

# REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONOMICO

Por

EMILIO GOMEZ AYAU

Dr. Ingeniero Agrónomo  
Dr. en Ciencias Económicas

*«La reforma agraria es el más vasto designio en el que está comprometida América Latina; no puede postergarse, so pena de sumirse en violentos trastornos y caer en regimenes totalitarios.»*

(Palabras del Presidente de Chile, Sr. Frei, en la Conferencia Regional de la F. A. O. de Viña del Mar, Chile, 1965.)

*«Y nos hemos atrevido a más. Nos hemos atrevido a decir que no es la reforma agraria una parte del desarrollo, sino lo contrario: el desarrollo, un aspecto de la reforma agraria integral.»*

(Dr. V. M. Giménez Landínez, Ministro de Agricultura y Cría de la República de Venezuela. Ponencia del Primer Encuentro Internacional de Católicos sobre la Vida Rural. Roma, 1962.)

Cuentan que se preguntó a un pintor famoso qué había que hacer para ver bien un cuadro, y que éste contestó: «Pues tomar una silla y sentarse delante»; contestación ésta que huye de toda brillantez, para atenerse a la realidad de una situación. Esto es lo que se ha procurado hacer en este trabajo, con carácter de ensayo, en el que se abordan tres clases de consideraciones en otros tantos apartados: dos de orden más bien teórico, en el sentido de ver o contemplar, y un tercero de orden más práctico, en el sentido de cómo conviene actuar.

Se contempla primero el fenómeno de reforma agraria y se señalan cuáles han sido sus objetivos hasta llegar al momento

---

actual, en que comienza a inscribirse en el más amplio del desarrollo económico. En la segunda parte se examinan, muy brevemente, a la luz de la teoría, los esquemas que ésta ofrece al desarrollo de los países de economía predominantemente agraria, y, por último, se resumen las enseñanzas de la ya amplia experiencia internacional en la normativa y en la estrategia de la reforma agraria.

## I. QUE SE ENTIENDE POR REFORMA AGRARIA

Un conocido agrarista de nuestro siglo XIX, Fermín CABALLERO, hace justamente cien años que comenzaba su conocido informe *Fomento de la población rural* diciendo: «Muchos hablan de la población rural; nadie la ha definido; sepamos lo que es y nos entenderemos». Lo mismo podría repetirse hoy del concepto de «reforma agraria». De aquí la necesidad de iniciar este trabajo con una breve justificación de por qué se empieza a entender la reforma agraria como un fenómeno esencialmente dinámico que, paralelo al desarrollo de la sociedad industrial —en el sentido de sociedad de técnica elevada y alta tasa de crecimiento económico—, se ha ido traduciendo en una política cada vez más compleja, para acompañar la evolución del sector agrario a la del sector industrial al mejor servicio de la comunidad.

De su vigencia en los momentos actuales da idea ese 47 por 100 de la superficie agraria mundial y ese 49 por 100 de población que en 1953 se encontraba afectada por medidas inspiradas en esta política, según se deduce del informe de las Naciones Unidas sobre *Progresos en materia de reforma agraria* (1).

Conviene no confundir el fenómeno de reforma agraria en sí con algunos de los tipos variadísimos de leyes y medidas que constituyen la estrategia de su aplicación y que dependen, en gran parte, no sólo de las específicas condiciones de lugar y tiempo, sino también de los múltiples aspectos políticos, económicos y sociales de cada país.

Adelantémonos a señalar que se suele confundir el fenómeno de reforma agraria con la más demagógica de sus modalidades

---

(1) *Progresos en materia de Reforma Agraria. 2.º Informe. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1957. Anexo A, págs. 158 y 159 (46 países; 1.188.053.000 habitantes; 1.729.825.000 hectáreas de superficie agraria; datos de 1953, proporcionados por los propios países).*

de aplicación, que ha sido justamente denominada «revolución agraria» (2), en cuanto supone un cambio total y radical que, al derrocar las condiciones existentes, interrumpe la continuidad y, por consiguiente, deja de ser propiamente una *reforma*, palabra que lleva necesariamente implícito un proceso que renueva y mejora normalmente las condiciones en que el sistema agrario se desenvuelve. La mayoría de los movimientos revolucionarios en materia de reforma agraria se limitan a condenar las condiciones existentes y raras veces ofrecen un programa claro y positivo.

Esta confusión, sólo justificada en cuanto las redistribuciones agrarias han sido un factor decisivo en algunas revoluciones políticas, ha sido, por otra parte, una de tantas ideas que se apoderan de la opinión pública y que, bien manejadas con fines políticos, impiden y dificultan el sereno análisis y planteamiento de la política económica. La reforma agraria ha llegado así a convertirse en un tópico del que se habla sin repensarlo. Tratemos de hacerlo y veremos cómo la política agraria, que puede decirse nace al mismo tiempo que la reforma, le debe, en gran parte, la ampliación constante de sus objetivos y la perfección creciente de sus métodos.

#### EL MOVIMIENTO DE REFORMA AGRARIA, PARALELO AL DESARROLLO INDUSTRIAL.

«El fenómeno de reforma agraria no puede comprenderse si no se le considera como una típica expresión de la sociedad moderna, como una consecuencia del desarrollo demográfico y de la naciente industrialización» (3). Las necesidades de mano de obra, por un lado, y de productos para el mercado, por otra, han ido obligando a una profunda transformación del medio rural. El movimiento de reforma agraria que va invadiendo Europa a lo largo del siglo XVIII y que acompaña al nacimiento de la moderna agricultura, constituye, en realidad, el primer fenómeno de la política agraria. «No siempre se ha prestado la debida atención —dice BARBERIS— al hecho de que la propiedad privada de

(2) ERICH H. JACOBY: *Relaciones entre la Reforma Agraria y el Fomento Agrícola*. F. A. O. Serie "Estudios Agropecuarios", núm. 28; Roma, 1953; págs. 28 y 29.

(3) La obra de CORRADO BARBERIS, *Teoria e Storia della Riforma Agraria* (Edit. Vallecchi, Firenze, 1957) constituye un trabajo fundamental para cuantos se ocupan de esta materia. Recomendamos su lectura. En ella se basa, en gran parte, la exposición que hacemos en la primera parte de este ensayo.

la tierra ha sido establecida —en la forma en que hoy se la conoce— por la acción del poder del Estado» (4).

Las *enclosures* en Inglaterra, la *agrarreform* en Alemania, y otras medidas similares en otros países de Europa, son expresiones diferentes de un mismo fenómeno. Con la palabra *agrarreform* se designa, en lengua alemana, el movimiento que, a partir del siglo XVIII, «rompe los viejos vínculos feudales para transformar el siervo en campesino, el señor en agricultor; para convertir la tierra de instrumento de dominio de la nobleza en instrumento de producción. La *agrarreform* tuvo por finalidad, en aquellas fechas, someter al principio individualista de propiedad privada una propiedad territorial sujeta hasta entonces a un régimen comunitario» (5). Se trataba, en suma, de liberar de toda restricción la tierra —y con la tierra, los productos— para entregarla al libre comercio.

Cuando la población inglesa pasó de los 4 millones de 1530 a los 7.500.000 de 1720, la política de «cerramientos» se impuso. La legislación oportuna fué abriéndose camino lentamente; la primera *Enclosure Act* del Parlamento fué de 1709, pero hasta mediados de siglo el número de las aprobadas fué reducido. En 1801 se aprueba la primera *General Enclosure Act*, y en 1845, la segunda. En este siglo y medio, una hectárea de cada siete fué objeto de cerramientos (6).

Análogo proceso tuvo lugar en Francia entre 1769 y 1781; en 1891 se sanciona la plena libertad de la tierra, con derecho de cerramiento y libre disposición de los productos. En Prusia es fundamental, en este sentido, el Edicto de 11 de septiembre de 1811, en el que se observa ya la influencia de una ideología muy germánica, la que adorna a la clase campesina de las mayores virtudes (7).

#### AUGE Y CREPÚSCULO DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA TIERRA.

JOVELLANOS, dice BARBERIS, fué quien mejor definió el espíritu

(4) BARBERIS: Op. cit., pág. 11.

(5) A. POISSON: *Du remembrement de la propriété foncière dans les pays germaniques*. París, 1903. Citado por Barberis (op. cit.).

(6) "Enciclopedia Británica", *Commons Enclosure*, tomo VI, pág. 126, XIV edición (1932).

(7) La que haría decir a Hitler: "El imperio alemán será un imperio campesino o no será".

que da aliento a esta legislación (8). «Sólo una propiedad cierta y segura puede inspirar aquel vivo interés sin el cual jamás se mejorarán ventajosamente las suertes» (9).

La movilización de la tierra como factor de producción fué una consecuencia de la afirmación de esta propiedad privada burguesa, para la que JOVELLANOS pedía al Estado que la protegiera no protegiéndola, sino sólo removiendo cuantos estorbos políticos, morales y físicos «se oponen a la tendencia y movimiento natural de su acción». Para que, guiada por aquella «mano invisible» a que alude Adam SMITH, condujera al beneficio general al tratar de conseguir el propio beneficio. Pero este optimismo de la escuela clásica, que esperaba que el capital acudiera, naturalmente, a vivificar esta propiedad «cierta y segura», para cumplir aquellos fines que tanto se utilizaron para justificar económicamente su nacimiento, pronto habría de empezar a cubrirse de grandes nubarrones.

Esta propiedad privada que así se pretende afirmar como un derecho exclusivo, pronto ha de plantear graves disyuntivas: entre el interés privado, que persigue un mayor beneficio, y el interés público, que, ante el crecimiento demográfico, busca una mayor producción y un mayor empleo; entre la ganadería extensiva, por un lado, y la agricultura campesina, por otro; entre la industria y el régimen extensivo de latifundio, que, tras larga lucha, morirá a manos del desarrollo industrial.

Esto hace que la propiedad privada de la tierra empiece a mirarse de un modo especial. «Ningún hombre ha hecho la tierra. Esta es, por su origen, una herencia de toda la humanidad. Su reconocimiento es sólo un problema de conveniencia general. Cuando la propiedad privada de la tierra no es conveniente, es injusta» (10). De esta afirmación de Stuart MILL, al reconocimiento

(8) BARBERIS: Op. cit., pág. 31.

(9) Gaspar Melchor de JOVELLANOS: *Informe sobre la Ley Agraria* (Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955). Todo, a lo largo del Informe, palpita la encendida creencia de las ventajas de esta propiedad libre y segura. En el apartado 75 la expresa con palabras que no resistimos la tentación de transcribir:

«El hombre la ama [la tierra] como una prenda de su subsistencia, porque vive de ella; como un objeto de su ambición, porque manda en ella; como un seguro de su duración y, si puede decirse así, como un anuncio de su inmortalidad, porque libra sobre ella la suerte de su descendencia. Por eso, este amor es mirado como la fuente de toda buena industria, y a él se deben los prodigiosos adelantamientos que el ingenio y el trabajo han hecho en el arte de cultivar la tierra. De ahí es que las leyes que protegen el aprovechamiento exclusivo de la propiedad fortifican a este amor; las que le perjudican, le menguan y debilitan; aquéllas aguijan el interés individual, y éstas le entorpecen; las primeras son favorables; las segundas, injustas y funestas al progreso de la agricultura» (págs. 79 y 80).

(10) John STUART MILL: *Principles of Political Economy* (Routledge, London, 1891). El papel de Stuart Mill en este movimiento es fundamental. En él se observan sus inde-

de la necesidad de la intervención del Estado para regular el mejor aprovechamiento de la tierra, no hay más que un paso, y el propio Stuart MILL habría de aconsejarlo en relación con el problema de Irlanda.

Empiezan así a teñirse socialmente aquellos principios meramente económicos que impulsaron la primera fase del movimiento reformista. Y esto ocurre en primer lugar en la propia Inglaterra, país el más industrializado de Europa en aquella fecha, quien asume, asimismo, la paternidad de las primeras leyes en este nuevo camino —con las aplicadas en Irlanda a partir de 1869— con las *Settled Lands Acts* de 1882, la *Small Holding Act* de 1892 y, por último, con la de 1908, que encarga al Ministerio de Agricultura el desarrollo de esta política (11).

Al reconocer al Estado el derecho a intervenir en la esfera de la propiedad privada por razones de interés público —Constitución francesa de 1846, Ley italiana de 1865, Código del Imperio austro-húngaro— se abre camino a la posibilidad de expropiación de tierras con indemnización. Derecho éste que se consideraba como una necesidad, tanto para facilitar la concentración de las propiedades dispersas, como para acelerar el proceso de creación de una pequeña propiedad familiar campesina, fenómeno éste que, naturalmente, venía ya produciéndose en Europa (12).

Desde los tiempos de la *agrarreform* la agricultura europea había ido tratando de encontrar una dimensión óptima para las empresas agrícolas, dimensión que permitiera conjugar las exigencias técnicas con las de carácter social. Esta dimensión, que se aproximó primero a la de una explotación triguera capitalista de tipo burgués, fué evolucionando más tarde hacia las explota-

ciones finales frente a las ideas socialistas. Unos cuantos años antes de su muerte preparó un proyecto de Ley de Reforma Agraria, que adoptó la "Land Tenure Reform Association" (cuyo extracto puede verse en la obra de A. L. HARRIS *La ciencia económica y la ciencia social*; Tecnos, Madrid, 1954; págs. 89 a 93). En este proyecto se comprueba la obsesión de Stuart Mill por aumentar la felicidad de la sociedad en general, por promover la creación de pequeñas explotaciones y por fomentar la agricultura cooperativa.

(11) No se ha prestado la debida atención a la continua política de Reforma Agraria inglesa —país que, por otra parte, ha sido, con Italia y España, de los últimos en conservar propiedades señoriales en régimen de latifundio—, seguramente por llevarla a cabo con serenidad, sin violencias, pero sin pausa. La "Agricultural Holding Act." de 1923, la "Agriculture Act." de 1947, la "Agricultural Holding Act." de 1948 y el último Libro Blanco de 1965, que las modifica, jalonan una verdadera revolución, desde arriba, para ir adaptando su agricultura a las condiciones económicas generales del Reino Unido.

(12) En Alemania, la Ley de 7 de julio de 1891 inicia la política de compra de grandes propiedades para la creación de explotaciones familiares. En Dinamarca, entre 1850 y 1905, el número de pequeñas explotaciones de propiedad campesina pasó del 57 al 90 por 100, merced a la ayuda del Estado, que concedía el crédito necesario a cuantos acreditasen poseer un patrimonio equivalente al 10 por 100 del que deseaban adquirir. La revuelta campesina de Rumania en 1907, sofocada en sangre, trajo al año siguiente, también, una Ley de acceso a la propiedad.

ciones campesinas de tipo familiar, como más adecuadas para la implantación de los nuevos cultivos, industriales y forrajeros, a que la invasión de los trigos americanos obligó, fortaleciendo así una agricultura campesina que ya a principios de siglo constituía, y sigue constituyendo, el sostén y el nervio de la agricultura europea (13).

Las vigencias sociales, que se inician con fuerza en esta época, influyeron no poco en la utilización de este derecho de intervención por parte del Estado. La oposición entre el socialismo industrial de tipo marxista y las ideas populistas surgidas en los países de la Europa danubiana, de economía agraria predominante, darán un matiz especial a las reformas agrarias surgidas al final de la primera guerra mundial, en las que jugó papel muy importante el nacionalismo racial imperante en los países que brotaron de las ruinas del Imperio austro-húngaro.

#### PERSIGUE HOY OBJETIVOS MÁS AMPLIOS.

En una coyuntura política tan excepcional como la de aquella época, unos pusieron demasiadas esperanzas en estas reformas de tipo revolucionario, otros las atacaron con exceso, y muchos más no vieron en ellas más que un arma eficaz para romper una estructura social e instaurar otra nueva (14).

Hoy no cabe esta interpretación. Frente al criterio estático de considerar la reforma como un fenómeno identificable con cualquier redistribución de tierras en unidades indivisas, se afirma, por el contrario, el criterio fundamentalmente dinámico, el de considerar este fenómeno como un movimiento histórico, que primero, como vimos, sujetó las tierras públicas, generalmente mal cultivadas o no cultivadas, al régimen de propiedad privada, y

(13) Los censos confirman este predominio. Las explotaciones de más de 100 hectáreas ocupan sólo el 0,40 por 100 en Noruega, el 10,6 por 100 en Suecia, el 4,5 por 100 en Finlandia, el 1,5 por 100 en Holanda, el 3,8 por 100 en Bélgica, el 15 por 100 en Francia, en Alemania occidental no pasan del 4 por 100, y en Rusia, prácticamente, no existen. En Inglaterra, este fenómeno es evidente: las 10.207 propiedades de más de 200 hectáreas que existían a fines del siglo XIX se han reducido a 3.127; su superficie total, a la décima parte, y la superficie media ha pasado de 872 a 285 hectáreas. Las explotaciones entre 20 y 200 hectáreas ocupan hoy 7.700.000 hectáreas, frente a 3.250.000 que ocupaban en 1882. La desaparición de la gran propiedad es un fenómeno inherente al desarrollo industrial.

(14) Véase la obra, fundamental y muy documentada con abundante bibliografía, de David MITRANY, *Marx against the peasant* (G. W. Nicolson, London, 1951). En el número 1 (1952) de la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES se publicó un artículo del que esto escribe, "La revolución verde", en el que se alude a estas reformas, y en el mismo número figura también una recensión de esta obra de MITRANY, de la que no sabemos exista traducción española. En cuanto a la postura del socialismo marxista sobre la "cuestión agraria", es de interés la obra de KAUSTSKY *La question agraire*, y sobre el populismo, la de C. SKRBE, *Social democracy or Populism*.

cuando el inadecuado cultivo y la concentración del dominio en pocas manos hicieron que el nuevo régimen territorial se enfrentara con la necesidad de aumentar la producción y el empleo, hizo surgir toda una legislación que durante los siglos XVIII y XIX lucha por llevar la propiedad de la tierra a las manos de quienes la pueden hacer producir mejor, favoreciendo la creación de una agricultura campesina (15). Para llegar, por último, a un momento en que cabe observar cómo este movimiento se ha hecho más complejo y diferenciado, cómo el aspecto redistributivo no es ya su único fin, ni a veces el fundamental, quizá, porque la tierra en sí ya no es tampoco el factor predominante, buscando siempre una mejor distribución y un más elevado nivel de vida para la población rural.

Sin pretender volver a soluciones pasadas, sino mirando al porvenir, a lo que está llegando, se trata de facilitar y abrir camino, si es preciso, a una adaptación «en el mismo sentido», no «en sentido opuesto», empleando la terminología de W. РОРКЕ (16). El movimiento de reforma se ha convertido así en un factor importante, en manos del Poder político, para lograr la adaptación acompañada de la agricultura a las nuevas condiciones económicas y sociales del mundo actual.

Veamos, para terminar este apartado, cómo las definiciones que han venido dándose últimamente sobre reforma agraria responden en sus líneas generales a este criterio, y cómo le fijan cada vez objetivos más amplios.

Conviene hacer observar que nunca su finalidad fué meramente redistributiva. Constantino STERE, el teórico más destacado del movimiento populista rumano, afirmaba que había que organizar la vida económica de la nación, creando un campesinado vigoroso «que posea la tierra que cultiva y que, por medio de

(15) España no ha sido ajena a este movimiento; señalamos antes el destacado papel de Jovellanos como expositor de las ideas del liberalismo económico aplicadas al problema agrario. Sería injusto no señalar, asimismo, la destacada influencia de los colectivistas agrarios españoles —empleando la denominación de Costa—: Campomanes, Flórez Estrada, Olavide. El Fuero de Población, de Olavide, no tiene igual en Europa. Alberto BALLARÍN acaba de señalar en su "Derecho Agrario" (*Revista de Derecho Privado*, 1965) lo que éste debe a los agraristas del XVIII, con los que puede decirse que nace la política agraria española.

(16) Empleamos estas expresiones en el mismo sentido y con la misma ilusión que les da W. РОРКЕ ("La crisis social de nuestro tiempo", *Revista de Occidente*, Madrid, páginas 239-240), la "de acelerar el establecimiento del nuevo equilibrio, a fin de evitar pérdidas y asperezas... Mirando esperanzadoramente al futuro, en lugar de hacerlo con rencor hacia atrás, hacia el viejo estado de cosas que se va desmoronando y hacia las fuerzas responsables de ello". Pensando, también, en una sociedad "en que haya una gran mayoría de hombres que hagan una vida basada en la propiedad y en la facultad de escoger con independencia su esfera de trabajo; una vida que les proporcione independencia espiritual y material en el mayor grado posible, permitiéndoles así ser verdaderamente libres, sintiendo la libertad económica como algo natural" (pág. 227).

un sistema cooperativo, una a las virtudes de la pequeña propiedad las ventajas técnicas que hoy día sólo son accesibles a la gran explotación» (17).

El profesor BANDINI distingue entre «reforma fundiaria», que define como «todo cuanto propende *ope legis* a cambiar la estructura económica y social, la forma, las dimensiones de la propiedad territorial», y la «reforma agraria», término más amplio, «en el cual va incluida la reforma fundiaria y otros aspectos: la regulación de los contratos de arrendamiento, por ejemplo; la política de inversiones; los contratos de trabajo, e incluso la de sostenimiento de precios y la formación profesional» (18).

En 1951, en el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas, LUBIN define la reforma agraria como «un programa positivo para un uso más eficaz de la tierra en favor de la población rural», definición excesivamente amplia (19).

Para E. H. JACOBY la reforma agraria «comprende toda acción organizada que se propone mejorar los actuales sistemas de tenencia de la tierra, o sea las mejoras legislativas, la concentración parcelaria, la reforma de los arrendamientos y la parcelación de las grandes fincas, mediante la transferencia de la propiedad (redistribución de la tierra). Sin embargo, sólo puede alcanzarse el pleno efecto de la reforma agraria si va acompañada de reformas en otros sectores de los sistemas económico y social que se hallan estrechamente ligados con aquélla, como son los servicios de crédito, la comercialización, los impuestos y la enseñanza» (20).

C. BARBERIS la considera como «un proceso de transformación del mundo campesino en una organizada sociedad de productores agrícola; proceso que es no sólo económico, sino, también, político, técnico y jurídico; considerando la reforma agraria como la vía elegida por los Estados modernos para encaminar sobre bases democráticas la transformación del viejo mundo rural» (21).

En un estudio de la F. A. O. (22) se señalan como típicas de la reforma agraria las finalidades que se le confieren en el tercer Plan quinquenal de la India, que transcribimos a continuación:

(17) D. MITRANY: Op. cit., pág. 56.

(18) M. BANDINI: *Economía Agraria*, traducción española del Instituto de Estudios Agro-Sociales, tomo 1.º, pág. 248, nota 28; Madrid, 1964. Véanse, en el aspecto general, los capítulos III y VIII del tomo 1.º; y en el 2.º, la información relativa a los diferentes países, que permite conseguir una panorámica muy completa (datos de 1957) y una abundante bibliografía.

(19) *Progress in Land Reform* (and. Report). United Nations, Nueva York, 1957.

(20) JACOBY: Op. cit., pág. 2.

(21) Op. cit., pág. 7.

(22) F. A. O.: *La Reforma Agraria y los cambios institucionales*. 1961.

«El programa de reforma agraria tiene dos objetivos específicos: el primero, el de eliminar los obstáculos en la producción agrícola que se derivan de la estructura rural del pasado. Esto ha de contribuir a crear las condiciones para el desarrollo más rápido posible de una economía agraria con elevados niveles de eficiencia y productividad. El segundo objetivo está íntimamente relacionado con el primero: consiste en la eliminación de todos los elementos de explotación e injusticia social dentro del sistema agrario; el ofrecer seguridad a los que trabajan la tierra, y garantizar, igualmente, el *status* y oportunidades de todos los sectores de la población rural». Esta declaración —dice a renglón seguido— está de acuerdo, en gran medida, con los conceptos que vienen siendo recomendados en las reuniones de la O. N. U. y de la F. A. O.»

Y en la XII Conferencia de la F. A. O., que tuvo lugar en 1963, la resolución número 15/63, sobre *Reforma agraria integrada*, tras unos considerandos del mayor interés (23), en que se sientan principios aceptados por las 6.<sup>a</sup> y 7.<sup>a</sup> Conferencias Regionales para la América Latina, se recomienda a los Gobiernos que aún no lo hayan hecho «consideren la posibilidad de incorporar dentro de sus estructuras políticas y sociales e instituciones jurídicas fundamentales un sistema de reforma agraria integrada que, al mismo tiempo que reconozca el derecho del labrador a adquirir u obtener la propiedad de la tierra que trabaja, reconozca como igualmente fundamental su derecho a la obtención del crédito oportuno y suficiente a un reducido interés, a la asistencia técnica, al bienestar social y a la seguridad de los mercados, a fin de que la tierra constituya no solamente el fundamento de su estabilidad económica, sino el principal medio para llegar a mejorar

---

(23) «Considerando que toda Reforma Agraria requiere la acción conjunta del Gobierno del país en cuestión y de las instituciones públicas y privadas que se ocupan de la agricultura;

Reconociendo el derecho de todo trabajador de la tierra a adquirir la tierra que trabaja; Considerando que esto, a su vez, entraña el derecho a recibir de la comunidad, y principalmente de su expresión jurídica, que es el Estado, todos los medios necesarios para cultivar dicha tierra;

Reconociendo, asimismo, el derecho de todo agricultor a obtener crédito que sea, a la vez, suficiente, oportuno y apropiado a una agricultura racional;

Considerando, además, que el derecho a recibir asistencia técnica es, igualmente, fundamental, ya que los progresos tecnológicos que permiten obtener altos rendimientos se encuentran, en la mayoría de los casos, fuera del alcance de los medios escuetos del agricultor;

Convencida de que debe prestarse muy especial atención a la cuestión de la seguridad de los mercados y al problema del justo precio, no sólo respecto a lo que el agricultor vende, sino, también, respecto a lo que compra; y

Tomando nota de que este concepto de la Reforma Agraria fué aceptado por la Sexta y Séptima Conferencias Regionales de la F. A. O. para América Latina. Recomienda...»

progresivamente su posición en la comunidad, así como la garantía de una vida digna y libre para él y su familia» (24).

Por último, en documento muy reciente, de 1964 (25), se la relaciona directamente con el desarrollo agrícola y económico general: «Las reformas agrícolas no son un bien en sí, sino un medio de lucha contra los obstáculos que se alzan contra el desarrollo agrícola y económico de un país. Estos obstáculos pueden ser de diferente naturaleza; sin embargo, sobre todo en los países en vías de desarrollo, se reagrupan, generalmente, en torno a problemas comunes que los Gobiernos se esfuerzan en resolver, con el fin de aumentar la producción, elevar el nivel de vida de sus ciudadanos, llegar a una más justa distribución de la renta agrícola y hacer posible los progresos técnicos».

## II. LA TEORIA DEL DESARROLLO Y SU APLICACION A LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

*«Mírese como se mire, no podemos obtener los frutos de una moderna agricultura, ni la abundancia de los productos de la industria actual en los países subdesarrollados, si no se hacen grandes inversiones en capital humano».*  
(T. W. SCHULTZ).

Veamos cómo se inserta este movimiento de reforma agraria en el más amplio del desarrollo económico, que constituye hoy, si no un fin nuevo en el campo de la economía, sí, indiscutiblemente, una actualísima novedad en el campo de la política económica de los diferentes países, hasta tal punto que la década actual ha sido calificada en el ámbito internacional como la década del desarrollo económico.

### DESARROLLO AGRÍCOLA Y DESARROLLO ECONOMICO.

En principio, hemos de decir que la tesis sustentada no nos permite considerar ambos movimientos como fenómenos independientes; si así lo hiciéramos, equivaldría a situarnos en una posición de reforma conservadora que trata de defender una agri-

(24) F. A. O. 12.<sup>a</sup> Conferencia, 1963: *Resoluciones aprobadas*, Roma, 1964. Resolución núm. 15/63. Reforma Agraria integrada (aprobada en 5-12-1963).

(25) *Las Reformas Agrarias en el mundo. Principios y formas de aplicación*. 1964.

cultura de formas arcaicas tradicionales, contraria, por consiguiente, a su propia naturaleza, que es la de facilitar el camino para una adaptación «en el mismo sentido», en el de continua mejora del sector agrario en el seno de la economía nacional. Convendrá precisar, a los fines de este trabajo, qué se entiende por desarrollo económico y por desarrollo agrícola.

Por *desarrollo económico* se entiende aquel proceso encaminado a conseguir un aprovechamiento económico más completo y racional de los recursos naturales de un país, cosa que puede lograrse mediante el incremento de las inversiones, el perfeccionamiento de la tecnología, la organización y la educación o capacitación de las gentes.

Y por *desarrollo agrícola*, el proceso encaminado a aprovechar los recursos agrícolas de un país de una manera más completa y lógica, especialmente en cuanto atañe a la mejora de la eficacia de la agricultura y del nivel de vida de la población rural. La reforma agraria es un medio indispensable, casi siempre, para lograr este desarrollo, factor obligado, a su vez, del desarrollo económico general (26).

Se ha dicho repetidas veces que la economía del desarrollo carece todavía de una teoría definida y que se ha pretendido llegar a ella a través de análisis parciales desde diferentes puntos de vista. No ha podido demostrarse que todo desarrollo económico que provoque un aumento del producto nacional haya de traducirse necesariamente en una mejora del bienestar social; ni tampoco que cabe identificar la mejora de este bienestar social con el incremento de la relación entre producción industrial y producción total; ni tampoco con el aumento de la formación de capital; ni siquiera con el incremento del producto nacional sin restricciones en su distribución. Cabe afirmar, con SCHULTZ (27), que *el proceso de desarrollo, en términos reales, ha de ser tal, que a su través todos los sectores de la población se encuentren mejo-*

(26) Estas definiciones, imperfectas, como todas, las tomamos de la obra, ya citada, de E. H. JACOBY, *Inter-relationship between agrarian reform and agricultural development*. El concepto de desarrollo económico tiene múltiples dimensiones, como, acertadamente, señala I. SVENNILSON en su trabajo *The concept of Economic Growth* (Proceedings de la XII Conferencia Internacional de Economistas Agrarios, Oxford University Press, London, 1963). Fue particularmente interesante la discusión que provocó este trabajo, que figura en el texto citado, sobre la falta de significación de los índices derivados de las cuentas nacionales en los países subdesarrollados, y también el modelo expuesto para el análisis de las inversiones en educación, materia en la que es especialista el profesor Svennilson.

(27) T. W. SCHULTZ: *The economic organization of Agriculture* (Mc. Graw-Hill, Nueva York, 1953; págs. 6 a 9). Esta obra del profesor Schultz la estimamos fundamental para entrar en el análisis de la agricultura en una economía en expansión.

*rados, y, por consiguiente, el sector agrícola igual que los demás.* Es preciso admitir, asimismo, que las comunidades actuales prefieren una economía en expansión a una economía estacionaria, una estabilidad económica a grandes y frecuentes cambios en precios y en empleo, y, por último, que toda comunidad necesita organizar su economía a fines del desarrollo.

Si se admite que no hay crecimiento económico sin una elevación sustancial del producto *per cápita*, y se observa que cuando el desarrollo económico se inicia, la agricultura es el sector más importante —que absorbe más del 60 por 100 de la fuerza de trabajo y contribuye con más del 50 por 100 a la renta nacional—, se puede afirmar que en una primera fase —la que hace descender al 40 por 100 la población activa empleada en agricultura y al 25 ó 20 por 100 la participación agrícola en la renta nacional— *el desarrollo económico no es posible, a menos que se produzca una elevación sustancial del producto por trabajador agrícola; y si el crecimiento se iniciara por un aumento de la productividad del sector no agrícola, este crecimiento no podría persistir, a menos de que tuviese lugar simultáneamente una elevación sustancial en el output del trabajador en agricultura (28).*

En los países no superpoblados, el desarrollo industrial requiere un desarrollo agrícola previo; en los superpoblados, por el contrario, en que la tierra soporta un exceso de población, un sustancial progreso técnico no es posible sin reducir el número de personas empleadas en agricultura (29).

#### LOS MODELOS ECONÓMICOS AL USO NO SON APLICABLES.

Cabe, asimismo, afirmar que para los países subdesarrollados, de economía agraria predominante, el modelo keynesiano no sólo es inaplicable, sino que, incluso, es un modelo más bien inverso el que convendría aplicar. Los supuestos de que parte la teoría keynesiana son muy diferentes a los que se dan en estos países, y por eso hay quien estima que habría que volver a las normas clásicas. Esta es la opinión, entre otros, del profesor W. A. LEWIS,

(28) SIMON KUZNETS: *Economic growth and the contributions of Agriculture. Notes on measurements* ("Proceeding of XI Conference of Agricultural Economists", Oxford University Press, 1963; págs. 39 a 74). Este trabajo del profesor de Harvard y la discusión subsiguiente en la Conferencia de Cuernavaca, ofrecen, a mi juicio, particular interés.

(29) *Mensures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*, por un Grupo de Expertos de la O. N. U. (pág. 59), citado por R. NUNKS, *Problems of capital formation in underdeveloped countries* (pág. 53). B. Blackwell, Oxford, 1955, Gran Bretaña.

a quien tanto deben los estudios sobre el papel de la agricultura en el desarrollo económico (30).

Pero aún se va más allá: se recusan las normas clásicas por la misma razón que se ha recusado el modelo keynesiano, porque los economistas que las formularon partieron, asimismo, de unos supuestos diferentes, los de la nueva economía industrial, que se abría paso rompiendo *l'ancien regime* de economía agraria no capitalista, que es precisamente en el que se debaten los países superpoblados que inician su desarrollo. Para éstos se carece de una teoría que salve sus apariencias, cabría decir, tal, que nos permita estudiar el camino más conveniente para alcanzar los fines que se persiguen con el desarrollo económico, de elevación sustancial del producto *per cápita* y de una mejor distribución. Teoría cuyo establecimiento ofrece, seguramente, grandes dificultades, entre otras razones, por la no pequeña de reducir a esquemas el comportamiento campesino, pero cuyo interés para el planteamiento de la política de reforma agraria en estos países es fundamental (31).

Vemos, pues, que si bien la teoría del desarrollo económico, en relación con los países en grado avanzado de desarrollo, está muy incompleta aún, la aplicable a los países de economía agraria

(30) W. A. LEWIS, profesor de la Universidad de Manchester, fué el primero que señaló el papel destacado de la agricultura en el desarrollo económico, en un artículo publicado en *The Manchester School of Economics* en mayo de 1954, que completó con otro publicado en enero de 1958 (de ambos existe traducción española en la *Revista de Economía Política*, número de enero-abril de 1959: "Desarrollo económico con recursos ilimitados de mano de obra" y "Mano de obra ilimitada. Notas adicionales"). El profesor LEWIS ha tratado de expresar en términos actuales todo el bagaje teórico de A. Smith, Ricardo, Malthus y Stuart Mill en su conocida obra *The theory of economic growth* (G. Allen and Unwin Ltd., London, 1955), proporcionando así un marco adecuado al estudio del desarrollo económico.

Otros artículos también clásicos son: el de P. N. ROSENSTRIN-RODAN, "Problems of industrialisation of Eastern and South Eastern Europe", *Economic Journal*, julio-septiembre 1943 (versión española en *Revista de Economía Política*, mayo-agosto 1959; páginas 832-844), en que por primera vez se introduce el "paro encubierto" en la teoría del desarrollo de los países atrasados, y el de H. MYINT, "Una interpretación del atraso económico", traducido, asimismo, por la *Revista de Economía Política*, número de enero-abril de 1959; págs. 273-316.

(31) Véase el artículo de N. GEORGESCU-ROGEN, de la Vanderbilt University, *Economic Theory and Agrarian Economics*, Oxford, Economic Papers XII, 1950; págs. 1-40 (versión española en la *Revista de Economía Política*, núm. 36, de enero-abril de 1964). El autor llega a la conclusión de que "la tesis de que el capitalismo y el socialismo controlado proporcionan los mejores sistemas para poner en marcha una economía subdesarrollada es evidentemente falsa, al menos en el caso de un país superpoblado"; y añade "que la intuición que condujo a los fisiócratas a su doble negativa —nada de capitalismo, nada de socialismo— da pruebas de ser sorprendentemente acertada".

En el mismo número de la *Revista de Economía Política* se incluye, a continuación, un trabajo de M. DAMASKON, del Instituto de Política y Economía de Poona (India), presentado al Seminario Internacional sobre Vías de crecimiento económico, que tuvo lugar en 1961, bajo el título *Teoría económica y Reforma Agraria*, en que, al examinar aquella conclusión de la teoría de GEORGESCU-ROGEN en relación con la forma de tenencia de tierras más adecuada, llega a decir que "parece ser que ni el sistema de explotaciones campesinas individuales, ni aun el de estas mismas organizadas en lo que se ha dado la vaga expresión de cooperativas, proporcionan una solución al problema agrícola en condiciones de superpoblación. La solución ha de ser buscada en una estructuración del sector agrícola en grandes unidades de tierra, y población que sea feudal en teoría, moderna en técnica y orientada a un fin socialista" (pág. 58).

preponderante, que inician su desarrollo, está todavía por hacer, y, por consiguiente, para estos países, los modelos económicos al uso en los países industrializados carecen de significación y no les son aplicables (32).

#### IMPORTANCIA DESTACADA DE LAS INVERSIONES EN CAPITAL HUMANO.

Un aspecto sobre el que conviene insistir es la importancia fundamental que hoy se concede a las inversiones intelectuales —al capital humano, como también se las llama— en el proceso de desarrollo, como consecuencia del papel del progreso tecnológico —que durante tanto tiempo ha permanecido encerrado en el *ceteris paribus* del análisis económico—. Se ha visto que el aumento de productividad depende, fundamentalmente, del nivel tecnológico y que éste es una consecuencia de la investigación, de la inversión y del desarrollo; factores que dependen, fundamentalmente, del nivel y del tipo de educación disponibles. La educación y la investigación se han convertido así en factores básicos del proceso de desarrollo, y, en cambio, la inversión en equipo capital ha pasado a ser considerada como un subproducto necesario de aquel proceso. Esto constituye una verdadera revolución en el pensamiento económico y ha tenido una extraordinaria repercusión en la política económica de todos los países. En el campo de la agricultura esta repercusión es aún mayor, porque las deficiencias de educación son más graves y porque el aumento de productividad es indispensable para lograr el desarrollo agrícola que el desarrollo económico general exige.

Estas palabras de T. W. SCHULTZ exponen este punto de vista con toda claridad:

«Norteamérica ha exportado un conjunto de doctrinas sobre el crecimiento económico que asignan el papel principal a la formación de capital. Los altos hornos son el verdadero símbolo de la industrialización... Cada vez es mayor el número de organismos que transfieren a los países subdesarrollados sumas de capital para ser invertidas en bienes físicos. El Banco Mundial y nuestro Banco de Importación y Exportación tienen una larga

(32) Con indudable acierto, René GENDARME acaba de titular *La Pauvreté des Nations* (Ediciones Cujas, 1963) una interesante obra en la que se procura sistematizar una teoría sobre el desarrollo de las "naciones pobres", recordando en el título a Adan SMITH, que utilizó el de la *Riqueza de las naciones* para sistematizar su teoría sobre el desarrollo de las "naciones ricas". Véase la recensión de esta obra en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 50, enero-marzo 1965.

experiencia en este sentido. El mismo panorama contempla también la inversión interna y la inversión privada exterior, y este es, verdaderamente, un esfuerzo unilateral que difícilmente puede tener éxito, porque las inversiones de capital no podrán utilizarse eficientemente, ya que se carece en estos países de la capacitación técnica necesaria, que constituye, sin duda, el recurso más valioso y escaso de esas economías. Los avances que se logren aumentando las exigencias de capital serán muy limitados. Mírese como se mire, no podremos obtener los frutos de una moderna agricultura ni la abundancia de productos de la industria actual, en los países subdesarrollados, si no se hacen grandes inversiones en capital humano» (33).

Esta nueva situación obliga a introducir la enseñanza y la investigación, en los programas de gobierno, como factores de desarrollo, coordinándolos con la política general de esta clase, con

(33) Tema es éste que en el campo del desarrollo agrícola nos ha ocupado repetidas veces estos últimos años y del que comenzamos a darnos cuenta en un viaje de estudios que tuvimos ocasión de realizar a Estados Unidos, en 1956, para conocer, entre otros aspectos, la organización de la enseñanza agrícola superior en aquel país. Sirvió de base a unas lecciones pronunciadas en un curso de "Productividad agraria" que organizó la Universidad Pontificia de Salamanca en el verano de 1959. Lecciones que fueron publicadas en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES (núms. 28, 29, 30 y 31): "Educación, desarrollo técnico y desarrollo económico", "Investigación y enseñanza en agricultura", "Divulgación y extensión agrícola", "Extensión agrícola en España".

La situación actual, las orientaciones más adecuadas y el programa previsto en el Plan de Desarrollo Económico y Social sobre estas materias, concretamente sobre inversiones intelectuales en agricultura, en cuya preparación ha participado el que esto escribe, han sido comentados y analizados en los siguientes trabajos: *Inversiones Intelectuales en Agricultura* (Coloquio en la Asociación de Ingenieros Agrónomos, mayo 1963); *Inversiones Intelectuales en Educación, con particular referencia a la Agricultura* (Conferencia a los alumnos de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Facultad de Barcelona, mayo 1963); *Las Inversiones Intelectuales en Agricultura y su Planificación Regional* (*Revista Internacional de Sociología*, número dedicado al Desarrollo Económico, julio-diciembre 1963); *Incorporación del mundo rural al Plan de Desarrollo* (*Revista Arbor*, del Instituto de Investigaciones Científicas, número dedicado a realidades y perspectivas del Desarrollo Económico, enero 1964); *La Inversión Intelectual en Agricultura y el Desarrollo Económico* (Conferencia en el ciclo organizado por el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural sobre "Factor humano y el Desarrollo Económico y Comunitario", Servicio de Concentración Parcelaria, 1964, publicación número 11).

La revista *L'Observateur*, de la O. C. D. E., de noviembre de 1962, resume la situación en el artículo "What makes an economy grow. The role of research and education".

La *Revista de Información Comercial Española*, en su número de mayo de 1965, titula su editorial "Capital humano". Recomendamos su lectura; de él hemos tomado la cita del profesor Schultz que insertamos en el texto. Este editorial resume con extrema claridad el punto de vista de los economistas clásicos y de los actuales sobre el Desarrollo Económico. Destacando una diferencia fundamental: *la de que hoy el desarrollo constituye una acción voluntaria y deliberada del quehacer económico de la comunidad y no un objetivo al que se llega indirecta y automáticamente a consecuencia de la acción libre de las fuerzas económicas.*

El profesor SCHULTZ, de la Universidad de Chicago, se ha ocupado mucho de la importancia creciente del progreso técnico, y, por consiguiente, de las inversiones humanas, en el desarrollo de la agricultura. Tienen particular interés sus siguientes trabajos:

— *The contribution of the economist to programmes of technical development*, "Proceedings of the IX International Conference of Agricultural Economists", Oxford University Press, 1956, London.

— *Investment in human beings*, "Journal of Political Economy", número 5, octubre 1962.

— *Investment in human capital in poor countries. Foreign Trade and human capital*, Southern Methodist University Press, Dallas, 1962.

En relación con Iberoamérica, se sostiene este mismo criterio de que el factor clave en el desarrollo humano en un trabajo de J. O. MORALES, *The meaning of technical change in the context of the agricultural economy of different environments: LATIN AMERICA*, "Proceeding of IX Conference of International Economists", Oxford University Press, London, 1956.

el carácter de inversiones a largo plazo y, por consiguiente, sujetos a una adecuada planificación (34).

Estas consideraciones, a pesar de su brevedad, las creemos suficientes para mostrar cómo la situación y los problemas de los países en vías de desarrollo evolucionan más de prisa que los estudios de los teóricos y que los métodos que abren camino a su solución. De aquí la necesidad de estimular al máximo los estudios sobre estos problemas. Las Conferencias que cada tres años celebra la Asociación Internacional de Economistas Agrarios recogen en sus Memorias —*Proceedings*—, que edita la Universidad de Oxford, un material del mayor interés para seguir la evolución de las doctrinas y las enseñanzas de la experiencia en esta materia (35).

(34) Véanse las publicaciones de la O. C. D. E. sobre la Conferencia de Washington (16-20 octubre 1961): *Politiques de croissance économique et d'investissement dans l'enseignement*. I. RAPPORT sommaire et conclusions; II. Les objectifs de l'éducation en Europe pour 1970. III. Les exigences d'aide au tiers monde; IV. Le plan de développement de l'enseignement en relation avec la croissance économiques; V. Les flux internationaux d'étudiants.

(35) Las cuatro últimas Conferencias, las de Helsinki (1955), Mysore (1958), Cuernavaca (1961) y Lyon (1964), sobre el papel del desarrollo técnico, de la relación real de intercambio, del desarrollo económico y de las disparidades que plantea el desarrollo regional en relación con la agricultura y sus problemas, respectivamente, proporcionan una amplia visión de estos temas no sólo a través de los trabajos presentados, sino, sobre todo, de los coloquios que siguieron a su exposición y en los resúmenes de las discusiones de los grupos de trabajo. Constituyen, sin duda, el resumen más completo de la situación actual en este campo de estudios y experiencias. Sobre esta Asociación y sus conferencias, véase REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 48, julio-septiembre 1964, pág. 227.

A continuación se señalan algunos trabajos de particular interés en relación con el papel de la agricultura en el desarrollo económico, ordenados cronológicamente por las Conferencias en que fueron presentados y discutidos:

- I. *Proceedings de la IX Conferencia*. Oxford University Press, 1956, London: J. O. MORALES: *The meaning of technical change in the context of the agricultural economy of different environments*. R. COLON-TORRES: *The sociological and cultural problems associated with technical change in agriculture*. J. HORRING, H. NIEHLANS, M. BANDINI: *The adequacy, from the point of view of technical development of contemporary institutional systems*: a) *Land Tenure*; b) *Size and layout of farms*; c) *Pattern of rural Settlement*. A. V. BOLGOV: *The scientific foundations of the planning of agriculture in the U. S. S. R.* T. W. SCHULTZ: *The contribution of the economist to programmes of technical development*. COLIN CLARK: *The relation between the pace of technical change in farming and the level of agricultural prosperity*.
- II. *Proceedings de la X Conferencia*. Oxford University Press, 1960, London: *The shifting Fortunes of Agriculture* (A. LEWIS: *The general setting*, G. JOHNSON: *The experience of the more highly developed countries*, D. R. GADGILL: *The experience of less fully developed countries*). R. BICANIC: *Lack of institutional flexibility in agriculture*. A. T. MOSHER: *Education, Research and Extension*. J. ANIARIYA, K. OHKAWA, E. ESAMUEL y J. S. KUSHINOD: *"Planning" Procedure*: a) *India*; b) *Japan*; c) *Israel*; d) *U. S. S. R.* (Introduction by S. R. SEN.)
- III. *Proceedings de la XI Conferencia*. Oxford University Press, 1963: SVENNILSON: *The concept of economic growth*. SIMON KUZNETS: *Economic growth and the contributions of agriculture: Notes on measurement*. A. K. CAIRNCROSS y K. BRAND: *The contribution of foreign and indigenous capital to economic development*. ANBAL-BARROS-I. S. KUVSHINOV: *Developments in pattern of Farm Unities*. D. G. KARVE: *The organization of a unified agricultural development programme*. J. CRAWFORD: *Using surpluses for economic development*.
- IV. *Proceedings de la XII Conferencia* (Lyon), pendientes de publicación: G. HABERLER: *An Assessment of the current relevance on the theory of comparative advantage to agricultural production and trade*. Publicado en "International Journal of Agrarian Affairs", vol. IX, núm. 3, mayo 1964, Oxford University Press. P. LA-MARTINE YATES: *Need Agriculture be disadvantaged in a growing world*, "International Journal of Agrarian Affairs", mayo 1964, Oxford University Press, SHIGETO KAWANO:

### III. LAS REFORMAS AGRARIAS Y SU APLICACION

*«No hay plan de desarrollo económico verdaderamente eficaz para el conjunto de la nación si no va acompañado de un reajuste de las estructuras agrarias, y no puede haber reforma agraria con pleno éxito si no está integrada dentro de un plan de desarrollo económico».* («Las reformas agrarias en el mundo. Principios y formas de aplicación», 1964.)

#### LA O. N. U. Y LA REFORMA AGRARIA.

Bien puede decirse que fué la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1950 la que, con su Resolución 401, llevó al terreno internacional la preocupación por el papel de la reforma agraria en relación con el desarrollo económico y la que puso en marcha una serie de estudios y trabajos del mayor interés, no sólo desde el punto de vista informativo, sino también en el normativo, a través de multitud de reuniones, conferencias, seminarios y recomendaciones. Como consecuencia de esta Asamblea se preparó por la Secretaría General, en cooperación con la F. A. O., un primer informe sobre los defectos de las estructuras agrarias que constituyen un obstáculo para el desarrollo económico (36), que, a su vez, condujo a la Resolución 370 del Consejo Económico y Social, de septiembre de 1951, en la que, tras reconocer que ante la gran diversidad de condiciones agrícolas existentes en los territorios insuficientemente desarrollados no cabía esperar que una medida especial o un grupo de medidas permitiesen resolver todas las situaciones, *convenía que cuantas medidas se adoptaran para mejorar la estructura agraria guardasen relación con los planes generales de desarrollo económico.*

Se recomendó, asimismo, que las Naciones Unidas continuaran, a través de sus organismos especializados, estudiando el problema de la reforma agraria, concediéndole la máxima prioridad en sus programas de asistencia técnica, y que la Secretaría General informara, por lo menos, cada tres años, sobre los progresos realizados en esta materia, mediante cuestionarios sometidos a la consideración de los diferentes países, y recogiendo, asimismo,

*Conflicts between local interests and national plans in relation to agricultural development*, "International Journal of Agrarian Affairs", mayo 1964, Oxford University Press. J. KLATZMANN: *Assesing the contribution of the region to the gross national product*, "International Journal of Agrarian Affairs", mayo 1964, Oxford University Press.

(36) *Defects in agrarian structure as obstacles of economic development*, United Nations, New York, 1951.

sugerencias «para una coordinada actuación internacional destinada a favorecer la implantación de reformas agrarias». En 1954 se publicó el primer informe de esta clase, y en 1957 el segundo, al que aludimos anteriormente. Ambos constituyen la información más completa en la fecha de su publicación (37).

El primer informe puso ya de manifiesto la diferencia entre los problemas que la reforma plantea en los países económicamente avanzados y los que obliga a resolver en aquellos que dan los primeros pasos en el camino del desarrollo económico general. Para los primeros, «la estructura agraria no constituye obstáculo para el desarrollo y los objetivos de la reforma se limitan a mejorar las formas de tenencia de la tierra y establecer condiciones que aumenten la productividad y permitan elevar el nivel de vida de la población rural». En cambio, en los segundos, como los que aquí nos ocupan, «la estructura agraria constituye un serio obstáculo para el desarrollo, debido a la extraordinaria desigualdad en la distribución de la tierra, a lo elevado de las rentas y a la inseguridad en su disfrute, a la falta de crédito y al consiguiente endeudamiento progresivo, que conduce a una insuficiente utilización de la tierra; en estos países se ha de tender, en primer lugar, a eliminar estos defectos y a mejorar el nivel de vida de la población rural». En abril del mismo año en que se publicó este informe, el Consejo Económico y Social de la O. N. U. recomendó al Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo mirara con simpatía los préstamos para los programas de reforma agraria en los países subdesarrollados (38).

Por último, la Resolución 2/63 de la XII Conferencia bienal de la F. A. O. (1963), sobre la «Agricultura en el Desarrollo Económico», reconoce, ante todo, que en las economías en vías de desarrollo, por ser el sector agrícola el preponderante, «tiene éste indispensables aportaciones que hacer al crecimiento económico»; y, también, que «la relación que existe entre la agricultura y el resto de la economía es de carácter recíproco», y, por tanto, si

---

(37) En el segundo informe sobre "Progresos en materia de Reforma Agraria", citado con anterioridad, figura en la página 181 y siguientes un resumen de las actividades de la O. N. U. en materia de Reforma Agraria. En los años 1961 y 1964 se prepararon otros dos documentos: *Las reformas agrarias y los cambios institucionales* y *Las reformas agrarias en el mundo; principios y forma de aplicación*, que completan y ponen al día la información recogida.

(38) Admitiendo como países subdesarrollados a los de renta *per cápita* inferior a 200 dólares U. S. A., figuran en este grupo, aproximadamente: Asia, salvo la U. R. S. S., Japón e Israel; una parte de Europa del Este y algunos países periféricos de Europa occidental; África, menos la Unión Sudafricana; Iberoamérica, salvo los países de su extremo meridional; y, por último, Oceanía, menos Australia y Nueva Zelanda. En resumen, de 1.700 a 1.900 millones de habitantes.

se quiere alcanzar la tasa de crecimiento del 5 por 100 anual fijado por la O. N. U. para el decenio, se hace preciso que la tasa media actual, del 2 ó 2,5 por 100 de aumento en la producción agrícola, se eleve —teniendo en cuenta el ritmo demográfico actual y el previsto— a un 4 por 100 en las regiones en vías de desarrollo, y que, por consiguiente, se inste a los Gobiernos de estos países para que intensifiquen sus esfuerzos en acelerar el desarrollo agrícola, sobre todo en la producción de alimentos básicos para el mercado, teniendo, asimismo, en cuenta las oportunidades de exportación. En la misma resolución se advierte a los países desarrollados «que al elaborar sus políticas tengan plenamente en cuenta las repercusiones de su comercio exterior sobre el desenvolvimiento de las regiones del mundo que se encuentran en vías de desarrollo».

Se sienta así la doctrina de la interdependencia de los sectores dentro de las economías nacionales, y la de los países en el seno de la política económica internacional, señalando a los países en vías de desarrollo la importancia de:

- a) «Planear en forma cuidadosa e integrada el desarrollo nacional de la agricultura y de los restantes sectores de la economía;
- b) El estímulo potencial que para la agricultura entrañan las industrias vinculadas a las granjas, los montes y la pesca;
- c) Considerar la gran repercusión de los transportes, fuerza motriz y comercio, al formular los planes de infraestructura; y
- d) Desarrollar programas adecuados de enseñanza agrícola y nutrición, simultáneamente con los de carácter general, en las zonas rurales.

Termina esta resolución (39) invitando al Director General de la F. A. O. a intensificar vigorosamente: «a) la ayuda a los países para la elaboración de programas de desarrollo agrícola que formen parte de la planificación económica nacional y para su ejecución y aplicación; b) los estudios sobre regímenes de consumo de alimentos y nutrición, ayudando a los países para el desarrollo y aplicación de los programas de esta clase, y, por

---

(39) Boletín de la F. A. O. XII Período de Sesiones 1963. *Resoluciones aprobadas, 1963* (página 21, resolución aprobada del 5 de diciembre de 1963).

El Informe del Secretario General de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (1964), *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*, se plantea el problema con toda su amplitud en el campo internacional (publicado por las Naciones Unidas con el número de venta 64.II.B.4).

último, c) la asistencia a los países para fomentar el desarrollo y la eficiencia de las industrias que caen dentro del ámbito de competencia de la F. A. O.».

Puede decirse, por consiguiente, que, a juicio de este Organismo, la piedra de toque de toda política de reforma agraria es el comprobar su capacidad para promover el progreso económico y, por consiguiente, la necesidad de coordinar estrechamente ambas políticas. Problema éste de los más difíciles, por no decir el que más, entre los muchos que abruman a los países en vías de desarrollo y para cuya solución ya vimos que la teoría, hasta ahora, poca ayuda puede ofrecer.

#### REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO AGRÍCOLA.

Veamos primero qué puede decirse de las relaciones entre reforma y desarrollo agrícola a la luz de las experiencias y estudios realizados (40):

1. Las condiciones de tenencia de la tierra ejercen una influencia considerable en el desarrollo agrícola, aunque muchos otros factores tengan una importancia igual o mayor. No conviene olvidar que la reforma agraria no es sólo una reforma de la tenencia, sino también de los hombres que trabajan la tierra.
2. No existe un sistema perfecto de tenencia que garantice infaliblemente la eficiencia de la agricultura. Unos y otros sistemas gozan de justificación lógica en determinadas circunstancias, y, por consiguiente, las reformas no tienen que hacer tabla de rasa de los sistemas vigentes, y si la reforma se inicia a tiempo, tendrá, seguramente, un amplio margen para llevar a cabo las adaptaciones necesarias.
3. En las zonas menos adelantadas la reforma agraria es casi siempre un factor indispensable para el desarrollo agrícola y un requisito previo y obligado para el aumento de la productividad en agricultura. El proceso de desarrollo agrícola es, a su vez, complementario del proceso de desarrollo industrial, al que se halla íntimamente ligado.
4. La finalidad de toda reforma agraria así considerada es

(40) Véase la obra citada de E. H. JACOBY, cuyas conclusiones exponemos muy extractadas

- la implantación de condiciones favorables al fomento y mejora de la eficiencia agrícola y del bienestar social.
5. En la fase preparatoria, especialmente en la de redistribución de las tierras, será preciso considerar muy seriamente todos los aspectos relacionados con la producción agrícola, con el aprovechamiento y mejora de las tierras y con la situación financiera subsiguiente.
  6. El resultado final de la reforma agraria, en relación con el desarrollo agrícola, vendrá determinado por la cuantía en que libere e incremente las energías productivas de la población. Con frecuencia, los resultados efectivos son distintos de los previstos, ya que son consecuencia, en gran parte, de las condiciones específicas de cada país y de la cultura, mentalidad y habilidad de sus habitantes.
  7. Hay problemas agrarios cuya solución no puede abordarse sólo en función de la tierra, dada la interdependencia entre el desarrollo agrícola y el desarrollo económico general.
  8. El desarrollo agrícola y el industrial se complementan; todo país que desee alcanzar uno de ellos, ha de lograr los dos, si quiere conseguir algo más que unos resultados provisionales y limitados.
  9. Las medidas de reforma agraria deberán procurar una distribución de los ingresos basada en la aportación real de los distintos factores que participan en la producción agrícola.
  10. Y, por último, deberá tenerse en cuenta que la agricultura puede proporcionar alimentos, incluso a una población en muy rápido crecimiento, si está apoyada por una industria floreciente; sólo la aplicación de una tecnología avanzada podrá contrapesar los inconvenientes del exceso de población y del bajo nivel de ahorro.

Aspectos, todos ellos, que muestran la complejidad de un programa de reforma agraria y que necesariamente han de repercutir en el instrumento legislativo que la ponga en marcha. ¿Una Ley de reforma agraria única, o una serie de leyes y disposiciones concordantes? La ventaja de una ley única, solemne, con las disposiciones complementarias que sean precisas, consiste en que no sólo de esta forma pueden coordinarse mejor, con unidad de criterio, cuantos aspectos sea preciso abordar, sino, sobre todo,

porque una política a largo plazo —y la de reforma, necesariamente, lo es— obliga a procurar la máxima garantía de que ha de llevarse a su fin, que no es otro que el de la creación de una sociedad progresiva de agricultores. Ni en la ley ni en su ejecución caben medias tintas (41).

#### LAS NUEVAS UNIDADES DE EXPLOTACIÓN.

El aspecto fundamental de todo programa de reforma agraria, para los países en vías de desarrollo, sigue siendo la fijación y establecimiento de las nuevas unidades de explotación. A su estudio se han dedicado últimamente numerosas reuniones y seminarios (42). En relación con los países hispanoamericanos, tiene particular interés el segundo Seminario Latino-Americano sobre Problemas de la Tierra, de Montevideo (23 de noviembre a 9 de diciembre de 1959), y también las conclusiones del grupo de trabajo de reforma agraria en la XI Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas, que tuvo lugar en Cuernavaca, en agosto-septiembre de 1961. A continuación extractamos las consideraciones más salientes de estas dos reuniones; en la segunda tuvimos ocasión de participar (43).

Como la tierra no es sólo el recurso más importante, sino el más y a veces el único apetecido por los campesinos, la reforma

(41) La experiencia demuestra la necesidad de proceder de esta manera. ¿Cómo son estas Leyes? Variadísimas y de una clasificación muy difícil. Tratamos de hacerlo en un trabajo anterior, *La Revolución verde* (REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 1, octubre-diciembre 1952), que hoy resulta bastante incompleto. Una clasificación que responde bastante bien a la situación actual es la que da el profesor BANDINI (*Economía Agraria*, Instituto de Estudios Agro-Sociales, Madrid, 1965; pág. 249), que extractamos a continuación:

Cabe distinguir, basándose en sus rasgos más destacados, los siguientes tipos:

- 1) Expropiación de las propiedades privadas —por lo general, de las grandes y extensivas— y su distribución entre campesinos, sin ulterior intervención.
- 2) Expropiación complementada con la realización de las obras necesarias para la colonización y para la vida de los campesinos sobre la tierra.
- 3) Expropiación de las fincas de particulares explotadas en arrendamiento o aparcería por campesinos ya instalados en ellas.
- 4) Reforma basada sobre la creación de propiedades campesinas en tierras transformadas y mejoradas por el Estado.
- 5) Reformas radicales para sustituir la ordenación existente por otra completamente nueva mediante la nacionalización de la tierra.
- 6) Reformas indirectas para facilitar el proceso evolutivo espontáneo sin necesidad de acudir a medios coactivos de expropiación. Como ejemplo de particular interés cabe citar la denominada *reforma frita* inglesa, a base, principalmente, de impuestos progresivos sobre las transmisiones de propiedad territorial por fallecimiento.

(42) En 1951 se celebró la primera Conferencia, en la Universidad de Wisconsin, *Conference on world land tenure problems* (8 de octubre a 20 de noviembre), a la que se presentaron trabajos del mayor interés, sobre todo como punto de arranque para estudios posteriores.

(43) Véase la obra de Thomas F. CARROL, *La creación de nuevas unidades agrícolas* —Informe del segundo Seminario Latino-Americano sobre Problemas de la Tierra—, trabajo de gran interés, cuya lectura recomendamos. T. F. CARROL presidió, asimismo, el Grupo de trabajo de reforma agraria en la Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas en Cuernavaca en 1961; es un destacado especialista de la F. A. O. en esta materia; co-director, también, del Seminario que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1961.

ha de iniciarse dándoles ocasión para lograr su posesión y dominio. Las nuevas unidades deberán proporcionarles: *a)* recursos que absorban el trabajo productivo de la familia; *b)* oportunidad para el desarrollo de habilidades y energía que permitan un nivel de ingresos aceptable, y *c)* capacitarle para una vida independiente, socialmente satisfactoria y digna.

Se reconoció que no puede existir una fórmula única para la consecución de estos objetivos. Cada país y cada región han de resolver sus problemas de acuerdo con las circunstancias que en ellos prevalezcan. La existencia o no de tierras sin explotar, el coste de las obras previas de infraestructura indispensables para hacer posible la colonización, la posibilidad de trasladar la población del altiplano a las zonas bajas tropicales... y tantos otros aspectos similares, son factores que habrá que tener en cuenta.

De aquí la necesidad indispensable y urgente de formular un inventario previo sobre los recursos naturales disponibles, sobre los factores sociales y económicos condicionantes, sobre el régimen actual de propiedad y aprovechamiento. Conviene, asimismo, delimitar las zonas o regiones homogéneas a los fines de aplicación de la reforma.

En cuanto a la organización ejecutiva más adecuada, se llegó a la conclusión de que, cualquiera que se elija, *deberá estar rodeada de las garantías necesarias para que quede libre de presiones políticas o de cualquier otra índole que puedan desvirtuar su función*, y contar con las facultades legales y el grado de autonomía administrativa y financiera indispensables para asegurar una labor eficiente y continuada hasta la consecución de los fines perseguidos por la reforma.

En cuanto a la financiación, se afirmó que, ante la importancia del capital que requiere y de la capacitación humana a que obliga, *deberá tener, fundamentalmente, un carácter público, ya que no sólo implica una redistribución más equitativa de los derechos sobre la tierra, sino, también, una incorporación de los campesinos al desarrollo económico y social de la nación*. Se estimaron insuficientes los presupuestos que hasta ahora se vienen dedicando a estos fines, y se llamó la atención sobre la necesidad de tener en cuenta la posible inflación, proporcionando una base real a su financiación.

Si los beneficiarios de la reforma no disponen desde los pri-

meros años de un crédito fácil y suficiente, se perderá gran parte de la fuerza potencial disponible para su puesta en marcha. *El «crédito supervisado» —al servicio de un agricultor que recibe simultáneamente asistencia técnica y crediticia— está íntimamente ligado con la filosofía actual de la política de reforma agraria, en cuanto le hace depender no tanto de las garantías que se pueden ofrecer, como de las propias necesidades de la producción, lo que le proporciona ese carácter dinámico que hemos venido señalando como consustancial de toda reforma agraria. Este tipo de crédito constituye un poderoso elemento de desarrollo económico y un factor igualmente importante de mejora social.*

La organización cooperativa —según se desprende de la experiencia mundial— se considera como uno de los medios más adecuados para superar, desde el primer momento, los obstáculos que se oponen al desenvolvimiento de las nuevas unidades de explotación. En las primeras etapas puede ser conveniente —e incluso necesario en algunos casos— exigir la participación en la cooperativa como condición obligada para poder recibir tierras de reforma. En otros casos ocurre al revés, es el antiguo espíritu comunitario tradicional (por ejemplo, en las comunidades andinas) el que puede servir de cauce a un cambio de actitud que abra camino a un moderno espíritu comercial abierto a toda innovación. Los servicios de extensión agraria constituyen un factor indispensable desde el primer momento y en ellos han de participar directamente los agricultores, formando parte de los Comités Locales de Extensión.

Se llamó la atención insistentemente sobre la necesidad de disponer de un mecanismo que permita evaluar los resultados de la reforma en cuanto a productividad, ingresos-costes, beneficios, condiciones de vida y cuantos índices económicos y sociales se consideren apropiados. Con una condición: que esta evaluación la lleve a cabo un organismo totalmente ajeno al que tiene la responsabilidad de realizar la reforma.

La extrema complejidad del proceso de reforma agraria requiere un equipo de trabajo de enorme amplitud: economistas, economistas agrarios, agrónomos, sociólogos, juristas, educadores..., todos con una preparación especial y con una posibilidad de formación y perfeccionamiento a lo largo del servicio. Ni los centros universitarios ni los técnicos superiores pueden ampliar sus *currículum* con esta formación; de aquí la necesidad de Cen-

---

tros Regionales para preparación de posgraduados. Precisamente la XII Conferencia bienal de la F. A. O. de 1963 ha propuesto, en su Resolución 16, la creación de un Instituto Latino-Americano de Investigación y Capacitación en Reforma Agraria, siguiendo esta orientación.

Los acuerdos internacionales sobre países iberoamericanos y las numerosas Conferencias Regionales sobre problemas de reforma agraria han ido elaborando y recogiendo estos criterios, que han llegado a convertirse en una orientación común, por lo menos reconocida como tal, en cuanto a la aplicación de las reformas agrarias en marcha o en la preparación de las que se encuentran en estudio. En la reunión de Punta del Este (Uruguay) del Consejo Interamericano Económico y Social a nivel ministerial (1961), las Repúblicas americanas se propusieron como metas principales a realizar en la década de los años 60, en materia de reforma agraria, las que siguen:

«6. ... Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientados a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra que así lo requieren, con miras a sustituir el régimen latifundista y minifundista por un sistema justo de la propiedad, de tal manera que, mediante el complemento de un crédito oportuno y barato, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja: base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad» (44).

En la XI Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas

(44) En los acuerdos de esta reunión, en el capítulo de "Programas de desarrollo nacional" se detallan el conjunto de medidas que han de acompañar a la reforma. Véamoslo: "Los programas nacionales de desarrollo deberán incorporar esfuerzos propios encaminados a:

b) Desarrollar más ampliamente y utilizar con mayor eficacia los recursos naturales, en particular los que en la actualidad no se explotan o se aprovechan poco, incluyendo medidas para la elaboración de materias primas.

c) Robustecer la base agrícola, extendiendo los beneficios de la tierra, en forma cada vez mayor, a los verdaderos sujetos de la reforma agraria, a que se refiere el párrafo 6.º del capítulo I de este Documento, y asegurando en los países con población indígena la integración de ésta al proceso económico, social y cultural de la sociedad moderna.

Para la realización de los propósitos señalados deberán adoptarse, entre otras, medidas tendentes al establecimiento o mejoramiento, según el caso de los siguientes servicios: extensión; crédito; asistencia técnica; investigación y mecanización agrícolas; salud y educación; comercialización y distribución; a la organización de cooperativas y asociaciones campesinas, y a la realización de programas de desarrollo comunal.

d) Movilizar y utilizar en forma más eficaz, racional y justa, los recursos financieros mediante la reforma de la estructura de los sistemas tributarios, que incluya impuestos adecuados y equitativos sobre los elevados ingresos y las tierras..."

de Méjico (septiembre de 1961), el grupo de Reforma Agraria se ocupó fundamentalmente de estos programas. Tuvo ocasión de oír exposiciones directas de los problemas planteados en la aplicación de las reformas de Bolivia, Colombia, Cuba, Méjico, Panamá, Perú, Venezuela... (45).

Frente a las reformas ya antiguas de Méjico y Bolivia, que miraron, en su día, un tanto hacia atrás, al tratar de resucitar formas ancestrales de explotación, otras, como la cubana, señalan orientaciones y formas radicalmente nuevas (46). Fueron muy vivas las discusiones alrededor de las formas de tenencia predominantes que cabe prever para el futuro. Se reconoció que se dispone ya de una experiencia abundante que confirma el vigor y la vitalidad de las explotaciones de tipo familiar apoyadas en sistemas organizados de crédito y asistencia técnica, aunque en Iberoamérica su implantación ofrezca dificultades y requiera una intensa labor previa de capacitación de los agricultores y una adaptación estructural adecuada. Las formas cooperativas y comunales han de jugar también un gran papel. En cuanto a las grandes fincas estatales o empresas con planificación y administración central, cabe observar cómo en la mayoría de los países socialistas en que han sido impuestas se va iniciando un retroceso en la colectivización y una tendencia a su transformación en explotaciones cooperativas.

Las formas de tenencia, de las que particularmente nos hemos ocupado, no son todo, ni muchísimo menos; en los países de Hispanoamérica la reforma agraria ha de jugar el papel decisivo de proporcionar el «espacio vital indispensable y adecuado para que el desarrollo económico y social pueda tener lugar». Quizá

(45) En la Conferencia conjunta de la F. A. O. y la O. E. A. —Organización de Estados Americanos—, que tuvo lugar en la ciudad de Méjico en agosto de 1960, que dedicó particular atención a la reforma agraria, se reconoció la importancia fundamental de la reforma de las estructuras como base del desarrollo agrícola y económico de la mayoría de los países americanos, señalando que «la organización racional de las modalidades de tenencia de las tierras constituye la medula del problema de reforma agraria».

Edmundo Flores, conocido economista mejicano, en su *Tratado de Economía Agrícola* (Fondo de Cultura, Méjico, 1961), obra del mayor interés para estudiar la situación y los problemas que plantea y atiende la reforma agraria en Iberoamérica, señala «la extraordinaria repercusión de la distribución de la propiedad y de sus formas de utilización en el conjunto total de la economía de estos países, en los que el predominio de la economía de plantación, de los latifundios, de las comunidades andinas y de las explotaciones creadas por las reformas de Méjico, Bolivia y Cuba dan a su economía características propias».

(46) En relación con la reforma agraria cubana tienen interés los trabajos de René Dumont, *Terres vivantes* (Plon, 1961) y *La réforme agraire à Cuba. Ses conditions de réussite* (*Etudes du Tiers-Monde*, París, 1962). En *Etudes Rurales*, número de enero-marzo de 1963, figura un trabajo de M. GUTELMAN, *L'agriculture cubaine. La réforme agraire et les problèmes nouveaux*, en que se resumen las realizaciones, la orientación y los problemas de la situación agraria en Cuba. Recomendamos su lectura.

sea éste su papel más importante: hacer posible y abrir camino al desarrollo económico.

Pero no conviene olvidar que este desarrollo, insistimos una vez más, es un proceso fundamental social, mejor dicho, de cambio social, lo que requiere, ante todo, una «disposición a cambiar», una «actitud de cambio» por parte de la población. Si esto es aplicable a todos los sectores, en el agrícola —dominante y exclusivo, a veces, en estos países— adquiere una importancia aún mayor, dadas las características de la población agrícola en todos los niveles. A pesar de sus grandes dificultades, esta tarea es ineludible y urgente (47).

Por último, los intentos de creación de grandes espacios regionales, por una parte —*Convenio Constitutivo de la Asociación Iberoamericana de Libre Comercio* (Montevideo, 1960), la reciente proposición de la C. E. P. A. L. (mayo 1965) para la creación del *Mercado Común Latino-Americano*—, el *Convenio Constitutivo del Banco Internacional de Desarrollo* y la *Alianza para el Progreso*, por otra, abren perspectivas de una actuación coordinada, que facilitará el clima y el apoyo económico necesario para el desarrollo de estas políticas de transformación, pues, como especialmente reconoce el Acta de Bogotá (septiembre de 1960), «los intereses de las Repúblicas americanas están relacionados entre sí de tal manera que el progreso social y económico de cada una de ellas es de importancia para todas, y que la falta de ese progreso en cualquiera de ellas puede tener serias repercusiones en las otras» (48).

#### CONSIDERACIONES FINALES.

Volviendo al símil del cuadro y la silla de que partimos, se ha procurado ver en el paisaje de la reforma agraria las capas sucesivas de pintura que han ido superponiéndose, los diferentes

(47) Véase E. W. HOPSTE: *Condiciones sociológicas para el desarrollo económico en agricultura*.

(48) Al tratar de los modos de mejoramiento social, se acuerda "revisar los sistemas legales e institucionales existentes, en lo que respecta a legislación y facilidades relativas a la tenencia de tierras, con miras a asegurar su distribución de manera más amplia y justa, en forma tal que se atiendan los objetivos de empleo, productividad y desarrollo económico" (apartado a) del 1-I).

Entre las recomendaciones para el desarrollo económico, la Subcomisión de Agricultura aprobó los siguientes siete puntos esenciales para el desarrollo de la agricultura y la economía de los países miembros: "a) Incorporación de la población rural al proceso de desarrollo; b) Crédito agrícola; c) Enseñanza técnica en agricultura y reestructuración del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas; d) Mejoramiento de los niveles alimenticios; e) Reforma agraria; f) Recursos naturales, y g) Sugestiones consideradas por la SUBCECE en relación a la metodología de los proyectos de recomendaciones".

estilos a que han obedecido en cada momento y la continua mejora de los materiales utilizados en su confección, tratando, claro está, de buscarles una explicación lógica, una teoría. Se ha tratado, sobre todo, de destacar cómo el tema a que responde este cuadro es un tema vivo, perenne, y de aquí que sobre él se hayan ido vertiendo los nuevos estilos y los nuevos materiales. Pero, quizá, no hemos insistido lo suficiente, preocupados por algunos aspectos de su aplicación —por ejemplo, el económico, que hoy parece predominar—, en el fondo profundamente humano, religioso y social que la reforma ha llevado y lleva consigo.

La humanidad ha sido, y sigue siendo todavía, predominantemente campesina. De esos 1.900 millones de habitantes que, en números redondos, constituyen la población de los países subdesarrollados, la casi totalidad son campesinos, y difícil es que no continúen siéndolo. Su bienestar, que es algo más que la cifra en dólares que mide la renta *per cápita*, no sólo de esta población rural, sino también de los que necesariamente han de dejar de ser campesinos, depende de la política de reforma agraria.

En relación con esta política, suelo recordar muchas veces una frase del Abate GALIANI —economista italiano del siglo XVIII—, que hace ahora, prácticamente, dos siglos ya decía que «*Quello va bene per Roma non va bene per Parigi*», y que, al tratar del problema del trigo, tan de actualidad en aquella fecha, sienta una permanente lección de política agraria. Oigámosle:

«¿Me preguntáis si conviene conceder plena libertad para la exportación de trigo? El problema general, así planteado, conduce a una solución indefinida. Si, en cambio, me preguntáis ¿es necesario conceder la libre exportación, en Francia, en 1773?, el problema queda definido, y también su solución, porque se ha fijado el lugar y la fecha» (49).

Si esto es así para un problema concreto, qué no será para el mundo de problemas que acompañan al fenómeno de la reforma agraria. Sólo una utilidad muy escasa puede ofrecernos la experiencia de otros países, y aún menos cuando esta experiencia tuvo lugar —como ocurre en los países más avanzados de hoy— en condiciones muy diferentes de las actuales. No cometamos, pues, la equivocación de seguir viejos caminos y oír anticuados consejos.

---

(49) Citado por M. BANDINI en su *Politica Agraria*, Edizioni Agricole Bologna, Seconda edizione, 1945; pág. 37.

La reforma agraria, más que corregir defectos del pasado, ha de procurar limpiar el camino de obstáculos para el porvenir, porque, insistimos, la reforma es algo que se hace «hacia adelante», como la vida. Nunca como ahora, seguramente, se ha sentido en el mundo agrícola una mayor preocupación por lo que está viniendo..., por conocer cómo han de ser las explotaciones agrícolas del mañana..., cuál ha de ser el papel que se reserva a los agricultores en la nueva sociedad industrial y de servicios, que parece ser la aspiración de todos los países...

... Ahora bien —con palabras de Ortega a los argentinos (50)—, ¿quién podrá predecir en la vigilia el rostro del día que llega?

#### RESUMEN

Tres órdenes de consideraciones aborda el autor de este trabajo acerca del fenómeno de reforma agraria en los países en vías de desarrollo: las dos primeras de carácter más bien teórico, en cuanto afectan al «cómo ver» con preferencia al «cómo actuar», y la última, más relacionada con la estrategia, de aplicación de la reforma.

El primer grupo de consideraciones que integran la parte primera se centran sobre el concepto de reforma agraria como fenómeno esencialmente dinámico, paralelo al desarrollo de la sociedad industrial —en el sentido de sociedad dotada de una tasa alta de crecimiento económico y tecnológico—, que se ha ido traduciendo en una política cada vez más compleja para acompasar la evolución del sector agrario a la del sector industrial, al mejor servicio de la comunidad. Se analiza muy rápidamente esta evolución para llegar al momento actual, en que el movimiento de reforma ha de inscribirse en un movimiento más amplio, el del desarrollo económico, que ha dejado de ser una simple consecuencia de la libre acción de las fuerzas económicas, para convertirse en una acción voluntaria y deliberada del quehacer económico de la comunidad. La reforma agraria se ha convertido en un fenómeno de vigencia mundial, tanto por la amplitud de su aplicación como por el carácter con que se estudia y analiza su desenvolvimiento.

La segunda parte gira alrededor de la insuficiencia de los conocimientos teóricos en el campo de la metodología económica, para analizar y orientar el proceso de desarrollo, sobre todo, en los países de economía agraria preponderante, y la convicción, cada vez más extendida, de que no se les pueden aplicar, antes al contrario, los esquemas keynesianos, sólo adaptables a los países de industrialización avanzada. Se resalta la diferencia entre los países superpoblados y los que no lo están, y se insiste en la necesidad, a pesar de sus dificultades, de tratar de formular una teoría de desarrollo adecuada a las economías agrarias típicas de los países subdesarrollados. Más que un estudio crítico, el autor se limita a señalar estas deficiencias, según se desprende de los trabajos citados en notas y referencias.

En la tercera parte se resumen las orientaciones y enseñanzas, deducidas de la experiencia internacional, que han sido formuladas en las numerosas reuniones, seminarios, conferencias, publicaciones y estudios, promovidos por las Naciones Unidas y sus Organismos especializados, con especial referencia a Iberoamérica. Sobre esta base se entra en el aspecto

(50) JOSÉ ORTEGA Y GASSET: *Meditación del pueblo joven*. Impresiones de un viajero (pág. 23). Colección Austral. Espasa Calpe. 1964.

más característico y también más difícil de abordar en las circunstancias actuales, el de las formas de tenencia, y especialmente el de la fijación y establecimiento de nuevas unidades de explotación.

Faltos de un esquema teórico adecuado y ante unas condiciones coyunturales que cambian constantemente, sólo cabe afirmar la necesidad de establecer unidades suficientemente flexibles para una fácil adaptación, en cuyo estudio y preparación son múltiples los factores que es preciso tener en cuenta: la unidad de explotación a que se llegue en cada caso será la expresión final de la interacción de la serie de factores económicos y vigencias sociales propias de cada país. Sólo cabe señalar la gran esperanza puesta en la organización cooperativa, y el fracaso, hasta ahora evidente, de las grandes explotaciones colectivas de organización centralizada.

#### RÉSUMÉ

L'auteur de ce travail considère de trois points de vue le phénomène de la réforme agraire dans les pays en voie de développement: les deux premiers ont un caractère plutôt théorique en ce sens qu'ils concernent plus le «comment voir» que le «comment agir», et le dernier est plus en rapport avec la stratégie de l'application de la réforme.

Le premier groupe des considérations qui forment la première partie se fonde sur l'idée que la réforme agraire est un phénomène essentiellement dynamique, parallèle au développement de la société industrielle —dans le sens d'une société douée d'un taux élevé de croissance économique et technique—, qui s'est traduit par une politique de plus en plus complexe pour mettre en harmonie l'évolution du secteur agricole avec celle du secteur industriel pour mieux servir la communauté. On analyse très rapidement cette évolution pour arriver au moment actuel où le mouvement de la réforme doit s'inscrire dans un mouvement plus vaste, celui du développement économique, qui a cessé d'être une simple conséquence de la libre action des forces économiques pour devenir une action volontaire et délibérée de l'action économique de la communauté. La réforme agraire est devenue un phénomène mondial, tant par l'ampleur de son application que par le caractère avec lequel on étudie et analyse son développement.

La seconde partie tourne autour de l'insuffisance des connaissances théoriques dans le domaine de la méthode économique pour analyser et orienter le processus de développement, surtout dans les pays où l'économie agricole est prépondérante, et de la conviction, de plus en plus répandue, qu'on ne peut leur appliquer —plutôt au contraire— les schémas de Keyne adaptables seulement aux pays dont l'industrialisation est avancée. On fait ressortir la différence entre les pays surpeuplés et ceux qui ne le sont pas et on insiste sur la nécessité, malgré les difficultés que cela représente, d'essayer de formuler une théorie du développement convenant aux économies agricoles caractéristiques des pays sous-développés. Plus qu'à une étude critique, l'auteur se limite à signaler ces déficiences telles qu'elles ressortent des travaux cités en notes et en référence.

On résume dans la troisième partie les orientations et les enseignements, déduits de l'expérience internationale, qui ont été formulés dans les nombreux séminaires, réunions, conférences, publications et études faits par les Nations Unies, et particulièrement par ses organismes spécialisés. Sur cette base, on entre dans l'aspect le plus caractéristique et le plus difficile à aborder dans les conditions actuelles, la question de la forme de la tenure, et particulièrement celle de la fixation et de l'établissement de nouvelles unités d'exploitation.

Faute d'un schéma théorique adéquat et devant des conditions conjoncturales qui changent constamment, il convient seulement d'affirmer la nécessité d'établir des unités suffisamment souples pour qu'elles puissent

s'adapter facilement. Dans leur étude et leur préparation, il y a de multiples facteurs dont il faut tenir compte: l'unité d'exploitation à laquelle on arrivera dans chaque cas sera l'expression finale de l'intégration de la série des facteurs économiques et des faits sociaux propres à chaque pays. Il convient seulement de signaler la grande espérance qu'on a mise dans l'organisation corporative et l'échec jusqu'à ce jour évident des grandes exploitations collectives d'organisation centralisée.

#### SUMMARY

The author of this work about the phenomenon of agrarian reform in the countries in the development stage makes three types of consideration: the first two rather of a theoretical kind, inasmuch as they affect «how to see» rather than «how to act», and the third more connected with the strategy of applying the reform.

The first group of considerations which make up the first part centre in the concept of agrarian reform as an essentially dynamic phenomenon, parallel to the development of the industrial society—in the sense of a society endowed with a high rate of economic and technological growth—which has taken the form of a more and more complex policy in order to harmonise the evolution of the agrarian sector with that of the industrial sector, so as to provide better service for the community. This evolution is analysed very rapidly until we arrive at the present moment, at which the movement of reform has to fit into a broader movement, that of economic development, which has stopped being a simple consequence of the free action of economic forces and become a voluntary and deliberate action of the economic work of the community. Agrarian reform has become a phenomenon of worldwide operation, owing to both its widespread application and to the way in which its development is studied and analysed.

The second part turns around the insufficiency of the theoretical knowledge in the field of economic methodology to analyse and orientate the process of development, above all in countries with a preponderantly agrarian economy and the conviction, which is more and more widespread, that the Keynesian schemes cannot be applied to them, as they are only adaptable to countries where industrialisation is advanced. The difference is emphasised between the overpopulated countries and those which are not, and the author insists on the need, in spite of the difficulties, to try to formulate a theory of development which shall be adequate for the typical agrarian economies of underdeveloped countries. Rather than making a critical study, the author confines himself to pointing out these deficiencies as they follow from the works quoted in notes and references.

In the third part he quotes the orientations and teachings, deduced from international experience, which have been formulated in the numerous meetings, seminars, lectures, publications and studies promoted by the United Nations and its specialised Bodies with special reference to the subject. On this basis the author arrives at an aspect which is more characteristic and also more difficult to tackle in the present circumstances, the form of tenancy and specially the fixing and establishing of new exploitation units.

In the absence of an adequate theoretical scheme and in the face of present-day conditions which are constantly changing, the need can only be stated to establish units which are sufficiently flexible for an easy adaptation, in the study and preparation of which there are many factors which have to be taken into account: the exploitation unit arrived at in each case will be the final expression of the integration of the series of economic factors and social conditions belonging to each country. We may mention the great hopes placed in cooperative organisation and the failure, obvious up to now, of the great collective experiments of centralised organisation.