parcela que le brindara a una familia un ingreso adecuado en 1960, tenía menos probabilidades de hacer lo mismo durante la siguiente década. Eso contribuyó enormemente a que aumentara la agricultura de tiempo parcial y el ausentismo, conforme los colonos buscaron empleo en los centros urbanos o se vieron forzados a volver al trabajo estacional en las haciendas.

Así, los programas de colonización no lograron superar las deficiencias estructurales de la economía rural; además, perpetuaron técnicas agrícolas ineficientes, la subutilización de la tierra cultivable, la estacionalidad del empleo y el desempleo rural. Difícilmente frenaron la emigración rural o causaron un giro sustancial de la población fuera de los centros suburbanos y urbanos, aunque éste fue uno de sus objetivos.

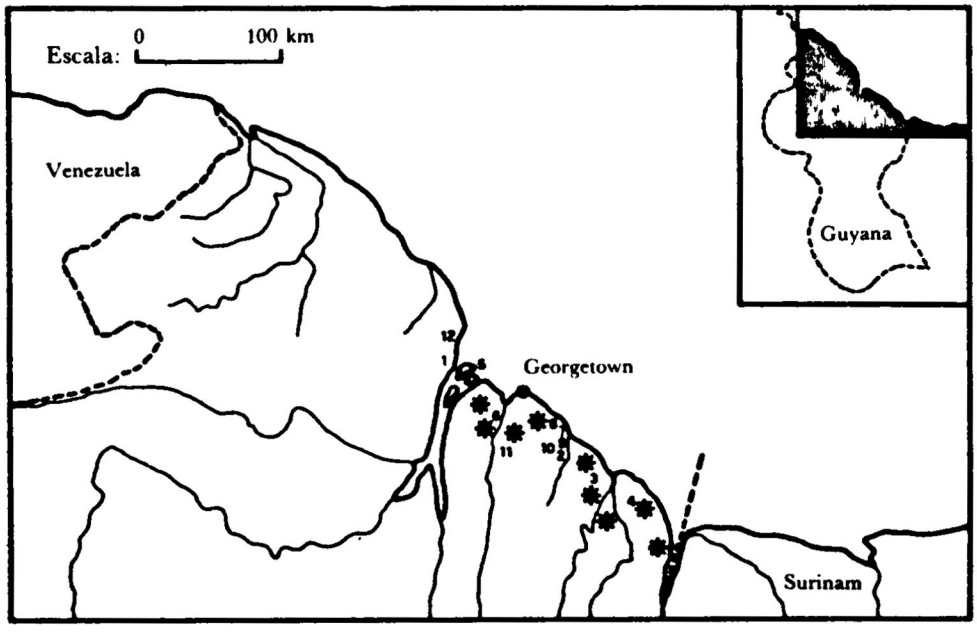
d) El cooperativismo

Guyana se convirtió en la República Cooperativa de Guyana en febrero de 1970. Con frecuencia, las reformas institucionales son consideradas como el medio para superar el subdesarrollo rural y como elementos esenciales si es que se pretende reducir la migración rural-urbana sin recurrir a controles represivos.[35] En Guyana los defensores de tales reformas siempre han visto el ''cooperativismo'' como un vehículo social para lograr ambos propósitos; transforma, dicen, la base material y las relaciones sociales de producción, y estimula la diversificación agrícola e industrial y una distribución más equilibrada de la población.

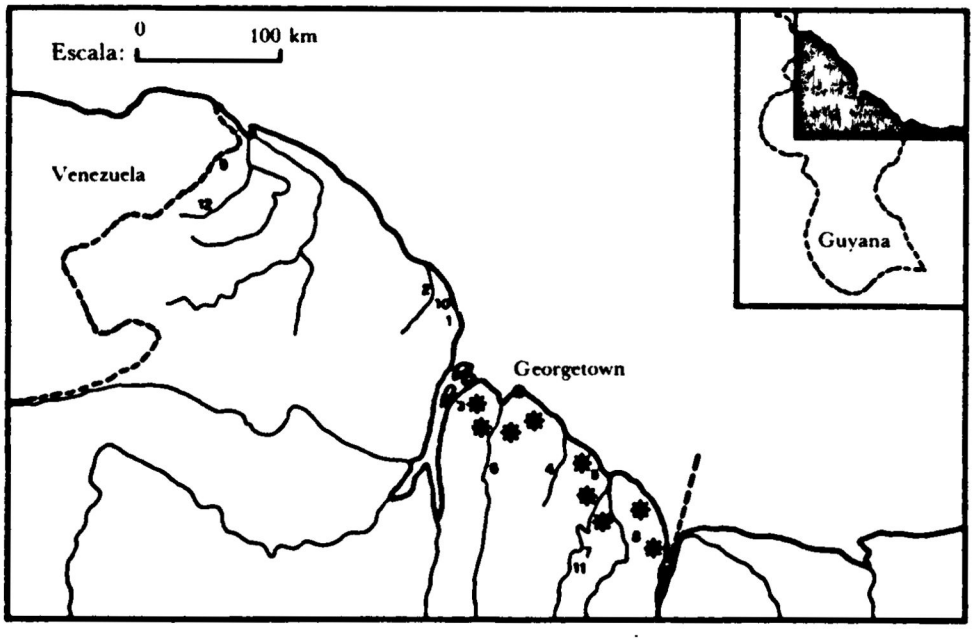
El régimen del CNP se ha tambaleado de una crisis a otra sin dejar de cantar las virtudes del cooperativismo, o del ''socialismo cooperativo''. Según el (prorrogado) Plan de Desarrollo 1972-1976:

[35] Es significativo que sea Cuba el único país de América Latina en el cual en años recientes la población urbana ha crecido a una menor tasa que la población total (véanse Landstreet y Mundigo, 1978).

MAPA 2
LOS PRIMEROS PROGRAMAS DE COLONIZACIÓN DE TIERRAS,
1880-1930



MAPA 3
PROGRAMAS POSTERIORES DE COLONIZACIÓN DE TIERRAS,
1940-1968



Nota: Los números indican los programas de colonización de tierras en el orden en que se establecieron. Véase el cuadro 11 del presente capítulo para los nombres de las colonias.

* Indica las principales haciendas azucareras en 1970.

CUADRO 11
PROGRAMAS DE COLONIZACIÓN DE TIERRAS EN GUYANA, 1880-1968

Núm. en el mapa	*Programa*	*Fecha de inauguración*	*Vegetación natural*	*Vegetación al iniciarse el programa*	*Control de agua*
1	Huist Dieven*	1880	MPC	PD	Pobre
2	Helena*	1897	MPC	DM	Pobre
3	Bush Lot (Berbice Occ.)*	1897	MPC	DM	Pobre
4	Whim*	1899	MPC	DM	Pobre
5	Maria's Pleasure*	1902	MPC	DM	Pobre
6	Haciendas del gobierno	1910-13	MPC	PD	Muy bueno
7	Clonbrook*	1913	MPC	DM	Pobre
8	Triumph*	1913	MPC	DM	Pobre
9	Unity*	1914	MPC	PD	Se desconoce
10	Lancaster*	1914	MPC	PD	Se desconoce
11	Craig*	1915	MPC	DM	Se desconoce
12	Bush Lot (Esequibo)	1930	MPC	SD	Pobre
1	Anna Regina	años 40	MPC	SD	Pobre; bueno después de 1964
2	Charity Amazon	1944	CP	DT	Regular
3	Vergenoegen	1946	MPC	DE	Bueno
4	Cane Grove	1947	MPC	DE	Pobre
5	Onverwagt	1955	MPC	PD	Pobre
6	Jardín del Edén	1956	CP	ST	Bueno
7	Mara	1957	BP	ST	Pobre
8	Black Bush Polder	1960	PH	PH	Bueno
9	Wauna-Yarakita	1964	BPT	BPT	Bueno
10	Tapakuma	1964	MPC	ST	Bueno

11	Brandwagt-Sari	1964	BP	BP	Regular
12	Matthew's Ridge-Arakaka-Kaituma	1968	BPT	BPT	Bueno

Nota: La clasificación de la vegetación inicial y del posterior estado del control de agua está basada en datos del Archivo Nacional de Guyana y en investigaciones de campo realizadas por James Vining.

* Leyendas MPC: manglar-pantano-ciénaga
CP : ciénaga-pantano
BP : bosque de árboles perennifolio
BPT : bosque pluvial tropical
PD : predominantemente desmontado
DM : desconocida, pero pobablemente maleza escasa a moderada
DT : desconocida, pero probablemente maleza tupida
DE : desconocida, pero probablemente maleza escasa
SD : vegetación secundaria dispersa y escasa
ST : vegetación secundaria tupida
PH : pantano herbáceo

* Indica que el programa ya dejó de funcionar.

CUADRO 12
ESTABLECIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO AGRARIO, 1950-1971

Programa	*Fecha de inicio*	*Superficie (en acres)*	*Tamaño de las propiedades*	*Principales cultivos (al comenzar)*
Onverwagt	1955	5,401	5 o 10 acres	arroz
Jardín del Edén[1]	1956	1,000	7 acres (la mayoría)	cítricos, lechería, ganado
Mara[2]	1957	3 870	25 acres	arroz y cultivos alimentarios
Black Bush Polder	1960	31 000	17.5 acres	arroz, principalmente
			10 acress	cultivos permanentes
Tapakuma	1961-62	3 100	5 o 10 acres	arroz, principalmente
		1 000	comunal	ganado lechero
Brandwagt/Sari	1963	11 800	cooperativa[3]	verduras, cultivos permanentes y ganado lechero
Wauna/Yarakita	1964	1 500	15, 25 o 50 acres[4]	alimentos, principalmente cultivos permanentes
Kurukururu	1970	5 867	10 acres	cultivos permanentes

[1] El Jardín del Edén se convirtió en una área dedicada fundamentalmente al cultivo de caña de azúcar.
[2] Mara fue un fracaso total, pues ni atrajo a muchos colonos ni retuvo a buena parte de los que sí aceptaron parcelas.
[3] La cooperativa fracasó.
[4] Las propiedades grandes se destinaron a la lechería.
FUENTE: British Guiana Annual Reports of the Director of Agriculture, 1960, 1961, 1965; Ministry of Agriculture and National Resources, *Guyana Annual Report*, 1969, 1970.

La atracción del cooperativismo radica en su propensión a fomentar el igualitarismo, en su capacidad para crear la confianza en uno mismo y, como resultado, mayores oportunidades de empleo por cuenta propia, y en su habilidad para promover la unidad nacional, puesto que varios grupos pueden convivir y trabajar juntos en la unidad cooperativa.

El interés que suscitó el cooperativismo tuvo sus raíces en el movimiento de aldeas (posterior a 1838); se pensó que formas similares de

cooperativas podrían prosperar en la Guyana rural si se brindaban los incentivos y estímulos políticos necesarios. El gobierno de la época posterior a la independencia subrayó el carácter voluntario de las cooperativas y no hizo intento alguno por imponer un conjunto específico de reglas y procedimientos para la evolución de las cooperativas parciales en cooperativas plenas. Esto es importante porque los principios "voluntaristas" de la República Cooperativa no se fijaron en 1970 —y mucho menos a mediados del siglo XIX—, sino más bien en una Ley de Sociedades Cooperativas de 1948, momento en que la intención de las autoridades coloniales seguramente no era la de asegurar una transición hacia el socialismo. Es más probable que hayan considerado las cooperativas como un medio para mitigar la pobreza y la desigualdad y, por ende, aplacar a una población cada vez más rebelde. Por lo tanto, parece raro que los planificadores de la época de postindependencia esperen que tales mecanismos de defensa se conviertan en vehículo de una transformación socialista.

Debido a la carencia de datos útiles, es difícil evaluar el efecto del cooperativismo sobre la producción rural. Sin embargo, existen por lo menos cuatro razones para creer que las cooperativas han incrementado la desigualdad y la diferenciación entre las clases.[36] En primer lugar, dado el énfasis que se pone en la participación voluntaria y en la aceptación de empresas parcialmente cooperativas, ha habido una fuerte tendencia entre las mismas a no ser mucho más que alianzas poco formales de granjeros u otros grupos. Cuando mucho, éstas han permitido que sus miembros más eficientes o más activos consigan créditos u otros recursos o bien un mercado para sus productos, al mismo tiempo que frecuentemente les abren la posibilidad de explotar a los demás. Un reconocimiento de esta tendencia por parte de los trabajadores dio lugar a un abandono generalizado de las cooperativas. Para dar el ejemplo más dramático, en los programas de colonización de tierras se renunció a los intentos por fomentar la producción cooperativa, como en Black Bush Polder y Brandwagt/Sari (véase el cuadro 12). Es significativo que en ningún lugar las comunidades "campesinas" se hayan transformado voluntariamente en organizaciones cuasisocialistas.[37]

El segundo motivo para pensar que las cooperativas han aumentado

[36] Para una discusión más amplia de las cuestiones mencionadas en esta sección, véanse Standing y Szal (1979, pp. 70-76).

[37] En todo el mundo, las aspiraciones inmediatas de los campesinos y de los pequeños productores de artículos de consumo han sido de carácter individualista, en virtud de su experiencia como clase. Condicionados a luchar por retener alguna parcela minúscula o una cantidad mínima de algún otro medio de producción, han identificado sus objetivos inmediatos como mejorías marginales en esos términos, ya que su lucha cotidiana y la que libran a lo largo de sus vidas define sus horizontes subjetivos y objetivos. La concepción de una nueva estructura social ha inspirado sólo en raras ocasiones y de manera momentánea a la conciencia colectiva de los pobres.

—en lugar de reducir— las desigualdades y la diferenciación entre las clases es que la principal forma que han asumido consiste en la llamada "sociedad de ahorros y economía". Se han creado muchas sociedades de ese tipo, incluyendo un gran número en las escuelas primarias y de enseñanza media, de modo que los niños han contribuido a la generación y movilización de pequeños excedentes para la inversión. No obstante, los beneficiarios generalmente han sido aquellos individuos que cuentan con los medios de producción necesarios para aprovechar los créditos, de modo que en la práctica dichas sociedades han sido un vehículo por medio del cual los miembros relativamente opulentos y poderosos de las comunidades han obtenido los limitados ahorros de los pobres y, por lo tanto, han fortalecido su posición relativa en cuanto a ingresos, riqueza y *status*. Además, aunque no es posible estimar la distribución sectorial, es probable que la mayor parte de los ahorros se haya canalizado hacia las empresas urbanas y semiurbanas a expensas de las aldeas relativamente subdesarrolladas, por las mismas razones que han servido como motivación, tradicionalmente, a los bancos comerciales y a otros intermediarios financieros.

En tercer lugar, incluso las "cooperativas" integradas para adquirir tierras han influido poco sobre el desarrollo rural. Algunas se han instituido como programas de inversión para especuladores situados en áreas urbanas —incluyendo a los servidores públicos— con el propósito de comprar tierras que labrarán como ausentistas o bien, que dejarán sin cultivar como una propiedad para la especulación. En los casos en que se formaron cooperativas agrarias con el propósito de permitir a grupos de granjeros adquirir una extensión de tierra razonablemente grande, el grado de cultivo a nivel colectivo fue limitado; de hecho, a menudo duró solamente lo necesario para que se establecieran instalaciones rudimentarias de drenaje y riego o para que los granjeros acumularan suficientes ahorros a nivel individual a fin de poder arriesgarse a cultivar por su propia cuenta. Según el oficial en jefe para cooperativas (un funcionario del gobierno), en tales casos las personas menos prósperas o menos activas llegaron a abandonar el proyecto, o bien, se quedaron solamente si pudieron lograr que se dividiera la tierra en parcelas separadas de dominio absoluto (véase Hoyte, 1977, p. 7). Al percatarse de semejantes tendencias, los funcionarios recurrieron al razonamiento de que esa reacción disminuiría conforme fuera evolucionando el compromiso para con las cooperativas. Pero no hay pruebas ni motivos para creer que haya cambiado el compromiso, ni tampoco la reacción.

En cuarto lugar, las instituciones cooperativas clave no ayudaron a transformar la estructura económica o a propiciar una disminución sustancial de las diversas desigualdades porque existieron en un plan de competencia con empresas no cooperativas y porque adoptaron los principios de esas organizaciones en un intento por igualar su grado de

eficiencia. La más notable de esas instituciones es el Guyana National Cooperative Bank,* creado en 1970. El GNCB debió haber ayudado a reducir el flujo del excedente que salía de las áreas rurales. Los bancos comerciales habían retardado el crecimiento global de los depósitos en Guyana, pues estaban ubicados en centros urbanos y, por lo tanto, eran inaccesibles para la mayoría (rural) de la población. Difícilmente era costeable para los bancos establecer sucursales en aldeas en que había pocos individuos que percibían un ingreso (véase Bourne, 1974, p. 111). En contraste, cualquier persona podía hacer un depósito en el GNCB a través del Banco de Ahorro Postal, que sí contaba con una red de sucursales bastante bien distribuidas.

Aparentemente, el GNCB fue establecido para auxiliar a las cooperativas, notablemente en las actividades agrícolas. En la práctica, en la medida en que movilizó todo ahorro adicional para la inversión, tendió a servir como un vehículo mediante el cual los fondos fluyeron desde los ahorradores de pequeña escala (principalmente de áreas rurales) hacia las empresas comerciales y afines. De hecho, en 1971 (por ejemplo) solamente 5.2% de sus préstamos estuvieron dirigidos hacia la agricultura (en comparación con 8.9%, en el caso de bancos comerciales en manos de extranjeros) (*ibid.*, p. 115). La incapacidad del GNCB para cambiar su modelo de otorgamiento de préstamos se debió en buena medida al hecho de que competía con los bancos particulares y de que, al adoptar los principios bancarios tradicionales, prestaba por lo general a quienes le ofrecían mayores seguridades de cumplimiento, exigía garantías colaterales y daba preferencia a las empresas establecidas de mayor tamaño en lugar de a las empresas más pequeñas y supuestamente más riesgosas.[38] Aun cuando hizo concesiones a las cooperativas en cuanto a tasas de interés más bajas y menos garantías colaterales, el hecho de que el GNCB siguiera las prácticas bancarias tradicionales (enunciadas en forma muy patente por su presidente en los informes anuales de esa institución) significó que frecuentemente prestara dinero a empresas privadas con mayor facilidad que a las cooperativas. Y no se sintió inclinado a cambiar ese modo de proceder cuando hacia fines de los años setenta, el gobierno no pudo indemnizarlo dentro de un plazo razonable por deudas irrecuperables, o bien, cubrir las inversiones riesgosas. En resumen, parece que el GNCB no redujo las desigualdades ni tampoco contribuyó de manera sustancial a los esfuerzos de los productores rurales por superar los ingresos bajos y el estancamiento. No existe razón alguna para pensar que las cooperativas hayan sido bien concebidas o desarro-

* N. de la T.: literalmente, Banco Cooperativo Nacional de Guyana. En inglés, sus siglas son GNCB (véase texto a continuación).

[38] En nuestras pláticas con funcionarios del GNCB en 1978, se habló de esta tendencia con mucha franqueza.

lladas en Guyana, o que hayan propiciado una distribución más equilibrada de la población.

CONCLUSIONES

Hasta prácticamente fines del siglo XIX, la plantocracia y las autoridades coloniales estuvieron empeñadas en restringir la migración. A partir de ese entonces los gobiernos trataron de reorientar la migración que ocurría y, hasta cierto punto, sus esfuerzos contrabalancearon la pauta fundamental de emigración rural. De hecho, por esa misma razón es sumamente difícil estimar el grado o los cambiantes niveles de la migración, pues los limitados datos disponibles solamente indican movimientos *netos*. Sin embargo, hay ciertas características que resaltan con claridad.

El rasgo más impresionante es el problema racial o étnico. Existe la tentación de analizar la mayoría de los fenómenos sociales en Guyana en términos raciales, mas en el presente trabajo va implícita la aseveración de que eso sería un error. No obstante, las distribuciones geográfica y sectorial de los diversos grupos étnicos son de tal naturaleza que salta a la vista una división del trabajo por razas. La explicación de lo anterior es sencilla. Después de la manumisión, los antiguos esclavos salieron de las haciendas para formar "aldeas africanas" y, en algunos casos, para convertirse en artesanos en áreas urbanas. A partir de mediados del siglo XIX, los trabajadores inmigrantes portugueses y chinos fueron desplazados en las haciendas por mano de obra bajo contrato proveniente de la India (los llamados *coolies*) y constituyeron el núcleo de una clase comercial; muchos se convirtieron en pequeños tenderos (véase Lawrence, 1965, pp. 50-74).[39] Como los tenderos portugueses podían cobrar precios altos debido a su control monopolista del comercio local, fueron atacados en una fecha tan temprana como 1856, durante los "disturbios de Gabriel". Fácilmente identificables desde un punto de vista racial, el papel de los portugueses en la economía aldeana provocó resentimientos durante mucho tiempo, especialmente porque a menudo eran importantes prestamistas a nivel local. Es significativo observar la reacción de las autoridades ante esa explotación, por la que los márgenes de ganancia bruta en alimentos básicos tales como pescado salado, harina y arroz ascendieron a 60% y, en algunos casos, hasta 300%. En numerosos informes se ve que los funcionarios estaban enterados de la explotación, pero no se formuló ninguna política restrictiva (véase Bourne, 1975, p. 519). Es casi seguro que esto puede atribuirse al deseo de los plantadores de

[39] Los chinos nunca fueron muy numerosos, pero no tardaron en asentarse en áreas urbanas, pese a los esfuerzos por establecer "aldeas chinas" en las postrimerías del siglo XIX (véase Young, 1958, p. 152).

debilitar y asumir el control de la población africana, que tuvo que trabajar más para adquirir el dinero que necesitaba para sufragar los precios exagerados.

Los indios llegaron a predominar en las áreas de haciendas azucareras y luego en las "aldeas indias" cerca de las mismas. Ya para 1891, más de tres cuartas partes de todos los individuos ocupados en la agricultura eran oriundos de la India, en un momento en que representaban tan sólo 38% de la población total. Posteriormente, en los años cincuenta y a principios de los sesenta, una gran proporción de las parcelas en las colonias fueron asignadas a los indios; se otorgaron las tierras, en la mayoría de los casos, a trabajadores sin tierra.[40] A la inversa, la comunidad de Linden (dedicada a la bauxita), se convirtió en un área predominantemente afroguyanesa, especialmente tras la violencia racial que brotó a principios de los años sesenta, periodo durante el cual muchos indios huyeron de la zona. Además, Georgetown y New Amsterdam siempre han contado con un número desproporcionadamente grande de afroguyaneses. En resumen, la distribución racial de la población ha seguido exhibiendo la división social del trabajo creada por la plantocracia.

Durante buena parte de la historia de Guyana, la distribución de la población y la pauta de migración reflejaron los esfuerzos hechos por las plantaciones y por las empresas mineras para conseguir una oferta de mano de obra dócil y de bajo costo. Dada la población dispersa y la preocupación de las haciendas, de las autoridades coloniales y del capital multinacional por limitar la acumulación en el país, las políticas estatales ayudaron a concentrar la población en torno a las principales haciendas. Pero mientras más éxito tenían esas políticas, mayor era la inestabilidad social propiciada por sus contradicciones inherentes debido al crecimiento demográfico, a la mecanización desplazadora de mano de obra, a las crecientes tasas de desempleo urbano y a la pobreza, que empeoraba. Fue entonces que el Estado recurrió a paliativos tales como los programas de colonización de tierras y el cultivo subvencionado del arroz.

El legado del estancamiento inducido fue ineludible, pues a pesar de la ligera posibilidad de una transformación revolucionaria en 1953, la inercia inherente a la formación social resultó ser extraordinariamente resistente. Por ejemplo, las relaciones laborales de tipo paternalista inspiraron un sentido de inseguridad dependiente entre los trabajadores. La ausencia de una tradición de agricultura comercial y de una iniciativa independiente explica en parte el fracaso de los programas de colonización y el más reciente malogro aparente de los costosos proyectos agrícolas del servicio nacional. Una vez que los productores rurales están siquiera semiproletarizados, es poco probable que el proceso se invierta.

[40] Despres documentó esa tendencia en el caso de Black Bush Polder (véase Despres, 1967, p. 248).

Asimismo, mientras se permitía el desarrollo de una situación caótica en lo que respecta a la tenencia de la tierra, se conformaba en Georgetown un sistema legal por medio del cual era extremadamente difícil desenmarañar la legislación en materia agraria. Así, los derechos individuales y las reclamaciones de tierras fueron objeto de un litigio casi interminable. Del mismo modo, una vez que se habían establecido instituciones políticas que impedían el desarrollo rural, los intentos por lograr reformas del gobierno local (como por ejemplo el Plan Marshall de 1955, que tuvo una aceptación general) resultaron virtualmente infructuosos. La superestructura política había sido creada como un sistema altamente centralizado mediante el cual era posible adueñarse del excedente económico de la población de las aldeas y redistribuirlo hacia las haciendas y la élite urbana. Eso se facilitó gracias al sistema ineficaz y altamente fragmentado de gobierno local, que impidió que las aldeas lograran la coordinación y la movilización de recursos esenciales para frenar el estancamiento rural. De allí que las políticas gubernamentales en materia fiscal, monetaria y de egresos canalizaron los fondos de la población trabajadora hacia las haciendas y, en cierta medida, hacia las áreas urbanas. Durante muchos años las instalaciones de saneamiento, salubridad y educación se concentraron en las áreas urbanas, suburbanas y de las haciendas, de modo que —por ejemplo— el control del paludismo fue desatendido en áreas rurales.

Evidentemente, la plantocracia aseguró el subdesarrollo de las fuerzas productivas fuera de las haciendas y, al repatriar las ganancias, obstaculizó la acumulación y la industrialización a nivel interno. Esa situación perduró, incluso después del surgimiento de una población trabajadora excedente, que pudo haber migrado hacia áreas de crecimiento urbano-industrial, proporcionando un proletariado de bajo costo. Aun en los años cincuenta, se opuso una tenaz resistencia a las tentativas de crear un Departamento de Desarrollo Industrial, al mismo tiempo que las empresas de bauxita entorpecieron los esfuerzos por extender la hidroelectrificación a las áreas rurales aun cuando existía la capacidad para hacerlo.[41] En ausencia de una acumulación sustancial, la pobreza, la inseguridad y el desempleo se volvieron endémicos en las áreas rurales y contribuyeron también a crear niveles altos de desempleo en las zonas urbanas.

El recurso a los programas de colonización de tierras fue diseñado para mitigar el desasosiego social, absorber la población excedente y modificar el modelo de migración que había hecho que la población se concentrara en Georgetown y sus alrededores. Sin embargo, debido al conflicto entre el papel de bienestar social inherente a tales programas, por

[41] Para algunas anécdotas reveladoras de un ex funcionario del gobierno, véase Thorne (1963, pp. 210-218).

un lado, y la necesidad de aumentar la producción, por el otro, en gran medida fueron ineficaces en ambos sentidos. Es cierto que los programas tuvieron algún impacto sobre los movimientos demográficos, ya que hubo colonos, pero muchos de éstos llegaron a pasar gran parte de su tiempo lejos de los asentamientos, mientras que otros los abandonaron por completo, a menudo dejando sus tierras virtualmente ociosas. Los programas sólo han tenido un impacto reducido sobre la concentración de la población en la región costera; de utilizarse el modelo de colonización seguido en los años cincuenta y sesenta para intentar abrir el interior del país, las perspectivas de lograr tal objetivo son en verdad sombrías.

Referencias

Adamson, A.H. (1972): *Sugar without slaves: The political economy of British Guiana, 1838-1904* (New Haven: Yale University Press).

Banco Mundial (1953): *The economic development of British Guiana* (Baltimore: Johns Hopkins Press).

Benn, B.H. (1963): *Extracts from seminar on land development*, celebrado con los auspicios del honorable B.H. Benn, ministro de Agricultura, Bosques y Tierras (Georgetown, Government Printers, diciembre).

Booker McConnell Ltd. (1955): *Booker's sugar* (Londres: Thomas and Newman, Ltd.).

Bourne, C. (1974): "The political economy of indigenous commercial banking in Guyana", en: *Social and Economic Studies*, marzo, vol. 23, núm. 1.

_____ (1975): "Review article: The plantation economy of Guyana", en: *Social and Economic Studies*, diciembre, vol. 24, núm. 4.

British Guiana Census Commissioner's Office (1921): *Report of the results of the census of population* (Georgetown: Argosy Co., 1922).

Caesar, N. y G. Standing (1977): *The labour force in Guyana: A preliminary report* (Ginebra: OIT. Documento de trabajo, mimeografiado, investigación del Programa Mundial del Empleo; de difusión limitada).

Caffey, H.R. y J.N. Effenson (1965): *An appraisal of rice production and*

marketing problems in British Guiana (Georgetown: Government Printers).

Commission of Inquiry into the Sugar Industry of British Guiana (1949): *Report* (Londres: HMSO).

Cooperative Republic of Guyana (1970): *Land use study* (Georgetown, noviembre), vol. I.

Cooperative Republic of Guyana (1971): *Land use study* (Georgetown: Government Printers), vol. III.

Chase, A. (1964): *A history of trade unionism in Guyana 1900-1961* (Demerara, Guyana: New Guyana Company, Ltd.).

Department of Agriculture: *Annual reports* (Georgetown, diversas fechas).

Despres, L. *Cultural pluralism and national politics in British Guiana* (Chicago: Rand McNally and Co.).

Dobb, M.H. (1963): *Studies in the development of capitalism* (Londres: Routledge and Kegan Paul).

Dumont, R. (1963): *Report to the Government of Guyana of planning agricultural development* (Roma: FAO).

Farley, R. (1953-54): "The rise of the peasantry in British Guiana", en: *Social and Economic Studies*, vol. 2, núm. 4.

Government of British Guiana: *Annual reports of the Government of British Guiana* (Georgetown).

Grant, C.H. (1965): "The politics of community development in British Guiana, 1954-1957", en: *Social and Economic Studies*, junio, vol. 14, núm. 2.

_____ (1967): "Rural local government in Guyana and British Honduras", en: *Social and Economic Studies*, marzo, vol. 16, núm. 1.

_____ (1971): "Company towns in the Caribbean: A preliminary analysis of Christianburg-Wismar-Mackenzie", en: *Caribbean Studies*, abril, vol. II, núm. 1.

Green, W.A. (1969): "The apprenticeship in British Guiana, 1834-1838", en: *Caribbean Studies*, julio, vol. 9, núm. 2.

Hanley, E.R. (1975): "Rice, politics and development in Guyana", en: I. Oxaal, T. Barnett y D. Booth (comps.), *Beyond the sociology of development: Economy and society in Latin America and Africa* (Londres: Routledge and Kegan Paul).

Hoyte, G. (1977): *Cooperatives: the Guyana experience* (Georgetown: Ministerio de Cooperativas y Desarrollo Comunitario, mimeografiado).

Landstreet, B. y A.I. Mundigo (1978): *Development policies and demographic change in socialist Cuba*, trabajo presentado en la reunión anual de la Population Association of America, celebrada en Atlanta del 13 al 15 de abril de 1978.

Lawrence, K.O. (1964): "The development of medical services in British Guiana and Trinidad, 1841-1873", en: *The Jamaican Historical Review*, vol. IV.

_____ (1965): "The establishment of the Portuguese community in British Guiana", en: *The Jamaican Historical Review*, noviembre, vol. V, núm. 2.

_____ (1965): "The evolution of long-term labour contracts in Trinidad and British Guiana, 1834-1863", en: *The Jamaican Historical Review*, mayo, vol. V.

Lewars, G. (1977): *Small farm financing in Guyana, 1968-1970* (Mona: Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, University of the West Indies).

Madramootoo, H. (1970): *Declining paddy yields, or the rice farmer and his machine* (Georgetown: Guyana Rice Corporation, octubre).

Mandle, J. (1970): "The decline in mortality in British Guiana, 1911-1960", en: *Demography*, agosto, vol. 7.

Marshall, A.H. (1955): *Report on local government in British Guiana* (Georgetown: Argosy Co. Ltd., mayo).

Marx, K. (1967): *Capital* (Nueva York: International Publishers), vol. III.

Masefield, G.B. (1950): *A short history of agriculture in the British colonies* (Oxford: Oxford University Press).

Ministry of Agriculture and National Resources (1967): *Annual report of Agricultural and Land Development Departments* (Georgetown, 1967).

Ministry of Agriculture: *Annual reports* (Georgetown, diversas fechas).

Ministry of Economic Development (1975): *National transport plan* (Georgetown).

Ministry of Labour and Social Security (1977): *Annual report for the year 1973* (Georgetown: Government Printers), apéndice I, cuadro V.

Nath, D. (1950): *A history of Indians in British Guiana* (Londres: Nelson and Sons).

Newman, P. (1960): "The economic future of British Guiana", en: *Social and Economic Studies*, septiembre, vol. 9, núm. 3.

_____ (1965): *Malaria eradication and population growth* (Ann Arbor: Universidad de Michigan, Escuela de Salud Pública).

Odle, M. (1976): *The evolution of public expenditure: The case of a structurally dependent economy: Guyana* (Mona: Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, University of the West Indies).

O'Loughlin, C. (1958): "The rice sector in the economy of British Guiana", en: *Social and Economic Studies*, junio, vol. 7, núm. 2.

Organización Panamericana de la Salud (1976): *National food and nutrition survey of Guyana* (Washington, D.C.: WHO).

Ramgopal, L. (1964): *Our rice industry* (Georgetown: Asociación de Productores de Arroz).

Reubens, E.P. y G.B. Reubens (1962): *Labour displacement in a labour surplus economy: The sugar industry of British Guiana* (Mona: Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, University of the West Indies).

Richardson, B.C. (1975): "Plantation infraestructure and labour mobility in Guyana and Trinidad", en: H. Safa y B. du Toit (comps.): *Migration and development: Implications for ethnic identity and political conflict* (La Haya: Mouton Publishers).

Riviere, W.E. (1972): "Labour shortage in the British West Indies after emancipation", en: *Journal of Caribbean History*, mayo, vol. 4.

Roback, J. (1969): *Bases of social differentiation in a Guyanese mining community*, tesis de maestría en artes inédita (Departamento de Sociología, McGill University).

Roberts, G.W. (1952): "A life table for a West Indian slave population", en: *Population Studies*, vol. V, núm. 3.

Roberts, G.W. y Johnson, M.A. (1974): "Factors involved in immigration and movements in the working force of British Guiana in the 19th century", en: *Social and Economic Studies*, marzo, vol. 23, núm. 1.

Senate of Canada (1969): *Proceedings of the Senate Standing Committee on Foreign Affairs Respecting the Caribbean area*, segunda sesión, 28avo. parlamento, 25 de noviembre, núm. 3 (Ottawa).

Singh, P. (1976): "The politics of local government reform, 1930-1970", en: H. Lutchman, P. Mars y H. Addo (comps.): *Selected issues in Guyanese politics* (Georgetown: Universidad de Guyana).

Singh, S. (1977): *The demography of social change in Guyana*, tesis de doctorado inédita (Berkeley: Universidad de California).

Smith, R.T. (1957): "Economic aspects of rice production in an East Indian community in British Guiana", en: *Social and Economic Studies*, diciembre, vol. 6, núm. 4.

_____ (1957): "Rice production in an East Indian community in British Guiana", en: *Social and Economic Studies*, diciembre, vol. 6, núm. 4.

_____ (1962): *British Guiana* (Oxford: Oxford University Press).

_____ (1964): "Ethnic difference and peasant economy in British Guiana", en: R. Firth y B.S. Yamey (comps.): *Capital, saving and credit in peasant societies* (Londres: Allen and Unwin).

Standing, G. (1979): "Socialism and basic needs in Guyana" en: G. Standing y R. Szal, *Poverty and basic needs* (Ginebra: OIT, 1979).

_____ (1981): "Migration and modes of exploitation: The social origins of immobility and mobility", en: *Journal of Peasant Studies*, enero, vol. 8, núm. 2.

_____ y Szal, R. (1979): *Poverty and basic needs* (Ginebra: OIT).

St. Pierre, M. (1975): "Race, the political factor and the nationalisation of the Demerara Bauxite Company", en: *Social and Economic Studies*, diciembre, vol. 24, núm. 4.

Thomas, C.Y. (1965): *Monetary and financial arragements in a dependent monetary economy* (Mona: Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, University of the West Indies).

_____ (1977): *Plantations, peasantry and the state* (Georgetown: Universidad de Guyana, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, mimeografiado).

Thorne, A.P. (1963): "Some reflections on Brithis Guiana", en: *Social and Economic Studies*, junio, vol. 12, núm. 2.

Vining, J.W. (1976): "Site development and settlement scheme failure in Guyana", en: *Journal of Tropical Geography*, junio, vol. 42.

Young, A. (1958): *Approaches to local self-government in British Guiana* (Londres: Longmans).

9. LA ESTRUCTURA AGRARIA, LA MIGRACIÓN Y EL ESTADO EN CUBA

DAVID LEHMANN*

INTRODUCCIÓN Y SINOPSIS

Muchos países de menor desarrollo están experimentando tasas rápidas de crecimiento económico sin los cambios en la estructura social vaticinados por las teorías marxistas sobre el desarrollo capitalista o por las teorías sociológicas sobre la modernización. En los casos en que se podría esperar un descenso en el número de pequeños terratenientes, con frecuencia se halla un incremento; en los lugares donde uno cree poder encontrar una creciente proporción de proletarios asalariados en la fuerza de trabajo, se topa con un incremento apenas perceptible, sea en la ciudad o en el campo. Finalmente, donde se espera una disminución en la organización de la producción y la distribución basada en el parentesco, este fenómeno parece perdurar e incluso extenderse desde el campo hacia las ciudades (véase Goodman, 1977, pp. 3-32). Desde luego, dichas tendencias no son universales, aunque sí son frecuentes (en la región nordeste de Brasil, por ejemplo) y probablemente aparecen con mayor frecuencia que los casos que corresponden a un modelo esperado según pautas "convencionales". Al analizar la estructura ocupacional de semejantes países, los científicos sociales podrían tratar de explicar la manera en que los cambios esperados en la estructura social han "dejado de seguir" los cambios económicos observados (huelga decir que no es tarea fácil la de dilucidar la *ausencia* de un fenómeno). En el presente estudio sobre Cuba, el interrogante más general es lo contrario: ¿cómo ha podido la estructura social modificarse de manera tan drástica mientras la estructura de la producción material ha permanecido inalterada en su mayor parte y su volumen se ha incrementado en forma irregular, especialmente durante los años sesenta de este siglo?

En el presente trabajo nos concentraremos en dos características im-

* Universidad de Cambridge.

portantes de la transformación de la sociedad cubana y, de hecho, del modo de producción que allí prevalece: el lugar que ocupa la producción agrícola privada en una economía de planificación central, el cambiante equilibrio entre los productores agrícolas particulares y el proletariado rural, y las pautas de migración y de crecimiento urbano. En todas estas esferas Cuba exhibe características que se distinguen radicalmente de las que hemos llegado a esperar en países capitalistas de menor desarrollo que experimentan una rápida transformación. Se podría afirmar que en dichos países, el campesinado desempeña dos papeles decisivos: reproduce su propia fuerza de trabajo con un costo limitado —si no nulo— para el Estado o el capital social, y coadyuva en la reproducción de la fuerza de trabajo en su conjunto mediante la producción de bienes salario, especialmente alimentos, producción que resulta más barata que la que corre a cargo de los productores capitalistas. Se ofrece una explicación de las razones de lo anterior al principio de la sección III.2. Es necesario comentar aquí que tal argumento sigue suscitando controversias (para un análisis de algunas de estas cuestiones, véanse Lehmann, 1980a y 1980b). No obstante, suponiendo que dicha tesis tiene cierta validez, está apoyada de manera indirecta por el caso cubano que, como un modelo de desarrollo socialista, ofrece un panorama completamente diferente: en Cuba desde la perspectiva de la acumulación de capital, es probable que el sector privado de la agricultura "no sea explotado suficientemente"; ahondaremos en este problema en la sección III.2.

Asimismo, Cuba presenta un fuerte contraste con los procesos de proliferación y fragmentación de la agricultura en pequeña escala y con el aumento en el empleo estacional dentro del medio rural (con la concomitante disminución en la fuerza de trabajo agrícola asalariada permanente) que se observan en los países capitalistas más dinámicos de América Latina.[1] En Cuba encontramos un crecimiento probable y ciertamente una estabilización del proletariado rural ocupado en forma permanente, así como una reducción de la migración de la mano de obra estacional junto con una disminución paulatina de las propiedades privadas y un incremento del tamaño promedio de éstas.

Es posible explicar estas diferencias —en los términos más generales— con la aseveración (obvia) de que Cuba ha emprendido un camino de desarrollo socialista. Pero en un plano más específico también cabe señalar que este mecanismo causal ha sido modificado por el carácter administrativo (o planificado) de la economía y, en particular, del mercado de trabajo, y también por las consabidas dificultades que surgieron a raíz del boicot comercial impuesto por Estados Unidos y países latinoamericanos, el cual solamente ha sido suspendido en forma parcial en años

[1] Se ofrece un resumen de algunas de estas tendencias en Lehmann (1981).

recientes conforme algunas naciones latinoamericanas han reanudado el comercio con la isla. El proceso y la estructura del crecimiento en Cuba están condicionados por tres factores principales: la extrema y continua dependencia de la isla de la exportación de un solo cultivo (el azúcar), el boicot que ya mencionamos y los trastornos inevitables, y necesarios, producidos por toda transformación revolucionaria y, en particular, por la redistribución radical del ingreso que se ha dado en Cuba. Así, no sería acertado afirmar que las diferencias entre Cuba y las sociedades capitalistas de América Latina se deben tan sólo al modelo socialista, ni tampoco sería correcto decir que se originan en las divergencias entre los respectivos procesos de crecimiento.

Aunque las investigaciones sobre Cuba se ven obstaculizadas por una escasez de datos estadísticos, especialmente los relativos al sector estatal de la agricultura y a su utilización de la mano de obra, es posible abordar los temas del presente trabajo de un modo muy interesante y pertinente si "entramos" por vía del trabajo estacional y la producción agrícola privada —asuntos ambos que se relacionan estrechamente con el fenómeno de la migración. En los siguientes párrafos ofrecemos un resumen de algunos de los aspectos más importantes.

Si bien parece que la mano de obra estacional se ha incrementado durante los años sesenta y se hizo patente a raíz de las movilizaciones en gran escala de obreros urbanos para realizar el trabajo agrícola, la tendencia a largo plazo ha consistido en una reducción de tales movimientos estacionales y en un aumento —evidentemente considerable— del número de obreros agrícolas que tienen empleo permanente en las granjas estatales (aunque se desconoce la magnitud exacta de dicho grupo de individuos). En un principio, el sector privado de la agricultura experimentó un crecimiento sustancial en el número y la superficie de las granjas; posteriormente esa expansión se invirtió, pero sigue representando una porción importante de la actividad agrícola. Los granjeros particulares de ningún modo constituyen un estrato menos privilegiado dentro de la sociedad cubana, y tienen derecho a las mismas raciones que todos los demás grupos, aparte de su propia producción para la subsistencia, aunque cuentan con un menor acceso a los servicios colectivos, tales como la electricidad y la vivienda. Sin embargo, esta última está sumamente escasa entre todos los grupos sociales.

La agricultura en el sector privado está empezando a dejar de ser un sistema de producción basado en la entidad familiar, puesto que el Estado ha desplazado paulatinamente a la familia en lo que toca a decisiones críticas en la asignación de la mano de obra y del capital y, en menor grado, de la tierra. Hemos clasificado a este fenómeno como un proceso de diferenciación estructural (véase la sección V). Está directamente relacionado con la penetración y el control por el aparato estatal y comprende un amplio proceso de burocratización de las relaciones so-

ciales. Es decir, éstas se vuelven cada vez más "de un solo hilo", más impersonales y más sujetas a estructuras de autoridad circunscritas.

Resulta entonces que aunque los pequeños terratenientes han sostenido niveles de consumo razonables, su producción no se ha acrecentado y, de hecho, tal vez ha decrecido. El régimen alimentario nacional sigue dependiendo fuertemente de las importaciones pese a notables adelantos alcanzados en la producción de arroz, huevo y leche, y los esfuerzos políticos y administrativos están dirigidos en gran medida hacia el sector de exportaciones en la agricultura. El crecimiento económico ha sido irregular: el cuadro 1 muestra que después de las fluctuaciones violentas de los años sesenta, 1970 fue un año en que el azúcar experimentó un gran aumento a expensas de los demás sectores (de allí el contraste, ese año, entre el producto industrial —que incluye el refinamiento de la caña de azúcar— y el producto material bruto). A partir de ese entonces, las altas tasas de crecimiento reflejan la recuperación de los sectores no azucareros y el alto precio mundial del azúcar hacia mediados de los años setenta. A partir de 1975 decreció el precio mundial del azúcar, y aunque faltan datos para varios años, parece que la tasa de crecimiento global ha descendido paulatinamente después de ese año. No obstante, la sociedad ha sido transformada por una extraordinaria mejoría en los servicios, especialmente la salud y la educación y por el desarrollo de numerosas y complejas formas de participación política. La expansión más significativa de las oportunidades de empleo se ha dado en los servicios a cargo del Estado y no en el sector informal ni en el sector manufacturero (véase el cuadro 3). Puesto que en Cuba los servicios sí llegan a los lugares donde vive la gente, esto no es muy sorprendente. De allí la paradoja: modernización sin crecimiento, o bien, con un crecimiento irregular.

De esta manera, ha habido un proceso de modernización en el sentido de que han adquirido mayor importancia las relaciones formalizadas en la producción y distribución y en la toma de decisiones, se ha desarrollado un aparato estatal verdaderamente nacional y se ha centralizado la autoridad política.[2] Pero esto no ha sido acompañado por un proceso de industrialización rápida o siquiera sustancial, ni por una reducción de la extremada dependencia, por parte de Cuba, de un solo cultivo de exportación ni, de hecho, por un proceso constante de crecimiento económico. Más bien, tal como el cuadro 1 sugiere, aunque la producción ha aumentado en el largo plazo, dicho crecimiento quedó sujeto —sin duda, inevitablemente como secuela de la revolución— a fluctuaciones violentas que reflejan, sobre todo, cambios en los socios comerciales del país como resultado de bloqueos y boicots, y cambios en el precio, las

[2] Para el desarrollo de este tema en un contexto similar, véase Skocpol (1979).

políticas y la producción del azúcar, así como en la organización global de la producción en sí. Según Ritter (1974, p. 208), el producto material bruto decreció en 1967, llegando al nivel en que estaba en 1962. Además, aunque en 1970 se produjo una cosecha de azúcar sin precedente, ésta fue a expensas de importantes pérdidas en casi todos los demás sectores (véase United States Congress, Joint Economic Committee, 1979), de modo que la marcada expansión que se observó en años subsiguientes fue, en parte, una recuperación de las pérdidas experimentadas en ese entonces y, en parte, el resultado de un creciente precio mundial del azúcar. Empero, una vez más, las cifras para los años setenta muestran variaciones notables. Seguramente el proceso de modernización no habría sido posible sin la ayuda de los soviéticos que, de acuerdo con informes del Departamento de Comercio de Estados Unidos, constituyó alrededor de 25% del ingreso nacional de Cuba al final de los años setenta (*ibid.*).

La principal tendencia que se analiza en este trabajo en cuanto a las pautas de migración entre las provincias es el descenso global en la migración no estacional a partir de la Revolución. Esto se atribuye al carácter del mercado de trabajo, que funciona según pautas administrativas (o bien, planificadas) en lugar de las del mercado. Es posible identificar un cambio similar en el mercado de trabajo estacional, donde actualmente el Estado regula un flujo de trabajadores urbanos hacia los cañaverales, además de fijar cada año sus tasas salariales. Eso presenta un marcado contraste tanto con los mercados de trabajo prerrevolucionarios como con la movilización de la mano de obra llevada a cabo a fines de los años sesenta, que hoy en día las autoridades critican como ejemplos de una asignación no planeada e impulsiva de los recursos.

Es posible que la evidente reducción en la migración global desde la Revolución se deba a una tasa baja de crecimiento económico, a la distribución relativamente pareja del consumo real en toda la isla, a cambios tecnológicos en la producción de la caña o al carácter rígido de un mercado de trabajo que en gran medida está administrado. Aparte del modelo de migración, en este estudio también consideramos brevemente el crecimiento de las ciudades y llegamos a la conclusión de que, pese a que el proceso de urbanización —que disminuyó durante los años sesenta— se restableció durante los años setenta, el crecimiento se ha vuelto menos concentrado en La Habana y Santiago de Cuba, en tanto que las ciudades de menor tamaño han estado creciendo con especial rapidez en años recientes. Así, las tendencias recientes no indican un "prejuicio rural" ni tampoco es ésta la intención del gobierno, que habla de la "urbanización del campo", cosa que implica un crecimiento urbano más equilibrado que en el pasado.

El trabajo contiene un breve resumen del proceso de reforma agraria en la sección II, y en las secciones V y VI esbozamos el contexto macroeconómico de los cambios que se analizan, incluyendo una breve re-

CUADRO 1
INDICADORES DE TASAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1962-1978
(1962-1966 A PRECIOS CONSTANTES; 1967-1968 A PRECIOS CORRIENTES)

	Producto social global	*Producto material bruto*	*Producto industrial*
1962			
1963	-1.1	1.0	-1.7
1964	7.3	9.0	4.2
1965	4.9	1.5	3.5
1966	-1.0	-3.7	-1.9
1967	n.d.	n.d.	n.d.
1968	1.6	7.2	-1.8
1969	-1.3	-4.5	1.5
1970	15.4	0.6	25.9
1971	7.4	14.7	4.4
1972	16.2	25.3	6.7
1973	14.4	11.1	11.9
1974	12.5	10.5	8.1
1975	12.1		11.4
1976		4.0	
1977			
1978	7.4 (PNB)		
1979	4.5-5.0 (PNB)		
1980 (planificado)	3.0 (PNB)		

FUENTE Hasta el año 1975, véase Mesa-Lago (1978, p. 57).
Véanse también los informes del Jefe del Consejo de Planificación ante la Asamblea del Pueblo en: *Granma Weekly Review*, 21 de enero de 1979 y 6 de enero de 1980. No se dispone de datos para 1967, un año de profunda crisis e importantes cambios en la administración y organización de la economía, pero hay indicios de que fue un periodo de crecimiento cero y probablemente, de crecimiento negativo. Para 1978-1980, la fuente habló del PNB (Producto Nacional Bruto) y no del Producto Social Global.

lación de los diversos cambios que han ocurrido en la estrategia de desarrollo a partir de la Revolución.

LA REFORMA AGRARIA Y EL EMPLEO ESTACIONAL EN LOS PRIMEROS AÑOS

Tal como se puede ver en el apéndice del presente estudio, en la Cuba prerrevolucionaria el mercado de trabajo agrícola constituía un caso extremo de estacionalidad, completamente dominado por las necesidades laborales de la producción de la caña de azúcar, aunque también fue afectado por los requerimientos coincidentes de otros cultivos, tales como el

CUADRO 2
PRODUCCIÓN AZUCARERA, 1957-1979
(*en millones de toneladas*)

1957	5.67
1958	5.78
1959	5.96
1960	5.86
1961	6.77
1962	4.82
1963	3.82
1964	4.40
1965	6.05
1966	4.46
1967	6.13
1968	5.31
1969	4.35
1970	8.53
1971	5.92
1972	4.32
1973	5.25
1974	5.92
1975	6.31
1976	n.d.
1977	n.d.
1978	7.30
1979	"casi" 8.00

FUENTES: Hasta el año 1970, véase Ritter (1974); para 1971 hasta 1975, véase el *Anuario estadístico*, 1975; para 1978 y 1979, véase Jefe del Consejo de Planificación: discursos ante la Asamblea del Pueblo.

tabaco y el café. Se satisficieron dichas necesidades de mano de obra gracias a las altas tasas de desempleo y subempleo.

A fin de sobrevivir, la Revolución no podía limitarse a asegurar la eliminación de la clase social y de las instituciones que más se habían beneficiado con el sistema anterior; también tenía que crear un sistema nuevo. En los primeros años, fue inevitable que la oferta de mano de obra estacional se viera afectada negativamente debido a la reforma agraria, a la expansión de las oportunidades de empleo en la construcción y en las obras públicas, y al crecimiento del sistema educativo y del aparato administrativo del Estado. La creación de una estructura económica controlada desde el centro, aunada a los trastornos sufridos en el comercio exterior a consecuencia de embargos y boicots, también estaban destinados a tener efectos de largo plazo. Enumeraremos esos efectos en forma breve. Comencemos con la reforma agraria.

CUADRO 3
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN CUBA, 1943 y 1970

	1943			*1970*	
	Número	*%*		*Número*	*%*
Agricultura	630 256	41.4	Agricultura	790 258	30.0
Industria	400 513	26.3	Industria	533 258	20.2
Comercio	146 572	9.6	Construcción	157 182	6.0
Servicios (personales			Transportes	146 133	5.6
y domésticos)	73 963	4.9	Comercio	305 958	11.6
Gobierno	70 763	4.0	Comunicaciones	15 155	0.5
Otro	198 784	13.8	Servicios sociales	621 957	23.6
			Otras actividades	63 220	2.4
Total	1 520 851		Total	2 633 309	

FUENTE: Censos de población, 1943 y 1970.

Aunque en gran medida el proceso global de la redistribución de la tierra aún no ha sido relatado debidamente,[3] los datos proporcionados por Gutelman indican que después de la primera reforma agraria, había 150 210 tenedores con menos de cinco caballerías (67.1 hectáreas), que poseían un total de 3.5 millones de hectáreas (véase Gutelman, 1967, p. 64). Ese número creció aún más, lo que se puede constatar con la existencia de casi 230 mil personas que "trabajaban por cuenta propia" en la agricultura en 1970 (véase el cuadro 4) y con los 213 mil miembros de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) en 1975 (véase el cuadro 5). En contraste, había solamente 32 mil tenedores de granjas de menos de 50 hectáreas según el censo agrícola de 1945 (apéndice, cuadro 21) y éstas cubrían una superficie de 1.8 millones de hectáreas. Ya para 1961, de acuerdo con Gutelman, ocupaban 2.5 millones de hectáreas, pero en el año 1975 la superficie de tierras dentro del sector privado de la agricultura, cuyo tamaño máximo para una parcela era de 67.1 hectáreas, había decrecido a un poco menos de 2 millones de hectáreas (véase el cuadro 5).

Bien que el incremento inicial y el subsiguiente descenso quizá no fueran tan violentos como lo que sugieren los datos de Gutelman, esta tendencia general es compatible con las políticas en materia agrícola. El número de fincas* de menos de cinco caballerías aumentó durante la ejecución de la primera y segunda reformas agrarias (la segunda data del año 1962) y luego debió haber decrecido pese al respeto escrupuloso, por

[3] Para una descripción parcial de índole cualitativa, véase Martínez Alier (1970).

* N. de la T.: el autor emplea el término *holding*. Más adelante él mismo lo traduce por "finca".

parte del régimen, de los derechos de los terratenientes restantes. El aumento inicial ocurrió gracias a la política de conferir los derechos de propiedad a los inquilinos y de proporcionar pequeñas posesiones de aproximadamente 27 hectáreas a los trabajadores sin tierras, aunque se desconoce el número exacto de dichas parcelas (*ibid.*).[4] Pollitt ofrece evidencias de un crecimiento de las parcelas concedidas a los obreros agrícolas por miembros aprensivos de la burguesía agraria, y también de la distribución de tierras en forma extralegal por soldados y oficiales que implantaron la reforma agraria en los primeros años (véase Pollitt, 1979). El subsiguiente descenso paulatino se debió a la política estatal de comprar cualquier granja que se ofreciera, pagándole al vendedor una pensión mensual vitalicia, y a ocasionales adquisiciones obligatorias en cuyo caso —según los oficiales— era deseable, por consideraciones de salubridad, comprar la tierra para producir determinados cultivos o destinarla a la ganadería.[5]

Después de la primera reforma agraria, los pequeños agricultores tuvieron menos necesidad de contar con un ingreso complementario a través del trabajo asalariado, pues a menudo se vieron incrementadas sus tenencias en cuanto a tamaño y se abolieron los pagos de arrendamiento. Además, un número considerable de semicampesinos o semiproletarios e incluso de proletarios cabales se volvió relativamente autosuficiente con la redistribución de la tierra.[6] En 1959-1961, la tasa de crecimiento económico de 6% anual probablemente creó fuentes de trabajo para algunas personas que de otra manera habrían trabajado en la cosecha de la caña. Aun así, la cosecha de 1961 fue la segunda más grande en la historia del país, pese a que no hay indicio alguno de una movilización masiva de mano de obra urbana o voluntaria para ese año. De esta manera, a primera vista parece que la oferta de mano de obra fue suficiente para una cosecha grande, aunque muchas fuentes de actividad que compiten con la agricultura (tales como la educación y los servicios sociales) todavía debían ser desarrolladas en gran escala; a esto habría que agregar la invasión de Bahía de Cochinos y el hecho de que Estados Unidos se rehusó a comprarle azúcar a Cuba.

Al principio, el gobierno estableció cooperativas de caña en las haciendas azucareras expropiadas. Parece que la membresía de tales cooperativas se limitó, en buena medida, a quienes anteriormente habían sido empleados permanentes, de modo que allí se siguió ocupando mano

[4] Gutelman sugirió la cifra de 27 hectáreas.

[5] Surgen estas consideraciones de salubridad, por ejemplo, donde existe la aplicación de insecticidas en gran escala en granjas del pueblo que cultivan arroz, por lo cual se hace necesaria la eliminación de las pequeñas fincas que aún sobreviven alrededor de ellas.

[6] Pollitt señala lo anterior en un muestreo de hogares rurales que realizó en 1966 (véase Pollitt, 1971).

de obra estacional.[7] Sin embargo, esas cooperativas pronto fueron convertidas en "granjas del pueblo" (o sea, estatales) y así fueron protegidas de algunas presiones del mercado. Como las granjas del pueblo entraban en el presupuesto administrativo del Instituto de la Reforma Agraria, podían dar empleo a un número mucho mayor de trabajadores permanentes que las cooperativas que, al menos en principio, tenían presiones más urgentes para salir adelante. Esta creciente seguridad de contar con un empleo también privó en las áreas urbanas, por lo menos en empresas administradas por el Estado. Semejante fenómeno se reforzó hacia 1967, cuando dejaron de efectuarse transacciones monetarias entre las empresas y se adoptó una política de "incentivos morales".[8] Supuestamente gracias a dichas tendencias los trabajadores estaban menos propensos a dedicarse al trabajo estacional. Lo mismo es cierto respecto a la decadencia del sector urbano informal que, con su fuerza de trabajo inevitablemente insegura, constituyó antes de 1959 una importante fuente de ese tipo de mano de obra. En 1943, el censo encontró a 427 656 individuos en áreas urbanas que trabajaban en "industria y comercio no clasificado" o bien, "cuya condición laboral era desconocida". En el censo de 1970 solamente se registraron 27 381 personas en "actividades mal especificadas" en áreas urbanas. Aunque esto es resultado de cambios en los procedimientos y definiciones censales, también refleja la desaparición del sector informal y la inestabilidad del empleo que ofrece. Las actividades informales que lograron sobrevivir tenían que ver con el "multichambismo", lo cual implicaba que los involucrados también tenían un empleo estable.

Así fue como el gobierno llegó a incrementar la movilización de trabajadores voluntarios para la cosecha de caña. El número de voluntarios de las áreas urbanas que trabajaron durante periodos prolongados en la zafra aumentó de 58 mil en 1965, a 71 mil en 1966, y a 170 mil en la enorme cosecha de 1970 (véase Mesa-Lago, 1978, p. 50).[9] Después de 1970 aumentó la mecanización y racionalización de la producción, pero resultó difícil efectuar una movilización de la mano de obra. Según Mesa-Lago, ya para 1974 el número de voluntarios de las áreas urbanas que trabajaron durante la mayor parte de la cosecha había descendido a 20 mil

El número de trabajadores movilizados en la década de los sesenta —de acuerdo con estas cifras— estuvo muy por debajo del número de personas afectadas por el desempleo estacional "persistente" en 1945

[7] Esta aseveración proviene de una comunicación personal de Brian Pollitt.

[8] Véase el *Informe* de Fidel Castro ante el Primer Congreso del Partido Comunista Cubano, 1975.

[9] La meta de la cosecha de 1970 consistió en producir 10 millones de toneladas de azúcar; se cosechó suficiente caña, pero no se alcanzó la meta debido al carácter insuficiente, inadecuado o simple y sencillamente anticuado del equipo para procesarla.

(véase el apéndice), aunque probablemente no incluye a aquellas que trabajaban en la agricultura de manera voluntaria en fechas conmemorativas, fines de semana, etc. Esto constituye evidencia de que el reemplazo de un sistema basado en la inseguridad del ingreso, por uno que garantiza a los trabajadores un nivel mínimo de consumo y un empleo seguro, planteó importantes dificultades para un ambicioso programa encaminado a incrementar la producción agrícola y, en especial, la azucarera. El problema se vio intensificado por el hecho de que en esa época Cuba no estaba en condiciones de realizar inversiones significativas en tecnologías ahorradoras de mano de obra en el corte de la caña o en el procesamiento de la misma para obtener azúcar. No obstante, la situación mejoró más tarde (ya para 1979-1980, alrededor de 40% del corte de caña estaba mecanizado) y podemos suponer que los flujos estacionales de mano de obra decayeron considerablemente. Conforme la economía se volvía un sistema más administrado, también la ocupación permanente en puestos formalmente definidos y designados se generalizaba, aunque la productividad —en ese periodo lleno de turbulencia económica y política— probablemente no aumentó. Así, encontramos un cambio estructural en la fuerza de trabajo asalariada rural, conforme una masa de trabajadores temporales conseguía empleos permanentes en el sector agrícola y otros dejaban el mercado de trabajo estacional una vez que sus mayores posesiones a nivel particular o su "ascensión" de inquilinos a propietarios les aseguraba su subsistencia. Ese cambio estructural no habría afectado la *oferta* de la mano de obra en algún momento determinado del año, puesto que la fuerza de trabajo asalariado agrícola permaneció virtualmente estable. Sin embargo, se redujo la *movilidad* de la fuerza de trabajo. De hecho, si los trabajadores urbanos suministraban mano de obra estacional a la agricultura antes de la revolución, seguramente algunos de esos trabajadores deben haber adoptado una base rural. De otro modo, ¿de dónde habrían provenido todos esos trabajadores asalariados permanentes, en un momento en que iban en aumento el número y la autosuficiencia de los pequeños terratenientes y que los proyectos de infraestructura en el medio rural requerían mayores cantidades de mano de obra?

La mano de obra voluntaria proveniente de áreas urbanas surgió como una prolongación de los anteriores movimientos estacionales prerrevolucionarios, dentro de un contexto institucional radicalmente diferente. Llegó a un punto culminante en 1970 mientras seguía subiendo el esfuerzo productivo y luego decreció por diversas razones. Una fue la sustitución de voluntarios de baja productividad por jornaleros estacionales a quienes se les pagaba a destajo como consecuencia de las reformas económicas de 1970. Ya para 1978, entre 120 mil y 130 mil personas trabajaban en la cosecha de caña, en comparación con unas 360 mil a principios de los años sesenta y una cifra parecida en 1970. A finales de los

años setenta, la producción fue ligeramente mayor que en los años sesenta, de modo que hubo incrementos en la productividad (para el caso del azúcar, véase el cuadro 2), aunque no se han publicado estadísticas sobre la fuerza de trabajo desde 1970. Un segundo motivo fue la mecanización de la recolección y posteriormente del corte de la caña (véase Auroi, 1975, pp. 169- 171).[10] Debido a estos dos cambios y al incremento (evidentemente muy grande) en el número de trabajadores asalariados permanentes en la agricultura, se redujeron los requerimientos de mano de obra estacional. Esto fue compensado, en parte, por la disminución del empleo no asalariado en fincas de menos de 67 hectáreas, si bien una comparación del censo de 1970 con el de 1953 (véase el cuadro 4) o con el censo agrícola de 1945 muestra que dicho descenso fue pequeño. ¿A qué se dedicaba esta mayor fuerza de trabajo permanente? Tal vez estaba ocupada en el desmonte de la tierra para cultivo o para pastizales. Según el *Anuario estadístico* de 1975, la superficie de tierras bajo cultivo aumentó de 1 376 400 hectáreas en 1962 a un poco más de tres millones en 1970 y a 3 791 300 hectáreas en 1975. Pero esto no fue reflejado en incrementos de gran escala en la productividad, salvo en el renglón del arroz, que dio cuenta de tan sólo 107 500 hectáreas en 1975. Muchos trabajadores de granjas del pueblo tenían parcelas propias, pero éstas eran pequeñas. Pollitt identificó numerosas parcelas privadas en granjas del pueblo a mediados de los años sesenta (véase Pollitt, 1971). En su muestra había 367 trabajadores en granjas del pueblo, de los cuales 179 (48.8%) tenían parcelas en esas mismas granjas. Entre los 158 clasificados como "otro tipo de trabajador" —esencialmente trabajadores asalariados del sector privado—, 67.7% contaban con semejantes parcelas. El tamaño de las parcelas era pequeño en las granjas del pueblo, pues solamente 15.4% de aquellos que las tenían declararon contar con una parcela de más de una hectárea, y 47.2% con una de menos de la cuarta parte de una hectárea. La posibilidad de tener acceso a la tierra hubiera sido un atractivo (de menor importancia) para tener un empleo seguro en una granja del pueblo, especialmente durante el periodo anterior a 1970, caracterizado por escaseces y racionamiento, y también es posible que hubiera reducido los esfuerzos orientados hacia las actividades a cargo de la misma granja del pueblo.

En resumen, aunque el número de granjeros particulares con posesiones de menos hectáreas que el tope máximo creció en un principio, la tendencia de más largo plazo implicó un aumento en la mano de obra asalariada permanente en las granjas del pueblo y una reducción tanto del número de granjeros particulares como de la migración de la mano

[10] Auroi afirma que en 1970, solamente 2% de la caña fue cortada mecánicamente, pero según Pollitt (en una comunicación personal) esa cifra había llegado a aproximadamente 40% entre 1970 y 1980.

de obra estacional, no obstante que hubo aumentos repentinos en tal migración en las postrimerías de los años sesenta. Queda expuesto a la controversia si eso fue consecuencia de un "máximo de ruralismo y un mínimo de urbanismo" (véase Gugler, 1980, pp. 516-534) o si fue el resultado de una lenta mejoría en los niveles de productividad de la tierra y de la mano de obra en el sector agrícola, dentro del contexto de un mercado de trabajo dirigido que ofrecía una considerable seguridad en el empleo.

El sector privado de la agricultura

En la sección anterior señalamos tendencias en el empleo asalariado en el sector agrícola estatal. En la presente sección, ofrecemos una descripción del sector privado, con miras a evaluar el grado en que "retuvo" a la mano de obra en las granjas y evitó las presiones sobre las economías campesinas que en otros lugares producen tasas altas de migración urbana. También analizaremos el papel del sector privado en la reproducción de la mano de obra y en la producción de alimentos, factores ambos que inciden de manera indirecta sobre la pauta de migración. Los diversos temas están relacionados en el sentido de que las dos tendencias de migración (o sea, la estacional y la permanente) y las características actuales del sector privado se explican en función de los procesos de burocratización y diferenciación estructural de la sociedad cubana. Estos procesos tienen dos aspectos: uno es la creación de un aparato de producción y distribución administradas y el otro, la especialización de los roles y la reducción del control de la producción basado en relaciones de parentesco, lograda en buena medida gracias a una expansión masiva de la educación.

Su papel en la economía

La disponibilidad de la mano de obra familiar no remunerada decreció en más de 50% entre 1953 y 1970 (véase el cuadro 4), aunque la superficie y el número de granjas que se podría esperar que utilizaran esa mano de obra permanecieron estables o tal vez aumentaron.[11] Así, difícilmente sorprende que la mano de obra asalariada perdure en el sector privado; incluso es posible que no sea suficiente. Debido a la expansión masiva que ocurrió en la educación y en el empleo formal en los años

[11] Nótese que: *a*) en 1945 alrededor de 15% del empleo no asalariado fue en granjas de *más* de 50 hectáreas y el 9% en granjas de más de 75 hectáreas, según el censo agrícola de 1945, y *b*) después de la Revolución, el tope máximo para la posesión de tierras ha sido, formalmente, de 67.1 hectáreas. De esta manera, la aseveración requiere una modificación leve, tan sólo leve, si se desea efectuar una comparación.

CUADRO 4
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN LA AGRICULTURA CUBANA SEGÚN SU CONDICIÓN LABORAL, 1953 y 1970*

		Pinar del Río	*La Habana***	*Matanzas*	*Las Villas*	*Camagüey*	*Oriente*	*Cuba*	
Mano de obra asalariada	1953	43 700	44 300	43 200	107 200	91 100	173 400	503 000	
	1970	35 222	81 426	34 519	95 789	64 513	209 871	521 340	(519 212)
Mano de obra no asalariada	1953	12 700	3 500	3 700	15 700	4 00	29 400	69 100	
	1970	7 712	2 044	1 243	7 158	1 865	15 212	34 334	(34 289)
Trabajan por cuenta propia	1953	34 200	15 100	10 500	59 400	22 200	94 000	235 500	
	1970	26 446	15 062	12 126	52 311	19 847	103 364	229 156	(236 801)
Total	1953	90 700	62 900	57 400	182 300	117 400	296 800	807 600	
	1970	69 380	98 532	47 888	155 258	86 225	328 447	784 830	(790 396)
		(77 365)	(97 657)	(47 889)	(155 263)	(86 228)	(328 466)	(792 868)	
Incremento anual (como porcentaje)		-1.6	2.6	-1.1	-0.9	-1.8	0.6	-0.2	

* Las cifras que están entre paréntesis indican "totales" tal como aparecen en el censo de 1970, los cuales no concuerdan con los totales reales, por razones desconocidas.

** A fin de tomar en cuenta el cambio de Artemisa de Pinar del Río a la provincia de La Habana, se debe restar 5 000 personas de Pinar del Río para agregarlas a dicha provincia en el caso de 1953. Entonces, el incremento anual para Pinar del Río sería 1.2%, en tanto que el de La Habana decrecería a 2.2 por ciento.

FUENTE Censos de población, 1953 y 1970.

CUADRO 5
SUPERFICIE TOTAL DE LAS FINCAS PARTICULARES Y NÚMERO DE MIEMBROS DE LA ANAP EN 1975, EN COMPARACIÓN CON EL NÚMERO DE MIEMBROS Y LA SUPERFICIE DE LAS FINCAS DE MENOS DE 50 HECTÁREAS EN 1945
(*en miles de hectáreas*)

		1945	*1975*
Pinar del Río	número	21 301	37 145
	superficie	251.9	206.7
La Habana	número	12 553	18 829
	superficie	215.1	118.7
Matanzas	número	9 811	11 459
	superficie	174.7	113.8
Las Villas	número	33 835	51 102
	superficie	601.1	216.4
Camagüey	número	12 645	17 841
	superficie	270.1	308.6
Oriente	número	45.034	76.659
	superficie	303.8	1 007.3
Cuba	número	135 179	213 035
	superficie	1 816.7	1 971.5

Nota: El número de miembros de la ANAP rebasa el de los pequeños terratenientes, puesto que las familias de granjeros pueden tener más de un miembro. Las fuentes de la ANAP calcularon que el número de granjeros propietarios era de 158 000 en 1978 (Brian Pollitt, en una comunicación personal), mientras que en las Resoluciones del Congreso de la Asociación de 1971 se habló de 202 000 pequeñas granjas con un total de 2.4 millones de hectáreas. Por lo tanto, parece que hubo una erosión constante del sector privado desde 1970, que representó una pérdida de 21% de las granjas hasta 1978 y de 18% de las tierras hasta 1975. Fuente: *Resolucions del Congreso de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños*, 29 de diciembre 1971, reproducido por ICIRA, Santiago de Chile, 1972.

FUENTES: Censo agrícola, 1946; *Anuario estadístico*, 1975, p. 53; Comité Estatal de Estadísticas: *Resumen estadístico: Sector campesino*, mayo de 1977 (cuadro 2.8: miembros de la ANAP).

sesenta, algunos niños dejaron de participar en la producción doméstica, en tanto que la mano de obra contratada estuvo disponible para los granjeros particulares a un precio muy bajo o incluso nulo, aunque no en cantidades ilimitadas. Parece que a partir de finales de los años sesenta, el Estado les proporcionó mano de obra estacional sin costo alguno, con base en granjas del pueblo o en áreas urbanas, a los productores particulares de caña, café, tabaco y cítricos. Sólo fue a partir de 1977 (más o menos) que el gobierno empezó a cobrar por esa mano de obra.[12] No

[12] La información que se recibió a este respecto era ambigua, aunque fue evidente que en 1978 estaban pagando por la mano de obra contratada. En un "plan especial" cer-

obstante, uno puede suponer que durante todo el periodo los granjeros particulares contrataron mano de obra asalariada de modo directo y semilegal. El estudio realizado en 1966 por Pollitt mostró que los granjeros particulares fueron *contratantes netos* de mano de obra. Además, en 1978 la ANAP calculó que había 26 mil trabajadores asalariados permanentes en el sector privado, solamente 8 mil menos que el número de obreros no asalariados que se registró en el Censo de 1970 (Pollitt, en una comunicación personal).

¿Cuál es el papel que desempeña este sector privado en la economía en su conjunto? Si los granjeros particulares de Cuba cubren sus propias necesidades alimentarias (ahorrándole así al Estado el costo de su subsistencia y manteniendo en un nivel bajo la demanda de alimentos comercializados, así como sus propios salarios estacionales) no por eso prescinden de las raciones gubernamentales, que formalmente son las mismas que para cualquier jornalero rural o trabajador urbano. No hay ningún mecanismo de autofinanciamiento en las granjas del pueblo que obligue a los obreros a reproducirse como campesinos al sustraer jornales de su producción valorada a bajo precio, tal como fue el caso durante muchos años en la agricultura colectiva soviética (véase Nove, 1965). Hay pocos indicios de que se utilice la mano de obra "comunitaria" como mano de obra esencialmente gratuita en los proyectos de infraestructura.[13] En efecto, cuando a fines de los años sesenta estuvieron de moda las movilizaciones de gran escala, se valieron de la mano de obra urbana y no le ahorraron dinero al Estado. Los trabajadores percibían sus salarios de su centro de trabajo habitual o bien, si permanecían fuera por mucho tiempo, se les pagaba como obreros agrícolas. Naturalmente, los granjeros particulares realizan trabajos estacionales por jornales, pero se desconoce el alcance de este fenómeno.

Una región de Cuba en la que sin duda había una estructura de propiedad campesina con un limitado acceso a la tierra y donde por ende se daban las condiciones de un campesinado explotado, era la provincia

---

ca de Ciego de Ávila que visitamos en abril de 1978, los pequeños terratenientes de ninguna manera estaban pagando por mano de obra de fuera, que se suministraba sin costo a través del Estado. Debe añadirse que en ese momento los microplanes estaban en vías de constituir la "vanguardia" en un proceso de integración entre sí y con la producción controlada por el Estado, algo que se estaba promoviendo entre los pequeños terratenientes. Para un comentario similar, véase Dumont (1970, pp. 90-93).

[13] La única institución cubana que se pareció siquiera remotamente a un programa de obras públicas con mano de obra barata fue el sistema de "microbrigadas" para la vivienda urbana. Descontinuado en 1979, éste fue un arreglo según el cual se "comisionaría" a los trabajadores fuera de un centro de trabajo para que construyeran casas para sí mismos o para sus compañeros, en el entendimiento de que se mantendría la producción. Otros trabajadores ayudarían en su tiempo libre. Sin embargo, eso también podría considerarse (tal vez injustamente) como un subsidio para los centros de trabajo con baja productividad y mano de obra excedente.

de Oriente. En 1945, dicha provincia contenía un tercio de todas las unidades de producción de menos de 50 hectáreas, aunque tan sólo 16.7% de todas las tierras en esas mismas unidades. Su tamaño promedio fue de 6.7 hectáreas (véase *Agricultural Census, 1945*).[14] No obstante, en 1970 el tamaño de las propiedades privadas fue de 9.7 a 13.1 hectáreas en promedio, dependiendo de la estimación que se formule del número de pequeños terratenientes.[15] En 1978, Oriente tenía entre 36 y 45% de los pequeños terratenientes del país y aproximadamente 51% de las tierras del sector privado. Entre 1953 y 1970, la población de esa provincia creció con mayor rapidez que la de cualquier otra, incluyendo la provincia de La Habana, a un poco más de 3% anual, en comparación con la tasa nacional de 2.3%, aunque es probable que un mayor número de personas salieran de la provincia de los que entraron a ella (véase la sección III.3, más adelante). En 1975, hubo en Oriente 25.2 nacimientos por millar, en comparación con una tasa nacional de 20.7 por millar. El único indicio de una pobreza relativa —que podría estar relacionada con un sector campesino grande— fue el hecho de que Oriente (junto con Camagüey) sufrió un incremento desproporcionadamente grande en su tasa de mortalidad infantil al final de los años sesenta, en un momento en que la tasa también se elevaba a nivel nacional. Empero, ésta ha decrecido sustancialmente desde 1969 (véase *Anuario estadístico, 1975*, p. 30). Si hubieran seguido prevaleciendo las condiciones de hace 35 años en Oriente, se podría haber esperado un modelo muy diferente: la fragmentación de las pequeñas propiedades, una creciente utilización de la mano de obra familiar, una urbanización desenfrenada, el auge de ciudades perdidas y, aun cuando la producción aumentara, una creciente pobreza y desigualdad. En Oriente la producción no se ha incrementado de modo muy sustancial. Por ejemplo, en 1975 la comercialización del café en esta provincia (que es la principal productora de café en el país) aún estaba por debajo de sus niveles de 1966-1969. La urbanización y la proletarización están avanzando con rapidez. Sin embargo se está dando una consolidación —en lugar de una fragmentación— y los indicios de pobreza muestran una mejoría acelerada desde 1970, en concordancia con la situación en el resto del país.[16]

[14] Este promedio probablemente constituye una sobrestimación, pues es factible que en el censo se haya subestimado el número de ocupantes ilegales.

[15] La fuente para la cantidad de tierras dentro del sector privado fue el *Anuario estadístico* (1975, p. 53). La estimación baja de los pequeños terratenientes proviene del número de pequeños agricultores en el censo de población de 1970; la estimación alta corresponde exactamente al número de miembros en la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) en 1977 (véase Comité Estatal de Estadísticas, 1977) y el cuadro 5 del presente capítulo. Para otros datos pertinentes, véase más adelante (la sección III.3).

[16] Pese a su desventaja original, la provincia de Oriente no presenta una tendencia diferente de la isla en su conjunto. La situación del campesinado, en cuanto a presiones sobre la tierra, se ha visto mitigada pero, aunque la fuerza de trabajo agrícola creció en

Los costos de la prosperidad del sector privado y de la redistribución del consumo

A menudo se sostiene que en los países capitalistas de menor desarrollo el campesinado desempeña dos papeles críticos: reproduce su propia fuerza de trabajo a un costo reducido, si no nulo, y contribuye a la reproducción de la fuerza de trabajo en su conjunto al producir bienes salario (sobre todo alimentos) en forma más barata que los productores capitalistas. El bajo costo de los alimentos puede explicarse por la organización de la producción basada en el parentesco, la cual funciona sin el pago de salarios o bien, con un pago mínimo. En un país socialista se esperaría que tales relaciones cambiaran: es decir, se reduce lo barato de la mano de obra mediante la redistribución del ingreso, o se modifica la base estructural de la relación entre el campesinado y el capital por medio de la reorganización de la producción campesina. En Cuba es posible observar ambos procesos. En efecto, quizá se justifique afirmar que los productores particulares no han sido explotados suficientemente, sea por sí mismos o por el Estado, de manera que han obtenido niveles relativamente altos de consumo privado sin tener incrementos sustanciales en la producción, sea ésta comercializada o manejada en otra forma, y sin utilizar sus tierras de modo intensivo. Entre los motivos de lo anterior figura la falta de incentivos para la producción de alimentos bajo la forma de precios, créditos o asistencia técnica. Los costos de esto son

0.6% anual desde 1953 hasta 1970, este hecho podría ocultar un aumento muy considerable en el trabajo asalariado permanente dentro del medio rural. Sin embargo, por lo general en Cuba las inversiones agrícolas han tendido a ser ahorradoras de trabajo. Además, el gobierno no ha adoptado medidas enérgicas a fin de intensificar la producción campesina de cultivos alimentarios tradicionales con un alto coeficiente de mano de obra, tales como los tubérculos y los cultivos de raíces. Los dos productos promovidos de modo activo —cultivados típicamente por los campesinos— son el tabaco y el café. Por lo visto el crédito hacia el sector campesino para la producción del tabaco ha rebasado el concedido para la producción de caña. Así, entre 1972 y 1976, 37.1% del total de sus créditos se destinó al tabaco, 16.6% al café y 31% a la caña de azúcar, aunque estas cifras tal vez estén distorsionadas por el hecho de que no se contabilizó la mano de obra asalariada libre en la rama de la caña antes de 1975 (aproximadamente). Un 15.6% de todos los créditos se empleó en las inversiones de capital, pero 55% de esta cantidad fue para plantar cafetos, lo que reflejó una vez más una política encaminada a estimular la producción de café, a la que se dio un impulso adicional en 1978 mediante un decreto en el que se daban por perdidas todas las deudas pendientes en la producción de café (véase *Gaceta oficial*, 18 de febrero de 1978). Eso fue cierto aun cuando el sector privado tenía una superficie mucho mayor dedicada a la caña (208 mil hectáreas) que al café (85 mil) o al tabaco (32 mil). Desafortunadamente, ni la producción de tabaco ni la de café han experimentado un crecimiento significativo desde 1966, pese a la siembra de café en gran escala, probablemente en las granjas del pueblo, en las montañas de Escambray de la provincia de Las Villas en 1967. Una razón de este estancamiento relativo pudo haber sido la ausencia de la mano de obra familiar "autoexplotadora" y la prioridad que se asignó a la caña de azúcar en la movilización de la mano de obra estacional desde las ciudades.

evidentes en el enorme gasto del país por concepto de importaciones de alimentos.

Dentro de este contexto vale la pena mencionar que en una entrevista que realizamos en septiembre de 1978 con tres productores campesinos en el municipio de Candelaria en Pinar del Río, encontramos que mientras uno de ellos poseía 52.8 hectáreas y los otros 13 y 19.5 hectáreas, respectivamente, el primero no vendía más café o alimentos en el mercado que los otros. Sus ventas totales fueron equivalentes, respectivamente, a 16, 24 y 13 meses de sueldo a la tasa salarial corriente más baja y, además, todos trabajaron 45 días por jornales en la cosecha de café en una granja del pueblo cercana. Allí ganaron un promedio de 182 pesos mensuales, que fue más de dos veces el mínimo, de 85 pesos (aunque si se tomara en cuenta el trabajo a destajo y si se excluyera de esos 45 días el trabajo en fines de semana, podría ser una cantidad similar). Los tres productores cultivaron 6.5, 2 y 2.5 hectáreas, respectivamente, y parece que tuvieron pocos incentivos para producir cultivos alimentarios en forma más intensiva, pese a que estaban recibiendo créditos y asistencia técnica para sembrar nuevos cafetos. Los cuadros 6 y 7 pueden o no ilustrar este punto, tal como se indica en la nota del cuadro 6. Se puede suponer que los cultivos incluidos en esos cuadros, salvo el arroz, son característicos de la producción de los pequeños terratenientes y que constituyeron el régimen alimenticio básico en la época prerrevolucionaria (véase el cuadro 8). Buena parte del trigo que se ocupaba para hacer pan era importado, así como buena parte del maíz.

El cuadro 9 sugiere que el sector privado cultiva más o menos del mismo modo intensivo que el sector estatal, siempre y cuando esté vinculado al aparato de planificación, aunque claramente los rendimientos de caña (véase el cuadro 10) han sido mejores en el sector privado.

Una paradoja de la Revolución es que al mismo tiempo que ha respetado de modo escrupuloso los derechos de propiedad de los pequeños terratenientes, no les ha brindado incentivos para que produzcan de modo eficiente o simplemente para que aprovechen sus tierras al máximo. Aunque la desnutrición ha disminuido dramáticamente,[17] esto se ha logrado a un costo más alto —en divisas— de lo que parecería necesario a primera vista.

[17] La tasa de mortalidad promedio por mil niños menores de un año fue de 34.5 para 1953-1960, de 39.8 para 1961-1970 y de 29.3 para 1971-1975. La cifra de 1953-1960 está basada en datos para los años 1953, 1958, 1959 y 1960 solamente (fuente: *Anuario estadístico*). Nótese que, por razones desconocidas, hubo un ascenso marcado en la mortalidad infantil en 1969, después de lo cual la tasa ha decrecido constantemente, de 48.2 a 27.3 por mil. La mortalidad debida a enfermedades diarreicas ha disminuido de 57.3 en 1972 a 6.0 en 1976 por cien mil habitantes (véanse Vargas y Amador, sin fecha). El *Anuario estadístico* de 1975 (p. 238) revela un descenso de dos tercios (de 1 640 a 507) en el número de muertes de niños menores de un año causadas por la enteritis y otras enfermedades diarreicas entre 1969 y 1975.

El cuadro 8 muestra el consumo promedio de alimentos per cápita calculado a partir de un estudio de 734 familias agrícolas, incluyendo a 173 trabajadores sin tierras, que se llevó a cabo en 1945-1946. Es posible que se sobrestime un poco la posición, porque la muestra parecía "subrepresentar" a los pequeños terratenientes y trabajadores sin tierras en relación con el censo agrícola de 1945. Además, tal como Nelson observó, el censo de población de 1943 reveló un menor consumo per cápita de arroz (110 libras/unos 50 kg) y de frijol (35 libras/unos 16 kg). Por otra parte, las cifras promedio para la nutrición son engañosas, puesto que no reflejan la decreciente utilidad marginal del consumo de alimentos a los niveles de ingreso más elevados. No obstante, en ausencia de datos directos relativos a la nutrición, es ilustrativa una comparación con las raciones asignadas en la época posrevolucionaria: en 1978 cada cubano recibió solamente 72 libras de arroz (unos 33 kg) y 3 libras (1.3 kg) de frijol al año, pero 120 libras (unos 55 kg) de pan (con un acceso bastante fácil a cantidades adicionales mediante el sistema normal de distribución) y 26 libras (unos 12 kg) de pollo o 13 libras (6 kg) de carne de res. Estas cifras no constituyen promedios, sino raciones per cápita más o menos garantizadas para personas de todas edades en ciudades y pueblos. Estaba a disposición un litro de leche diario para todos los niños menores de 6 años, para cada hombre mayor de 60 años y para cada mujer mayor de 55. El *Anuario estadístico* indica una distribución por mayoreo de 174 huevos per cápita al año para 1971-1975, suponiendo una población de 9 millones. Según Nelson, en los años cuarenta comúnmente no se consumía huevo en los hogares de granjeros (véase Nelson, 1950, p. 209). El huevo no se ha importado, sino que se ha producido casi exclusivamente en las granjas del pueblo y ha sido abundante a precios muy reducidos (como todos los demás alimentos) desde aproximadamente 1973. En lo que respecta a la leche (gran parte de la cual también se produce en las granjas del pueblo), entre 1970 y 1975 hubo un déficit promedio de 217 mil toneladas, que tal vez se compensó con las 52 480 toneladas de leche en polvo importadas anualmente.[18] En el cuadro 12 se ofrecen cifras sobre las importaciones en comparación con la distribución por mayoreo a nivel interno, y los *Anuarios estadísticos* de 1974 y 1975 muestran que entre 1970 y 1975, Cuba gastó 23% de sus ingresos por concepto de exportaciones —en pesos— en la importación de alimentos, casi la misma proporción (21.7%) que destinó a ese fin en 1958 (véase O'Connor, 1970, pp. 33 y 80). Estos datos sobre el racionamiento no reflejan el consumo total porque los escolares y los adultos que trabajan toman al me-

[18] Estas cifras se determinaron al calcular la diferencia entre la distribución anual promedio de la leche por mayoreo para 1971-1975 (557 800 toneladas) y la producción interna promedio (340 142 toneladas) para 1970-1975 (véase *Anuario estadístico*, 1975, pp. 88 y 150). Para las importaciones, véase *ibid.*, p. 166.

nos un alimento al día en la escuela o en el trabajo, mientras que los niños de la primaria y todos los de 12 a 15 años de edad que asisten a las escuelas de enseñanza media rurales como internos entre semana, reciben más.[19] Por otra parte, se puede suponer que la leche destinada a los niños y a los ancianos también la consumen otros miembros de la familia. Así, el consumo real rebasa por mucho las raciones. En resumen, aquellas personas a las que no les habría alcanzado para comer pollo en el *ancien régime*, como observó Nelson (p. 210), y que habrían estado malnutridas —especialmente en términos de proteínas— tienen ahora una alimentación adecuada. Sin embargo, los cambios en el régimen alimenticio parecen estar relacionados con la dependencia de las importaciones y con la actuación evidentemente decepcionante de los productores particulares "subexplotados" y de ninguna manera se explican por las sustituciones de cultivos en el sector privado. Desde 1970, la superficie que ese sector tiene dedicada a la caña ha disminuido de 338 mil hectáreas a 224 mil en 1975, lo cual probablemente refleja un descenso neto en la superficie total del sector privado (véase *Anuario estadístico*, 1975, p. 59). No reflejó la sustitución de cultivos. De hecho, aunque los datos que aparecen en el cuadro 6 son cifras muy aproximadas, como se explica en la nota del cuadro, las tendencias sugieren —sin mucho lugar a dudas— que la producción comercializada de cultivos alimentarios básicos se desplomó a principios de los años sesenta, después de la primera y segunda reformas agrarias.

El cuadro 7 muestra que desde 1972 se ha comercializado una creciente proporción de la papa, yuca y malanga producidas en el sector privado, aunque es imposible determinar si esto evidencia un descenso en el consumo por parte de los productores mismos o en las redes de distribución "paralelas", una mejor distribución de los insumos o cambios en los precios relativos. Desde hace mucho tiempo, el consumo del frijol ha dependido fuertemente de las importaciones (véase el cuadro 12), pues la producción nacional ha sido destruida casi por completo por plagas. La producción de arroz, que se concentraba preponderantemente en las granjas del pueblo, se duplicó entre 1957 y 1975, pero el consumo de este alimento básico también sigue dependiendo de las importaciones en una forma muy marcada.

Por lo tanto, no parece que el sector privado esté haciendo la aportación esperada al consumo de alimentos en el país. Los cuadros 6 y 7 no indican ninguna transferencia en gran escala de tierra hacia el Estado, pero quizá las fluctuaciones observadas reflejen cambios temporales, tales como los "microplanes", en los que el Estado tal vez buscó asegurar un mayor control del sector, mientras que su producción puede

[19] No se les reducen a las familias las raciones, salvo las de carne, cuando sus niños están fuera en una escuela de internado.

haber sido registrada en el sector estatal. Esto podría explicar el descenso en la superficie bajo cultivo de la caña y el derrumbe de las ventas ganaderas en casi la mitad entre 1972 y 1976, de 685 600 cabezas a 371 900 (véase Comité Estatal de Estadísticas, 1977, p. 45). El único producto alimentario que ha estado aumentando en el sector privado es el huevo, que pasó de 688 600 en 1972 a 1 648 900 en 1976, representando una proporción pequeña, aunque creciente, de la producción nacional de dicho artículo. Así, parece que el régimen alimenticio de los cubanos también se ha ido modificando, conforme los abastos de alimentos de las granjas más pequeñas se han ido reemplazando por las importaciones; se consume una menor cantidad de tubérculos y frijoles (locales) con un alto contenido de carbohidratos y una mayor cantidad de trigo y sus derivados (de importación). El arroz ha seguido siendo un factor constante que hoy en día se produce a nivel interno en las granjas del pueblo en cantidades mucho mayores que antes de la Revolución, pero la isla aún depende también del arroz importado (véase el cuadro 12).

No obstante, hay indicios de que en términos relativos, el sector privado ha logrado rendimientos más altos que las granjas del pueblo (véanse los cuadros 10 y 13). El cuadro 9 muestra la distribución de las tierras no cultivadas entre el Estado, el sector "privado vinculado" y el resto del sector privado, como una proporción de la tierra agrícola de cada uno de ellos. En el *Anuario* no se define la diferencia entre estas dos subdivisiones del sector privado, pero podemos suponer que el sector "vinculado" consiste en unidades que tienen contratos de producción con una dependencia estatal, mientras que las demás no han celebrado semejantes contratos. Aunque el sector privado "vinculado" cultiva una proporción de sus tierras similar a la de las granjas del pueblo y tiene rendimientos más altos de caña y diversos cultivos anuales, es probable que cuente con una cantidad de ganado aun menor de lo que se esperaría en términos proporcionales, aunque es difícil tener la certeza puesto que a partir de 1968 las estadísticas publicadas no han establecido una distinción entre las ventas de ganado a las agencias estatales por parte del sector estatal y del sector privado. En 1968, este último fue responsable de solamente 1.5% de tales ventas; desde ese entonces han decrecido las ventas totales en 36.9% y el número de cabezas de ganado vivo bajó en 19.6% entre 1969 y 1974 (véase *Anuario estadístico*, 1974, pp. 71 y 100). La participación mínima del sector privado en las ventas de ganado es comparable con su proporción de 34.6% de "tierras de pastoreo sin cultivar" en 1974. Así, aunque parece que el sector privado emplea sus pastizales en forma menos intensiva que el sector estatal, los rendimientos de sus cultivos son mayores, tal como uno podría esperar de las unidades más pequeñas.[20]

[20] Desde luego, es posible que la producción para el mercado negro sea verdadera-

Los efectos del racionamiento y de brindar seguridad en la tenencia para los poseedores particulares deben considerarse como algo distinto de los efectos de las reformas agrarias de 1959 y 1962. Éstas convirtieron a muchos semicampesinos en campesinos y a muchos proletarios rurales puros en semiproletarios o bien, en granjeros de tiempo completo (véanse Pollitt, 1971 y 1979). Éste es un caso de un cambio estructural repentino en la tenencia de la tierra y en las ocupaciones, más que un ejemplo de migración vinculada a procesos de plazo más largo. Una vez que se estableció, el nuevo sistema de producción y distribución no obligó a las unidades de producción domésticas —sea cual fuera su tamaño— a mandar fuera a las personas para que éstas ganaran jornales que satisficieran sus requisitos mínimos de consumo. Si algo hicieron, fue "despachar" a un menor número de personas, excepción hecha de los niños que estaban en la escuela. Así, se volvieron contratantes netos de mano de obra. Probablemente el trabajo asalariado estacional entre los pequeños granjeros y sus familias ha disminuido, lo cual podría explicar en parte los esfuerzos frenéticos hechos en los años sesenta por movilizar a obreros urbanos —pese a la mecanización— y también podría aclarar la ausencia de mejorías sustanciales en la producción desde 1961 hasta 1970. Empero, ha habido algún grado de migración permanente, tanto hacia los empleos permanentes en las granjas del pueblo como hacia las ciudades. De otra manera, el número de personas que trabajan por cuenta propia (que se muestra en el cuadro 4) habría crecido en forma más acentuada. En las siguientes secciones abordaremos este problema más detalladamente. Sin embargo la evidencia indica que, mientras que las tendencias sociales de la época prerrevolucionaria, desde el punto de vista de la migración estacional y la dependencia de ingresos salariales, fueron invertidas en su gran mayoría, los agricultores particulares han sido protegidos de los choques que normalmente acompañan a la modernización. Se ve esto en la seguridad de su tenencia, en sus niveles de consumo y en la ausencia de fuertes presiones para que produzcan un excedente, independientemente de cómo éste se defina.

La burocratización y la división del trabajo

Las políticas de la Revolución no han fomentado la expansión ni la "involución" de la agricultura campesina. Lo que es más evidente, los intentos por estimular la producción de café y tabaco se han visto frenados por una política de asignación de mano de obra que da preferencia a la caña de azúcar, así como por las perspectivas de educación y de

mente enorme, pero nos dio la impresión de que está desorganizada y restringida en buena medida a las ventas de carne de puerco.

CUADRO 6
PRODUCCIÓN COMERCIALIZADA DE CULTIVOS ALIMENTARIOS SELECCIONADOS, 1958-1975
(Promedios de tres años excepto 1975, en miles de toneladas)

		Papa	*Yuca*	*Boniato*	*Malanga*	*Frijol*	*Arroz*
1958		82.6	207.8	168.1	185.6	19.8	218.9
1963		87.1	108.7	117.3	49.5	29.2	185.7
1968	Privada	46.7	23.1	26.7	22.5	3.5	14.9
	Estatal	59.6	23.4	48.5	17.5	6.6	107.1
	Total	106.3	46.5	75.2	40.0	10.1	122.0
1973	Privada	25.2	34.5	32.0	17.3	2.5	12.4
	Estatal	47.9	34.8	47.5	6.4	1.7	249.2
	Total	73.1	69.3	79.5	23.7	4.2	261.6
1975	Privada	36.9	44.5	34.9	23.5	3.0	21.9
	Estatal	79.9	40.3	56.9	9.0	2.0	316.1
	Total	116.8	84.8	91.7	32.5	5.0	338.0

FUENTES: Para 1958 y 1973, véanse Ritter (1974, p. 188) y *Anuario estadístico*, 1975, p. 81. Las dos fuentes son compatibles y ofrecen las mismas cifras para los años en que coinciden. Equivocadamente, Ritter encabeza su cuadro con el término "Producción" en tanto que, con la excepción de 1958, la fuente que utiliza evidentemente es de "Acopio" (o sea, las cantidades vendidas a las agencias de adquisición estatales o, al menos cuando todavía se permitía el comercio privado, a compradores del "sector formal"). Nótese que en el presente cuadro los promedios ocultan descensos sumamente marcados en el acopio de 1969, después de la abolición del comercio privado, para todos estos productos con la excepción del arroz que, para ese entonces, se cultivaba predominantemente en las granjas del pueblo. Pollitt nos ha señalado que ha habido una disminución de la superficie total del sector privado registrada en las estadísticas oficiales desde 1969. Supuestamente, esto es reflejo de los microplanes y de arreglos similares que integran la organización y comercialización del sector privado con las del Estado, aunque no necesariamente se quitan posesiones a los terratenientes particulares. Pollitt dice que buena cantidad de la producción anteriormente dentro del sector privado empezó a aparecer luego en el sector estatal. Si esto es indicativo del caso general, entonces el cuadro muestra precisamente lo opuesto de lo que parecería señalar: el sector privado estaría manteniendo sus niveles de producción pese a pérdidas de tierras, en tanto que los del sector estatal no aumentan, a pesar de incrementos en la superficie de sus tierras.

movilidad social que llevan a los individuos a dejar la granja. Pero, ¿qué ha sucedido con los trabajadores que podríamos haber esperado contribuyeran al crecimiento del campesinado?

Es difícil delinear las áreas del importante crecimiento ocupacional porque el censo de población de 1970 contiene (en sus cuadros de ocupaciones) una vasta categoría no diferenciada llamada "servicios sociales", que representó en ese año 28% de la fuerza de trabajo urbana y 15% de la fuerza de trabajo rural. Entre los 622 mil individuos dedicados a los servicios sociales en 1970 figuraron unos 88 mil maestros en

CUADRO 7
COMPARACIÓN ENTRE LA PRODUCCIÓN Y EL ACOPIO DE CULTIVOS ALIMENTARIOS SELECCIONADOS EN EL SECTOR PRIVADO, 1970-1976
(*en miles de toneladas*)

	Papa		*Frijol*		*Yuca*		*Plátano*		*Malanga*	
	Volumen	*Porcentaje acopiado*	*Volumen*	*Porcentaje acopiado*	*Volumen*	*Porcentaje acopiado*	*Volumen*	*Porcentaje acopiado*	*Volumen*	*Porcentaje acopiado*
1972 Producción	35.1		10.1		45.8		107.3		43.0	
Acopio	29.7	84.6	3.8	37.6	32.6	71.2	74.4	69.3	16.8	39.1
1973 Producción	23.2		7.9		49.6		105.7		41.5	
Acopio	17.8	76.4	1.5	19.0	37.4	75.4	72.2	68.3	15.1	36.4
1974 Producción	30.9		7.8		40.1		84.6		47.3	
Acopio	28.0	90.6	2.0	25.6	33.6	83.6	63.5	75.1	20.0	42.3
1975 Producción	40.9		8.5		45.7		76.0		48.9	
Acopio	36.9	90.2	3.0	35.3	44.5	97.4	51.6	67.9	23.5	48.1
1976 Producción	49.1		8.1		52.2		92.6		62.2	
Acopio	44.3	90.2	1.8	22.2	51.6	98.9	65.6	71.3	34.2	55.0

FUENTE: Comité Estatal de Estadísticas (1977, cuadros 14 y 17).

CUADRO 8
CONSUMO ALIMENTICIO PER CÁPITA EN LOS HOGARES AGRÍCOLAS DE CUBA, 1945-1946

	Libras
Plátano	456
Verduras	355
Arroz	194
Harina de maíz	93
Frijol	92
Carne de puerco	86
Pan	86
Manteca	78
Pollo	20

FUENTE: Nelson (1950, p. 211).

CUADRO 9
DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS AGRÍCOLAS ENTRE LOS SECTORES ESTATAL Y PRIVADO, Y PROPORCIÓN EN CADA UNO DE PASTIZALES NATURALES O TIERRAS SIN CULTIVAR, 1974 y 1975
(*en porcentajes*)

		Estatal	*Privado vinculado*	*Privado disperso*
Tierras agrícolas	1974	72.7	17.9	6.1
	1975	75.8	15.1	6.1
Proporción no cultivada, incluyendo pastizales naturales	1974	42.3	45.9	72.7
	1975	41.5	40.5	74.4

Nota: no se dan las definiciones de "vinculado" y "disperso", pero supuestamente estos términos se refieren a los productores que, respectivamente, sí cooperan y no cooperan con las agencias de planificación estatales. Las cifras no suman 100%, debido a discrepancias entre las cifras parciales y las cifras totales en la fuente.

FUENTE *Anuario estadístico* (1975, p. 53).

todos los niveles, cifra que no incluye al personal administrativo del sistema educativo; también participaron en ese total unos 33 mil elementos del personal médico, una vez más sin tomar en cuenta a los administradores y al personal auxiliar no calificado de ese ramo (véase *Anuario estadístico*, 1975, pp. 206 y 231). Este sector mal definido debió haber absorbido a muchos trabajadores rurales quienes quizá se unieron al semiproletariado rural de aquellos que eran en parte campesinos y en parte trabajadores o bien, al subproletariado urbano de aquéllos que tenían un empleo inestable, dos categorías que —como ya hemos visto— bien pudieron haberse traslapado en la época prerrevolucionaria. Apro-

CUADRO 10
RENDIMIENTOS DE CAÑA, 1965-1975
(en toneladas por hectárea)

	Estatal	*Privado*
1965	48.2	47.3
1966	37.7	37.4
1967	49.2	48.2
1968	41.3	45.7
1969	43.8	49.6
1970	54.5	58.6
1971	40.2	42.3
1972	37.2	38.4
1973	43.3	47.0
1974	43.5	51.1
Área promedio cosechada (en hectáreas):	913 231.7	257 917.3

FUENTE. Comité Estatal de Estadísticas: *Resumen estadístico, sector campesino* (mayo, 1977).

ximadamente 23.9% de los incluidos en la categoría de "servicios sociales" vivían en áreas rurales: una proporción difícilmente concebible en la Cuba prerrevolucionaria, lo que indica que el inmenso aumento en este sector no implica un incremento correspondiente en los empleos urbanos. Lo que sí significa es un aumento en la organización formal del trabajo, pues aparte de la educación y de la salud y de otros subsectores no especificados, el sector contiene todo el aparato administrativo del Estado, que en 1943 representaba sólo 4% de la fuerza de trabajo. No hay evidencia directa con la que pudiéramos rastrear el destino de aquellos que de otro modo se habrían convertido en campesinos totalmente o en parte, pero sí podemos afirmar que la expansión de la educación no solamente brindó nuevas oportunidades a la generación más joven, sino que seguramente permitió a muchas personas en el medio rural —especialmente las mujeres— convertirse en maestros.[21]

Además de un desplazamiento que parte de la agricultura, probablemente ha habido un giro que va del sector privado hacia las granjas del pueblo. En el cuadro 4, las cifras para 1953 exageraron el número de trabajadores asalariados (si se supone que éstos son permanentes) y subestimaron el número de individuos que "trabajan por cuenta propia" o que son campesinos o agricultores (véase el apéndice). Por lo tan-

[21] La formación del personal docente comienza en la escuela de enseñanza media, después del octavo grado; los estudiantes empiezan a impartir clases de primaria en su cuarto año de capacitación.

CUADRO 11

MANO DE OBRA ASALARIADA Y NO ASALARIADA EN LA AGRICULTURA CUBANA, 1945 y 1953

	Pinar del Río		*La Habana*		*Matanzas*		*Las Villas*	
	Asalariados	*No asalariados*	*Asalariados*	*No asalariados*	*Asalariados*	*No asalariados*	*Asalariados*	*No asalariados*
1945	40 117	48 854	37 827	30 622	44 094	27 063	90 289	89 913
1953	43 700	46 900	44 300	18 600	43 200	14 200	107 200	75 100

	Camagüey		*Oriente*		*Cuba*	
	Asalariados	*No asalariados*	*Asalariados*	*No asalariados*	*Asalariados*	*No asalariados*
1945	112 277	33 124	152 809	123 709	477 383	352 285
1953	91 100	26 300	173 400	123 400	503 000	304 600

FUENTE: *Agricultural Census, 1946*, cuadro 19 y *Population Census, 1953*, tal como lo registró Pollitt en 1971. Véanse los comentarios en el apéndice 1 sobre la comparabilidad de los datos.

CUADRO 12
IMPORTACIONES ANUALES PROMEDIO Y DISTRIBUCIÓN POR MAYOREO DE PRODUCTOS ALIMENTARIOS SELECCIONADOS, 1970-1975
(*en toneladas*)

	Importaciones	*Distribución por mayoreo*
Cereales	1 289 495	
Frijol	90 276	90 373
Papa	27 543	98 041
Arroz*	235 339	389 364

* Se incluye éste en el renglón de cereales.

Nota: La distribución por mayoreo supuestamente no incluye los artículos distribuidos para el consumo en centros escolares o de trabajo. Las cifras no se refieren al consumo total.

FUENTES: *Anuario estadístico* (1974, p. 177) y *Anuario estadístico* (1975, pp. 149 y 166).

to podemos suponer que —haya habido o no un incremento en el número de días trabajados por los obreros agrícolas— ha crecido el número de asalariados permanentes en el sistema de trabajo agrícola.[22] Esta creciente proporción de asalariados ha sido más pronunciada en las provincias de La Habana y Oriente. En la primera tal vez fue alimentada por migraciones desde la capital. Pero en Oriente, la provincia en que la tenencia de la tierra estaba más fragmentada, ha habido una transferencia sustancial de mano de obra fuera del sector campesino. Según el cuadro 6 del censo agrícola de 1945, en dicha provincia las unidades de menos de cinco hectáreas daban cuenta de 29% de todas las unidades y sin embargo controlaban sólo 1.5% de las tierras. En 1974 el sector privado en la provincia de Oriente controlaba 33.2% de la tierra (véase *Anuario estadístico*, 1974, pp. 48-49), en comparación con 11.7% en manos de unidades de menos de 25 hectáreas en 1945. Aun así, su participación en la mano de obra permanente en 1974 fue de 36%, frente a por lo menos 40% en 1945.[23]

La burocratización (dicho en un sentido neutral) de la mano de obra rural y, de hecho, de la mano de obra urbana, tiene importantes efectos sociales. Una característica del sector informal en los países de menor

[22] Quizá sea incorrecto llamarlo un "*mercado* de trabajo", aunque sí tiene mecanismos propios de un mercado, tales como la atracción o la aversión respecto al trabajo a destajo en la cosecha del azúcar.

[23] Algunos podrían objetar que sería preferible comparar al sector privado contemporáneo con las unidades prerrevolucionarias de menos de 50 hectáreas, ya que el tope máximo fijado por la reforma agraria es de 67 hectáreas. En este caso, se observaría un descenso en la participación de tierras en relación con el 50% de tierras poseídas por esas granjas en 1945. Sin embargo, hemos reducido el tope máximo de los "pequeños terratenientes" para 1945 a fin de reflejar el número de trabajadores contratados por granja y la mayor fragmentación de las unidades allí en comparación con otras provincias.

CUADRO 13
PRODUCTO ACOPIADO POR HECTÁREA DE SUPERFICIE SEMBRADA EN LOS SECTORES ESTATAL Y PRIVADO, 1974 y 1975
(*en toneladas*)

		Superficie sembrada[1]		*Acopio*		*Rendimiento*	
		1974	*1975*	*1974*	*1975*	*1974*	*1975*
Arroz	Estatal	194 310	169 583	293 493	316 148	1.51	1.86
	Privado	9 334	8 617	15 755	21 882	1.68	2.54
Frijol	Estatal	6 560	8 379	1 149	1 955	0.18	0.23
	Privado	2,702	3 123	1 999	3 005	0.74	0.96
Tubérculos y raíces[2]	Estatal	43 717	43 435	154 754	187 335	3.54	4.31
	Privado	14 443	15 631	117 866	145 092	8.16	9.28
Verduras[3]	Estatal	37 603	45 781	185 332	196 600	4.93	4.27
	Privado	20 015	25 172	207 991	253 243	10.39	10.06
Tabaco	Estatal	14 488	16 535	8 497	7 352	0.59	0.44
	Privado	55 430	52 734	36 188	34 078	0.65	0.65

[1] Las cifras que se dan en el *Resumen estadístico* respecto a los rendimientos del sector campesino (mayo, 1977) no corresponden a la producción o a la producción acopiada dividida entre la superficie sembrada, según la publicación de referencia. Por lo tanto hemos recurrido a los datos proporcionados en el *Anuario estadístico*.

[2] Aquí se incluyen: papa, boniato, malanga, yuca y ñame.

[3] Aquí se incluye la calabaza de Castilla.

FUENTE *Anuarios estadísticos*, 1974 y 1975.

desarrollo es que los trabajadores, campesinos y empresarios más pequeños carecen de acceso a muchos beneficios e instituciones porque —o aparentemente porque— no tienen una documentación apropiada, lo cual es un rasgo esencial de la burocratización en cualquier sociedad. La supervivencia del individuo depende de una red de "contactos" y de obligaciones personales. Para mantener esa red, tiene que gastar una cantidad enorme de energía, cambiándose de empleo, e incluso de sector, con frecuencia. En un sistema burocratizado el *status* social está vinculado más estrechamente con un papel ocupacional, el cual implica un conjunto bastante bien definido de derechos, obligaciones y tareas impersonales. En Cuba la burocratización ha penetrado, de diferentes modos, tanto en el campesinado como en el proletariado rural. El Estado ha reemplazado a la familia en la educación y, en buena medida, incluso en la alimentación de los niños (mediante los alimentos escolares, el internado y el racionamiento); los trabajadores de las granjas del pueblo cuentan con sus "centros de trabajo" para obtener vivienda y electricidad, lo cual no es cierto en el caso de los campesinos. No es de sorprender que los asalariados hayan sido incorporados en la división del trabajo, pero lo mismo ha sucedido con el campesinado, a través de contratos de producción que incluyen requisitos para el crédito y se realizan en colaboración con secciones locales de la ANAP, planificadores locales, el partido y el banco. Se proporciona mano de obra a través de los órganos oficiales, aunque observamos que en la producción tabaquera, donde el trabajo es bastante calificado, un productor a menudo solicita a una persona en particular, cuya "comisión" de un centro de trabajo se concierta a través de dependencias estatales. En el ramo de la caña de azúcar, el proceso laboral está centralizado en gran medida por el Estado, incluso en las granjas de campesinos. Para un pequeño terrateniente el riesgo personal en la innovación es mínimo (como lo es también en la siembra de nuevos tipos de café), pues el crédito está fuertemente subvencionado.[24] No existe el crédito informal. Como la tierra no puede ser transferida entre los individuos excepto por herencia, un campesino no puede "acumular" ni siquiera obtener cierta riqueza si no es por medio de la venta de sus tierras al Estado y no se pueden invertir las ganancias. En teoría, la mano de obra asalariada y los créditos sólo están disponibles para la producción planificada y aprobada. En la práctica, eso quiere decir la producción de la caña, el tabaco y —sobre todo— el café. Aunque estas limitaciones podrían permitir a los campesinos obtener ingresos re-

[24] Aunque Domínguez habla de una tasa de interés de 6% que se cobraba a los pequeños terratenientes en 1966, el grupo con el que hablamos en La Candelaria en la provincia de Pinar del Río (véase la sección II.2, arriba) dijo que sus créditos no tenían intereses y que, en el caso del café, no requerían pago alguno sino hasta el momento en que los cafetos dieran fruto (véase Domínguez, 1978, p. 450).

lativamente grandes, se ven constreñidos por la falta de mano de obra asalariada para cualquier cultivo que no sea "contratado"; poco pueden hacer con el dinero, si no es comprar ciertos artículos de consumo duraderos, a menos que exista un próspero mercado negro.[25] No pueden construir casas a menos que el Estado ponga a su disposición los materiales, lo cual hace sólo para sus propios proyectos.

De esta manera, la división burocrática del trabajo también se ha filtrado en la agricultura privada, restringiendo la "multiplicidad de actividades" tan característica de la producción campesina y del comercio en otras partes, e imponiendo controles directos e indirectos sobre la producción. La renta de la tierra no existe y los ingresos son directamente proporcionales a los insumos de trabajo; tampoco ha habido un proceso de diferenciación. Pero el precio que se paga son bajos niveles de producción de los tradicionales cultivos campesinos, que el Estado sólo podría fomentar con una política más flexible en cuanto a precios y créditos.[26]

Existen, en una escala desconocida, dos mecanismos alternativos de producción e intercambio: el intercambio de mano de obra y las ventas de los productos agrícolas a nivel privado. El primero podría suplir deficiencias en situaciones en las que no se dispone de la mano de obra requerida. Para que eso ocurriera en gran escala las propiedades de tierras tendrían que estar distribuidas en una forma mucho más equilibrada, de modo que los individuos que proporcionaran mano de obra de intercambio pudieran utilizar la de su socio como compensación. En una reunión con granjeros particulares en La Candelaria se declaró que su *base*, es decir, su sección local de la ANAP, organiza el intercambio laboral o la ayuda mutua solamente en "casos de emergencia".

Tales prácticas son típicas de las sociedades campesinas de los países capitalistas de menor desarrollo y no es sorprendente que no se encuentren en Cuba. Sin embargo, su ausencia es sintomática de la falta —o al menos de la paulatina desaparición— de una brecha entre la naturaleza de las relaciones sociales urbanas y rurales (en general y en la producción); de este mismo modo, la eliminación del sector urbano informal preparó el camino para una mayor homogeneidad en las relaciones sociales dentro del mismo contexto urbano. Además, en Cuba no existe ningún proceso por medio del cual los migrantes hacia las ciudades recreen mecanismos "similares a los de los campesinos" para la asignación y el control de la mano de obra. Por otra parte, los factores deter-

[25] En 1980 el gobierno comenzó a establecer mercados campesinos, parecidos al modelo del "mercado Koljoz" soviético, con el propósito de mejorar la distribución de los productos de los campesinos. Esto indicaría que ha existido un mercado negro y que se ha decidido legalizar parte de esas actividades.

[26] De acuerdo con el grupo de campesinos con el que conversamos, no hay crédito para las "frutas menores", o sea, principalmente los cultivos de raíz y las verduras.

minantes de la migración tampoco son los mismos que en una sociedad capitalista: en las tierras altas de los Andes, por ejemplo, la migración del campo a la ciudad es un acto aventurado en que las probabilidades de éxito que tiene el individuo (es decir, de mejorar económicamente) dependen muchísimo del capital con el que él o ella pueda empezar, así como del "capital" del que disponga en la forma de contactos con parientes y amigos. Además, para la gente rural, la movilidad social ascendente difícilmente es posible sin la migración urbana, aun en el caso de que regresen de vez en cuando —o en años posteriores— a sus aldeas de origen. En contraste, en Cuba a menudo (aunque no siempre) es posible lograr cierto grado de movilidad en las áreas rurales y ciudades pequeñas si uno llega a ser un maestro o funcionario. Hasta cierto punto, también es posible unirse a la "corriente principal" de los estilos de vida urbanos al permanecer en ese medio. Así, en alguna medida la migración está separada de la movilidad ascendente.

La contraparte de ese panorama es la observación de que mientras persista la forma de agricultura en pequeñas parcelas, su contenido, es decir, los mecanismos de control y asignación de la mano de obra, de la tierra y de los demás recursos en los que tal agricultura está fundamentada, no tienen nada que ver con "lo campesino". Sobre todo, las incertidumbres que generalmente predominan en las formas de producción campesinas quizá se hayan reducido de modo drástico, y quizá también sea menor la dependencia de las relaciones con parientes y amigos. Eso, a su vez, debe significar que en la medida en que la inseguridad constituye un estímulo para la migración, ésta ha disminuido (como también lo ha hecho la migración interprovincial en general; véase la sección IV más adelante). En su discurso ante el Congreso de la ANAP en 1977 (véase la sección III.4), Fidel Castro hizo referencia al deseo de las personas que viven en áreas remotas de abandonar éstas, evidentemente en busca de un estilo de vida más variado y atractivo y no por razones económicas de supervivencia. Esta observación serviría de apoyo a nuestro punto de vista de que son éstos los factores determinantes de la migración, más que la necesidad económica o la imposibilidad de la movilidad social dentro de las áreas rurales. Desde luego, como se explica más adelante, el mercado de trabajo es rígido, pero ésa es una consideración distinta a las perspectivas de movilidad abiertas para los jóvenes durante todas sus vidas, pues ellos pueden ascender dentro de una institución o mejorar su *status* social por medio de la educación como adolescentes o, más tarde, como adultos.

Las cooperativas, el nuevo sistema de administración económica y los movimientos de mano de obra

Contempladas en el contexto de estos antecedentes, las actuales política de Cuba referentes a la formación de cooperativas para la producció agrícola son realmente únicas en comparación con casi cualquier otr país socialista. Los productores particulares parecen estar en mejores con diciones que el proletariado rural que trabaja en las granjas del pueblo al que los funcionarios reconocen implícitamente como el grupo de me nores ingresos. También se benefician de una transferencia neta de re cursos de otros sectores, aunque padecen de una insuficiencia de inver siones en infraestructura, especialmente en vivienda y electricidad, y n tienen posibilidades de adquirir maquinaria. La política del gobierno e hacer tales inversiones solamente una vez que los pequeños granjeros ha yan dejado de vivir en asentamientos dispersos. Empero, eso requiere in versiones en la vivienda, que a su vez incrementarían la probabilidad d contar con otras comodidades, tales como guarderías o escuelas materno infantiles, edificios comunales más accesibles, centros comerciales, cines etcétera.

En ese contexto, el discurso de clausura que Fidel Castro pronunci ante el Congreso de la ANAP en mayo de 1977, inauguró la política ofi cial que apoyaba un mayor énfasis en las cooperativas para la produc ción agrícola, es decir, la agricultura colectiva. En septiembre de 197 sólo se habían creado 269 cooperativas con un total de 7 426 miembros en comparación con los 213 mil miembros de la ANAP. Hay dos posible explicaciones de este crecimiento lento: los pequeños terratenientes se opu sieron a combinar sus tierras o bien, el gobierno careció de los recurso necesarios. Nuestra experiencia en Cuba nos conduce a pensar que, au cuando hubo una resistencia, la última explicación es la más adecuada Son muchos los objetivos que persigue esta política; el más general, aun que tal vez no sea el más importante, consiste en la modernización y me canización de la producción agrícola. En su discurso de 1977 ante l ANAP, el Presidente se refirió a la necesidad de hacer más atractivos l vida y el trabajo en el medio rural para la gente joven, para los hijos d los campesinos y para los trabajadores rurales que han adquirido apti tudes y conocimientos técnicos y profesionales y no desean volver a tra bajar una parcela pequeña. Asimismo dijo que lo que causaba dificul tades, especialmente en áreas montañosas aisladas, no era el deseo d los campesinos de retener sus tierras, sino más bien su deseo de irse.

Visitamos una cooperativa agrícola (llamada Julio Antonio Mella en la provincia de Pinar del Río. Allí, un grupo de 30 pequeños terra tenientes juntaron sus tierras y las "vendieron" a una cooperativa de 9 miembros, integrada por ellos mismos, miembros de sus familias y 11 tra bajadores locales sin tierras. Una comisión de miembros fijó el preci

de las tierras. La cooperativa obtuvo financiamiento al celebrar un contrato de producción con el Estado, que les brindó créditos con intereses que sufragaron los costos de los insumos y los salarios de los miembros. Éstos habían formado brigadas para la producción bajo la dirección de uno de sus dirigentes elegidos y la remuneración se basaba en normas laborales determinadas por los miembros y no por expertos externos, como era lo usual en las empresas estatales. El presidente de la cooperativa indicó que algunas otras cooperativas no estaban aplicando estas normas o que sólo con dificultad se les había persuadido a que lo hicieran, lo cual supuestamente afectaba la producción. Esta cooperativa, establecida en octubre de 1977, ya estaba obteniendo un excedente monetario que fácilmente cubría los jornales. Aproximadamente 10% del excedente monetario restante se destinaba a un fondo para financiar las compras de capital ("medios básicos"), 25% a la adquisición de tierras (es decir, un pago directo a favor de aquellos miembros que habían "juntado" sus propias tierras) y 50% para los miembros, según el número de días laborados y, quizá, otros factores. La cooperativa no contrató a mano de obra asalariada externa, sino que pudo conseguir voluntarios no remunerados en periodos de mayor actividad. De acuerdo con las cifras que nos fueron proporcionadas, se distribuyó una cantidad promedio de 300 pesos por encima de los jornales después de los primeros ocho meses de actividad de la cooperativa, momento en que los ingresos totales per cápita ya eran de 1 180 pesos, es decir, 148 pesos mensuales.

En sí, ése era un salario monetario respetable en Cuba, equivalente a más o menos 150% del salario mínimo, pero no toma en cuenta las remuneraciones en especie. La cooperativa se quedó con 119 quintales de arroz de una producción total de 225 quintales, y con 90 quintales de maíz de un total de 210, para el consumo de los miembros y sus familias. De la producción de ese año de "una caballería"[27] de arroz esperaban vender 500 quintales al Estado, lo cual, según la relación de dos toneladas por hectárea, representaba alrededor de 18% de la producción. Los cultivos retenidos para el consumo fueron vendidos a los miembros, de acuerdo con el tamaño de la familia, al precio que el Estado les pagaba a los productores, sustancialmente menor al fijado en las tiendas (una diferencia de 35% en el caso del frijol). La cooperativa cultivó 12.5 caballerías: 3.5 caballerías de jitomate y pimiento para la exportación (con rendimientos muy altos, según su presidente), tres de mango y una de cada una de malanga, ñame, arroz, maíz y frijol.

Esta cooperativa estaba cumpliendo con la metas fijadas para el modelo; en la conversación se mencionaron otras que habían sufrido pérdidas y se habían resistido a acatar las normas laborales. Aun otras habían obtenido inversiones sociales, tales como vivienda, renglón en que

[27] Esta medida corriente de Cuba equivale a 13.5 hectáreas.

la cooperativa de referencia estaba ejerciendo presiones. Así, no era suficiente con obtener "utilidades"; algunos recursos simple y sencillamente no pueden comprarse. De hecho, los miembros de la cooperativa Julio Antonio Mella parecían estar esforzándose mucho no solamente para pagar la tierra y mantener un nivel de vida respetable, sino también para mostrar de lo que eran capaces como individuos que practican la emulación socialista, quizá con la finalidad de atraer fondos para las inversiones sociales. Nos dio la impresión de que algunas cooperativas recibían subvenciones más fuertes (ésta contaba con sólo tres tractores, pero tenía 25 pares de bueyes), aunque producían en forma menos intensiva.

Si se ponen en marcha los actuales planes para la descentralización económica (véase la sección V más adelante), es de esperar que se creen más cooperativas, pues las posibilidades de repartir los excedentes entre los miembros implican un mayor número de incentivos inherentes para una producción eficiente, tal como se concibe en estos planes, que en las granjas del pueblo. Sin embargo, ya que las reformas también liberarían al mercado de trabajo, queda en duda si las cooperativas atraerán a los trabajadores calificados, técnicos y profesionales jóvenes de vuelta a la tierra, particularmente en vista de que la fuerza de trabajo cubana —producida por un sistema educativo notablemente avanzado para un país subdesarrollado— se concentra cada vez más en las destrezas y en la pericia técnica. Una hipótesis es que bajo los arreglos que prevalecieron en 1978 (año en que las reformas se encontraban en una etapa experimental) las unidades de producción urbanas e industriales estaban "acaparando" mano de obra, especialmente a los trabajadores calificados, de modo que incluso las presiones moderadas ejercidas por las reformas sobre el mercado podrían forzarlas a despojarse de mano de obra.[28] Que dichos trabajadores se dirigieran o no al campo y al sector agrícola, dependería de la vivienda disponible y del nivel de las inversiones de capital. Según el Centro de Estudios y de Control de la Vivienda (Cecondevi), en 1978 había 266 comunidades rurales posrevolucionarias nuevas, con 105 mil habitantes, es decir, un promedio de un poco menos de 400 cada una.[29] Las más grandes estaban ubicadas en Pinar del Río, donde 26 comunidades contenían un promedio de 1 250 personas cada una. En la antigua provincia de Oriente había 64 comunidades con 690 habitantes en promedio. Las comunidades representa-

[28] De acuerdo con Booth, un estudio llevado a cabo en 1971 por el Partido Comunista en 584 centros de trabajo, reveló que los verdaderos requerimientos de mano de obra fueron del 16% de las estimaciones hechas a nivel directivo (véase Booth, 1973).

[29] Éstas son las cifras que se nos proporcionaron en el Centro en septiembre de 1978. En un trabajo anterior realizado por Nisia Agüero, director del Centro, se dan cifras ligeramente más elevadas para 1975: 282 comunidades o pueblos, con 127 habitantes cada una (véase Agüero, 1977).

ban 3% de la población rural de Cuba, aunque eran asentamientos modelo que ofrecían un estilo de vida "urbano" para individuos que trabajaban en la agricultura. En una entrevista en *Bohemia* a principios de 1979, el jefe de la Comisión de Planificación (Juceplan) habló de planes para construir 30 mil casas al año, aunque la mayoría de éstas supuestamente reemplazarían el reducido acervo de viviendas urbanas y crearían hogares en los nuevos centros industriales (Cienfuegos, Nuevitas y Moa, el proyecto de níquel en Oriente). En realidad, según el jefe de Planificación Nacional, en 1978 se construyeron solamente 16 700 unidades habitacionales y unas 20 mil en 1979.[30] Parece que fue difícil atraer hacia la agricultura a jóvenes que cursaban la educación superior; la medicina y la planeación y administración de la economía ofrecían oportunidades más prestigiosas, más amenas o tal vez de mayor poder. Seguramente esta situación se irá modificando conforme un mayor número de graduados ocupen los empleos disponibles. No obstante, deben canalizarse considerables recursos hacia la infraestructura y el capital para la agricultura en su conjunto, y ya no en forma preponderante hacia la caña de azúcar, si las cooperativas —o siquiera las granjas del pueblo— habrán de atraer a jóvenes calificados y profesionistas. Aun así, la retención de dichos trabajadores estaría sujeta a un proceso de mecanización que en sí desplazaría a la mano de obra, con lo cual es probable que se compensaría con creces cualquier entrada esperada de habitantes. De ese modo, como la industrialización es tan difícil en Cuba, es probable que el sector de servicios —definido con poca precisión— permanezca como la principal entidad que absorbe la expansión de la fuerza de trabajo, aun cuando (tal vez sobre todo cuando) se acelere la creación de cooperativas.

La distribución física de la población

Pese a su carácter fragmentario, las evidencias indican que, en comparación con otros países de Centroamérica y América del Sur, en Cuba los factores que determinan la migración rural-urbana se han comportado de un modo radicalmente distinto. En la presente sección (una vez más, con base en testimonios fragmentarios) examinaremos el resultado, es decir, los verdaderos niveles y tasas de crecimiento urbano y de migración interna.

[30] Discursos ante la Asamblea del Pueblo, *Granma Weekly Review*, 1 de enero de 1979 y 6 de enero de 1980.

Tendencias del crecimiento urbano y rural

Entre 1943 y 1970, la población urbana total del país ascendió de 2.6 a 5.2 millones, en tanto que la población rural creció de 2.2 a 3.4 millones. El *Anuario estadístico* de 1975 estimó que ese año, la población urbana fue de 6 millones y la rural de 3.5 millones.[31] Por lo tanto, el crecimiento de la población rural se había nivelado, mientras que la tasa de crecimiento de la población había disminuido rápidamente. La proporción urbana de la población subió de 49.4% en 1943 a 51.4% en 1953, a 60.3% en 1970 y a 63.3% en 1975. La población urbana sigue estando fuertemente concentrada en la antigua provincia de La Habana, pero desde 1943 su participación ha decrecido, en tanto que la de Oriente —y, en menor grado, la de Camagüey— ha aumentado.[32]

El Instituto Cubano de Planificación Física (IPF) ha publicado dos estudios sobre la migración. En uno, intitulado *Población de los municipios actuales en 1943 y 1953* (1972), se reconstruyeron los censos de 1943 y 1953 en función de los confines municipales vigentes en 1970. En el otro, *Cuba: migraciones internas* (1972), se intentó interpretar la migración rural-urbana con base en los cambios propiciados en áreas dominadas por diferentes actividades agrícolas en los primeros años de la Revolución. Parece que en ambos estudios se utilizaron los resultados preliminares del censo de 1970. El procedimiento seguido consistió en estimar una tasa de crecimiento natural de la población y luego calcular la desviación de la tasa de crecimiento real de esa estimación. La población para el año 1958 se estimó como una cifra promedio entre la que se obtuvo mediante la extrapolación de las tasas de crecimiento de 1943-1953 y la tasa de crecimiento de 1953-1970.

En términos muy aproximados, el ritmo de la migración urbana fue el mismo antes y después de la Revolución. Alrededor de 650 mil individuos se trasladaron a las ciudades entre 1943 y 1958 y unos 800 mil entre 1958 y 1970; unos 300 mil en la segunda emigración interna neta desde áreas rurales en su conjunto, lo cual arroja un total de 2.0% en

[31] Las cifras exactas son como se detallan a continuación:

	Urbanas	*Rurales*
1943	2 607 490	2 171 093
1953	3 324 628	2 504 401
1970	5 169 420	3 399 701
1975	5 950 768	3 454 131

Los censos llevados a cabo en 1943 y 1953 utilizan una definición mucho más amplia de "urbana" que el censo de 1970; por lo tanto, la tasa de urbanización está subestimada. En 1953 se definió el concepto de "urbano" como localidades con 150 personas, más "condiciones específicas, tales como la electrificación y los servicios médicos".

[32] Eso se refiere a las provincias (ahora desaparecidas) de Pinar del Río, La Habana, Matanzas, Las Villas, Camagüey y Oriente.

el primer periodo y 2.5% en el segundo (véase *Migraciones internas*, 1972, p. 20). Aunque este estudio representa un esfuerzo notable por lograr una sistematización de las estadísticas (dada la ausencia de datos), no es fácil emplearlo aquí porque pretende explicar la migración en términos de cambios estructurales ocurridos en la época de la Revolución, en tanto que nosotros deseamos dar razón de tendencias posteriores (utilizando datos más recientes) relativas al sistema económico que surgió a raíz de dichos cambios. Según nuestros cálculos basados en los censos, parece que el crecimiento de las regiones metropolitanas de La Habana (a saber, Centro Habana, Guanabacoa, Marianao, Plaza, Diez de Octubre y Boyeros) disminuyó ligeramente de un promedio anual de 2.61% en 1943-1953 a 2.19% en 1953-1970. No obstante, la estimación formulada por la Juceplan en 1961 (en cifras redondeadas a cientos de miles) parece señalar un ascenso repentino en los años previos a 1961 y luego una disminución del ritmo, con un crecimiento anual de solamente 1.55% entre 1961 y 1970. Cuando se toma en cuenta la emigración al exterior, el descenso es menos dramático; en el estudio del IPF se estimó una tasa estable de crecimiento urbano en general.

La migración externa neta de tan sólo la provincia de La Habana entre 1960 y 1969 fue de un poco más de 420 mil personas, de un total nacional de 450 mil. Así, la provincia que representó un tercio de la población urbana en 1970 fue responsable de más de 90% de la emigración hacia el exterior y los emigrantes provinieron, en forma abrumadora, de áreas urbanas. Si el área metropolitana de La Habana hubiera crecido a una tasa de 2.61% (el promedio para 1943-1953) anual a lo largo del periodo de 1954-1970, su población en ese último año habría sido de 1 861 829, pero en realidad fue de 1 751 216; si la participación de la capital en la emigración al exterior desde las provincias hubiera sido igual a su participación en la población (y supuestamente, fue mayor), habría perdido 220 176 personas, en tanto que realmente perdió muchas más. Por ende, parecería que —descontando la emigración— el crecimiento entre 1953 y 1970 fue ligeramente más alto que durante el periodo anterior.

Otros datos sugieren una tasa de crecimiento declinante para La Habana desde la Revolución y que las cifras arriba mencionadas están "infladas" por la masiva migración inicial. El *Anuario estadístico* de 1975 indica que la población de la capital solamente creció a una tasa anual de 1.35% desde 1970 hasta 1975 (se utiliza una estimación de la población para ese último año). El crecimiento global de la población cubana para esos cinco años fue sumamente reducido; no obstante, fue mayor a 1.86% anual. Así, aunque una tasa de crecimiento demográfico global cada vez menor ayudó a desacelerar la expansión de la capital, la población de la ciudad (sin contar la emigración fuera de Cuba) creció a un ritmo más lento que la del país en su conjunto, por primera vez desde

el periodo entre 1899 y 1931 (el primer periodo intercensal con el que se puede hacer una comparación). Es posible deducir otras pruebas más de las estimaciones anuales formuladas en el *Anuario estadístico* de la población entre 1965 y 1975. Algunos cálculos sencillos sugieren que la migración hacia la provincia de La Habana ha estado disminuyendo constantemente en términos absolutos (véase el cuadro 14). Estas cifras sólo están disponibles a nivel de las provincias, pero constituyen un buen índice de las tendencias en la capital misma. Si confrontamos estos datos con las cifras arriba citadas referentes a tendencias de plazo más largo, adquiere apoyo adicional la conjetura de que el crecimiento de la capital avanzó en forma tambaleante en los años inmediatamente posteriores a la Revolución, para luego quedarse atrás. El gobierno ha intentado reducir la atracción de la ciudad de La Habana y solamente permite a la gente salirse de trabajos en otra parte para aceptar un empleo nuevo allí si cuenta con un permiso del ministro.[33] ¿Ha tenido esto algún efecto sobre las pautas de migración? De ser así, uno esperaría una disminución en la proporción —y tal vez en el número— de migrantes hacia la provincia de La Habana, aun cuando la emigración total proveniente de las demás provincias estuviera aumentando.

Desafortunadamente, los datos disponibles sobre migración se refieren solamente al nivel provincial, aunque eso no importa mucho en el caso de la provincia de La Habana, donde 73.5% de la población vive en la metrópoli. En lo que respecta a Oriente, la proporción de emigrantes que se dirigieron a la provincia de La Habana bajó después de 1966, tendencia que siguió aun cuando después de 1971 se dio un incremento en la emigración total fuera de la provincia. Después de 1972, momento en que el número de migrantes de Oriente volvió a aumentar, el número que se dirigía a la provincia de La Habana siguió disminuyendo como una proporción del total de migrantes de Oriente. Así, es posible que la política de restringir la migración hacia la capital haya tenido algún efecto.

¿Qué se puede decir en cuanto a la expansión de las otras ciudades importantes? El *Anuario estadístico* de 1975 entresacó el tamaño de éstas a partir de los censos de 1943, 1953 y 1970 y lo estimó para 1975. Las tasas de crecimiento implícitas revelan que las ciudades de Oriente crecieron con la mayor rapidez a lo largo del periodo; que solamente cinco de las trece ciudades se ampliaron más rápidamente en el periodo de 1953-1970 que en el de 1943-1953 y que todas, salvo Matanzas, experimentaron una expansión más lenta en el periodo de 1970-1975 que antes. Además, la tasa de crecimiento de la capital fue la que sufrió un descenso más marcado (véase el cuadro 15). Bayamo, Holguín, Guantánamo y Victoria de

[33] Véanse Ministerio del Trabajo, ley 1225 del 29 de agosto de 1969 y resolución 459 del 31 de agosto de 1969, reafirmada por la resolución 93 del 21 de febrero de 1978.

las Tunas son las ciudades que han crecido en forma más acelerada, tanto antes como después de la Revolución, aunque parece que después de 1970 su tasa de crecimiento ha declinado, junto con la de otras ciudades. La ciudad más grande de Oriente —y la segunda en tamaño de todo el país—, a saber, Santiago de Cuba, no crecía al mismo ritmo que estas ciudades más pequeñas. Por esa razón, la participación de Oriente en el incremento de la población urbana de Cuba permaneció estable, pese a que su participación en la población total se ha incrementado desde 1953.[34] Otro factor significativo fue la tasa de fecundidad relativamente alta en Oriente, si bien ésta estaba decayendo en el país en general.

Oriente nos sirve como caso de prueba para verificar las hipótesis referentes a las causas de la migración, puesto que tenía la mayor concentración absoluta y relativa de minifundios antes de la Revolución y dado que hoy en día el tamaño promedio de sus granjas particulares es relativamente grande.[35] Eso es cierto a pesar del hecho de que su razón geométrica tierra/mano de obra sigue siendo la menos favorable de toda la isla (véase el cuadro 16), si se considera el sector agrícola en su conjunto.

El estudio del IPF (véase arriba) señala que, en función de extrapolaciones y contrariamente a las expectativas, Oriente tuvo, con mucho, la menor reducción neta de su población rural entre todas las provincias durante el periodo de 1943-1958, pues perdió 1.1% de sus habitantes rurales cada año. Dicha tasa subió en forma dramática en el periodo de 1958-1970, llegando a 2.9% y colocando a la provincia en segundo lugar después de Camagüey en lo referente a tasas de éxodo rural. Parece que poco puede decirse sobre estas cifras porque, como ya mencionamos, reflejan cambios estructurales que se dieron predominantemente a principios de los años sesenta, época en que gran número de revolucionarios abandonaron Oriente para irse a la capital.

Para después de la primera parte del periodo de la Revolución no existen datos comparables sobre la migración urbana. Sin embargo, se cuenta con datos relativos a la migración interprovincial para casi todos

[34] La participación de Oriente en el crecimiento total de la población urbana fue de 29.8% en 1953-1970 y de 29.9% en 1975. Su participación en la población total ascendió a 30.8% en 1953, a 35.1% en 1970 y a 35.5% en 1975.

[35] Tomando la superficie del sector privado en 1970 que se da en el cuadro 5, obtenemos una finca promedio (para toda la nación) de 9.3 hectáreas —con base en ese cuadro— o de 8.6 hectáreas —con base en la fuerza de trabajo agrícola que trabajaba por cuenta propia, según el censo de 1970 (véase nuestro cuadro 4). Siguiendo ese mismo procedimiento, el tamaño promedio en Oriente fue de 9.7 a 13.1 hectáreas. Aparte de los datos que proporcionamos con anterioridad, podemos acotar que en el censo agrícola de 1945, Oriente contó con 14 922 de un total nacional de 32 195 granjas de menos de cinco hectáreas y que éstas representaron 29% de las granjas en la provincia, en comparación con un total nacional de 20%, proporción que de por sí muestra un fuerte sesgo ascendente debido al peso del tamaño y la población de Oriente.

los años. Encontramos que entre 1965 y 1975, aunque Oriente tuvo la tasa más alta de crecimiento de la población (3.1%, en comparación con 2.2%) en Pinar del Río, la provincia que la siguió en cuanto al ritmo de crecimiento), la tasa de fecundidad más alta[36] y, con mucho, la tasa más elevada de crecimiento de la población rural (47.5%, en comparación con un promedio nacional de 20.0%), su participación en la emigración interprovincial bruta (28.6%) fue menor que su participación en la población, en tanto que la proporción de inmigración fue aún mucho menor.[37]

Así, después de 1965 la provincia con la menor cantidad de tierras por miembro de fuerza de trabajo agrícola, también tuvo granjas en el sector privado de un tamaño promedio relativamente grande y mostró una participación relativamente baja en la tasa de emigración bruta. Asimismo, junto con La Habana, Oriente es la única provincia en la cual la fuerza de trabajo agrícola aumentó entre 1953 y 1970 (véase el cuadro 4). Con una tasa de crecimiento global de 10.7%, la fuerza de trabajo asalariada en el sector de referencia aumentó en 21% y el número de personas que trabajaban por cuenta propia, en 10%.[38] La implicación de esto es que muchos miembros de las familias de pequeños terratenientes cambiaron sus actividades a favor del trabajo asalariado permanente en las granjas del pueblo y en los servicios sociales, en lugar de migrar hacia las áreas urbanas o a otras partes del país, aunque sin duda algunos sí lo hicieron. Este modelo presenta un marcado contraste con los países capitalistas de América Latina, pues allí la modernización de la agricultura ha propiciado, por lo regular, un incremento en el empleo en las parcelas pequeñas y un decrecimiento en el empleo asalariado permanente en este sector (véanse Lehmann, 1980c y Klein, 1980). En Cuba la situación opuesta es la que rige. Es cierto, la modernización tecnológica ha avanzado con menor rapidez en este país que en otras par-

[36] En general, el número de nacimientos vivos disminuyó de un punto alto de 35.0 por millar en 1964 a 20.7 en 1975 y la tasa para Oriente bajó de 39.8 a 25.2 en el mismo periodo.

[37] No se dispuso de datos para los años 1968, 1970 y 1973, de modo que la cifra que se da es un promedio de los ocho años restantes. La inmigración promedio hacia la provincia de Oriente a lo largo del periodo fue de 27 835 personas al año, aunque dicha corriente decreció después de 1967, mientras que la emigración fluctuó alrededor de 32 839 (fuentes: *Boletines* y *Anuario estadístico*, y para 1967, *Compendio estadístico, 1968*). Los cuadros están basados en el Registro de Consumidores, que da acceso a las tarjetas de racionamiento. Véase también el cuadro 18, más adelante. Desde luego, la baja proporción de inmigración indica que la provincia no atrajo a personas de otros lugares en la misma medida que las otras provincias, si bien tampoco las "expulsó" en el mismo grado que las demás.

[38] La desigualdad entre el crecimiento de la población rural (45.7%) y el crecimiento de la fuerza de trabajo agrícola entre 1953 y 1970, puede explicarse en función de la estructura de edades de una región que se extiende con rapidez y también por la creciente importancia del empleo rural no agrícola, especialmente en el sector de servicios sociales (véase más adelante).

tes, pero de muchas maneras la sociedad ha estado modernizándose más rápidamente, hecho que se puede constatar por la creciente división del trabajo y el desarrollo de la educación. Es posible que haya algún grado de subempleo, implícito en la lenta expansión de la productividad agrícola y quizá en el papel de absorción desempeñado por la extensa categoría definida en el censo como "servicios sociales". De acuerdo con el censo de 1970, en Oriente esta categoría fue responsable de 21.3% de la ocupación rural y de 16.4% de la ocupación urbana, así como del 23.6% del total de la ocupación a nivel nacional (véase el cuadro 3).

Estos datos también sugieren que la mayor parte de la retención de la población rural observada a nivel nacional ocurrió —en realidad— en Oriente, cuyo tamaño y población tienen un peso considerable en los totales nacionales (véase el cuadro 16). En tanto que la población rural de Oriente aumentó en 47.5% entre 1953 y 1970, la población rural de Cuba se incrementó en un 20.0%. En 1953 la provincia de Oriente contenía 41.9% de la población rural total y en 1970, 51.1%. La población rural creció con lentitud en Pinar del Río y Las Villas y disminuyó en las tres provincias restantes (véase *Anuario estadístico*, 1975). Según las estimaciones que aparecieron en el *Anuario estadístico* de 1975, la participación de Oriente en la población rural había aumentado aún más, alcanzando el 53.4%.

La principal región de retención rural en Cuba también ha experimentado las tasas más rápidas de crecimiento de la población total, así como de la población urbana (véase el cuadro 18). De modo que se debe llegar a la conclusión de que, una vez que los primeros cambios estructurales propiciados por la Revolución produjeron un sistema nuevo, hubo un descenso global en la migración, considerada ésta en función de los movimientos interprovinciales. A continuación analizaremos este problema.

CUADRO 14
POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE LA HABANA, 1960-1975

	Crecimiento neto	*Emigración al extranjero*	*Niños nacidos vivos*	*Muertes*	*Migración interna*
1960-1965	194 173	121 562	232 658	88 070	113 026
1965-1970	94 003	170 016	266 914	87 731	85 836
1970-1975	183 753	39 661	243 110	86 688	66 792
Total	372 929	331 239	832 682	262 489	265 834

FUENTE: *Anuarios estadísticos, 1965-1975.*

CUADRO 15
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE 13 CIUDADES, ORDENADAS SEGÚN LA MAGNITUD DE SU POBLACIÓN EN 1975
(*en porcentajes*)

	1943-1953	*1953-1970*	*1970-1975*
La Habana	2.7	2.5	1.3
Santiago	3.2	3.1	2.8
Camagüey	3.2	3.4	2.5
Holguín	4.9	4.7	3.1
Guantánamo	4.2	4.1	3.1
Santa Clara	3.6	3.1	2.6
Matanzas	1.5	1.8	2.2
Cienfuegos	0.9	1.9	2.3
Pinar del Río	3.9	3.8	2.9
Bayamo	4.8	5.9	3.3
Sancti Spíritus	2.9	2.5	2.7
Ciego de Ávila	3.9	2.9	2.3
Victoria de las Tunas	4.7	5.7	3.0
Población urbana total	*3.1*	*3.2*	*2.8*
Población rural total	*1.0*	*1.1*	*0.3*

Nota: Las cifras para 1975 son estimaciones, mientras que las que corresponden a los demás años se obtuvieron de los censos.
FUENTE: *Anuario estadístico*, 1975.

Los movimientos demográficos en general

Si examinamos el panorama más amplio de la migración interprovincial tal como se asienta en el Registro de Consumidores, una vez más observaremos fluctuaciones en la migración desde y hacia la provincia de La Habana, e incluso una emigración neta en los años 1967 y 1971 (véase el cuadro 19). Sin embargo, a lo largo del periodo hubo —sobre todo— un descenso en la migración interprovincial en su conjunto; en ese contexto, la provincia de La Habana siguió siendo una receptora neta de migrantes y dejó de ser una fuente neta de los mismos. Es irónico, pero eso posiblemente fue resultado de la creciente ocupación en el sector agrícola de esta provincia. La fuerza de trabajo agrícola aumentó entre los censos de 1953 y 1970 solamente en La Habana y en Oriente, y se amplió con mucho mayor rapidez en La Habana (véase el cuadro 4). La población rural de dicha provincia se incrementó en 6.6% entre 1953 y 1970, más rápidamente que en cualquier otra provincia excepto Oriente. No obstante, en el periodo de 1970-1975, la población rural disminuyó en todas las provincias salvo Oriente, donde siguió creciendo, aunque a

CUADRO 16

HECTÁREAS DE TIERRAS AGRÍCOLAS POR MIEMBRO DE LA FUERZA DE TRABAJO AGRÍCOLA EN 1970 Y HECTÁREAS DE SUPERFICIE EN FUNCIONAMIENTO EN 1945 POR MIEMBRO DE LA FUERZA DE TRABAJO AGRÍCOLA EN 1953

	Pinar del Río	*La Habana*	*Matanzas*	*Las Villas*	*Camagüey*	*Oriente*
1970	4.6	5.4	6.2	6.8	13.6	4.9
1953	10.7	10.5	11.4	11.2	18.4	8.7

Nota: Las cifras para el año 1953 no deben interpretarse en términos absolutos. Se presentan tan sólo con la finalidad de indicar las relaciones entre las densidades en distintas provincias.

FUENTE Para 1970: *Population Census, 1970; Anuario estadístico, 1974.*
Para 1953: *Agricultural Census, 1945* (para "superficie en funcionamiento") y el cuadro 2, arriba.

CUADRO 17
MIGRACIÓN DESDE Y HACIA ORIENTE Y HACIA LA PROVINCIA DE LA HABANA, 1965-1975

	A *Desde Oriente*	*B* *Hacia Oriente*	*C* *Desde Oriente hacia La Havana*	*D* *Migrantes desde Oriente como una proporción del total de la migración interprovincial (%)*	$\frac{C}{A}$ *(por ciento)*
1965	28 645	24 562	21 159	26.3	73.9
1966	33 156	27 905	23 484	28.1	70.8
1967	32 605	38 421	24 989	25.1	76.6
1969	42 733	35 985	31 914	31.8	74.7
1971	25 955	36 723	19 550	23.1	75.3
1972	30 841	22 386	16 693	22.9	70.2
1974	33 245	18 566	22 467	34.5	67.6
1975	35 537	18 133	21 811	37.0	61.4
Total	262 717	222 681	182 067		
Promedio	37 839	27 835	27 758	28.6	71.3

FUENTE: Agüero (1977).

CUADRO 18
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN URBANA POR PROVINCIA, 1943-1975

	Pinar del Río	*La Habana*	*Matanzas*	*Las Villas*	*Camagüey*	*Oriente*
1943	3.6	47.0	7.3	15.5	8.0	18.5
1953	3.9	45.8	6.4	14.5	9.1	20.5
1970	4.0	41.6	6.0	14.3	9.6	24.3
1975	4.3	40.4	5.9	14.3	10.0	25.1

FUENTE: *Anuario estadístico* (1975).

un ritmo mucho más lento (5.5%). La única provincia que sin duda aumentó su participación en la inmigración (interna) fue Camagüey, que se distingue por haber tenido una participación cada vez mayor desde 1971.

Por lo general, la creciente urbanización ha estado acompañada por una reducción gradual en la movilidad geográfica. La urbanización ha asumido dos formas: la migración hacia las ciudades y la adquisición del "*status* urbano" por parte de algunos asentamientos de menor tamaño, conforme fueron llegando a ellos los servicios y cierto grado de infraestructura. Pese a las definiciones muy generosas del concepto "urbano" en los censos de 1943 y 1953, la proporción de la población urbana que vivía en las 13 ciudades más grandes disminuyó muy lentamente, de 64.2% en 1943 a 60.0% en 1970. Empero, ya en 1975 esa cifra había descendido a 57.4%. Por lo tanto, es posible que el ritmo de la urbanización se haya acelerado en los años setenta, conforme los nuevos asentamientos adquirían el *status* de "urbanos" o los pueblos y ciudades más pequeños representaban una creciente proporción de la población urbana. A fin de desarrollar esta noción de una concentración reducida, podemos comparar el crecimiento de las ciudades principales con el crecimiento global de cada provincia (véase el cuadro 20) para determinar si ha cambiado la divergencia entre las dos tasas correspondientes. El cuadro 20 muestra que en promedio, dichas ciudades crecieron a 1.9 veces el ritmo de sus respectivas provincias entre 1943 y 1953, y que esa relación bajó a 1.4 tanto en el periodo de 1953-1970 como en el de 1970-1975. Los puntos sobresalientes son los siguientes: *i*) que las ciudades con las divergencias más fuertes en 1943-1953 (a saber, Pinar, Santa Clara y Sancti Spíritus) experimentaron una reducción drástica en las mismas durante periodos subsiguientes; *ii*) que la divergencia aumentó en solamente cinco ciudades durante el segundo periodo y en seis en el tercero, y *iii*) que tan sólo en un caso se dio un incremento en la divergencia en el segundo y tercer periodos. El cuadro se limita a analizar trece ciudades, de las cuales la más pequeña había pasado de 12 754 habitantes

en 1943, a 62 372 en 1975. Así, parece que las ciudades de menor tamaño crecen con mayor rapidez, aunque las relaciones son un indicio más de que —suponiendo que los diferenciales entre las tasas de fecundidad rural y urbana permanecen estables— la movilidad geográfica ha disminuido desde la Revolución y, con toda probabilidad, desde finales de los años sesenta.

Un factor que puede explicar la reducida movilidad (aparte de las restricciones impuestas sobre la población para cambiar de trabajo y trasladarse al área metropolitana de La Habana) consiste en la ausencia de un mercado de trabajo o, dicho de otra manera, en la falta de una competencia —en el renglón de precios— entre las diferentes empresas por obtener mano de obra. En Cuba los únicos "desempleados" son trabajadores que en el actual proceso de reforma económica (véanse la sección V más adelante y también Lehmann, 1979, pp. 319-326) han sido puestos "en disponibilidad", es decir, que están buscando empleo. Éstos quizá sólo puedan medirse en decenas de miles. Sabemos que a principios de 1971, como resultado de la legislación contra la vagancia (palabra que, según la traducción oficial al inglés, equivale a "holgazanería"), alrededor de 100 mil individuos fueron canalizados hacia el trabajo productivo.[39] También nos hemos enterado, a través de declaraciones oficiales, de que las empresas, por lo general, no han sufrido grandes presiones financieras para deshacerse de la mano de obra excedente y que han tendido a acaparar la mano de obra teniendo en mente la perspectiva de futuras metas de producción. Las dificultades para cambiar de trabajo aumentan con el grado de calificación del individuo; aun cuando un profesionista consiga permiso para hacerlo, es posible que tenga que hallar a alguien que lo remplace antes de poder irse. Es posible que bajo el nuevo sistema de administración económica esta situación se modifique. En contraste, en el caso de los obreros no calificados sospechamos que el mercado de trabajo brinda menos oportunidades, aun cuando podrían ser liberados sin mucha dificultad, pues las nuevas inversiones suelen requerir a trabajadores calificados y utilizar un alto coeficiente de capital (como sucede por ejemplo con el proyecto de níquel en Moa y con la producción de cemento y, aunque supuestamente en menor grado, con la construcción del nuevo puerto en Nuevitas). Es evidente que la reducción de la fuerza de trabajo en el sector azucarero, particularmente en la recolección y el corte de caña, ha propiciado una disminución de las vacantes para obreros no calificados en ese sector. Así, es muy probable que la inmovilidad en el empleo haya contribuido a la movilidad geográfica.

[39] Citando publicaciones cubanas, Booth afirmó que la ley había sido debatida en 115 mil asambleas en los primeros tres meses de 1971 y que cuando entró en vigor, el día primero de abril, 101 mil personas ya se habían registrado para buscar empleo (véase Booth, 1973).

CUADRO 19
MIGRACIÓN INTERNA DESDE Y HACIA LA HABANA COMO UN PORCENTAJE DE LA MIGRACIÓN INTERPROVINCIAL TOTAL, 1965-1975

	Total	*Hacia La Habana*	*%*	*Desde La Habana*	*%*
1965	108 729	43 878	40.0	38 904	35.8
1966	118 037	45 219	38.3	42 435	36.0
1967	129 900	46 802	36.0	51 863	39.9
1969	134 355	54 167	40.3	49 443	36.8
1971	112 337	36 216	32.2	47 457	42.2
1972	100 274	40 222	40.1	33 131	33.0
1974	96 379	41 551	43.1	27 825	28.9
1975	95 989	39 130	40.8	26 752	27.9

FUENTE. Agüero (1977).

CUADRO 20
COMPARACIÓN ENTRE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES PRINCIPALES Y DE SUS RESPECTIVAS PROVINCIAS, 1943-1975

	1943-1953	*1953-1970*	*1970-1975*
Pinar del Río	1.2	2.2	2.1
Pinar	3.9	3.8	2.9
La Habana	2.5	2.1	1.8
Habana	2.7	2.5	1.3
Matanzas	1.0	1.5	1.6
Matanzas	1.5	1.8	2.2
Las Villas	0.9	1.7	1.4
Santa Clara	3.6	3.1	2.6
Cienfuegos	0.9	1.9	2.3
Sancti Spíritus	2.9	2.5	2.7
Camagüey	2.4	1.6	2.1
Camagüey	3.2	3.4	2.5
Ciego	3.9	2.9	2.3
Oriente	2.9	3.1	2.1
Santiago	3.2	3.1	2.8
Holguín	4.9	4.7	3.1
Guantánamo	4.2	4.1	3.1
Bayamo	4.8	5.9	3.3
Victoria	4.7	5.7	3.0

FUENTE: *Anuario estadístico*, 1975 y censos.

La institucionalización

En años recientes, las explicaciones del cambio social en las sociedade capitalistas de menor desarrollo se han fundamentado en una imagen pri mariamente económica de una máquina de acumulación, ubicada en al guna parte de la economía mundial, una fuente original de dinamism y cambio. Correcto o no, este enfoque es el más generalizado. Sin em bargo, al analizar la sociedad cubana, no es posible recurrir a semejant visión, pues aunque sin duda alguna el sistema de acumulación capita lista afecta a la sociedad cubana, este efecto no es dinámico, sino tod lo contrario. Tampoco es realista identificar la estructura social de la Cub anterior a la Revolución, como el factor más importante que impidier que el liderazgo revolucionario lograra una serie de metas bien defini das. Esas metas han sido modificadas con frecuencia desde 1959 y la es tructura de clases no ha resultado ser —ni con mucho— tan resistent como lo fue, digamos, en la Unión Soviética o en China. En compara ción con otras revoluciones, no fue difícil quitarle el poder a la antigu élite política ni tampoco costó trabajo arrebatar a los terratenientes y a los capitalistas extranjeros el control de la estructura económica. La na ción respondió con una unidad notable ante las agresiones externas d mayor o menor importancia a las que la isla estuvo sujeta en la décad de los sesenta. Hubo una respuesta extraordinaria —si no universal— a los llamados de mano de obra voluntaria, en el proceso que culmin en la cosecha azucarera de "diez millones de toneladas" en 1970. L formación y evolución de organizaciones de masas, tales como los Co mités para la Defensa de la Revolución y la Federación de Mujeres Cu banas, han demostrado el grado en que el Estado pudo movilizar a l sociedad civil y, de hecho, penetrar en sus resquicios a fin de alcanza las metas de la Revolución, especialmente las referentes a la seguridad y al bienestar social. Si el sistema de atención para la salud funciona sin tropiezos y con pocas dificultades de acceso para el ciudadano, esto s debe no solamente a la eficiencia administrativa, sino también al pape que dichas organizaciones desempeñan como mediadoras entre la buro cracia y la ciudadanía.

No obstante, los simples hechos de la vida han dificultado enorme mente la búsqueda de un modelo de desarrollo viable; en un libro escrit a principios de los años setenta, John Dunn describió la Revolución Cu bana como

> ferozmente patriótica y orientada decididamente hacia las masas, pero to davía más que un poco insegura respecto a la manera de resolver los pro blemas de lograr un incremento verdaderamente significativo en la produc ción... ni siquiera un patriotismo triunfante basta para hacer que la posició de una isla azucarera en la economía mundial constituya un camino fáci hacia una comunidad de naciones socialistas (véase Dunn, 1972, p. 225)

La serie de cambios radicales en la estrategia para el desarrollo es bien conocida: desde los primeros esfuerzos por proseguir la industrialización, pasando por un retorno a la concentración en el azúcar (que culminó con la cosecha de 1970), hasta la actual dependencia —ligeramente más moderada— del azúcar con la esperanza de realizar exportaciones más diversificadas, incluso de mano de obra calificada. En la organización económica, el primer auge propiciado por la demanda dio al mercado un amplio campo de acción, pero cuando esto se combinó con el boicot comercial efectuado por Estados Unidos, se crearon las condiciones para una economía de sitio (o sitiada), intentos para lograr una centralización extrema del control de la producción, una distribución extraordinariamente igualitaria del consumo real entre personas que ganaban salarios y jornales, la abolición de los presupuestos de las empresas y un freno sobre la aplicación de las normas laborales. Luego, en 1970, comenzó un doloroso proceso de reevaluación, tras el sombrío hecho de no haberse producido 10 millones de toneladas de azúcar, lo que, a su vez, dio lugar a una reorganización política y económica y a la reanudación del crecimiento en los sectores no azucareros. Ya para 1977 el Partido había sido reestructurado por completo (su membresía se acrecentó de 100 mil a 203 mil entre 1970 y 1975; en las elecciones que culminaron en el Congreso del Partido en 1975, más de 6 mil individuos nuevos adquirieron posiciones de liderazgo) (véase Castro, 1975, pp. 206 y 208) y se anunció la creación de un nuevo sistema de administración económica. Las principales características de éste son la creación de cuentas empresariales y la obligación, por parte de las empresas, de lograr un excedente monetario en el curso del año, cierto grado de "liberalización" del mercado de trabajo y una institucionalización de los procedimientos de consulta dentro de las unidades de producción. También se inició una revisión correspondiente del sistema de precios.

A lo largo de este periodo de cambios en ocasiones drásticos (tal como la abolición de todo el comercio privado y de la producción no agrícola privada en 1968, cuando 58 mil empresas privadas fueron nacionalizadas) ha habido un factor constante, a saber, la búsqueda de una combinación viable de estructura administrativa, movilización popular y organización de la producción. Es posible plantear el problema de la siguiente manera: en una economía de planificación central que padece de una escasez extrema de divisas, que depende en un grado exagerado de las exportaciones de azúcar, y cuyo sistema de racionamiento distorsiona los efectos de los diferenciales de salarios y de productividad sobre el consumo real, ¿cómo es posible asegurar el aprovechamiento racional de la mano de obra, del capital y de la tierra?

La economía fue sometida a choques tremendos durante los primeros años, llenos de crisis; el gobierno se vio obligado a optar por el racionamiento debido a graves escaseces de bienes de consumo, y el im-

pacto del boicot y del bloqueo habría provocado la hiperinflación si el gobierno no hubiera extendido controles administrativos a los insumos industriales y agrícolas, cuya oferta fue interrumpida con igual severidad. El control administrativo central del proceso de producción en sí fue otro paso inevitable, ya que difícilmente podía esperarse que las unidades de producción funcionaran de algún modo ante la hiperinflación reprimida. Si Cuba hubiera sido un país grande con una masa de campesinos, tal vez las cosas habrían sido diferentes. Pero era una pequeña isla que dependía desesperadamente de una decreciente oferta de importaciones. Según Ritter, el producto material bruto ascendió en 12% entre 1962 y 1965, sólo para disminuir de allí en adelante a un nivel que en 1967 estuvo por abajo del de 1962 (véase Ritter, 1974, p. 208). En ese contexto se puede entender cómo los líderes, carentes de bienes de consumo, decidieron seguir una política sumamente igualitaria conocida como "incentivos morales" y cayeron en un círculo vicioso de control administrativo que Isaac Joshua describió como la coexistencia de "una descentralización anárquica y una centralización autoritaria".[40] Fue un periodo en el que los organismos centrales se vieron forzados, por las circunstancias, a controlar todos los movimientos de bienes.

Sin embargo, un corolario de esta fase —que los funcionarios denigran hoy en día— consistió en la creciente necesidad de que los ciudadanos se inscribieran en una variedad de dependencias gubernamentales a fin de obtener alimentos, empleo, vivienda, atención para la salud, educación, etc. Conforme los individuos tuvieron que irse adaptando paulatinamente a una serie de "compartimientos" impersonales, sus relaciones primarias (patrón con clientela, de parentesco y de amistad) fueron cada vez menos útiles en su vida cotidiana, aunque la necesidad de hallar un modo de "moverse" en la burocracia aseguró la supervivencia (sintetizado en la palabra "resolver") de redes de contactos personales dentro del armazón burocrático e impersonal. Hemos visto cómo la organización de la producción en pequeñas parcelas en función de relaciones de parentesco se ha erosionado debido a la intervención del Estado en el proceso productivo, así como a las oportunidades educativas y a la movilidad social.

Ahora podemos comprender cómo la necesaria centralización del control de la producción en general creó una fuerza de trabajo a la vez más estable que antes de la revolución y más especializada. Esa estabilidad se ha desarrollado en una sociedad que otrora se caracterizaba por una inestabilidad generalizada y por el "multichambismo", por actividades tales como la prostitución y servicios diversos en los que las redes per-

[40] Véase Joshua (1967). Sobre los antecedentes de los "incentivos morales", véase Silverman (1971). En cuanto a los motivos que dieron lugar a esta decisión, véase Lehmann (1971, pp. 203-214).

sonales y la dependencia mitigaban los efectos de las fuerzas del mercado. La mayor estabilidad en el centro de trabajo —que no debe confundirse con una creciente especialización— surgió cuando las empresas "acapararon" mano de obra durante el periodo de centralización excesiva, controles físicos, presupuestos ausentes y precios administrados. La especialización es resultado de la burocratización, en tanto que la demanda de personal calificado y profesional se originó en un creciente aparato administrativo y se cubrió mediante un sistema educativo en expansión.

Esta es una sociedad en que la educación se ha vuelto una especie de culto popular: se estimula a los trabajadores para que estudien, se les autoriza tiempo para que lo hagan y se les dan recompensas en la forma de puntos en un sistema manejado por las secciones de los sindicatos. A través de la Facultad Obrero-Campesina, los trabajadores pueden ser admitidos a la universidad a una edad madura. Desde luego esto ha fomentado el proceso por medio del cual la identidad del individuo se vincula más a sus habilidades y preparación que a los factores de nacimiento o incluso raza. Tal vez no sea una sociedad con una total igualdad de oportunidades; de hecho, se puede esperar un descenso en la tasa de movilidad social después de los trastornos iniciales de la época posrevolucionaria y del remplazo de las clases medias y de los empresarios, ambos exiliados por voluntad propia. Sin embargo, no cabe duda que las oportunidades están distribuidas en forma más equitativa que en otras partes de América Latina o, incluso, de Europa occidental.

Aparte de la especialización de los papeles productivo y administrativo, se puede observar un proceso de diferenciación estructural en otros aspectos de la sociedad.[41] Muchas de las funciones de las unidades y relaciones basadas en el parentesco y de las redes de patrones/clientes han sido reemplazadas, regularizadas y sistematizadas por instituciones tales como los comités (organizados por manzana en cada barrio) para la defensa de la Revolución (CDR), la Federación de Mujeres Cubanas —con sus dos millones de socias—, las guarderías y las escuelas. En realidad, una de las facetas más sobresalientes de la sociedad es la asociación múltiple de los individuos a las distintas organizaciones de masas. Además de las arriba mencionadas, están la Asociación Nacional de Agricultores

[41] En este punto del análisis, nos encontramos utilizando —muy conscientes de ello— un vocabulario estructural/funcionalista que pudiera parecer anticuado y fuera de lugar en el estudio de las sociedades capitalistas de menor desarrollo. Sin embargo, creemos que es la terminología más apropiada para describir la sociedad cubana de hoy en día. Para una de las aplicaciones más coherentes de dicha terminología, véase Smelser (1959). Lo que este marco no logra hacer es explicar la dinámica social en Cuba antes, durante o después de la Revolución. Para Smelser, la diferenciación estructural implica "el establecimiento de unidades estructurales más especializadas o más autónomas" o "la evolución de una estructura de roles multifuncional hacia varias estructuras de roles más especializadas" (véase Smelser, 1963, pp. 102 y 106).

Pequeños (la ANAP), con 230 mil miembros, y los sindicatos, con dos millones de miembros, que una vez más están presentes en todas las unidades de producción controladas por el Estado, tras un periodo en el que fueron considerados como "innecesarios". También existen instituciones con una membresía más restringida, tales como los Consejos de Trabajo y los órganos de Poder Popular a nivel municipal, provincial y nacional (los cuales son electivos). Por último está el partido, cuyos miembros son nombrados. Con excepción de éste, dichas instituciones no tienen mucho poder y es poco probable que las cifras sobre la membresía (tomadas del informe de Fidel Castro ante el congreso del partido celebrado en 1975) reflejen la magnitud de la participación activa. No obstante, es cierto que realizan labores a nivel de las manzanas de colonia, las localidades y los centros de trabajo y, al hacer esto reclutan personas para hacer tareas específicas en una división social del trabajo; estas instituciones funcionan dentro de pautas fijadas, en última instancia, por la alta jerarquía del Partido Comunista. En el caso de los CDR, sus atribuciones —entre otras— son: encargarse de la seguridad, mantener el orden, asegurarse de que los niños asistan a la escuela y proporcionar una vía de comunicación entre las agencias dedicadas a la atención para la salud y la comunidad. Los sindicatos administran un complejo programa de bonificaciones dentro de las unidades de producción y hay indicios de negociaciones con el gobierno respecto a las condiciones laborales. Sus demás responsabilidades importantes son fomentar la puntualidad, el crecimiento de la productividad, la salud y la seguridad en el trabajo,[42] y los estudios de tiempo parcial.

Todas esas instituciones, junto con sus comités y subcomités a nivel local, aseguran el control centralizado de muchas actividades sociales que en países capitalistas comparables se dejan a los caprichos de las relaciones y redes primarias. También promueven estructuras impersonales, burocratizadas y diferenciadas en toda la sociedad. Como capa superior de esas estructuras que a la vez las penetra, está el Partido Comunista, una organización sumamente flexible en que las relaciones de autoridad están menos restringidas por las normas que las relaciones administrativas. El partido es un órgano que podría remediar las diversas formas de rigidez que surgen del control centralizado de la producción y la distribución. Asimismo, coordina y supervisa las labores de las distintas organizaciones de masas, que —sin duda alguna— constituyen un freno para la burocratización de la relación entre las agencias estatales y el pú-

[42] Véase *Juventud rebelde* del 18 de septiembre de 1978, donde se anuncia que la Central de Trabajadores Cubanos (CTC) capacitará a 45 mil inspectores no profesionales de la salud y de la seguridad en cursos de tres meses. Se premian la puntualidad y el estudio de modo específico mediante los planes de bonificación y se otorgan estas recompensas en reuniones de todos los trabajadores de una unidad determinada.

blico. Indudablemente, la existencia de este freno ha asegurado que el acceso a los servicios no se distinga por las barreras y largas colas observadas en otras partes.

Inevitablemente, el control administrativo de una gama tan amplia de actividades por parte del gobierno deja áreas sin cubrir. Entre éstas, vale la pena mencionar la reparación y el mantenimiento de la vivienda, pues no hay ningún sistema institucionalizado permanente por el que la gente pueda obtener —al precio que sea— los materiales necesarios para arreglar sus viviendas. Recientemente (en el decreto de ley núm. 14 del 22 de agosto de 1978) el gobierno ha permitido a los individuos trabajar por cuenta propia, en un grado limitado, fuera de las horas de trabajo en una unidad de producción propiedad del Estado. Eso podría permitir a la gente trabajar en actividades tales como la reparación de casas, pero hay escasez de materiales. Por lo tanto, se espera que tales actividades sigan en forma extralegal mediante la obtención de los materiales directa o indirectamente, abierta u ocultamente, del sector estatal. En comparación con algunos países de Europa oriental, donde tales actividades extralegales se han generalizado, en Cuba parecen estar relativamente limitadas. No obstante, esto pone de relieve lo inflexible de ciertas situaciones que se dan en un sistema en que el control de los recursos y de la mano de obra está centralizado de un modo tan completo y se lleva a cabo en función de pautas administrativas; los "resquicios" —que en ocasiones son tan esenciales y que en los países capitalistas pobres son ocupados por el "sector informal"— permanecen sin ocupar o son subocupados.

COMENTARIOS FINALES

En lo que toca al patrón de migración, parecería que la decreciente tasa de migración interprovincial refleja, en parte, la escasez de recursos (especialmente la vivienda urbana),[43] el carácter burocrático del mercado de trabajo y la distribución igualitaria del ingreso, aunque ese patrón también es característico de una sociedad en que una extensa variedad de relaciones formales, identidades y actividades "sujeta" eficazmente a los individuos en áreas específicas durante largos periodos. No hay que menospreciar la formalidad de estas relaciones, pues confieren a los individuos un *status* social al que quizá no quisieran renunciar. También podemos interpretar las decrecientes tasas de fecundidad en función de la cada vez menor importancia de los vínculos familiares en la vida diaria de personas que han ido formando numerosos derechos,

[43] El jefe de la JUCEPLAN, Humberto Pérez, admitió lo anterior en una entrevista en *Bohemia* a principios de 1979.

obligaciones y relaciones no familiares.[44] Entre los otros factores que influyen sobre la migración figuran la escasez de vivienda urbana y severas restricciones sobre la construcción de ciudades perdidas (aun si pudieran obtener los materiales), aunque en otros países las difíciles condiciones materiales y el hacinamiento de la gente no han impedido la migración hacia centros urbanos. Además, aun cuando en las familias urbanas de Cuba a menudo (si no normalmente) comparten un solo hogar los miembros de tres generaciones, los vínculos familiares siguen debilitándose debido a la diversificación de las relaciones sociales "de un solo hilo", en las que los individuos participan como ciudadanos, votantes, tomadores de decisiones, trabajadores, dirigentes, etcétera.

Si se quisiera hallar una sola frase para resumir estos puntos, se hablaría de una "modernización con crecimiento intermitente". Los lectores interpretarán lo anterior de maneras divergentes, pero no cabe duda que la burocracia —y la concomitante diferenciación estructural— ha penetrado profundamente en Cuba, mucho más profundamente que en los "sectores informales", "economías campesinas" y complejas redes de patrones/clientela que el desarrollo capitalista conserva y, a menudo, fomenta en las formaciones sociales en o cerca de la periferia del sistema capitalista mundial. En breve, la Revolución ha creado un aparato estatal nacional donde antes no había más que una burocracia impalpable y una corrupta y violenta red de coerción.[45]

Apéndice

El trabajo y el desempleo estacionales antes de la Revolución

Existen muchas dificultades para manejar los datos disponibles sobre la estructura ocupacional de la agricultura cubana antes de la Revolución, como Pollitt ha señalado con frecuencia (véanse Pollitt, 1971, 1972, 1977 y 1979). Las dos fuentes más importantes de esos datos son el censo agrícola de 1946 —que ofrece datos para 1945— y el censo de población de 1953.[46] En un sentido estricto estos censos no son comparables, pues los censos agrícolas indagan sobre el empleo por unidad de producción en

[44] Los nacimientos por mil habitantes decrecieron de un punto alto de 35.1 en 1963 a 20.7 en 1975 (véase *Anuario estadístico*, 1975, p. 32).

[45] Para una elaboración teórica y comparativa de este tema, véase Skocpol (1979).

[46] Desafortunadamente, sólo hemos tenido acceso a una versión (aparentemente abreviada) del censo de 1953 y hemos tomado del artículo de Pollitt publicado en 1977 los datos que aparecen en nuestro cuadro 21. La versión del censo de 1953 que hemos visto se encuentra en la biblioteca de la London School of Economics.

función de respuestas de dueños o administradores de esas unidades, en tanto que los de población se basan en información proveniente de jefes de familias. Así, por lo general, los primeros indican *oportunidades* de empleo y los últimos, la estructura de la fuerza de trabajo por *status* o sector de empleo. De esta manera los censos agrícolas producen cifras más altas en lo que concierne a la "fuerza de trabajo", si se desea interpretarlas de ese modo. Muchos trabajadores cambian de patrón durante el ciclo agrícola y son contabilizados dos veces en los censos agrícolas.

El censo de Cuba para 1946 indica que las oportunidades de ocupación agrícola sumaron un poco menos de 830 mil, mientras que el censo de 1953 da una cifra de 807 mil para la fuerza de trabajo agrícola. Aun cuando se toma en cuenta un posible crecimiento de la fuerza de trabajo en los ocho años que transcurrieron entre un censo y otro, la diferencia no es considerable. Para nuestros fines la característica importante de ambos censos estriba en que muestran un predominio del empleo asalariado sobre el no asalariado. Esto debe compararse con datos más recientes de México y Brasil: en México, solamente 43.8% de la fuerza de trabajo agrícola en 1970 fue clasificada como "jornaleros y peones de campo", en tanto que 48.4% estuvo compuesta por individuos que trabajaban por cuenta propia, eran ejidatarios, o bien, trabajadores familiares no remunerados. En Brasil, en 1960, un promedio de 66.4% de las personas empleadas en unidades de producción agrícola en las cinco regiones era "mano de obra agrícola familiar" y dicha cifra había aumentado a 81% ya para el censo agrícola de 1970. Si examinamos el censo agrícola mexicano, encontramos que en 1970 la categoría de "productor y los miembros de su familia" dio cuenta de 67.6% de la fuerza de trabajo agrícola.[47] Estas comparaciones, por aproximadas que sean, son tan extraordinarias que nos indican que ambos censos cubanos subestimaron por mucho la mano de obra familiar o bien, que en Cuba —como una sociedad dominada por las plantaciones en un grado mucho mayor— el trabajo asalariado proporcionó más empleos que las unidades de producción familiares. Empero, no es posible explicar lo anterior exclusivamente en función de las plantaciones, puesto que la región nordeste de Brasil era también una sociedad de plantaciones.

De acuerdo con el censo agrícola de Cuba levantado en 1946, el empleo no asalariado representó 42.5% del total, mientras que, según el censo de población de 1953, fue responsable de 37.7% de la fuerza de trabajo agrícola. Si suponemos que la reproducción de las cifras hecha por Pollitt es correcta, entonces sólo hubo 69 100 trabajadores familiares contra 235 mil personas que trabajaban por cuenta propia en la agricultura. Sin embargo, el hecho de que ambos censos revelen una minoría de trabajadores no asalariados, indica que la dependencia del empleo

[47] Esto se analiza en otra parte (véase Lehmann, 1979).

asalariado constituyó un rasgo dominante de la población rural de Cuba, incluso entre los pequeños terratenientes. Ésta es la forma menos arriesgada en que se puede expresar dicha situación. Nuestro cuadro 11 también muestra que ese dominio prevaleció en ambos censos en todas las provincias, excepto Pinar del Río.

En el censo agrícola de 1946, se pidió a los patrones que informaran sobre el número de meses laborados por sus empleados; todo individuo que trabajara menos de diez meses fue considerado como "trabajador temporal". Por lo tanto, no es sorprendente que 423 690 de los 477 383 trabajadores asalariados registrados (o sea, 88.8%) fueran clasificados como "trabajadores temporales" que laboraron, en promedio, 4.1 meses del año. Pero como se calculó esa cifra por trabajador por granja —y no por trabajador—, es probable que al trasladarse de una granja a otra, la mayoría de los trabajadores haya laborado un poco más en promedio.[48] Nos asombra más darnos cuenta de que las granjas de menos de cincuenta hectáreas ocuparon a 104 906 de esos trabajadores temporales (es decir, 24.8%). Eso en sí es extraordinario si se toma en cuenta que el límite superior de la tenencia después de la segunda reforma agraria de 1962 fue de 67.1 hectáreas, pues significa que 22% de los *requerimientos* de mano de obra de esas propiedades más pequeñas consistía en mano de obra asalariada temporal. Por tanto, era una forma de agricultura sumamente monetizada, muy distinta de la "economía familiar campesina", aun entre las fincas más pequeñas (salvo las de menos de una hectárea).

En 1945, en Cuba sólo 20% (32 195) de las fincas tenían menos de cinco hectáreas y ocupaban a 51 785 trabajadores no asalariados, es decir, 1.6 trabajadores cada una (véase el cuadro 21). Esa cifra incluye 3 807 trabajadores no asalariados temporales. Compárese esto con los 229 337 trabajadores no asalariados (tanto permanentes como temporales) en lo que podrían llamarse "granjas familiares", cuyo número ascendía a 100 224.[49] Supongamos que estas granjas familiares pudieron emplear a casi toda la fuerza de trabajo familiar de sus dueños. De allí se desprende que, en promedio, contaban con una fuerza de trabajo familiar de 2.3 personas y requerían un poco menos de 1.0 trabajador asalariado adicional. Esas granjas familiares ocuparon a un total de 98 910 obreros asalariados, la gran mayoría de los cuales eran trabajadores temporales que prestaban sus servicios por menos de 2.7 meses al año. Em-

[48] Según Ritter, la cosecha duró 111 días, o sea, menos de cuatro meses, en el periodo 1947-1950 (véase Ritter, 1974, p. 22).

[49] El número de trabajadores no asalariados temporales fue insignificante. Hemos definido las granjas familiares como propiedades de entre 5 y 50 hectáreas, excepto en Camagüey —donde varían entre 5 y 75 hectáreas— y Oriente —donde van desde 5 hasta 25 hectáreas—, debido a las densidades perceptiblemente diferentes en estas dos provincias.

CUADRO 21

DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA ENTRE LAS FINCAS POR TAMAÑO DE ÉSTAS, 1945

	Hectáreas				
	0-4.9	*5-49.9*	*50-499.9*	*Más de 500*	*Total*
Pinar del Río					
fincas	4 182	17 119	1 480	249	23 030
%	18.2	74.3	6.4	1.1	
hectáreas	13 049	238 925.6	195 855.7	521 096.5	968 927.5
%	1.3	24.7	20.2	53.8	
La Habana					
fincas	1 291	11 262	1 655	64	14 272
%	9.0	78.9	11.6	0.5	
hectáreas	3 644.2	211 544.9	177 059.2	270 621.2	659 225.2
%	0.5	32.1	26.9	41.1	
Matanzas					
fincas	1 080	8 731	2 507	168	12 486
%	8.6	69.9	20.1	1.3	
hectáreas	3 193.3	171 518.9	318 156.8	60 444.9	654 313.9
%	18.0	71.8	9.0	1.1	
hectáreas	19 454.6	591 759.5	614 277.6	807 699.5	2 033 191.1
%	0.9	29.1	30.2	39.7	
Camagüey					
fincas	3 480	10 639	3 658	764	18 541
%	18.8	57.4	19.7	4.1	
hectáreas	8 848.6	261 343.4	698 891.2	1 195 792.0	2 164 875.5
%	0.4	12.1	32.3	55.2	
Oriente					
fincas	14 922	23 610	12 286	629	51 447

	Hectáreas				
	0-4.9	*5-49.9*	*50-499.9*	*Más de 500*	*Total*
%	29.0	45.9	23.9	1.2	
hectáreas	37 917.2	265 999.0	994 732.6	1 297 978.8	2 596 627.6
%	1.5	10.2	38.3	50.0	
Cuba					
fincas	32 195	100 224	25 203	2 336	159 958
%	20.1	62.7	16.4	1.5	
hectáreas	86 107.5	1 741 091.3	2 999 973.1	4 253 632.9	9 080 804.8
%	0.5	19.2	33.0	46.8	

Nota: Los límites inferior y superior de los grupos que ocupan el segundo y el tercer lugar por tamaño de la finca han sido modificados para tres provincias como se detalla a continuación, a fin de tomar en cuenta variaciones en la densidad:
Las Villas: 5-74.9 y 75-499.9
Camagüey: 5-99.9 y 100-499.9
Oriente: 5-24.9 y 25-499.9

FUENTE: *Censo Agrícola, 1945*, Cuadro 6.

pero, dado que los minifundios de menos de 5 hectáreas emplearon sólo a 1.6 individuos cada uno, resulta que alrededor de 22 263 trabajadores fueron "liberados" de esos minifundios como mano de obra asalariada. Esta cifra es reducida si se compara con los 53 693 trabajadores asalariados permanentes más las 423 690 oportunidades que hubo de ganarse jornales en forma temporal en todas las granjas.

Si suponemos que cada finca de menos de cinco hectáreas ("granjas subfamiliares") contó con 2.3 miembros de la fuerza de trabajo, entonces aproximadamente 33.6% no fueron empleados de tiempo completo por esas unidades, sino que estuvieron disponibles para trabajos en otros lugares. Si desglosamos esa cifra por provincia, obtenemos los siguientes porcentajes:

FUERZA DE TRABAJO FAMILIAR NO OCUPADA EN FINCAS DE MENOS DE CINCO HECTÁREAS EN CUBA, 1945
(*en porcentajes*)

Pinar del Río	27.4
La Habana	29.0
Matanzas	32.0
Las Villas	36.3
Camagüey	40.8
Oriente	24.3
Cuba	33.6

FUENTE. *Censo Agrícola, 1946* y las estimaciones del autor sobre el tamaño de las fincas y la mano de obra familiar.

Así, pese a la necesidad de contratar en forma estacional a mano de obra de fuera, los terratenientes más pequeños también dependieron mucho de la prestación de los servicios laborales de su propia fuerza de trabajo (en su mayor parte, para trabajo asalariado estacional) a fin de subsistir. Además, se puede dar por sentado que la estimación de 22 263 trabajadores "excedentes" es un mínimo, ya que estas fincas no se especializaron en los mismos cultivos (particularmente la caña de azúcar) que las más grandes. Muchas de las personas que aparecen ahí como trabajadores no asalariados de tiempo completo se contrataban en forma estacional. Aun así, hubo un déficit de mano de obra asalariada estacional en las fincas grandes que, como muchos autores han señalado, fue suplido por el proletariado rural sin tierras. No obstante, a la luz de datos actuales sobre Brasil y otros países latinoamericanos, resulta curioso que las presiones del desempleo no hayan producido una fragmentación

mucho mayor de las fincas en Cuba y que el número de granjas familiares haya rebasado con mucho el de las granjas subfamiliares (de menos de cinco hectáreas) en todas las provincias.

Si extrapolamos los datos del censo de 1953 hacia atrás —mediante la utilización del instrumento burdo de la tasa intercensal de crecimiento de la población y su aplicación a las diversas categorías de la fuerza de trabajo— se sugiere que hubo aproximadamente 260 mil trabajadores no asalariados en la agricultura cubana en 1945 (el año de referencia para el censo agrícola de 1946). Es probable que ésta sea una cifra menos realista que la de 352 372 dada por el censo agrícola, puesto que estima que sólo una quinta parte de dichos trabajadores no eran jefes de empresas ("que trabajan por cuenta propia", como los califica el censo de 1953). Uno supondría que hubo al menos un miembro más de la familia que trabajaba de tiempo completo, particularmente a la luz del grado limitado de la extrema fragmentación de la tenencia. La estimación de la fuerza de trabajo puramente asalariada en función de esa misma extrapolación es de unos 429 mil individuos, cifra que —en vista del probable conteo doble de los trabajadores temporales— es mucho más baja que los 477 369 trabajadores asalariados registrados en el censo agrícola. Si restamos a esa cifra de 429 mil los 53 700 trabajadores permanentes dados por el censo agrícola y los 22 300 "trabajadores excedentes" de los minifundios de menos de cinco hectáreas que supuestamente pasaron buena parte del año en las fincas de sus familias y, por lo tanto, estuvieron ocupados todo el año, nos queda un proletariado rural "puro" sin empleo estable de unas 353 mil personas, cifra que es alta (si bien es la máxima). En su "Letter to the Editor",* Pollit (véase *Economía y desarrollo*, 1972) afirma que el censo de 1945 probablemente sobrestimó el número de trabajadores asalariados temporales en un 25 a 33%. En cambio, nuestros cálculos indican que la sobrestimación fue de un 20 por ciento.

Empero, el nivel aparentemente bajo del empleo en los minifundios —en comparación con lo que pudiéramos esperar, dadas las experiencias de otros países— plantea una dificultad. Si el desempleo constituyó un problema tan grave, ¿por qué no hubo una población mucho más numerosa dedicada al trabajo no asalariado en esas fincas (que eran las más pequeñas) o, de hecho, en la categoría que hemos denominado como "granja familiar"? Se puede encontrar el principio de una respuesta si comparamos la cifra (extrapolada) de 200 800 personas que trabajaban por cuenta propia en la agricultura con las 159 958 fincas que había en 1945. Esto deja unos 40 mil individuos que quizá recibieron pequeñas parcelas en fincas de tamaño mediano y grande pero que aparecieron

* N. de la T.: carta a la redacción.

en el censo agrícola como trabajadores temporales, o bien, permanentes. Habrían recibido parcelas para que sus patrones tuvieran asegurada su mano de obra durante la temporada de mayor actividad. Si se agregan los miembros de sus familias, entonces quizá otros 40 mil también habrían sido "campesinos y a la vez proletarios", clasificados en el censo agrícola como trabajadores permanentes o temporales. Esto, de todos modos, deja un saldo de 273 mil trabajadores desempleados en forma estacional.

La hipótesis de que muchos trabajadores sí recibieron esas parcelas es apoyada por los datos presentados por Pollitt con base en su estudio, llevado a cabo en 1966, de 1 061 jefes de familia (véase Pollitt, 1979). De éstos, 496 habían sido trabajadores asalariados empleados en forma estacional o permanente en 1957 y 188 de ellos habían tenido acceso a parcelas para su propio uso en las granjas que les daban trabajo. Es interesante observar que, de los 348 trabajadores estacionales que había entre ellos (39.4%), una mayor proporción tenía acceso a tales parcelas que en el caso de los trabajadores permanentes (34.7%). Globalmente 38% tuvo acceso a dichas parcelas, cifra que arrojaría un saldo de un poco menos de 113 mil personas en 1945 (véase el cálculo que aparece más adelante, intitulado "Una estimación del número de personas desempleadas de modo estacional y en forma persistente en la agricultura cubana prerrevolucionaria"). Así, suponiendo que los individuos que tenían acceso a las parcelas no estaban desempleados fuera de las temporadas de mayor actividad (independientemente de la medida en que pudieran haber estado subempleados), la estimación de 273 mil personas desempleadas de modo estacional se reduce a 240 mil.[50] Aunque éste es un cálculo *muy* generoso, podría serlo aún más si tomamos en cuenta también un número estimado de miembros de las familias de tenedores de parcelas que habrían sido empleados temporalmente como jornaleros, aun cuando durante el resto del año laboraran las parcelas. Si se calcula un miembro familiar adicional por parcela, eso dejaría a sólo 127 160 desempleados estacionales, mientras que si utilizamos la cifra de 0.5 miembros familiares, obtendríamos un total de 169 380. Estas cifras representan, respectivamente, 17.5 y 23.3% de toda la fuerza de trabajo agrícola en 1945, calculada con base en el censo de 1953.

Persiste el enigma: ¿por qué esta masa de personas no aparecio como mano de obra agrícola/familiar subempleada, el clásico recurso de los pobres en las economías agrarias subdesarrolladas? Nuestra teoría es que muchas de ellas pasaron gran parte del año en las áreas urbanas, trabajando en lo que se ha llegado a conocer como el "sector informal" o, de hecho, en el sector formal. Tal como se sostiene más adelante, el

[50] Un equivalente de 38% de los trabajadores permanentes que ya se restaron de los desempleados de modo estacional no se volvieron a restar en este cálculo.

UNA ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS DESEMPLEADAS DE MODO ESTACIONAL Y EN FORMA PERSISTENTE EN LA AGRICULTURA CUBANA PRERREVOLUCIONARIA

1. Fuerza de trabajo asalariada en 1945, estimada con base en el censo demográfico de 1953	429 000
2. *Restar* 53 700 trabajadores permanentes, cifra que se proporciona en el censo agrícola de 1945	375 300
3. *Restar* los miembros de las familias de los dueños de granjas de menos de cinco hectáreas que no aparecen como mano de obra familiar pero que probablemente estaban empleados en esas granjas en la "temporada muerta" (22 300)	353 000
4. *Restar* 38% de la fuerza de trabajo asalariada temporal que quizá tuvo parcelas en granjas de más de 50 hectáreas, parcelas no registradas como fincas en el censo agrícola de 1945 (112 920). (Se llega a esta cifra al tomar el número de trabajadores temporales de tales granjas que aparecen en el censo agrícola de 1945 y restar 10.2% para compensar el doble conteo.)	240 000
5. *Restar*, en el caso de las 112 920 personas del inciso (4), un miembro familiar por cada una, que pudo haber trabajado en la parcela cuando no estaba empleado como jornalero temporal en granjas de más de 50 hectáreas. (Éste es un supuesto muy generoso.)	127 160
O bien	
6. *Restar* del inciso 4) medio miembro familiar por cada una que pudo haber trabajado en la parcela cuando no estaba empleado como trabajador temporal en granjas de más de 50 hectáreas.	169 380
O bien	
7. En base al censo demográfico de 1953, el *total* de la fuerza de trabajo agrícola (asalariada y no asalariada) fue de 726 840 en 1945. Entonces, el desempleo estacional persistente habría vacilado entre 17.5% (véase el número 6, arriba) y 23.3% (véase el número 5, arriba) de la fuerza de trabajo en 1945.	

censo de 1953 da la impresión de que el sector informal fue responsable de una proporción considerable del empleo en 1943 y estas personas difícilmente podían darse el lujo de no trabajar en la temporada agrícola "muerta". Por último, algunas descripciones cualitativas del panorama anterior a la Revolución revelan que la vida en la calle no era nada inactiva, si bien producía ingresos bajos.

La única fuente primaria disponible que pudiera esclarecer esta cuestión es el censo de población de 1943. Bien se podría preguntar por qué no hemos utilizado esa fuente antes, y la respuesta es que tiene *muy* poco sentido cuando se le compara con el censo agrícola de 1946 o con el censo de población de 1953 (tal como lo registró Pollitt). El censo de 1943 indica un total de 630 356 personas como fuerza de trabajo en la agri-

cultura, la ganadería y la pesca. Eso daría una tasa de crecimiento anual de 2.5% cuando se compara con la cifra correspondiente a 1953. Sin embargo, si desglosamos esa cifra de 1943 obtenemos lo siguiente:

1943:	*Dueños*	*Empleados*	*Por cuenta propia*	*No se sabe*
	40,755	71,274	362,169	156,158
	6.5%	11.3%	57.5%	24.8%

1953:	*Mano de obra asalariada*	*Mano de obra asalariada*	*Trabajan por cuenta propia*
	503,000	69,100	235,500
	62.3%	8.6%	29.2%

FUENTES: *Population Census, 1943* (cuadro 3, grupos de industrias); *Population Census, 1953* (registrado por Pollitt, 1977)

Si nos referimos no a la clasificación por rama de empleo (grupos de industrias), sino más bien a la clasificación por ocupaciones, resulta que hubo 575 798 "granjeros (o sea, agricultores) y administradores de granjas" y 46 001 "obreros agrícolas".

Ninguna forma de acomodamiento de datos, del tipo efectuado a fin de conciliar el censo agrícola de 1946 con el censo de población de 1953, puede hacer que estos datos sean comparables.

En las tablas de industrias del censo de 1943, encontramos datos sobre la distribución de la fuerza de trabajo por rama de actividad y por *status* de ocupación. El censo es franco, pues reconoce que "se ignora" el *status* de empleo de 385 mil individuos de una fuerza de trabajo de un poco más de un millón y medio. No debe sorprender que muchos de ellos estuvieran en el sector agrícola (156 mil) o en el sector descrito como "industria y comercio no clasificado" (115 mil). Esos dos sectores dieron cuenta de 62.1% de la fuerza de trabajo y de 70.6% de las personas cuyo *status* era desconocido. Además, estas últimas representaron, en ambos sectores, 17.9% de la fuerza de trabajo cubana.

El número que se clasificó en ocupaciones mal definidas fue verdaderamente descomunal, especialmente en vista de que 20.7% de la fuerza de trabajo evidentemente estaba empleada en "industria y comercio no clasificado", muy aparte del 10.3% que tenía un "*status* desconocido en la agricultura". Ahora bien, el total de oportunidades de empleo proporcionado en el censo agrícola de 1946 fue de un poco menos de 830 mil; y una vez que se resta nuestra estimación de la cantidad de trabajadores que se contabilizaron dos veces (48 mil), obtenemos un saldo de 782 mil. Esa cifra rebasa por aproximadamente 152 mil el número de personas económicamente activas en la agricultura, según el censo de po-

blación de 1943 y esa diferencia se acerca a la cantidad problemática de 169 380, cuyas actividades fuera de las temporadas de mayor actividad no se identificaron. No es posible comprobar la hipótesis de que muchos estaban en la fuerza de trabajo urbana durante este periodo, pero al menos ofrece una explicación factible, aunque sólo parcial, de la divergencia entre las cifras de los dos censos. Su presencia en dicha fuerza de trabajo no querría decir que necesariamente estuvieran empleados allí, y se puede suponer que muchos trabajaron tan sólo en forma intermitente y/o a niveles de productividad muy bajos.

Referencias

Agüero, N. (1977): *La urbanización rural en Cuba* (mimeografiado).

Auroi, C. (1975): *La nouvelle agriculture cubaine* (París: Anthropos).

Booth, D. (1973): *Neighborhood committees and popular courts in the socialist transformation of Cuba*, tesis de doctorado (Universidad de Surrey).

Castro, F. (1975): *Report to 1st Party Congress*.

Comité Estatal de Estadísticas (1977): *Resumen estadístico: Sector campesino* (mayo).

Domínguez, J. (1978): *Cuba: Order and Revolution* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).

Dumont, R. (1970): *Cuba: Est-il socialiste?* (París: Seuil).

Dunn, J. (1972): *Modern Revolution* (Londres: Cambridge University Press).

Goodman, D. (1977): "The Brazilian North-east", en: *Journal of Peasant Studies*, octubre, vol. V, núm. 1.

Gugler, J. (1980): "A minimum of urbanism and a maximum of ruralism: The Cuban experience", en: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 4, núm. 4.

Gutelman, M. (1967): *L'agriculture socialisée en Cuba* (París: Maspero).

Joshua, I. (1967): *Organisation et rapports de production dans une économie de*

transition (París: École Pratique des Hautes Études, Centre d'Études de Planification Socialiste, núm. 10).

Klein, E. (1980): *Diferenciación social: tendencias del empleo e ingresos agrícolas*, trabajo presentado en el seminario de Santiago sobre Empleo en Economías Campesinas (Santiago: PREALC, enero de 1980, mimeografiado).

Lehmann, D. (1971): "The trajectory of the Cuban Revolution", en: *Journal of Development Studies*, enero, vol. VII, núm. 2.

_____ (1979): *Peasantisation and proletarianisation: Recent changes in the rural sectors of Brazil and Mexico*, manuscrito inédito.

_____ (1979): The Cuban economy in 1978", en: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 3.

_____ (1980a): *Beyond Lenin and Chayanov: Two paths of agrarian capitalism* (Universidad de Cambridge, mimeografiado).

_____ (1980b): "Ni Lenin ni Chayanov", en: *Estudios Rurales Latinoamericanos* enero-abril, vol. III, núm. 1.

_____ (1980c): *Peasantisation and proletarianisation: Recent changes in the rural sectors of Brazil and Mexico* (Universidad de Cambridge, manuscrito).

_____ (1981): "Peasantisation and proletarianisation: Recent changes in the rural sectors of Brazil and Mexico", en: S. Jones, P.C. Joshi y M. Murmis (comps.): *Agrarian reform and rural poverty* (Nueva Delhi: Allied Publishers).

Martínez Alier, J. (1970): "The peasantry and the Cuban Revolution from the spring of 1959 to the end of 1960", en: A.R.M. Carr (comp.), *Latin American Affairs*, St. Anthony's Papers núm. 22 (Oxford University Press).

Mesa-Lago, C. (1978): *Cuba in the 1970's: Pragmatism and institutionalisation* (Albuquerque: New Mexico University Press).

Nelson, L. (1959): *Rural Cuba* (Minneapolis: Minnesota University Press).

Nove, A. (1965): *The Soviet Economy* (Londres: Allen & Unwin).

O'Connor, J. (1970): *The origins of socialism in Cuba* (Ithaca: Cornell University Press).

Pollitt, B. (1971): *Employment plaus, performance and future prospects in Cuba*, Reprint Series núm. 349 (Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Cambridge).

_____ (1972): "Letter to the Editor", en: *Economía y desarrollo*, núm. 14 (La Habana).

_____ (1977): "Some problems of enumerating the Cuban peasantry", en: *Journal of Peasant Studies*, enero, vol. IV, núm. 2.

_____ (1979): *Agrarian reform and the 'agricultural proletariat' in Cuba, 1958-1966: Some notes*, Occasional Papers núm. 27 (Glasgow: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Glasgow).

Ritter, A. (1974): *The economic development of revolutionary Cuba* (Nueva York: Praeger Publishers).

Silverman, B. (comp.) (1971): *Man and Socialism in Cuba* (Nueva York: Atheneum).

Skocpol, T. (1979): *States and social revolutions* (Londres: Cambridge University Press).

Smelser, N. (1959): *Social change in the Industrial Revolution* (Chicago).

_____ (1963): *The sociology of economic life* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall).

United States Congress, Joint Economic Committee (1979): *The Soviet economy in a period of change* (Washington, D.C.).

Vargas, L.C. y M. Amador (s/f): *Prevención y erradicación de la mala nutrición en Cuba* (La Habana).

ÍNDICE DE CUADROS

CAPÍTULO 1

Cuadro 1 Informe de los gobiernos sobre la aceptabilidad de la distribución de la población 12

CAPÍTULO 2 (Chile)

Cuadro 1 Tasa anual de migración rural neta por región y tasa de crecimiento de la población rural y de la población total, 1865-1970 53
Cuadro 2 Importancia relativa de los diversos tipos de empresas agrícolas, 1955 69
Cuadro 3 Estructura de la tenencia de la tierra, 1965-1973 80

CAPÍTULO 3 (Perú)

Cuadro 1 Composición de la fuerza de trabajo agrícola por "status", 1961 100
Cuadro 2 Resumen del estado de avance de la reforma agraria de 1963-1979 110
Cuadro 3 Utilización de la mano de obra eventual por cooperativas ubicadas en diversos valles de la costa 117
Cuadro 4 La fuerza de trabajo permanente y eventual en siete cooperativas algodoneras del valle de Chancay: ciclo 1974-1975 120
Cuadro 5 Población económicamente activa de las comunidades de Amashca, Mishqui y Hualcán y número de trabajadores asalariados temporales, 1977 126
Cuadro 6 Movimientos migratorios de campesinos de las comunidades de Amashca, Mishqui y Hualcán a los valles costeros, 1977 126
Cuadro 7 Número de trabajadores asalariados temporales agrupados por el periodo anual de ausencia de sus comunidades de origen: Amashca y Hualcán, 1977
Cuadro 8 Número de trabajadores asalariados temporales

pados por ausencias anuales continuas de sus comunidades de origen: Amashca y Hualcán, 1977 128

CAPÍTULO 4 (Ecuador)

Cuadro 1 Número de granjas en funcionamiento y superficie cultivable por tamaño de la granja en la Sierra ecuatoriana (1954) 140
Cuadro 2 Trabajadores agrícolas según su "status" de tenencia de la tierra en la Sierra ecuatoriana (1952-1958) 140
Cuadro 3 Tasa media anual de interés para créditos institucionales y no institucionales en el Ecuador rural (1965) 141
Cuadro 4 Utilización anual de mano de obra por cultivo en la Sierra ecuatoriana (1963) 141
Cuadro 5 Tierra cultivada por tamaño de la granja en la Sierra ecuatoriana (1954) 141
Cuadro 6 Grado de mecanización por tamaño de la granja (1954) 143
Cuadro 7 Condiciones del comercio agrícola en Ecuador (1954-1963) 144
Cuadro 8 Ingresos brutos promedio en el sector agrícola por tamaño de granja en la Sierra ecuatoriana (1954) 144
Cuadro 9 Ingresos brutos promedio de huasipungueros y otros trabajadores serviles en la Sierra ecuatoriana (1959-1960) 145
Cuadro 10 Abolición de la mano de obra de los huasipungueros antes de 1964 en la Sierra ecuatoriana (1959-1964) 147
Cuadro 11 Número de granjas y superficie cultivable por tamaño de granja en la Sierra ecuatoriana (1974) 150
Cuadro 12 Fuerza de trabajo agrícola por categoría de ocupación en la Sierra rural de Ecuador (1962 y 1974) 152
Cuadro 13 El empleo en las granjas por tamaño en la Sierra rural de Ecuador, 1974 152
Cuadro 14 La población de la Sierra rural como un porcentaje de la población total de Ecuador (1950-1974) 153

CAPÍTULO 5 (Brasil)

Cuadro 1 Número de migrantes registrados en Vilhena, Rondônia, por mes de llegada y estados de origen seleccionados (1978 y 1979) 170
Cuadro 2 Proyectos federales de colonización en Rondônia (1979) 180
Cuadro 3 Granjas rurales por extensión de tierra en Rondônia (1972 y 1976) 181
Cuadro 4 Estructura agraria en Rondônia y Brasil (1972 y 1976) 181

CAPÍTULO 6 (México)

Cuadro 1	Distribución de la fuerza de trabajo por sector industrial, 1930-1970	197
Cuadro 2	Distribución de la población mexicana por regiones geoeconómicas, 1900-1970	201
Cuadro 3	Principales corrientes migratorias interregionales, 1955-1959 y 1959-1970	203

CAPÍTULO 7 (Colombia)

Cuadro 1	Crecimiento y distribución de la población en Colombia, 1938-1973	227
Cuadro 2	Participación de los diversos sectores en la fuerza de trabajo, en la producción y en la productividad en Colombia, 1925-1973	234
Cuadro 3	Análisis de regresión múltiple del porcentaje de la población urbana en los departamentos de Colombia, 1964 y 1973	253

CAPÍTULO 8 (Guyana)

Cuadro 1	Densidad de la población, 1960 y 1970	269
Cuadro 2	Distribución de la población de inmigrantes asiáticos, 1861-1881	281
Cuadro 3	Distribución de la población según lugar de residencia, 1851-1970	289
Cuadro 4	Distribución de las granjas por tamaño y distrito, 1971	289
Cuadro 5	La distribución sectorial de los préstamos de bancos comerciales a favor del sector agrícola, 1967 y 1970	294
Cuadro 6	Área cultivada de los principales productos agrícolas, 1972	294
Cuadro 7	El empleo agrícola y la ocupación de la mujer en la agricultura, 1911-1970	308
Cuadro 8	Empleados semanales en la industria azucarera (obreros en el campo y en las fábricas), 1950-1970	309
Cuadro 9	Tasas de desempleo por sexo, 1956, 1960, 1965 y 1970	309
Cuadro 10	Tasas de desempleo por área y sexo, 1977	310
Cuadro 11	Programas de colonización de tierras, 1880-1968	322
Cuadro 12	Establecimiento de los programas de desarrollo agrario, 1950-1971	324

CAPÍTULO 9 (Cuba)

Cuadro 1	Indicadores de tasas de crecimiento económico, 1962-1978	342
Cuadro 2	Producción azucarera 1957-1979	343
Cuadro 3	Población económicamente activa, 1943 y 1970	344
Cuadro 4	Población económicamente activa en la agricultura cubana según su condición laboral, 1953 y 1970	350
Cuadro 5	Superficie total de las fincas particulares y número de miembros de la ANAP en 1975, en comparación con el número de miembros y la superficie de las fincas de menos de 50 hectáreas en 1945	351
Cuadro 6	Producción comercializada de cultivos alimentarios seleccionados, 1958-1975	360
Cuadro 7	Comparación entre la producción y el acopio de cultivos alimentarios seleccionados en el sector privado, 1970-1976	361
Cuadro 8	Consumo alimenticio per cápita en los hogares agrícolas, 1945-1946	362
Cuadro 9	Distribución de las tierras agrícolas entre los sectores estatal y privado, y proporción en cada uno de pastizales naturales o tierras sin cultivar, 1974 y 1975	362
Cuadro 10	Rendimientos de caña, 1965-195	363
Cuadro 11	Mano de obra asalariada y no asalariada en la agricultura cubana, 1945 y 1953	364
Cuadro 12	Importaciones anuales promedio y distribución por mayoreo de productos alimentarios seleccionados, 1970-1975	365
Cuadro 13	Producto acopiado por hectárea de superficie sembrada en los sectores estatal y privado, 1974 y 1975	366
Cuadro 14	Población de la provincia de La Habana, 1960-1975	379
Cuadro 15	Tasa de crecimiento anual de 13 ciudades, ordenadas según la magnitud de su población en 1975	380
Cuadro 16	Hectáreas de tierras agrícolas por miembro de la fuerza de trabajo agrícola en 1970 y hectáreas de superficie en funcionamiento en 1945 por miembro de la fuerza de trabajo agrícola en 1953	381
Cuadro 17	Migración desde y hacia Oriente y hacia la provincia de La Habana, 1965-1975	382
Cuadro 18	Distribución porcentual de la población urbana por provincia, 1943-1975	383
Cuadro 19	Migración interna desde y hacia La Habana como un porcentaje de la migración interprovincial total, 1965-1975	385

Cuadro 20 Comparación entre las tasas de crecimiento de las ciudades principales y de sus respectivas provincias, 1943-1975 385
Cuadro 21 Distribución de la tierra entre las fincas por tamaño de éstas, 1945 394

ÍNDICE DE GRÁFICAS, FIGURAS Y MAPAS

CAPÍTULO 3 (Perú)

Gráfica 1 Circuito regional entre la costa y Callejón de Huaylas 102
Gráfica 2 Oferta, demanda y escaseces estacionales de la mano de obra en el área costera de un circuito regional (Cañete, 1967) 105
Gráfica 3 Oferta, demanda y excedentes estacionales de la mano de obra en el área de tierras altas de un circuito regional (Carhuaz, 1967) 105
Gráfica 4 Mano de obra empleada en siete cooperativas del valle de Chancay, por tipo de trabajador (1974-1975) ... 121
Gráfica 5 Proporción de trabajadores que son miembros y proporción de salarios y días laborales de los mismos en siete cooperativas del valle de Chancay (1974-1975) 122

CAPÍTULO 5 (Brasil)

Mapa 1 Rondônia, Brasil 169

CAPÍTULO 6 (México)

Mapa 1 México dividido por entidades políticas y principales regiones geoeconómicas 190
Gráfica 1 Redistribución regional de la población mexicana, 1900-19700 200
Mapa 2 Tendencias en la migración interestatal por regiones, 1950-1970 202
Mapa 3 Principales corrientes migratorias interregionales 1955-1959 211
Mapa 4 Principales corrientes migratorias interregionales 1959-1970 212

CAPÍTULO 7 (Colombia)

Figura 1 Distribución de la población, 1951 y 1973 299

Gráfica 1 Relación entre el porcentaje de la población que vive en áreas urbanas y el porcentaje de la fuerza de trabajo en la industria en Colombia y seleccionados países con niveles similares de ocupación industrial, 1950-1970 230
Gráfica 2 Relación entre el porcentaje de la población que vive en áreas urbanas y el PNB per cápita 231

CAPÍTULO 8 (Guyana)

Mapa 1 La utilización de las tierras agrícolas, alrededor de 1970 290
Mapa 2 Los primeros programas de colonización de tierras, 1880-1930 321
Mapa 3 Programas posteriores de colonización de tierras, 1940-1968 321

ÍNDICE DE AUTORES

Acosta, L., 218
Adamson, A.H., 274, 277, 278, 280, 285, 302, 311, 314
Adelman, I., 39n
Affonso, A., 75, 77
Agüero, N., 372n, 382, 385
Amador, M., 355n
Amin, S., 48
Aranda, X., 88n
Arboleda, H., 237, 238, 244
Arias, M., 140, 141, 145, 149
Arrighi, G., 15n
Arteaga, J.M., 84
Auroi C., 348, 348 n

Bairoch, P., 33
Balán, J., 20
Ballesteros, M., 60
Baran, P.A., 22n
Barraclough, S., 19n, 22n, 34n, 27, 28, 32, 33, 77-80, 136
Barril, A., 149
Barsky, O., 145, 145n, 146, 147, 149
Bataillon, C., 208
Bauer, A., 54, 56, 57
Benn, B.H., 291
Bernstein, T.P., 39n
Berry, A., 155, 232n, 234, 240
Binsbergen, A. van, 137, 138
Blankstein, C.S., 146, 148
Bloom, R.J. 61, 75
Booth, D., 372n, 384n
Boserup, E., 32
Botey, E.C., 215
Bourne, C., 296n, 327, 328
Brandão Lopes, J., 35
Browning, H.L., 214
Bueno, G., 195, 215

Caballero, J.M., 117
Caballero, L., 80
Caesar, N., 310
Caffey, H.R., 292
Campos Riveras, C., 95 n
Cardona, R., 224, 250
Castells, M., 258n
Cauthorn, R.C. 214
Clark, M.B., 189, 192, 194
Clark, R.J. 29, 29n
Cline, W., 155
Collarte, J., 19n, 22n, 34n
Cornhill, S.L., 241n
Cortázar, R., 72, 73n, 74
Corvalán, A., 72, 88n
Costales, A., 23
Cruz, M.E., 84

Chaloult, N.B., 182n
Chase, A., 301

Despres, L., 329n
Díaz Suárez, R., 95n, 100n
Dix, R.H., 236
Dobb, M.H., 277n, 299
Domike, A.L., 27, 28, 33
Domínguez, J. 367n
Downey, R., 72, 73n, 74
Dozier, C.L., 32
Ducoff, J.L., 258n

Dumont, R., 318, 352n
Dunn, J., 386

Echeñique, J., 75
Effenson, J.N., 292

Farley, R., 273, 274
Feder, E., 19n, 29
Fernández, J.A., 77-80
Fields, G.S., 250, 254, 255
Figueroa, A., 100n
Flinn, W.L., 241n
Flores, E., 30
Florescano, E., 205
Franco, J., 82
Frank, A.G., 19n, 55, 56
Furley, P., 165n

Galarza, J., 148
García Rocha, A., 195
Garramón, C., 52, 137n, 146
Garrido, J., 81
Ghai, D.P., 29n
Gilbert, A.B., 227, 243, 244
Glade, W., 23
Gollás, M., 195
Gómez, M.I. 250
Gómez, S., 84
Góngora, M. 54
Goodman, D., 337
Gordillo, J., 155
Grant, C.H., 303, 305, 307, 310
Graziano da Silva, J.F., 175n, 179
Green, W.A., 275n
Griffin, E.C., 224
Griffin, K., 148
Guerrero, A., 138
Gugler, J., 349
Gutelman, M., 33, 344, 345n

Hagerman Johnson, A., 54, 56, 57
Hanley, E.R., 293
Hansen, R.D., 189, 191, 193, 215
Hardjono, J.M., 31n
Hardoy, J.E., 218
Havens, A.E., 241n
Hellman, R., 240
Hiraoka, M., 29
Hirschman, A.O., 31n
Hobsbawm, E.J., 11, 21
Hopkins, M.J.D., 39n
Hoyte, G., 326
Hubbard, G.P., 214
Hurtado, C., 53, 56, 60

Ianni, O., 162n, 177n

Janvry, A. de, 5, 137n, 146
Jatobá, J., 164n
Johnson, M.A., 276n
Joshua, I., 388, 388n
Junquito, R., 241n, 247

Kaerger, K., 59
Katzman, M.T., 32
Kay, C., 49, 52, 63, 63n, 65, 78
King, R., 30, 33
Klein, E., 378
Kline, H. 233n, 236
Kugler, B., 250
Kuznets, S., 232

Laclau, E., 19n, 55, 58
Landstreet, B., 37-38, 320n
Lavell, A.M., 207
Lawrence, K.O., 276, 301, 328
Lehmann, D., 338, 378, 384, 388n
León, A., 245n
Lewars, G., 287, 289, 296, 313
Lewis, W.A., 13
Lipton, M., 31n, 258n
Lira, L.F., 66, 72
Long, J.F., 66
Lozada, P., 149
Lubell, H., 245, 250n, 252

Madramootoo, H., 293, 305, 314, 320

Maffei, E., 78, 82, 84
Mamalakis, M., 60
Mandle, J., 288n
Marín, J.C., 47, 48, 63
Marshall, A.H., 310
Martine, G., 171, 161n, 162n
Martínez Alier, J., 344n
Marx, K., 63, 65, 299
Masefield, G.B., 282
Matos Mar, J., 95n, 106
McBride, G., 60
McCallum, D., 245, 250n, 252
McGreevey, W.P., 235n
Meillassoux, C., 86
Mejía, J.M., 95n, 100n, 106
Mellafe, R., 23
Mesa-Lago, C., 342, 346
Migdal, J.S., 24
Mohan, R., 250n, 252
Moreno Toscano, A., 189, 205
Mueller, C., 165
Mundigo, A.I., 38, 320n
Muñoz, H., 192, 197, 258n
Murmis, M., 47, 48

Nath, D., 301
Nelson, L., 356, 357, 362
Nelson, M., 31, 32
Newman, P., 288n, 314
Nove, A., 352
Num, J., 47, 48

O'Connor, J., 182, 356
Ordermann, D., 227
Odle, M., 311, 313n
Olavarría, C., 83
Oliveira, F. de, 176
Oliveira, O. de, 192, 258n
O'Loughlin, C., 293, 300
Ortega, H., 73
Osório, C., 164n

Paige, J., 24
Paiva, J.M., 167
Paredes Barros., C.H., 150
Pearse, A., 21, 30, 138
Peek, P., 29, 33n, 47n, 136n, 137n, 257n
Pérez-Sáinz, J.P., 31n
Pollitt, B., 345, 345n, 348, 348n, 352, 364, 392, 392n, 398, 399, 401
Portes, A., 47n
Poveda-Ramos, G., 237, 238
Preston, S.H., 226

Quijano, A., 258n

Ramgopal, L., 292
Ramírez, J., 95n
Ratcliff, R., 56
Renaud, B., 225n
Reubens, E.P., 298
Reubens, G.B., 298
Reyes, A., 250
Reyes Osorio, S., 215
Reynolds, C.W., 188, 189, 191-193
Richardson, B.C., 319n
Richter, C., 245n
Ridler, N.B., 28, 239n
Ringlien, W., 71
Rippy, F., 228
Ritter, A., 341, 343, 360, 388, 396
Riveros, L., 83
Riviere, W.E., 303
Roback, J., 303
Roberts, G.W., 270n, 276n
Robinson, S., 39n
Rocha, G., 237, 238, 244
Rochabrún, G., 104n
Rodgers, G.B., 39n
Ruddle, K., 227
Rudra, A., 28
Rutledge, I., 21

Sáenz Andrade, A., 29
Sawyer, D., 171

Schatan, J., 32
Schejtman, A., 62
Schultz, T.P., 227, 250
Shaw, R.P., 30, 67, 254, 257n
Silva, R., 80
Silverman, B., 388n
Simmons, A.B., 39, 224, 250
Singh, P., 311
Singh, S., 289
Skocpol, T., 340n, 392n
Smelser, R.T., 282n, 283, 288, 292, 296, 301, 319
Smith, S.M., 71
Solís, L., 194-196
Soloun, M., 240
Souza Martins, J. de, 176, 176n
Standing, G.M., 19n, 32, 33n, 37n, 47n, 136n, 137, 265n, 275n, 310, 315n
Stavenhagen, R., 19, 34n
Stern, C., 192, 199, 203, 206, 258n
Stitzlein, J.N., 21n, 141
St. Pierre, M., 303n
Sukdeo, F., 32
Sulmont, D. 97, 104n
Szal, R. 325n

Taussig, M., 247
Tavares, P., 171n
Tcheyan, N., 172, 175
Thiesenhusen, W.C., 27
Thomas, C.Y., 284, 303, 309, 312n, 314
Thorne; A.P., 330
Tidrick, G.M., 34n
Tirado-Mejía, A., 235n
Tjondronegoro, S.M.P., 31n
Todaro, M.P. 13n, 34, 34n
Tscherebilo, S., 56
Turchi, L.M., 172, 173, 182
Turner, F.C., 259n

Unikel, L., 188, 191, 198n, 201, 207, 216
Urquidi, V.L., 196

Vargas, L.C., 355n
Velasco, F., 148
Vernon, R., 193
Vining, J.W., 317, 323

Webb, R., 100n
Weiss-Altaner, E.R., 66
Wéry, R., 39n
Wilkie, J.W., 192, 193
Williams, L.C., 224
Wing, H.E., 29

Young, A., 273, 297, 301, 328n

Zemelman, H., 63
Zuvekas, C., 144, 146, 148

ÍNDICE DE MATERIAS

acumulación (de capital), 18, 49, 83, 85-88, 268, 297-300, 306, 329
afuerinos (trabajadores estacionales; véase también Migración estacional), 59, 63, 73
agricultura colectiva (véase también "granjas del pueblo"), 369-371
Alemán, Miguel, 194
alemanismo, 195
Alemania, República Federal de, 165
allegados (residentes), 54, 57
Allende, Salvador, 75-79
Alianza para el Progreso, 25, 146, 237
Althusser, Louis, 267
Amashca (Perú), 124-128
Antillas, 20, 306
aparcería 20, 62, 75, 83, 84, 100, 172-174
aranceles proteccionistas, 236, 237, 271, 295
Argelia, 28
Argentina, 12, 19n, 28, 84, 228, 231
arrendatarios (véase también renta, inquilinos, etc.), 27, 297
y la proletarización, 48, 49, 55, 589, 84
del gobierno, 319, 345
asentamiento (granjas expropiadas), 73, 74
asentamientos y los migrantes (véase también colonización, programas o planes de), 31, 31n, 33, 33n, 279n, 280, 283, 285, 286, 289, 315-321, 323, 324
ausentismo, agricultura, 317-320
plantadores, 268
aztecas, 205

Bahamas, 12
Banco Interamericano de Desarrollo, 147n, 238
Banco Mundial (Banco Inernacional de Reconstrucción y Fomento), 27, 168n, 223n, 234, 237, 239, 242n, 248, 249, 251n, 293, 296, 307, 313, 314, 319
Barbados, 12
Barranca (Perú), 125
Barranquilla (Colombia), 224, 237, 243
Bayer (Cía.) 113n
Birmania, 282
Bogotá (Colombia), 224, 225, 227, 243, 244, 250, 251
bóias frias (trabajadores migrantes), 26, 35
Bolivia, 12, 28, 29, 31, 32
braceros (programa) 194, 195
Brasil, 12, 19n, 20, 26, 30-33, 34n,

* N. de la T.: los números que aparecen en cursivas indican la referencia principal de la materia en cuestión.

35, 37, 39, *161-185*, 223, 337, 393, 398;
gobierno de Figueiredo 177n;
Instituto de Colonización y Reforma Agraria (Incra), 165-175, 180-182
Programa para Asentamientos Dirigidos (PAD), 175
Burnham, Linden Forbes, 308
burocratización, concepto 359-369, 388-391
caciques, 189
Cali (Colombia), 224, 227, 243, 244, 251
Callao (Perú), 116, 125
Callejón de Huaylas (Perú), 96, 102, 104, 118, 127
cambio tecnológico (véase también mecanización), 238-240, 243, 292
impacto del crecimiento demográfico sobre el, 32;
impacto sobre la migración, 243, 278, 279
campesinado, sujeción del, 266
campesinados externos (empresas campesinas externas), 20, 48, 49, 52, 56 57, 61
campesinados internos (empresas campesinas internas) 20, 48, 49, 52
campesinos, 21
Canadá, 232, 284
Cañete (Perú), 105, 125
capital extranjero, 25, 68 70, 76, 79, 96, 97, 136, 139, 140, 142, 163, 164, 195, 223, 228, 238, 283, 284, 293, 303, 327, 386
capitalismo "salvaje", 179
Cárdenas, Lázaro, 192, 193
cardenismo, 195
complejo siderúrgico Las Truchas/L.C., 207
reforma agraria, 192-194
Carhuaz (Perú), 105, 125
carnets de identificación, 39
carretera entre Belem y Brasilia, 162, 163, 182-183
carretera transamazónica 162-164, 182n, 183
Casma (Perú), 125
Castro, Fidel 37, 346n, 369, 370, 390
Celade (Centro Latinoamericano de Demografía) 77, 83, 84
CEPAL (Comisión Económica para América Latina), 11, 38, 143
CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola), 19n, 65, 69, 100, 139, 140
ciudades de la empresa, 303
ciudades perdidas, 75, 353, 392
ciudades principales (índice de primacía), 37, 114, 206, 215, 225, 225n
coerción, impacto sobre movilidad, 20, 270-271
aumento de la explotación, 22-23, 55, 265, 270-271, 392
Colombia, 12, 19n, 26-31, *221-263*
Corporación Financiera Popular (CFP), 339;
DANE, 227, 234;
Fondo Financiero Industrial (FFI) 224;
Fondo para la Promoción de las Exportaciones (PROEXPO), 238
Frente Unido (gobiernos), 236-237, 241;
Instituto Nacional Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), 241-243
Instituto de Fomento Industrial (IFI), 237, 238;
Michelson (presidencia de), 244
Pastrana (presidencia de), 244;
SENALDE (Ministerio del Trabajo), 221

colonización (programas o planes de; véase también Asentamientos), 17, 31-33, 37, 52, 54, 85, 86, *161-185*
concentración de la población, 216, 224, 245, 269, 330, 331
condiciones del comercio rural-urbano 26, 36, 112, 139, 144, 142, 216
consejos de obreros, 76
conservación de los suelos, 28
construcción, efecto sobre la migración, 30, 127, 155, 245, 256, 258, 342
cooperativas (empresas o producción...), medio para influir sobre la migración, 37, 37n, 87, 106-111, 115-117, 119n, 123, 127, 129, 131, 273, 274, 317, 324, 345, 370-373
cooperativismo, 308, 320-328
Corea, guerra de, 195
Corea, República de, 28, 29n, 37, 39n, 226, 250
Costa Rica, 12, 67
costumbres de herencia, 24
crecimiento demográfico, 24, 111, 196, 247, 288
rural, en relación con la migración, 26, 50, 51, 53, 56, 64, 77, 77n, 84-87, 98, 99, 118, 215, 255, 278, 306, 329, 353, 378n, 379
urbano, en relación con la migración, 187, 188, 191, 206, 224, 225, 227, 373-377, 377n, 379
crecimiento económico, impacto sobre la migración, 135, 162, 193-195, 206, 207, 341, 342
crédito (véase también Peonaje por adeudo, Subsidios y Usura), relación con la migración, 25, 30, 31, 79, 148, 149, 172, 192, 215, 240, 241, 294-297, 312, 312n, 354, 355, 367, 367n
y la descentralización urbana, 243-245

Crosby, James, 301n
Cuba, 12, 25, 28, 37, 38, 217, 218, *337-405*
Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), 344, 351, 352, 353n, 367-370, 389
Bahía de Cochinos, invasión de, 345
Comités para la Defensa de la Revolución (CDR), 386, 389, 390
Federación de Mujeres Cubanas, 386, 389
impacto de la revolución sobre la migración, 374, 377, 383; Instituto Cubano de Planificación Física (IPF), 373-375, 377
Instituto de la Reforma Agraria, 346
Juceplan (Comisión de Planificación), 373, 375, 391n
Poder popular, 389
Cuernavaca (México), 207
Cuiabá (Brasil), 165, 168, 168n, 177
cuotas sobre la migración 6, 17

chacras, 67
Chancay, valle de (Perú), 95n, 96, 101, 117, 118, 120-122, 125
Chile, 12, 19n, 22, 26, 28, 31, 33, *47-93*
Centro de Reforma Agraria (Cera), 78
chilenización, 70
Partido Demócrata Cristiano, 68-71, 75, 76, 78, 86, 87
Unidad Popular, 68, 75-79, 87
Chimbote (Perú), 125

China, 39, 39n, 96, 276, 386

decrecimiento demográfico, rural, 66, 67, 86, 191, 216, 224, 244n, 288
urbano, 205
delitos (hurto predial de los cultivos), 295
densidad (y presión) demográfica, 20, 31, 32, 54, 215, 269, 273, 329
dependencia de los trabajadores (véase también paternalismo), 19, 123, 136, 137, 275, 288-292, 329
Dependencia tecnológica, 221-223, 257, 292
desalojamiento, 29, 56, 66, 175, 274, 302, 303
desarrollo rural integrado, 36, 107, 114
descentralización, políticas de, 37, 38, 206-208, 243, 244, 259, 372, 388
desempleo; disfrazado, 251
estacional, 111, 346, 398-400
estructural, 111
rural, 31, 36, 51 66, 72, 83, 84, 85, 87, 111, 112, 138, 195, 196, 222, 254, 255, 306, 309, 310, 315, 398, 399
urbano, 15, 15n, 17, 33, 36, 39, 40, 79, 83, 87, 251-254, 306, 310, 329
desnutrición, 355, 355n, 356
diferenciación de las clases, 18, 82, 83, 84, 87, 98, 268, 298, 325, 368
estructural, 339, 349, 389, 389n, 392
distribución del ingreso, 139, 140, 144, 145, 223, 325-328, 339, 387
efecto de la migración, 247, 248
efecto sobre la migración, 193, 255
diversificación de los cultivos, 281, 288, 290, 291, 293-297
producto/industria, 239, 268, 288, 290, 320, 387
divisas, escasez de, 25, 237, 387
división social del trabajo, 12, 276, 280, 315, 328, 349, 365, 367, 368
técnica del trabajo, 20, 86, 378

Ecuador, 12, 21n, 22, 26, 28-30, 33n, *135-159*, 226, 228, 230, 257n-258n
CIESE, 28
IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización), 147
INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), 149, 151, 155
Junapla (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica), 135, 141, 152, 153, 142n
ORSTOM (Office de la Recherche Scientifique et Technique d'Outre-Mer), 135, 148, 151-153
Educación, impacto sobre la migración, 250, 359, 360, 362, 363, 372, 379, 388, 389 de los colonos, 318
Egipto, 28, 29n
ejidos, 194, 395
El Salvador, 12
emancipación, 269-272
emigración 77, 77n, 189, 194, 196, 215, 375
empresa rural (moderna), 174-175n
Encuesta Mundial de Fecundidad, 224n
endeudamiento (véase también servidumbre por adeudo), 24, 137,

138, 299, 300
enganche (procedimiento de contratación), 21, 97
erosión de los suelos, 24, 63, 151, 215, 295
esclavos, modo de producción basado en la fuerza de trabajo de, 269-271
estado autoritario, concepto, 182
Estados Unidos de América, 136, 140, 142, 189, 192, 194-196, 205, 215, 228, 341; boicot comercial a Cuba, 338, 340, 343, 345, 387
estancamiento inducido, concepto, 268; en Guyana, 265, 275, 278, 280, 283-287, 292, 297, 300, 304, 306, 329
excedente económico (plusvalía), 12, 16, 20, 23-25, 49, 76, 85, 266, 268, 268n, 270, 276, 297, 298
explotación excesiva (o superexplotación) de la fuerza de trabajo, concepto, 268, 268n
explotación y movilidad demográfica, 19, 22, 99, 103, 129, 265-270, 299, 328; definición, 268n
"autoexplotación", 353-354n
exportaciones, 52, 70, 82, 83, 103, 136, 139, 142, 188, 192, 215, 221, 226, 239n, 244, 267, 281, 282n, 339, 387

FAO, 136, 151, 287n
fecundidad, 224, 224n, 259 288, 353, 377, 378n, 383, 391 392, 392n
Filipinas, 39n
fincas (véase también minifundios), 394-396, 396n, 397
Fondo de las Naciones Unidas para actividades de población, 10
Frei, Eduardo, 70, 71
Friedman, Milton, 79
fuerza de trabajo de la comunidad, 124, 125, 310
fuerzas de producción (fuerzas productivas), 12, 16, 23, 267, 275, 278, 297-300
ganancias repatriadas, 268
gañán (trabajador adicional), 57
Georgetown (Guyana), 277, 283, 295, 301, 305, 330
Golfo de México, 189, 209, 213
Granada, 12
granjas del pueblo (Cuba), 345, 348, 351, 352-353, 354n, 358, 366, 372
grileiros (invasores de tierras), 166, 167, 172
grupos financieros, 82
Guadalajara (México), 196, 198, 206, 209, 213, 216
Guatemala, 12, 19n, 31, 33
Guyana, 12, 20, 31-33, 37n, *265-336*
aldeas comunales, 273, 274
aldeas chinas, 328n
aldeas (o pueblos) de indios, 280, 280n, 281, 288, 315, 329
aldeas propietarias, 273
apprenticeship (1834-1838), 271
Banco Cooperativo Nacional de Guyana (GNCB), 313, 327, 327n
Banco de Ahorro Postal, 313, 327
Belle Vue, 291
Black Bush Polder, 316, 317, 322-325
Booker Mc Connell Ltd., 278, 278n, 283, 302
Cane Grove, 319, 322-323
Congreso Nacional del Pueblo (CNP), 307, 315, 320
Consejo para la Comercialización del Arroz, 292

Corporación de Crédito de Guyana, 296, 312
Demba (Alcan Ltd.), 303-305
Departamento de Desarrollo Agrario, 316
Enmore, disturbios de, 306
Fondo para la Estabilización de los precios del azúcar, 313
Jardín del Edén, 291, 322-324
Jessels Ltd., 283
Ley de Sociedades Cooperativas (1948), 325
Manpower Citizens Association, 301n
Partido Progresista del Pueblo (PPP), 291, 296, 306, 307, 311, 315
Reforma Constitucional (1891), 305, 306n
tierras de la Corona, 273, 274, 280, 281, 284, 285, 310
Windsor Forest, 319

Habana, La, 38, 341, 365, 375, 376, 380, 385
haciendas (y hacendados), 16, 22, 22n, 48, 49, 51, 55-57, 61-63, 72, 73, 85-87, 97, 98, 136-138, 140, 148, 150
Haití, 12
Honduras, 12
Huacho (Perú), 125
Hualcán (Perú), 124-129
Huaral (Perú), 125
huasipungueros (trabajadores serviles), 28, 137, 140, 145-148, 150

Iglesia, servicios laborales para la, 21 como terrateniente, 235
importaciones, cuota de, 142
importaciones de alimentos, 67, 86, 138, 282, 354-358, 365
importaciones, sustitución de, 51, 64, 67-70, 194, 237-239, 292
impacto sobre la migración, 86
impuestos (medidas fiscales), 20, 35, 36, 113, 235, 238, 241, 242, 275, 280n, 286, 311-314
incentivos morales (política de), 346, 388, 388n
India, 28, 276, 277, 282
Indonesia, 31n, 33, 39, 40
industrialización dependiente, 64, 112, 113, 204, 205
industrialización y movilidad demográfica 11, 25-27, 187-218, 233, 244, 245, 248-254, 268, 269, 373, 387
inmigración, 272, 276, 276n, 279, 280, 280n, 301, 301n, 302, 311
inquilinaje, 57-59, 62, 63
inquilinos, 48, 48n, 54-62, 73, 74, 83
invasores (paracaidistas), 84, 87, 88, 163, 164, 176, 176n, 271, 272, 274, 275 304, 353n
inversiones en infraestructura, 282, 303, 304, 308-311, 370
involución, 24, 25, 83
Irán, 230

Jagan, Cheddi, 296, 306
Jamaica, 12, 306
Japón, 232
latifundios, 19, 19n, 88, 131, 163, 174, 174n, 175, 175n, 181

Lima, 125
Linden (Guyana), 303-305
Londres, 271

Mackenzie (Guyana; véase también Linden), 284, 303, 303n, 304, 306
mano de obra, acaparamiento de, 372, 384, 388, 389
Mano de obra, escasez de, 266-271,

282, 283, 302
mano de obra, excedente de (véase también desempleo), y la migración, 66, 103, 104, 125, 178, 246, 268, 269, 283, 315, 316
mano de obra "libre" (véase también proletariado), 18, 19, 27, 34n, 55, 56, 193, 266, 271-273, 275, 276, 279
mano de obra no libre (véase también relaciones feudales de producción), 19, 20, 56, 270-278
mano de obra, reserva de (véase también mano de obra, excedente de; desempleo), 66, 258, 384
Marxismo, 47, 337, 338
Mato Grosso (Brasil), 165, 170
mecanización, impacto sobre la migración rural (véase también cambio tecnológico), 28-30, 35, 50, 51, 60, 65-67, 86, 98, 99, 189, 256, 280, 305, 314, 318-320, 329, 346-348, 348n, 359, 373
Medellín (Colombia), 224, 227, 243-245, 251
México, 28, 30, 34n, *187-220*, 223, 393
Consejo Nacional de Población (Conapo), 208, 208n
Plan Global de Desarrollo, 214n
Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 208-210
Política Demográfica Regional, 210, 213
porfiriato, 189, 205
Programa Nacional para el Desarrollo Industrial, 214n
reforma agraria cardenista, 192-194
Revolución Mexicana, 191
Universidad Autónoma Metropolitana, 208
Universidad Nacional Autónoma de México, 208
México, ciudad de (Distrito Federal), 189, 191-199, 205-210, 213-215
microbrigadas, sistemas de (Cuba), 352n
migración estacional, 21, 24-26, 33, 35, 48, 56, 101-104, 115, 118-129, 131, 132, 151-154, 215, 318, 338-341, 347-349, 359, 402
migración internacional (véase también emigración; inmigración), 10, 194
minifundios, 29, 54-56, 61, 63-67, 84-87, 131, 174, 174-175n, 178, 194, 397
minifundistas, 48, 50, 56, 63, 72, 74, 75, 78
Mishqui (Perú), 124-126
monetarismo, 79, 81
monopsonio, en los mercados de trabajo, 34, 279n
en el mercado de alimentos, 138, 139, 139n
Monterrey (México), 194, 196, 198, 209, 213
mortalidad (tasas de), 224, 270, 270n, 288, 288n, 353, 355n
movilidad social de los migrantes, 251 254, 360, 368, 369
multichambismo, 346

nacionalización (véase también socialismo), 192, 302
Naciones Unidas (ONU), 11, 12, 38, 227, 231
necesidades básicas, 204
negociación colectiva (véase también sindicato), 123
New Amsterdam (Guyana), 277 283
Nicaragua, 12

ocupaciones marginales (véase también sector informal), 252, 258, 258n
OIT (ILO), 9, 10, 29, 154, 221n
Organización panamericana de la Salud, 287

países dependientes, 48, 85, 223, 259n
Pakistán, 226, 230
Panamá, 12
Pará (Brasil), 171
Paraguay, 12, 228, 231
Paraná (Brasil), 165, 170
paternalismo, 182, 288, 300-305, 329
peones, 34, 57, 59
Perú, 12, 19n, 28, 31, 32, 34n, *95-132*, 226, 230, 259n
CAP (cooperativa agraria de producción), 108
PIAR (Proyecto para la Integración de los Asentamientos Rurales), 107
SAIS (sociedad agrícola de interés social), 108
plantaciones, 20, 97, 97n, 99, 99n, 100, 101, 189, 190, 265ss, 393
plantocracia, 266-269, 277-280, 282, 287, 297, 305-308, 310, 314, 316, 328-330
PNUD, 221n
población excedente, véase mano de obra, excedente de
pobreza rural, en relación con la migración, 87, 88, 104, 111, 116, 123, 124, 136, 137, 205, 206, 243, 306, 317, 329, 330, 353
urbana, en relación con la migración, 33, 33n, 40, 252, 254, 259, 329
polos de crecimiento urbano (véase también Descentralización), 37, 199
Pôrto Velho (Brasil), 165, 167, 1(
168n, 177
Portugal, 276
posseiros (invsores de tierras), 1(
176n
PREALC (Programa Regional (
Empleo para América Latin
el Caribe), 34n, 154
prestaciones laborales, acceso de migrantes a, 34, 35, 99n, 10(
115, 123, 300-305
prestamistas, 21, 21n, 137, 1
298, 299, 300n, 328
proletariado, 99, 267, 298, 3
337, 367, 370, 397-399
de transición, 97, 98
proletarización (véase también n
no de obra "libre"), 18, 47-5
55, 59-62, 64, 66, 69, 83-85, 8
97, 183, 353
prostitución, 388
Puebla (México), 198, 207

Querétaro (México), 207

ración cosechada, 62
rebeliones del campesinado, 2
146
recesión económica, impacto sob
la migración, 192, 195
reduccionismo, 18
reforma agraria, impacto sobre
migración, 17, 25-32, 70-8
106-117, 124, 142-155, 19
241-243, 344-348, 351, 35
359, 396
regalía de tierra (una prestación p
ra los inquilinos), 57, 61, 62
Reino Unido (Gran Bretaña), 23
271, 272, 275
Ley de Pobres (1834), 275
relaciones feudales (o cuasifeudale
de producción que restringen

migración, 19, 21-29, 37, 51, 55, 135, 137, 146, 265-267, 272, 277n, 293, 306
relaciones sociales de producción, 11, 15-18, 22, 22n, 23, 27, 32, 37, 52, 55-57, 59, 84, 86, 104n, 173, 265-269, 298, 320, 368
renta (arrendamiento), 19, 21-23, 58, 65, 274-276, 297, 298, 302, 345
República Dominicana, 12
reserva (parte de la hacienda que se retiene en Chile), 71, 73, 77
reservas de indígenas, 166, 235
resguardos (reservas de indígenas), 235
revolución industrial, 11
revolución verde, 215
riego, 130, 194, 270, 303, 310, 326
Rondônia (Brasil), 32, 161-185
rotación de los colonos, 171-173, 175, 316-318
rusticación (China), 39, 39n

salario mínimo, 27, 279 y la migración, 33, 34, 34n, 35
acceso de los migrantes al, 34, 35, 115, 119, 258n
sector informal, noción, 142, 233, 346, 367, 392, 401
seguridad social, acceso de los migrantes a formas de (véase también prestaciones laborales), 34, 35, 99-100n, 127, 192
semiproletarización (semiproletariado), 26, 65, 84, 88, 104, 104n, 280, 291, 298, 302, 329, 345, 359, 399
seringalistas (recolectores de caucho), 175
servicios laborales (véase también huasipungueros), 20, 21, 54, 137
servicios sociales, 37, 194, 301, 304, 307, 314, 331, 340, 360, 362, 363, 378, 378n, 379
servidumbre (véase también relaciones feudales de producción, etc.), 96, 104
servidumbre (o peonaje) por adeudo, impacto sobre la migración, 20-22, 138, 277
Shell Col., Ltd., 113n
sindicatos (sindicalización), 36, 68, 71, 72, 75-77, 87, 99, 99n, 100, 100n, 118, 301, 301n, 304, 389, 390
socialismo (y políticas socialistas), 18, 75-77, 79, 324-326, 338, 354, 386
socios (miembros de cooperativas chilenas), 73
subempleo, en relación con la migración, 14, 15, 26, 66, 78n, 85, 138, 195, 196, 251, 252, 258n, 342, 378, 399, 401
subproletarización (subproletariado), 88, 99, 100, 359, 360, 362, 363
subsidios, 36, 67, 68, 147n, 163, 177, 195, 311, 313, 314
Sudáfrica, 39
Surinam, 12

Tanzania, 37
terratenientes (véase también plantocracia), 16-32, 47-50, 52, 54-59, 81, 82, 192, 265-267
tierra, concentración o consolidación de la (impacto sobre la migración), 47, 54, 61, 67, 69, 173-175, 222, 241-243, 247, 254-257
tierra, fragmentación de la, 24, 27, 28, 194, 247, 248, 274, 275, 282, 286, 287, 289, 295 319, 338, 353, 398
tierra, redistribución o reparto de

(véase también reforma agraria), 28-30, 36, 71, 109, 147-149, 151, 236, 241, 342-345, 365n
tierra, tenencia de la, 12, 26, 27, 47, 54, 80, 87, 112, 136, 137, 140, 178, 179, 254, 255, 285, 293, 312, 318, 319, 330
relación con la migración, 66-68
tierra, títulos o escrituras de, 36, 167, 241, 285, 286, 295, 296, 319
tierra, utilización o aprovechamiento de la, 27-31, 52, 54, 67, 101, 103, 141, 148-150, 291, 292, 294, 319, 320, 358, 362
subutilización intencional de la, 19, 19n, 138, 139, 164, 266, 274, 275, 278, 283, 284, 287
tierras, individuos sin (relación con la migración), 26, 222, 242, 245-248, 256, 268, 345, 356
tierras, invasiones de, 24, 75, 97, 98, 172, 173
tierras transferencias ilegales de, 175, 176
Toluca (México), 207
torrantes (trabajadores migrantes permanentes en Chile), 26, 63
trabajadores bajo contrato, inmigrantes, 20, 272, 275-280, 300-302, 311, 328
trabajadores eventuales, patrones de ocupación, 86, 117-126, 154, 155, 392-399
desestabilización en Guyana, 307
utilización de migrantes, 34, 35, 95-101, 115, 117, 124-129
trabajadores japoneses, 96
trabajadores voluntarios (Cuba), 345-348
trabajo, legislación en materia, de, 17, 22, 26-29, 119, 276, 301, 302
Trinidad, 12

urbanización, 30, 33, 198, 204, 216-218, 221-263, 353, 354, 374n, 383
comparación internacional, 225, 226
del campo, 341, 372
reclasificación de lo urbano, 383
URSS, 22n, 341, 352, 368n, 386
Uruguay, 12, 228, 231
USAID (United States Agency for International Development; también AID), 29, 148, 237
usufructo (véase también servicios laborales), 19, 57, 84, 137
usura, 21, 297-300

vagabundos, 54, 56
vagancia, 384
Venezuela, 12, 28, 31, 231
Vilhena (Brasil), 168, 168n, 170
voluntarios (trabajadores asalariados semipermanentes), 61-63, 73

Wisconsin, Universidad de, 73
Yakarta, 39
yanaconas, 97n
Yucatán, península de (México), 189

Políticas de estado y migración.
Estudios sobre América Latina y el Caribe
se terminó de imprimir en junio de 1989
en los talleres de Servicios Gráficos de
Comunicaciones, S.A. de C.V., Lago Hielmar 24,
Col. Anáhuac, 11430 México, D.F.
Fotocomposición, formación y negativos:
Prisma Editorial, S.A. de C.V.
Se imprimieron 1 000 ejemplares,
más sobrantes para reposición.
Diseñó la portada Mónica Díez-Martínez.
Fotografía de la portada:
Pedro Valtierra/Cuartoscuro.
La edición estuvo al cuidado del
Departamento de Publicaciones de
El Colegio de México.

Centro de Estudios Sociológicos

En años recientes los movimientos migratorios han aumentado y los gobiernos han introducido políticas encaminadas a influir, de un modo u otro, sobre el flujo de los migrantes. ¿Cuáles son las acciones tomadas a este nivel en ocho países de América Latina y el Caribe? A esto responde el presente libro. Los países tratados son: Chile, Perú, Ecuador, Brasil, México, Colombia, Guyana y Cuba.

El ir y venir de los campesinos y de los obreros pobres que se desplazan desesperanzados o con ilusiones, constituye un fenómeno de enormes proporciones. En muchas partes llegó a ser un reflejo visible y cada vez más fuerte de las crisis sociales y económicas de los años setenta y ochenta del presente siglo. Esto es algo que se ve más claramente en los países de bajos ingresos, como los latinoamericanos; la mayoría de estos países han considerado que la distribución de su población era o bien "bastante inaceptable", o bien "sumamente inaceptable", por lo cual juzgaban que sería apropiada una "intervención sustancial". Las políticas que sigue a este respecto cada Estado, los análisis en que se basa y el grado en que logra o no modificar e influir en la situación particular sobre la que se ha propuesto incidir, son, definitivamente, importantes.

EL COLEGIO DE MÉXICO