

# Cristóbal Kay

## REFORMA AGRARIA, INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO: ¿POR QUÉ ASIA ORIENTAL SUPERÓ A AMÉRICA LATINA?

El impresionante éxito económico logrado desde los años sesenta del siglo pasado por los Nuevos Países Industrializados de Asia Oriental (NIC), Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong-Kong, ha llevado a los eruditos y a los elaboradores de políticas a mirar más de cerca el desarrollo de esta experiencia para descubrir si alguna lección útil puede ser aprendida por otros países en desarrollo, en particular los de América Latina<sup>1</sup>. Mientras algunos autores han afirmado que no hay ninguna o hay muy pocas lecciones que extraer, ya que este exitoso hecho no puede ser generalizado<sup>2</sup>, otros, en particular el Banco Mundial y los economistas neoliberales, han sostenido que la mayor lección por aprender de los NIC de Asia Oriental es que los mercados libres, el libre comercio y una exportación orientada con estrategias de desarrollo son las llaves para alcanzar el éxito económico<sup>3</sup>. Por eso los países que se han dedicado al proteccionismo en su política de importación-sustitución-industrialización (ISI) han sido objeto de duras críticas del Banco Mundial y de los defensores de las políticas neoliberales<sup>4</sup>. Esto ha generado

1. Naya, S.; S. Mark y A. Fuentes, editores: *Lessons in Development: a Comparative Study of Asia and Latin America*. San Francisco (CA): International Center for Economic Growth, 1989.

2. Cline, W.R.: "Can the East Asian Model of Development be Generalized?". *World Development*, 10 (2), 1982.

3. Krueger, A.: "The Experience and Lessons of Asia's Super-exporters", en V. Corbo, A. Krueger y F. Ossa, editores: *Export-oriented Development Strategies*. Boulder (CO): Westview Press, 1985; Balassa, B.: "The Lessons of East Asian Development: an Overview". *Economic Development and Cultural Change*, 36 (3), 1988, pp. S273-S290; Harberger, A.: "Growth, Industrialization and Economic Structure: Latin America and East Asia Compared", en H. Hughes, editor: *Achieving Industrialization in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

4. Krueger, A.: *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. Cambridge (MA): Ballinger Press, 1978; Balassa, B.: *Develop-*

mucho debate, y la interpretación neoliberal del éxito económico de los NIC ha sido objetada y demostrado ser errada<sup>5</sup>.

Ahora es comúnmente aceptado que el éxito de los NIC se debió sobre todo al papel crucial jugado por el Estado, que implicaba, a veces, políticas de proteccionismo selectivo<sup>6</sup>. Aun así, el Banco Mundial<sup>7</sup> ha tenido que admitir, si bien de mala gana, que el Estado estuvo sumamente involucrado en el proceso de desarrollo de los NIC. Sin embargo, arguye estar en contra de un Estado desarrollista y por un mínimo papel del Estado en los asuntos económicos. Muchos países en desarrollo, influenciados por la experiencia de los NIC, han intentado imitar el notable desempeño de su exportación industrial con diferentes grados de éxito. Mientras que observadores más equilibrados son conscientes de que el proceso de desarrollo dirigido hacia dentro no fue el desastre que se supone que debía ser y que, por el contrario, en ciertas instancias fue aún más exitoso que el desempeño de algunos países que siguieron políticas neoliberales, ahora hay conciencia de las limitaciones de la ISI y del desarrollo de oportunidades que puede ofrecer una mayor integración a los mercados mundiales.

Esto se puede evidenciar por la evolución de los pensadores del desarrollo estructural y de instituciones como la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (CEPAL), quienes han optado por una posición neoestructural tomando en cuenta los méritos de algunas políticas neoliberales y reconocido algunas de las ventajas que una mayor integración puede proporcionar en los mercados del mundo<sup>8</sup>. En las

*ment Strategies in Semi-industrialized Economies*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press, 1982; Lal, D.: *The Poverty of Development Economics*. London: Institute of Economic Affairs, 1983; Corbo, V., A. Krueger y F. Ossa, editores: *Export-oriented Development Strategies*. Boulder (CO): Westview Press, 1985.

5. Toye, J.: *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-revolution in Development Theory and Practice*. Oxford: Basil Blackwell, 1987; Luedde-Neurath, R.: "State Intervention and Export-oriented Development in South Korea", en G. White, editor: *Developmental States in East Asia*. Houndmills and London: Macmillan, 1988; Bielefeld, M.: "The Significance of the Newly Industrializing Countries for the Development Debate". *Studies in Political Economy*, 25 (4), 1988, pp. 7-39; Gereffi, G.: "Rethinking Development Theory: Insights from East Asia and Latin America". *Sociological Forum*, 4 (4), 1989, pp. 505-534; Wade, R.: *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990; Amsden, A.: "Why isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of The East Asian Miracle". *World Development*, 22 (4), 1994, pp. 627-633.

6. Wade, R.: "State Intervention in 'Outward-looking' Development: Neoclassical Theory and Taiwanese Practice", en G. White, editor: *Developmental States in East Asia*. Houndmills and London: Macmillan, 1988; Gore, C.: "Methodological Nationalism and the Misunderstanding of East Asian Industrialisation". *The European Journal of Development Research*, 8 (1), 1996, pp. 77-122.

7. World Bank: *The East Asian Miracle: Public Policy and Economic Growth*. New York and Oxford: Oxford University Press, 1993.

8. Kay, C. y R.N. Gwynne: "Relevance of Structuralist and Dependency Theories in

últimas décadas ha surgido una segunda generación de NIC, particularmente en Asia, tales como Tailandia, Malasia, Indonesia y China, especialmente inclinados a promocionar las exportaciones industriales. En América Latina, países que ya habían pasado por un proceso ISI se muestran ahora propensos a ingresar a las exportaciones industriales, especialmente México y Brasil. México está también incorporado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) desde 1992, y por lo tanto su economía está más integrada con la de los Estados Unidos de América y Canadá.

El enfoque de los analistas, interesados en aprender de la experiencia de los NIC, se ha dirigido más a la política industrial y de comercio que a la política agrícola. La mayoría de los estudios se refieren a determinado país o región, y muy pocos tienen un enfoque comparativo a través de las regiones. En este artículo se intenta explorar la relación entre los sectores agrícola e industrial, y especialmente la contribución de la agricultura en la industrialización, para lo cual se comparan algunos países de Asia y América Latina. Además, se explora hasta qué punto van las diferencias en estructura agraria, las relaciones entre los terratenientes y los campesinos y los factores significativos de la política del Estado para explicar las variaciones en la capacidad de desarrollo entre las dos regiones. Particularmente, estamos interesados en examinar hasta qué punto las reformas agrarias han logrado una diferencia en sus desarrollos económicos y sociales. Por la región asiática se ha seleccionado a Corea del Sur y Taiwán, pues estos países han emprendido amplias reformas agrarias y han estado entre las naciones asiáticas de mayor éxito económico. En el caso de América Latina se opta por la experiencia de un mayor número de países, distinguiendo entre aquellos que solamente tuvieron reformas agrarias marginales y aquellos que emprendieron reformas radicales de las tierras. El propósito de este ejercicio comparativo es obtener un mayor entendimiento de las razones por las que los NIC asiáticos han tenido gran éxito en sobrepasar de modo tan arrollador a América Latina, que alguna vez estuvo en la vanguardia de los países en desarrollo y, por deducción, extraer para ellos algunas lecciones de los NIC de Asia Oriental, pero con la plena conciencia de las diferentes circunstancias históricas.

Muchos analistas consideran la naturaleza de la relación intersectorial entre agricultura e industria como si fuera de principal importancia para explicar las diferencias en la capacidad de desarrollo entre los países<sup>9</sup>. Aun cuando el debate sobre si el desarrollo agrícola es un requisito previo para la industrialización o si ambos pueden ser procesos concurrentes todavía no

the Neoliberal Period: a Latin American Perspective". *Journal of Developing Societies*, 16 (1), 2000, pp. 49-69.

9. Mellor, J.W.: "Accelerated Growth in Agricultural Production and the Intersectorial Transfer of Resources". *Economic Development and Cultural Change*, 22 (1), 1973, pp. 1-16; Bhaduri, A. y R. Skarstein: *Economic Development and Agricultural Productivity*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

ha sido resuelto, muy pocos son los especialistas que cuestionan que el comportamiento del sector agrícola tiene un gran peso en la industrialización de un país<sup>10</sup>. Para lograr una industrialización exitosa un país tendrá que resolver los problemas asociados con la generación, traslado y uso de un excedente agrícola<sup>11</sup>. Esto es particularmente importante en las etapas iniciales del desarrollo industrial.

Aquí es preciso hacer una breve aclaración del significado del concepto excedente agrícola, pues respecto de este término hay muchas acepciones y varias formas de medirlo. Un significado común y simple de excedente agrícola se refiere al valor total de la producción agrícola menos lo que el sector agrícola retiene para su propio consumo y reproducción. Así, pues, el concepto se refiere a esa parte de la producción total que no es retenida por el propio sector y que es transferida a otros sectores económicos a través de una variedad de medios. Esto puede ser definido como el excedente agrícola bruto. El excedente agrícola neto es igual a lo indicado arriba menos lo que el sector agrícola adquiere de otros sectores, como bienes de capital y de consumo de origen industrial, así como en servicios. Es, por lo tanto, la cantidad de recursos disponibles para financiar inversiones en el sector no agrícola. Este excedente agrícola *neto* es particularmente importante durante las etapas iniciales de la industrialización. Una vez que un sector industrial se ha establecido por sí mismo puede generar el excedente necesario para invertir desde dentro del sector, y la necesidad de obtener un excedente agrícola se hace menos urgente. En posteriores etapas del desarrollo económico el flujo está a menudo en la dirección opuesta (por ejemplo, un excedente industrial ayudando a financiar la agricultura)<sup>12</sup>.

Hay varias formas en que un excedente agrícola puede ser transferido a otros sectores económicos. Un excedente agrícola puede ser transferido voluntariamente o de una forma obligatoria. Una transferencia voluntaria ocurre cuando, por ejemplo, los agricultores depositan sus ahorros en un banco, el que puede prestar el dinero a un industrial, o cuando los propietarios de las tierras invierten directamente en una operación no agrícola, como una planta de procesamiento agroindustrial o un molino textil. Una transferen-

10. Jones, E.L. y S.J. Woolf: "The Historical Role of Agrarian Change in Economic Development", en E.L. Jones y S.J. Woolf, editores: *Agrarian Change and Economic Development: The Historical Problems*. London: Methuen, 1969; Johnston, B.F. y P. Kilby: *Agriculture and Structural Transformation: Economic Strategies in Late-Developing Countries*. New York: Oxford University Press, 1975.

11. Mundle, S.: "The Agrarian Barrier to Industrial Growth". *The Journal of Development Studies*, 22 (1), 1985, pp. 49-80.

12. Para un detallado análisis de la variedad de tipos y maneras de definir y calcular un superávit agrícola, véase Morrisson, C. y E. Thorbecke: "The Concept of the Agricultural Surplus". *World Development*, 18 (8), 1990, pp. 1081-1095; Winters, P.; A. de Janvry; E. Sadoulet y K. Stamoulis: "The Role of Agriculture in Economic Development: Visible and Invisible Surplus Transfers". *The Journal of Development Studies*, 34 (5), 1998, pp. 71-97.

cia obligatoria ocurre cuando, por ejemplo, el gobierno impone impuestos a los ingresos de los agricultores o introduce compras obligatorias de productos agrícolas por acuerdo de una junta de mercadeo estatal a un precio por debajo del margen del precio internacional. Las transferencias voluntarias del excedente agrícola pueden ser consideradas como si fueran inducidas por el mercado; por ejemplo, cuando los dueños de las tierras consideren que la tasa de las utilidades es más alta fuera del área de la agricultura, invertirán una parte o el total de sus ganancias o rentas en el sector más lucrativo. Las transferencias obligatorias son inducidas por decisiones políticas, ya que provienen de la intervención del gobierno (por ejemplo, tributación o precios de cambio sobrevaluados)<sup>13</sup>.

También puede hacerse una distinción entre transferencia de excedentes visibles o “sobre la mesa” e invisibles o “debajo de la mesa”<sup>14</sup>. La transferencia de un recurso es visible, como tributación directa y gastos de gobierno, o invisible, como inflación y manipulación del gobierno de los términos de intercambio entre mercancías agrícolas e industriales; por ejemplo, fijando los precios agrícolas por debajo de su valor en el mercado libre o manipulando el tipo de cambio internacional en contra de la agricultura. Las diferencias entre transferencias visibles e invisibles están expresadas claramente por Winters y otros<sup>15</sup>, quienes también hacen una distinción entre transferencias invisibles directas e indirectas: “Las transferencias visibles incluyen impuestos, pago de rentas a los propietarios de tierras urbanas, transferencias voluntarias de sociedades agrícolas a sociedades no agrícolas, ahorros de la agricultura invertidos en sectores no agrícolas, y transferencia neta del balance de las cuentas corrientes de la agricultura. Las transferencias invisibles ocurren a través de los términos de intercambio para la agricultura”. Las transferencias invisibles directas pueden ocurrir también a través de la intervención del gobierno usando controles de precios, impuestos de exportación y subsidios a la importación. Las transferencias invisibles indirectas ocurren a través del tipo de cambio real sobrevaluado o encarecido, lo que rebaja el precio doméstico de los productos agrícolas transables.

Estas distinciones entre varios mecanismos para transferir un excedente agrícola son hechas no solo para ilustrar la gran variedad de transferencias de recursos, sino también porque algunos mecanismos son considerados más apropiados o más eficientes en el logro de ciertas metas de desarrollo en comparación con otros. Por ejemplo, si un excedente demasiado alto es ex-

13. Teranishi, J.: “Sectorial Resource Transfer, Conflict, and Macrostability in Economic Development: a Comparative Analysis”, en M. Aoki, H-K. Kim y M. Okuno-Fujiwara, editores: *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

14. Gereffi, G.: “Paths of Industrialization: an Overview”, en G. Gereffi y D.L. Wyman, editores: *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990.

15. Winters y otros, *op. cit.*, 1998, p. 72.

traído de la agricultura para financiar la industria, esto puede rebajar los estándares de vida más allá de niveles razonables, conduciendo al campo a un desasosiego social, o resultar en una caída de las inversiones en agricultura que conduce a bajos índices de crecimiento y a la escasez de alimentos, aunque también puede producir ambos efectos. Los diferentes mecanismos de traslado de excedentes tienen diferentes impactos en el comportamiento de los agentes y, por lo tanto, crean diversos resultados económicos, sociales y políticos. Por ejemplo, es probable que los agricultores puedan resistir más decididamente al control de los precios de los víveres que a un tipo de cambio sobrevaluado, ya que el primero es un instrumento político más visible en comparación con el segundo. Algunas formas de extraer un excedente del sector agrario pueden ser más fáciles para unos gobiernos que para otros. En un país con una población rural dispersa y registros pobres de propiedad de tierras, debe de ser difícil recaudar un impuesto a la tierra; un mecanismo más fácil sería imponer un impuesto a las exportaciones agrícolas. Asimismo, algunos autores, como Ranis<sup>16</sup>, consideran que las políticas diseñadas para lograr la transferencia de recursos sectoriales, explícitas, debatidas y negociables, son preferibles a aquellas que son implícitas, clandestinas e impuestas. La relevancia de estas distinciones se verá en el subsiguiente análisis de los estudios de caso particulares discutidos en este artículo.

El análisis no deberá limitarse al concepto de excedente agrícola y a los diversos mecanismos de transferencia. En un contexto más general y dinámico de un proceso de desarrollo, es también útil discutir las diversas contribuciones que la agricultura puede hacer para el crecimiento económico y, en particular, para la industrialización. Primero, puede proporcionar factores de producción tales como trabajo, capital y empresarios (dueños de tierras, agricultores capitalistas convertidos en industriales, comerciantes, etcétera). Segundo, puede también hacer una contribución al mercado: por un lado, proporcionando mercaderías agrícolas, y, por otro, suministrando un mercado nacional para mercaderías industriales<sup>17</sup>.

La primera contribución se refiere a *factores de producción*. Una oferta abundante de mano de obra evitará que los salarios se eleven en los sectores no agrícolas, mientras que la provisión de capital ayudará a financiar la inversión industrial. La agricultura también contribuye con divisas al exportar algunos de sus productos, lo que es particularmente importante en países con muy poca exportación de minerales u otros productos. Esta moneda dura (divisas) es necesaria para la importación de maquinarias, herramien-

16. Ranis, G.: "Contrasts in the Political Economy of Development Policy Change", en G. Gereffi y D.L. Wyman, editores: *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990.

17. Mellor, J.W.: "Agriculture on the Road to Industrialization", en C.K. Eicher y J.M. Staatz, editores: *International Agricultural Development*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press, 1998.

tas, equipos, repuestos, combustibles, materias primas y otros insumos requeridos para establecer un sector industrial y mantenerlo funcionando. Solo cuando el sector industrial puede lanzarse por sí mismo y de un modo más amplio al mercado de exportación y generar, por consiguiente, sus propias divisas, este rol particular de la agricultura reduce su importancia. Lo mismo ocurre con el capital: una vez que el sector industrial alcanza cierto tamaño, es capaz de financiar sus propias necesidades de inversión sin requerir capitales de otros sectores.

En cuanto a la segunda contribución, referida a *mercados*, un abundante suministro de alimentos ayudará a mantener bajos sus precios y, de esta forma, disminuirá la presión de los trabajadores industriales por más altos salarios, contribuyendo de este modo a la rentabilidad y a la acumulación de capital en la industria. Asimismo, un gran suministro de materia prima agrícola, como algodón y cuero, facilitará el desarrollo de la industria textil y del calzado respectivamente<sup>18</sup>.

Así, pues, los analistas y los elaboradores de políticas tienen que concentrarse en tres temas principales con respecto al papel de un excedente agrícola para la industrialización. Primero, cómo lograr incrementar la producción agrícola total y asegurar incentivos suficientes para que los agricultores puedan invertir e innovar, así como generar un excedente agrícola suficientemente grande. Segundo, cuánto del excedente debería ser transferido desde la agricultura y cuáles son los mecanismos más convenientes para extraer este superávit agrícola con el fin de asegurar que no sea demasiado y no matar a la gallina de los huevos de oro. Tercero, cuál es la mejor forma de utilizar este excedente agrícola para el desarrollo industrial, con el fin de asegurar que los recursos no sean desperdiciados al financiar un proceso de industrialización ineficiente. Por lo tanto, el balance correcto debe ser encontrado y conexiones apropiadas deben ser desarrolladas entre la agricultura y la industria para asegurar la creación de un círculo virtuoso de crecimiento económico e interacciones de refuerzo entre la agricultura y la industria. Un análisis comparativo entre los NIC del este asiático y América Latina dentro de esta estructura puede ayudarnos a entender mejor las razones del desigual rendimiento económico de las dos regiones.

En la primera sección se explora hasta qué punto las reformas agrarias amplias de Corea del Sur y de Taiwán y la abolición del poder terrateniente han sido factores significativos en el éxito subsiguiente de la industrialización en comparación con América Latina, donde se llevaron a cabo reformas agrarias, cuando las hubo, solo después de que la industrialización ya estaba en marcha. En la segunda sección se analiza la estructura agraria sumamente desigual en América Latina, así como el impacto económico, social y político de la reforma agraria, que fue aplicada en una mayor o

18. Johnston, B.F. y J.W. Mellor: "The Role of Agriculture in Economic Development". *American Economic Review*, 51 (4), 1961, pp. 566-593.

menor extensión en varios países de la región. La tercera sección trata de la transformación agraria de Corea del Sur y Taiwán, así como de las diferentes contribuciones de la agricultura —y de modo particular del campesinado— al logro del milagro industrial. Luego, en la cuarta sección —quizá la contribución más interesante de este trabajo— se comparan la experiencia y estrategias de desarrollo de Corea del Sur y de Taiwán con las de América Latina. El análisis comparativo se centra en tres temas claves: 1) capacidad y políticas del Estado; 2) estructura agraria y relación de clases; y, 3) el significado de ciertas formas de flujo de recursos intersectoriales en desarrollo. En la sección final se intenta llegar a algunas conclusiones generales.

### LA INDUSTRIALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA SIN LA REFORMA AGRARIA: CONTRASTE CON LOS NIC DEL ESTE ASIÁTICO

Una importante diferencia entre los países asiáticos seleccionados y América Latina tiene que ver con el momento en que se implantó la reforma agraria. En Corea del Sur y Taiwán la reforma agraria se produce antes de que alguna industrialización significativa haya tomado lugar, y ese fue el ingrediente clave en el consiguiente proceso exitoso de industrialización. En América Latina, la mayoría de reformas agrarias ocurrió después de que la industrialización ya estaba firmemente establecida como una forma de reanimar el lánguido proceso de industrialización debido a lo que había sido considerado como el “agotamiento de la fase cómoda de la ISI”. Sin embargo, la reforma de la distribución de la tierra no había sido considerada en América Latina como un prerrequisito para la industrialización, mientras que en Taiwán y Corea del Sur esta reforma fue el factor más importante para lograr el comienzo de su industrialización. En este trabajo se sostiene que una diferencia crucial para explicar la superior capacidad económica de Taiwán y Corea del Sur, comparada con la de América Latina, es que una reforma agraria completa tuvo lugar en estos países asiáticos antes que la industrialización y no como en América Latina, que fue todo lo contrario, con la excepción de México. Además, en Taiwán y en Corea del Sur la reforma agraria tuvo, de lejos, un mayor impacto redistributivo que las reformas agrarias de América Latina, con la posible excepción de Cuba. Es este factor de equidad rural lo que hizo que hubiera un impacto positivo mayor en la industrialización de Taiwán y Corea del Sur y el que fue el ingrediente faltante en la industrialización de América Latina. Este factor secuencial es raramente mencionado en el análisis comparativo de la experiencia de desarrollo de Asia Oriental y América Latina. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las principales razones para la reforma agraria en ambas regiones fueron más políticas que económicas. Mientras que en Corea del Sur y Taiwán la clase terrateniente fue barrida del poder en el tiempo de la reforma agraria, en América Latina este sector procuraba aferrarse a él durante las primeras etapas del proceso de industrialización manipulando blo-



queos o demoras a cualquier clase de reforma del sistema de posesión de las tierras. Aun cuando la clase propietaria ya no podía evitar una reforma agraria, a menudo trataba de reducir su aplicación y hasta invertir el proceso con contrarreformas. Este tema político será discutido más adelante.

Aquí es preciso anotar una breve referencia de la experiencia del Japón debido a su influencia en el desarrollo de Corea del Sur y Taiwán antes y después de que lograran su independencia y porque la reforma agraria se produjo, como en América Latina, después de haber comenzado su proceso de industrialización. Aun cuando la reforma agraria del Japón de la posguerra se produjo después de haberse establecido un sector industrial considerable, la “Restauración Meiji” (1868-1912) había emprendido reformas agrícolas más sustanciales que barrieron por completo con las restricciones feudales del régimen Tokugawa y permitieron a la agricultura realizar una contribución fundamental para la industrialización del Japón.

El gobierno Meiji estaba comprometido a modernizar e industrializar Japón<sup>19</sup>. Se dio cuenta de que para comenzar un proceso de industrialización se necesitaba extraer un excedente de la agricultura. Entonces, procedió a estimular la amplia difusión de innovaciones tecnológicas en la agricultura sin cambiar el sistema de propiedad ni el tamaño operacional de los predios. El gobierno promovió el establecimiento de estaciones de investigación que desarrollaron variedades mejoradas de arroz y otras innovaciones y que fueron difundidas por todo el campo a través de una densa cadena o red de servicios de extensión<sup>20</sup>. Además, la clase propietaria japonesa era de una naturaleza inusual, pues no eran ausentistas y se dedicaban a promover sociedades para la difusión de mejoras en el predio, tales como nuevas técnicas agrícolas, drenaje y calidades de arroz superior. No se entregaban a la gran vida, sino que invertían parte de sus excedentes fuera de la agricultura, lo que ayudó a financiar la industrialización<sup>21</sup>. Los propietarios se convirtieron en modernizadores difundiendo las innovaciones a sus arrendatarios, puesto que el nuevo sistema de impuestos a la tierra de Meiji los estimulaba a hacerlo. Pero ellos mismos no se convirtieron en hacendados capitalistas, ya que la mayoría de los cultivos permanecieron en manos de sus arrendatarios. Fue una modernización agraria, incluso dentro de un sistema socialmente jerárquico y políticamente autoritario<sup>22</sup>.

19. Smith, T.C.: *The Agrarian Origins of Modern Japan*. Stanford (CA): Stanford University Press, 1959.

20. Ruttan, V.W. y Y. Hayami: “Induced Innovation Model of Agricultural Development”, en C.K. Eicher y J.M. Staatz, editores: *International Agricultural Development*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press, 1998.

21. Byres, T.J.: “The Agrarian Question, Forms of Capitalist Agrarian Transition and the State: an Essay with Reference to Asia”. *Social Scientist*, 14 (11-12), 1986, pp. 3-67.

22. Dore, R.P.: “Agricultural Improvement in Japan 1870-1900”, en E.L. Jones y S.J. Woolf, editores: *Agrarian Change and Economic Development: the Historical Problems*. London: Methuen, 1969.

Taiwán y Corea fueron colonias japonesas desde fines del siglo XIX hasta la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial. Luego de la revuelta del arroz de 1918, el gobierno japonés decidió convertir a Corea y Taiwán en sus mayores abastecedores de ese grano. Así se vieron involucrados en elevar los rendimientos de arroz de los agricultores y arrendatarios coreanos y taiwaneses, hasta el extremo de usar a la Policía para forzar a los productores recalcitrantes al uso de las técnicas modernas. Así, pues, Japón, Taiwán y Corea tuvieron una clase poderosa de propietarios con incentivos para invertir y modernizar y un campesinado para el que la posesión de la tierra fue corriente, aunque debiera pagar altísimas rentas a los propietarios, quienes a su vez debían pagar al gobierno altas contribuciones territoriales. Difícilmente había tierras sin dueño o arrendatario, y la paga del trabajo y la diferencia socioeconómica entre el campesinado era limitada<sup>23</sup>.

En los tres países asiáticos la agricultura ha sido una fuente esencial de acumulación para la industria, y sus estados han sido efectiva, completa y despiadadamente centrales en todo este proceso. Los casos de Taiwán y Corea del Sur difieren del de Japón de antes de 1945, pues la clase terrateniente estaba prácticamente ausente dado que la mayoría de ellos fueron expropiados cuando Taiwán y Corea del Sur comenzaron a industrializarse en los años cincuenta. Al contrario, el lugar de los propietarios fue tomado por un Estado represivo aunque ansioso de desarrollo, que impuso una modernización agrícola desde arriba y se apropió de los excedentes económicos de los campesinos para constituir, financiar y dirigir el proceso de industrialización. Así, mientras en Taiwán y Corea del Sur la modernización agrícola fue lograda sin los propietarios de las tierras, en Japón los propietarios jugaron un papel importante elevando la productividad agrícola y, por lo tanto, incrementando el potencial de excedentes agrícolas, pero también facilitando la apropiación y transferencia de estos excedentes de la agricultura a la industria, particularmente durante el periodo de Meiji. Fueron por supuesto los agricultores y los arrendatarios quienes generaron la mayor parte de este excedente. Todo esto fue logrado por las políticas desarrollistas del Estado poderoso y autoritario de Meiji<sup>24</sup>.

Mientras tanto, en América Latina, con la excepción de México, la reforma agraria se produce cuando ISI había sobrevivido largamente a su propósito. Por eso los gobiernos de América Latina vieron la reforma agraria como un medio de extender el mercado interno para la industria nacional

23. Koo, A.Y.C.: "Land Reform in Taiwan", en Agency for International Development (AID): *Land Reform in Japan, South Korea and Taiwan*. AID Spring Review of Land Reform, 2ª edición, vol. III, Country Papers, Washington, D.C.: AID, 1970; Morrow, R.B. y K.H. Sherper: "Land Reform in South Korea", en Agency for International Development (AID): *Land Reform in Japan, South Korea and Taiwan*. AID Spring Review of Land Reform, junio de 1970, 2ª edición, vol. III, Country Papers, Washington, D.C.: AID, Department of State.

24. Dore, R.P.: *Land Reform in Japan*. Oxford: Oxford University Press, 1959.

dándole un nuevo aliento debido a los efectos de distribución de los ingresos esperados en favor de los campesinos beneficiarios. Los gobiernos también esperaban que la producción total de alimentos se elevara, evitando de tal modo el incremento de los precios de estos y, por consiguiente, la presión de los trabajadores industriales por mayores salarios. El incremento de la producción de alimentos ayudaría también a mantener el control de las importaciones agrícolas y, por lo tanto, liberaría las escasas divisas para las importaciones esenciales requeridas por la industria nacional.

Más aún: en América Latina, a diferencia de Taiwán y Corea del Sur, la reforma agraria no fue vista como un mecanismo para exprimir a la agricultura. Por el contrario, se comprendió que, al menos en su etapa inicial, las reformas agrarias podrían requerir más recursos que el resto de la economía, particularmente del Estado, que hasta ahora. La reforma agraria fue vista también como un medio de hacer la agricultura más atractiva al trabajador rural, esperando con ello disminuir su migración. Este era un objetivo deseado, ya que la industrialización de América Latina había sido incapaz de proveer empleo suficiente y, por lo tanto, la migración rural creó una no deseada carga para el sector urbano y el Estado.

Mientras tanto, en los países asiáticos la oferta abundante y barata de fuerza de trabajo del sector rural fue recibida con agrado por el sector industrial en rápida expansión. En comparación con Corea del Sur y Taiwán, la reforma en América Latina ocurrió demasiado tarde y generalmente fue muy limitada. Demasiado tarde en el sentido de que se produjo después de que la industrialización había hecho progresos significativos y una estructura industrial se había convertido ya en algo firmemente establecido, después de medio siglo o más, desde que un significativo proceso de industrialización había comenzado. Pero esto no quiere decir necesariamente que el sector agrícola de América Latina no haya hecho una contribución importante a su industrialización. Nuestro argumento es que una reforma agraria más temprana y sobre todo más drástica en América Latina hubiese dado un ímpetu a su industrialización, más oportuno y mucho mayor, así como hubiese creado un tipo diferente de estructura industrial orientado a la satisfacción de las demandas de los grupos de ingresos más bajos por productos industriales. Una distribución de ingresos más igualitaria hubiera resultado en una estructura industrial más apropiada que hubiese sido más intensiva en el trabajo y menos exigente en divisas. Eso pudo, entonces, haber hecho más sostenible el proceso de industrialización, con el fin de evitar, por ejemplo, "el agotamiento" o crisis experimentada por ISI debido a la pequeñez del mercado nacional y a la estrechez de divisas<sup>25</sup>.

Las exportaciones agrícolas de América Latina florecieron durante la segunda mitad del siglo XIX a medida que la región se convertía en un importante abastecedor de productos agrícolas para el mercado europeo en

25. Thorp, R.: *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*. Baltimore (NJ): The Johns Hopkins University Press, 1998.

expansión ya que estaba experimentando una rápida industrialización y urbanización. Debido a la relativa abundancia de tierras y de recursos laborales en América Latina, a la clase propietaria le fue posible responder a la creciente demanda mundial de alimentos y materias primas agrícolas. La expansión agrícola pudo seguir adelante mediante la incorporación de más tierras y empleando más trabajadores con requerimientos de capital pequeños. Hubo poca presión en la agricultura para introducir cambios tecnológicos. Este crecimiento en el liderazgo de exportación agrícola fue suficiente para introducir el establecimiento de algunas industrias ampliamente vinculadas al procesamiento de materias primas agrícolas y algunas industrias de alimentos de consumo básicos. Por eso, en algunos casos el excedente agrícola, junto con el superávit minero derivado de la explotación de minerales como el estaño, el cobre o el petróleo, fue idóneo para financiar los inicios del proceso de industrialización. Cuando la frontera agrícola comenzó a alcanzar sus límites (en algunos países alrededor de 1930, mientras que en otros en décadas más recientes), la fase fácil de la expansión agrícola llegó a un final y la competencia por capital entre los sectores económicos se hizo más intensa. Continuar con el crecimiento agrícola requirió el incremento de inversiones de capital, nuevas tecnologías y cambiar los modelos de producción a productos agrícolas más rentables.

Además, en muchos países latinoamericanos el cambio de un proceso de desarrollo basado en las exportaciones de materias primas hacia una estrategia de ISI dirigida hacia dentro, luego de la crisis de 1930, incrementó la presión sobre la agricultura. En el periodo de la posguerra la agricultura latinoamericana falló cada vez más en cubrir las demandas de industrialización, convirtiéndose en un obstáculo para un continuado desarrollo económico. La cuota de la agricultura en el valor total de las exportaciones latinoamericanas declinó de más de la mitad en 1950 a una quinta parte en 1990, mientras que las cuotas de las importaciones agrícolas crecieron en relación con el total de las importaciones<sup>26</sup>. En algunos países latinoamericanos, un balance comercial agrícola que antes era positivo se convirtió en negativo; por ejemplo, las importaciones agrícolas comenzaron a exceder las exportaciones de artículos de consumo agrícolas<sup>27</sup>. Muy pronto el sector agrícola no fue capaz de mantener la contribución que había hecho en el pasado al desarrollo económico de la región, y en algunos países se había convertido inclusive en una carga para la economía.

Los fracasos de la agricultura movieron a los gobiernos a la acción. Así, desde 1950 dispusieron una serie de medidas para tratar de alentar la mo-

26. IDB: *Economic and Social Progress in Latin America: 2000 Report*. Baltimore (NJ): The Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank (IDB), Washington, D.C., 2000.

27. ECLAC: *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1998*. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 1999.

modernización de las estancias y de las granjas comerciales. Al lado de tales medidas había créditos subsidiados para la compra de maquinaria y equipo agrícolas, para mejorar la calidad de la ganadería, para adquirir fertilizantes y mejorar la calidad de las semillas y la provisión de programas de asistencia técnica. Consecuentemente, grandes granjeros comerciales comenzaron a cambiar a cosechas de más alto valor agregado, lo que aumentó la demanda de los consumidores urbanos y capitalizó sus empresas a través de las mejoras de la tierra (por ejemplo, drenaje e irrigación), mejorando la infraestructura, mecanización, etcétera.

Así, durante los años sesenta y setenta tuvo lugar un cambio hacia la intensificación de la agricultura en América Latina<sup>28</sup>. Este proceso de modernización puede ser denominado como la “vía terrateniente” hacia el capitalismo agrario, en tanto los propietarios mismos convirtieron sus grandes propiedades en granjas comerciales orientadas por la ganancia. También fueron crecientemente adoptadas las tecnologías tipo *revolución verde*, que involucran la mejora de semillas. A fines de los años sesenta, solamente 10 por ciento de los trigales de América Latina fueron sembrados con variedades de alto rendimiento; sin embargo, a fines de los años noventa esta proporción había crecido al 90 por ciento. La divulgación de la nueva revolución, un paquete tecnológico muy favorecido por compañías agrícolas transnacionales, contribuyó también al incremento del uso de fertilizantes y pesticidas<sup>29</sup>. Esta intensificación de la agricultura significaba que el crecimiento de la producción total estaba siendo logrado con creces por el crecimiento en la productividad de varios factores de producción. Sin embargo, hasta los años ochenta la expansión de las áreas de terreno agrícola todavía daba cuenta del 60 por ciento del crecimiento de la producción total; después de eso el margen de ganancia predominó como una fuente de crecimiento agrícola<sup>30</sup>. Pero este proceso de capitalización ha marchado desigualmente entre los países latinoamericanos, ampliando la diferencia entre los granjeros capitalistas y los campesinos<sup>31</sup>. En Brasil, la agricultura continúa expandiéndose —aunque en menor grado—

28. Figueroa, A.: “Agricultural Development in Latin America”, en O. Sunkel, editor: *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*. Boulder (CO): Lynne Rienner, 1993.

29. David, M.B. de A.; M. Dirven y F. Vogelgesang: “The Impact of the New Economic Model on Latin America’s Agriculture”. *World Development*, 28 (9), 2000, pp. 1673-1688.

30. Ortega, E.: “Evolution of the Rural Dimension in Latin America and the Caribbean”. *CEPAL Review* N° 47, p. 123.

31. Kay, C.: “Rural Development: from Agrarian Reform to Neoliberalism and Beyond”, en R.N. Gwynne y C. Kay, editores: *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. London & New York: Arnold & Oxford University Press, 1999; y David, M.B. de A.; C. Morales y M. Rodríguez: “Modernidad y heterogeneidad: Estilo de desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe”. Paper presentado al *Seminario Internacional “La Nueva Ruralidad en América Latina. 20 Años de Maestría en Desarrollo Rural”*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, 2000.

a través de ganancias extraordinarias debido a la colonización de las fronteras de la Amazonia. Más aún: en la agricultura la capitalización se restringió en buena parte al sector agrícola comercial, que recibió la parte del león de los montos importantes del crédito estatal altamente subsidiado, dejando a la agricultura campesina sin los recursos necesarios para modernizarse<sup>32</sup>.

Es durante la etapa de la ISI que las desventajas de la agricultura se hicieron notorias, en tanto que la producción agrícola fue incapaz de mantener el ritmo de crecimiento de las necesidades de la industria por alimentos baratos y divisas. Mientras la presión sobre la agricultura aumentaba, las políticas gubernamentales favorecían crecientemente a la industria a costa de la agricultura, negándole a esta los recursos necesarios para su modernización. Peticiones por reformas agrarias se hicieron clamorosas durante los años cincuenta y sesenta, cuando la caída del sector se hizo más obvia. Tecnócratas del gobierno estaban deseosos de considerar una reforma agraria moderada ante las evidencias mostradas por académicos y agencias internacionales<sup>33</sup> de que el entonces reinante sistema agrario, en su estructura básica, se había mantenido igual desde el periodo colonial<sup>34</sup>. La agricultura de gran escala y la crianza de ganado en plantaciones, latifundios, haciendas o estancias habían inclusive consolidado su posición durante la fase de crecimiento de exportación desde los años 1850 hasta los años treinta del siglo pasado.

La industrialización y la urbanización cambiaron también el panorama político, al emerger partidos contrarios al sistema y apoyados por el proletariado industrial. La inquietud del campesinado también creció cada vez más en la medida en que este se negaba a seguir aceptando su pobreza y la dominación de los terratenientes. El descontento y la protesta del campesinado eran cada vez mayores y más intensos. Los partidos políticos de centro y de izquierda estuvieron más ansiosos de canalizar las demandas de los campesinos y, por consiguiente, incluyeron el tema de la reforma agraria en sus programas políticos. Mientras que la sindicalización rural, mejores jornales y condiciones de trabajo habían sido ya parte de algunos de estos programas, el tema de la reforma agraria agregó un nuevo elemento cualitativo al desafiar potencialmente la hegemonía económica y política de la clase terrateniente. En pocas palabras, las presiones sociales y económicas pusieron el tema de la reforma agraria en la agenda política<sup>35</sup>.

32. Helfand, S.M.: "The Distribution of Subsidized Agricultural Credit in Brazil: do Interest Groups Matter?". Department of Economics, University of California, Riverside (CA), 1999.

33. CIDA (1966-70): *Land Tenure Conditions and Socio-Economic Development in Argentina; Brasil; Chile; Colombia; Ecuador; Guatemala; Peru*. Washington, D.C.: Panamerican Union. Siete volúmenes (uno por cada país).

34. Chonchol, J.: *Sistemas agrarios en América Latina: De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1994.

35. Thiesenhusen, W.C., editor: *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Boston (MA): Unwin Hyman, 1989.

## ESTRUCTURA AGRARIA Y REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA

A pesar de las reformas agrarias, América Latina tuvo, y en muchos países continúa teniendo, la estructura agraria más polarizada del mundo. Por un lado estuvieron los minifundistas dueños de minifundios, y por el otro los latifundistas dueños de latifundios en la forma de plantaciones, haciendas y estancias. Por los años sesenta, los latifundios constituían apenas el 5 por ciento de las unidades de cultivo y poseían aproximadamente el 80 por ciento de las tierras, mientras que los minifundios constituían el 80 por ciento de las unidades de cultivo y solo tenían el 5 por ciento de las tierras<sup>36</sup>. El sector de mediana agricultura era relativamente insignificante, excepto en Argentina. Los predios campesinos eran los principales proveedores de empleo y contaban con casi la mitad de la fuerza laboral agrícola; cuatro quintas partes de esta eran trabajadores familiares sin pago. Las grandes propiedades empleaban menos del 20 por ciento de la fuerza laboral agrícola. En 1960 se estimaba que un tercio del total de la fuerza laboral agrícola estaba sin tierras, y se difundió una gran variedad de fórmulas de tenencia; aproximadamente un cuarto de los trabajadores agrícolas poseía tierras o había invadido tierras<sup>37</sup>.

Este sistema agrario no solo era altamente desigual, sino también ineficiente. Por un lado, los latifundios subutilizaban las tierras sembrándolas de una manera extensiva y dejando una significativa proporción sin cultivar. En cambio, los minifundios despilfarraban la mano de obra utilizando demasiados trabajadores en tan pequeños terrenos. No fue sorpresa que mientras la productividad del trabajo era mucho mayor en los latifundios que en los minifundios, en cambio ocurría todo lo contrario con la productividad de la tierra. El promedio de producción por trabajador agrícola era de cinco a diez veces mayor en los latifundios que en los minifundios, mientras que la producción por hectárea de terreno agrícola era de aproximadamente tres a cinco veces mayor en los minifundios con relación a los latifundios<sup>38</sup>.

La dominación del latifundio fue primero desafiada exitosamente por los levantamientos revolucionarios de 1910-17 en México. Por lo tanto, no fue sino hasta el gobierno populista de Cárdenas, de 1934 a 1940, cuando el sistema de la *hacienda* perdió finalmente su influencia predominante en México. La revolución boliviana de principios de los años cincuenta también asestó un duro golpe al sistema de propiedad con la implementación de un vasto programa de reforma agraria. Si bien en el periodo de la posguerra los propietarios ya no dominaban el sistema político en muchos países de

36. Barraclough, S.: *Agrarian Structure in Latin America*. Lexington (MA): D.C. Heath & Co, 1973, p. 16.

37. *Ibid.*, pp. 19-23.

38. *Ibid.*, pp. 25-27.

América Latina, aún ejercían una gran influencia en las políticas de gobierno y pudieron controlar el poder del Estado en su favor con respecto a las relaciones entre los propietarios y los campesinos<sup>39</sup>. Los arrendatarios tuvieron que pagar alta rentas (ya sea en dinero, especies o mano de obra), los trabajadores agrícolas eran mal pagados y las condiciones de trabajo eran pobres. El trabajador rural estuvo muy desorganizado y confrontado a una serie de obstáculos legales para su sindicalización. En toda la América Latina las condiciones de trabajo eran represivas y de explotación<sup>40</sup>.

La Revolución cubana de 1959 señaló el final del sistema de hacienda en la mayoría de países latinoamericanos. El gobierno de Estados Unidos, temeroso del espectro del socialismo y de que la revolución se expandiera a otros países de la región, lanzó el programa Alianza para el Progreso. Esto estimuló a los gobiernos de la región a poner en marcha programas de reforma agraria proveyéndoles de ayuda económica. Consecuentemente, gran cantidad de reformas agrarias tuvo lugar en los países de América Latina, entre los que se contaban Chile, el Perú, Ecuador y Colombia. A fines de 1970 y 1980, la revolución sandinista en Nicaragua y la guerra civil en El Salvador trajeron consigo la reforma agraria a esos países. Solo en Argentina estuvo totalmente ausente la reforma agraria. La singularidad del caso argentino es explicada, en parte, por la relativa importancia de las granjas capitalistas familiares y medianas, así como por el alto grado relativo de urbanización. Paraguay y Uruguay tenían programas de colonización, pero en ninguno de esos países ocurrió una reforma agraria significativa. Finalmente, en Brasil la colonización de la vasta región amazónica alivió por algún tiempo la presión por la redistribución de las tierras. Pero siempre hubo una fuerte oposición de antiguos propietarios a cualquier reforma agraria significativa, aun cuando ya se había efectuado alguna pequeña redistribución de tierras.

Las reformas agrarias han sido generalmente resultado de cambios políticos desde arriba. Aunque en algunos casos estos obedecían a presiones sociales de abajo, las fuerzas sociales urbanas y hasta fuerzas internacionales como la Alianza para el Progreso jugaron un papel importante para realizarlas. Aun cuando el campesinado no era la única fuerza social detrás de la legislación de la reforma agraria, sí tuvo significativa influencia en su aplicación, puesto que aquellas áreas donde la protesta rural fue más fuerte tendieron a recibir la mayor atención de las agencias de reforma agraria. Por lo general, los gobiernos tecnocráticos y reformistas iniciaban reformas

39. Huber, E. y J.D. Stephens, editores: *Agrarian Structure and Political Power: Landlords and Peasants in the Making of Latin America*. Pittsburgh (PA): University of Pittsburgh Press, 1995.

40. Duncan, K. e I. Rutledge, editores: *Land and Labour in Latin America: Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.



agrarias buscando modernizar la agricultura e integrar al campesinado. No era raro que tuvieran que hacer frente a la oposición de los terratenientes, quienes en ciertos casos tenían éxito bloqueando o revirtiendo las reformas. Las reformas agrarias son procesos sociales cuyas consecuencias involuntarias pueden desviar su propósito inicial hacia líneas radicales o conservadoras (normalmente hacia estas últimas), o, en algunos casos, hacerla descarrilar por completo.

En Guatemala, la reforma agraria del presidente Arbenz (1952) tuvo un final súbito a fines de 1954, cuando este fue derrocado por una invasión armada que recibió apoyo del gobierno de los Estados Unidos, y las expropiaciones fueron rápidamente revocadas<sup>41</sup>. En Chile, la moderada reforma agraria de Frei (1964-1970) alentó las demandas del movimiento campesino para la intensificación del proceso de reforma. La radicalización del movimiento campesino sirvió a Allende de ayuda para ganar la presidencia en 1970. El radicalismo campesino, a su vez, empujó al programa socialista democrático de Allende a expropiaciones más allá de lo que fue determinado originalmente<sup>42</sup>. El golpe militar de 1973, que reprimió y desarticuló el movimiento campesino, devolvió a sus antiguos dueños solo una parte de las tierras expropiadas, pues no se atrevieron a anular por completo la reforma agraria.

En cuanto al aspecto económico de la reforma agraria de América Latina, su impacto en la producción agrícola ha sido mixto. En general, los resultados cayeron muy por debajo de las expectativas por una variedad de razones tales como una pobre administración de los predios expropiados, los que a menudo eran organizados como cooperativas de producción, la escasez de apoyo gubernamental como asistencia técnica y servicio de mercadeo, y la desorganización política causada por los terratenientes y otros grupos políticos contrarios a la reforma agraria<sup>43</sup>. Además, los gobiernos continuaron con la política del alimento barato, así como con la sobrevaluación de la moneda que tuvo un efecto deprimente sobre las utilidades y, de este modo, en las inversiones en el sector reformado. La industrialización continuó siendo la preocupación predominante de los gobiernos, ya que las reformas agrarias fueron esencialmente implementadas por razones políticas antes que económicas.

Las reformas agrarias, en general, no dieron el empuje esperado a la industrialización, ya sea en términos de un incremento en el excedente agrícola bruto o en términos de ampliar el mercado nacional para bienes industriales a través del incremento de las ventas a la población. En algunos casos, particularmente en el Perú, los gobiernos trataron de atraer a los pro-

41. Brockett, C.D.: *Land, Power, and Poverty: Agrarian Transformations and Political Conflict in Rural Central America*. Boston (MA): Unwin Hyman, 1988, p. 100.

42. Kay, C.: "Agrarian Reform and the Class Struggle in Chile". *Latin American Perspectives*, 5 (3), 1978, pp. 117-140.

43. Thiesenhusen, *op. cit.*, 1989.

pietarios a quienes se les había expropiado parte o todas sus tierras, para que invirtieran los bonos que habían recibido como pago de compensación en operaciones industriales de riesgo, pero sin mucho éxito. Los propietarios se volvieron desconfiados de los gobiernos y, a menudo, durante el tipo más radical de reforma agraria el clima económico era demasiado incierto. Realmente, las reformas agrarias no fueron baratas en términos de gastos del gobierno, pues al menos en ciertos casos los propietarios fueron compensados por sus tierras expropiadas, las deudas de los beneficiarios de la reforma agraria fueron condonadas o parcialmente canceladas, las negociaciones de la burocracia de la administración pública con la reforma agraria podían ser numerosas y caras, y así sucesivamente. Sin embargo, los beneficiarios de las reformas de las tierras sí obtuvieron provecho al mejorar su estándar de vida, así como la provisión de una serie de beneficios sociales que a menudo acompañan a las reformas agrarias. El periodo de implementación de la reforma agraria, que podía durar de uno a varios años, y algunas veces más de una década, a menudo era el único momento en la historia de los campesinos durante el cual puede decirse que la política agraria del gobierno había tenido preferencia campesina, y en algunos casos recursos significativos del gobierno fueron canalizados para los beneficiarios de la reforma de las tierras<sup>44</sup>.

En lo que respecta al aspecto social y político de la reforma agraria de América Latina, las ganancias fueron también menores de lo esperado; en algunos casos incluso se produjeron reversiones como resultado de contrarreformas<sup>45</sup>. La equidad social no fue muy avanzada debido a las limitadas ganancias obtenidas en la distribución de las rentas. El impacto positivo redistributivo inicial de muchas reformas agrarias en América Latina fue a menudo cancelado por el pobre rendimiento del sector reformado y por factores macroeconómicos tales como términos de comercio interno desfavorable y la política de divisas. Además, al excluir al segmento más pobre de la población rural, como a los miembros de la comunidad campesina, a los minifundistas y a los obreros de temporada de la redistribución de las tierras, muchas reformas solamente incrementaron la diferencia socioeconómica entre el campesinado. Cualquier magra mejora lograda por las reformas agrarias para los pobres rurales fue parcialmente cancelada durante la así llamada “década perdida de los ochenta”, provocada por la crisis de la deuda de América Latina y sus programas de ajuste estructural.

La mayor contribución de la reforma agraria estuvo en el estímulo dado a la construcción institucional en el campo. Los gobiernos facilitaron la organización del campesinado en sindicatos y cooperativas de varias clases, tales como asociaciones de productores, de comercialización y entidades de

44. Kay, *op. cit.*, 1999.

45. Thiesenhusen, W.C.: *Broken Promises. Agrarian Reform and the Latin American Campesino*. Boulder (CO): Westview Press, 1995.

crédito. Esto trajo un considerable grado de integración del campesinado a la economía, la sociedad y la política nacionales.

Antes de la reforma había obstáculos insuperables en el camino de los campesinos para crear sus propias organizaciones; los partidos políticos comenzaron a competir por el voto de los campesinos y a extender sus redes a las áreas rurales, donde en el pasado los reformistas, y en particular los partidos políticos de izquierda, habían sido a menudo excluidos por la oligarquía de los hacendados. Con la reforma agraria se acrecentó la participación del campesinado en la sociedad civil; muchos campesinos, especialmente cuando recibían su título de propiedad, sentían que solo en ese momento se convertían en ciudadanos de su país.

Al debilitarse el poder de los propietarios y otros grupos dominantes en el campo, la reforma agraria incitó al surgimiento de una fuerza mayor del campesinado en los asuntos locales y nacionales. Sin embargo, la mayor presencia organizativa y participativa del campesinado no abarcó todas las categorías de campesinos ni todas las regiones del país. Hubo también reveses de los que, en algunos casos, los campesinos no han sido capaces de recuperarse hasta hoy. Generalizando, las reformas agrarias en América Latina fueron a menudo restringidas en alcance y desbaratadas en sus pretensiones por fuerzas de oposición o por la mala administración del gobierno. No obstante, en aquellos países donde la transformación agraria fue más profunda y donde la pobreza y la exclusión social fueron significativamente reducidas, sobrevino cierto grado de estabilidad social, integración política y desarrollo económico. En consecuencia, es posible sostener que, desde una perspectiva más amplia, las reformas agrarias han fomentado, aunque precariamente, la estabilidad social y contribuido a la democratización de la sociedad, aun cuando con retrocesos en algunos casos. Mientras la reforma agraria marcó una línea divisoria en la historia de la sociedad rural en muchos países de América Latina, las causas de la inestabilidad política y social permanecerán mientras persistan los niveles de pobreza rural relativamente altos y la marginación del campesinado.

Se puede concluir que las reformas agrarias proveen un marco para el crecimiento, la equidad y el desarrollo sostenible en la sociedad rural solo si van acompañadas de políticas complementarias y medidas macroeconómicas apropiadas. Mientras el ambiente externo favorable puede facilitar el cambio agrario, las transformaciones internas continúan siendo esenciales para su éxito. En vez de ver la reforma agraria como una panacea, es mejor que se la vea como un instrumento de transformación —pero uno muy importante— para el logro de estos objetivos.

## TRANSFORMACIÓN AGRARIA, INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO EN ASIA

En esta sección se examinan las características de la transformación agraria en Corea del Sur y Taiwán y, en particular, la contribución que la agricultura

y las reformas agrarias han hecho a su notable proceso de industrialización. Luego, en la siguiente se intentará hacer un estudio comparativo entre los casos asiáticos y América Latina.

## REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO EN COREA DEL SUR

Corea fue una colonia japonesa desde 1910 hasta 1945, y Corea del Sur ganó su independencia en 1948. A mitad de los años cuarenta, 80 por ciento de su población era rural. Los predios estaban concentrados, pues casi la mitad de los terrenos agrícolas pertenecían a menos del 5 por ciento de los predios familiares. Por lo tanto, la mayoría de las tierras eran realmente cultivadas por inquilinos y algunos obreros contratados. Los arrendatarios eran principalmente medianeros y vivían a niveles de subsistencia. Al final de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, predominaba el sistema propietario-inquilino. De acuerdo con Morrow y Sherper<sup>46</sup>, cerca de la mitad del total de los predios familiares era de arrendatarios; solo el 14 por ciento era operado por su propietario y el resto lo era parcialmente por los propietarios. Los inquilinos cultivaban casi las dos terceras partes de la tierra. El tamaño de la unidad agraria era muy pequeño debido a la alta densidad demográfica del país y a la desigual distribución de las tierras. Casi el 75 por ciento de los predios familiares tenían menos de una hectárea, mientras, en el otro extremo, predios de más de 10 hectáreas correspondían apenas al 1,2 por ciento de familias. Después de la reforma agraria, los predios de más de tres hectáreas prácticamente desaparecieron, pues todas las tierras más allá de este límite tenían que ser expropiadas. Pero la proporción de los predios de menos de una hectárea no cambió mucho.

La reforma agraria surcoreana fue un programa típico de la tierra para quien la trabajó, pues todos los poseedores adquirieron derechos de propiedad sobre las tierras que trabajaban. Antes de que la reforma agraria fuera siquiera puesta en marcha, las rentas fueron reducidas tan pronto como la nueva administración tomó el control desplazando a los japoneses en 1945. Ya en el pasado hubo huelgas frecuentes y perjudiciales contra el sistema de posesión, y en los años treinta fue mayor la agitación por negarse a pagar las rentas<sup>47</sup>. Las rentas no podían exceder de un tercio de la producción, mientras que previamente aquellas estaban entre el 40 y el 60 por ciento de esta. Tan pronto como la guerra terminó y los japoneses fueron derrotados, los inquilinos iniciaron nuevamente campañas para una reducción del pago de las rentas, así como por la redistribución de las tierras. En un principio el blanco fueron los propietarios japoneses, pero pronto se extendió a los propietarios coreanos. Las autoridades surcoreanas no podían ignorar el hecho

46. *Op. cit.*, 1970.

47. Jeon, Y.-D. e Y.-Y. Kim: "Land Reform, Income Redistribution, and Agricultural Production in Korea". *Economic Development and Cultural Change*, 48 (2), 2000, pp. 253-268.

de que las revueltas nacionalistas contra el gobierno colonial japonés al final de la Segunda Guerra Mundial contenían un fuerte elemento de agitación antiterrateniente. Tampoco podía el gobierno hacer caso omiso a las acciones tomadas por el gobierno norcoreano, que ya por 1946 confiscó tierras de los terratenientes sin pago de compensación y las distribuyó a los inquilinos libres de pago. Estos eventos impulsaron a muchos terratenientes surcoreanos a vender sus tierras a los arrendatarios aun antes de que la legislación fuera formalmente promulgada en 1950. Se calcula que por lo menos la mitad de las tierras de los terratenientes cambiaron de manos de esta manera<sup>48</sup>. El gobierno de Corea del Sur también usó la reforma agraria como un recurso para levantar una base de poder político y para debilitar la amenaza política que tenía frente a la fuerza política más poderosa que estaba organizada en el Partido Democrático Coreano dominado por los terratenientes. Por lo tanto, la reforma agraria de Corea del Sur fue principalmente el resultado de circunstancias políticas.

La reforma agraria afectó principalmente el *status* de posesión al convertir a los inquilinos en propietarios, pero tuvo un impacto limitado en la distribución del tamaño de los predios. Como se esperaba, después de la reforma agraria la propiedad de los predios creció grandemente hasta constituir el 70 por ciento de los predios familiares, mientras que el inquilinato declinaba a un 7 por ciento en 1965. En cuanto a la distribución de los predios por tamaño, esta cambió menos dramáticamente, pero hubo una ligera mejora. El porcentaje de predios menores de media hectárea bajó del 41 por ciento al 35,5 por ciento, mientras que aquellos de entre una y dos hectáreas crecieron del 19 por ciento al 26 por ciento entre 1947 y 1968<sup>49</sup>. Sin embargo, contrariamente a la intención de la legislación de la reforma agraria, el inquilinato se había incrementado continuamente desde finales de los años sesenta, y para 1986 se había extendido de tal forma que el 30,5 por ciento del total de tierras agrícolas estaba bajo la forma de inquilinato. Este es un porcentaje muy alto comparado con el 7 por ciento en Japón y el 5 por ciento en Taiwán<sup>50</sup>.

Varios factores contribuyeron a la implementación de una arrolladora reforma agraria. Sobre todo, hubo la imperiosa necesidad de neutralizar la influencia comunista y reducir el conflicto de clases, como también de estabilizar la nueva república políticamente establecida dado el conflicto con Corea del Norte y el desorden interno. La guerra con Corea del Norte eliminó cualquier posibilidad de oposición de los terratenientes a la reforma agraria y fortaleció el clamor de los inquilinos por la propiedad de tierras. Por razones geopolíticas el país recibió un importante apoyo internacional, tanto

· 48. *Ibid.*

49. Morrow y Sherper, *op. cit.*, 1970.

50. Boyer, W.W. y B. Man Ahn: *Rural Development in South Korea: a Sociopolitical Analysis*. Newark: University of Delaware Press, 1991.

política como económicamente, en especial de los Estados Unidos. El gobierno de los Estados Unidos estaba firmemente a favor del programa de la reforma agraria. Su implementación fue facilitada por la existencia de una burocracia relativamente competente y un adecuado registro de propietarios de tierras y relaciones de tenencia. Hubo muchos obstáculos que superar, como la escasa disponibilidad de tierra del país, lo que significó que muchas explotaciones tuvieron menos del área óptima. Además, el gobierno tenía insuficientes recursos para proporcionar adecuada asistencia a los campesinos y solo era capaz de pagar una compensación muy limitada a los propietarios expropiados<sup>51</sup>.

A despecho de estas dificultades, la reforma agraria fue un gran éxito. Con la reducción de la diferencia de clases y la transferencia de los derechos de propiedad a la clase de inquilinos, los conflictos fueron sustancialmente reducidos y se logró la estabilidad política en el campo. El sector rural puso a disposición del sector urbano una constante oferta de mano de obra, lo que hizo posible la rápida expansión de una industrialización intensiva en trabajo y apuntaló su buen éxito en exportación. A fines de los sesenta la población urbana era la mitad del total de la población del país, y la población rural comenzó a decrecer en términos absolutos aliviando la presión sobre las tierras. Por último, pero no al último, el sector agricultura liberó un mayor excedente económico en la forma de abastecimiento abundante y barato de alimentos y materias primas al sector urbano. Hasta comienzos de la década del sesenta el gobierno extrajo un excedente de los campesinos al fijar precios gestionados de ciertos alimentos principales por debajo del costo de producción, y después de eso continuaron fijando por debajo del precio del mercado pero dejando un magro beneficio<sup>52</sup>. Aun cuando la ayuda extranjera redujo la necesidad de exprimir al campesinado, no previno el apretón. Por ejemplo, la ayuda alimentaria, en virtud de la PL 480, volteó los términos de intercambio en contra de la agricultura desde 1963 hasta 1971.

Las evidencias indican que la transformación de los inquilinos en propietarios creó un mayor incentivo para el crecimiento en eficiencia y producción, principalmente de arroz, logrado por el campesinado<sup>53</sup>. El nivel de vida del campesinado solo mejoró gradualmente a pesar de su sostenido incremento en productividad, con lo cual se explica el masivo éxodo de la población rural a las ciudades en busca de mejores condiciones. Mucho de esta crecida eficiencia fue apropiado por el Estado para financiar el proceso de industrialización. El Estado cumplió un papel activo en la promoción de este incremento en la eficiencia, pero esto fue hecho de una manera autoritaria y sin mucho apoyo económico del propio Estado. Debido a la desaparición de los terrate-

51. Morrow y Sherper, *op. cit.*, 1970.

52. Lee, E.: "Egalitarian Farming and Rural Development: the Case of South Korea". *World Development*, 7 (4/5), 1979, pp. 493-517.

53. Jeon y Kim, *op. cit.*, 2000.

nientes, el Estado llenó el vacío político y controló directamente a la masa campesina. Esto fue logrado enviando a un gran número de funcionarios del gobierno al campo, designando a los líderes de las aldeas a través de adoctrinamiento político y dirigiendo movilizaciones de la población rural. El Estado hizo a los campesinos dependientes al establecer un monopolio sobre insumos agrícolas básicos tales como fertilizantes, crédito e irrigación. A menudo los campesinos fueron forzados a aceptar directivas del gobierno y tenían que negociar con los funcionarios del gobierno local, sobre bases desiguales, por el abastecimiento de insumos y la venta de su producción total. Mucha coerción fue aplicada para forzar la aceptación de una variedad de semillas de alta productividad y paquetes tecnológicos a una población de campesinos con frecuencia renuentes. A través de estos métodos el Estado dirigista y autoritario forzó la marcha de la modernización agrícola al grado que los agricultores surcoreanos lograron una productividad excepcionalmente alta con un bajísimo costo de financiación para el Estado<sup>54</sup>.

Las autoridades del gobierno habían esperado que los terratenientes pudieran proporcionar una mayor fuente de finanzas para la industrialización, pero debido a los pagos compensatorios limitados esto fue logrado solo parcialmente. La mayoría de los fondos para la industrialización vinieron del excedente económico extraído del campesinado por el Estado. Otra fuente importante fue la ayuda extranjera y después la inversión extranjera. La ayuda alimentaria, en particular, cumplió una función importante durante los años sesenta, cuando el país importaba grandes cantidades de comida barata o gratis de los Estados Unidos. El Estado jugó un papel fundamental suministrando divisas e invirtiendo recursos para la industria a tasas altamente subsidiadas, funciones que pudo llevar a cabo por ser dueño de muchos bancos, por haber intervenido fuertemente en el mercado financiero y haber controlado la colocación de divisas, aparte de fijar los intereses y las tasas de cambio. Por ejemplo, la cantidad de subsidio recibido por la industria en la colocación de divisas importó entre el 10 y el 14 por ciento del producto nacional bruto (PNB) anual durante los años cincuenta, y la industria recibió en 1970 casi la mitad del total de los préstamos nacionales bancarios, mientras que contribuía con apenas un quinto al PNB<sup>55</sup>. Mientras que en los años sesenta se dio prioridad a las exportaciones manufactureras, en los setenta esta prioridad recayó en las industrias químicas y pesadas.

En resumen, el Estado jugó un papel clave en el proceso de desarrollo de Corea del Sur. Era fuerte y tenía un alto grado de autonomía de las clases

54. Wade, R.: "South Korea's Agricultural Development: the Myth of the Passive State". *Pacific Viewpoint*, 24 (1), 1983, pp. 11-28.

55. Cho, Y.J.: "Government Intervention, Rent Distribution, and Economic Development in Korea", en M. Aoki, H.-K. Kim y M. Okuno-Fujiwara, editores: *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

domésticas en decidir qué forma específica de acumulación de capital promover. A través de la reforma agraria fue creado un sistema agrícola relativamente igualitario, pero, al mismo tiempo, el Estado incrementó grandemente su control sobre el campo. Cerca de la mitad del total de las tierras agrícolas fue transferida a los beneficiarios, y dos tercios de los predios familiares recibieron tierras con la reforma agraria. Prácticamente no existen campesinos o proletarios agrícolas sin tierras, y la diferenciación socioeconómica es limitada. Sin embargo, el Estado subordinó al sector rural a la meta de la industrialización. Por eso las diferencias entre el campo y las ciudades se ampliaron en la medida en que los frutos del crecimiento económico espectacular fueron repartidos solamente hasta un grado limitado con el campesinado<sup>56</sup>. Por eso no sorprende descubrir que el campesinado votó con sus pies para emigrar en masa al sector urbano, proporcionando la necesaria mano de obra barata para el rápido crecimiento de la industrialización intensiva en trabajo. Podría decirse que el fenomenal éxito económico de Corea del Sur fue logrado sobre la espalda del campesinado.

#### REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO EN TAIWÁN

La reforma agraria en Taiwán fue puesta en marcha en contra del antecedente de un levantamiento popular en 1946 y de la necesidad del gobierno del Kuomintang de ganar el apoyo popular en el campo, así como de imponer su autoridad en la elite local taiwanesa. El gobierno taiwanés fue formado por fuerzas nacionalistas del Kuomintang, que tuvieron que huir de China Continental luego de ser vencidas por las fuerzas comunistas lideradas por Mao. Ellos pertenecían a una etnia diferente de la de los taiwaneses locales y estaban ansiosos de ganar legitimidad en la población local.

La reforma agraria consistió de tres etapas. Primero, a partir de 1949 en adelante la renta de las tierras fue reducida de una tasa general del 50 por ciento de la cosecha al 37,5 por ciento. Esta medida benefició a casi el 40 por ciento de las tierras familiares. En la segunda etapa el gobierno vendió todas las tierras que estaban en manos de ciudadanos japoneses, beneficiando aproximadamente al 20 por ciento de los agricultores arrendatarios y cubriendo casi un quinto de las tierras cultivables del país. En la tercera y última etapa fue decretada la Ley de Tierra para Quien la Trabaja de 1953, por la cual los terratenientes estaban obligados a vender toda tierra arrendada por encima de las tres hectáreas de arroz al gobierno, que luego la revendió a los arrendatarios. Los terratenientes recibían un precio justo y los pagos de los inquilinos por las tierras no excedían del 37,5 por ciento de lo que pagaban anteriormente como renta. En 1956 los agricultores inquilinos

56. Koo, H.: "The Political Economy of Income Distribution in South Korea: the Impact of the State's Industrialization Policies". *World Development*, 12 (10), 1984, pp. 1029-1037.



constituían solo el 16 por ciento de todos los predios familiares, mientras que los agricultores-propietarios habían aumentado a casi el 60 por ciento del total; las tierras restantes se mantenían en gran parte entre quienes eran al mismo tiempo propietarios e inquilinos<sup>57</sup>.

El gobierno logró dos objetivos simultáneamente: por un lado, transformar a la mayoría de inquilinos en propietarios y, por otro, convertir a los terratenientes en nuevos empresarios al ser compensados con acciones en empresas industriales estatales o con bonos del gobierno que podían invertir en negocios y otras nuevas operaciones.

Junto a los factores que han contribuido a la exitosa reforma agraria de Taiwán están la amplia difusión de métodos mejorados de cultivo debido a un sistema de extensión agrícola bien organizado, una mayor inversión en irrigación y drenaje, un efectivo sistema de crédito que ayudó a financiar el uso de insumos modernos y una expansión del mercado para la producción agrícola. Algunas veces el paquete de innovación dirigido por el Estado era demasiado violento, como lo era también la fuerza usada para obligar al campesino a adoptar las nuevas tecnologías, para lo que se empleaba a parte de la Policía como trabajadores de extensión. La innovación en la agricultura se caracterizó por el incremento del uso de fertilizantes y agroquímicos combinado con un mayor uso de nuevas variedades de cultivos. Más aún: la expansión de la irrigación facilitó la difusión de las tecnologías de la revolución verde y permitió múltiples cosechas. Lo notable es que el cambio a modelos de cultivo más intensivos ya había comenzado a mitad de los años veinte, cuando Taiwán era una colonia japonesa<sup>58</sup>. Los japoneses hicieron esfuerzos significativos para desarrollar la agricultura en sus colonias reformando el sistema de posesión y promocionando nuevas técnicas, nuevas variedades de semillas e insumos, tales como fertilizantes químicos, a través de la formación de una variedad de asociaciones de agricultores que proporcionaban servicios de extensión a sus miembros<sup>59</sup>. Estas innovaciones no mecánicas estaban bien adaptadas a la producción agrícola intensiva en trabajo de Taiwán, donde el tamaño promedio de la tierra variaba, durante el último siglo, entre una y dos hectáreas<sup>60</sup>. Como consecuencia de la amplia aplicación de estas innovaciones, la productividad de la tierra y del trabajo creció constantemente.

En el periodo de la posguerra el sector agrícola hizo una contribución muy importante para la industrialización y el desarrollo del país. Hubo una

57. Huizer, G.: *Peasant Movements and their Counterforces in South East Asia*. New Delhi: Marwah Publications, 1980.

58. Lee, T.: *Intersectorial Capital Flows in the Economic Development of Taiwan, 1895-1960*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1971.

59. Ho, S.P.S.: "The Development Policy of the Japanese Government in Taiwan, 1895-1945", en *Government and Economic Development*. Editado por G. Ranis. New Haven (NJ): Yale University Press, 1971.

60. Koo, *op. cit.*, 1970.

transferencia significativa del excedente económico de la agricultura al resto de la economía. Mientras que antes de la guerra el impuesto a la tierra fue un instrumento importante para esta transferencia, después de la guerra el mecanismo menos visible de los términos de intercambio representó más de la mitad del flujo de capital de la agricultura, y el sobrante fue capturado por una variedad de impuestos y de otros gravámenes. Los agricultores tuvieron que pagar altos precios por fertilizantes y otros insumos químicos, mientras recibían bajos precios por su producción. Por ejemplo, tenían que entregar una determinada cuota de arroz y azúcar a bajos precios a las agencias recaudadoras del gobierno. Los dueños de los arrozales estaban obligados a entregar al Estado una cuota de arroz y a pagar, también con arroz, un significativo impuesto a las tierras. Además, los fertilizantes estaban disponibles para los sembradores de arroz a cambio de este producto. Estas entregas al Estado eran valoradas a una tasa simple por debajo de la tasa de mercado. Por ejemplo, en el periodo 1952-1968 estas promediaban el 70 por ciento del precio del mercado<sup>61</sup>.

La extracción de varios excedentes de la agricultura constituyó, indudablemente, una contribución sustantiva a la etapa inicial del desarrollo industrial. El abastecimiento de arroz barato mantuvo bajos los salarios industriales, impulsó los beneficios y acrecentó las exportaciones industriales. Los impuestos a la agricultura proporcionaron al Estado recursos financieros nacionales que podían ser usados para invertirlos en la industria. La exportación de azúcar y arroz que fue obtenida a través del esfuerzo del sistema monopolizador estatal de los productos agrícolas tuvo dos efectos: por un lado, permitió que los términos de intercambio pudieran volcarse en contra de los agricultores y, por otro lado, generaba una apreciable ganancia de divisas que el Estado podía canalizar hacia la importación de maquinaria, equipo y materia prima necesaria para la industria. La manipulación de los términos de intercambio también aseguró que los asalariados agrícolas estuviesen dispuestos a trabajar en el sector industrial por una paga menor, lo que fue posible porque los ingresos del trabajo agrícola eran más bajos de lo que hubiesen sido si los términos de intercambio no fuesen desfavorables.

La industrialización de Taiwán difiere de la de Corea del Sur en que los grandes conglomerados industriales no eran tan comunes y que muchas industrias estaban establecidas en las áreas rurales. Esto tuvo la ventaja de que las industrias rurales podían pagar menores salarios que las urbanas, ya que podían atraer más fácilmente la mano de obra barata deseosa de trabajar por menores salarios, pues algunos gastos para las subsistencias eran cubiertos por el predio familiar donde se quedaban a vivir. Esto también hizo más fácil contratar y despedir trabajadores, así como emplearlos por

61. Moore, M.: "Economic Growth and the Rise of Civil Society: Agriculture in Taiwan and South Korea", en G. White, editor: *Developmental States in East Asia*. Houndmills and London: Macmillan, 1988, pp. 113-152.

temporadas, pues siempre podían contar con la familia campesina para su supervivencia. Esta es una de las razones que hicieron más difícil organizar a los trabajadores industriales, y es también un factor que ayuda a explicar el bajo nivel de militancia industrial<sup>62</sup>.

A pesar de que eran exprimidos, los campesinos continuaron innovando y ahorrando sus magros excedentes, con lo cual ayudaron a financiar la industrialización de Taiwán. Según Ishikawa y Karshenas<sup>63</sup>, estas mejoras en la productividad agrícola desde arriba hicieron posible que la agricultura generara un mayor excedente económico que el gobierno capturó y dirigió eficaz y mayormente hacia el sector industrial. En una etapa siguiente, al mejorar gradualmente los ingresos de los predios familiares y aumentar sus ahorros voluntarios, no tardó en ser necesario para el Estado el uso de mecanismos obligatorios o escondidos para lograr el mismo objetivo. El Estado hizo los mayores esfuerzos para promover el ahorro rural voluntario en el campo a través de una variedad de incentivos y estableciendo una serie de instituciones bancarias y de ahorros en las áreas rurales, a tal grado que en los años sesenta las familias rurales ya estaban ahorrando la quinta parte de sus ingresos<sup>64</sup>.

Mientras muchos autores destacan el éxito de Taiwán, solo unos cuantos enfatizan los aspectos desagradables de esta modernización desde arriba. Entre estos pocos está Apthorpe<sup>65</sup>, quien sostiene que la reforma agraria distributiva no fue sino una fachada detrás de la cual un régimen autoritario defendió su propia existencia y aseguró una masiva transferencia de recursos fuera de la agricultura. Los antiguos inquilinos tuvieron que pagar nuevos impuestos al Estado, pagar precios más altos por los insumos y recibir precios más bajos por sus productos que antes de la reforma agraria. El Estado había tomado el lugar de los terratenientes en términos de poder y de extracción del excedente. Más aún: el hecho de que los terratenientes habían sido expropiados eliminó la mayor fuerza influyente del campo en la elaboración de la política agraria. La reforma agraria fue diseñada también para destruir a la emergente clase media que estaba para apoyar a los arrendatarios. Fue de la clase media de donde surgieron los líderes de las revuel-

62. Ranis, G.: "Industrial Development", en W. Galenson, editor: *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: the Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1979.

63. Ishikawa, S.: "Patterns and Processes of Intersectorial Resource Flows: Comparison of Cases in Asia", en G. Ranis y T.P. Schultz, editores: *The State of Development Economics: Progress and Perspectives*. Oxford: Basil Blackwell, 1990, pp. 283-331; Karshenas, M.: *Industrialization and Agricultural Surplus: a Comparative Study of Economic Development in Asia*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

64. Ong, M.L.; D.W. Adams e I.J. Singh: "Voluntary Rural Savings Capacities in Taiwan, 1960-70". *American Journal of Agricultural Economics*, 58 (3), 1976, pp. 578-582.

65. Apthorpe, R.: "The Burden of Land Reform in Taiwan: an Asian Model Land Reform Re-analysed". *World Development*, 7 (4-5), 1979, pp. 519-530.

tas contra los japoneses y en 1947 contra el Kuomintang. Desde el punto de vista político la reforma agraria logró su objetivo reduciendo los conflictos de posesión y transfiriendo el poder de los propietarios en el campo a las autoridades estatales o paraestatales. Mientras que en el pasado eran los propietarios quienes subyugaban al campesinado, después de la reforma agraria fue el Estado el que cumplía esta función. Esto también facilitó el control del Estado sobre la Asociación de Agricultores<sup>66</sup>. El campesino del predio familiar también encontró notoria dificultad para organizarse políticamente. De esta manera los agricultores estaban en una posición débil para poder resistir el acoso del Estado. Sin embargo, la extracción masiva de los excedentes campesinos debería ser puesta en perspectiva, en tanto que el flujo intersectorial de capitales de la agricultura a la industria también fue importante para la confiscación de activos japoneses y la ayuda de los Estados Unidos, contribuyendo en casi un tercio a la formación total del capital en la década de 1950.

Pero esta extracción inducida de la industrialización duró solo unas décadas, pues durante los años setenta las preferencias se desviaron de lo urbano hacia lo rural. Debido a la exitosa industrialización del país, el excedente del trabajo se desvaneció gradualmente y los pagos industriales reales comenzaron a subir<sup>67</sup>. El costo del trabajo agrícola también subió y la agricultura fue incapaz de mantener su dinamismo. Esto empujó al gobierno, a comienzos de los años setenta, a abolir el esquema de trueque fertilizante-arroz<sup>68</sup>. En pocos años el precio oficial de compra del arroz casi se duplicó. La agricultura se volvió ineficiente con relación a la agricultura mundial y requirió de una creciente protección contra las importaciones. También se convirtió en un receptor neto de subsidios del Estado. El desvío de las preferencias de la industria hacia la agricultura fue posible por el hecho de que la industria era ahora capaz de generar su propio excedente para financiar la acumulación de capital. Mientras que el campesino agricultor era una ventaja inicial, cuando se alcanzaron altos niveles de desarrollo las limitaciones de la pequeña escala de cultivo se hicieron más evidentes<sup>69</sup>. Entonces aparece una etapa en el proceso de desarrollo de la agricultura en la que la tierra tiene que ser consolidada y la extensión de los predios debe incrementarse de modo que sean capaces de sacar ventaja de las economías de escala.

66. Wade, R.: "Dirigisme Taiwan-Style", en R. Wade y G. White, editores: "Developmental States in East Asia: Capitalist and Socialist". *IDS Bulletin*, 15 (2), 1984, pp. 65-70.

67. Kuznets, S.: "Growth and Structural Shifts", en W. Galenson, editor: *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: the Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1979.

68. Thorbecke, E.: "Agricultural Development", en W. Galenson, editor: *Economic Growth and Structural Change in Taiwan: the Postwar Experience of the Republic of China*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1979.

69. Huang, S.W.: "Structural Change in Taiwan's Agricultural Economy". *Economic Development and Cultural Change*, 42 (1), 1993, pp. 43-65.

## ÉXITO ASIÁTICO Y OPORTUNIDADES PERDIDAS DE AMÉRICA LATINA

El éxito espectacular e inesperado de los países del milagro asiático ha dejado una profunda impresión en los académicos y expertos en políticas. Ello ha fastidiado en particular a los latinoamericanos. Después de todo, América Latina logró su independencia un siglo o un siglo y medio antes que países como Corea del Sur y Taiwán, aunque los últimos tuvieron una experiencia colonial breve en comparación con América Latina. Más significativamente, muchos países latinoamericanos, por la época en que Corea del Sur y Taiwán lograron su independencia luego de la Segunda Guerra Mundial, tenían, de lejos, un alto nivel de vida y de industrialización, urbanización, educación y salud. Pero en el espacio de unas cuantas décadas la figura cambió dramáticamente. Mientras que los nuevos países industrializados de América Latina habían logrado altas tasas de crecimiento, en el periodo de la posguerra esto cambió drásticamente con la crisis de la deuda (véase más adelante). Por los años ochenta, Corea del Sur y Taiwán habían superado inclusive a los países más desarrollados de América Latina (Argentina, Uruguay y Chile)<sup>70</sup>. Aunque subrayaron las posibilidades de un crecimiento rápido y sostenido, también revelaron las limitaciones del modelo de desarrollo de América Latina<sup>71</sup> y exacerbaron el sentido de frustración que ya habían sentido los académicos y expertos en políticas latinoamericanas bastante antes del éxito de los NIC asiáticos<sup>72</sup>.

Los comienzos de la principal divergencia del rendimiento económico entre América Latina y los NIC de Asia Oriental se pueden fijar en la crisis del petróleo a mitad de los años setenta, pero la línea divisoria fue marcada por la crisis de la deuda de los años ochenta. El amplio excedente de divisas de los países exportadores de petróleo, debido a la triplicación del precio en 1973, significó que pedir prestado resultara más barato, y los países latinoamericanos quedaron fuertemente endeudados. Sin embargo, la caída de los precios de las materias primas a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, al mismo tiempo que las tasas de interés se elevaron severamente, resultó en la crisis de la deuda, ya que los países eran incapaces de refinan-

70. Chan, S.: "Comparative Performances of East Asian and Latin American NIC". *Pacific Focus*, 2 (1), 1987, pp. 35-56.

71. Ranis, G. y L. Orrock: "Latin America and East Asian NIC: Development Strategies Compared", en E. Durán, editor: *Latin America and the World Recession*. London: Cambridge University Press, 1985; Gereffi, G. y D. Wyman: "Determinants of Development Strategies in Latin America and East Asia". *Pacific Focus*, 2 (1), 1987, pp. 5-33; Lin, C.: "East Asia and Latin America as Contrasting Models". *Economic Development and Cultural Change*, 36 (3), 1988, pp. S153-S198.

72. Pinto, A.: *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria, 1958; Fishlow, A.: "Latin American Failure Against the Backdrop of Asian Success". *The Annals of the American Academy of Political & Social Science* N° 505, 1989, pp. 117-128.

ciarlas. Esto condujo a la así llamada “década perdida” de los ochenta, pues las economías de los países latinoamericanos no crecieron durante este periodo. África también se vio muy afectada por la crisis de la deuda, pero los NIC de Asia Oriental, particularmente Corea del Sur y Taiwán, eran capaces de resistir la tormenta, ya que ellos, juiciosamente, habían confiado en sus propios ahorros y recursos de divisas en lugar de la atractiva “danza de los millones” de América Latina. Además, América Latina había malgastado muchos de estos millones (o tal vez miles de millones) de dólares que se habían prestado, pues una considerable parte se utilizó para financiar la importación de mercancías de consumo para los grupos de mayor ingreso. En resumen, mientras los NIC de Asia Oriental continuaban surgiendo en los ochenta, los NIC latinoamericanos experimentaron un descenso absoluto y relativo<sup>73</sup>.

En esta sección buscamos explicar la diferente trayectoria y comportamiento del desarrollo en los casos asiáticos seleccionados y América Latina, especialmente con respecto al rol de la agricultura. Estamos menos interesado en derivar conclusiones de política de un análisis comparativo, ya que este está lleno de peligros, especialmente en vista del diferente contexto histórico<sup>74</sup>, y no hay un único camino al desarrollo<sup>75</sup>. En muchas formas Corea del Sur y Taiwán son un caso especial, y sus éxitos no pueden ser fácilmente emulados<sup>76</sup>. Pero esto no quiere decir que no puedan aprenderse lecciones y que estas no tengan relevancia política<sup>77</sup>. Nuestro propósito, entonces, está limitado a explicar algunos factores clave que puedan ilustrar nuestro entendimiento de esta espectacular vuelta.

Hay tres puntos particularmente importantes en la explicación de las diferencias y que merecen una reflexión más amplia desde una perspectiva comparativa. Primero, la naturaleza y la capacidad del Estado de hacer política. Segundo, la posesión de las tierras agrícolas, la configuración de cla-

73. Gereffi, *op. cit.*, 1990.

74. Legler, T.: “The Dimensions of Statecraft in South Korean and Taiwanese Development. A Comparison with Latin America”, en J. Havet, editor: *Identities, State and Markets. Looking at Social Change in Latin America*. Toronto: Canadian Scholars’ Press, 1999.

75. Akyüz, Y., editor: *East Asian Development: New Perspectives*. London: Frank Cass, 1998.

76. Woo-Cumings, M.: “The Political Economy of Growth in East Asia: a Perspective on the State, Market, and Ideology”, en M. Aoki, H-K. Kim y M. Okuno-Fujiwara, editores: *The Role of Government in East Asian Economic Development: A Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1997; Jenkins, R.: “Learning from the Gang: are There any Lesson for Latin America from East Asia?”. *Bulletin of Latin American Research*, 10 (1), 1991, pp. 37-54.

77. Evans, P.: “Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies”. *Journal of Development Studies*, 34 (6), 1998, pp. 66-86; Taylor, L.: “Challenges of Latin American Development and East Asian Experiences”, en T. Yanagihara y S. Sambommatsu, editores: *East Asian Development Experience: Economic System Approach and its Applicability*. Tokyo: Institute of Developing Economies, 1997.

ses y la política agraria seguida. Tercero, las interacciones particulares entre los sectores agrícola e industrial en el proceso de desarrollo, así como la estrategia industrial del Estado. En lo que sigue vamos a analizar cada uno de estos tres temas interconectados.

## POLÍTICA Y CAPACIDAD ESTATAL

En Corea del Sur y Taiwán el Estado jugó un papel mucho más fundamental en la transformación de la agricultura y el desarrollo del sector industrial en comparación con América Latina. Mientras que en varios países de América Latina surgía un Estado desarrollista que promovía la industrialización, sin embargo tenía mucho menos control sobre la burguesía industrial, el sector financiero y la economía en general en comparación con los estados de Corea del Sur y de Taiwán. Además, el Estado en Corea del Sur y Taiwán tenía un control más fuerte sobre el sector agrícola que el Estado latinoamericano. Esta diferencia es explicada por un grado mucho mayor de autonomía de la sociedad que tenían los estados surcoreano y taiwanés<sup>78</sup>. Como ambos países habían sido gobernados por Japón por más de medio siglo, la población indígena local, excepto la élite local, tenía muy poca o casi ninguna influencia en el Estado colonial autoritario. Después de la Segunda Guerra Mundial, cuando lograron su independencia luego de la derrota de los japoneses por las Fuerzas Aliadas, el nuevo régimen fue también autoritario. Solamente en la última década, más o menos, ha habido una transición hacia formas democráticas de gobierno. Los estados de Corea del Sur y de Taiwán tenían un control social, político y hasta cultural sólido sobre la población y fueron también capaces de movilizar sus energías para trabajo pesado y propósitos productivos a un grado inconcebible en América Latina. Asimismo, la burocracia de Corea del Sur y de Taiwán fue más disciplinada y más entregada a la ideología, metas y actividades del Estado que la de América Latina. Estos factores, que dieron a los estados de Corea del Sur y de Taiwán una capacidad mayor, facilitaron la implementación de la agenda de desarrollo del gobierno.

Esta autonomía relativa del Estado fue justificada por los gobernantes como una necesidad para prevenir una toma del país por los comunistas, así como por razones de desarrollo nacional. Tal situación no fue objetada por el gobierno de los Estados Unidos, que no solo aceptó el gobierno autoritario sino que proporcionó mayor ayuda económica y militar a Corea del Sur y Taiwán debido al poder político de la era de la Guerra Fría. Esto le dio a ambos países una significativa llave geopolítica a las políticas del poder

.78. Anglade, C. y C. Fortín: "Accumulation, Adjustment and the Autonomy of the State in Latin America", en C. Anglade y C. Fortín, editores: *The State and Capital Accumulation in Latin America*, volumen 2. Houndmills and London: Macmillan, 1990.

que los gobernantes explotaron internamente con inteligencia, así como en sus relaciones externas, tales como ganar el acceso especial a los mercados de países ricos, a la ayuda extranjera y al apoyo político-militar. Otro factor por considerar en el éxito logrado por Corea del Sur y Taiwán es la mayor competencia de su burocracia estatal comparada con la de muchos países latinoamericanos, que eran obstaculizados por el padrinazgo, el clientelismo y la inercia<sup>79</sup>.

Antes de la crisis mundial de 1930, el Estado latinoamericano, con pocas excepciones, era de una clase oligárquica dominada por la oligarquía terrateniente, que gobernó en coalición con intereses mercantiles y mineros. Fue solo después de los años treinta cuando los gobiernos cambiaron de una política económica orientada a la exportación y a los productos primarios a una estrategia de desarrollo orientada hacia dentro que trasladó el poder hacia la burguesía industrial. Esto tendió a fortalecer a gobiernos de formas democráticas, ya que con el crecimiento de la clase obrera industrial y los sectores medios la burguesía industrial se interesó en ganar el apoyo de estos nuevos protagonistas sociales. Pero los terratenientes aún ejercían una influencia mayor sobre el Estado y eran capaces de bloquear cualquier intento de reforma en el campo. Mientras durante el periodo ISI de los años treinta y en el contexto de América Central de los años cincuenta el Estado latinoamericano fue un Estado desarrollista que promovía la industrialización varias décadas antes que Corea del Sur y Taiwán, dándole así una ventaja inicial sobre ellos, también fue un Estado populista y ampliamente democrático, si no en todos los países al menos en un número considerable de ellos. Esto limitó el espacio de los gobiernos latinoamericanos para maniobrar, ya que estaban bajo la doble presión de la clase dominante y las clases bajas, quienes, aunque de menos poder, conformaban en cambio la mayoría del electorado. Cuando en algunas circunstancias ilustrados elaboradores de las políticas y tecnócratas se daban cuenta de que ciertas reformas en el campo y cambios en la política industrial eran requeridos para fomentar el proceso de desarrollo, ellos estaban generalmente frustrados en sus esfuerzos hasta que una crisis forzara un cambio en la política. Normalmente estos cambios llegaban demasiado tarde, pues el momento de la reforma había pasado, o eran tan pequeños que la nueva política no podía alcanzarla debido a la obstrucción de aquellos cuyos intereses eran desafiados o puestos en peligro.

Es preciso aclarar que no estamos sosteniendo que el sistema político de Corea del Sur y Taiwán fuera superior al de América Latina. Estamos lejos de ello, ya que hay muy poco para alabar de un sistema que reprimió ferozmente cualquier intento de contestación y organización autónoma de la clase obrera industrial y del campesinado. Todo lo que estamos diciendo es que el Estado de América Latina tenía que manejar una situación más

79. Evans, *op. cit.*, 1998.



compleja y conflictiva. El carácter más represivo del Estado de Corea del Sur y Taiwán, comparado con el de aquellos países latinoamericanos, no quiere decir que en los primeros el Estado tuviera menos legalidad que en los últimos. En Corea del Sur y Taiwán el régimen se dio cuenta de que para ganar legitimidad tenía que compartir los frutos del crecimiento más ampliamente que hasta ese momento, y así adoptó una política más distributiva y más orientada al bienestar a través de inversiones en educación, vivienda y salud, y promoviendo pequeñas y medianas empresas. Casi con el nacimiento del nuevo Estado, el régimen había ganado importante legitimidad en el campo a través del programa de reforma agraria. Durante el periodo ISI el Estado populista en América Latina se embarcó en similares medidas de bienestar, pero en una escala menor. Además, fueron incapaces de sostener estas políticas populistas con un crecimiento tímido, y muchos de los beneficios ganados fueron sacrificados con la dolorosa implementación de los programas de ajuste estructural y la conversión a políticas neoliberales de mercado libre durante los años ochenta y comienzos de los noventa.

Un factor crucial para explicar los resultados diferentes del desarrollo de Corea del Sur y Taiwán comparado con el de América Latina es lo que Chan<sup>80</sup> refiere como “el arte de gobernar” o la habilidad del Estado para diseñar e implementar estrategias y políticas que conduzcan al desarrollo. En este artículo se han enfatizado varias dimensiones de este “arte de gobernar”, y algunas serán tratadas más adelante. Hemos puesto especial énfasis en la habilidad del Estado para transformar el sistema de posesión de las tierras y las relaciones sociales agrarias, así como en su habilidad para alentar al empresariado a una interacción positiva entre la agricultura y la industria, capaz de reaccionar de una manera flexible al cambio de las circunstancias internas y externas. El deficiente “arte de gobernar” de América Latina comparado con el de Corea del Sur y Taiwán se debe en cierto modo a su estructura de clases más polarizada y atrincherada y, paradójicamente, a su dotación superior de recursos naturales. Desde los tiempos coloniales, la abundancia de recursos naturales creó una mentalidad explotadora y rentista, primero con la extracción del oro y la plata y después con los recursos agrícolas. Tal comportamiento y mentalidad rentista se expandió después a la industria durante el periodo ISI, cuando los industrialistas demandaban al Estado el aumento de proteccionismo y de subsidios. Debido a la base limitada de recursos naturales, Corea del Sur y Taiwán tuvieron que confiar más en sus recursos humanos y en la política de sus estados para crear la dotación de factores y ventajas comparativas en los mercados mundiales si querían lograr un desarrollo exitoso. Así, estos países de Asia Oriental tuvieron éxito al cambiar de una sociedad rentista durante la fase ISI de los años cincuenta a una sociedad “eficientista” durante la fase de industrialización

80. Chan, S.: “Developing Strength from Weakness: the State in Taiwan”. *Journal of Developing Societies*, 4 (1), 1988, pp. 38-51.

orientada a la exportación<sup>81</sup>. Mientras América Latina continuaba esperanzada en sus recursos naturales, estas economías asiáticas promovieron primero la exportación industrial intensiva en trabajo no calificado<sup>82</sup>, pero pronto cambiaron hacia exportaciones industriales intensivas en trabajo calificado<sup>83</sup> y, más generalmente, a una estrategia de desarrollo de valor agregado dirigida por el progreso tecnológico. En agricultura la tierra fue cultivada intensivamente (doble cosecha) y ocurrió un cambio hacia cosechas con alto valor agregado como vegetales y frutas, mientras que América Latina continuaba apoyándose más en cultivos tradicionales intensivos en el uso de la tierra. Más adelante hablaremos sobre el desarrollo industrial.

Corea del Sur y Taiwán tuvieron que contar con un arte de gobierno superior en su proceso de desarrollo para vencer su escasez de recursos naturales. Paradójicamente, en el caso de América Latina esta abundancia de recursos naturales puede ser una desventaja al crear riqueza de la que se pueden apropiar los extranjeros o consolidar el poder de la clase dominante que los controla. Puede también conducir al desarrollo de un aparato estatal considerable financiado con la imposición de impuestos a la explotación de los recursos naturales, como ya hemos tratado en el caso de Chile, pero limita su capacidad de gobierno pues las clases dominantes hacen uso de los recursos del Estado para su propio interés rentista en vez de los más amplios intereses para el desarrollo de la mayoría de la población. El Estado del este asiático fue capaz de restringir el uso improductivo de capital, mientras que en América Latina la mentalidad rentista prosperó sobre la base de exportaciones de artículos primarios y el Estado fue incapaz de limitar las improductivas fuentes de acumulación de riqueza<sup>84</sup>. De este modo la clave del desarrollo no es “lograr precios correctos”, como sostienen los políticos neoliberales, sino “lograr el gobierno correcto”.

#### TERRATENIENTES, CAMPESINOS Y POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA

Aun cuando los terratenientes en Corea del Sur y Taiwán contribuyeron más a la modernización de la agricultura que los terratenientes de América Latina, ellos desaparecieron después de la reforma agraria, cosa que no ocurrió sino excepcionalmente en América Latina. La modernización de la agricultura en Corea del Sur y Taiwán había comenzado ya con la política colonial del Japón, que promovió agresivamente, con el apoyo de los terratenientes, nuevos cultivos y tecnologías modernas entre los campesinos y logró considerables aumentos en la producción. Los terratenientes usaron una parte

81. Ranis y Orrock, *op. cit.*, 1995.

82. Ranis, *op. cit.*, 1990.

83. Gereffi, *op. cit.*, 1990.

84. Legler, *op. cit.*, 1999.

significativa de sus ingresos de rentas con propósitos de inversión y para expandir la producción. De ese modo los fertilizantes y los insumos químicos fueron introducidos en gran escala casi medio siglo antes que en América Latina.

Lo más significativo es que en Corea del Sur y Taiwán los terratenientes no estaban en posición de obstruir el proceso masivo de la reforma agraria, por las razones ya expuestas. Mientras tanto, en América Latina los terratenientes pudieron resistir las reformas agrarias hasta los años sesenta, excepto en México y Bolivia, que por entonces ya habían experimentado sustanciales reformas agrarias. En algunos países latinoamericanos ninguna reforma agraria significativa ha sido implementada incluso hasta estos días; el caso más flagrante es el del Brasil. Más aún: en aquellos países donde las reformas agrarias fueron implementadas, los terratenientes tuvieron éxito en limitar su impacto y en algunos casos llegaron a revertir el proceso, como en Guatemala en los años cincuenta y en cierto grado en Chile y Nicaragua en los años setenta y noventa respectivamente. Mientras el poder de los terratenientes fue decisivamente quebrado en Corea del Sur y Taiwán, no fue este el caso en América Latina, excepto en Cuba. A despecho de la liquidación del poder de los terratenientes en Corea del Sur y Taiwán, estos llegaron a tener éxito y se convirtieron en empresarios capitalistas gracias al esfuerzo del Estado. Entonces dejaron de ser terratenientes e invirtieron sus pagos compensatorios para invertir en la industria, en las finanzas y en el comercio. Tuvieron éxito al integrarse al nuevo modelo de desarrollo, con lo que mitigaron su resistencia a la reforma agraria. Algunos gobiernos latinoamericanos, especialmente en el Perú y Chile, también trataron de limitar la resistencia de los terratenientes a la reforma agraria intentando convertirlos en empresarios industriales o en otro tipo de empresarios usando sus pagos de compensación por la expropiación de sus tierras en nuevas iniciativas. Como quiera que los fondos por compensación eran limitados, perdieron mucho de su valor debido a la inflación, y los terratenientes eran profundamente desconfiados del gobierno que había expropiado sus tierras. Siguieron hostiles al gobierno y prefirieron minarlo en lugar de unírsele en un esfuerzo por el desarrollo nacional. Los terratenientes continuaron resistiéndose fieramente a cualquier reforma agraria, obstruyendo su implementación y aun buscando revertirla. Esta situación de hostilidad y conflicto en el campo latinoamericano no conducía a la inversión ni a la modernización.

Los conflictos entre los terratenientes y los campesinos eran más agudos en América Latina que en Corea del Sur y en Taiwán. La historia del establecimiento y la expansión de un gran latifundio en América Latina se basó en la usurpación de las tierras de los indígenas por la fuerza y después por medidas económicas, a menudo fraudulentas y en las que la intimidación política algunas veces estaba presente. También hay una división étnica más aguda en América Latina. Los terratenientes eran invariablemente descendientes de los conquistadores españoles y portugueses o de inmigrantes sobre todo europeos, mientras que los campesinos eran principalmente in-

dígenas. Así, el conflicto de las tierras adquiriría una dimensión étnica e imprimía un especial sesgo al conflicto de clases entre los terratenientes y los campesinos. Mientras que Corea del Sur y Taiwán habían experimentado el colonialismo japonés, este tuvo una corta vida, medio siglo en comparación con los tres siglos de colonialismo en América Latina; además, la mayoría de japoneses retornaron a Japón luego de la guerra. De tal modo que en Corea y Taiwán la sociedad rural era más homogénea étnica y culturalmente comparada con la de América Latina, lo que facilitó grandemente la implementación de la reforma agraria y el camino hacia la modernización. En comparación con América Latina, el Estado de Corea y Taiwán fue más efectivo en la organización y movilización del campesinado para propósitos productivos así como de control político, lo que facilitó la amplia adopción de innovaciones y limitó los trastornos<sup>85</sup>. Esto no quiere decir que las agitaciones, huelgas y revueltas hayan estado ausentes en Corea y Taiwán, sino que indica que los gobiernos de estos países fueron capaces de manejar estos conflictos y demandas del campesinado de una manera productiva, cosa que no ocurrió en América Latina<sup>86</sup>.

Mientras que la reforma agraria en América Latina ha tenido algunos logros, en el contexto total su récord es muy pobre y muchos de los negocios de la reforma quedaron sin terminar. Mientras tanto, la reforma agraria en Corea y Taiwán puede ser aclamada como un éxito. La reforma agraria en Corea y Taiwán resultó proporcionalmente en mayor extensión de tierras expropiadas y mayores beneficios para los campesinos en comparación con la de América Latina. Su impacto en el crecimiento, empleo, distribución del ingreso, integración social y estabilidad política fue también mucho más positivo que en América Latina. Una razón clave de este éxito es la gran autonomía y capacidad de los estados de estos países asiáticos en comparación con los de América Latina. Otra razón para el éxito puede ser encontrada en la diferente estructura agraria entre las dos regiones antes de la reforma agraria, la que influenció grandemente en la estructura y productividad luego de ella.

Por supuesto, hay excepciones a esta generalización. Así, es instructivo examinar el caso de El Salvador, único en América Latina porque la distribución de tierras antes de la reforma ha sido relativamente similar a la de Taiwán pero, debido a los factores mencionados anteriormente, junto a otros,

85. Aqua, R.: *Local Institutions and Rural Development in South Korea*. Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University, New York, N° 13, 1974; Starvis, B.: *Rural Local Governance and Agricultural Development in Taiwan*. Cornell (NY): Cornell University Press, 1974; Ravenholt, A.: "Rural Mobilization for Modernization in South Korea", en H. Handelman, editor: *The Politics of Agrarian Change in Asia and Latin America*. Bloomington (Indiana): Indiana University Press, 1981.

86. Moore, M.: "Mobilization and Disillusion in Rural Korea: the Saemaul Movement in Retrospect". *Pacific Affairs*, 57 (4), 1985, pp. 577-98.

la producción total de la reforma agraria en Taiwán fue mucho más exitosa que la de El Salvador<sup>87</sup>.

La estructura agraria de Corea y Taiwán (también la de Japón) se ha caracterizado por ser “unimodal” comparada con la “bimodal” de América Latina<sup>88</sup>. Antes de la reforma los campesinos de Corea y de Taiwán eran dueños de una gran proporción de la tierra agrícola del país comparada con América Latina, y después de la reforma se convirtieron en dueños de casi todas ellas, ya que los inquilinos devinieron propietarios. En Corea y Taiwán la actividad agraria estaba en manos de las familias campesinas, mientras que los terratenientes no se involucraban directamente en esta tarea. Los inquilinos estaban muy integrados al mercado debido al alto nivel de comercialización, especialmente después de la transición en los años veinte de un cultivo extensivo a uno intensivo. Después de la reforma agraria los inquilinos ganaron propiedad, pero el tamaño operativo de los predios cambió muy poco.

Así, la distribución de las tierras por formas de tenencia fue transformada, pero no la distribución de los predios operativos. En estos países asiáticos los campesinos controlaban la producción y tenían gran experiencia como agricultores; contrariamente, en América Latina el proceso de “descampesinización” estaba muy avanzado. En el tiempo de la reforma agraria en América Latina el inquilinato fue limitado, ya que los terratenientes manejaban de manera directa, a través de su equipo administrativo, lo concerniente a salarios y mano de obra. Los trabajadores estables recibían premios monetarios así como el acceso a vivienda y un pequeño lote de tierra de la hacienda como parte de su remuneración. Pero los beneficios de la tierra eran cada vez más recortados y la contratación de trabajadores temporales, que no recibían ningún beneficio adicional, se hizo más común. Así, la gran explotación agraria dominó en América Latina y la fuerza laboral rural tenía un mayor carácter proletario que en Corea del Sur y Taiwán. Es interesante notar que en Corea y Taiwán, a pesar de su altísima densidad demográfica comparada con la de América Latina, prácticamente no existía nadie sin tierra.

Mientras que la pequeña escala y el cultivo campesino dominó antes y después de la reforma agraria en Corea y Taiwán, la gran escala y el cultivo de los terratenientes dominó en América Latina. Después de la reforma agraria, el cultivo de los terratenientes comenzó a perder su dominación debido a las expropiaciones y a que algunos terratenientes se convirtieron al capitalismo agrícola. Pero prevaleció el cultivo en gran escala, ya que las nuevas

87. Pelupessy, W.: “Institutional Constraints and Internal Dynamics of Land Reform in El Salvador and Taiwan”, en W. Pelupessy y R. Ruben, editores: *Agrarian Policies in Central America*. Houndmills and London: Macmillan, 1999.

88. Johnston y Kilby, *op. cit.*, 1975.

empresas de la reforma agraria se convirtieron en cooperativas o en fundos estatales. Solo después de la ruptura del sector reformado con el proceso de parcelación, como parte ya sea de las contrarreformas o del cambio a políticas neoliberales, el campesinado se hizo más extenso. Sin embargo, el hacendado capitalista, aunque generalmente más pequeño que antes de este nuevo estado, dominó la agricultura en términos de tierra, capital, mercado y tecnología. Así, el dualismo dominado por el viejo latifundismo devino en dualismo de nuevo capitalismo, en tanto que el agricultor, a pesar de algunas ganancias como resultado de la reforma agraria y la parcelación, continúa siendo marginado y perdiendo terreno en el cultivo capitalista dado el creciente carácter competitivo y globalizado de la agricultura. Sin embargo, la estructura agraria dualista de la América Latina de hoy es más compleja y heterogénea que en el periodo previo a la reforma, pero los agricultores están bajo mayor presión que en el pasado. La mayoría de la disminuida población rural de América Latina es ahora de naturaleza proletaria o semi-proletaria<sup>89</sup>.

En resumen, el tipo “unimodal” de la estructura agraria y el sistema agrario muy igualitario después de la reforma en Corea y Taiwán, facilitó grandemente la difusión de los beneficios de la reforma agraria y la modernización agrícola a la mayoría de la comunidad agraria<sup>90</sup>. Así, su economía y sociedad rural es inclusive mucho más igualitaria que la de América Latina, y su desarrollo rural es de amplia base, mientras que el de América Latina continúa siendo excluyente. Mientras que Corea y Taiwán tienen resuelto su problema agrario, esta gran tarea todavía está siendo esperada por América Latina.

## ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y RELACIONES AGRICULTURA-INDUSTRIA

Como ya se ha mencionado, la mayoría de especialistas en desarrollo reconoce que en la etapa inicial de industrialización es necesario asegurar la transferencia de un excedente de la agricultura a la industria para apoyar el proceso de acumulación de capital industrial. Como vamos a explicar después, lograr un proceso exitoso de industrialización y desarrollo económico no es solo una cuestión de transferencia de recursos de la agricultura a la industria, sino que se trata de una estrategia de desarrollo juicioso que ase-

89. Kay, C.: “Latin America’s Agrarian Transformation: Peasantization and Proletarianization”, en D. Bryceson, C. Kay y J. Mooij, editores: *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. London: Intermediate Technology Publications, 2000.

90. Griffin, K.: “Poverty and Land Distribution: Cases of Land Reform in Asia”. Paper presented to the *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD)*. Tagaytay City, The Philippines, 5-8 de diciembre del 2000.

gure el cumplimiento de políticas apropiadas que generen una dinámica interacción entre los dos sectores<sup>91</sup>.

De acuerdo con los estudios realizados en dieciocho países de África, Asia y América Latina, el total de ganancia transferida fuera de la agricultura promedia el 46 por ciento del producto doméstico agrícola bruto por año sobre un periodo de dos décadas y media entre 1960 y 1985<sup>92</sup>. Mientras la mayoría de autores han enfocado previamente su atención en las transferencias directas más visibles, Schiff y Valdés<sup>93</sup> encontraron que las transferencias indirectas eran mucho más importantes en la contabilidad de transferencia de recursos de la agricultura. Las transferencias directas surgieron de las políticas sectoriales agrícolas como el control de precios, impuestos a las exportaciones o cuotas y subsidios o impuestos a la importación. Ellos afectan directamente el nivel del precio de bienes agrícolas en relación con los precios de los bienes no agrícolas (por ejemplo, los términos de intercambio domésticos). Mientras tanto, las transferencias indirectas son menos visibles ya que surgen fuera de la agricultura (es el caso de las políticas macroeconómicas y el proteccionismo industrial). Estas políticas indirectas han resultado en una sobrevaluación real de la tasa de cambio, y de este modo han reducido los términos de intercambio de la agricultura.

Desde el punto de vista de Schiff y Valdés<sup>94</sup>, estos sesgos directos e indirectos contra la agricultura constituyen "el saqueo de la agricultura". Mientras este bien podría ser el caso, los autores no consideran suficientemente el flujo de recursos hacia la agricultura y no discuten el impacto que esta transferencia de un excedente agrícola tiene sobre el crecimiento industrial y también, por lo tanto, en el desarrollo económico general del país. Es esta interacción dinámica la que vamos a explorar en esta sección. Más aún: autores neoliberales como Krueger, Schiff y Valdés<sup>95</sup> y Schiff<sup>96</sup> obvian recordar a los lectores el despojo de los terratenientes durante la etapa pre-ISI y el periodo de la agricultura orientada a la exportación o los generosos subsidios que ellos recibieron durante el subsiguiente periodo ISI. Por ejem-

91. Ishikawa, *op. cit.*, 1988; Tomich, T.P.; P. Kilby y B.F. Johnston: *Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed*. Ithaca (NY): Cornell University Press, 1995.

92. Schiff, M. y A. Valdés: *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, volumen 4: *A Synthesis of the Economics in Developing Countries*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1992.

93. Schiff, M. y A. Valdés: "The Plundering of Agriculture in Developing Countries", en C.K. Eicher y J.M. Staatz, editores: *International Agricultural Development*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press, 1998.

94. *Ibidem*.

95. Krueger, A.O.; M. Schiff y A. Valdés, editores: *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, vol 1: *Latin America*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1991.

96. Schiff, *op. cit.*, 1991.

plo, durante los años veinte el impuesto a las tierras en Argentina solo contribuyó con el 1 por ciento a los ingresos del erario del Estado, y los impuestos a las exportaciones también fueron insignificantes. Sin embargo, después de que Perón tomara el poder en 1946 impuso un severo control en el precio de los alimentos y exigió altas contribuciones a las exportaciones agrícolas, canalizando así mayores recursos de la agricultura para dar un gran impulso a la ISI. Sus medidas fueron demasiado drásticas y tuvieron un impacto muy negativo sobre la producción agrícola, que tomó casi dos décadas en recuperarse<sup>97</sup>. En el Brasil el Estado contó fuertemente con los impuestos a las exportaciones agrícolas como el café, lo que ayudó a financiar la infraestructura industrial de São Paulo. Sin embargo, el impuesto a la renta a la agricultura solamente contribuyó con alrededor del 1 por ciento del total de ingresos al erario por impuestos a la renta, mientras recibían cerca del 10 por ciento del total de impuestos a la renta en subsidios por crédito y la compra de fertilizantes y maquinaria agrícola durante los años setenta y los primeros años del ochenta<sup>98</sup>.

Mientras que para Valdés y Schiff “el despojo de la agricultura” tuvo un efecto negativo en el crecimiento de la economía, para Teranishi<sup>99</sup> el factor clave para dar cuenta de un comportamiento económico superior de un país tiene más que hacer con el flujo neto de recursos en agricultura, especialmente en apoyo a la infraestructura rural tal como transporte e irrigación así como servicios de extensión. Según este último autor, los datos que provienen del estudio del Banco Mundial, que Schiff y Valdés han utilizado extensamente, no muestran ninguna diferencia significativa en el grado de la transferencia de recursos de la agricultura a través de las regiones. Sin embargo, encuentra que hay mayores diferencias *entre las regiones* en la inversión en infraestructura agrícola, y que aquellos países con inversiones más grandes de la clase mencionada anteriormente tienen un comportamiento económico superior.

En nuestra opinión, todos estos análisis son limitados, puesto que no consideran otros factores significativos tales como el sistema de tenencia de tierras y las relaciones de clases, que hemos analizado previamente, pero sobre porque todo no discuten la interacción dinámica entre estos varios factores. En lo que sigue analizaremos algunos elementos de la interacción entre la agricultura y la industria que en nuestro concepto tienen un importante punto de apoyo para explicar el rendimiento económico superior de Corea del Sur y de Taiwán comparado con el de América Latina.

97. Flichman, G.: “The State and Capital Accumulation in Argentina”, en C. Anglade y C. Fortín, editores: *The State and Capital Accumulation in Latin America*, volumen 2. Houndmills and London: Macmillan, 1990.

98. Brandão, A.S.P. y J.L. Carvalho: “Brazil”, en A.O. Krueger, M. Schiff y A. Valdés, editores: *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, volumen 1: *Latin America*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1991.

99. Teranishi, *op. cit.*, 1997.



En el proceso de creación de un excedente, la extracción y transferencia de la agricultura a la industria, el Estado desempeñó un papel fundamental en Corea del Sur y Taiwán. Creó las condiciones para el crecimiento de la productividad en agricultura y aseguró la transferencia de mucho de este crecimiento al sector industrial a través de mecanismos tales como impuestos y la manipulación de los términos de intercambio en favor de la industria. El Estado, como es bien sabido ahora, jugó un papel aún más importante en el proceso de industrialización. El Estado tenía un control absoluto sobre el sector agrícola, especialmente porque la clase terrateniente había perdido sus tierras y su poder político. Aunque la agricultura campesina se extendió aún más allá después de la reforma agraria, el Estado tenía un control dominante sobre el campesinado con una variedad de mecanismos económicos, políticos e institucionales. El Estado cambió la relación de clases y estableció las condiciones económicas y políticas favorables para una rápida industrialización. Como los terratenientes ya no tenían poder político, los gobiernos surcoreano y taiwanés podían darse el lujo de no hacer caso de las demandas de los agricultores. El trabajador urbano no la pasó mucho mejor en condiciones de poca libertad política que reprimieron con eficacia cualquier forma de protesta industrial, aunque sus condiciones económicas eran mejores que las de los campesinos. Mientras tanto, en América Latina, incluso en el periodo de ISI, cuando los gobiernos estaban más favorablemente inclinados hacia la industrialización, el Estado tuvo que hacer concesiones económicas a los propietarios, proveyéndolos de abundantes subsidios y otras ventajas económicas. Así, el Estado latinoamericano no podía extraer, proporcionalmente, tan alto excedente de la agricultura en comparación con Corea del Sur y Taiwán. Además, los regímenes populistas en América Latina, mientras que principalmente favorecían al industrial, fueron incapaces de dictar una política industrial como en Corea del Sur y Taiwán. Tuvieron que aceptar sus demandas de incrementar el proteccionismo y las ventajas económicas. Adicionalmente, los regímenes populistas no podían ignorar las demandas de la clase obrera industrial que se ampliaba y que ganó ciertos derechos así como el acceso a algunos de los beneficios del Estado de bienestar<sup>100</sup>. La creciente ineficacia del sector industrial y su dinamismo declinante significó que la situación llegó a ser cada vez más insostenible para el Estado latinoamericano. La crisis de ISI y del Estado populista pavimentó el camino hacia la política económica neoliberal en América Latina, pero para entonces ella había caído ya económicamente muy por debajo de los países del milagro asiático. Pero hasta ahora, salvo excepciones como en Chile, el neoliberalismo también ha fallado en hacer-

100. Kaufman, R.R.: "How Societies Change Developmental Models or Keep Them: Reflections on the Latin American Experience in the 1930s and the Postwar World", en G. Gereffi y D.L. Wyman, editores: *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990.

lo en América latina a medida que la brecha con Corea del Sur y Taiwán continúa ensanchándose<sup>101</sup>.

Mientras que en Corea del Sur y Taiwán la reforma agraria permitió que el Estado extrajera un excedente económico más alto que antes, el caso opuesto ocurrió en América Latina, donde la reforma agraria se convirtió en una carga económica. Por un lado, como los campesinos se hicieron más organizados en el marco de la reforma agraria, impusieron mayores demandas económicas solicitando ser incluidos en las medidas de bienestar del Estado, mejor acceso a la educación, a la salud pública, vivienda, etcétera. Por otro lado, el sector reformado no pudo entregar sus ganancias económicas debido a problemas de mala administración, carencia de disciplina de trabajo, divisiones entre los propios miembros y otros problemas asociados a las cooperativas de producción y a las granjas estatales. A pesar del carácter colectivista de muchas reformas agrarias latinoamericanas, el Estado no podía controlar los acontecimientos en el campo. Mientras, la extensión del campesino agrícola en Corea del Sur y Taiwán como resultado de la reforma agraria consolidó paradójicamente el control del Estado sobre la agricultura. El involucramiento del Estado latinoamericano en la administración y los asuntos económicos del sector reformado al final lo debilitó, mientras que la intervención del Estado en Corea del Sur y Taiwán a través del mecanismo y la política económica de mercado rindió, de lejos, mejores resultados.

Mediante el control de precios y de la política comercial y la creación de impuestos, entre otras medidas, los gobiernos pueden extraer un excedente grande de la agricultura y utilizarlo para financiar la industrialización. En muchos países la agricultura ha sido una fuente esencial de acumulación para la industria. En algunos el Estado desempeñó un papel clave y en otros no, de modo que las transferencias eran mediadas por el mercado o eran voluntarias como cuando, por ejemplo, los terratenientes deciden invertir el excedente extraído del campesinado y de los trabajadores rurales en la industria, en algunos casos convirtiéndose ellos mismos en industriales. Es reconocido generalmente por la mayoría de académicos que en las primeras etapas de la industrialización la agricultura ha hecho una contribución importante en los países que se han desarrollado exitosamente. La situación podría diferir en países que tienen abundante riqueza mineral, reciben mayor ayuda económica durante un periodo sostenido o son economías del tipo de servicio que confían en el turismo o paraísos fiscales para generar sus fuentes para la industrialización o el crecimiento económico. Pero tales casos tienden a ser raros o son más comunes en pequeña escala (a menudo las economías de las islas), donde la agricultura no ofrece mucho a futuro.

Lo notable en los casos de Corea del Sur y Taiwán es que el Estado se las arregló no solamente para exprimir a la agricultura sino que lo hizo mien-

101. Gwynne y Kay, *op. cit.*, 1999.

tras al mismo tiempo aseguraba el crecimiento sostenido de la agricultura y así la producción de un excedente económico grande. Esto permitió la espectacular expansión de la industria, que en sus etapas iniciales fue financiada exprimiendo al campesino. Por lo general, las relaciones entre la agricultura y la industria se ven como conflictivas y en oposición la una a la otra. Una opinión común es que la ganancia de un sector es lograda a expensas del otro. Sin embargo, hay situaciones en las que todos ganan, tal como lo atestigua la experiencia de Corea del Sur y de Taiwán. Este no era generalmente el caso en América Latina, pues el apretón era a menudo menos eficaz y de autoderrota. Durante el periodo de ISI los terratenientes podían limitar la transferencia del excedente de la agricultura por lo menos hasta donde su interés no fuese muy afectado mientras se aseguraba que el apretón fuera llevado por los campesinos y trabajadores rurales que por su pobreza no podían ser exprimidos mucho más. Un apretón que también afectaba a granjeros capitalistas era a menudo contraproducente, pues esta pérdida de incentivo dio lugar a una caída en la producción total agrícola. Así, un apretón demasiado alto podía negar a la agricultura los recursos para crear un excedente y al final no quedaría nada que exprimir.

Quienes elaboraban la política de Corea del Sur y de Taiwán eran conscientes de que para resolver el dilema y para alcanzar una situación en la que todos ganan es necesario asegurar aumentos sostenidos de eficacia en la agricultura así como en la industria. Tenían así una visión dinámica de la interacción entre la agricultura y la industria, en las cuales la innovación tecnológica y la institucionalidad establecida eran centrales. Los gobiernos se aseguraron así de que las condiciones fueran conducentes a la adopción de nuevas tecnologías y estimularon cambios en los patrones de producción hacia cultivos de alto valor en toda la comunidad de agricultores<sup>102</sup>. En cuanto a la industrialización, intentaron asegurarse, a través de una política industrial juiciosa, de que los recursos transferidos a la industria fueran invertidos en las industrias que tenían gran potencial para el crecimiento y para alcanzar éxito en los mercados de exportación. En contraste con América Latina, donde el proteccionismo era similar para todos, en Corea del Sur y Taiwán era altamente discriminatorio. Estos gobiernos asiáticos también animaron la creación de las industrias que permitirían mejoras en agricultura, como el fertilizante químico, y de las industrias de equipo y maquinaria agrícolas. Además, las industrias de apoyo a la agricultura recibieron una asignación incluso más alta de los fondos de la ayuda exterior que otros tipos de industria<sup>103</sup>. Mucho de la industrialización en Taiwán era también

102. Oshima, H.: *Economic Growth in Monsoon Asia: a Comparative Survey*. Tokyo: University of Tokyo Press, 1987.

103. Cheng, T.: "Political Regimes and Development Strategies: South Korea and Taiwan", en G. Gereffi y D.L. Wyman, editores: *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1990.

de base rural, y se adaptaba mejor a las necesidades del sector agrícola. Una vez que una industria de éxito era establecida, la necesidad de extraer un excedente de la agricultura disminuía y el flujo de recursos aun podía revertirse, como fue el caso en el Japón de la posguerra y en décadas recientes en Corea del Sur y Taiwán, así como las ventajas comparativas cambiaron de la agricultura a la industria<sup>104</sup>.

Los latinoamericanos que elaboraban políticas generalmente no lograban crear tal situación en la que todos ganan. Ya nos referimos a las dificultades y restricciones que enfrentaron cuando intentaron reformar el sistema de tenencia de tierras y modernizar la agricultura. Pero tampoco lograron disciplinar o controlar a los capitalistas industriales y, en vez de asegurar el incremento de su competitividad, tuvieron que ceder a sus presiones por un proteccionismo mayor.

La escuela estructuralista de los pensadores del desarrollo, como Prebisch y Singer, que habían abogado claramente por ISI, no favorecía profundizar el proteccionismo ni el rumbo hacia una estructura industrial cada vez más ineficaz y derrochadora<sup>105</sup>. Al contrario: Prebisch<sup>106</sup> fue uno de los primeros y más caracterizados promotores de las exportaciones industriales para América Latina (y otros países en vías de desarrollo) ya a finales de los años cincuenta. Pero los gobiernos que intentaron promover exportaciones industriales afrontaron dificultades internas, ya que el proteccionismo era una opción más fácil para los industriales, que eran incompetentes en el mercado mundial, así como para enfrentar el proteccionismo de los países industriales ricos en aquellas ramas de la industria que eran internamente competitivas, como la industria del calzado brasileña. Mientras Corea del Sur y Taiwán habían logrado elevar la participación de las exportaciones de manufacturas en relación con las exportaciones totales hasta un 75 por ciento en 1970, para Brasil y Chile las cifras eran solo el 10 por ciento y el 4 por ciento respectivamente<sup>107</sup>. Al no poder abrirse camino en el mercado industrial de exportación, el crecimiento económico de la América Latina siguió siendo obstaculizado por la coacción de divisas que limitó las posibilidades para importar bienes de capital y así levantar la tasa de inversión del país. El obstáculo clave a la industrialización de la América Latina no era tanto la carencia de capital cuanto la de divisas. Así, el descuido de las exportaciones agrícolas, junto con el fracaso de cambiar en una etapa

104. Bautista, R.M. y A. Valdés: "The Relevance of Trade and Macroeconomic Policies for Agriculture", en R.M. Bautista y A. Valdés, editores: *The Bias Against Agriculture: Trade and Macroeconomic Policies in Developing Countries*. San Francisco (CA): ICS Press, 1993.

105. Kay, *op. cit.*, 1989.

106. Prebisch, R.: "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries". *American Economic Review. Papers and Proceedings*, 49 (2), 1959.

107. Ranis y Orrock, *op. cit.*, 1985.

más temprana a una estrategia IOE, son algunas de las razones claves de por qué América Latina se quedó detrás de los NIC del este asiático.

El hecho de que quienes elaboran políticas en Corea del Sur y Taiwán decidieran tempranamente hacerse competitivos en los mercados internacionales, tuvo la gran ventaja de que creó una estructura industrial que aprovechó su mano de obra barata disponible. Este era un factor principal en su ventaja comparativa en relación con los países industriales donde la mano de obra era cara y al mismo tiempo escasa. Las transformaciones en la agricultura de Corea del Sur y Taiwán hicieron que el exceso de mano de obra fuera dirigido al sector industrial, de tal modo que los salarios se mantuvieron bajos pero al mismo tiempo se garantizó que la producción agrícola continuara creciendo y pudiese asegurar un suministro adecuado de alimentos a los trabajadores de la industria. Este suministro adecuado significó que el alimento continuara barato y evitó así una presión ascendente en los salarios de los trabajadores de la industria. Esto, a su vez, permitió a los industriales obtener grandes ganancias, permanecer competitivos y usar estas ganancias para financiar inversiones en su industria, de manera que pudieron sostener una alta tasa de crecimiento industrial. Además, el alto margen de absorción laboral del sector industrial de Corea del Sur y Taiwán significó que en un cierto punto el exceso de mano de obra estaba siendo reducido o, más aún, eliminado, y de este modo los salarios comenzaron a elevarse. Así, después de algún tiempo el crecimiento fluyó hacia abajo y mejoró la equidad<sup>108</sup>.

Los principios para una distribución de ingresos más equitativa fueron puestos por la reforma agraria. La desigualdad de ingresos en Taiwán, y en menor grado en Corea del Sur, está probablemente entre las más bajas del mundo, y esto no solo tuvo efectos positivos en la estabilidad política y social, sino también garantizó una base sólida para su industrialización<sup>109</sup>. Esta distribución de ingresos amplió relativa y equitativamente el tamaño del mercado doméstico para productos industriales, que es particularmente importante en las etapas iniciales del proceso de industrialización. Mientras que en América Latina la limitada dimensión de su reforma agraria, unida con el hecho de que esta fue implementada algunas décadas después de que la industrialización había empezado, negó a la región este amplio potencial en el mercado interno y también creó una distorsionada e ineficiente estructura industrial que se limitó a satisfacer la demanda particular de los grupos con más alto ingreso.

Entretanto, en América Latina una gran proporción del exceso de población rural que migró a los centros urbanos fue incapaz de encontrar trabajo en la industria, ya que la estructura industrial latinoamericana era in-

108. Kuznets, P.W.: "An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan and South Korea". *Economic Development and Cultural Change*, 36 (3), Suplemento, 1988, pp. S11-S43.

109. *Ibid.*

apropiada para los factores existentes en la región. Se produjo bienes para el consumo de grupos de altos ingresos que requerían tecnologías intensivas en capital y en divisas. Mientras, las estructuras industriales en Corea del Sur y Taiwán estaban dirigidas a la producción de bienes de consumo masivo donde las posibilidades para usar tecnologías intensivas en trabajo existen. Así, el exceso de población urbana latinoamericana continuó creciendo, previno un significativo goteo hacia abajo del crecimiento económico y perpetuó, si no exacerbó, la desigualdad de los ingresos. De modo similar, incrementos en la productividad agrícola en Corea del Sur y Taiwán fueron alcanzados solo con requerimientos de capital limitados, como el mayor uso de fertilizantes y de semillas mejoradas. Mientras tanto, los cambios en la productividad agrícola en América Latina eran más exigentes de los escasos recursos de capital y a menudo requerían de más divisas. Esto se debe al hecho de que eran principalmente los sectores agrícolas de gran escala los que invertían en cambios tecnológicos del tipo mecánico, lo que requería de la importación de tractores, cosechadoras y otras maquinarias. Así, la estructura agraria “bimodal” y el sesgo de la política estatal hacia la gran explotación agrícola determinaron un patrón de cambio tecnológico en la agricultura parcialmente inapropiado y de escasa difusión entre los agricultores, puesto que se limitaba a los empresarios agrarios capitalistas. Esto retardó y limitó la difusión de innovaciones en la agricultura latinoamericana. En América Latina los gobiernos también tendieron a distribuir mucho de sus gastos rurales (más bien limitados) directamente a los grandes propietarios. En contraste, en Corea del Sur y Taiwán el Estado desembolsó sus gastos rurales de una manera mucho más igualitaria que facilitó la expansión y adopción de nuevas tecnologías y la distribución de los beneficios de estos costos al ser usados para financiar la infraestructura rural, como obras de irrigación y de caminos, a la cual mucho más gente tendría acceso<sup>110</sup>.

América Latina cayó debajo de los NIC del este asiático no solo porque descuidó la agricultura sino porque falló en cambiar a tiempo de una estrategia de desarrollo ISI a una de desarrollo IOE. Después del fácil agotamiento de la primera fase de la ISI basada en la industria de bienes de consumo durante los años sesenta, algunos países latinoamericanos pudieron incrementar la tasa de sus ahorros gracias a los altos requisitos de acumulación de capital para financiar la inversión en los bienes intermedios y, sobre todo, en el sector industrial de bienes de capital<sup>111</sup>. Un proceso similar ocurrió en Corea del Sur y Taiwán, con la diferencia de que ambos países fue-

110. Aoki, M.; K. Murdoch y M. Okuno-Fujiwara: “Beyond *East Asian Miracle*: Introducing the Market-enhancing View”, en M. Aoki, H-K. Kim y M. Okuno-Fujiwara, editores: *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

111. Anglade y Fortín, *op. cit.*, 1990.

ron capaces de continuar así como de profundizar un cambio a un proceso de industrialización más intensivo en capital, más intensivo en trabajo calificado, más intensivo en divisas, mientras que América Latina no fue capaz de hacerlo<sup>112</sup>. Ahora, en lugar de usar la abundancia de petrodólares disponibles desde 1973 en los mercados financieros internacionales para el cambio definitivo hacia una estrategia IOE (solo Brasil y México lo hicieron a medias), América Latina se embarcó en una orgía consumista y de fuga de capitales, enclaustrándose a un modelo ISI. “Los pollos se convirtieron en gallos” con la crisis de la deuda de los años ochenta, que han sido apropiadamente llamados “la década perdida” para el desarrollo. Mientras tanto, los países asiáticos del este podían no solo continuar movilizando ahorros domésticos, aunque Corea del Sur también comenzó a pedir prestado más capital del extranjero, sino también podían superar los problemas gemelos que habían bloqueado la industrialización de América Latina, esto es, las restricciones de divisas y de mercado.

Los países del este asiático, que ya se habían dirigido a las exportaciones durante la etapa industrial de bienes de consumo, fueron capaces de ganar las divisas adicionales necesarias para financiar las importaciones de bienes intermedios y de capital requeridas para la etapa siguiente de la industrialización. También ganaron experiencia valiosa en mercados internacionales, y por estar más expuestos que las economías latinoamericanas a la competencia mundial, tenían un poderoso incentivo para llegar a ser más eficientes y por lo tanto competitivos<sup>113</sup>. Por haber cambiado también a una estrategia de IOE, fueron capaces de acceder a un mercado mucho más amplio, de tal modo que eran capaces de cosechar las ventajas de las economías de escala, particularmente importantes en la fabricación de productos tales como coches, naves, acero, productos químicos y electrónicos, la mayoría de los cuales comenzaron a ser producidos por Corea del Sur y Taiwán. El sistema educativo extenso e inclusivo de Corea del Sur y Taiwán también aseguró la fuente necesaria de trabajo calificado requerido para algunas de estas industrias cuyos salarios seguían siendo relativamente bajos comparados con los de países desarrollados así como con los de América Latina<sup>114</sup>.

En nuestra opinión, aun antes de la crisis de la deuda de los años ochenta, que ha tenido un impacto tan salvaje en las economías latinoamericanas, América Latina había caído detrás de los NIC de Asia del Este. No debería olvidarse que América Latina comenzó a industrializarse medio siglo antes que los NIC de Asia Oriental. El error más grande de América Latina fue no haber cambiado tan rápidamente como Corea del Sur y Taiwán de ISI pri-

112. Gore, *op. cit.*, 1996.

113. Balassa, B.: “Outward Orientation”, en H. Chenery y T.N. Srinivasan, editores: *Handbook in Development Economics*, volumen 2. Amsterdam: North Holland, 1989.

114 Teranishi, *op. cit.*, 1997.

mario a ISI secundario, a IOE primario y a IOE secundario<sup>115</sup>. La mayoría de los países latinoamericanos no ha alcanzado la etapa secundaria de IOE que incluye industrias de mayor valor agregado e intensivas en trabajo calificado. América Latina debería haber cambiado a una estrategia de IOE ya en los años cincuenta, incluso antes que los NIC del este asiático. Faltó una oportunidad histórica para hacerlo, así que Corea del Sur y Taiwán lo explotaron al máximo, y que haya ocurrido por ocasión o diseño sigue siendo discutible<sup>116</sup>. Sin embargo, los acontecimientos ocurrieron como ocurrieron en América Latina, y quizá la opción histórica no estuvo disponible para ello debido a las varias restricciones estructurales, entre ellas la cuestión agraria no resuelta que hemos analizado en este artículo.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis de este artículo, la particular estructura agraria e industrial, la naturaleza del cambio tecnológico, el modelo del cambio estructural y los flujos intersectoriales de recursos son determinantes del índice de crecimiento de un país. En parte debido a diversas condiciones iniciales y más significativamente debido a diversas opciones de política, Corea del Sur y Taiwán pudieron crear su milagro. Mientras tanto, América Latina no pudo alcanzar su potencial y en pocas décadas perdió su ventaja inicial sobre los NIC del este asiático, aun cuando había comenzado su industrialización medio siglo antes.

La agricultura puede y necesita hacer una contribución al desarrollo industrial, especialmente en su fase inicial, en tanto que la industrialización, a su vez, puede estimular la agricultura proveyendo insumos claves para el incremento de la productividad, así como un mercado para sus productos. Pero la agricultura no debe ser exprimida hasta tal punto que los agricultores no tengan más recursos ni los incentivos para invertir y para ampliar la producción. La ventaja de la agricultura campesina, según lo mostrado en Corea del Sur y Taiwán, es que tiene una gran capacidad de autoexplotación. Los agricultores requieren pocos incentivos económicos para ampliar la producción, mientras que la agricultura latifundista, e incluso la capitalista, requieren en América Latina incentivos mayores y más costosos para alcanzar los mismos resultados. A pesar de la salida de flujos netos importantes de recursos de la agricultura, la política del gobierno de Taiwán y Corea del Sur fue capaz de levantar la productividad agrícola con suficiente rapidez como para dejar algunos incentivos económicos a los campesinos y ampliar la producción. Al mismo tiempo, es importante para el logro del crecimiento sostenido que los recursos transferidos de la agricultura a la industria sean usados efectivamente en el desarrollo de una apro-

115. Gereffi, *op. cit.*, 1990.

116. Cheng, *op. cit.*, 1990.



piada estructura industrial. La productividad industrial necesita ser incrementada para ser capaz de financiar la acumulación de capital y elevar los salarios cuando el excedente proporcionado por el trabajo agrícola se haya agotado<sup>117</sup>. Por lo tanto, el factor crítico para asegurar el crecimiento continuo es el logro de una productividad mayor en el empleo de recursos en todas las partes de la economía en lugar de la transferencia de recursos de un sector a otro. Esto no significa que tales transferencias pudieran no ser importantes en ciertas etapas del proceso de desarrollo o que pudieran ir siempre en una dirección. Lo vital es que cualquier transferencia, hecha en cualquier dirección, debería maximizar el crecimiento de la productividad a través de la economía.

¿Cuáles son los factores clave que explican la diferencia en el rendimiento entre los NIC asiáticos y América Latina? En este artículo nos hemos centrado en tres factores clave, aunque otros también puedan ser identificados. Primero, el funcionamiento político y la capacidad superior del Estado de Corea del Sur y de Taiwán. Segundo, el fracaso de América Latina para crear una estructura agraria más conducente al crecimiento con equidad. Tercero, la mayor habilidad de Corea del Sur y de Taiwán para diseñar una apropiada política industrial así como para brindar una interacción más positiva entre la agricultura y la industria. Mientras América Latina dispuso de un comienzo temprano con la industrialización, fue incapaz de superar rápidamente las limitaciones de ISI y cambiar a una estructura industrial más competitiva y orientada a la exportación<sup>118</sup>. En tanto los factores geopolíticos eran más favorables a Corea del Sur y a Taiwán, las dotaciones del recurso natural fueron más favorables para América Latina. Los tres factores que hemos identificado están sólidamente interconectados. La buena fortuna de Corea del Sur y de Taiwán consistió en que manejaron el desarrollo de eslabonamientos positivos entre ellos, mientras que en América Latina estos factores estuvieron a menudo en conflicto entre sí e inclusive al interior de ellos mismos. Mientras que los NIC asiáticos tuvieron éxito en crear un movimiento en espiral virtuoso y mutuamente reforzado entre estos factores, los países latinoamericanos no pudieron hacerlo.

Los milagros, sin embargo, no son eternos, y los NIC asiáticos han revelado ciertas debilidades y limitaciones como la crisis financiera que han mostrado a finales de los años noventa<sup>119</sup>. Así, los milagros pueden tornarse en frustraciones. Si las frustraciones pueden convertirse en milagros, es algo

117. Myint, H.: "Comments on Chapter by Ishikawa", en G. Ranis y T.P. Schultz, editores: *The State of Development Economics: Progress and Perspectives*. Oxford: Basil Blackwell, 1990, pp. 332-336.

118. Jenkins, R.O.: "The Political Economy of Industrialization: a Comparison of Latin American and East Asian Newly Industrialising Countries". *Development and Change*, 22 (2), 1991, pp. 197-231.

119. Edwards, C.: "Neo-liberalism on the Defensive but Not Defeated? Lessons from the Asian crisis". *ISS Economic Research Seminars*. The Hague: ISS, 2000.

que aún tiene que verse, pero la historia ha mostrado que las frustraciones no necesitan ser permanentes. Sin embargo, siempre y cuando siga habiendo grandes disparidades en el poder económico y político, así como en la relación de clases, el desarrollo continuará siendo un proceso nacional, local y globalmente desigual, y los beneficios del desarrollo continuarán siendo capturados por una minoría.