
Miguel Murmis

AJUSTE Y POBREZA CAMPESINA: ANÁLISIS DE ALGUNAS PROPUESTAS PARA AMÉRICA LATINA

A muchos nos resulta paradójico el aire de seguridad y confianza con el que la eliminación de la pobreza aparece incluida en diversos programas económico-sociales en la era del ajuste, que ha aumentado y profundizado la pobreza en toda América Latina. Esto es particularmente marcado en programas formulados por organismos internacionales. En este trabajo reviso algunos de esos programas, en particular en lo referente a las perspectivas para el campesinado, con el objetivo de entender cuáles son los fundamentos y cómo se establece la viabilidad de ese objetivo en propuestas provenientes de organizaciones más conectadas con el pensamiento reformista y progresista latinoamericano que con el hoy predominante credo neoliberal.

Existe, sin duda, una diversidad de enfoques en cuanto a la forma de enfrentar el problema de la pobreza. A la vez que se mantiene la vigencia de planteos para los cuales la cuestión de la pobreza sólo puede enfrentarse a través de una reestructuración radical, se han delineado también distintos caminos dentro del marco general de la actual reestructuración. Mientras una propuesta estrictamente neoliberal esperaría que el mercado mismo se hiciera cargo de la generación de oportunidades de acceso a bienes y servicios¹ y una orientación neoconservadora, para la cual la pobreza es un hecho inescapable,

1 Agregando a veces casi a regañadientes y casi contradictoriamente un complemento de medidas compensatorias de carácter estrictamente transicional. Sobre algunas diferencias y confluencias de enfoques puede verse CROWTHER, David «An Integrated Approach to Poverty Alleviation. Recent Experiences in Latin America» UNDP-Office of NGO's, mimeo, 25 de enero de 1991, Ekpo, A. H. «Economic Development under Structural Adjustment. Evidence from Selected West African Countries», en *Journal of Social Development in Africa*, vol. 7, N° 1, 1992, donde se presenta la polémica entre el Banco Mundial y la Comisión Económica para África (NN UU), o el ya clásico CORNIA, G. A., R. JOLLY y F. STEWART, compiladores *Ajuste con rostro humano*. Madrid UNICEF/Siglo XXI, 1987, vol. 1.

tomaría en cuenta la necesidad de medidas de protección con intervención no sólo privada sino también estatal, queremos explorar en qué forma una orientación reformista procura eliminar la pobreza a través de una reestructuración con ajuste que en su planteo mismo incluya medidas estructurales que garanticen la participación de los sectores económicamente más débiles

Es sabido que la preocupación por la pobreza generada por la expansión de la sociedad industrial fue uno de los factores que dieron lugar al surgimiento de la sociología empírica y fue tema central en orientaciones ideológicas tan diversas como el marxismo o el conservadurismo, el cristianismo social o el solidarismo² En la segunda posguerra se retomó esa preocupación con un espíritu optimista Así, en 1948 las Naciones Unidas proclamaron el derecho a un nivel de vida adecuado³ Mucha confianza implica el proclamar estos objetivos como un derecho, si bien se trata de un peculiar derecho pues no queda claro ante quién puede reclamarse⁴ Un año después Marshall presentaba, en sus conferencias de Cambridge, su hoy clásico esquema de las tres dimensiones de la ciudadanía y veía llegado el momento de la institucionalización de la ciudadanía social, alentado en gran medida por el programa laborista que triunfaba entonces en Inglaterra⁵

En las décadas siguientes, grandes movilizaciones sociales y revoluciones estuvieron por detrás de la activación de programas estatales o internacionales como la guerra contra la pobreza en los Estados Unidos o las campañas contra la pobreza en el Tercer Mundo Tengamos presente además que esos programas fueron planteados en momentos de condiciones económicas expansivas y con el predominio de ideologías reformistas que reclamaban un activo papel estatal

Hoy las condiciones generales para un esfuerzo radical de eliminación de la pobreza parecen menos favorables a la vez que el problema resulta más urgente La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) lamenta la forma en que se desperdiciaron las oportunidades de las décadas de los sesenta y los setenta, cuando la expansión económica hubiera permitido enfrentar las condiciones que generaban más pobreza⁶

2 MURMIS, M y S FELDMAN «La heterogeneidad social de las pobrezas», en A Minujin, compilador *Cuesta abajo Los nuevos pobres Efectos de la crisis en la sociedad argentina* Buenos Aires UNICEF/Losada, 1992

3 Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948

4 COPP David «The Right to an Adequate Standard of Living Justice, Autonomy, and the Basic Needs», en *Social Philosophy and Policy* Invierno de 1992

5 Las conferencias fueron publicadas en MARSHALL, T H *Class Citizenship, and Social Development* Nueva York Doubleday, 1965

6 Un ejemplo entre las muchas referencias a esta preocupación es CEPAL *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación*

Resulta especialmente pertinente en este contexto la reciente advertencia de Hirschman⁷ acerca de la dificultad de institucionalizar la ciudadanía social y acerca de la forma en que lo que él llama la retórica de la reacción define un clima que desalienta los esfuerzos que van más allá de la operación del mercado y la iniciativa individual

Sin duda, un examen del proceso histórico a través del cual se modifican condiciones de pobreza es un componente necesario para definir programas en esta área. La ausencia de ese componente es precisamente uno de los factores que más debilitan los programas que analizaremos

Al explorarlos trataré de ver hasta dónde se explicitan procesos concretos que puedan llevar al logro de los objetivos de eliminación de la pobreza campesina y establecimiento de la equidad que esos programas definen como centrales. Me propongo comprender también si esos procesos son postulados como resultados directos de la operación del mercado o implican la operación de otros principios organizativos que vayan más allá de los mecanismos mercantiles

Como ya lo he señalado, CEPAL considera que la falta de una efectiva lucha contra la pobreza y compromiso con la equidad es uno de los defectos fundamentales aun de los períodos expansivos de la vigencia de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones. A la vez que reivindica los elementos fundamentales de su orientación, plantea que es necesario acentuar el compromiso con la equidad. Su propuesta de transformación productiva con equidad⁸ incorpora algunos de los enfoques que se han generalizado en la orientación neoliberal pero a la vez los sitúa en un contexto definido por preocupaciones y propuestas que difieren de las presentes en los planteos ajustistas hoy predominantes

Fajnzylber sintetizó similitudes y diferencias entre la propuesta neoliberal y la de CEPAL⁹. Para él, las similitudes consisten en la aceptación de la urgencia de introducir cambios en el manejo económico, en la importancia que se otorga a la inserción internacional, en la necesidad de modificar el papel del Estado y en la aceptación de la importancia de cautelar, dentro de ciertos márgenes, los equilibrios macroeconómicos. Pero para él estas similitudes son de forma y sólo

LC/G 1488/Rev 1, Santiago de Chile, 8 de febrero de 1988, pp 49-50. El tema está desarrollado y discutido en WOLFE, Marshall «Perspectivas sobre la equidad», en *Revista de la CEPAL*, N° 44. Santiago de Chile CEPAL, agosto de 1991, pp 21-38

7 HIRSCHMAN, Albert *The Rethoric of Reaction*. Cambridge, Mass. The Belknap Press of Harvard University Press 1991

8 CEPAL *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. NN UU / CEPAL, 1990

9 FAJNZYLBER, Fernando «La CEPAL y el neoliberalismo. Coincidencias y discrepancias» Un reportaje de Fernando Fernandez, en *Industria y Desarrollo*, año 3, N° 10. Quito, 1991

aparentes, pues las diferencias son fundamentales y de contenido en el caso de CEPAL se atiende a las peculiaridades del desarrollo latinoamericano, se incorpora la equidad como necesaria para la competitividad, se ve al progreso técnico como central, se busca auténtica competitividad internacional basada en el progreso técnico y no en los salarios bajos o los recursos naturales, se reconocen las especificidades sectoriales y la necesidad de articulación, se valora el papel del Estado en una concertación público-privada y se ve a los equilibrios macroeconómicos como condición necesaria pero no suficiente

A este contraste, que un miembro de CEPAL establece entre su orientación y la neoliberal, creo que vale la pena agregar otros rasgos que distinguen a la propuesta de CEPAL de otras propuestas reformistas. Es claro que CEPAL sigue otorgando significación al desarrollo de una diversidad de ramas industriales, otorga importancia al mercado interno, considera necesarias medidas de redistribución progresiva del ingreso y valora la austeridad en el consumo de los sectores de más altos ingresos. Vale la pena señalar que si bien plantea repetidamente los efectos negativos de la deuda externa y busca formas de neutralizarlos, no tiene centralidad un problema que en alguna época fue el defintorio de la personalidad de CEPAL: el de la asimetría en los intercambios comerciales¹⁰

En la reflexión de CEPAL, el objetivo de equidad tiene que ver sobre todo con la eliminación de las formas extremas de pobreza en el establecimiento de niveles mínimos a ser respetados. En un trabajo reciente marca claramente la diferencia entre este concepto de equidad y otros que pueden acercarse a la idea de igualdad¹¹

El punto nodal que incorpora el objetivo de equidad dentro del planteo económico es el de la centralidad de progreso técnico que genera la oportunidad de igualar las productividades así como también la necesidad de elevar la capacitación y las condiciones de vida de los trabajadores, sean estos dependientes o independientes¹²

10 HIRSCHMAN A «Ideologies of Economic Development in Latin America», pp 3-42, en Albert Hirschman, editor *Latin American Issues Essays and Comments* Nueva York The Twentieth Century Fund, 1961

11 CEPAL *La equidad Enfoques teóricos y sugerencias para su estudio* LC/R 955 Santiago de Chile, diciembre de 1990. Ver también CEPAL *La equidad en el panorama social de América Latina durante los años 80* (Ed 1991) LC/G 1686, Santiago de Chile, 31 de octubre de 1991

12 La principal fuente para la exposición que sigue es el ya citado libro *Transformación productiva con equidad*. Lo hemos complementado con la consulta de los siguientes documentos, también de la CEPAL: *El desarrollo de América Latina y el Caribe Escollos requisitos y opciones* LC/G 1440 (Conf 79/3), 18 de noviembre de 1986. Material discutido en la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, México, D F 19 de enero de 1987, *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación* (LC/G 1488/Rev 1), Santiago de Chile, febrero de 1988, *El desarrollo social en*

Al mismo tiempo, este programa económico implica la eliminación de distorsiones, de sesgos que perjudicaban a sectores o capas, en tanto incluye la eliminación del sesgo antiagrario y de aquel contra la pequeña y mediana empresa

No obstante, CEPAL admite que el logro del objetivo fundamental de homogeneización de las productividades y mejora de las condiciones de sectores postergados llevará un tiempo, probablemente más de una década, durante la cual serán necesarias dos tipos de medidas por un lado, medidas de protección de capas populares perjudicadas y, por el otro, medidas que le vayan permitiendo a algunas de estas capas tener acceso a recursos que necesitarán para poder participar de los frutos del progreso técnico. La participación de los sectores populares en estos cambios estará garantizada por las facilidades que se otorgarán para su organización

Quiero subrayar dos componentes centrales de la propuesta que requieren revisión crítica: la idea de la homogeneización de las productividades en la sociedad en su conjunto, y la idea del funcionamiento de un mercado del que se eliminan los sesgos que perjudican a los participantes de menor poder relativo. Veremos que esos componentes son compartidos por otras propuestas, las que incluso les dan más relieve

En este marco general, los problemas del campesinado aparecen destinados a resolverse a través de dos vías: por un lado, su acceso como productores a las posibilidades generadas por la transformación productiva, pues ya capas campesinas han demostrado su capacidad de competir en el mercado y, por el otro, su acceso como trabajadores sindicalizados a los beneficios de ocupaciones de mayor productividad. Junto a esta perspectiva, que se presenta en *Transformación productiva*, se señala en otros trabajos cepalinos que la crisis de los años ochenta crea una situación particularmente precaria para vastas capas rurales. Se vuelve dudoso que se pueda disminuir la población rural con absorción del excedente en otros sectores, y si bien la «ruralización» de actividades industriales es considerada importante solución para el problema del empleo rural, en el momento actual sólo puede ser vista como solución de largo plazo

CEPAL considera que el apoyo a la agricultura campesina ha mostrado ya resultados promisorios, a la vez que debe tenerse en cuenta que esas unidades «son capaces de generar una mayor oferta de alimentos básicos por unidad neta de requerimientos de insumos importados (y) se prestan a un mayor componente de empleo por unidad

de producto generado» No obstante, se subraya la necesidad de distinguir entre los «productores con tierra de calidad o cantidad suficiente, limitados principalmente por falta de acceso a insumos modernos, financiamiento y mercados», en cuyo caso «se podrían obtener resultados a corto plazo estableciendo los mecanismos que aseguren dicho acceso», y aquellos con «tierras de cantidad o calidad insuficiente () aun si se aplicara la tecnología disponible» Para estos últimos «el reparto agrario, el mejoramiento de los suelos y la inversión en pequeñas obras de riego, así como la búsqueda de nuevas técnicas que eleven la potencialidad productiva de estas unidades, junto con una política de subsidios al consumo en la fase de maduración de las medidas anteriores, constituirían ejemplos de acciones posibles» Para los trabajadores sin tierra se sugiere apoyo a la sindicalización y su ocupación como ejecutores de obras públicas en beneficio del grupo territorial al que pertenezcan o su participación en actividades artesanales¹³

CEPAL señala explícitamente que las condiciones se han vuelto más favorables para mejorar la situación de las masas agrarias en tanto estas han pasado a representar un porcentaje minoritario de la población en toda América Latina¹⁴

Surge naturalmente la pregunta acerca de cuáles son los factores que pueden llevar a la adopción de las medidas que aseguren la efectiva puesta en práctica del componente de equidad de la propuesta

Más allá de la fuerza del compromiso moral con la equidad, CEPAL subraya factores de carácter económico y político que hacen esperable la adopción del componente de equidad Tal como menciona Fajnzylber en la referencia citada, se considera que la competitividad requerida por la propuesta sólo puede basarse en la elevación del nivel de vida Además, se hace referencia también a la conveniencia de contar con un amplio mercado interno Podría plantearse que estas son necesidades internas de la propuesta Pero la posición de CEPAL es fuerte en este sentido en tanto se basa en la idea de que otras variantes más excluyentes no pueden tener éxito en el desarrollo y en algún caso parecería que ni aun en la obtención de la estabilidad económica CEPAL no discute siquiera la posibilidad de que la competitividad se obtenga elevando el nivel de vida de sólo una parte de la población que

13 CEPAL *Restricciones*, ob cit , pp 51 y 56-57 Existe cierta disparidad de tono entre las referencias de este trabajo a lo que llaman estratos populares rurales, definidos como uno de los sectores que requieren especial apoyo, y la visión de *Transformación productiva* que acentúa más las perspectivas de incorporación

14 Vale la pena señalar que CEPAL incluye en su análisis algunas referencias a la cuestión demográfica, si bien sería necesaria una mayor integración de los problemas del crecimiento poblacional en cuanto a las perspectivas de incorporación Es notable la ausencia o casi ausencia de este aspecto en las discusiones del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

es la que reciba la capacitación requerida por el cambio técnico. Además de los factores económicos, los factores políticos imponen también la necesidad de adoptar una propuesta con un fuerte componente de equidad, el actual compromiso con la democracia, así como también el riesgo de estallidos sociales que desestabilizarían cualquier régimen.

Por detrás de todos estos aspectos coadyuvantes se señala también la vigencia de un principio de evolución social que es visto como inescapable: la sociedad moderna requeriría una población capacitada y con niveles de vida altos.

Queda siempre la pregunta acerca del proceso que podría llevar a que estos imperativos de un exitoso desarrollo se impusieran, acerca de las fuerzas sociales que podrían imponer esta línea de reestructuración. CEPAL, a diferencia de otros organismos internacionales, enfoca este tema. No obstante, no parece haber adoptado una interpretación unívoca de la cuestión. Una respuesta es que esta propuesta se impondrá a través de un proceso general de concertación social. La segunda respuesta nos lleva algo más allá, pues podría permitirnos responder a la pregunta acerca de cómo se llegará a ese proceso de concertación social. Para CEPAL, los efectos negativos de la década del ochenta han puesto a los sectores populares y de clase media en una posición tan comprometida que existe la posibilidad de que estén dispuestos a hacer sacrificios de corto plazo para que se actualice la única propuesta que puede resolver sus problemas. Algunas fracciones de capas dominantes estarían dispuestas a unirse a este esfuerzo, en particular las exportadoras, si bien habría que esperar la oposición de fracciones poderosas que han desarrollado la capacidad de defenderse y aun de acrecentar su riqueza y su poder en períodos de crisis económica. Finalmente, existen también en CEPAL ciertas indicaciones que podrían hacer pensar en el papel decisivo de gobiernos ya comprometidos con esta visión aun cuando son carentes de un fuerte apoyo social.

Por detrás de la confianza en la adopción de esta propuesta hay un elemento clave de interpretación de la actual coyuntura. Para CEPAL, la dura y errónea etapa del ajuste de los ochenta ha quedado atrás. Se habrían superado ya las antinomias que enfrentaron a los propugnadores de modelos de desarrollo hacia adentro y neoliberales, tales como la oposición entre mercado interno y externo o entre Estado y mercado, y esto se debería a una comprensión de las limitaciones de las dos experiencias históricas correspondientes a esas orientaciones, las cuales hoy ya estarían cerradas.

Esta interpretación del momento actual redondea y fundamenta la imagen optimista que la posición de CEPAL propone. Señalemos, sin embargo, que CEPAL acepta la existencia de contraposiciones tales como aquella entre equidad y eficiencia que pueden aparecer como

dilemas y generar conflictos, pero que, tal como decimos, estarían en vías de superación

Al pasar de las propuestas de CEPAL a las del IICA, encontramos elementos comunes con la propuesta de CEPAL, pero también diferencias y, sobre todo, una concentración en la cuestión agraria que lleva a explicitar imágenes y visiones de la situación campesina. Estas imágenes alcanzan especificidad tomando en cuenta no sólo los pronunciamientos oficiales de la entidad sino también una serie de trabajos encargados y publicados por el IICA y realizados por importantes especialistas de trayectoria progresista como Osvaldo Barsky, Fausto Jordán y sus colaboradores, Manuel Chiriboga, Fernando Calderón y Diego Piñero y Alain de Janvry y sus colaboradores¹⁵

Las formulaciones a que nos referimos han surgido del IICA durante el período en el que Martín Piñero ejerció la dirección. El tema de la equidad ha recibido mayor atención en formulaciones más recientes. Estaba incluido en los materiales de la reunión de ministros de Agricultura en Ottawa pero aumentó su peso en la formulación ofrecida en la reunión de Madrid, donde se planteó el objetivo de una modernización incluyente, ampliada y sostenible de la agricultura.

En el caso del IICA, al estar su planteo centrado en la reestructuración de las economías latinoamericanas a partir de la agricultura, ve en esta nueva centralidad del agro una oportunidad para mejorar la situación de los campesinos. «La modernización y diversificación de la agricultura debe constituir un elemento central de las estrategias de reactivación económica y desarrollo de nuestros países, los aumentos en productividad que esa modernización significa y la distribución amplia de sus frutos, representan la base firme de una opción de desarrollo económico con un riguroso efecto multiplicador sobre el resto de la economía y con una influencia benéfica inmediata sobre el conglomerado más amplio de pobres e indigentes que precisamente

15 Los documentos oficiales del IICA a los que nos referimos son IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (Ottawa) *Reactivación agropecuaria una estrategia para el desarrollo* San José de Costa Rica IICA 1987, X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (Madrid) *La agricultura de América Latina y el Caribe* San José de Costa Rica IICA, 1992

Los documentos solicitados por IICA a especialistas a los que nos referimos son los siguientes: Fausto Jordán compilador *La economía campesina Crisis reactivación y desarrollo* San José de Costa Rica IICA, 1989, que incluye como parte 2 Alain de Janvry y otros «Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe», como parte 3 Fausto Jordán y otros «La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario» y, como parte 1 un documento escrito por Osvaldo Barsky y reproducido con algunas ampliaciones en BARSKY Osvaldo *Política agraria en América Latina* Buenos Aires Imago Mundi 1990 También CALDERÓN, Fernando, Manuel CHIRIBOGA y Diego PIÑERO *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe* San José de Costa Rica IICA 1992 Serie Documentos de Programas, N° 28

vive en la zona rural »¹⁶ La idea de agricultura ampliada está referida al desarrollo de circuitos agroindustriales que se constituirían en el eje de punta del nuevo desarrollo latinoamericano¹⁷ La agricultura se habría ganado la posibilidad de cumplir un papel central a través de su mayor capacidad de resistir los embates de la crisis y de sus posibilidades en un contexto marcado por la importancia de las exportaciones No obstante, vale la pena señalar que IICA no deja de advertir acerca de las limitaciones que resultan del proteccionismo y los bajos precios, en particular para los productos tradicionales de exportación, y que recientemente ha incorporado a sus principios básicos la noción de agricultura sustentable que también implica la aceptación de ciertas limitaciones a la expansión Es a través de la noción de agricultura incluyente que hace entrar en juego la necesidad de mejorar la condición campesina e incorporar al campesinado a un orden democrático En los planteos del IICA, si bien se hace notar la importancia del papel del Estado, se realiza un esfuerzo por remitir al mecanismo de mercado áreas tales como ciertas cuestiones ambientales y tecnológicas tradicionalmente vistas como terreno fundamentalmente estatal El Estado desempeñaría un papel importante en áreas de ese tipo, generando las condiciones para que los precios pudieran reflejar la utilidad social de esas actividades Nos acercamos así a un enfoque que desempeñará un papel central en varias propuestas asociadas al IICA el de la confianza en la capacidad de generar mercados desprovistos de distorsiones y capaces de moverse con precios que reflejen valores sociales

No obstante, se plantea que los beneficios que pueden resultar para capas campesinas en un plazo más largo no pueden llevar a dejar de lado que el «sesgo favorable al sector agroexportador y de agricultura comercial puede afectar al sector de agricultura tradicional si no se prevén medidas compensatorias»¹⁸ Se necesitan además «sistemas específicos de incentivos que le permitan al sector campesino incorporarse gradualmente al proceso de modernización y sus beneficios, lo cual constituirá la única vía estable para superar su situación de marginación actual» «El sector público tiene aquí un papel preponderante, tanto en la generación de tecnologías apropiadas como en las metodologías de trabajo que () aseguren la difusión y adopción de las tecnologías resultantes » Estos análisis están ligados a la imagen de una agricultura latinoamericana caracterizada por un nuevo dualismo que sustituye al dualismo latifundio-minifundio el dualismo entre agricultura comercial y agricultura tradicional o campesina¹⁹ Para el sector de agricultura campesina se necesitarían «sistemas de precios

16 IX Conferencia, ob cit , p 238

17 X Conferencia, ob cit , p 144

18 IX Conferencia, ob cit , p 19

19 Ibidem p 137

específicos que le permitan incorporarse gradualmente a la agricultura comercial y, de ese modo, a los beneficios de la tecnificación» Esto implica un papel activo del Estado y una desviación transitoria con respecto a los mecanismos del mercado Para lograr esta incorporación es necesario el acceso a recursos, incluyendo el recurso tierra Hay también alguna referencia a posibilidades abiertas por tecnologías manejables en escalas pequeñas de producción En Madrid recibe mayor atención el tema de la estratificación dentro del campesinado, que trae consigo la referencia a la necesidad de generar empleo rural no agrícola para solucionar los problemas de pobreza de algunas de las capas campesinas

Los documentos de 1991 amplían la consideración de la articulación de la agricultura con el resto de la economía Mientras en los de Ottawa se habla de sesgo urbano destinado a beneficiar a las poblaciones de las ciudades, en Madrid se habla ya de políticas que generaron también pobreza urbana El imperativo de la democracia («la democracia liberal») aparece subrayado y conectado con la necesidad de la concertación social Al mismo tiempo que se presta más atención al conjunto de la economía y la sociedad, se reafirma el papel central de la agricultura ampliada

En el caso de estos materiales del IICA no hay discusión acerca de las fuerzas sociales que pueden empujar al cambio Se parte de la fuerza del ya mencionado doble hecho del fracaso de la estrategia sustitutiva, por un lado, y de la mayor capacidad de la agricultura de responder a la crisis unida a su potencialidad en un mundo en el que las exportaciones tienen un papel decisivo, por otro Las razones económicas por las cuales la agricultura campesina ha de incorporarse al sector moderno no están explicitadas eso aparece como un objetivo indiscutido, y en la reunión de Madrid se lo conecta con las exigencias de la democracia

Algunos de estos temas son desarrollados en los trabajos encargados por el IICA a varios especialistas

Tanto el trabajo de Barsky como el de Jordán y otros plantean la necesidad de políticas específicas de crédito y acceso a recursos para los sectores campesinos Barsky enfatiza la capacidad de vastas capas campesinas de aprovechar oportunidades de mercado y competir Señala la importancia de la participación del Estado no sólo en la eliminación de sesgos sino también en acciones que van más allá de ese límite y, en particular, como coordinador de la vasta red de organismos internacionales y no gubernamentales presentes en el sector agrario Incorpora, así, un tema no presente en otros análisis el de la importancia del Estado como Estado nacional Jordán y otros, por su parte, advierten acerca de la presencia persistente de la extracción de excedentes al campesinado, si bien señalan que una más intensa vinculación con el mercado les puede ser beneficiosa

El trabajo de De Janvry y otros trata de aportar la visión de las posibilidades del sector campesino en una economía en que primen los mecanismos de mercado. Después de subrayar el crecimiento de la pobreza, señala que las soluciones al problema implican comprender la diversidad de situaciones campesinas y admitir que no todo el campesinado puede superar la pobreza a través de sus actividades como productor. No obstante, se señala que es posible pensar en proyectos «bancables» que puedan desarrollarse en el mercado, como proyectos de producción campesina, y también en la generalización de fuentes de ocupación para sectores campesinos a través de empresas competitivas. El logro de estos objetivos implica la eliminación de las distorsiones que perjudican a los campesinos y también a empresas dispuestas a instalarse en zonas agrarias. Esa eliminación de sesgos debería extenderse en algunos casos hasta dar acceso a tierra a través de reforma agraria y a reconocer como elementos de costo de la producción mercantil a la eliminación de daños ambientales y de problemas sociales que la solución del problema de la pobreza entrañaría. De cumplirse esos requisitos quedaría sólo una fracción necesitada de asistencia social: ancianos, niños abandonados, incapacitados y, en general, la población no empleable.

En ese trabajo se hace referencia a los procesos sociales que pueden llevar a la adopción del camino propuesto, si bien se admite que la reactivación económica puede darse sin los campesinos. Por un lado, se hace referencia a que muchos gobiernos latinoamericanos reconocen la necesidad de ese camino y se señala la influencia que tiene la preocupación por los estallidos sociales. Además, se tienen esperanzas en el papel de los nuevos movimientos sociales, cuya capacidad de logro se habría intensificado ante el debilitamiento del Estado y de los poderes centralizados, y se enfatiza la importancia de la participación y organización de los sectores populares.

El trabajo de Calderón, Chiriboga y Piñeiro incorpora a la discusión un importante elemento: el de la contraposición entre el tipo de sociedad en la cual los problemas de pobreza podrían ser resueltos y el de otros «escenarios» posibles y aun probables que incluyen elementos represivos y de exclusión. No analizan los procesos sociales que llevan a la instauración de uno u otro tipo de régimen. Ven la posibilidad de una sociedad en la cual el problema de la pobreza haya sido resuelto, basada en una economía construida a partir de la agricultura. Otorgan gran importancia al debilitamiento del poder estatal, sobre todo en su forma clientelística, como oportunidad para la expansión de la participación popular y ven como punto positivo de llegada una sociedad democrática e incluyente basada en la concertación social, en la cual la regulación estatal y la privatización han permitido eliminar sesgos perjudiciales para los sectores más débiles. El trabajo incluye una revisión de los cambios que han ocurrido en el agro latinoamericano,

la que da cuenta de modificaciones en sectores empresariales y en sectores campesinos y hace presente el papel que en algunas de esas modificaciones han desempeñado las luchas sociales

Si se dejan de lado las referencias a la posibilidad de caminos menos venturosos en algunos documentos de especialistas, la posición de ambas instituciones resulta fuertemente optimista en cuanto a la existencia de tendencias que llevan al establecimiento del tipo de sociedad que propugnan. Antes de entrar a discutir los problemas que este optimismo entraña, vale la pena confrontar esta visión con la presente en un trabajo de un sociólogo que es alto funcionario del gobierno chileno, Eugenio TIRONI, en colaboración con un especialista chileno de la OIT, Ricardo Lagos, publicado en la revista de la CEPAL²⁰. En este trabajo, centrado en las transformaciones sociales que caracterizan a la sociedad contemporánea, se nos presenta la imagen de una inescapable dualización de todas las sociedades, ricas y pobres. Aparece también el conjunto de las clases populares como debilitadas, fragmentadas y desorganizadas y sin posibilidad de reorganización en plazos más o menos previsibles. El proceso económico en curso es visto como inevitable y motorizado fundamentalmente por elites. Ese proceso económico y sus efectos dualizadores podrían dejar, sin embargo, espacio para algunas conquistas de tipo político, para avances de la ciudadanía pero no en el terreno de la incorporación plena a una economía próspera.

Encontramos aquí la contracara del optimismo anterior²¹. Lo que prima en este análisis es la inevitabilidad de las fragmentaciones que el ajuste involucra.

En el caso de las visiones de los organismos internacionales ese optimismo nos plantea una serie de cuestiones fundamentales para analizar el camino de las sociedades de América Latina y en particular de su agro. La especificidad de las organizaciones internacionales como productoras de materiales interpretativos requiere también atención, pero creemos que no afecta la legitimidad de las cuestiones que a continuación planteamos.

Entre esos temas se destaca la imagen de la homogeneización de la economía como futuro esperable. Esa visión, que considero ajena a la experiencia histórica y a lo esperable, genera el serio problema de suponer que para los sectores más débiles sólo hay que definir políticas de transición y que como resultado de esas políticas la igual

20 TIRONI, Eugenio y Ricardo A. LAGOS «Actores sociales y ajuste estructural», en *Revista de la CEPAL* N° 44 Santiago de Chile CEPAL agosto de 1991

21 En las condiciones aun más dramáticas del África también se ha señalado la coexistencia de un «afro-pesimismo» y un «afro-angelismo» en las propuestas para el periodo de ajuste. Cf BACH, D. C. «AvantPropos» en *Etudes Internationales* vol 22 Quebec junio de 1991

participación en los frutos del progreso técnico puede dejar descolocados, tal como sugiere De Janvry, sólo a discapacitados o a niños abandonados. Considero que, frente a tales enfoques, es fundamental retener el principio de la necesidad a largo plazo de políticas diferenciales. A propósito de este punto central cabría introducir la discusión del concepto de modernización y de las imágenes que lo acompañan, tarea que no realizaremos aquí²²

Ligado a este tema está el de la medida en que esa sociedad de productividad homogeneizada regirá su vida económica por los mecanismos del mercado. Hay aquí diferencias con la visión del IICA y, en particular, de algunos de los especialistas, por ejemplo De Janvry y otros y Calderón y otros, mucho más volcados a la confianza en el mercado, si bien teniendo presente siempre la función reguladora del Estado.

Esta esperanza en el papel civilizador del mercado nos lleva a otro problema central en estos planteos, que es el de la eliminación de los sesgos contra los sectores más débiles. Es curioso hasta qué punto no se discute en muchos de estos trabajos la dinámica que lleva a que haya distintos tipos de mercados, cuyas imperfecciones surgen de su propio funcionamiento.

La eliminación de sesgos está conectada con el papel de la concertación como forma generalizada de acción social. Verdad tan banal como la de la importancia del conflicto en la vida social no recibe la atención que merece, si bien en algún caso se hace referencia a la existencia de conflictos institucionalizados. Aun el tema de la reforma agraria se introduce como si fuera fácilmente integrable en un planteo exclusivamente concertado²³. Queda como tema importante a explorar el de la posible fuerza de la lucha contra la pobreza como compromiso moral. Sería útil una comparación con la lucha contra la esclavitud.

Las propuestas se plantean como modelos que incluyen desde el comienzo y en su estructura misma componentes que llevan a la equidad y a la eliminación de la pobreza, tales como los componentes antis sesgos, y también medidas de compensación. Una incógnita que queda planteada es la del peso relativo de esos dos tipos de componentes frente a los componentes sin duda centrales que tienen que ver con la reactivación de los sectores capitalistas más concentrados. La experiencia reciente de ajustes teóricamente pro-agroexportadores que

22 Cf MURMIS M y S FELDMAN «Posibilidades y fracasos de las clases medias según Germani», en J R Jorray y R Sautu, compiladores *Después de Germani. Exploraciones sobre estructura social de la Argentina* Buenos Aires Paidós, 1992, y NUN, José «La democracia y la modernización 30 años después», en *Desarrollo Económico*, vol 31, N° 123, octubre-diciembre de 1991.

23 Cf como ejemplo de las dificultades políticas que debe enfrentar la reforma agraria, GOMES DA SILVA, José *Caíndo por terra. Crises da reforma agraria na Nova República* Sao

sobrevaloran la moneda local y afectan a diversas capas agrarias merecerían consideración más explícita, así como también los nuevos sistemas de prebendas generados por el Estado privatizador²⁴

No queda claro entonces cuál es el grado de centralidad de los componentes antipobreza en los modelos, ni cuáles serán los factores que llevarán a que esos componentes se actualicen. Se nos plantea una situación futura que habrá resuelto contradicciones y en esa situación futura la homogeneización de las productividades y el funcionamiento no distorsionado del mercado aparecen como aspectos cuya posible actualización no está fundamentada. Queda abierta a la vez la pregunta por la elección valorativa que se hace a propósito del mecanismo mercantil.

Esa elección valorativa, así como el optimismo, absoluto o relativo, acerca de la equidad y la eliminación de la pobreza en los esquemas de reestructuración propuesta, son un fenómeno importante en la historia de las ideas latinoamericanas, ligado a cambios ideológicos significativos²⁵

Los procesos en curso en el mundo actual constituyen un marco por todos conocido para tales cambios. Mencionaré dos motivos que en algunos casos contribuyen a definir la dirección del cambio de orientación. En el caso de quienes mantienen un compromiso con la creación de una sociedad justa se hace fuerte la necesidad de encontrar dentro del camino actual elementos positivos que justifiquen cierta esperanza, en momentos en que no se cree en transformaciones radicales. Así como en el caso del agro, se busca, por ejemplo, en el

Paulo Busca Vida, 1987 *Y sobre la tendencia a destruir las existentes* cf MACKINLAY, Horacio «La política de reparto agrario en México (1917-90) y las reformas al artículo 27 constitucional», en A. Massolo y otros *Procesos rurales y urbanos en el México actual* México UAM Iztapalapa, 1991, y EGUREN, Fernando «Sociedad rural. El nuevo escenario» en *Debate Agrario* N° 13 Lima CEPES, enero-mayo de 1992.

24 Este fenómeno tan central en la Argentina, tiende a acompañar los fenómenos de privatización. Cf. por ejemplo, AKINOLA Olufemi A. «State and Rural Transformation in Nigeria. Retrospect and Prospects» Documento presentado al XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas Buenos Aires julio de 1991. Una temprana revisión de efectos del ajuste sobre el sector agropecuario puede verse en GARRAMÓN, C. y otros *Ajuste macroeconómico y sector agropecuario en América Latina* Buenos Aires IICA, 1988.

25 Un ejemplo de estos cambios es el de uno de los autores que aportan a IICA, De Janvry quien señalaba a comienzos de la década del ochenta el carácter ideológico y ocultador de las esperanzas de expansión de la producción campesina, en un mundo en el cual se iban delimitando claramente en el campo las clases fundamentales del enfrentamiento propio del capitalismo: los proletarios y los capitalistas. DE JANVRY Alain «Social Differentiation in Agriculture and the Ideology of Neopopulism», in Frederick H. Buttel y Howard Newby, editores *The Rural Sociology of the Advanced Societies. Critical Perspectives* Montclair and London Allanheld Osmun and Croom Helm 1980. Cf., por ejemplo, pp. 165-

cambio industrial elementos de recalificación de la mano de obra que pueden llevar a una sociedad cualitativamente superior²⁶

En el caso del agro latinoamericano se ha agregado también un factor que procede de ciertos cambios de visión en cuanto a la naturaleza del campesino. Luego del predominio de enfoques que veían al campesino como incapaz de adoptar conductas dinámicas en el mercado, se ha puesto de manifiesto en varios estudios la existencia de un gran dinamismo campesino²⁷. Algo similar ha ocurrido con la visión acerca del agro en su conjunto. La combinación de estos dos cambios ha llevado, en algunos casos, a exagerar el dinamismo confiando en la capacidad mercantil de algunas capas campesinas y en la capacidad de los circuitos agroindustriales y de las actividades rurales no agrícolas de resolver el problema de las otras capas.

Una mayor atención a los procesos históricos a través de los cuales el agro cambia y las ideas se reformulan debería permitirnos no saltar de modelo en modelo y aun de estereotipo en estereotipo y acercarnos a la comprensión de los procesos sociales que efectivamente ocurren y de las trabajosas posibilidades de efectuar cambios.

6 «Today the world capitalist system is highly integrated, the two essential classes of capitalism are the dominant –although certainly not exclusive– forms of social organization and the monopolization of production has created economies of large scale. Individual economic entrepreneurship and self-employment have become clichés more than realities. Yet, the neopopulists suggest rolling back the clock to a Jeffersonian agrarian petty-bourgeois society () The mythical reproduction of the ideology of the family farm serves the apology of hiding the real economic and social class structure with its deeply antagonistic economic and political contradictions. The defense of rural welfare can no longer obtain via the petty bourgeois that has today, outlived its capacity for social change. Progressive forces lie elsewhere –in the formation of a growing rural and urban proletariat with an ultimate communality of interests.» Sin duda, más que formulaciones generales lo que se necesita es un análisis de las condiciones que hacen posible una u otra vía de desarrollo capitalista y sus posibles combinaciones. El mismo autor discute esto en un libro de comienzos del ochenta. DE JANVRY, Alain *The Agrarian Questions and Reformism in Latin America*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1981. Otra discusión del tema puede verse en MURMIS M. «El agro serrano y la vía prusiana de desarrollo capitalista», en O. Barsky y M. Murmis, compiladores *Ecuador. Cambios en el agro serrano*. Quito: FLACSO/CEPLAES, 1980.

26 Block, Fred *Postindustrial Possibilities. A Critique of Economic Discourse*. Berkeley: University of California Press, 1990.

27 Debo agradecer a David Lehman la oportunidad de haber participado en el estudio de una situación en que ese dinamismo funciona así como también tantas ideas al respecto que aportó en nuestras discusiones y en el trabajo del proyecto.