

El problema de la reforma agraria en la América Latina

El documento que a continuación se publica: «El problema de la reforma agraria en América Latina», de Thomas F. Carrol, es uno de los mejores y más clarividentes trabajos sobre la reforma agraria y su problemática concreta en una de las más extensas zonas subdesarrolladas del mundo y que, paradójicamente, tienen unas grandes perspectivas de desarrollo futuro, siempre y cuando se produzca, además del correspondiente crecimiento, el cambio en las estructuras económicas y sociales que caracterizan a todo proceso de desarrollo; de ahí el interés de la obra que comentamos. La reforma agraria, en tanto que coadyuva al proceso de desarrollo agrícola y al general del país, será un instrumento necesario y podríamos afirmar que, en muchos casos, imprescindible al mismo. En este sentido, y desde un punto de vista económico, señalemos que pocos han sido los aspectos del desarrollo que han despertado emociones más violentas que la reforma agraria (1).

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que el desarrollo de la agricultura tiene una gran importancia en las etapas iniciales del desarrollo económico, aunque sólo sea porque éste es el sector dominante en el empleo de los recursos y en la producción de ingresos (2). Concretamente, en el caso de América Latina, el Informe Pearson indica que «el lento ritmo de modernización rural ha obstaculizado el crecimiento general al provocar alzas en los precios de los alimentos y al

(*) Nota introductoria y traducción realizada por ENRIQUE LANGA MORA.

(1) B. HIGGINS: «Economic Development», versión castellana de A. Viñas con el título de: «Desarrollo económico», Gredos, Madrid, 1970, pág. 509.

(2) J. M. MELLOR: «Toward a Theory of Agricultural Development», en H. M. SOUTHWORTH y B. F. JOHNSTON: «Agricultural Development and Economic Growth», Cornell University Press, Ithaca, 1970, pág. 21.

reducir los márgenes exportables» (3). Asimismo, el último Informe del Banco Mundial ponía de manifiesto la importancia del desarrollo agrícola en Latinoamérica, al indicar que el 40 por 100 de la fuerza de trabajo de la región está empleada en la agricultura (4). Dado que este tema ha sido estudiado por un gran número de autores —Adam Smith, ya se ocupó del tema con una gran extensión (5)— nos limitaremos a reproducir la clasificación que realiza la F. A. O. respecto a la importancia y al papel que la agricultura tiene en un proceso de desarrollo (6).

a) Asegurar los suministros futuros de alimentos teniendo en cuenta que la población aumenta a razón del 2,5 a 3 por 100 por año.

b) Ajustarse al crecimiento aun más rápido del número de personas a que sólo puede llegarse a través de la producción comercializada y a los cambios en la composición de la ración alimenticia inherentes a la urbanización y al aumento de ingresos por habitante.

c) Ajustarse a los requisitos específicos de política alimentaria, surgidos del análisis de las principales deficiencias en la nutrición inherentes a la composición actual de los tipos principales de alimentación.

d) Asegurar las materias primas básicas para la industria de la transformación (alimentarias y no alimentarias), que suelen predominar en las primeras fases de la industrialización.

e) Conseguir y ahorrar divisas. La escasez de éstas es uno de los obstáculos más graves que se oponen a la evolución económica de la mayoría de los países en desarrollo que dependen casi todo de los productos agrícolas para conseguirlos. Por otra parte, en muchos países, el sector agrícola permite un margen considerable de sustitución económica de las importaciones. En términos más generales, al sector agrícola corresponde desempeñar un papel importante en el enriqueci-

(3) L. B. PEARSON, presidente: «El desarrollo: empresa común», B. I. R. D., pág. 231 de la edición castellana realizada por la Editorial Tecnos, Madrid, 1969.

(4) R. S. McNAMARA: «Resumen del discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial» en Nairobi, 1973, citamos por la referencia aparecida en I. C. E., núm. 1.382, de 27-IX-1973.

(5) A. SMITH: «An Inquiry into the Nature and Courses of the Wealth of Nations». Vid el capítulo XI de su obra, especialmente las páginas 159, 169 y 340 de la edición castellana publicada por el Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1958.

(6) F. A. O.: «Plan indicativo mundial provisional para el desarrollo agrícola», F. A. O., Roma, 1970, volumen I, pág. 18.

miento mutuo de todos los países mediante la expansión del comercio internacional basada en lo posible en ventajas relativas.

f) Proporcionar una gran parte de los puestos de trabajo adicionales que se necesitarán hasta 1985 y, al mismo tiempo, procurar que parte del aumento de mano de obra quede disponible para tareas no agrícolas mediante un aumento de la productividad de las fincas.

g) Contribuir a los ahorros necesarios para financiar el desarrollo.

h) Contribuir a la difusión de la riqueza, la única que puede crear un mercado de masas para la industria, y hasta un mercado adecuadamente efectivo para los recursos agrícolas. En casi todos los países en desarrollo, la mayor parte de la población es todavía agrícola y, si no prospera, se trastorna todo el proceso de desarrollo económico.

i) Crear un mercado para industrias de «bienes de producción», es decir, maquinaria y material agrícola, fertilizantes y productos químicos para la lucha contra las plagas y las enfermedades.

Tal como se puede observar, algunos de los objetivos anteriormente enunciados pueden ser contradictorios, como señala la misma F. A. O. (7), pero es que, teniendo en cuenta que la situación de cada país —o incluso cada región— es diferente, la función y, por tanto, los objetivos encomendados en cada caso a la agricultura en su participación en el desarrollo son diferentes.

La reforma agraria, precondition del desarrollo agrícola, en frase de Kindleberger (8), implica el abandono del sistema tradicional de vida rural característico del subdesarrollo. En este sentido, la reforma agraria puede abolir los restos de feudalismo que perduran en una sociedad agrícola e implica, si se realiza bien, la desaparición de la injusticia social (9). Es decir, la reforma agraria es una condición para el desarrollo económico (10) o, como afirma el mismo Carrol en su tra-

(7) F. A. O.: «Plan indicativo mundial provisional para el desarrollo agrícola», op. cit., volumen I, págs. 18 y 19.

(8) C. P. KINDLEBERGER: «Economic Development», versión castellana de Rafael Cremades con el título «Desarrollo económico», Ed. del Castillo, Madrid, 2.ª ed., 1966, pág. 233.

(9) F. FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ: «Economía agrícola y reforma agraria», C. E. M. L. A., Méjico, 1965, pág. 15 y 112.

(10) D. WARRINER: «Land Reform and Economic Development», en C. K. EICHER y L. W. WITT: «Agriculture in Economic Development», McGraw Hill, Nueva York, 1964, pág. 290.

bajo, un catalizador de una serie de movimientos socio-económicos que pueden abrir el camino al desarrollo de un país. Por otra parte, y para no hacer interminable la relación de citas, indiquemos que la O. N. U. también señala la importancia de la reforma agraria en el proceso de desarrollo y la interrelación existente entre aquélla y el desarrollo (11).

En su trabajo, Carrol, después de demostrar la importancia de la reforma agraria, analiza las principales características de los proyectos llevados a cabo en algunos países latinoamericanos, refiriéndose a sus aciertos y errores y prestando, en general, una particular atención a los problemas de tenencia de la tierra (12).

Asimismo, estudia el papel de los programas de colonización en la reforma agraria y la importancia de la imposición agraria como instrumento indirecto, que se puede utilizar en el logro de una reforma agraria (13). Finalmente, trata algunas propuestas de nuevas reformas y la interrelación reforma agraria-desarrollo. Creemos que, en último término, para comprobar el destacado lugar que debe ocupar la aportación del profesor Carroll al estudio, especialmente práctico, de la reforma agraria, basta contemplar el concepto de reforma agraria integral elaborado por la O. N. U., posteriormente, y que, en parte, se haya contenido en su aportación. Para dicho organismo en la reforma agraria están comprendidas las modificaciones del régimen de tenencia de tierras; es decir, aquellas reformas que, dentro de un marco de programas de gran amplitud, mejoran la situación de los arrendatarios o de los jornaleros o que amplían la unidad de cultivo o de explo-

(11) O. N. U.: Report of the World Land Reform Conference, 1969», Nueva York, 1968, págs. 14 y ss. y 63 y ss. Asimismo, y entre otras publicaciones, en su informe «Progress in Land Reform, Fifth Report», Nueva York, 1970, págs. 261 y ss., también insiste en el tema.

(12) Para estudiar la actual estructura agraria de Latinoamérica, véase la reciente obra de S. BARRACLOUGH: «Agrarian Structure in Latin America», Lexington Books, Massachusetts, 1973.

(13) Véanse, en especial, para un estudio más detallado de la imposición como instrumento de reforma agraria los «Papers and Proceedings of the Conference on Agricultural Taxation and Economic Development», Harvard, Cambridge, Massachusetts, 1954; son de destacar, en especial las aportaciones de Raup y Heller. Respecto a Latinoamérica pueden consultarse, entre otras, las obras de K. GRIFFIN: «Financing Development in Latin America», MacMillan, Londres, 1971 y R. M. BIRD: «Taxation and Development», Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1970; en ellos encontrará el lector interesado en el tema una interesante bibliografía que no consideramos oportuna incluir en esta presentación.

tación, así como aquellas en virtud de las cuales se redistribuye la tierra a fin de aumentar el número y la proporción de propietarios. Pero también quedan comprendidas las medidas de establecimiento o de robustecimiento de organismos y servicios esenciales (públicos o de cooperativas), de créditos, abastecimiento, comercialización, divulgación e investigación en la esfera agrícola (14).

En particular, se incluyen las siguientes medidas:

- a) Creación de oportunidades para obtener la propiedad de la tierra.
- b) Medidas para fomentar la colonización de tierras y la seguridad de tenencia.
- c) Mejora de las condiciones de arrendamiento mediante la reducción de los cánones exorbitantes o los pagos de aparcería.
- d) Mejora de las condiciones de empleo y de las oportunidades para la mano de obra agrícola.
- e) Protección de los agricultores sometidos a regímenes de tenencia tribal o comunal u otra forma tradicional.
- f) Organización de fincas agrícolas de tamaño económico; consolidación parcelaria.
- g) Registro de títulos de propiedad sobre la tierra.
- h) Ampliación del crédito agrícola y reducción del endeudamiento de los agricultores.
- i) Fomento de las cooperativas agrícolas.
- j) Organización para proporcionar servicios de maquinaria agrícola.
- k) Política fiscal y financiera en relación con la reforma agraria, incluidas las medidas tributarias para mejorar el aprovechamiento y distribución de tierras.
- l) Medidas de régimen de tenencia de tierras relacionadas con ciertos aspectos del aprovechamiento de bosques.
- m) Medidas para fomentar el uso equitativo de los recursos limitados del agua.
- n) Otras medidas conexas, tales como, por ejemplo, la creación o ampliación de servicios de investigación o de educación agrícolas (15).

(14) UNITED NATIONS: «Progress in Land Reform, Third Report», O. N. U., Nueva York, 1962, pág. VI.

(15) UNITED NATIONS: «Progress in Land Reform, Third Report, op. cit. pág. 93.

El problema de la reforma agraria en la América Latina *

THOMAS F. CARROLL

«No hay duda acerca de la necesidad de unos cambios drásticos en los sistemas de propiedad agraria en los países de América Latina. Únicamente queda una pregunta por contestar con respecto al problema, es decir, saber si esos cambios se producirán como consecuencia de revoluciones sangrientas, o bien a través de una planificación democrática a largo plazo.» Así se expresa Chester Bowler en el *New York Times Magazine*, del 22 de noviembre de 1959.

El problema de la reforma agraria —que hasta hace unos pocos años solamente era una especie de tabú en América Latina— ha pasado rápidamente a ocupar un lugar preponderante entre los problemas de política regional.

La reforma agraria cubana, que se presentara en 1959 como uno de los principales orígenes de la revolución, pone de manifiesto la urgente e ineludible necesidad de examinar con detenimiento los actuales sistemas de la propiedad agraria, así como la lucha «ideológica» y por el poder que van parejos con los cambios mencionados. Hoy en día se debaten con gran energía en toda América Latina los problemas de reforma agraria, con una abundancia extraordinaria de proyectos y propuestas en casi todos los países de aquel continente. Por un lado, el problema es complejo en sumo grado. Por otro, la principal preocupación de los economistas radica en la relación existente entre reforma agraria y desarrollo. Sin embargo, el propósito de este estudio no es tan ambicioso, ya que se trata de esbozar a grandes rasgos esa situación agraria que precisa de cambios, al tiempo que se revisan al-

(*) Traducción del ensayo contenido en la obra de A. O. HIRCHMAN: «Latin American Issues» ,The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1961.

gunos de los más recientes intentos de reforma, así como los que se realizan en este momento. A la vista de experiencias pasadas, también se trata de adelantar algunas ideas en el sentido de cómo van a afectar la continua presión de reformas agrarias en las decisiones de los distintos países latinoamericanos.

A pesar de toda la complejidad existente, el fondo del problema de la reforma agraria es relativamente sencillo, pudiendo definirse el mismo en términos claros y concisos: El actual modelo de propiedad agraria (ejemplo: la propiedad y control de los recursos de la tierra) tiene una naturaleza que no corresponde ni a las aspiraciones de la población rural, ni a las necesidades del rápido progreso tecnológico. Lo que se precisa poner en práctica es una redistribución de los derechos del agricultor que trabaja la tierra y un mayor control social sobre los recursos de la misma (1). Estos cambios son los que ahora se piden, tanto por los políticos que desean capitalizar el creciente sentimiento popular, como por los intelectuales que se interesan en modernizar las instituciones de sus respectivos países.

Los planificadores del desarrollo económico se dan cada vez más cuenta del importante papel de la agricultura en el crecimiento económico de América Latina. Por tanto, existe la tendencia de considerar con mayor atención el sistema de propiedad agraria como factor principal del estancamiento del sector agrícola. De cualquier modo, es la redistribución de la renta lo que da un peculiar y fascinante matiz al

(1) El concepto de reforma agraria es, por sí mismo, controvertido e, incluso semánticamente, es complicado. En un sentido tradicional y limitado, su significado se identifica con el de distribución de la tierra. En un sentido amplio incluye, además, cambios en las instituciones agrícolas, como en el crédito, imposición, alquileres, cooperativas, etc. Si consideramos todavía un sentido más amplio, la reforma agraria será, prácticamente, un sinónimo de medidas de mejora agraria —mejores semillas, políticas de precios, regadíos, investigación, mecanización, etc. El autor opina que la tenencia de la tierra es el problema central de la reforma agraria y coincide con el punto de vista expresado por Doreen Warriner, en su brillante serie de conferencias pronunciadas en El Cairo (Land Reform and Economic Development, National Bank of Egypt, 1955), en las que indica que «no deberíamos confundir la definición de un concepto con la concepción de una política. Utilizar el término reforma agraria en este amplio sentido (i.e., como cambio de las estructuras agrarias) puede contribuir a que su sentido real se confunda. La redistribución de la propiedad de la tierra es uno de los cambios más difíciles que se puede realizar, aunque hay otras medidas más difíciles y controvertidas. Realmente nosotros no podemos colocar a un nivel similar a las demás mejoras institucionales. El orden de importancia es también diferente, atendiendo a su magnitud, y podemos igualarlas, si ignoramos este hecho».

problema de la reforma agraria, la cual —si se lleva a cabo seriamente— trae consigo un reajuste total de los derechos de propiedad, de la renta y estatus social. En cierto modo, toda reforma es revolucionaria por consiguiente.

ESTRUCTURA AGRARIA

Al observar la estructura agraria en América Latina, lo que más sorprende es la gran concentración de la propiedad en unas relativamente pocas, aunque grandes unidades, y en un elevado número de unidades muy pequeñas en el otro extremo de la escala. Aunque es muy difícil generalizar, por ser una región tan extensa y variada, los sistemas de propiedad agraria tienen gran semejanza en la mayoría de los países latinoamericanos.

Hablando en términos generales, las principales características de la estructura agraria son:

- 1) La importancia de los latifundios;
- 2) El gran número de minifundios;
- 3) La situación especial de las comunidades, y
- 4) La forma peculiar del trabajo agrícola que se conoce como sistema de colonos.

Con el fin de comprender mejor lo que se supone va a ser reformado, es esencial conocer las características principales de cada sistema, así como los principales problemas que el mismo representará.

El latifundio

Consideraremos en primer lugar las grandes propiedades y su importancia.

Teniendo en cuenta que prácticamente todas las estadísticas se basan en términos de explotaciones, más que en términos de propiedades, el grado de concentración es normalmente superior al que se desprende de los datos. Esta concentración puede ilustrarse con unas cifras (2):

(2) Gran parte de la información cuantitativa contenida en este trabajo se basa en una extensa documentación mimeografiada, en español, preparada por la F. A. O. en el Segundo seminario sobre problemas de la tierra en Latinoamérica, celebrado en Montevideo, Uruguay, en noviembre-diciembre de 1959.

En Guatemala hay 516 granjas agrícolas (el 0,15 por 100 del total), que representan el 41 por 100 de la tierra agrícola; en Ecuador hay 705 (0,17 por 100), que representan el 37 por 100; en Venezuela, el 74 por 100 de la extensión agrícola comprende 6.800 explotaciones (1,69 del total), distribuidas en propiedades de más de 1.000 hectáreas. La mitad de la superficie agrícola del Brasil se halla en manos del 1,6 por 100 de los propietarios. En Nicaragua existen 362 propietarios, que controlan totalmente un tercio de la extensión agrícola. La mayor concentración puede observarse en Bolivia, donde con anterioridad a la reforma agraria el 92 por 100 de la tierra se encontraba en menos de 5.500 unidades, que representaban el 6,4 por 100 del total. Estas cifras —basadas en su mayor parte en datos estadísticos— no son del todo exactas, pero ofrecen una buena indicación de la magnitud de la concentración agraria. Si fuera posible calcular la tierra cultivada o cultivable por medio del tamaño de las propiedades, el índice de concentración disminuiría, ya que muchas de las grandes unidades incluyen zonas montañosas, desérticas o pantanosas, de un valor dudoso.

Por otra parte, se admite generalmente que —por razones históricas— es en los latifundios donde se encuentran las mejores tierras. Este es un hecho que se observa en la mayoría de los países y que tiende a aumentar significativamente el monopolio agrario desde el punto de vista de la calidad. Más aún, los datos estadísticos son normalmente pocos en lo que se refiere a la categoría de propiedad pequeña, debido a lo cual se subestiman los minifundios trabajados frecuentemente por cultivadores emigrantes y pioneros. En consecuencia, es posible que sea aún mayor el porcentaje real de las grandes unidades.

En un breve resumen de los datos disponibles se observa en el cuadro I (correspondiente a América Latina) que un 10 por 100 de los propietarios absorben casi un 90 por 100 de la superficie agraria, lo que significa que este grado de concentración es mucho mayor que en cualquier otra parte del mundo con una superficie comparable.

Se ha escrito mucho acerca de los orígenes históricos del sistema de latifundios. Básicamente, refleja cómo estaba organizada la sociedad en

España y Portugal en los tiempos de la colonización, y la imposición de este sistemas a las culturas nativas a través de grandes concesiones de tierras (3).

El modelo de latifundio tiene dos variantes principales: el tipo de hacienda con propiedades extensamente cultivadas y las plantaciones que se trabajan de modo intensivo. Estas variantes dan lugar a problemas totalmente distintos, que requieren diferentes medidas de reforma.

La hacienda es una explotación típicamente agropecuaria, con una inversión de capital pequeña y una fuerza laboral que se aplica por unidad de superficie agraria. La propiedad es frecuentemente del tipo absentista, mientras que la mano de obra se rige por el sistema de colonos o por alguna de sus variantes.

Aunque no existen excepciones notables, el sistema de hacienda es un modelo de perfección de ineficacia, tanto a nivel de empresa como a nivel nacional. La producción por hombre y por unidad de superficie es baja. Por el contrario, la plantación generalmente muestra una capitalización elevada, que se combina con un control y organización laborales más estrictos. Como resultado, la producción por unidad de superficie es elevada y la eficiencia agraria se sitúa por encima del promedio. Sin embargo, ambos sistemas encierran elementos monopolísticos, que traen como resultado una mala distribución de la renta, así como unas condiciones sociales que frecuentemente se describen como deplorables.

El problema de la plantación se complica por la propiedad y explotación extranjera, en especial en lo que respecta a la zona del Caribe.

De cualquier forma, la peor faceta de la concentración agraria es la acumulación de poder resultante, que en innumerables casos repercute en la estructura total de la sociedad, y es contra esta concentración de poder hacia la que se ha dirigido la mayor parte de los esfuerzos de las reformas agrarias de los diferentes países. La destrucción del latifundismo es la razón política y emocional que mueve a la gente para llevar a cabo futuras reformas, en lugar de pensar en otros ob-

(3) Una excelente descripción de los orígenes del sistema de tenencia de la tierra en Latinoamérica se encuentra en la obra de DAVID WEEKS: «The Agrarian System of the Spanish American colonies», *Journal of Land and Public Utility Economics*, mayo 1947, págs. 153-168.

jetivos más positivos, tales como una agricultura familiar o un mejor empleo de la tierra.

El minifundio

Veamos ahora el otro lado de la moneda. La mayor parte de las haciendas son pequeñas, incluso con frecuencia tan pequeñas que, de acuerdo con los actuales niveles tecnológicos, estos minifundios no pueden proporcionar a una familia un nivel mínimo de vida aceptable. En Guatemala, el 97 por 100 de todas las haciendas son unidades de menos de 20 hectáreas. La cifra que corresponde a Perú y Ecuador es del 90 por 100; 95 por 100, en la República Dominicana; 88 por 100, en Venezuela; 88 por 100, en lo que respecta al sector privado de la economía agraria mejicana. En Colombia existen más de 325.000 propiedades agrícolas con un promedio de media hectárea y 500.000 con 28 hectáreas de promedio.

La gravedad de la situación de los minifundios se ve aumentada por la fragmentación, por una posesión ilegal y por una variación del cultivo. En muchas zonas —especialmente en las montañas andinas— estas pequeñas propiedades se han subdividido, como resultado de presiones de la población, en parcelas diminutas, que muchas veces no llegan a tener más de unos pocos pies de anchura. De acuerdo con los informes Métraux —por ejemplo—, en la región de Conima, al otro lado de la costa del lago Titicaca, no existe una sola propiedad que no se halle partida en 15 ó 20 parcelas (4). Muchas de las unidades más pequeñas están explotadas por gente asentada ilegalmente en tierras públicas o privadas que no tienen propietario y cuyas operaciones agrícolas son en extremo insatisfactorias, tanto desde el punto de vista de la seguridad, como del empleo de los recursos.

Finalmente, existe el problema de la agricultura emigrante o cambiante a pequeña escala, la cual se practica en grandes áreas de zona normalmente forestal en el cinturón tropical, que viene acompañada en la mayoría de los casos de unas quemadas y otros métodos inútiles. La gran mayoría de los minifundios representan un tipo de agricultura incierta que se encuentra fuera de la economía de mercado.

(4) ALFRED MÉTRAUX: «The Social and Economic Structure of the Indian Communities of the Andean Region», *International Labour Review*, volumen 79, núm. 3, marzo 1959, págs. 225-243.

El origen de los minifundios se remonta asimismo a los tiempos coloniales, cuando las concesiones de tierras se otorgaban a los de condición inferior: ejército, conquistadores o personal civil de rango humilde (5).

Algunos de los minifundios de reciente creación son granjas que se confieren o venden a colonos que se asientan en regiones fronterizas. Muchas son el resultado de una mera ocupación, que puede o no haberse confirmado legalmente.

El crecimiento extraordinariamente rápido de la población durante las últimas décadas ha agravado el problema del minifundio, debido a la migración espontánea hacia nuevas zonas.

Los propietarios u ocupantes de las pequeñas parcelas de tierra se ven asediados por infinidad de problemas. Muchos se hallan al margen de la economía de mercado y no representan una fuerza productora de productos agrícolas ni tampoco suponen una demanda efectiva de productos industriales. No solamente les falta tierra, sino otros suministros necesarios para una mayor productividad. Sus parcelas se desgastan y agotan con frecuencia. Asimismo, existe una falta de servicios institucionales, escuelas, carreteras y hospitales, en la zona de minifundios. Los campesinos se encuentran a merced de comerciantes sin escrúpulos, prestamistas, abogados y funcionarios de poca monta.

Hay que hacer resaltar que el modelo minifundio-latifundio no es independiente y que, por el contrario, están estrechamente relacionados. Existen grandes propiedades rodeadas por muchos ranchos, chacras, huertas, hijuelas o sitios pequeños que contribuyen a un mantenimiento del sistema.

Los latifundios ejercen una influencia que va más allá de sus propios límites, que con frecuencia significan una fuerza limitadora con respecto al desarrollo regional. Quizá lo que resulte más importante es que el sistema actúa como una barrera a la movilidad social, a la participación del ciudadano y a la urgencia de una amplia base para aumentar la calidad del esfuerzo humano, todo lo cual es un requisito previo para un desarrollo dinámico.

(5) Véase el artículo de GEORGE MCBRIDE sobre: «Land Tenure - Latin America», en *Encyclopedia of the Social Sciences*, 1950, volumen IX, págs. 118-127.

La comunidad

El tercer tipo importante de propiedad agraria en América Latina es lo que se denomina comunidad, que es mucho más antigua en origen que la hacienda o la plantación. Los incas, mayas y aztecas poseían tierras de modo colectivo, y la supervivencia del sistema se puede hoy en día localizar en zonas de poca población nativa india, generalmente en los Andes.

El número de indios que viven en las planicies y valles de la cordillera andina —entre el Norte de Argentina y Ecuador— se estima que asciende de cinco a seis millones.

La comunidad india es una institución significativamente duradera, a pesar de que se ha ido difuminando lentamente. Su base es la suma de familias que, juntos, tienen derechos sobre superficies agrícolas específicas. El territorio de la comunidad se considera intransferible, aunque los derechos de propiedad de la familia se reconocen, y cada individuo es libre para disponer de sus tierras dentro del grupo.

En los tiempos modernos hay muchas comunidades que de hecho han subdividido e individualizado sus propiedades, pero en la mayor parte de ellas existe una reasignación periódica de la superficie entre los miembros de las comunidades. Gran parte del trabajo se realiza de forma colectiva sobre una base de intercambio. Los sociólogos y los antropólogos han venido dedicando una atención especial a las comunidades indias y las vislumbran como herederos del pueblo inca (6).

El éjido mejicano es un sistema de tenencia que se remonta al tipo ancestral de las comunidades, producto de la reforma agraria revolucionaria. La mitad de los agricultores de Méjico son hoy en día ejidatarios.

Aunque el sistema de éjido está mucho más relacionado con las corrientes socioeconómicas del país que con las comunidades cultural y geográficamente aisladas del Perú, Bolivia o Ecuador, dicho sistema padece muchos de los mismos males económicos. Estos arreglos comu-

(6) Véase GEORGE MCBRIDE: «Agrarian Indian Communities of Highland Bolivia», Research Series núm. 5, American Geographical Society, Nueva York, 1921; véase también International Labour Office: «Conditions of Life and Work of Indigenous Populations of Latin American Countries», Ginebra, 1959.

nales son excesivamente rígidos y se oponen a las fuerzas del desarrollo, a pesar de llevar en sí la semilla de la economía cooperativa.

Los miembros de las comunidades andinas no pueden conseguir créditos, no existen incentivos para individuos con talento o ambiciones y el sistema no es el apropiado para satisfacer la urgente necesidad de líderes efectivos o para que se lleven a la práctica acciones de grupo en beneficio de una mayor productividad. No se alientan las inversiones de capital por los individuos. De esta forma, el actual sistema tal y como está concebido representa un tipo de estancamiento de la agricultura, cuya planificación principal tiene una base sociológica. Para aquella parte de la población agrícola que no puede ser absorbida por el sector agrario, comercial u otras ocupaciones urbanas, quizá ello parezca un medio de vida más seguro y satisfactorio que aquel que pueda ofrecer el sistema de colonos o peones.

Se ha especulado mucho en relación con las posibilidades de transformar las comunidades en cooperativas modernas o grupos verdaderamente colectivos, pero a excepción de unos pocos casos aislados nada se ha hecho a escala verdaderamente importante. Algunas de las propuestas de reforma más recientes (en especial en Perú y Ecuador) abogan por tal transformación.

Aunque los obstáculos que se erigen en el camino son enormes, la idea básica es intelectualmente atractiva y retadora. Por qué esperar hasta que los pequeños propietarios independientes puedan organizarse en cooperativas, cuando, por otro lado, el marco cultural básico puede permitir tal desigual etapa intermedia.

El sistema de colonos

La última faceta importante del sistema de tenencia agraria latinoamericana, que vale la pena recordar aquí, es el modelo de la fuerza laboral agrícola.

En una parte donde la mayoría de la gente del campo no son propietarios de la tierra, los sistemas de trabajo agrícola tienen una influencia decisiva sobre la productividad y los niveles de vida, y, a pesar de su importancia, esta es una esfera que se encuentra en gran parte ignorada. La información disponible relacionada con los trabajos agrícolas y su múltiple combinación con reparto de cosechas es altamente deficiente.

En general, sólo a una pequeña fracción de trabajadores se les paga en metálico. La mayoría tienen el status de trabajadores alquilados, lo que significa un acuerdo típico que tiene muchos nombres y variantes en toda América Latina, y que se conoce como el sistema de colonos, donde el trabajador es pagado durante el usufructo temporal o tradicional de una parcela de tierra, y otros privilegios determinados. A cambio, el colono debe servir un determinado número de días en la propiedad y cumplir con otras obligaciones de costumbre, tales como poner a miembros disponibles de su familia a trabajar en ciertas tareas del campo o en labores en casa del propietario. Este sistema se combina frecuentemente con un reparto de cosechas o con tenencia sobre una base de renta en metálico.

La mayor parte de la fuerza laboral que reside en la hacienda se compone de colonos, los cuales tienen nombres distintos según los países: yanconas en Perú, inquilinos en Chile, masipungos en Ecuador o conuqueros en Venezuela. En realidad, todos ellos representan arreglos similares (7).

El modelo de colonos se considera ineficaz y es una base muy pobre para el desarrollo económico. La dualidad de la estructura con sus aspectos de semiseguridad no es el mejor camino para unos incentivos de producción para los colonos, ayudando al mismo los efectos debilitantes del absentismo del terrateniente.

En los países donde se han introducido reformas agrarias, los colonos fueron los primeros y mayores beneficiarios de dichos programas. En Bolivia, por ejemplo, el efecto inmediato importante de la reforma fue confirmar la propiedad de los trabajadores alquilados que habían venido ocupando y trabajando las parcelas de tierra de las haciendas.

En contraste con otras zonas del mundo, el arrendamiento en su forma pura no brilla como debiera en la estructura agraria de América Latina. Excepciones importantes son Argentina y Uruguay. En Argen-

Para una mejor comprensión del sistema del «colono» y sus variantes, véase SAM SCHULMAN: «The Colono System in Latin America», *Rural Sociology*, volumen 20, núm 1, marzo 1955, págs. 34-40. Véase también International Labour Office: «Los agricultores sin tierras en América Latina», Ginebra, 1957.

tina, el arrendamiento comercial es numéricamente más importante que las explotaciones en propiedad. En Uruguay, cerca de un tercio de la tierra agraria está explotada por arrendatarios. En el resto de los países, el grado de arrendamiento es relativamente bajo (8). Los contratos son generalmente de corta duración y con frecuencia más verbales que escritos.

Aunque esta revisión de la estructura agraria es breve y esbozada, muestra con claridad lo inadecuado de las instituciones de tenencia en toda América Latina.

Las unidades de producción o son demasiado grandes o demasiado pequeñas; la propiedad y ocupación son frecuentemente precarias; las comunidades se ven ligadas por la tradición e inflexibilidad; las condiciones del trabajo agrícola no se hallan muy lejos de la servidumbre; la tierra como recurso no cambia de manos con libertad, siendo inasequible y no disponible para el pequeño cultivador. No existe una «espiral de pertenencia» en el sentido de que, no poseyendo tierra alguna, una persona pueda gradualmente abrirse un camino hacia la clase propietaria. Los terratenientes y los que no lo son se hallan con frecuencia separados por barreras de clase, raza y cultura muy estrictas.

El sistema refuerza el «statu quo» y otorga poder a aquellos que heredaron propiedades y riqueza. La inversión agraria es baja, la demanda de los productos de consumo está retringida y los grandes sectores de la población se encuentran al margen de las principales corrientes económicas de los países. La democracia política y la movilidad social se encuentran grandemente circunscritas.

Para una mayor brevedad y sencillez, la imagen que se describe se basa, únicamente, en las condiciones de tenencia agraria.

La situación podría resultar incluso más oscura si fuéramos a poner en primer lugar los efectos de los otros factores institucionales, los cuales por añadidura, en lo que puede llamarse «acceso a la tierra», incluyen acceso al capital y a los mercados, estructura impositiva, en-

(8) JOAO GONÇALVES DE SOUZA: «Aspects of Land Tenure Problems in Latin America», *Rural Sociology*, volumen 25, núm 1, marzo 1960, págs. 36-37.

señanza, administración local y otros aspectos relacionados con los anteriores (9).

RECIENTES INTENTOS DE REFORMA

Históricamente, las presiones que se ejercen por poseer las tierras han sido motivadas principalmente por consideraciones de igualdad y justicia social.

El objetivo implícito y explícito de toda reforma agraria en América Latina ha sido la sustitución del modelo latifundio-minifundio-colono por otro que se basara sobre un volumen mucho mayor de propiedades cultivadas o por mayores unidades de propiedad comunal, donde el cultivador adquiriera un rango superior y una mayor seguridad.

En sociedades donde la tierra significa riqueza, seguridad y rango se puede comprender fácilmente el grito que clama: ¡Tierras para el agricultor!

A continuación, intentaremos repasar —a modo de síntesis— algunas de las reformas agrarias más importantes que se han iniciado en los países latinoamericanos a partir de 1960.

MEJICO

La primera y más antigua de las reformas agrarias de América Latina fue la mejicana, que ha alterado fundamentalmente la situación de tenencia agraria en dicho país.

(9) La agricultura en Latinoamérica se encuentra retrasada respecto a otros sectores, a pesar de que las tasas de crecimiento en muchos de ellos y en sus respectivos productos son, en la gran mayoría de casos, insuficientes respecto a los de la población. Durante la década 1950-60 la población creció a un ritmo anual del 2,5 por 100, mientras que la tasa de aumento de la producción agrícola era de un 3 por 100 anual.

Por lo tanto, no todos los males de la agricultura latinoamericana pueden adscribirse a las condiciones de tenencia de la tierra. Otros muchos factores intervienen. Pero el sistema de tenencia, indudablemente, es la causa fundamental del bajo ritmo de crecimiento de la agricultura.

La historia de la reforma agraria mejicana —que fue un elemento principal de la revolución— es larga y compleja. Se ha escrito mucho acerca de la misma y después de casi cuatro décadas todavía supone un motivo de gran controversia (10) y resulta debatible la importancia que la experiencia mejicana pueda representar para otros países.

Se puede esgrimir el argumento de que la situación era diferente hace una generación, comparándola con la que actualmente padece, así como las prolongadas luchas revolucionarias que hubo en el proceso de gestación de la reforma agraria y el establecimiento del *éjido* (11), y que tuvieron un carácter único. De cualquier forma, el caso mejicano es el único que nos proporciona una perspectiva lo suficientemente extensa como para evaluar el efecto de los cambios fundamentales de tenencia sobre el desarrollo.

Las principales líneas de la nueva política agraria se reflejaron en la constitución mejicana de 1917. La norma clave que se encuentra en el artículo 27 de la misma se refiere a los derechos del Gobierno para la expropiación de la propiedad privada y a los métodos para distribuir las tierras. La característica poco común de la reforma mejicana es, naturalmente, la tenencia de las nuevas unidades. En este sentido la meta era una forma especial de tenencia comunal que se denomina el *éjido*, que se basa en las antiguas comunidades nativas, cuyas tierras fueron usurpadas por las haciendas. La transformación de la hacienda en *éjidos* fue un proceso largo, extraño y muchas veces sangriento. Existe un reciente estudio de James Maddox que resume tal proceso de modo admirable.

(10) Entre la gran cantidad de obras existentes sobre la reforma agraria mejicana, seleccionamos las siguientes: NATHAN L. WHETTEN: «Rural México», University of Chicago Press, Chicago, 1948; FRANK TENNENBAUM: «México The Struggle for Peace and Bread», Alfred Knopf, Nueva York, 1951; RAMÓN FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ: «La reforma agraria mexicana», *El Trimestre Económico*, volumen 24, núm. 94, 1957; JESÚS SILVA HERZOG: «El agrarismo mexicano y la reforma agraria», Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1959; CLARENCE SENIOR: «Land Reform and Democracy», University of Florida Press, Gainesville, 1958.

(11) El «*Éjido*» es el sistema de tenencia comunal de la tierra en el que las tierras son propiedad de la población del pueblo, siendo usadas por la colectividad, distribuyéndola entre los «*ejidatarios*» para su cultivo en numerosas porciones, que cada individuo tiene derecho a ocupar y usufructuar. La tierra del «*Éjido*» no puede ser vendida o hipotecada.

La expropiación de la propiedad privada para otorgársela a la gente que apenas unos años antes habían tenido una condición muy similar a la de esclavos, supuso un profundo y duro revés para los sistemas de valoración, en sus mismas bases. Cualquiera niño de escuela puede recordar lo que sucedió y comprobar los innumerables errores de juicio, la falta casi total de planificación, irregularidades en la aplicación de la ley, ganancias y avaricias personales sin control alguno, y todo ello, aunque fuera en contra del espíritu de las leyes y objetivos de la Revolución. Conflicto civil, derramamiento de sangre, confiscación de la propiedad privada, avaricia y errores en su distribución formaron parte en la redistribución de la tierra. La historia de aquel entonces da a entender que la vieja aristocracia terrateniente no estuvo dispuesta a ceder una sola pulgada para que los campesinos tuvieran mayores oportunidades. Por otro lado, el final de la pugna no resolvió el conflicto en su base. Fue una dura y sangrienta lucha durante toda la década de los años veinte y principios de los treinta. Los terratenientes seran recalcitrantes, los peones o campesinos, y sus representantes, con frecuencia eran embaucados, algunas veces los peones tenían paciencia, pero generalmente se mantenían firmes en sus decisiones de recibir tierras, las leyes no estaban bien definidas y sufrían cambios constantes. Opinaban que los tribunales se alineaban con los terratenientes ignorando la redacción de lo legislado. La lucha pasó de los campos de batalla a los departamentos oficiales y salas de justicia. En otras palabras, dos sistemas de valores sociales se enfrentaron en una lucha a muerte (12).

A pesar del apoyo revolucionario a las reformas, el proceso de distribución de la tierra comenzó muy lentamente.

Según se indica en el cuadro 2, durante los dieciocho primeros años sólo se distribuyeron 7,8 millones de hectáreas, lo que supuso alrededor de un 6 por 100 de las tierras agrícolas.

El Presidente Cárdenas fue quien llevó a cabo la parte más importante del programa de distribución. La mitad de las tierras que se distribuyeron entre 1916 y 1956 cambiaron de manos durante 1934 y 1940, período de su Administración.

El Banco Ejidal, que es una especie de entidad de crédito para ejidatarios, se organizó también durante el tiempo de Cárdenas. Tras la marcha de su régimen, la reforma descendió en su ritmo de modo notable.

De acuerdo con el censo de 1950, había 17.579 éjididos en el país, que representaban un total de casi 39 millones de hectáreas de tierras y

(12) JAMES G. MADDOX: «Mexican Land Reform», American Universities Field Staff JGM-5-57, Nueva York, 1957.

1,4 millones de ejidatarios. Las tierras de los ejidos comprendían un 27 por 100 de toda la tierra agrícola, con un 44 por 100 de la misma en cultivos.

Los datos del censo de 1950 de la tabla 3 indican el status de tenencia de los agricultores mejicanos y la importancia de las reformas. Puede observarse que más de la mitad de las familias agrícolas mejicanas tienen una participación en las tierras.

Todavía continúa el proceso de partición de grandes propiedades. Aproximadamente un 23 por 100 de las propiedades son aún unidades mayores de 200 hectáreas.

Análogamente a lo que sucede con la estructura de otros muchos países que no han tenido reformas, existen 10.000 propiedades agrícolas en el sector privado —que representan menos del 1 por 100 del total—, las cuales ocupan el 76 por 100 de la superficie privada total. Más aún, y como Maddox señala, hay pruebas suficiente de que en los últimos años la propiedad privada de las tierras agrícolas ha venido aumentando con más rapidez que el sistema ejidal de tenencia. Por ejemplo, mientras que en 1940 —a raíz del inicio de la distribución agraria por la Administración Cárdenas— el 47,4 por 100 de las tierras de cultivo del país se hallaban en ejidos, en 1950 la proporción descendió a un 44,1 por 100.

Todo lo escrito sobre esta materia parece estar de acuerdo en que se cumplió el principal objetivo político-social de la reforma, es decir, la eliminación de los latifundios e instituciones al amparo de las mismas. También se reconoce, generalmente, que la reforma ha dado un tremendo auge a la consolidación y estabilidad del Gobierno representativo, a un renacimiento cultural e indirectamente a la tasa extraordinariamente rápida de desarrollo económico durante los años cuarenta y cincuenta.

Maddox dice: «La mayor evidencia de que se dispone conduce a la conclusión de que Méjico ha realizado una labor gigantesca para convertirse en una nación unida, acelerándose su desarrollo económico, social y político, y con aumentos de los niveles de vida de su pueblo de por lo menos un 95 por 100, todo ello debido, precisamente, a su Revolución. Por añadidura, la reforma agraria fue sencillamente el ingrediente más importante de la Revolución Mejicana, siendo muy pro-

bable que las otras partes componentes de la misma, como un programa nacional de enseñanza pública, la construcción de una red nacional de carreteras, el patrocinio de un movimiento laboral organizado y una dedicación especial a la industrialización del país, no tuvieron el ritmo que actualmente tienen de no haber sido por esa redistribución de la tierra.»

Sin embargo, existe un gran desacuerdo sobre el actual valor potencial del sistema de éjidos y el curso futuro de la política agraria mexicana. Se discute que los avances realmente significativos se hayan realizado en el sector privado de la agricultura, especialmente en lo que se refiere a los nuevos polos de desarrollo, y que el éjido, que en su momento satisfizo unas necesidades legítimas de tipo social, ha dejado de ser el vehículo apropiado del desarrollo económico, que es hoy en día el problema más importante.

Se estima que es necesario una «reforma de la reforma» con objeto de situar la estructura agraria en línea con los requerimientos dinámicos del progreso técnico (13). Los agraristas de la vieja línea aseguran que, por el contrario, el fortalecimiento de los éjidos está a la orden del día y que su pobre realización económica no es el resultado de una debilidad básica del sistema, sino de una falta de ayuda por parte de fuera, en forma de créditos, marketing y otros servicios esenciales. También señalan que los últimos Gobiernos, más conservadores, han prestado mucha más atención al sector privado y a otros problemas no agrícolas, ignorando, por el contrario, a los éjidos.

Aunque no se ha efectuado una repartición de todas las grandes fincas, y la propiedad privada ha aumentado a un ritmo más rápido que los éjidos durante los últimos años, el hecho es que México ha sido testigo de una importante revolución en un sistema de posesión agraria. La reforma agraria no sólo se realizó por medio de unos cambios drásticos en la organización y funcionamiento del sector agrícola de la economía, sino que además ha sido el catalizador de una larga cadena de movimientos complejos de carácter socioeconómico que han coadyuvado al desarrollo general del país.

(13) El mejor y más completo trabajo crítico sobre la estructura de la propiedad es el de RAMÓN FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ. Véase su obra: «Propiedad privada versus éjidos», Escuela Nacional de Agricultura, Méjico, 1954.

BOLIVIA

Después de Méjico, la reforma agraria boliviana es la que ha venido operando por más tiempo.

La ley boliviana se promulgó en agosto de 1953. Fue asimismo el resultado de una revolución violenta, sin que se haya visto sujeta a procesos constitucionales.

Richard Patch, un minucioso estudiante de los cambios sociales bolivianos desde 1952, informa que en los primeros meses que siguieron a la revolución, el Gobierno nacional no reconoció la reforma agraria como un problema importante, reviviendo en parte la vieja legislación que ponía ciertas restricciones a los propietarios de haciendas. Fue un alzamiento genuinamente campesino el iniciado en la región de Cochabamba, donde los campesiones expulsaron a los terratenientes de sus tierras, siendo esto lo que indujo al Gobierno a tomar medidas de tipo drástico (13a). Por aquel entonces, el Presidente Paz Estensoro creó un Comité de reforma agraria, al que se le dio un plazo de ciento veinte días para estudiar los problemas agrarios y promulgar una Ley o, lo que es más preciso, un Decreto. En este aspecto, y a la vista de los distintos proyectos, el Sindicato Central de Bolivia —que es una fuerza política considerable dentro del partido M. N. R. gobernante— jugó un papel muy importante.

Los principios fundamentales que se mencionan en el preámbulo del Decreto son:

1. Redistribución de la tierra que no realice una función social.
2. Desarrollo de las comunidades indias.
3. Reforma de las relaciones laborales en la agricultura.
4. Fomento del desarrollo agrícola.
5. Conservación de los recursos naturales.
6. Estímulo de la migración interior.

El artículo 30 declara la abolición de los latifundios.

El artículo 35, de forma específica, deja exento de expropiación a las grandes haciendas en las que el propietario haya realizado sus-

(13a) RICHARD W. PATCH: «Bolivia: U. S. Assistance in a Revolutionary Setting», en Council on Foreign Relations, *Social Change in Latin America Today*, Harper & Brothers, Nueva York, 1960, págs. 108-176.

tanciales inversiones de capital, emplee métodos modernos y trabaje personalmente su propia tierra.

Según el artículo 153, se les dará una compensación a los terratenientes expropiados en forma de bonos agrarios a veinticinco años. El valor de la tierra se fijó sobre la base del cálculo impositivo actual; en consecuencia, se aumentó en cinco veces la base del valor impositivo.

El artículo 160 establece que los beneficiarios han de pagar por las concesiones agrarias exactamente en los mismos términos en que han de hacerlo los terratenientes (14).

Al elaborar la Ley se tuvo en cuenta que el principal problema de la misma era poner remedio a la extrema concentración agraria. En el cuadro 4 se ofrecen las cifras previas a la reforma de 1950. Con la perspectiva de ocho años, es posible en la actualidad realizar una evaluación de las reformas. Heat ha llevado a cabo un buen estudio (15) y el Servicio Nacional de Reforma Agraria ha dado a conocer algunas de las cifras.

Debido a la desorganización general consecuente a la revolución (así como a la falta de personal administrativo) se inició muy lentamente la reforma, comenzando a adquirir un mayor ritmo en 1960. Hasta finales de dicho año, existían 59.000 cabezas de familia que recibían concesiones agrarias (sólo en 1960 hubo 23.000). Se ha informado que otras 47.000 familias recibirán títulos de propiedad agraria en cuanto finalice el proceso de las solicitudes que están pendientes en La Paz y en las distintas oficinas regionales; no se sabe el porcentaje del número potencial de beneficiarios que estas cifras representan. Las estimaciones del número total de familias elegibles pasan de 100.000 a más de 200.000. Es posible que el proceso de distribución agrario alcance su fin, en el supuesto de que la cifra real se halle más cerca de la estimación más baja.

No existe una información de garantía en lo que respecta a la superficie agraria redistribuida. La cifra oficial de 4,2 millones de hectáreas

(14) Para analizar la reforma agraria con profundidad véase EDMUNDO FLORES: «Land Reform in Bolivia», *Land Economics*, volumen 30, núm. 2, mayo 1954, págs. 112-124.

(15) DWIGHT B. HEATH: «Land Reform in Bolivia», *Inter-American Economic Affairs*, volumen 12, núm. 4, 1959, págs. 3-27.

distribuidas, o en proceso de distribución, para finales de 1960 (lo que representa un 13 por 100 de todas las tierras en haciendas) incluye aquella superficie que aún se encuentra en poder de los terratenientes.

Apenas se han llevado a cabo compensaciones de expropiación en favor de los antiguos terratenientes. Mientras tanto, la mayor parte de sus reclamaciones —según se fijaron en principio— se han visto absorbidas por la elevada tasa de inflación. A los beneficiarios no se les ha exigido todavía el pago de sus nuevas propiedades, aunque no han de tener grandes dificultades para hacerlo, ya que la moneda ha experimentado una depreciación que convierte el valor original en una fracción insignificante.

Heath dice que después de cinco años de reformas se han alcanzado muy pocos objetivos de los establecidos por la Ley. Todos los observadores coinciden en que el resultado inmediato de la reforma se ha caracterizado como un período de caos y amargura. Los campesinos armados ocuparon las tierras, persiguieron a muchos propietarios y destruyeron una cantidad considerable de inversiones de capital, entre las que se hallaba el ganado. El Gobierno no disponía de los recursos técnicos, financieros y administrativos para organizar una reforma de manera sistemática y mucho menos para dar a los nuevos propietarios los servicios complementarios que tanta falta les hacía. En términos generales, los cinco años de la reforma se caracterizaron por una gran desorganización económica, una desenfrenada inflación y luchas políticas. Asimismo, se registró una gran inseguridad con respecto a los derechos de los campesinos. No es extraño observar que se produjera un descenso de la producción agraria y que también descendiera el superávit del mercado de modo notable. Según cifras de la Misión de Operaciones U. S. - I. C. A., el índice de la producción agrícola descendió en casi un tercio en 1954-55, sin que hasta el momento se haya recobrado totalmente el nivel anterior a la reforma. Únicamente durante el pasado año se ha podido observar una mejoría sustancial en la producción, aunque gran parte del aumento en la superficie cultivada y productos tienen su origen en zonas relativamente nuevas, tales como las Yungas y en el Distrito de Santa Cruz.

En apariencia no se han producido grandes cambios en relación con la renta de los cultivadores. Probablemente hayan mantenido o mejo-

rado ligeramente su posición, teniendo en cuenta que el peso de la escasez de alimentos y la inflación han recaído sobre los grupos urbanos.

En consecuencia, hasta ahora le ha faltado un mínimo de base técnica a la reforma agraria boliviana, por lo que existe el peligro de que no se realice el posible beneficio económico o que sea aplazado indefinidamente. Sin embargo, se ha abolido la estructura feudal, que era particularmente opresiva en Bolivia, al tiempo que los indios se hayan en un proceso de liberalización. El país ha encontrado una unidad nacional y un propósito, la enseñanza ha recibido un gran impulso y, desde la reforma agraria, se ha doblado el número de escuelas y profesores. Se están planificando programas de colonización en las zonas tropicales. Teniendo presente que las altiplanicies bolivianas ofrecen una escasa base de recursos, no hay volumen de distribución agraria que solucione el problema de los minifundios. En resumen, el asentamiento agrario en nuevas zonas y la reforma agraria en las tierras altas deben constituir programas paralelos y simultáneos.

GUATEMALA

Haremos una breve mención de la tan debatida y abortiva reforma agraria de Guatemala. La situación de tenencia de la tierra y trabajo agrario de Guatemala se halla entre las menos satisfactorias de América Latina.

En 1952, el Gobierno de Arbenz inició un extenso programa de reforma agraria. Pero todo el furor que en el mismo produjo el Decreto 900 —que tiene sus raíces en la Constitución de 1945— es una parte de legislación significativamente suave. Se refiere a la expropiación y redistribución de tierras sin cultivar o en barbecho sobre un límite básico. Específicamente, deja exentas aquellas propiedades de cultivo intensivo, entre las que se incluyen las cosechas de las plantaciones.

En 1952, las grandes propiedades con más de 1.000 hectáreas sólo cultivaban un 5 por 100 de su superficie. Se procedió a una redistribución de las propiedades arrendadas a absentistas. Se ofrecieron compensaciones en forma de bonos de reforma agraria a veinticinco años. La base del cálculo fue sobre el valor impositivo declarado. Por

otro lado, la Ley tiene un articulado adicional decretando la concesión de propiedades agrarias en usufructo permanente a individuos o cooperativas. Este articulado se haya en línea con la Constitución de Guatemala, de acuerdo con la cual estas tierras no pueden ser enajenadas permanentemente.

A pesar del deficiente y confuso mecanismo administrativo, parece ser que la distribución de la superficie agraria registró un considerable avance en poco más de un año. Se ocuparon tierras de 107 propiedades agrarias que habían pertenecido a propietarios alemanes durante la segunda guerra mundial, con una superficie superior a 300.000 hectáreas. De ellas 61 se dividieron entre 7.800 pequeños agricultores y 46 se organizaron en régimen de cooperativas. Por añadidura, se expropiaron 254 propiedades privadas, con más de 200.000 hectáreas.

El paso que dio lugar a mayores controversias fue la expropiación oficial de 160.000 hectáreas de tierras sin cultivar de la United Fruit Company. Esta Sociedad puso de manifiesto que necesitaba las tierras como reserva para el cultivo del plátano en sistema de rotación, con objeto de combatir las plagas. También protestó contra la baja valoración. El Gobierno, por su parte, afirmó que las reservas de tierras de la Sociedad en la costa atlántica solamente suponían más de 20 veces de la superficie que realmente se dedicaba al cultivo de plátanos (16). La realidad de los hechos y otros puntos de controversia subsiguientes requieren un estudio más minucioso.

Sin embargo, lo que si es cierto es que las medidas de la reforma se enfrentaron con una fuerte oposición, ya que las mismas tocaron problemas muy sensibles, que dieron origen a luchas doctrinales.

No existen datos fehacientes que nos sirvan para saber el volumen de superficie que pasó de unas manos a otras. En algún documento se dice que aproximadamente 100.000 familias recibieron u ocuparon la misma, beneficiándose del programa (17), mientras que fueron muy pocos los títulos reales de propiedad que se concedieron.

El Banco Nacional de Crédito Agrario —cuya labor fue la de apoyar la reforma agraria— se estableció en 1953.

(16) A. FUENTES-MOHR: «Land Settlement and Agrarian Reform in Guatemala», *International Journal of Agrarian Affairs*, Oxford University Press, Londres, volumen 2, núm. 1, enero 1955, págs. 26-36.

(17) OSCAR RENÉ CRUZ: «La reforma agraria de Guatemala», *Revista de Economía*, diciembre 1958, págs. 326-328.

Durante los sucesos políticos y militares de 1954, la reforma agraria se fue al traste. Acertada o equivocadamente, en América Latina es de creencia muy extendida que la oposición a la reforma agraria por parte de la United Fruits Company y el Gobierno de los Estados Unidos, fueron un factor importante en la caída del Gobierno Arbenz. En cualquier caso quedó revocado el decreto 900 en 1954, quedando reemplazado por otros proyectos de ley que no encierran un articulado efectivo para un cambio de la estructura agraria. Desde entonces se ha llevado a cabo un modesto volumen de colonización planificada con ayuda del Programa de Cuatro Puntos Norteamericano.

Durante seis años cerca de 4.000 familias se han asentado en propiedades agrarias de volumen comercial; otras 4.200 recibieron microparcelas suburbanas con un promedio de 2,5 hectáreas; y 12.000 miembros de las comunidades indias les fueron otorgados derechos de tierras por un volumen de 5,3 hectáreas por familia.

CUBA

Es muy difícil un debate inteligente y con sentido de la reforma agraria cubana. No existe mucha información acerca de los medios y aunque la situación es fluida, es demasiado pronto para apreciar lo que se ha hecho con el resultado final. De cualquier forma, ninguna discusión de la reforma agraria en América Latina sería completa sin dar cuenta del fenómeno cubano, el cual, después de todo, ha arrojado luz al problema de la manera más significativa.

Los problemas de la superficie de cultivo en Cuba, y las medidas adoptadas para su solución, difieren considerablemente del modelo mejicano o del boliviano.

Cuba ha venido disfrutando de un nivel de vida relativamente alto entre los países latinoamericanos, aunque sobre la base de una distribución muy desigual, en especial en lo que se refiere a la agricultura, que se ve dominada por el monopolio del azúcar, como producto de exportación.

En tiempos de la revolución, la situación de las tierras en Cuba se caracterizaba por una utilización de la superficie y recursos humanos

extremadamente pobres. Únicamente la mitad de la superficie agraria era cultivada.

Cuba importaba una enorme cantidad de productos alimenticios por valor de casi 100 millones de dólares anuales, mientras que la fuerza laboral agrícola padecía de un desempleo crónico.

En el cuadro 5 se ofrece la distribución de las propiedades agrarias en 1946.

La concentración agraria se agravó por el hecho de que las plantaciones de azúcar que, además de poseer casi el 50 por 100 de la superficie cultivable, teniendo bajo arriendo 800.000 hectáreas, controlaban casi las tres cuartas partes de la superficie cultivable de todo el país.

Esta situación de monopolio agrario no tiene, sin duda alguna, paralelo en toda América Latina. Otra característica especial de la tenencia agraria cubana era el gran volumen de propiedad extranjera.

Como muy bien se sabe, la reforma agraria fue uno de los principales trampolines de la revolución cubana.

La promulgación, en mayo de 1959 de la ley de reforma agraria, proporcionó las bases para establecer los límites máximos de propiedades agrarias (393 hectáreas), así como la fijación de un mínimo vital para cada familia agrícola, que permita un nivel de vida aceptable. El mínimo básico es de 26,8 hectáreas de superficie productiva no irrigada, y lejos de los centros urbanos (18).

La superficie que está sujeta a expropiación se ha de pagar en bonos, sobre un período de veinticinco años, con un interés del 4,5 por 100. Hasta el mínimo vital, las concesiones de tierras se hallan exentas de cualquier carga, y por encima de ese mínimo, los nuevos propietarios han de pagar por la superficie sobre la base de unos términos altamente favorables.

La primera prioridad de la redistribución se centra en los pequeños arrendatarios; aquéllos que comparten cosechas, y ocupantes, mientras que la segunda prioridad se concede a los trabajadores que no poseen tierras.

(18) Para un análisis más detallado de la legislación sobre reforma agraria véase MARCO ANTONIO DURÁN: «La reforma agraria cubana», *El Trimestre Económico*, volumen 27, núm. 107, julio-septiembre 1960, págs. 410-469. (El artículo incluye el texto completo de la Ley).

Uno de los programas que más preocupa, si se piensa en anteriores reformas, es el organizar la producción. La organización de cooperativas, especialmente en lo que se refiere a zonas de caña de azúcar, tiene una gran importancia. En este sentido se imponen restricciones a los propietarios de las nuevas unidades, con objeto de obtener una agricultura racional.

Se estima que 7 millones de hectáreas (75 por 100 del total de la superficie agraria) están sujetos a la reforma. Aproximadamente 69.000 agricultores pequeños son elegibles para recibir tierras de acuerdo con el articulado que determina el mínimo vital. Entre 2,5 y 3 millares de hectáreas se distribuyen libres de toda carga.

Resulta interesante el aparato administrativo puesto en práctica para la mejor ejecución de la ley. En agudo contraste con las organizaciones —generalmente débiles, subfinanciadas y faltas de personal— de otros países, como el Departamento Agrario de Méjico; o el Ministerio de Asuntos Campesinos de Bolivia, el Gobierno revolucionario de Cuba creó una entidad fuerte y autónoma denominada Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

El INRA gradualmente se ha visto investido con vastos poderes. Desde su creación ha asumido, entre otras, funciones de crédito agrícola del Banco Nacional de Fomento de la Agricultura y la Industria (BANFAIC), y más recientemente, funciones del Ministerio de Agricultura. De este modo el INRA se ha convertido en una superagencia que —junto con la administración de reforma agraria— es responsable de la planificación y dirección de toda la política agraria del país (19).

Mientras que las grandes propiedades fueron rápidamente expropiadas o confiscadas, el proceso de distribución de ellas fue muy lento. Hacia finales del primer año de la reforma había menos de 1.800 títulos de propiedad otorgados a pequeños cultivadores. Para finales de octubre de 1960, el número de pequeñas concesiones de superficie agraria que se otorgaron ascendía a 20.000 y en febrero de 1961 la cifra era de 30.000.

Se cree que hacia finales de 1960 toda la superficie agraria sujeta a expropiación ya se encontraba en manos del INRA, o en proceso de

(19) Un buen análisis sobre las primeras fases de la reforma agraria cubana se encuentra en F. A. O.: «Draft Report of the FAO Regional Land Reform Team for Latin America», Roma, julio 1960 (mimeografiado).

nacionalización, por lo tanto se estima que la zona afectada era superior a 4 millones de hectáreas, lo que significa aproximadamente la mitad de la superficie total que declararon los terratenientes cumpliendo lo decretado por la ley de Reforma Agraria.

La mayor parte de la superficie expropiada por el gobierno no se distribuyó, sino que está siendo explotada por el INRA, por medio de sus propios funcionarios o personal militar. Esto se aplica especialmente a las propiedades ganaderas.

Con respecto a las zonas azucareras se han formado las llamadas cooperativas, las cuales representan realmente las viejas propiedades azucareras bajo nueva explotación. Se informa que existían unas 600 ó 700 cooperativas hacia finales de 1960, con un promedio de 1.300 a 1.500 hectáreas por cooperativa. Poco se sabe acerca de la forma en que operan estas propiedades, como tampoco se sabe hasta cuando estarán bajo auto-explotación estas cooperativas. Sólo se conoce un caso en donde se haya otorgado un título legal de propiedad a una cooperativa azucarera.

A finales de 1960 empezaron a surgir las líneas de la futura política, y parece ser que habrá tres importantes sectores en la agricultura cubana.

1) La mitad de la superficie agraria pertenecerá al sector privado con propiedades individuales de unas 40 hectáreas cada una, dedicando alguna superficie para granjas ganaderas.

2) El segundo sector incluirá las cooperativas azucareras que anteriormente hemos mencionado, las cuales se espera se conviertan en un tipo intermedio de tenencia con algunos elementos privados y públicos.

3) Finalmente, existe en la actualidad un plan para el establecimiento de propiedades agrícolas muy extensas en las restantes zonas, que habrán de cubrir varios miles de hectáreas cada una, bajo administración directa del INRA.

No se dispone de suficiente información con respecto al pago de la superficie. Según el INRA, se habían emitido bonos por valor de 5,5 millones de dólares a finales de 1960, mientras que los pagos en metálico ascendían a 1,25 millones de dólares. Sin embargo, existe una extendida creencia de que gran parte de la superficie se confiscó sin más preámbulos.

Tampoco se sabe mucho con respecto a la renta inmediata y efectos de producción de las reformas. Debido a los rápidos cambios políticos y económicos en Cuba, resulta totalmente imposible definir lo que puede o no atribuirse a la reforma.

No parece que la producción haya sufrido en 1959-60, y existen opiniones contradictorias en lo que se refiere al nivel de vida de los beneficiarios.

Parece ser que el gobierno ha congelado los salarios en las plantaciones de azúcar por debajo del promedio del sector privado, y el poder adquisitivo de los trabajadores agrícolas puede que se haya mantenido a través del establecimiento de almacenes oficiales (tiendas del pueblo), los cuales venden alimentos y artículos para la casa a bajo precio. Por otro lado, una gran proporción de los salarios se paga por medio de vales para su empleo exclusivo en estos almacenes o tiendas donde es muy limitada la variedad de los productos.

Será interesante observar el curso de la reforma agraria cubana, siendo de lamentar que la experiencia cubana se haya oscurecido e íntimamente mezclado con problemas políticos e ideológicos y por ende con la guerra fría.

La selección de las distintas facetas de la situación agraria cubana ha de suponer una labor ardua para los científicos sociales durante un buen número de años. Lo que sí está del todo claro es que la reforma agraria se ha apartado de los objetivos originales de la revolución. Las primeras plataformas de la revolución y las declaraciones de Fidel Castro, anteriores a la toma del poder en 1959, difieren en mucho de la misma ley y de la política de cumplimiento subsiguiente.

El concienzudo analista de la imagen cubana, Theodore Draper, señala que todos los programas pre-revolucionarios de 1959, prometían tierras a los pequeños agricultores otorgándoles una propiedad sin discusión, al tiempo que se prometía una justa compensación a los propietarios anteriores (19 a). Las cooperativas ocupaban un plano inferior en la escena, y se las trataba en un sentido tradicional, basado en los servicios para el terrateniente independiente. La colectivización y las ideas de propiedad agraria se desarrollaron aparentemente después, es decir, tras la subida al poder.

(19a) THEODORE DRAPER: «Castro's Cuba», Encounter, volumen XVI, núm. 3, marzo 1961, págs. 6-23.

Draper termina diciendo que la revolución cubana no fue un alzamiento verdaderamente campesino —como en Méjico y Bolivia—, sino un alzamiento esencialmente de la clase media contra la clase media.

En Bolivia la revolución permitió que los campesinos se hicieran cargo de las tierras. En Cuba fue el gobierno o el ejército quien tomó posesión de ellas, y son explotadas en su nombre.

VENEZUELA

La reforma agraria venezolana es la más reciente de los grandes programas, y fue promulgada en marzo de 1960. Es un caso muy interesante, y en muchos aspectos único.

En esta reforma —que está emparentada con otros movimientos agrarios de gran amplitud— la ley básica venezolana es asimismo la consecuencia de una revolución. Su historia no sigue el modelo mejicano, guatemalteco o boliviano.

El partido de Rómulo Batancourt realizó una activa campaña sobre el problema de la reforma agraria. Cuando se hizo cargo del poder, el nuevo presidente nombró una Comisión no partisana que representaba a figuras políticas destacadas e individuos privados pertenecientes a todos los sectores de opinión. Esta Comisión se dividió a su vez en cuatro subcomités encargados, respectivamente, de los aspectos jurídicos, económicos, sociales y técnico-agrarios. Estos subcomités llevaron a cabo una ingente labor de estudio, celebrando encuestas que recabaron la opinión pública. La mayor parte de los debates —que normalmente acompañan a la redacción de importantes leyes en los cuerpos legislativos— tuvieron lugar dentro del seno de la Comisión mencionada. El resultado fue la aprobación de una ley, con pocas modificaciones por parte del Congreso venezolano. Se han publicado los textos completos de las deliberaciones de los cuatro subcomités, y no hay duda de que su lectura es de sumo interés (20).

Aparte de la manera ordenada en que se realizó el estudio preliminar, y el mecanismo jurídico establecido, la ley venezolana es nota-

(20) Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría, COMISIÓN DE REFORMA AGRARIA: «Reforma agraria», volúmenes I-IV, Caracas, 1959.

ble por el amplio marco que cubre, ya que no solamente trata de los problemas de tenencia y disfrute de tierras agrícolas, sino que asimismo se refiere a otros aspectos de una extensa política agraria.

El articulado fundamental de la ley establece el concepto de propiedad agraria y función social, bajo el cual se encuentran sujetos a expropiación únicamente tres tipos de superficie; tierras incultivadas; propiedades trabajadas indirectamente por arrendatarios, aquellos que tienen participación en las cosechas y otros intermediarios; y tierras adecuadas para el cultivo, pero que se dedican a pastos naturales para una cría extensiva de ganado.

En otros artículos de la ley se establece que la superficie privada únicamente puede expropiarse en el caso de que no se disponga de propiedades públicas en la misma zona. La ley fija también los límites absolutos del tamaño bajo los que no puede expropiarse la superficie privada. A pesar de todo, en ciertos casos y debido a grandes presiones, las tierras pueden expropiarse sin tener en consideración los criterios sobre tamaño y empleo de la superficie.

Las tierras expropiadas se pagan en metálico hasta un valor de 30.000 dólares, y por encima de este tope, el pago se realiza parte en metálico y el resto en bonos. El pago se hace sobre la base del valor del mercado actual.

Con respecto a la selección de los nuevos propietarios, se da gran prioridad a aquellos que verdaderamente cultivan la superficie que está sujeta a redistribución. Los precios de venta que se fijan a los nuevos propietarios se basan en el coste de compra, más las mejoras correspondientes, y el pago puede extenderse por un período de veinte o treinta años. En algunos casos la superficie agraria se puede distribuir gratis.

En adición a estas medidas básicas la ley se refiere a una imposición agraria gradual, con el fin de obligar a los propietarios de grandes superficies agrarias a cultivarlas de modo más intensivo o venderlas.

Hay otro articulado que trata de los créditos agrarios, marketing, servicios de extensión, cooperativas, desarrollo agrario, y otras medidas suplementarias.

Existen aproximadamente 2.500 grandes propiedades que exceden los límites jurídicos y que, por consiguiente, pueden estar técnicamente

sujetas a expropiación. Estas propiedades incluyen más de 15 millones de hectáreas, que representan más de la mitad de toda la superficie agraria.

De acuerdo con los objetivos enunciados, la reforma agraria venezolana está encaminada a beneficiar a unas 300.000 familias campesinas durante los próximos diez años, cifra que ha de suponer, prácticamente, todas las familias que no poseen superficie alguna. Según datos de 1956, de las 400.000 propiedades agrarias de Venezuela, algo más de 100.000 se encuentran bajo explotación arrendataria y participan en las cosechas, mientras que casi un 50 por 100 de todas las unidades (algo menos de 200.000) se operan bajo unos tipos de tenencia de muy variada índole y no claramente definidos, presumiéndose que la mayoría de éstas se refieren a ocupantes ilegales.

En un reciente discurso, el Ministro de Agricultura declaró que una vez que la Reforma adquiriera un carácter firme, se llevaría a cabo la concesión de superficies agrarias a unas 30 ó 40.000 familias al año, por medio de los programas de confirmación de derechos de propiedad a los agricultores ilegalmente establecidos, y por el reasentamiento de arrendatarios y participantes de cosechas. Esto supondría, sin duda, un logro muy espectacular.

El cuadro 6 señala la distribución de pertenencias con la que se habrá de enfrentar la Reforma. Los datos que en ella se reflejan adquieren una mayor importancia cuando se observa que, de acuerdo con el estudio agrícola de 1956, sólo una cuarta parte de todas las propiedades eran explotadas por sus dueños, y que menos del 10 por 100 de la superficie agraria se hallaba cultivada. Las propiedades con más de 1.000 hectáreas tenían únicamente un 3,7 por 100 en cultivos.

Otra característica poco común de la Reforma Agraria venezolana es la extraordinaria amplitud de las atribuciones oficiales para llevar a efecto la ley. El Instituto Nacional Agrario, que hasta 1959 se hacía cargo de todos los programas de colonización, se ha convertido en una agencia ejecutiva, en lo que respecta al nuevo programa de reforma agraria.

Aparte de su capital inicial de 100 millones de bolívares (unos 30 millones de dólares) y el valor de la superficie pública asignada al mismo, el Instituto tuvo un presupuesto de 104 millones de bolívares para el

año fiscal 1959-60, y 150 millones para el ejercicio 1960-61. Aquí no se incluye el volumen autorizado para la emisión de bonos agrarios, o aquél disponible para los créditos agrarios a través del Banco Agrícola, como ayuda a la reforma agraria.

Es obvio que con una financiación de esta magnitud, se puedan alcanzar grandes objetivos, incluso teniendo en cuenta el articulado relativamete suave de la ley. En consecuencia, es probable que los recursos humanos y de organización sean más urgentes que los monetarios.

Todavía es demasiado pronto para una evaluación de la reforma agraria venezolana, sin embargo, está claro que el ritmo de asentamiento agrario se ha acelerado de un modo considerable durante el primer año del programa.

Con relación al período de diez años, anterior a la reforma agraria, las agencias de colonización han asentado aproximadamente a 10.000 familias campesinas (la mitad se realizó en 1959). Durante los seis primeros meses de la nueva reforma —de abril a setiembre de 1960— el Instituto ya había concedido más de 13.000 títulos de propiedad (21).

Las primeras expropiaciones se hicieron sobre superficies que se confiscaron a los seguidores del antiguo régimen, y de acuerdo con una legislación especial de emergencia. Del mismo modo, parece que existe un importante número de terratenientes que desean vender sus propiedades al Instituto a unos precios favorables de mercado.

La reforma venezolana es, en cierto modo, un caso de prueba. La posibilidad de solucionar sus problemas agrarios básicos, por medios prácticos y constitucionales, debería servir, sin duda alguna, como un ejemplo a seguir por otros muchos países.

El efecto acumulativo de las medidas que apoyan la distribución agraria, tales como créditos, desarrollo agrario y marketing, han de ser, asimismo, una prueba interesante de lo que denomina el Ministro cristiano-demócrata de Agricultura Dr. Víctor Giménez, como la «aproximación integrada de la reforma agraria» (22).

(21) Venezuela, INSTITUTO AGRARIO NACIONAL: «Informes mensuales», Caracas, 1960.

(22) VÍCTOR GIMÉNEZ LANDÍNEZ: «Reforma agraria integral en Venezuela», Méjico, agosto, 1960.

PROGRAMAS DE COLONIZACION

El resumen que se ofrece a continuación sirve para darse perfecta cuenta del significado de aquellos programas correspondientes a países que se han embarcado en amplias e importantes reformas agrarias.

Hay otros países que durante algunos años han venido planificando programas de asentamiento agrario.

Mientras que el objetivo anunciado de asentamiento de estos proyectos, o de colonización, guarda cierta similitud con aquellos de reformas de tenencia, más drásticas y amplias, es decir, la creación de un número importante de cultivadores -propietarios con propiedades de tamaño y rentas familiares adecuadas, sus logros han sido limitados.

Los programas de asentamiento agrario fueron de dos tipos. Uno se refiere a la apertura de tierras nuevas o vírgenes, o la creación de nuevas oportunidades de asentamiento por medio de irrigación a gran escala, drenaje, forestal, y otras medidas de desarrollo agrario, asentamiento éste que se efectúa en superficies públicas normalmente. El otro tipo incluye la compra, subdivisión y desarrollo de propiedades que se hallan en las zonas ya cultivadas o viejas. Ambos programas se encuentran estrictamente limitados por las cantidades de dinero de que se dispone para la compra y fomento agrarios.

En la mayor parte de los casos, los programas de asentamiento agrario latinoamericano pueden reconocerse, poco menos, como programas piloto, lo cual no debiera suponer una detracción de su valor, ya que indudablemente dichos programas, y el conocimiento que se acumula en las instituciones que los planifican y ejecutan, suponen una experiencia de lo más significativo, que puede servir para la confección de reformas agrarias de carácter más amplio.

Mientras que todos los países tienen prácticamente alguna especie de programa o política de asentamiento agrario, los más notables se hallan relacionados con las actividades en dicha esfera, de Uruguay, Chile, Colombia, Venezuela y Ecuador.

La forma acostumbrada de organizar el asentamiento agrario es una entidad semi-autónoma que se crea especialmente para tal propósito. En Uruguay, por ejemplo, en 1948 se creó el Instituto Nacional de Colonización, cuya ley básica para su creación establece el siguiente

objetivo: «Fomentar la subdivisión racional de la superficie agraria y su empleo adecuado, a fin de conseguir el crecimiento y mejora de la producción agrícola, así como el asentamiento y bienestar de la clase rural trabajadora».

La tarea principal del Instituto se ha basado en la compra y redistribución de grandes propiedades agrarias inadecuadamente empleadas.

Debido a una falta de atribuciones se establecieron poco más de 1.300 nuevas unidades en un período de doce años, aunque los nuevos asentamientos cubren una superficie de 225.000 hectáreas, las cuales están aportando una importante contribución a la producción agrícola, teniendo en cuenta el intenso cultivo de cosechas industriales a que está sometida dicha superficie. El Instituto ha adquirido otras 210.000 hectáreas que todavía no ha podido distribuir.

En Chile, el vehículo para el asentamiento agrario es la Caja de Colonización, cuya legislación básica se remonta en su creación al año 1928, aunque viene operando solamente desde 1935 en su forma más moderna. Al igual que su homónima uruguaya, la orientación y equipo jurídico de la Caja gozan, en términos generales, de una buena concepción y viabilidad.

De cualquier forma, los nobles objetivos que dieron origen a la creación de la Caja, se han visto frustrados por la bien conocida inflación chilena, o para ser más precisos, por la falta de disposición de los siguientes gobiernos en situar las atribuciones y la operatividad de la Caja sobre una fuerte base financiera. Volviendo la vista atrás, puede observarse que la falta de presiones efectivas por parte de los beneficiarios potenciales hizo que la Caja sucumbiera lentamente, con el resultado de que en casi veintiséis años se han creado nuevas propiedades agrarias que benefician únicamente a unas 3.000 familias campesinas, muchas de las cuales no eran en realidad cultivadores sin tierras.

Recientemente la Caja recibió una nueva y vigorosa inyección de vida, a consecuencia de una serie de decretos que reajustan su posición financiera, asignándola, asimismo, la distribución de tierras de un gran número de propiedades de pertenencia oficial de unas 300.000 hectáreas.

Por añadidura, pronto se hallarán disponibles para su redistribución otro millón de hectáreas, aparte de las tierras que ya posee la Caja u otra superficie pública. La mitad de las tierras son de pastos

situadas en la provincia de Magallanes, en donde se han signado 3.000 hectáreas por unidad familiar a la mencionada Caja. Por un lado es probable un ritmo mucho más acelerado de la tasa de asentamiento agrario, sin embargo, parece dudoso que, bajo las circunstancias actuales, la Caja pueda mejorar significativamente la posición chilena con respecto a más de 200.000 familias que no poseen tierras (23).

El Instituto Nacional de Colonización se estableció en Ecuador recientemente, tras una serie de dificultades políticas, en el curso de las distintas Administraciones. Hasta ahora dicho Instituto ha venido concentrando sus esfuerzos en un solo proyecto piloto, el cual afecta a algo más de 100 familias.

El primer proyecto importante del Instituto ecuatoriano será la subdivisión de propiedades estatales. El programa está actualmente siendo estudiado con ayuda del Fondo Especial de las Naciones Unidas.

En este aspecto es probable que se vean afectadas 133.000 hectáreas.

Teniendo en cuenta que existen grandes superficies agrarias de propiedad oficial en Ecuador, se espera que el ritmo de asentamiento agrario aumente de modo considerable sin recurrir a la ayuda de la expropiación.

Debiera hacerse una breve mención de los esfuerzos venezolanos de asentamiento agrario, previos a la reforma. Un hecho extraordinario de este programa fue el elevadísimo coste y los escasos resultados que se consiguieron. Se realizaron unas inversiones muy considerables en conceptos tales como carreteras, casas, maquinaria, e irrigación, que teniendo en cuenta el número de gente beneficiada, y por otro lado las oportunidades para una inversión social, parece ser que resultaron extravagantes y mal dirigidas.

El modelo que se creó para los pueblos y aldeas fue designado para un nivel de vida que excedía al que existía en áreas circundantes.

(23) Un comentario revelador de las dificultades con que se enfrenta la reforma agraria en Chile es el siguiente extracto de la contestación oficial del Gobierno de Chile a un cuestionario de las Naciones Unidas: «Debido a la estructura política y económica del país, la reforma agraria en Chile es difícil de realizar. Los terratenientes que pudieran ser afectados por cualquier acción de naturaleza económica, política, administrativa, legal o social se opondrían vigorosamente, y su influencia política y económica es muy poderosa...».

Otro punto que se critica con frecuencia en la colonización venezolana, es la actitud paternalista que adoptó la Agencia de asentamiento (Instituto Agrario Nacional).

Todo se hacía para los colonos y en muchos casos se les concedía subsidios en metálico a largo plazo. No se realizó intento alguno para fomentar una iniciativa individual o comunitaria, o para situar a los proyectos en una base económica satisfactoria (24).

Existen pruebas de que la Administración actual está muy al tanto de los errores pasados, y que los nuevos proyectos —de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria— se están planificando de modo más realista.

Las agencias de asentamiento agrario análogas a las de Chile y Uruguay están, asimismo, operando en otros países, incluyendo Paraguay, Brasil, Perú y Colombia. Algunas de ellas poseen unos buenos programas, aunque sus efectos totales, en lo que se refiere al problema de tenencia agraria han sido pequeños, por ejemplo, en Colombia, la Caja Agraria administra un programa de asentamiento sobre superficie pública, al tiempo que subdivide algunas propiedades privadas.

En 1959-60, únicamente se vieron beneficiadas 1.000 familias, aunque se dispondrá de más recursos en años venideros.

En 1959, una ley especial ordenaba la inversión del 10 por 100 de todos los depósitos de ahorro en bonos de la Caja, para dedicarlos a la redistribución agraria. El Development Loan Fund y el Export-Import Bank han firmado un acuerdo para la concesión de un crédito de 70 millones de dólares, de los que 33 se dedican a programas de asentamiento agrario. Para finales de 1960 se estaban realizando planes para reasentar 50.000 familias en cinco años.

IMPOSICION AGRARIA

Hasta ahora hemos tratado de lo que pudiera denominarse «ataque directo» a los problemas de tenencia agraria. Existe un buen número de economistas que teóricamente mantienen que las reformas agrarias

(24) Para una excepcional autoevaluación de los programas de colonización venezolanos véase: «La colonización agraria en Venezuela 1830-1957», Ministerio de Agricultura y Cría (Estudio efectuado por el MAC con la colaboración del IAN), Caracas, 1959.

podrían llevarse a cabo por métodos indirectos, evitando así los grandes costes sociales de programas drásticos, y las injusticias que van implícitas con una distribución radical de los recursos. A este fin la imposición agraria habría de asumir una función doble. Además de satisfacer una función fiscal legítima, una imposición agraria gradual y estructurada adecuadamente serviría para obligar a los propietarios agrícolas, bien a una intensificación de los cultivos, o a desprenderse de sus propiedades.

La experiencia impositiva agraria que se ha registrado en América Latina no es alentadora, y en este sentido, Colombia es el mejor ejemplo. Igual sucede en otros países latinoamericanos, los impuestos agrarios en Colombia son extremadamente suaves, y en muchos casos, favorecen a los grandes empresarios que no realizan inversiones en la agricultura. El tipo medio es del 0,4 por 100.

Aunque el BIRD (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo) es generalmente rehacio a tocar los problemas que pueden dar lugar a controversias respecto a la tenencia agraria, una de las principales recomendaciones que él mismo hizo a Colombia en 1950 y 1956, fue una imposición agraria gradual basada en un empleo potencial de la tierra. La primera de las misiones del BIRD en Colombia recomendaba (lo que se llegó a llamar el Informe Currie) un impuesto agrario gradual sobre un tipo del 0,4 por 100 para las tierras con una utilización adecuada, y unos tipos impositivos más elevados en lo referente a la superficie con un empleo pobre (25).

La Misión de 1956 sugería un cálculo de la superficie agraria basada en un óptimo, más que sobre un empleo actual de la misma, obligando a los propietarios de propiedades especulativas a un impuesto sobre la renta basado en un rendimiento neto presunto que va del 3 al 5 por 100 del valor de la tierra y del capital fijo (26).

En 1957, el Decreto Gubernamental número 290 convierte en ley una variante de estas ideas, proporcionando un sistema elaborado de in-

(25) International Bank for Reconstruction and Development: «The Basis for a Development Program for Colombia», Johns Hopkins Press, Baltimore, 1950, págs. 384-387.

(26) Sir HERBERT R. STEWART, et al.: «The Agricultural Development of Colombia», International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 1956 (mimeografiado).

centivos impositivos y otras medidas de contrapeso, con el fin de mejorar la práctica de empleo de la superficie. Un artículo clave o fundamental es el que requiere a los propietarios y arrendatarios con más de 50 hectáreas, a cultivar parte de sus tierras por lo menos una vez al año. Los requerimientos para el cultivo varían según la clase de superficie y de acuerdo con la clasificación del Instituto Geográfico. La falta de cumplimiento de lo que antecede se penaliza con un impuesto agrario progresivo que se basa en un valor catastral, sin que se intente en este decreto 290 la expropiación de superficie privada de nulo o bajo empleo, cuyos propietarios no cumplan con las cuotas de cultivación.

La clave de todo este procedimiento fue la ultimación rápida para clasificar las tierras, al tiempo que era necesario un estudio de la propiedad y empleo de la superficie agraria, basado en un cuestionario, a fin de poner en vigor la ley.

Las penalizaciones que establece el decreto 290 para el empleo inadecuado de la superficie agraria no se han aplicado (27). Es cierto que el Instituto Geográfico clasificó casi un millón de hectáreas, la mayor parte en áreas que ya gozaban de un buen desarrollo. Las cuotas de cultivo bajas no ofrecían un serio problema para los agricultores de dichas áreas. Asimismo, ha sido inoperante lo reglamentado por el decreto 290 en lo que se refiere a las clasificaciones adicionales de que se disponía.

En 1958, se envió un cuestionario sobre propiedad y empleo de la superficie agraria. Sin embargo, las respuestas, fueron incompletas y de una validez dudosa. De cualquier forma, nunca se han clasificado los resultados obtenidos.

Todo ello dejó al Gobierno sin una información básica para una administración de la ley efectiva, no habiéndose tampoco realizado intento alguna para ponerla en vigor, a pesar de lo cual, la política agraria colombiana no se ha desanimado en su determinación de crear alguna especie de propuesta impositiva.

(27) RALEIGH BARLOWE: «Land, Taxes and Rural Economic Development in Colombia», febrero 1960, (manuscrito no publicado). Véase también: «Draft Report of the F. A. O. Regional Land Reform Team for Latin America», op. cit.

Durante los dos últimos años, se han elaborado y presentado a la legislatura un número de proyectos en donde se incorpora una imposición agraria gradual.

El proyecto de ley de reforma agraria que se preparó a finales de 1960 se refiere también a incentivos impositivos y penalizaciones, aunque dicho proyecto confía en otros medios para una reforma de la estructura agraria. El caso colombiano pone de manifiesto lo poco que se puede hacer con una imposición agraria, cuando se carece de un mecanismo efectivo que pueda hacer dicha imposición vigente.

Se han realizado intentos análogos en otros países, especialmente en Chile, pero una vez más, el mecanismo de valoraciones y cálculos ha probado su deficiencia. Además, la ley cifra la base global impositiva en diez veces el importe de la renta por arrendamiento —calculada arbitrariamente— de carácter agrícola en el año base. Los cambios de evaluación de año a año no pueden exceder en diez veces los cambios calculados en la renta por arrendamiento del año precedente, como tampoco pueden ser negativos en el sentido de reducir los cálculos por debajo de aquellos pertenecientes al año anterior.

Una Comisión especial estima la renta por arrendamiento, lo que abre las puertas para un cálculo posterior de la base impositiva. Por ejemplo, en 1957, la determinación de la Comisión con respecto a la renta por arrendamiento con el propósito de calcular la imposición, fue sólo de una cuarta parte de la renta agrícola total, de acuerdo con la estimación de la Sociedad Chilena de Desarrollo (28).

Se tiene la impresión general de que, mientras la idea de un impuesto agrario progresivo es un medio de reforma agraria teóricamente atrayente, en la práctica choca con la misma situación de poder que se supone ha de remediar.

Es cierto que una imposición agraria gradual no se puede implantar fácilmente sin una serie de estudios catastrales y una clasificación de la superficie razonablemente exacta, pero más importantes son los problemas de oposición política y puesta en vigor local, los cuales han sido hasta el momento los principales obstáculos con que se ha enfrentado la reforma tributaria.

(28) Universidad de Chile: «La tributación agrícola en Chile», 1940-1958, Instituto de Economía, Santiago, 1960.

Los poderosos grupos de terratenientes no parecen estar dispuestos a someterse a una imposición agraria gradual, con una magnitud suficiente para movilizar el mercado agrario y mejorar la distribución de tenencia. Cuando la fuerza del poder desaparezca de estos grupos, entonces es demasiado tarde para llevar a cabo tales medidas graduales evolucionistas, con el resultado de que el péndulo de dicho equilibrio se vuelca invariablemente hacia la expropiación y confiscamiento.

PROPUESTAS DE NUEVAS REFORMAS

En la actualidad se encuentran en práctica planes para introducir en diversos países unas reformas de tenencia más o menos importantes. En este aspecto se puede hacer una mención especial de los proyectos existentes en el Perú y Colombia. Después de cuatro años de trabajo, una Comisión peruana sobre reforma agraria y vivienda —establecida según el primer decreto oficial promulgado por el Gobierno de Prado en agosto de 1956— presentó el borrador de una amplia ley agraria en setiembre de 1960 (29). El Jefe de dicha Comisión fue Pedro Beltrán, antes de que se convirtiera en Primer Ministro.

La intención general de la ley es gradualista. En primer término, va dirigida hacia una utilización más efectiva de los recursos agrarios de Perú, así como hacia una transformación evolutiva del sistema de tenencia agraria sin alteraciones indebidas.

El articulado de la ley se refiere a un buen número de medidas de importancia, como son fomento agrario y de irrigación, colonización, comunidades indias, y trabajo en el campo, al tiempo que aborda el problema de la actual distribución de la propiedad agraria, de un modo más cuidadoso y precavido.

Las propiedades irrigadas tipo plantación, de la costa, no se encontrarán —en términos generales— sujetas a expropiación. Sin embargo,

(29) Perú. Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda: «La reforma agraria en el Perú», (Exposición de motivos y proyecto de Ley), Talleres Gráficos Villanueva, S. A., Lima, 1960.

los latifundios incultivados de las zonas montañosas puede que sean adquiridos por el Gobierno para su redistribución. Por otro lado, se prevén programas sistemáticos de reasentamiento en lo que se refiere a las tierras bajas tropicales.

En conjunto, se estima que la ley ha de afectar al 25 por 100, aproximadamente, de la superficie agraria total del país, incluyendo 100.000 hectáreas costeras, y 3,5 millones en la sierra, de las que medio millón suponen tierras de cultivo y 3 millones de pastos naturales.

La superficie será adquirida por el Instituto de Reforma Agraria —de reciente creación— con las adecuadas compensaciones y pagos por un período de cinco años. La adquisición de dicha superficie estará gobernada por unas normas muy complejas, y con un criterio de aplicación que variará con respecto a las distintas partes del país.

Quizá el centro vital de la nueva ley se sitúe en el artículo que asigna un 3 por 100 anual del presupuesto nacional a la reforma agraria, y por un período de diez años. También se dedicarán unos fondos adicionales para la creación de nuevas áreas en las tierras bajas tropicales, así como para el fomento agrario en general. A este respecto, vale la pena mencionar que en julio de 1960 el Export-Import Bank y el Development Loan Fund autorizaron la concesión de un préstamo de 52,5 millones a Perú, de los que 32,6 se han de destinar a construir carreteras de penetración, y 10 millones para financiar el establecimiento de nuevos colonos. Un impuesto agrario gradual habría de producir unos ingresos fiscales adicionales.

En la ley se contienen otros muchos artículos muy interesantes, y es una de las leyes más amplias de que se tiene conocimiento. Existen 294 artículos que la ley repetida reparte en 33 capítulos.

Otro proyecto de reforma agraria interesante en Colombia quedó redactado en octubre de 1960 por un comité especial nacional agrario (30). La ley, resultado de presiones sociales de importancia, así como consecuencia del interés personal del Presidente Lleras, tiene un alcance mucho mayor que las propuestas impositivas previas. Declara la necesidad de reformar la estructura social agraria, por medio de procedimientos que sirvan para eliminar e impedir la concentración

(30) Colombia. Comité Nacional Agrario: «Proyecto de ley sobre reforma social agraria», Bogotá, octubre, 1960, (mimeografiado).

masiva de propiedades campesinas, mientras que por otro lado sirva para otorgar tierras a los que no poseen superficie agraria alguna. Esta propuesta exime de cualquier expropiación las primeras 300 hectáreas de una propiedad, con unas 500 hectáreas adicionales de ascensión parcial, hasta alcanzar el límite absoluto de 800. Las expropiaciones se han de realizar sobre la base del valor del mercado, y los pagos compensatorios se efectúan parte en metálico y otra parte en bonos.

Ahora lo que queda por ver es si las propuestas de los Presidentes peruano y colombiano puede madurar de forma que lleguen a convertirse en ley. Si llegara a suceder esto, entonces resta saber el modo de cómo se va a llevar a la práctica dicha ley.

El Gobierno del Estado de Sao Paulo en Brasil elaboró recientemente un proyecto de ley de reforma agraria, el cual fue aprobado por la legislatura estatal en los últimos días de 1960.

La ley promulga dos tipos de programas:

1) Subdivisión y asentamiento de tierras sin utilizar (dando preferencia a la propiedad estatal).

2) Establecimiento de una imposición agraria gradual a fin de intensificar el empleo de la superficie agraria.

Las expropiaciones pueden llevarse a cabo, después de un año de plazo que se concede a los propietarios, en el caso de que dejen sin cultivar sus tierras —de acuerdo con cierto criterio— o si dejan de aplicar unos niveles mínimos de labor agrícola.

Hacia finales de 1960 se informaba que los países que a continuación se detallan, estaban estudiando, de algún modo u otro, legislaturas de reforma agraria, y preparando los correspondientes proyectos de ley. Estos países son: Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Por su parte, el Gobierno estatal de Buenos Aires, en Argentina, aplazó un interesante plan, tras las elecciones provinciales de 1960.

COMENTARIO FINAL

Aquí no se pretende cubrir todos los aspectos de los difíciles problemas de reforma de tenencia agraria. No se han discutido —de una

forma especial— las políticas existentes para beneficiar al agricultor pequeño, en lo que se refiere a créditos agrícolas, marketing, ayuda o subvención de precios, y seguridad social, aunque hay mucha gente que se refiere a todo esto —de un modo colectivo— como «reformas agrarias».

El autor de este trabajo está plenamente convencido de que lo que anteceda, así como otras medidas análogas, no significan la clave de la reforma agraria, sino de un desarrollo agrario, y de que dichas medidas son más efectivas cuando se goza de una posición saludable de tenencia agraria. Para exponerlo de otro modo, diremos que una mejora de la tenencia agraria y un desarrollo agrícola, deben ir juntos de forma acompasada.

Las inversiones —sin reformas agrarias— que se realizaron en el pasado, pusieron de manifiesto que los beneficios no se repartieron entre la gran masa de agricultores, sino que fueron a parar a manos de unos pocos terratenientes importantes, y a las de aquellos que monopolizan los mercados de productos del campo.

Una reforma agraria que carezca de las medidas de apoyo precisas para el desarrollo (modelo que ha prevalecido hasta ahora) trae consigo unos resultados económicos pobres, así como también una demora indebida del aumento de los niveles de vida.

Basándose en el principio de «lo primero es lo primero», la principal prioridad debe concederse a unas relaciones de tenencia más equitativa, ya que son, asimismo, un requisito previo para otros tipos de acción.

En América Latina se dispone todavía de unas enormes reservas de superficie agraria para un desarrollo y asentamiento de las mismas. Puede decirse que América Latina es una de las pocas regiones del mundo que aún quedan, donde todavía existe una «frontera agrícola».

El volumen y accesibilidad de estas reservas varía considerablemente país a país, siendo desconocida en grado sumo la calidad de las mismas. La mayor parte de esta «frontera» se encuentra en el cinturón tropical, y la superficie en cuestión, es de propiedad estatal.

Existe la tendencia a creer que estas nuevas tierras son la mejor solución a los problemas agrarios de los países iberoamericanos. Frecuentemente, la gente se pregunta el porqué de todo este revuelo acerca

de las tierras agrícolas de propiedad privada, cuando son los gobiernos en realidad los mayores terratenientes.

En verdad, estas reservas ofrecen ciertas posibilidades para aliviar las presiones que existen en muchas zonas, especialmente en las tierras altas de los Andes, donde se acusa más la densidad de población.

De cualquier manera, las reservas de superficie agraria de propiedad pública, no ofrecen una solución rápida total de los problemas de tenencia presentes. La experiencia registrada en todos los países que han efectuado programas de asentamiento agrario, indica lo difícil que resulta el trasladar grandes masas de gente a las nuevas zonas y lo extremadamente costoso de tal operación.

Los economistas agrarios vienen señalando repetidamente que —en términos de aumento potencial de la producción— son las zonas ya establecidas las que ofrecen mayores posibilidades, más inmediatas, y menos costosas, zonas que están cerca de los centros de población y mercado, donde ya existen medios sociales en general.

Hay que decir también, que lo anteriormente expuesto no significa que el asentamiento agrario en las nuevas zonas no pueda representar un factor importante en el desarrollo de la agricultura latinoamericana. En efecto, estas nuevas zonas ofrecen grandes posibilidades, no solamente en lo que respecta a una nueva producción, sino también en lo que se refiere al establecimiento de un tipo de tenencia más saneado, y menos relacionado con las formas tradicionales.

La colonización de tierras lejanas se emplea con demasiada frecuencia como táctica de desvío, que emplean los que se oponen a cualquier intento de reforma agraria. El asentamiento en tierras de propiedad pública es naturalmente inofensivo, políticamente hablando, sin embargo, y en el supuesto de que la actual tasa de colonización se doblara o triplicara, no es probable que fuera suficiente para calmar la intranquilidad y agitación que existe en las zonas con una gran densidad de población. Deben resolverse las causas principales de los problemas de tenencia agraria, mientras que las posibilidades adicionales de la producción —que son tan necesarias— pueden encontrarse en las áreas que ya están establecidas.

Con respecto a una reforma agraria adecuada, se vislumbran muy vagamente los objetivos de política de tenencia y las nuevas institucio-

nes propias de una promoción del desarrollo económico, que con tanta frecuencia se proclama.

Lo importante consiste en derrumbar la vieja estructura (especialmente el complejo latifundio). Es corriente observar una carencia total de toda exploración de modelos alternativos, y tener por lo menos una ligera preocupación de lo que significa «agricultura familiar», concepto que en esencia proviene del Norte de Europa y América del Norte, aunque se duda mucho que el modelo mencionado —en su aspecto comercial absoluto— pueda ser realista en Lationamérica, en términos generales.

Las propiedades agrarias de tamaño medio —con orientación al mercado de los países de América Latina casi nunca operan sobre la base de una mano de obra familiar únicamente. Incluso las unidades pequeñas con frecuencia tienen un patrón que dirige las faenas, y unos colonos o peones que realizan el trabajo.

Se ha investigado muy poco acerca de los tipos de tenencia en régimen de cooperativa o comunidad (el éjido fue una solución mejicana muy particular).

Por un lado existe la preocupación obsesiva de acabar con el sistema actual, y con las ligaduras de una estructura clasista rígida y paternalista, lo que probablemente no sea erróneo, pero por otro lado, existe también el peligro real de agravar aún más el problema del minifundio, en el curso del proceso.

Quizá resulte relevante el caso de Puerto Rico, donde existen lo que se denominan propiedades agrarias sobre una base de beneficios proporcionales. Este sistema o arreglo, se lleva a cabo de acuerdo con la Ley Agraria de 1941 de dicha isla.

La Jefatura Agraria de Puerto Rico (corporación oficial) dirige la explotación de las zonas de caña azucarera que fueron expropiadas por exceder los límites constitucionales de 500 acres —de aplicación a las corporaciones—, mientras que las mismas se trabajan por obreros sindicados, que reciben, además de sus salarios regulares, parte en los beneficios, distribuidos anualmente en proporción al trabajo realizado. Este sistema parece que ha servido para mantener una eficiencia productiva, y es una fórmula para una repartición de derechos entre los campesinos, sin necesidad de subdividir la tierra excesivamente. Este sistema dispone también de una gran variedad de posibles alternativas.

Es probable que la tarea más urgente e importante de los expertos en reforma agraria, sea la búsqueda de sistemas de tenencia viables y alternativos, que den lugar a un equilibrio apropiado entre la igualdad social y la eficiencia en la producción.

Resulta extraordinario observar la enorme preocupación que reina en lo que se refiere a «legalismos» y «detalles legislativos». Las leyes de cualquier reforma agraria son invariablemente largas, complicadas, y con infinidad de detalles tecnicistas, lo que hace que su cumplimiento sea todavía más difícil.

En realidad, sólo una pequeña fracción de lo legislado se ha llevado a efecto (Bolivia es un primer ejemplo). Hay que tener en cuenta que los artículos con profusión de detalles jurídicos no son únicamente difíciles de cumplimentar, sino que son igualmente arduos para cualquier cambio o alteración, en el caso de que resulten inviables.

La tendencia a leyes complicadas dan origen —con bastante frecuencia— a una «maraña» de legislación previa que hay que «desenmarañar» después. Además, la mayoría de los detalles jurídicos tienen naturalmente muy poca importancia, cuando los mismos llegan al campesino. En Bolivia —por ejemplo— sólo unos pocos de los indios analfabetos son capaces de comprender la Ley de Reforma Agraria, incluso a pesar de que se les ha traducido la misma a sus propios lenguajes nativos.

Un problema primordial que quizá sea causa de las mayores controversias, se refiere al procedimiento de expropiación de la superficie agraria. Con la excepción de Venezuela, el rico país petrolífero, no existe una reforma agraria importante que sirva para una adquisición adecuada de la superficie a un valor de mercado actual. Las condiciones exactas de compensación se dictan por el concepto presente de justicia social y la relativa posición de fuerza de los distintos grupos afectados.

Cuando la inflación se empareja con las reformas, el valor real de las compensaciones se ve reducido de modo considerable.

Las reformas podrían situarse sobre la base de la autofinanciación si los terratenientes aceptaran compensaciones de una magnitud tal que estuvieran dentro de la capacidad de reembolso del beneficiario medio. Sin embargo, ninguna de las reformas agrarias llevadas a cabo se ha autofinanciado en este sentido.

Un dilema básico de la expropiación consiste en ver el modo de minimizar las injusticias inherentes a un programa de distribución de superficie agraria, el cual —por definición— va contra el poder de mercado presente, pretendiendo cambiar un reparto de riqueza existente.

Cuando se dispone de un poder político abrumador, los gobiernos (como el cubano) no parecen tener grandes dificultades en nacionalizar la propiedad, pero cuando este poder tiene un equilibrio más delicado, entonces el problema del volumen y términos de pago de las tierras expropiadas, se convierte en una cuestión crucial:

Como referencia breve al cumplimiento de las leyes, hemos de decir que con respecto a la superficie agraria, y en lo que se refiere a la base tradicional de poder político y económico, se observa una tendencia casi inevitable a permitir el favoritismo personal, la influencia política y el soborno, factores que se introducen de modo intruso en el proceso de concesión de propiedades agrarias.

Los programas de asentamiento agrario de la mayoría de los países —sin tener en cuenta lo modesto que puedan ser— por tradición se convirtieron en medios importantes para recompensar favores políticos por parte del partido gobernante. De este modo, las tierras casi nunca van a parar a manos de la gente que más las necesita y a las que legalmente tienen derecho. Esto supone una razón más que justifica una aproximación más drástica, de forma que los campesinos puedan desempeñar un papel más importante y más activo.

Desgraciadamente los confeccionadores de programas agrarios —incluso revolucionarios— raramente aprecian la necesidad de hacer que los que realmente cultivan la tierra, participen activamente en los procesos y problemas de toda reforma agraria. Existe la tendencia de querer dirigir el programa desde arriba, lo cual, no sólo disipa la contribución potencial del campesino a un desarrollo comunitario y unos proyectos de ayuda propia, sino que además ocasiona grandes demoras y penalidades frecuentes en el mismo proceso de distribución.

La conclusión de este documento es que —como consecuencia de presiones sociales y económicas —el centro neurálgico de las reformas agrarias en América Latina ha sido, y continuará siendo, una redistribución de derechos sobre la superficie agraria en favor de la masa de

campesinos cultivadores, y su cambio correspondiente en la capacidad de poder y producción de la renta.

Las medidas de desarrollo, tales como créditos, enseñanza y ayuda del mercado, deben acompañar a las reformas de tenencia, pero en ningún caso deben considerarse como sustitutas de éstas.

El gran peso de las reformas tendrá lugar en áreas ya cultivadas, y ha de dar lugar también a problemas de expropiación muy espinosos. Los programas de asentamiento agrario sobre superficie de propiedad pública, así como las medidas indirectas (como una imposición agraria) pueden representar un complemento significativo de las reformas de tenencia agraria, pero en ningún caso, pueden reemplazar a las mismas.

¿Cuáles son las posibilidades para una reforma pacífica y democráticamente planificada?

Las pruebas de que se dispone no ofrecen un panorama muy alentador. En efecto, y basándose en experiencias pasadas solamente, el horizonte que se otea en este sentido es pesimista.

Con la excepción de Venezuela, los políticos tienden a polarizar por un lado, esa actitud de «no querer saber nada del asunto», y por otro, tienden a convertirse en ejemplos radicales y revolucionarios.

Una reforma pacífica y democráticamente planificada, puede conseguirse con asentamiento agrario o reforma impositiva, y con el nombramiento de comisiones que estudien el problema. Incluso se pueden dictar leyes que, sin embargo, es probable que se queden en los libros. De cualquier modo, la esperanza general en este sentido es que los problemas han de desaparecer.

Por el contrario, allí donde las reformas agrarias se basaron en revoluciones violentas, existe una negación casi total de los aspectos técnicos y de desarrollo (el caso boliviano) o una tendencia hacia excesos políticos (el caso cubano), lo que no sólo supone un coste social muy elevado, sino también una cancelación de los posibles beneficios, e incluso (como en Guatemala), conducir al reverso de todo el proceso de reforma.

A pesar de todo, no se puede decir tampoco que el cuadro que se ofrece sea total y absolutamente desesperanzador.

Un factor muy importante que proviene de fuera es la futura actitud en la política de ayuda de los Estados Unidos. A este respecto, la Ley de Bogotá significa una nueva línea importante de pensamiento.

Por primera vez, hay un documento que se refiera a la necesidad de «una legislación de tenencia agraria y medios adecuados que sirvan para asegurar una distribución de la superficie agraria, más amplia y equitativa (31).

Es probable que los recursos que se dediquen a la reforma agraria, con la ayuda del Fondo Especial de Desarrollo Agrario, y otra asistencia técnica, proporcionen oportunidades excepcionales que sirvan de apoyo a nuevos y más efectivos programas.

Por añadidura, el ejemplo de Cuba, desposeyendo de sus tierras no sólo a las clases superiores adineradas, sino también a los grupos de renta media, ha afectado profundamente la actitud de muchos de los elementos gobernantes del resto de los países iberoamericanos.

Entretanto, los campesinos han hecho oír su voz en un número de países del Continente americano, bien a través de las urnas (el caso de las últimas elecciones chilenas) o más comúnmente, a través de agitaciones, revueltas, confiscación de propiedades, e inquietud general entre las gentes del campo (el caso colombiano, peruano, etc.).

Esta conjunción de hechos y sucesos pueden efectivamente conducir a una reforma agraria significativa en las extensas zonas agrarias de América Latina.

(31) Act of Bogotá (Measures for Social Improvement and Economic Development within the Framework of Operation Pan America), en el documento OEA/ser. G/IV C-i-487, Council of the Organization of America States; noviembre 26, 1960, pág. 6.

EL PROBLEMA DE LA REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA

CUADRO 1

PORCENTAJE ESTIMADO DE DISTRIBUCION DE PROPIEDADES AGRARIAS EN AMERICA LATINA EN 1950

<i>Tamaño (hectáreas)</i>	<i>% Propiedades</i>	<i>% Superficie Agraria</i>
0 - 20	72,6	3,7
20 - 100	18,0	8,4
100 - 1.000	7,9	23,0
Más de 1.000	1,5	64,9
TOTAL	100,0	100,0

FUENTE: Oscar Delgado en: «Estructura y Reforma Agraria en América Latina», editado por la Sociedad Económica de Amigos del País, Bogotá, 1960.

CUADRO 2

MEJICO: DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE AGRARIA EN CUATRO DECADAS

<i>Periodo</i>	<i>Número de hectáreas distribuidas (miles)</i>		<i>N.º de personas que recibieron superficie agraria (miles)</i>	
	<i>Total</i>	<i>Media anual</i>	<i>Total</i>	<i>Media anual</i>
1916 - 34	7.800	409	783	41
1935 - 40	17.900	2.982	815	136
1941 - 56	11.100	743	267	18
Total	36.800	920	1.865	47

FUENTE: Adaptado de James G. Maddox: «Reforma Agraria Mejicana», American Universities Field Staff, Nueva York, 1957, pág. 17.

THOMAS F. CARROLL

CUADRO 3

MEJICO: ESTATUS DE TENENCIA DE FAMILIAS CAMPESINAS, 1950

<i>Etapas de tenencia</i>	<i>N.º familias campesinas (miles)</i>	<i>% del total</i>
Empresarios propietarios	1.262	26,5
Ejidatarios	1.393	29,2
Explotación agrícola	84	1,7
Arrendatarios, participantes en las cosechas y otros	18	0,4
Trabajadores agrícolas que no poseen tierras	2.010	42,2
TOTAL	4.767	100,0

FUENTE: Documentación básica, República de Méjico, F. A. O.: «Segundo Seminario sobre problemas de la tierra», Montevideo, 1959 (mimeografiado.)

CUADRO 4

BOLIVIA: DISTRIBUCION DE PROPIEDADES Y SUPERFICIE AGRARIA POR TAMAÑO DE UNIDAD, 1950 (anterior a la Reforma Agraria)

<i>Tamaño de las propiedades (hectáreas)</i>	<i>Número de propiedades</i>		<i>Número de hectáreas</i>	
	<i>(miles)</i>	<i>%</i>	<i>(miles)</i>	<i>%</i>
0 - 20	66	78	216	1
20 - 100	8	9	326	1
100 - 1.000	6	7	2.102	6
Más de 1.000	5	6	30.099	92
TOTAL	85	100	32.743	100

FUENTE: Adaptado de Documentación Básica, Bolivia, F. A. O.

THOMAS F. CARROLL

CUADRO 5

CUBA: DISTRIBUCION DE PROPIEDADES Y SUPERFICIE AGRARIAS POR TAMANO DE UNIDAD, 1946

<i>Tamaño de las propiedades agrarias</i>	<i>Número de propiedades (miles)</i>	<i>%</i>	<i>Número de hectáreas (miles)</i>	<i>%</i>
0 - 25	111	69,6	1.022	11,2
25 - 100	36	22,5	1.608	17,7
100 - 1.000	12	7,4	3.186	35,0
Más de 1.000	1	0,5	3.261	36,1
TOTAL	160	100,0	9.077	100,0

FUENTE: Adaptado de Documentación Básica, República de Cuba, F. A. O.

CUADRO 6

VENEZUELA: DISTRIBUCION DE PROPIEDADES Y SUPERFICIE AGRARIAS POR TAMANO DE UNIDAD, 1956

<i>Tamaño</i>	<i>Número de propiedades (miles)</i>	<i>%</i>	<i>Número de hectáreas (miles)</i>	<i>%</i>
0 - 20	350	88,0	1.623	5,4
20 - 100	27	7,0	1.340	4,6
100 - 1.000	14	3,4	4.589	16,0
Más de 1.000	7	1,6	22.038	74,0
TOTAL	398	100,0	29.590	100,0

FUENTE: Encuesta Agropecuaria Nacional de 1956. Adaptado de Documentación Básica Nacional de Venezuela, F. A. O.

