

Estado y desarrollo agrario en Centroamérica*

Guillermo Molina-Chocano y Diego Palma

Introducción

Los autores de esta ponencia constituyen un Equipo en el Área "Estado y Políticas Públicas en Centro América", del Programa de Ciencias Sociales del C.S.U.C.A.

El equipo en torno al objeto arriba enunciado se conformó a principios del presente año, y nuestro trabajo se plasmó en un primer documento que fue presentado en el III Congreso Centroamericano de la Sociología, que se llevó a cabo en Tegucigalpa, Honduras, durante el último mes de abril¹.

Esta presentación al Seminario de Reforma Agraria en América Latina² debe entenderse en el contexto de la otra, arriba aludida que, por tanto, merece aquí una rápida explicación.

Nuestro centro de interés es el Estado y, concretamente, el Estado Centroamericano de los últimos años.

Si nos dejamos llevar por las apariencias, se tratará de un Estado que ha dejado atrás el viejo caudillismo personalista del tipo que fue común en la región, hasta entrada la década de los cuarenta, pero que, sin embargo, mantiene rasgos predominantemente autoritarios. Es un Estado desarrollista, pero que controla duramente al movimiento popular; que, aunque se debe afirmar que representa los intereses de los sectores dominantes (y cómo podría ser si no), no parece recubrir exacta y mecánicamente cada uno de los proyectos en que se reconocen las diversas fracciones de esos sectores.

* Este trabajo corresponde a la ponencia presentada por sus autores al Seminario Latinoamericano sobre "Experiencias de Reforma Agraria y Políticas Estatales de Desarrollo", efectuado en el Campus de "CEDAL", Santa Bárbara de Heredia, Costa Rica, del 25 de Junio al 1° de julio de 1978, bajo los auspicios del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), la Fundación Friedrich Ebert de la República Federal de Alemania, y el Centro de Estudios "CEDAL".

¹ El avance que se discutió en el Congreso va a aparecer próximamente en Estudios Sociales Centroamericanos N° 21.

² Que habría de efectuarse en Santa Bárbara de Heredia, Costa Rica, 25-30 Junio, 1978.

Es un Estado que interviene crecientemente en la economía, pero de una manera mucho más directa que aquella estudiada por O'Donnell bajo la etiqueta de "burocrático-autoritaria". Un Estado que se preocupa de legitimar su imagen recurriendo a elecciones regulares (donde hay alto abstencionismo y constantes denuncias de fraude) y que, al mismo tiempo, mantiene aparatos de represión oficiales y paralelos³.

Hasta aquí seguimos las apariencias, interesa hurgar detrás de ellas y perseguir el carácter de este Estado, propio de países que están impactados por el capitalismo, pero en los que ese modo de producción se encuentra con múltiples obstáculos precapitalistas, que dificultan la imposición de una lógica "limpia", en términos del capitalismo "puro".

En nuestra investigación, las políticas públicas nos interesan en cuanto referentes significativos del carácter y de la actuación del Estado; entre el universo de políticas escogimos tres que se complementan y que la consideración histórico-estructural nos señaló como densamente significativas:

- a. Las políticas agrarias.
- b. La Planificación Nacional.
- c. La "modernización" del aparato del Estado.

El tema de políticas agrarias es el central en nuestra intención, en torno al cual - en esta etapa - se articulan y se organizan los otros; este privilegio proviene del hecho, tantas veces reconocido, que es el sector agrario el que básicamente establece la liga de la región con el mercado externo y, así, sustenta y condiciona la expansión de los otros sectores mediante distintos mecanismos de transferencias de valor.

Es en este punto que debemos apuntar que este Seminario de Reforma Agraria calza directamente con el interés que venimos desarrollando.

La estrategia metodológica, que explicamos latamente en el documento anterior a que hicimos alusión, consiste en determinar momentos en el proceso elegido (en este caso el proceso agrario) en que se agudicen las contradicciones, en que los distintos sectores involucrados asumen posiciones, en función de sus intereses, para intentar influir sobre la situación y que, por ende, esos distintos intereses que se articulan en cada sociedad como coincidencias o como choques, aparecen particularmente claros⁴. Este perfil de intereses, así explicitados, nos permite un código de lectura para comprender las políticas por medio de las cuales el Estado

³ Resulta evidente que la descripción de apariencias no corresponde al caso de Costa Rica. Antes de considerarlo como "un caso errático, una de las hipótesis que corre detrás de esta investigación es que, en todos los casos, se combinan elementos de hegemonía y elementos de poder (Gramsci) y que, en algunos casos, hay predominio de unos sin que estén ausentes los otros.

interviene en esa arena de contradicciones. Vale decir que el Estado no define sus políticas según la pura racionalidad técnica y en un vacío de poder y de presión, sino que interviene siempre en un juego de clases en contradicción y que esa política trata de manejar esa situación hacia el fortalecimiento de algunos intereses y el control de otros.

Dos prevenciones surgen como necesarias antes de terminar esta introducción.

Por todo lo dicho, no nos interesa en nuestra investigación, evaluar las políticas agrarias; no buscamos determinar su grado de éxito ni buscar los puntos de falla. Las políticas nos interesan en cuanto nos llevan hacia el Estado; no entendemos lo técnico como independiente de lo político, ni lo político como separado de lo técnico, solo que - por la intención del estudio - nos interesa entrever lo político a través de lo técnico.

Segundo: La investigación que intentamos reviste carácter regional. Nuestra tarea desde el CSUCA se complementa con investigaciones locales que siguen igual estrategia en los distintos países del área; con esto buscamos indicar lo que presenta este documento, preparado por el Equipo Central, son las tendencias generales comunes a las condiciones del conjunto de la región. Corresponde a cada investigación local levantar la información de los casos concretos y apuntar aquellos aspectos que se apartan de las tendencias generales; ahí se apunta hacia el relevamiento de las condiciones particulares de cada realidad concreta (los niveles de desarrollo de la lucha de clases en cada sociedad concreta) y las particulares medidas políticas que se deciden.

Las políticas agrarias en Centroamérica

1. Hoy día se sigue hablando de Reforma Agraria (R.A.); se ha remozado la etiqueta y se la vuelve a colocar en el orden del día, en algunos casos, con cierta ilusión de que ahora si se pueda realizar la expectativa, muchas veces no cumplida, de los años 60. Hay una apariencia de que la coyuntura se repite, Carter sería el nuevo Kennedy, como si el carrusel de la historia pudiera haber dado una vuelta completa en redondo y las mismas figuras acartonadas hubieran vuelto a aparecer nuevamente.

Sin recurrir a los comentarios, irónicos pero profundamente serios, que "El 18 de Brumario" dedica a este tipo de situaciones, debemos afirmar que la Reforma Agraria es una "política" y que, por lo tanto, ella se define y se intenta en una coyuntura determinada.

⁴ El politólogo argentino Oscar Oszlak denomina a esta situación "cuestiones". Aunque diferimos en algunas apreciaciones conceptuales con Oszlak; tanto las conversaciones con él como las lecturas de sus trabajos nos han resultado particularmente iluminadoras.

Cfr. Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell **Estado y políticas Públicas en América Latina, sugerencias para su estudio**, CEDES/GE CLACSO N° 4, Buenos Aires, 1976.

Tal coyuntura, para nuestros países, se define según un juego dialéctico en que intervienen los siguientes momentos⁵:

a) Las condiciones económicas-políticas de la acumulación en los centros capitalistas y, muy particularmente para nuestro caso, en Estados Unidos.

b) La traducción a nivel nacional que, en esas condiciones, tienen las solicitaciones de funcionalidad que el capitalismo hace a determinados aspectos de nuestras sociedades. Entendemos por traducciones, tanto los aumentos o cambios en la producción, como los desequilibrios que tales cambios generan y las medidas internas que se asumen para controlar o distraer esos desequilibrios.

c) El momento más particularizado que corresponde a las condiciones de reacomodo de las relaciones sociales entre las clases en el espacio de una sociedad concreta⁶.

En el caso que nos preocupa, la política de Reforma Agraria se define en un espacio coyuntural que, con relativa autonomía, recoge y traduce los ámbitos condicionantes más amplios; en este documento denominamos a ese espacio "cuestión agraria".

Queremos remachar que se frustra la voluntad de comprender la realidad de la política (y no quedarse enredado en su pura apariencia) al menos que se la lea en el contexto de la coyuntura (cuestión) en que se plantea. Esta afirmación apunta hacia una comprensión "política" de las políticas, que no son nunca medidas puramente técnicas que se apliquen igual en cualquier momento de la historia.

2. Conviene revisar rápidamente la coyuntura de los años 60 y la forma de plantearse entonces la "cuestión agraria".

2.1. Al final de la guerra de Corea (julio del 53), la economía norteamericana, que se había prolongado en la producción para la guerra desde la década anterior y fortalecido por todas las fabulosas concentraciones de capital y de avances tecnológicos a los que el conflicto la empujó, entra agresivo a inundar los mercados que las otras economías capitalistas, aún heridas, han dejado vacíos.

⁵ Sabemos que la caracterización que sigue es esquemática, y por momentos en exceso, pero ella no constituye el eje de nuestra preocupación sino sólo el telón de fondo sobre el cual se busca justificar el planteo.

⁶ Aquí, como en el documento anterior, seguimos a Liliana de Riz en la conceptualización de estos términos. Empleamos **sociedad concreta** para referirnos a un campo "relativamente autónomo de la lucha de clases" y **formación social** al "conjunto de todas aquellas sociedades concretas que han alcanzado un grado comparable de desarrollo del capitalismo"; aquí formación social se aplica a la región y sociedad concreta, a cada una de las sociedades nacionales. Cfr. Liliana de Riz: **Algunos problemas teórico-metodológicos en el análisis sociológico y político en América Latina**; Revista Mexicana de Sociología, N° 1. Enero-mayo 77, pp. 157-170.

2.1.1. Desde Lenin, se ha aceptado generalmente que el capitalismo deviene en imperialismo cuando la monopolización del capital, bajo el control del capital financiero, crea la necesidad para la acumulación internacional del capital; como anota el autor, se trata ahora de la exportación de capitales y no tanto de la exportación de mercancías propia del estadio anterior⁷.

Si bien la mayor parte de los capitales exportados desde Estados Unidos⁸, se destinó a países desarrollados (la tendencia fue más intensa en los capitales privados) y, si bien, en el monto de esas inversiones, disminuyó la proporción destinada a América Latina, el impacto fue evidente en la economía latinoamericana y fue rápidamente detectado por los estudiosos como un "nuevo carácter de la dependencia".

Theotonio Dos Santos anota así:

"Desde 1960 a 1967 las manufacturas llegan a constituirse en el principal rubro de inversiones norteamericanas en América Latina. En 1960 las manufacturas representan el 19% del monto global de las inversiones directas norteamericanas en América Latina, en 1967 las manufacturas llegan a conformar el 32% de esas inversiones pasando a constituir más que las inversiones en petróleo con una gran distancia respecto a otros sectores. Hay que considerar aún que muchas de las inversiones en "comercio y varios" pasan a ser complementarias de las inversiones industriales, lo que cambia substancialmente su carácter"⁹.

El capitalismo se ubica no tanto (no únicamente) en el tradicional sector agroextractivo, sino que se traspasa a la industria.

2.1.2. Esta política económica imperialista elabora su correspondiente expresión ideológica en el "desarrollismo".

En la clásica proposición de Rostow, las naciones hacen fila para emprender el "despegue" que - a través de la industrialización - les permite repetir los pasos del desarrollo que les marcaron los primeros países capitalistas¹⁰.

En la lógica desarrollista, la industrialización acarrea la "urbanización" y la "modernización" de la sociedad, se trata de un paso sociocultural entre dos socieda-

7

⁸ Según datos O.N.U., en el período 51-61, a Estados Unidos correspondió el 70% de la exportación de capitales a largo plazo. Citado por Pierre Jalée *El imperialismo en 1970...* Ed. Siglo XXI, México, 3a. Ed., p. 92.

⁹ Theotonio Dos Santos. *Socialismo o Fascismo, el nuevo carácter de la dependencia y el dilema de América Latina*. Ed. Periferia, Buenos Aires, 1972, p. 22.

¹⁰ Walt W. Rostow. *The Stages of Economic Growth, a non Communist Manifesto*. Cambridge University Press. Cambridge 1962.

des tipificadas en que se abandonan las pautas de comportamiento y las instituciones propias de la "sociedad tradicional" y adquirir las que corresponden a "sociedad moderna"¹¹.

Los desarrollistas no ocultan que el tipo "sociedad moderna" se entiende, históricamente, en una referencia al capitalismo desarrollado.

"Desde el punto de vista histórico, la modernización es el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales, económicos y políticos que se establecieron en Europa Occidental y en América del Norte, desde el siglo XVII hasta el siglo XIX"¹².

Por último, cuando se marca el énfasis sobre los actores de este proceso y destaca la importancia que tienen las denominadas "nuevas" clases medias, las ligadas al proceso de industrialización y de correspondiente modernización estatal¹³.

2.1.3. El instrumento político adecuado a esta posición fue la "Alianza para el Progreso"¹⁴. Estados Unidos se encuentra en una posición en que se obliga a luchar contra dos frentes en América Latina.

a) El progresismo, que deviene crecientemente antiimperialista.

b) Los gobiernos tradicionalmente amigos de Norteamérica y que son los más dictatoriales y reaccionarios en el continente.

La ALPRO consigue fondos para las tareas de "modernización" que legitimen a gobiernos democráticos y progresistas en su lucha contra el atraso y que, consecuentemente, levanten una alternativa que aleje de la tentación cubana.

La alianza, así como programas más, parciales que le precedieron, promovieron y respaldaron, a lo largo del continente, una serie de gobiernos civiles, desarrollistas y modernizantes que buscaron algunas medidas populistas y de participación popular controlada: desde el prototipo de Frei en Chile (el Chile demócrata-cris-

¹¹ Es el enfoque más sociológico: Cfr. B. Hoselitz **Sociological Factors of Economic Development**. Glencoe, The Free Press, 1960 y D. Lewer **The Passing of Traditional Society**. Glencoe, The Free Press, 1958. El representante más refutado de esta posición en América Latina es Gino Germani **Política y Sociedad en una época de transición**. Ed. Paidós. Buenos Aires, 1962.

¹² S. N. Eisenstadt. **Modernización, movimientos de protesta y cambio Social**. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1968.

¹³ John J. Johnson. **Political change in Latin America, The emergence of the Middle Sectors**. Stanford University Press, California, 1958.

¹⁴ El presidente Kennedy anunció la ALPRO el 15 de mayo de 1961, como se ha dicho en repetidas ocasiones, esa decisión no puede haber sido ajena al triunfo - y posterior orientación - de la revolución cubana. Resulta notable que sólo 33 días después de esta declaración se lanzó la frustrada invasión a Bahía Cochinos.

tiano fue el país que recibió más ayuda **per cápita** de las cuentas de la ALPRO), pasando por Frondizi en Argentina, Goulart en Brasil, Belaúnde en Perú.

La contradicción que atraviesa al reformismo desarrollista, antioligárquico en lo social, eleva las expectativas del movimiento popular, básicamente conservador en lo económico es incapaz de transformaciones que respondan a esas expectativas, son canales de tránsito hacia esquemas más consecuentes de dominación de clase (ya de derecha, ya de izquierda).

2.2. La "cuestión agraria" en el contexto desarrollista.

El desarrollismo no se interesa directamente por los incrementos de producción en la agricultura de los países subdesarrollados: desde fines de la guerra, Estados Unidos y Canadá, se encuentran en una plétora de alimentos que los lleva a almacenar granos en cuanto depósito pueden encontrar; el gobierno americano está subvencionando a los **farmers** para que bajen la producción en el medio oeste, y, en 1954, el Congreso votó el P.L. 480, mediante el cual permite al gobierno entregar **stocks** de alimentos a muy bajo precio, en nombre de ayuda alimentaria. América Latina fue inundada de queso, harina, polenta, leche en polvo... donadas **by the people of the United States**.

Al proyecto desarrollista le interesan, básicamente, dos aspectos en el agro latinoamericano:

- a) La ampliación del mercado interno para la realización de las mercancías manufacturadas en las industrias nacionales de capital americano, para esto va a seguir los pasos clásicos de la penetración del capitalismo, destrucción de las relaciones precapitalistas (aparceros, colonos...) e incorporación de la masa campesina a la economía monetaria.
- b) Bajar la presión sobre la tierra y conseguir la paz social necesaria para la operación tranquila de los capitales norteamericanos que se han instalado en el continente; la reforma agraria cubana fue interpretada, por los más lúcidos entre los analistas del imperio, como una señal de advertencia: si las estructuras agrarias en Latinoamérica no eran modernizadas, surgía el peligro que la demostración del caso cubano moviera a la repetición.

Fue así como en la conferencia de Punta del Este, de 1961, se adoptan compromisos de parte de todos los países, tendientes a generar los cambios que eliminarán la tentación cubana. Desempeñó allí un papel preponderante el gobierno norteamericano, que en definitiva, obligó a ese compromiso como requisito básico para aspirar a la ayuda económica de la ALPRO¹⁵

"Es justamente a partir de ese momento, que todos los gobiernos latinoamericanos adoptan una ley que supuestamente debería ser de Reforma Agraria. La reali-

¹⁵ El 4 de febrero del 62, la O.E.A. excluyó a Cuba del sistema interamericano.

dad es otra, y lo que ocurre es que se adopta que, en grado mínimo o medio, se propongan transformaciones en la tenencia (colonización). Son creados organismos estatales encargados de aplicar esas leyes"¹⁶.

2.3. ¿A quién favorecería, en esa coyuntura, la política de Reforma Agraria?

Evidentemente el sector hegemónico de la alianza es el capital internacional que busca ubicarse en el sector industrial latinoamericano y su aliado más inmediato, el capital nacional.

Este sector, el hegemónico en la alianza, se ve favorecido por los créditos y las franquicias tributarias que le conceden, que significan transferencias de valor desde otros sectores, igual función cumple toda la infraestructura (camino, electricidad...) con que se lo favorece, además cuenta con medidas que aseguran una fuerza de trabajo barata y abundante y con precios altos (protegidos) para los productos manufacturados.

Indirectamente, incluye en la alianza, al pequeño capital nacional, para el que se amplía el mercado interno y que se aprovecha de la oferta de fuerza de trabajo barata, que inunda la ciudad; favorece también a los sectores de la burocracia nueva que emerge en la modernización estatal que constituyen el mercado más inmediato de los bienes de la manufactura nacional (electrónica, línea blanca, carros ensamblados localmente...).

Por último, la alianza pretendía cooptar al sector más agresivo del movimiento campesino, mediante la entrega de tierras y controlándolo por medio del crédito y la ayuda técnica, lo incorpora al sector que asegura el flujo de alimentos baratos al mercado interno.

¿A quiénes desfavorece la política de Reforma Agraria?

Teóricamente, a la oligarquía terrateniente quienes, en principio, serían los expropiados.

Al sector campesino no reformado que produce para el mercado interno; no es el favorecido por el grueso del crédito, ni de la infraestructura y debe producir a precios limitados para asegurar la reproducción barata de la fuerza de trabajo urbana.

¹⁶ Cfr. Francisco Barahona: **Poder Político, Reforma Agraria, Transformación estructural: el Caso de Costa Rica**. p. 5. La cita está tomada del "paper" presentado en el III Congreso Centroamericano de Sociología y constituye el capítulo VI, La Tesis Doctorado de 3er. Ciclo, presentada en la Universidad de París en 1977.

Al minifundista y al sector mayoritario del proletariado que nutre y constituye el ejército industrial de reserva que se establece en torno a las ciudades y rebaja el precio del trabajo¹⁷.

2.4. El efecto del desarrollismo en la región, se expresa privilegiadamente en el proceso y la institucionalización que se organizó en torno al Mercado Común Centroamericano¹⁸.

2.4.1. Desde la década anterior se habían iniciado pasos que llevaban a una creciente integración de algunos aspectos de las economías centroamericanas; son estas precondiciones las que son aprovechadas por la expansión imperialista variándola en beneficio de sus propios intereses y convirtiendo la integración económica en una zona de libre comercio, protegida de la competencia externa, pero con el capital norteamericano metido adentro¹⁹.

2.4.2. Los niveles de desarrollo de la lucha de clases, tanto en la formación social centroamericana como en cada sociedad concreta, precisan las características que asume la región, la "cuestión agraria".

¹⁷ Lo que queremos indicar es que las distintas funciones del agro respecto de la industria son contradictorias: entregar fuerza de trabajo vs. ampliar el mercado interno. En las condiciones de industrialización dependiente (sin que el modo de producción capitalista se articule en un circuito internacional de reproducción ampliada) siempre tiende a imponerse la función de fuente del ejército industrial de reserva. Cualquier Reforma Agraria en América Latina que se intente al margen de un proceso que busque la transformación estructural de la sociedad concreta en que esa Reforma Agraria se incluye, no puede sino plantearse la incorporación masiva de campesinado al mercado monetario sólo como un mito "motivador".

¹⁸ Respecto al impacto de la exportación de capitales norteamericanos, la formalización jurídica que se adoptó en la región bajo ese impacto y los efectos locales que produjo, hay amplia bibliografía. Cfr. R. Menjívar (Compilador). **La Inversión Extranjera en Centro América**. EDUCA, San José, 1975. y G. Molina Ch. **Integración Centroamericana y Dominación Internacional**. EDUCA, San José, 1974, así como la bibliografía citada en ambos textos.

¹⁹ Los jalones principales de la integración son los siguientes:

- El 16 de junio de 1951, se da la largada, al aprobarse la resolución N° 9, del IV período de sesiones de CEPAL, en México, que trató sobre la situación centro-americana.
- En 1952 se organiza el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, conformado por los respectivos Ministros de Economía y con Asesoría de CEPAL.
- Ese mismo año se abre un período de tratados bilaterales de liberación comercial, modalidad que predomina hasta 1958.
- El 58 se firmó el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, así como el Régimen de Industrias de Integración (ambos inspirados por CEPAL).
- En 1959 se establece un acuerdo de equiparación de gravámenes, que opera como barrera proteccionista para las importaciones desde fuera de la región.
- En ese mismo año, el presidente Eisenhower envía una misión para que estudie la posible cooperación de EE.UU. con la Integración Centroamericana. Se anunció un fondo de US\$ 100 millones que se usó para volcar las opiniones en contra de la orientación de CEPAL (después del triunfo de la posición de EE.UU., la cartera se redujo a 5 millones).
- El 6 de febrero de 1960 se firma el Tratado Tripartito de Asociación Económica (Guatemala, El Salvador y Honduras), inspirado en la posición de EE.UU. y que excluye las Industrias de Integración, permitiendo la ubicación de capitales según la "libre competencia".
- Entre 1961 y 1968, Estados Unidos inyectó \$ 634 millones en el proceso de integración.

Ligado a los bajos precios del café en la década 50 y a la ampliación de los mercados norteamericanos²⁰ se produce una diversificación de los productos agrícolas de exportación, incorporando a la gama el algodón, la carne, el azúcar y el arroz, productos para los cuales ya había experiencia de cultivo, pero no las condiciones antes aludidas.

Esto significa que, ya en los primeros años de la década, hay en la región un sector de burguesía rural²¹, moderno y emprendedor, capitalista y políticamente poderoso:

- Que provee el mercado norteamericano de productos agrícolas que allí son exóticos.

- Que representa el espacio más activo en la acumulación de capital. Parece ser que en toda la región, una parte significativa de los capitales industriales nacionales se originaron en el agro y las políticas que favorecen la acumulación en la industria no se podrían pensar en contra de los intereses de la agricultura de exportación.

Esta burguesía rural es socio importante en la alianza de poder, y puede imponer:

- El rechazo a la Reforma Agraria, frente a la ampliación del mercado interno por incorporación de amplios sectores campesinos a la economía monetaria, se prefirió la de los mercados nacionales ya establecidos.

- Ampliación del área de agricultura capitalista, invadiendo los sectores de economía familiar y constituyendo un amplio flujo de oferta de fuerza de trabajo que ha cumplido con los dos efectos tradicionales de rebajar los niveles salariales y bajar la capacidad de protesta del campesinado.

- Control represivo del movimiento campesino, el precarismo - consecuencia de la expansión capitalista - es reprimido a fuego y bala dondequiera se dé, incluso en tierras de latifundistas ausentistas por voluntad de controlar el efecto demostración.

²⁰ Como ejemplo muy transparente, tenemos la repartición que hizo EE.UU. de la Cuota Azucarrera Cubana.

En 1946, el 85% de las exportaciones de El Salvador, el 55.5% de las de Guatemala y el 45.5% de las de Costa Rica dependen del café; el caso de Nicaragua y Honduras, representa una variante distinta, 40 y 29% respectivamente de las exportaciones las constituyen el oro y la plata extraídos de minas que se están agotando.

²¹ A los empresarios productores de cultivos antes enumerados habría que agregar un sector de los cafetaleros. Concretamente un grupo de grandes productores que controlan los beneficios, operan como capital financiero y mercantil frente a los medianos productores, imponen las condiciones en el mercado local y realizan las entregas a los exportadores. En Costa Rica (1973) a 32.353 unidades de producción, corresponden 106 beneficios.

Resulta muy consecuente con este enfoque que fuera en Honduras, el país donde la burguesía rural era la más débil, donde se desarrollara el movimiento campesino más organizado y donde se haya realizado el único intento de Reforma Agraria en la región.

3. Analicemos ahora la década siguiente

Primero, una prevención para evitar rigideces cronológicas: tal como el Renacimiento no empezó en el siglo **XV**, sino que hunde sus raíces hasta la plenitud de la Edad Media, así lo que aquí denominamos década de los 70 es un proceso que se revela con claridad por esos años, pero que se puede, y se debe, perseguir hasta varios años más atrás.

Segundo, una orientación programática.

Vamos a seguir en esta sección un desarrollo paralelo al que diseñamos en la anterior.

3.1. Algunos rasgos que caracterizan este momento del capitalismo.

3.2. Cómo se define la "cuestión agraria" en este contexto.

3.3. Los intereses de las clases ante esta situación.

3.4. Cómo se realiza esta tendencia en la región.

3.1. Ya desde fines de la década pasada, el sistema capitalista entra públicamente en un momento de su estructuración, que se identifica como distinto del anterior. Para caracterizar este momento y penetrar su originalidad, vamos a referirnos a tres dimensiones, que no serán tratadas como problemática autónoma, sino en aquellos aspectos que interesan directamente en cuanto a marco de definición de la cuestión agraria.

3.1.1. Las multinacionales como 3a. economía.

3.1.2. La crisis del capitalismo.

3.1.3. La crisis de alimentos.

3.1.1. Lo que se ha dado en llamar la transnacionalización del capital es un proceso que ha preocupado a los analistas mucho antes del período a que estamos atendiendo, pero, como gusta decir a los norteamericanos, se estaba visualizando la parte superior del iceberg. Solamente la información de los últimos diez años, ha permitido recuperar las dimensiones y la significación del fenómeno. Si se habla de 3a. economía es para referirse al hecho de que la 3a. economía (economía multinacional) se conforma por la combinación de dos tendencias que, llegado a

un cierto grado de su desarrollo, se consolidan con independencia del simple imperialismo nacional a que aludimos en la sección anterior.

a) La tendencia a formar conglomerados entre firmas que operan en sectores diferentes de la economía. Esta tendencia produce encadenamientos horizontales y verticales y parece ser la cristalización extrema del proceso de integración de distintas formas del capital (financiero, industrial, comercial) en sectores diferentes de la economía.

b) La tendencia de los principales monopolios a transnacionalizar sus operaciones, tendencia esta que va más allá de la base de acumulación del imperialismo nacional; vale decir que un grupo monopolístico ejerce la mayoría de sus operaciones (producción, realización y acumulación de capital) fuera de su base nacional central.

En este sentido, las viejas compañías fruterías, que operan en el área desde fines del siglo pasado, no fueron, técnicamente, compañías transnacionales. Precisamente la transnacionalización se manifiesta en los cambios que sufre la United Fruit en este período²².

Si se empieza a hablar de 3a. economía, es porque el aumento de cantidad, impulsado por esta combinación de tendencias, ha dado un salto cualitativo y se apunta una realidad nueva, que opera de manera distinta en su articulación con otros sectores de la economía mundial.

Entonces se descubre todo el iceberg.

El valor de la producción de las multinacionales²³ en el extranjero sólo es superado por el de las economías nacionales de Estados Unidos y de la Unión Soviética.

El valor producido por las subsidiarias norteamericanas en el exterior fue de \$ 130.000 millones en 1968 (4 veces el valor de las exportaciones de EE.UU. en el mismo año). Las subsidiarias norteamericanas en América Latina controlan aproximadamente un tercio de la industria manufacturera y el conjunto de sus actividades representaba el 35% de las exportaciones continentales de ese año 68 (41% de los bienes manufacturados)²⁴.

Cabe agregar que las transnacionales tienden a conformar un subsistema, cuya área operacional no coincide con fronteras nacionales y cuyas decisiones se orien-

²² Cfr. D. Tobis. **United Fruit es not Chiquita**. NACLA, 1971.

²³ Aquí, por razones de redacción, vamos a emplear como sinónimos los términos "multinacional" y "transnacional", lo cual no es estrictamente correcto.

²⁴ O. Sunhel **Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina**. Trimestre Económico, México, abril-junio, 1971.

tan según una lógica que corresponde a este nivel de acumulación y circulación del capital.

Todo suma en que un grupo extremadamente concentrado (187 conglomerados a través de unas 10.000 subsidiarias que controlan 80% de la inversión privada americana en el extranjero) asume decisiones en términos de metas de producción, de tasas de crecimiento, porcentajes de reinversión que pueden afectar substancialmente a las economías "nacionales" de la mayoría de los países. Es el impacto potencial de estas macrodecisiones lo que transforma a las multinacionales en actores políticos.

La expresión del imperialismo de posguerra es una ampliación de la economía nacional de EE.UU.; vale decir que no hay contradicciones entre el capital de operaciones nacionales y el de operaciones extranacionales. Por la misma razón, no hay contradicciones, sino una perfecta simbiosis entre el Estado norteamericano (y sus proyectos políticos) y la empresa privada (y sus proyectos económicos): el Departamento de Estado, la AID, los **marines** y la United Fruit orquestan una armonización perfecta.

La política exterior de EE.UU. para la posguerra fue fijada por el presidente Truman en 1947, año en que EE.UU. extendió las fronteras de su seguridad hasta cualquier lugar donde, movimientos externos o internos, traten de imponer "regímenes totalitarios sobre pueblos libres"²⁵; entiéndase "pueblos libres" como libres para el ejercicio del capital y la expansión de la empresa norteamericana. La ALPRO es la formulación más coherente y total de esta íntima comunión de intereses (y personas)²⁶.

La transnacionalización de los intereses de la gran empresa monopólica - proceso al que hemos aludido más arriba - trae una gradual separación de coincidencias:

a) entre el capital multinacional y el capital doméstico en Estados Unidos.

b) Entre los intereses de las transnacionales y los planes de política interna-externa del gobierno de EE.UU.

En 1970, en franca ruptura con la doctrina Truman, Nixon declara: "(norte) América no puede - y no lo hará - concebir todos los planes, diseñar todos los programas, ejecutar todas las decisiones y asumir toda la defensa de las naciones libres del mundo"²⁷.

²⁵ Cfr. Discurso del Presidente Truman al Congreso 12/marzo/1947.

²⁶ En 1960, 41% de las mercancías financiadas por A.I.D., fueron compradas a la empresa norteamericana como efecto de préstamos amarrados; en 1969, cuando la producción norteamericana se tornó menos competitiva frente a la japonesa y alemana, el volumen del compromiso saltó a 99%.

²⁷ R.M. Nixon. **State of the World Message**, 1970. Meses antes, el presidente Nixon encomendó a una comisión presidencial un estudio a fondo de los Programas de Asistencia Externa, el documento resultante, conocido como Informe Peterson, recomendó una clara línea demarcatoria entre

Esta nueva política, denominada de **Low Profile** es percibida por la empresa transnacional como un quiebre de la identidad de intereses, John F. Gallagher, Junior vice-presidente del "Consejo de las Américas" lo expresó así en 1971:

"La rama ejecutiva del gobierno de EE.UU. ha indicado en numerosas ocasiones que está persiguiendo una política de **low profile** en América Latina y que esta política limita la capacidad del gobierno de EE.UU. para comprometerse por causa de las inversiones privadas estadounidenses en el extranjero. Sabemos, por ejemplo, que el gobierno de EE.UU. prácticamente no asumirá sanciones en caso de expropiación... Todo esto nos lleva a la conclusión que, en cuanto a protección de las inversiones privadas en América Latina, la comunidad empresarial estamos, literalmente, entregados a nuestra propia iniciativa"²⁸.

Expresiones de esta acción política "independiente" de las transnacionales fueron la acción de la I.T.T. en Chile y los sobornos de la Standard en Honduras, estos casos "anecdóticos" no son sino referentes empíricos de toda una política orquestada y muy poderosa para crear condiciones al capital privado en América Latina y que se ordena según los intereses de las multinacionales, en tratos directos con los gobiernos, y que guarda una relativa independencia respecto de las políticas del Departamento de Estado.

3.1.2. No nos interesa aquí entrar en un análisis de la crisis del capitalismo (no es el nudo del problema que estamos enfrentando) sino en aquellos aspectos - muy puntuales - en que se refiere directamente a una redefinición de la cuestión agraria en América Latina.

La crisis del sistema empieza en el año 66.

"Consideramos que la crisis actual del capitalismo se inició en 1966, con un período depresivo de largo plazo, el cual sucedió a un período de crecimiento económico sostenido entre 1940-45 y 1966"²⁹.

Las consecuencias de la crisis, en cuanto a nosotros nos interesa, es doble:

los programas de seguridad y los programas económicos, Cfr. L. Martins: **Politics of U.S. Multinational Corporations**, en J. Cotier y R. Fagen **Latin America and United States, the changing political relations**. Stanford University Press, California, 1974, pp. 376 y s.s.

²⁸ L. Martins, **op. cit.**, p. 379. "El Consejo de las Américas" es una asociación creada por David Rockefeller, que agrupa a 200 corporaciones que operan en América Latina, es una expresión de la propia iniciativa de las multinacionales que se independizan del gobierno de EE.UU.; la misma función de nuevo canal de creación de condiciones para la inversión privada lo cumple ADELA, que agrupa a 235 bancos y firmas industriales de EE.UU., Japón, Europa, representa a 23 países (incluye 5 latinoamericanos) y participa en más de 100 empresas en Latinoamérica.

²⁹ Th. Dos Santos. **La Crisis Capitalista: Carácter y perspectiva**, (documento de trabajo) SEPLA, México, junio 1977, p. 2. El autor se basa en cifras del P.N.B., precios al consumidor, precios de exportación y tasas de desempleo en ocho países capitalistas industrializados.

a) Se agudiza (sobredetermina) la tendencia a la contradicción entre los intereses del capital transnacional y el capital industrial doméstico de EE.UU. Medidas como el alza del precio del petróleo (1973) o la devaluación del dólar (Dic. 1971) afectan de modo diferenciado al capital multinacional y al doméstico y, de hecho, son medidas promovidas desde distintos lados.

Como se insinuó antes, esta contradicción provoca tensiones en el gobierno de EE.UU. y, en último término, un distanciamiento (relativo) de políticas con respecto de las multinacionales.

b) Uno de los efectos de la crisis, que afecta directamente al capital transnacional, es la disminución de la tasa de ganancias. El documento citado incluye un cuadro que muestra cómo las ganancias (como % del ingreso de las corporaciones) caen desde el 17.4% que alcanzaron en el 65 a 9.5% en el 70, 12.1% en el 73 y 11.0% en el 74³⁰.

En estas condiciones, resulta verosímil sospechar que el interés de las multinacionales en las naciones más pequeñas de América Latina no se define, básicamente, en términos de mercado, estos son demasiado reducidos, aun si fueran afectados por procesos de democratización; ese interés parece orientarse en función del bajo precio del trabajo que permite, exportando a mercados mucho más poderosos, sostener las tasas de ganancia³¹.

3.1.3. La crisis de alimentos guarda bastante independencia (en su génesis) respecto de la crisis general del sistema; sin embargo, se combina con esta para definir el perfil que asume la "cuestión agraria" en la década de los 70.

En el año agrícola 65-66 hay una notable disminución de excedentes de EE.UU. y Canadá y la primera de una serie de grandes sequías, esta azota a la India, la China, otros países asiáticos y algunos africanos.

La segunda gran sequía, se produce en el año 72-73; por ese mismo período, los cambios de corrientes marítimas y la pesca desmedida en los años anteriores, reducen dramáticamente el tonelaje de la pesca de anchoveta en la costa peruana (la mayor fuente de proteínas para alimentación de ganado, que debió ser remplazada por proteína vegetal y aumenta automáticamente la demanda de soya)³².

³⁰ Theotonio Dos Santos, *op. cit.*, p. 24.

³¹ Es así como este punto revierte sobre el anterior, hay numerosos ejemplos, que nos sacarían de nuestra línea de desarrollo, en que el gobierno norteamericano adopta políticas para defender el mercado doméstico y el nivel de empleo.

³² Cfr. A. Passos Guimarães. *El complejo agroindustrial*. Estudios Sociales Centroamericanos, San José, mayo-agosto, 1976, pp. 45-54. Un punto que escapa a este desarrollo es el valor táctico que adquieren los **stocks** de alimento en manos de los países que los controlan: ej.: la soya es la base de la alimentación de los bovinos y los porcinos, y el 80% de la producción mundial de soya está controlada por EE.UU., el precio del producto había subido 5 veces entre el 74 y el 76 (Cfr. D.

En el año la producción mundial de cereales, que es normalmente de unos 1.200 millones de toneladas anuales, disminuyó en 33 millones respecto de los años precedentes³³. Incluso países poderosos, como la Unión Soviética, deben comprar granos a los grandes productores (Estados Unidos, Canadá, Australia) lo que acarrea aumento de precios y disminución de **stocks**.

Los países del Tercer Mundo, como conjunto, no han logrado aumentar su producción agrícola. "Se ha calculado que en 1973, inmediatamente después del alza de productos alimentarios, los países subdesarrollados han más que triplicado sus gastos para comprar productos tradicionales; pagaron alrededor de 10 millones de dólares en vez de tres millones para obtener la misma cantidad de productos"³⁴.

3.2. Si correlacionamos los tres macrofactores considerados, tenemos un marco de fuertes líneas de interés que constituyen las condiciones en que se define la "cuestión agraria" en esta década.

3.2.1. Como se anotó antes, hay una cierta independencia entre los intereses, que en América Latina persigue el capital transnacional (la obtención de ganancia) y el gobierno de EE.UU. (el control político e ideológico). Los intereses económicos no se identifican necesariamente con los intereses socio-políticos, aunque ambos se interceptan en aquel segmento en que al capital le interesa, en cada nación, el mantenimiento de la "paz social" que garantice la estabilidad de sus inversiones.

Lo que ha sucedido es que, si en la década anterior se entendía la paz social como una consecuencia del desarrollo, ahora ambas metas se han separado; al capital multinacional le interesa la paz social, pero no necesariamente el desarrollo, lo cual ha contribuido, como otra condición, además de otras que se han invocado en los últimos años, para la emergencia y mantenimiento de gobiernos de facto³⁵.

3.2.2. Los intereses económicos, relativamente liberados de otras consideraciones, se expresan - en este caso - en que, en condiciones de crisis alimentaria:

- la producción de alimentos pasa a ser un buen negocio.

- a diferencia de la década anterior, la productividad de la agricultura pasa a ser un objetivo importante,

Garrie: **Les Maîtres box Soja gouverneront le monde**. Le Point, N° 226, 17 enero 1977).

³³ J. Chonchol. La Crisis Alimentaria mundial y la dominación económica.

³⁴ **Idem**.

³⁵ Esta hipótesis de explicación podría ayudar a dar cuenta del éxito relativo, y más bien formal, que ha alcanzado la Campaña Carter por los Derechos Humanos.

- el interés multinacional no va a promover, en países de base agropecuaria y en posición geográfica favorable respecto a los grandes mercados capitalistas, el establecimiento de una industria que deprima a la agricultura.

Junto a la agricultura de productos de exportación (y que interesa básicamente al capital doméstico norteamericano) surge una agricultura que se articula al proceso dinamizado por la agroindustria (que corresponde al interés del capital multinacional)³⁶.

3.2.3. El esquema de la "modernización", al que hicimos alusión antes, supone que el desarrollo del sector secundario es equivalente a la implantación de una economía en la que el sector primario pasa a ser marginal (la proporción de población ocupada en agricultura se consideraba como un indicador - entre otros - que permitía ubicar a una economía en el continuo "desarrollo-subdesarrollo").

En el esquema que venimos apuntando, ese antagonismo pierde toda realidad. Ahora la producción agropecuaria y forestal (al menos en los renglones más dinámicos y crecientemente hegemónicos dentro del sector) están integradas con la industria, bajo la forma de contratos entre los productores y las filiales multinacionales, que venden alimentos transformados en los mercados nacionales de altos ingresos y/o en el extranjero³⁷.

Gonzalo Arroyo, distingue cuatro subsectores altamente integrados en la cadena agroindustrial³⁸.

1. Producción de insumos agrícolas, bienes de capital fijo y productos intermedios.
2. Producción agropecuaria y forestal propiamente dicha.
3. Procesamiento y transformación del proceso agroalimentario.
4. Distribución y comercialización de alimentos de consumo final.

De estos cuatro subsectores, el primero, el tercero y el cuarto, están, en gran medida, controlados por filiales transnacionales.

³⁶ Esta división no es tajante, así, por ejemplo, el azúcar, que es un producto que tenderíamos a calificar de agroexportación, es, a la vez, un insumo importante en la industria procesadora de alimentos.

³⁷ Cfr. Samir Amin. **El capitalismo y la Renta de la Tierra**, en "La Cuestión Campesina y el Capitalismo", Ed. Nuestro Tiempo, México, 1975, pp. 9-58.

³⁸ Cfr. Gonzalo Arroyo. **Modelos de Acumulación, Clases Sociales y Agricultura**. Trabajo presentado al Seminario sobre Transnacionales y Agricultura, realizado por el Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES, en noviembre 1977.

En estas condiciones, la "cuestión agraria" se ha replanteado cualitativamente: no interesa tanto la reforma agraria como política sino el desarrollo agrario.

La "penetración del capitalismo en el agro" se plantea ahora de una manera algo novedosa: no se trata de la implantación del enclave de antiguo cuño³⁹, ni de la gran empresa agrícola privada que se organizó en el sector de exportación durante la etapa anterior.

3.3. Este esquema funda una alianza directa entre el capital multinacional y el Estado de los países donde ese capital se ubica. Estas alianzas - según las circunstancias - se expresan en una gama que combina la creación de condiciones seductoras (fiscales, como las zonas libres; sociales, como el rígido control de una mano de obra convenientemente abundante, dócil y barata) y la aportación directa de capitales por parte del Estado.

El socio menor es el capital nacional industrial, siempre originado en el sector agroexportador, pero que parece tener menos importancia que en el período anterior.

La alianza favorece a los medianos productores agrícolas, incluso a los pequeños, que producen para el mercado, ya sea que son incorporados a la cadena agroindustrial como proveedores de insumos, ya que participan en la "sustitución de importaciones" de alimentos básicos⁴⁰.

El gran perdedor parece ser el mediano capital nacional, que ya no se beneficia de una fuerza de trabajo tan barata ni de políticas preferenciales.

"Evidentemente esta tendencia no es la que se dinamiza en toda América Latina".

Algunos análisis importantes relativos al Cono Sur⁴¹ descubren que la estrategia fundamental que se está persiguiendo es la de profundizar el proceso de industrialización (siempre sobre la base de la atracción del capital multinacional).

³⁹ La producción queda en manos de los nacionales. Incluso esto se da en la evolución que viene sufriendo la compañía bananera. La Standard en Honduras ha entregado la producción a manos locales (evitándose así las huelgas y los huracanes), conservando el monopolio sobre la comercialización (que les permite el control de los precios). En Costa Rica, la United le vendió al Estado 30.000 manzanas en la región del Pacífico Sur, para constituir el primer fondo de tierras para la ubicación de pequeños productores en un programa que debe multiplicarse.

⁴⁰ Aquí hay un punto que merece algunas líneas: si bien la reproducción de la fuerza de trabajo necesita ser barata, las diferencias de niveles de precios y niveles de consumo de los países desarrollados con respecto a los nuestros, hacen que las subsidiarias de las multinacionales se vean favorecidas por el precio del trabajo, incluso sin necesidad de pagar salarios de hambre: el encarecimiento creciente de la importación de alimentos ha llevado a que, mediante políticas de precios de sustentación, el beneficio vaya al productor agrícola y no al proletario urbano.

⁴¹ Particularmente los del CEDES de Buenos Aires.

Resulta que, en el marco de esa autonomización relativa a que antes aludimos, gana vigor la política de la "comunidad de multinacionales" y pierde influencia la del Departamento de Estado; la forma de operar del imperialismo se hace más flexible según las posibilidades de las distintas formaciones sociales⁴².

La promoción de la agroindustria no es "la" estrategia del imperialismo transnacional, sino sólo para aquellas economías que, por su estructura productiva adecuada para proveer insumos y por su ubicación privilegiada respecto de mercados, dan oportunidad para obtener así tasas altas de ganancia.

3.4. ¿Cómo se ha traducido este nuevo momento del capitalismo a nivel de la región?

La creciente participación del Estado en la promoción del desarrollo capitalista de Centroamérica, se ha constituido en una de las principales características del desarrollo reciente de la región; dicha participación explica el desenvolvimiento del sector público, no solamente mediante el otorgamiento de incentivos al aparato productivo, sino también una creciente participación en la regulación de la vida económica de la región. Los incentivos otorgados al aparato productivo se pueden relacionar, tanto con los desembolsos o gastos corrientes, como con las inversiones públicas; estas últimas han sido muy importantes en la promoción del desarrollo capitalista en la medida en que han ampliado las condiciones para la producción, desde el punto de vista de la creación de infraestructuras en los distintos sectores de actividad económica.

La tasa promedio de crecimiento de la inversión pública en la década de 1960-1970 alcanzó 8.5, incrementándose a 12.2% en la siguiente década, como lo registran los años de 1970-1976. La implementación y ejecución de esta inversión pública ha implicado la modernización y readecuación del aparato del Estado, lográndose una serie de reformas y ampliaciones institucionales de su maquinaria; esta ampliación institucional ha tocado tanto al gobierno central como a una serie de organismos públicos descentralizados o autónomos, que han implementado los distintos proyectos de desarrollo económico. El mejoramiento de las condiciones generales de la producción capitalista en Centroamérica bajo condiciones de dependencia, se ha debido fundamentalmente a la acción del Estado en diversos campos: se han desarrollado importantes esfuerzos en la ampliación de la infraestructura básica, económica y social, con la apertura de nuevas fuentes de energía y de los servicios básicos generales. También se ha producido la incorporación de nuevos recursos productivos, al ampliarse la frontera agrícola que, en algunos países, encuentra ya su límite natural.

⁴² Esto estaba claro en el primer escrito de la "dependencia" (F. H. Cardoso y E. Faletto). **Dependencia y desarrollo en América Latina**. Ed. Siglo XXI, México, 1972, pero se perdió luego y, salvo excepciones honrosas, se tendió a extrapolar para América Latina los análisis referidos a la particular formación social que se ha dado en denominar Cono Sur.

En la década de 1970 había que añadir las inversiones en reconstrucción del capital social básico, destruido parcialmente por los desastres naturales que han azotado la región, como es el caso de las sequías y movimientos sísmicos o terremotos. Estos desastres naturales no sólo han afectado la capacidad productiva en su momento, sino que han impactado también los niveles de vida, o lo que podríamos llamar la calidad de vida, al provocar una disminución aún mayor de las condiciones de vida en que se desenvuelve la mayoría de la población centroamericana. Los primeros años de la década 1970 han sufrido también el impacto de la crisis mundial capitalista; crisis mundial capitalista significó una contracción del mercado mundial, que afectó los niveles de exportación de Centroamérica al comercio internacional, al mismo tiempo trajo aparejados problemas monetarios y de desequilibrios en la balanza de pagos; la extrema dependencia de la región con respecto al comercio exterior se manifestó claramente y mostró los signos de la aguda dependencia que caracteriza a Centroamérica. La expansión general de la actividad económica se vio, por tanto, afectada en los primeros años de la década y la crisis se extendió, complicándose aún más con la crisis petrolera o de energéticos, hasta finales de 1975 en que se inició un lento período de recuperación. La recuperación del mercado mundial y por ende del comercio exterior, en el caso de Centroamérica, hizo que ésta se recobrara a partir del año 1976, cuando se produjo un alza inusitada de los precios del café, uno de los principales productos de exportación de la mayoría de los países integrantes del área.

Nuevamente nos encontramos en presencia, en 1976, de un ciclo expansivo de las exportaciones que, de nuevo, se tradujo en un crecimiento dinámico de la actividad económica general; la crisis obligó, a la mayor parte de los países, a adoptar políticas de control y de promoción al mismo tiempo, de la actividad económica general y por sectores específicos. Uno de esos sectores era precisamente el agrícola, que se vio caracterizado por una serie de medidas tomadas por el gobierno. Aparte de la tradicional promoción y protección de los productos de exportación, se puede notar un intento de apoyar la producción de granos básicos, que había alcanzado niveles críticos, en gran medida debido a las alteraciones provenientes de los desastres naturales; los gobiernos impulsaron entonces programas de apoyo a la actividad productiva agrícola, particularmente a partir de 1975, con un aumento del apoyo a la producción de granos básicos, mediante precios de sostén, políticas crediticias, asistencia técnica y subsidios para la adquisición de insumos.

Las políticas de desarrollo agrícola han respondido, tanto a la dinámica estructural de la economía como al nivel del conflicto social expresado en la agudización de las contradicciones en el campo, en el marco de la crisis mundial capitalista y de deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población centroamericana que habita en el campo. Con respecto a lo primero cabe considerar el hecho de que la estructura productiva agrícola sigue siendo el eje de la economía centroamericana, tanto a nivel de la producción interna como a nivel del sector externo de exportación. En cuanto a los rasgos de la producción agrícola capitalista, cabe destacar el papel creciente que desempeña la agroindustria en la dinámica econó-

mica de cada uno de los países. La dinámica de la producción agrícola implica, por un lado, el desarrollo de los cultivos de exportación, como el café, banano, el algodón y la caña de azúcar, así como los productos pecuarios que tienen que ver con la expansión de la ganadería y de la industria de la carne. Cabe considerar, también, la participación de éstos y otros cultivos que constituyen insumo de la industria alimentaria y de diversas ramas de la producción manufacturera urbano-industrial. En ambos niveles, tanto en el de la producción agropecuaria misma, como en el del procesamiento agroindustrial y alimentario de la industria manufacturera, desempeña papel decisivo la presencia de las corporaciones transnacionales que operan en estos rubros, marcando de manera hegemónica la orientación de la producción y del procesamiento industrial.

Por otra parte, la movilización y organización campesina ha planteado en diversos países de la región la necesidad de dar respuestas a una serie de demandas sobre la problemática del agro. En Honduras, la fuerte dinámica de las movilizaciones campesinas produjo la intervención reformista del ejército, estableciéndose un programa de reforma agraria a partir de 1972, cuando se inició un vasto proceso de asentamientos agrarios en todo el país, y que culminó con la ley de Reforma Agraria de 1974. En El Salvador la reciente presión campesina provocó el llamado intento de transformación agraria en una de sus regiones más importantes. En Costa Rica, desde 1975, el ITCO recibió un gran impulso en su capacidad financiera y operativa para desarrollar programas agrarios en todo el país. Así mismo, en Panamá también el gobierno efectuó un vasto plan de asentamientos y cooperativas agrarias en distintas regiones. Estos intentos produjeron resultados diversos y se tradujeron en diferentes grados de éxito en lo que se refiere a absorber el nivel de conflicto y problemática generada en el campo. Lo importante es destacar que estos programas, agrarios o de Reforma Agraria, se produjeron en la medida en que se dio un nivel determinado de conflicto en el campo y de organización y movilización campesina como respuesta a una situación cada vez más crítica. Ello quiere decir que se produjo un encuentro entre la acción del Estado y de los sectores dominantes y la respuesta y acción de los sectores populares organizados.

El endurecimiento y el cierre de los procesos de apertura democrática que se dieron en los diversos países y en diferentes momentos conduce, en la década de 1970, a un gradual desplazamiento de los planes de reforma agraria y su sustitución, cada vez más clara, por programas genéricos, denominados de Desarrollo Rural o de apoyo a lo que podría llamarse el desarrollo agrícola.

La problemática de la reforma agraria es remplazada por la preocupación de la tecnificación del agro, por la introducción de tecnologías agropecuarias, por la inquietud en cuanto al abastecimiento de alimentos se refiere y, por ende, preocupación por la productividad agrícola, concepto impulsado por la llamada Revolución Verde. Luego de los intentos y experiencias reformistas en el agro centroamericano en diferentes momentos, hacia mediados de la década 1970, pasa entonces a predominar el concepto clásico de desarrollo rural, que supone una serie de

políticas de apoyo a la producción agrícola, sin tocar lo relativo a la propiedad y redistribución de la propiedad en el agro, sino más bien, en todo caso, con referencias a la llamada ocupación o reocupación de la frontera agrícola, mediante planes de colonización agrícola que desplazan el conflicto geográfica y políticamente, hacia regiones más alejadas del circuito de acumulación de capital en cuanto a los ejes urbanos industriales.

El procesamiento de este desarrollo rural supone una cierta capacidad de ejecución de los organismos públicos del gobierno central y del sector descentralizado o autónomo.

La expansión del aparato del Estado en Centroamérica se inicia en realidad en la década de 1950 (hacia finales) y se produce una mayor expansión aún en la década 1960, en gran medida a raíz del proceso de inmigración, en lo que respecta a la política agrícola se produce la creación de diversos centros o institutos que reciben distintas denominaciones, así surgirán los Institutos Nacionales Agrarios, Institutos de Tierras y Colonización, Instituto de Transformación Agraria, etc. Pero en la medida en que en la década de 1960, las soluciones al problema agrario son muy limitadas e incluso mediatizadas, en los años siguientes, y particularmente a comienzos de la presente década, en la medida en que se acelera y se agudiza el conflicto del campo, estos organismos agrarios, junto con el apoyo de otras entidades como los Ministerios de Agricultura o Recursos Naturales, bancos de fomento, etc., se ven obligados a prestar una mayor atención al problema agrario y definir planes de apoyo a las políticas agrarias o agrícolas diseñadas por el Estado. La ampliación del Estado para implementar las políticas desarrollistas definidas a nivel del aparato del Estado, comprenden también otros campos de acción como, por ejemplo, programas de vivienda, planes de desarrollo rural (en lo que se refiere a la construcción de acueductos, irrigación, crédito agrícola, etc.) y, por supuesto, planes en el sector social de educación, salud y políticas de población. A esta acción del Estado cabe añadir la influencia de los organismos internacionales de la llamada Cooperación Técnica, que también influyen y reorientan su acción privilegiando, en gran medida, los planes del desarrollo rural; particularmente, organismos internacionales y agencias de desarrollo como el BID, la AID, etc., propician y se interesan vivamente en apoyar en forma financiera los programas del llamado desarrollo rural.

Finalmente cabe mencionar otra faceta de las políticas agrícolas del Estado de Centroamérica, que introduce una importante novedad en lo que se refiere a una cierta recuperación de los recursos naturales y a un intento de definir una política de mayor aprovechamiento de las ventajas otorgadas al capital transnacional radicado en la agricultura; este es el caso de la política bananera definida, a nivel de la región, por la creación de la Unión de Países Exportadores de Banano, integrada por Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá, países centroamericanos miembros de esta unión que abarca también a Colombia.

Los recursos forestales también pueden incluirse en este intento de cierta recuperación relativa de recursos naturales, en la medida en que, también en este sector, se han definido algunas políticas que intentan regular la explotación forestal y, al mismo tiempo, crean corporaciones estatales para implementar dicha regulación.

La política bananera también ha conducido a una cierta caracterización del Estado centroamericano como "Estado Empresario" que asume una participación mucho más directa y directriz en ciertos rubros de la producción económica. En el caso del banano puede hacerse referencia a la corporación multinacional del banano, COMUNBANA, organización creada como un organismo de la UPEB para controlar y desarrollar la comercialización del banano dentro de la política de la Unión. Se constituyen también otras corporaciones estatales orientadas al manejo de la inversión y el desarrollo, que asumen la promoción y organización de ciertas empresas productivas y de servicios en que el Estado participa como gestor o accionista, sin disminuir o sin afectar el papel de la empresa privada, que observa un patrón relativamente poco dinámico, aunque cada vez más concentrador.

4. En una primera aproximación a una confrontación del esquema de interpretación que hemos desarrollado en estas páginas, recurrimos a la consideración de los planes nacionales de desarrollo⁴³.

Los P.N.D. son productos propios de la modernización del aparato estatal y de la influencia de la tecnocracia ilustrada en ese momento modernizado del Estado; además, cumplen funciones de requisitos para justificar préstamos ante las agencias de financiamiento internacional.

En estas condiciones son indicadores limitados que exigen ser completados con otros. Expresan el perfil que asume la voluntad del bloque de poder en su intento por orientar la economía (refleja las influencias con las cuales ese bloque busca coincidir y, por ausencia, las que rechaza o ignora), en este sentido resultan útiles; expresan, por otra parte, una voluntad técnica, que si bien está políticamente inspirada opera en una suerte de vacío de contradicciones y obstáculos político-sociales.

Para completar y enriquecer la información, va a ser necesario confrontar los P.N.D. con las políticas concretas que efectivamente se emprendieron en el período correspondiente y con los informes finales⁴⁴. De lo que ahora tenemos resulta posible concluir:

⁴³ Los documentos considerados en los capítulos que corresponden a proporciones de políticas agrarias fueron los siguientes:

Guatemala: **Plan Nacional del Desarrollo 1971-1975.**

El Salvador: **Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977.**

Honduras: **Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978.**

Nicaragua: **Plan de Desarrollo Rural 1975.**

Costa Rica: **Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978.**

Panamá: **Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980.**

4.1. La región se comporta efectivamente como tal, si bien los distintos planes no corresponden con exactitud a los mismos años, y, si bien las redacciones no siguen un esquema común, hay una extraordinaria homogeneidad, tanto en los problemas que se resaltan en los respectivos diagnósticos, como en las metas y objetivos que se fijan y en las estrategias que se proponen para alcanzar esas metas.

Esas coincidencias señalan:

- La fuerza del influjo de los comunes factores externos.
- El grado homogéneo de desarrollo (o subdesarrollo) del capitalismo en la región.
- La homogeneidad de la tecnoburocracia encargada de planear la economía.

La única excepción es Panamá, por el carácter **sui generis** de su economía, fundada en el capital internacional financiero y comercial; la acumulación se produce en el sector terciario y en la zona metropolitana.

4.2. La mayoría de los planes sigue hablando de Reforma Agraria, a la que se continúan adjudicando las funciones ya tradicionales de paz social, ampliar mercado interno, bajar el nivel de desempleo... Así aparece en los planes de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua; aún cuando tales programas no se han dinamizado en la década anterior, los P.N.D. no analizan el porqué de esa carencia.

Hay dos casos que son especialmente ilustrativos:

a) El Plan de El Salvador está particularmente fundado sobre la tarea de la Reforma Agraria. Incluso el año 76 se intentó realizar la distribución de tierras en una zona de alto desarrollo algodonero, pero luego de anunciarlo con caracteres de tarea nacional ineludible, el gobierno de Molina debió ceder ante la burguesía y, simplemente, no se volvió a hablar más del asunto.

b) En los 3 primeros años considerados en los informes (1972-74), se nota la presencia de resabios de la política económica practicada en la década de los sesenta: sustitución de importaciones y Reforma Agraria; el informe del 75 marca un viraje evidente en los lineamientos del desarrollo: se insiste en la importancia del sector primario, pero ya no se habla de Reforma Agraria sino que se emplea el término "política agraria".

⁴⁴ Porque no encontramos los Planes de Desarrollo correspondientes a Nicaragua (sólo el plan agropecuario), recurrimos, a manera de sucedáneo, a los informes anuales que son un recuento analítico de la política económica del Estado realizado **ex-post**. Este recurso nos permitió sospechar los sectores de utopía y los sectores de realidad que contienen los P.N.D. y que serán objeto de la continuación de nuestra investigación.

4.3. Hay, en todos los documentos, un reconocimiento explícito de buscar el desarrollo sobre la base de la producción agropecuaria. Este reconocimiento es particularmente claro en los casos de Honduras, Guatemala y El Salvador; en el caso del "Plan de Desarrollo Económico y Social" de este último país, se empieza reconociendo el no cumplimiento de las metas que había prometido la industrialización substitutiva.

La década que termina se declara de depresión en cuanto al segundo quinquenio con las características siguientes:

- a) Debilitamiento de las exportaciones al área de Centroamérica.
- b) Deficiente desarrollo del mercado interno, pues la demanda efectiva es muy inferior a la producción nacional.
- c) Reducción de la inversión privada y falta de inversión pública que mediatice los efectos negativos en la economía.

Por lo expuesto se puede deducir que para salir de esa situación y defenderse de otras similares, es necesario centrar los esfuerzos en otro sector productivo distinto del que se intentó en la etapa pasada, y el sector agropecuario es el más idóneo, ya que ha sido el mayor contribuyente a la producción global y el mayor generador de divisas... en el descenso crítico del período 66-71 mantuvo el índice de crecimiento de la economía en un 4%.

4.4. El privilegio de la agroindustria se establece diciendo que la industria debe cambiar a renglones que utilicen insumos nacionales (vale decir "agropecuarios"). En el caso del Plan de Honduras se especifican aún más los rubros: jugo de frutas, café soluble, preparados de carne, yuca deshidratada y muebles desarmables.

4.5. Este objetivo se complementa con otros tres:

- producir alimentos para el consumo interno,
- ampliar la gama y el volumen de los productos de agroexportación,
- ampliar el mercado a terceros países.

Además, se incluyen: objetivos más generales que dependen del cumplimiento de los ya señalados, pero que además están condicionados por factores políticos, así: elevar los ingresos de los sectores más postergados, disminución del desempleo, mejorar la balanza de pagos.

4.6. La estrategia básica que se fija en el los distintos documentos es el incremento de la productividad mediante la incorporación de tecnología y las inyecciones de capital en infraestructura⁴⁵.

El gran agente promotor es el Estado⁴⁶, todos los planes consultan la operacionalización institucional a tres niveles:

- a) Como promotor del desarrollo (infraestructura y crédito agrícola).
- b) Promovedor de tecnología (asistencia técnica).
- c) El gran comercializador para pequeños y medianos productores.

"Lo que caracterizaba al viejo capitalismo, en el cual dominaba plenamente la libre competencia, era la exportación de mercancías. Lo que caracteriza al capitalismo moderno, en el que impera el monopolio, es la exportación de capitales". V.I. Lenin, **El imperialismo, fase superior del capitalismo**. Obras Escogidas, Ed. Lenguas Extranjeras, Moscú, Tomo I, 1960, p. 772

Referencias

- Amin, Samir, LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL Y LA DOMINACION ECONOMICA. - México, Ed. Nuestro Tiempo. 1975;
- Arroyo, Gonzalo, LA CUESTION CAMPESINA Y EL CAPITALISMO. p9-58 - Seminario sobre Transnacionales y Agricultura. 1977;
- Barahona, Francisco, PODER POLITICO, REFORMA AGRARIA, TRANSFORMACION ESTRUCTURAL: EL CASO DE COSTA RICA. p5 - 1977;
- Cardoso, E. H.; Faletto, E., MODELOS DE ACUMULACION, CLASES SOCIALES Y AGRICULTURA. - México, Ed. Siglo XXI. 1972;
- Chonchol, J., LES MAITRES BOX SOJA GOUVERNERONT LE MONDE. 226 - Le Point. 1977;
- Dos Santos, Th., LATIN AMERICA AND UNITED STATES, THE CHANGING POLITICAL RELATIONS. p376 - California, U.S.A, Stanford University Press. 1974; Cotier, J. -- Politics of U.S. Multinational Corporations.
- Dos Santos, Theotónio, SOCIALISMO O FASCISMO, EL NUEVO CARACTER DE LA DEPENDENCIA Y EL DILEMA DE AMERICA LATINA. p22 - Buenos Aires, Argentina, Ed. Periferia. 1972;
- Eisenstadt, S. N., MODERNIZACION, MOVIMIENTOS DE PROTESTA Y CAMBIO SOCIAL. - Buenos Aires, Argentina, Ed. Amorrortu. 1968;

⁴⁵ El Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua se impone dos metas:

- a) a corto plazo, aumentar la productividad, y
 - b) a largo plazo, la ampliación y modernización de la producción.
- El Plan de El Salvador dice: "Para que se de el aumento de productividad, el Estado incentivará la producción con premios a los cultivadores de algodón y café, se mejorarán las técnicas agrícolas, se procurará una mejor explotación de las tierras según las particulares vocaciones de cultivo y, fundamentalmente, la elaboración de programas de riegos y drenajes".

⁴⁶ El Plan de El Salvador destina \$ 80.3 millones al sector agropecuario, el que capta mayor inversión; el de Guatemala consulta 143 millones de quetzales (dos terceras partes se dirigirán al plan de granos básicos, diversificación agrícola, infraestructura, tenencia y asistencia técnica).

- Garrie, D., EL COMPLEJO AGROINDUSTRIAL. p45-54 - San José, Costa Rica, Estudios Sociales Centroamericanos. 1976;
- Germani, Gino, POLITICA Y SOCIEDAD EN UNA EPOCA DE TRANSICION. - Buenos Aires, Argentina, Ed. Paidós. 1962;
- Hoselitz, B., SOCIOLOGICAL FACTORS OF ECONOMIC DEVELOPMENT. - The Free Press. 1960;
- Jalée, Pierre, EL IMPERIALISMO EN 1970. p92 - México, Ed. Siglo XXI;
- Johnson, John J., POLITICAL CHANGE IN LATIN AMERICA, THE EMERGENCE OF THE MIDDLE SECTORS. - Stanford University Press. 1958;
- Lenin, V. I., EL IMPERIALISMO, FASE SUPERIOR DEL CAPITALISMO. I. p772 - Moscú, Rusia, Ed. Lenguas Extranjeras. 1960;
- Lewer, D., THE PASSING OF TRADITIONAL SOCIETY. - The Free Press. 1958;
- Martins, L., DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA.
- Menjívar, R., LA INVERSION EXTRANJERA EN CENTRO AMERICA. - Costa Rica, EDUCA. 1975;
- Molina, Ch. G., INTEGRACION CENTROAMERICANA Y DOMINACION INTERNACIONAL. - San José, Costa Rica, EDUCA. 1974;
- Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo, ESTADO Y POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA, SUGERENCIAS PARA SU ESTUDIO. 4 - Buenos Aires, Argentina, CEDES/GECLACSO. 1976; Algunos problemas teórico-metodológicos en el análisis sociológico y político en América Latina.
- Passos-Guimaraes, A., LA CRISIS CAPITALISTA: CARACTER Y PERSPECTIVA. p2 - México, SEPLA. 1977; Fagen, R. -- El capitalismo y la Renta de la Tierra.
- Riz, Liliana de, REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA. 1. p157-170 - 1977; Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina.
- Rostow, Walt W., THE STAGES OF ECONOMIC GROWTH, A NON COMUNIST MANIFESTO - Cambridge, Cambridge University Press. 1962;
- Sunhel, O., TRIMESTRE ECONOMICO. - México. 1971;
- Tobis, D., UNITED FRUIT ES NOT CHIQUITA. - NACLA. 1971;