

EXPERIENCIAS SOBRE REFORMA AGRARIA EN IBEROAMERICA

Por

LUIS GARCIA DE OTEYZA

Doctor Ingeniero Agrónomo

No constituyen novedad alguna las afirmaciones que ponen de manifiesto la actualidad de la Reforma Agraria en Iberoamérica. La Reforma Agraria, en concepción más o menos amplia, con un sentido más o menos realista y sincero, ha tomado carta de naturaleza en la mayor parte de los programas de acción de los partidos políticos iberoamericanos, e incluso se aprecia cierta inquietud, por parte de los últimos Gobiernos que han asumido el Poder, de elaborar rápidamente proyectos de leyes con tan esperanzador título.

Son recientes las declaraciones del Presidente chileno FREI, al poco tiempo de ser investido en el cargo, en las que ponía de manifiesto la necesidad de atacar con carácter de urgencia el problema agrario (1). Tan sólo hace unos meses que fué aprobada la reforma a la Constitución de 1946 y la Ley brasileña sobre el Estatuto de la Tierra (2). Hace algo más de un año que el Presidente electo

(1) Como culminación de una larga campaña de publicidad en favor de la Reforma Agraria, el Presidente chileno Frei suscribió a finales de noviembre de 1965, en un solemne acto público, su anunciado proyecto de Reforma Agraria, que calificó como uno de los acontecimientos más importantes de los últimos cien años en la historia de Chile, y que, en todo caso, constituye una de las medidas fundamentales del Gobierno democrata-cristiano. El texto del Proyecto de Ley, actualmente en discusión por el Parlamento, comprende 160 artículos y cinco disposiciones transitorias. Persigue, según el actual Gobierno, los siguientes objetivos:

1.º Transformar las estructuras de la agricultura mediante un cambio en el sistema de dominio y tenencia de la tierra, que permita redistribuirla con criterio social y dar acceso a la propiedad a miles de familias campesinas.

2.º Aumentar sustancialmente la producción agropecuaria.

3.º Elevar el nivel cultural, social, económico y cívico de los sectores campesinos.

(2) Después del movimiento revolucionario de 31 de marzo, las primeras atenciones del nuevo Gobierno fueron hacia el problema de la Reforma Agraria. Organizado el Ministerio de Planeamiento y Coordinación Económica, fué elaborado un nuevo anteproyecto de estatuto de la tierra, basado principalmente en los proyectos Milton Campos y Aniz Vadra, en el cual se define la Reforma Agraria «como el conjunto de medidas que a través de la modificación del régimen de dominio y uso de la tierra promueva su mejor dis-

del Perú, BELAÚNDE TERRY, mostraba su satisfacción por la aprobación de la Ley número 15.037, de Reforma Agraria, de 21 de mayo, que refrendaba las disposiciones anteriormente promulgadas, con carácter de excepción y urgencia, para apagar la llama del movimiento revolucionario que había prendido y se extendía peligrosamente por tierras de la región del Cuzco (3).

En el pasado mes de julio se ha cumplido el primer aniversario de la fecha en que la Junta Militar del Ecuador, por Decreto Supremo número 1.480, aprobó la Reforma Agraria y colonización, con la finalidad expresa de iniciar un profundo cambio de estructura económica y social del país y terminar con esa forma de explotación del «hombre por el hombre», todavía vigente en el mundo y que en América recibe nombres tan sonoros como el dolor de la tragedia que encierra: huasipungos, yanacontas, yanaperos, etc. (4).

Si nos retrotraemos en el tiempo, nos encontramos con la Ley número 135, de 13 de diciembre de 1961, por la que se inicia en Colombia la reforma social-agraria; con la venezolana, firmada por Betancourt en el histórico campo de Carabobo, a los cinco días del mes de marzo de 1960; con la cubana, de Fidel Castro, de

tribución, con el fin de alcanzar una justicia social y un aumento de la productividad». Según el estatuto de la tierra, la reforma se orienta hacia la explotación de carácter familiar y asociativo. Se crea el Instituto Brasileño de Reforma Agraria, organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y autonomía financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional y directamente dependiente de la Presidencia de la República.

Como consecuencia de la tramitación legislativa, en la cual el anteproyecto provocó acalorados debates, fué, finalmente, aprobado como Ley 4.504, de 30 de noviembre de 1964, por la que se instituye el Estatuto de la Tierra.

(3) Por el Decreto-Ley núm. 14.444, de 28 de marzo de 1963, se realizaron las primeras expropiaciones con fines de Reforma Agraria en varios fundos del valle de la Convención, en el Cuzco (entre ellos, Huadquiña, Huayopata, Rodeo y Huayopata Chonta).

También, como antecedente inmediato de la Ley de Reforma Agraria de 21 de mayo de 1964, puede citarse el Decreto supremo núm. 11 de 9 de agosto de 1963, por el que se expropia en el departamento Junín y Pasco varias haciendas con el fin de lograr condiciones que permitan la paz social y promuevan el desarrollo económico de la zona afectada por el problema de la tierra, que se hacía cada vez más agudo y tenso. Las áreas expropiadas en estos departamentos se elevaron a unas 380.000 hectáreas.

(4) El léxico americano es especialmente expresivo en cuanto se refiere a la designación de reformas contractuales, que tienen, en general, el expresivo nombre de «feudatarias» y que no reflejan otra cosa que una explotación en régimen de servidumbre.

El huasipungo —que pasó a la literatura ecuatoriana con la novela del mismo nombre de Jorge Icaza— representa la sustitución, con ciertas modificaciones, del régimen de servidumbre denominado «concertajes», que al ser abolido legalmente en el Ecuador, en 1918, continuó con el nombre de huasipungo. Bajo tal régimen el peón agrícola agota su vitalidad en la hacienda del patrono, recibiendo como recompensa un ínfimo salario, pagado parte en dinero y parte en usufructo de una parcela de mala calidad. De esta forma el patrono se asegura mano de obra barata a cambio del usufructo de la parcela, ya que se le obliga a trabajar cuatro días en la hacienda. Aun bajo el régimen de salario mínimo establecido en los últimos tiempos, ha habido huasupungueros remunerados con jornales de miseria. El nivel de vida del huasipunguero, en consecuencia, es muy precario; su vivienda, miserable; su cultura, nula, y su alimentación, muy deficiente.

Los yanaperos son peones; se les obliga a trabajar en una finca un número determinado de días al mes o a la semana, según convenio, en compensación de ciertos beneficios que recibe el patrono. Este servicio es prestado ordinariamente por miembros de las comunidades indígenas situadas próximas a las haciendas.

Otras denominaciones, como yanacontas, arrimados, yinqueros, empadronados, etc., son ligeras variantes, según países y regiones, que no representan otra cosa sino diversas modalidades de un régimen de servidumbre.

mayo de 1959, por no citar sino aquellas más representativas del actual movimiento reformista iberoamericano.

Los hechos citados tienen valor por sí mismos, con independencia de los resultados que pueden alcanzarse mediante la aplicación de las leyes citadas, dentro de sus actuales planteamientos. Y tienen indudable valor porque significan, cuando menos, un principio de aceptación de la reforma. Hace tan sólo unos años que la expresión «Reforma Agraria» suscitaba recelos en numerosos ambientes culturales y profesionales de Iberoamérica, siendo difícilmente admitida esta terminología por los círculos conservadores del país; podía afirmarse que la Reforma Agraria gozaba de una «mala prensa» dentro de la «buena prensa». Claro está que para justificar esta postura reaccionaria las «oligarquías» siempre aportan algún argumento, aunque a veces éste venga determinado en razón de su especial intuición para vislumbrar, tras cualquier afán renovador de carácter social y progresivo, los «demonios domésticos» del mundo occidental, esas personas «no gratas» con barbas y antecedentes comunistas (5). La realidad es que la oligarquía latifundista ve en la Reforma Agraria su sentencia de muerte como clase dominante, y, como es lógico, prefiere morir lo más lentamente posible, e incluso, si fuera posible, perdonaría el morir.

Por otra parte, y hasta hace relativamente pocos años, no existían en el continente americano otras reformas agrarias que aquellas impuestas por movimientos de carácter revolucionario. Es en tierras americanas donde brota primero, y se impone después como fecunda realidad, el movimiento agrario revolucionario, que años después contaría con nuevos ejemplos en las reformas agrarias de tipo populista implantadas en los países balcánicos al término de la primera guerra europea. Resulta interesante observar que, no obstante las suspicacias hacia tales tipos de reformas, el grito de «Tierra y libertad» de ZAPATA Y MADERO, incorporado pronto como norma legal al célebre artículo 27 de la Constitución mejicana, es muy posible haya evitado que aparezcan por el trasfondo de ese país los «demonios» que asoman en la actualidad

(5) En la obra de Arnold J. TOYNBEE, *La economía del hemisferio occidental* (Ediciones La Torre, Universidad de Puerto Rico, 1963), se refiere el efecto beneficioso que pueden tener los «demonios domésticos» cuando los tradicionales de la mitología cristiana han dejado ya de convencer aun a las mentes que todavía profesan ser creyentes. En este sentido, afirma que «hoy día Carlos Marx es el demonio del mundo no comunista, y Fidel Castro el comunista de América Latina. A mi entender, su llegada ha sido oportuna. Creo que nuestro destino hubiese sido peor si estos fiscales acusadores de nuestra manera occidental de vivir no nos hubieran hecho el impensado servicio de agujijonear nuestra conciencia suscitando nuevos temores».

tras las fronteras y en lo alto de las sierras de sus vecinos países americanos.

No obstante haber sido Méjico la primera nación que hace realidad en los primeros años del siglo xx el movimiento reformista agrario, su ejemplo no se propaga por Iberoamérica. Hasta la segunda guerra mundial tan sólo existía en el continente, como caso típico de Reforma Agraria, el mejicano, y dicha Reforma Agraria, por su entronque directo con la revolución, no constituía para muchos iberoamericanos sino una pesadilla perdida en la lontananza histórica y superada por el tiempo transcurrido. Es preciso remontarse a los años cincuenta para encontrar un ensayo frustrado de Reforma Agraria en Guatemala (6), y más tarde, con una realización de dudosos resultados, en Bolivia (7).

Sin embargo, como ya hemos señalado anteriormente, es a partir de 1960 cuando la Reforma Agraria empieza a abrirse paso dentro de la conciencia del pueblo americano y las enmiendas introducidas en los textos constitucionales en los años siguientes a la terminación de la segunda guerra mundial permiten la promulgación de una serie de leyes en donde se plantea con carácter evolutivo el proceso de la Reforma Agraria (8). Se impone, cada vez con más fuerza, el concepto de «función social» de la propiedad de la tierra, no sólo por razones de principio, sino también por razones económicas. La Reforma Agraria no solamente se acepta como tal, sino que se la considera como una precondición fundamental para el desarrollo. Son estos hechos lo que constituye verdaderamente una novedad y lo que hace que la Reforma Agraria tenga —después de más de cincuenta años de aplicación en Méjico— una gran actualidad en Iberoamérica.

(6) El fracaso de la Reforma Agraria de Guatemala de Arbenz ilustra sobre las dificultades con que se tropieza en Iberoamérica para implantar la justicia social. Posteriormente, el Presidente Ydigoras encargó el estudio de varios proyectos de leyes agrarias (Desarrollo agrario, Patrimonio familiar, Tierras ociosas, etc.) al Presidente del Instituto de Estudios Agro-Sociales, don Emilio Lamo de Espinosa; quizá, también, la caída del Presidente Ydigoras pudiese relacionarse con este nuevo intento reformista. En estos pequeños países, además de las oligarquías, hay que considerar los intereses de potencias extranjeras que monopolizan la economía del país.

(7) La mayor parte de los autores que enjuician la Reforma Agraria boliviana están de acuerdo en reconocer los escasos resultados logrados. Parece haber existido durante los doce años de aplicación de la reforma notables dificultades para la aplicación de la Ley. Por otra parte, el estancamiento de la economía boliviana hace que se carguen frecuentemente las culpas al proceso de reforma, que a todas luces no ha contribuido a una mejora de la producción ni de los niveles de ingresos. Constituye, quizá, un ejemplo de un desordenado proceso de distribución de la tierra, debido, en gran parte, a la carencia de servicios administrativos adecuados y que dispusieran de los necesarios medios, organización y autoridad para poder actuar con eficacia.

(8) En las nuevas Constituciones de muchos países americanos se introduce por primera vez el concepto de «función social» de la propiedad, sobre el cual descansan las leyes de Reforma Agraria promulgadas a partir de los años sesenta y que responden a la denominación, más o menos acertada, de reformas agrarias integrales.

El principio constitucional de la «función social de la propiedad» está expresamente aceptado en las Constituciones de Bolivia, Méjico, Brasil, Perú, Ecuador, El Salvador,

CAUSAS QUE JUSTIFICAN LA ACTUALIDAD DE LA REFORMA AGRARIA.

Ante la «toma de conciencia» que se aprecia en importantes grupos intelectuales y políticos del pueblo iberoamericano; ante la proliferación de estudios económicos y sociales, ya sean nacionales o internacionales, en donde se plantean soluciones de carácter reformista; ante la abundancia de institutos, seminarios y ciclos de conferencias de «expertos» sobre la Reforma Agraria; ante tan elevado número de proyectos de leyes, e incluso de leyes sobre Reforma Agraria, cabe el preguntarse por la verdadera razón que promueve este afán renovador que sacude a toda Iberoamérica en este preciso momento. Este deseo de cambio, este sentir reformista, no puede atribuirse al descubrimiento de una situación antes ignorada, si bien dicha situación haya podido agravarse con el tiempo; tampoco puede imputarse a un desconocimiento de las soluciones del problema social-agrario, tan antiguas como la historia misma y experimentadas desde hace muchos años, aunque con carácter de excepción, en el propio continente. Ambos aspectos, diagnóstico y tratamiento, eran sobradamente conocidos.

Por ello, la actualidad del problema de la Reforma Agraria iberoamericana hay que atribuirla a motivaciones de carácter coyuntural y político. Las naciones iberoamericanas, no obstante sus posibles diferencias y contrastes económicos, tienen rasgos culturales, o, si se prefiere, sociales e institucionales, semejantes, lo que hace posible reaccionen de una misma manera ante una motivación externa. En consecuencia, puede pensarse que un impacto político dentro de la misma área geográfica haya producido una especie de reacción en cadena que ha hecho vibrar todos los sistemas económicos de los países iberoamericanos y puesto en marcha, con propósitos más o menos sinceros, procesos de Reforma Agraria (9).

Sobre el acontecer político, sobre el reto que provoca la reacción reformista, no existe la menor duda: la implantación del régimen de Fidel Castro en Cuba y su evolución hacia formas polí-

Nicaragua, Costa Rica y Perú; se han contemplado los problemas específicos de la propiedad de la tierra agraria. MORAL LÓPEZ, Pedro; *Limitaciones institucionales y legales para la adquisición de tierras y su adecuada distribución*. IICA-CIBA. Seminario sobre financiamiento de la Reforma Agraria. Panamá, mayo 20-30, año 1964.

(9) SOLON BARRACLOUGH afirma que para que se produzca la Reforma Agraria es necesario una serie de aspectos que considera fundamentales, y entre los cuales cita la defectuosa estructura de la propiedad, formas de tenencia injustas, desequilibrio social e inestabilidad política. Pero, a pesar de ello, «aun siendo todo esto necesario, no es suficiente para que se produzca la reacción. Es necesario la presencia de un catalizador para que entren en combinación todos los ingredientes y produzcan la Reforma Agraria». (*Lo que implica una Reforma Agraria*, ICIRA, Santiago de Chile, 1965.)

ticas de tipo marxista (10). La primera consecuencia de este acontecer histórico es que la política exterior norteamericana con respecto a Iberoamérica se somete a proceso revisionista, obteniéndose como consecuencia de ello nuevas directrices, que se plasman en los acuerdos de Punta del Este y en los planes de Alianza para el Progreso (11).

Pero, aun siendo estos dos aspectos importantes, no serían suficientes por sí mismos para que se produjera la reacción en cadena de la «Reforma Agraria». Es preciso que el impulso externo encuentre en el interior de cada país las condiciones necesarias para que se lleve a cabo el proceso reformista. De no ser así, no cabe esperar se produzca la combinación esperada. En la mayor parte de los países iberoamericanos —por las razones dichas de análogos planteamientos culturales y sociales— existen los ingredientes necesarios para provocar la reacción. Con carácter general, podemos suponer que en la mayoría de ellos existen los siguientes ingredientes: situaciones económicas y sociales que demandan un movimiento de tipo reformista (desigual distribución de la propiedad, defectuosas formas de tenencia, etc.), incidencia cada vez mayor de las *élites* universitarias, de los grupos profesionales y de los partidos extremistas en la política del país, y, por último, un repliegue «táctico» de los grupos oligárquicos a posiciones «progresistas» para desde ellas ceder «lo menos» para conservar «lo más» (12).

Quizá no sean éstos todos los ingredientes; quizá tampoco las proporciones, el «peso», por decirlo así, de unos y otros, sean los mismos al considerar uno u otro país; pero sí creemos explican

(10) La mayor parte de los comentaristas del movimiento reformista iberoamericano están de acuerdo en considerar que este proceso de cambio social, antes planteado únicamente a nivel nacional, está pasando ahora a un plano internacional. Así Jacques CHONCHOL («Reforma Agraria en Latinoamérica», *Economía Humana*, núm. 14, Montevideo, 1963, página 141) afirma que «no cabe la menor duda de que la revolución cubana es una revolución de tipo social profundo que se plantea bajo un sistema ideológico, que es el marxismo-leninismo. Este hecho origina un desafío de tipo político a otros países americanos en que predominan otras ideologías».

(11) Los siguientes pasajes de los discursos pronunciados por el Presidente Kennedy en marzo de 1962, con ocasión del primer aniversario del programa de la Alianza para el Progreso, ponen de manifiesto el cambio de actitud de Norteamérica: «Las reformas sociales constituyen el fundamento de la Alianza para el Progreso. Son, además, el requisito previo de la modernización económica. Y son, asimismo, el instrumento por medio del cual podemos asegurar al pobre y al necesitado —el trabajador y el campesino— una participación plena en los beneficios que brinda nuestro desarrollo, y en la dignidad humana, que es la finalidad que persiguen todas las sociedades libres». «Los pueblos de América Latina han heredado una profunda fe en la democracia política y en la libertad del hombre —una creencia sincera en que el mejor camino para el progreso es el camino de la libertad—. Pero si la Declaración de Bogotá se convierte en otro enunciado vacío —si no nos sentimos dispuestos a dedicar nuestros recursos y energías al progreso social y al desarrollo económico—, tendremos que afrontar el riesgo, grave e inminente, de que los pueblos desesperados recurran a... otras formas de tiranía como única esperanza de mejoramiento».

(12) Es especialmente significativa la frase del Príncipe Lampedusa a su sobrino en la novela de *El Gatopardo*: «Es preciso que todo cambie para que todo siga igual».

la generalidad de la reacción por la presencia de un mismo catalizador. La actualidad y generalidad de la Reforma Agraria americana responde, pues, a incitaciones de carácter político que actúan sobre unas estructuras e instituciones agrarias defectuosas que obstaculizan la transformación política, económica y social del país. Por ello, la Reforma Agraria iberoamericana no es sino una expresión de la «guerra fría» entre los sistemas políticos predominantes en el mundo. Ante la fuerte posición tomada por el castrismo en el Caribe, se trata de acelerar los cambios sociales de los restantes países americanos, actuando para ello, y con carácter predominante, mediante programas de Reforma Agraria. Parece como si la contrarreforma del castrismo fuera a hacer la Reforma Agraria en Iberoamérica.

SENTIDO POLÍTICO DE LA REFORMA AGRARIA.

Esta actitud se comprende por la importancia política que tiene la Reforma Agraria en la mayoría de los países, pero especialmente en aquellas sociedades donde la posesión de la tierra ha ido siempre ligada al poder, y ello ha determinado unas estructuras sociales totalmente injustas y una falta de integración de los grupos desfavorecidos en la comunidad nacional. Se considera que «no es posible despojar a la oligarquía de su poder tradicional sin antes privarla de su base económica. Ello explica por qué la disolución de los latifundios, el desmantelamiento de las haciendas, se ha convertido en una cuestión tan fundamental y tan discutida en el capítulo moderno de la historia de Latinoamérica» (13).

El sentido político de la Reforma Agraria ha sido visto y apreciado por la mayor parte de los economistas que han estudiado problemas del desarrollo económico y social de Iberoamérica. A este respecto, es importante señalar la opinión de un destacado economista chileno, Jacques CHONCHOL: «La Reforma Agraria es un proceso muy complejo que implica transformaciones sustanciales no sólo en los medios de vida de las zonas rurales y en la estructura de la economía, sino, además, en la estructura del poder y de la organización social...» «La tarea de la Reforma

(13) Arnold J. TOYNBEE: Opus cit. (pág. 39).

Agraria va en todos los países mucho más allá de un simple problema de administración rural o de eficiencia productiva del nuevo predio que se cree y de los predios que subsistan. Su objetivo es la integración de la masa de los subhumanos a la comunidad total y también a la comunidad política, porque, ¿cuáles son los derechos políticos que hoy día tienen los campesinos de América Latina? Prácticamente, no otros que la rebelión armada o el bandolerismo. ¿Qué otras formas de expresión tienen además de las mencionadas? Francamente, ninguna» (14).

De forma análoga se expresa el economista sueco GUNNAR MYDLAR, al afirmar que «la Reforma Agraria tiene un significado en el plano nacional no sólo como precondition para levantar la productividad agrícola, sino como una manera de quebrar los fundamentos de la vieja estructura de la clase estancada» (15). Y también es particularmente expresiva la opinión de WANINGER: «La Reforma Agraria, en su etapa inicial y crucial, no es, definitivamente, un asunto para expertos; la Reforma Agraria debe basarse en un ímpetu que se levante desde el interior del país» (16).

Pero este contenido político de la Reforma Agraria, en el cual están de acuerdo políticos, economistas y técnicos, ¿podrá ponerse en marcha sin traicionar sus verdaderos fines con la actual estructura social de Iberoamérica? Este es uno de los problemas más delicados con que se enfrenta actualmente el continente: ¿Es posible llevar a cabo la Reforma Agraria dentro de la Ley, o, por el contrario, tan sólo es posible realizar la Reforma Agraria al propio tiempo que la revolución? En otras palabras, ¿puede alcanzarse la «revolución en libertad», o es necesario suprimir la libertad para hacer la revolución?

Sobre este aspecto, economista de tanto prestigio como GALBRAITH afirma que, «de hecho, la Reforma Agraria es un paso revolucionario; transmite el poder, la propiedad y la condición social de un grupo de la comunidad a otro. Si el Gobierno del país está dominado por grupos de terratenientes, si éstos tienen gran influencia sobre él, no es de esperar que esos grupos, que son los que están perdiendo esas prerrogativas en dicho Gobierno, promulguen una acción como un acto de gracias. La mejor garantía

(14) Jacques CHONCHOL: «La Reforma Agraria en América Latina», *Cuadernos Latinoamericanos de Economía Humana*, año 6.º, núm. 14, Montevideo, 1963; págs. 161-162.

(15) GUNNAR MYRDAL: *Economic Theory and Under-Development Regions*. Gerald Duckworth and Co. Ltd. 1957.

(16) DOREEN WARRINER: *Land Reform and Development in the Middle East*, Royal Institute of International Affairs, London, 1957.

de la Reforma Agraria —y espero que ésta sea ordenada y pacífica— reside en un Gobierno popular que verdaderamente desee la reforma» (17).

Con mayor fuerza, el economista agrario mejicano Edmundo FLORES argumenta en favor de la revolución. No sólo en su sentido estricto de movimiento armado, sino, además, en su sentido cabal y dinámico de revolución política, social, agraria e industrial. En efecto: «Cuando una nación es dominada por una pequeña *élite* terrateniente, ésta controla y administra el país de acuerdo con sus intereses y sentido de valores. El desarrollo económico no le interesa, porque no le hace falta. Sus miembros ya gozan de sus ventajas sin sufrir sus exigencias; tienen ingresos cuantiosos, acceso a los bienes y servicios que brinda la técnica más avanzada, y además disponen de mercancías y servidumbre inasequibles en los países industriales... Ante tales condiciones, el primer paso para salir del círculo vicioso de la pobreza consiste en romper la hegemonía de las clases feudales. Lo esencial es destruir la vieja estructura política y sustituirla por un nuevo orden fincado en la igualdad de derecho y responsabilidades... En suma, se necesita una revolución» (18).

Las opiniones recogidas últimamente de GALBRAITH y FLORES no son sino distintas versiones del problema que tiene actualmente planteado Iberoamérica. Este problema no es otro que el de si es posible evolucionar sin revolución y si el cambio social que precisa el continente puede realizarse sin pérdida de las libertades. Los ejemplos son conocidos: estallidos revolucionarios, con la pérdida de las libertades individuales y la caída en unos totalitarismos autóctonos orientados hacia Rusia o China; un sistema comunista en su versión americana. Existen una serie de aspectos que permiten confiar en que pueda realizarse el cambio social —utilizando para ello como medio la Reforma Agraria—, evitando la consumación de tal proceso. Sin embargo, para que así sea, «para que este proceso se oriente de un modo constructivo y libre, será preciso que no se intente ahogar el cambio estructural, sino encauzarlo de un modo lúcido, decidido y sincero». Como consecuencia de ello, «la Reforma Agraria a que se debe aspirar ha de ser pacífica, constructiva y progresista. No se trata de enca-

(17) J. K. GALBRAITH: «Conditions for Economic Change in Under-Developed Countries», *Journal of Farm Economics*, nov. 1951.

(18) Edmundo FLORES: *Tratado de Economía Agrícola*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

denar una revolución agraria, sino de hacer una Reforma Agraria» (19).

Sin embargo, hemos de reconocer que aunque se aspire a una Reforma Agraria pacífica, constructiva y progresista, no es fácil alcanzar dichos objetivos dadas las estructuras político-sociales que padece Iberoamérica. No parece oportuno entrar a considerar la estrategia política que habrá de adoptarse para llevar a cabo un proceso reformista que, indudablemente, ha de ir en contra de la clase social dominante. «Es evidente que entre las personas cuyas tierras han de expropiarse en virtud de un programa de Reforma Agraria, pocas serán las que presten su colaboración para realizar tal programa. Por desgracia, en los países insuficientemente desarrollados las clases ricas son polivalentes, es decir, que muchos industriales son simultáneamente terratenientes, o bien mantienen vigorosos vínculos con la agricultura. Hasta que llegue a establecerse una clase industrial independiente y fuerte (como ocurrió en Europa occidental con el advenimiento del sistema capitalista), los aparceros, los jornaleros sin tierra y los pequeños propietarios agrícolas tendrán que emprender por sí mismos una lucha muy intensa» (20).

La modificación de la estructura social de los países insuficientemente desarrollados ha de lograrse mediante la lucha política entre los que estén «a favor» o «en contra» de la Reforma Agraria. Pero en los momentos actuales es poco probable que un partido o un movimiento político pueda situarse en contra de una medida que, según los expertos, es necesaria para producir el cambio social y el desarrollo económico de Iberoamérica. Lo que sí es posible es que dentro del juego parlamentario y de partidos, los proyectos reformistas caminen con tal lentitud e ineficacia que los resultados queden desdibujados en el tiempo. No es sólo problema de leyes, sino de eficacia administrativa en la ejecución de la reforma. La importancia de ambos aspectos es tan clara que nos ahorra de cualquier comentario.

En resumen, para alcanzar el éxito en este proceso reformista, los países iberoamericanos han de resolver de manera estable la «constante tensión entre libertad y eficacia social de la autoridad —que es la teoría permanente de todo poder político—; han de

(19) Ramón FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ: *Economía Agrícola y Reforma Agraria*, C.E.M.L.A., México, 1962; págs. 96-97.

(20) Alfredo M. Saco: «La Reforma Agraria como instrumento de desarrollo en América Latina», *Boletín de Economía y Estadística Agrícola*, F. A. O.; pág. 8.

seguir una fórmula que no les venga impuesta por la presión anglosajona ni por la influencia cultural francesa, sino que responda a las características ancestrales y a las necesidades presentes de aquellos pueblos. La norma esencial de tal fórmula podría enunciarse así: tradición cultural y progreso social» (21).

La experiencia mejicana es realmente interesante recogerla al llegar a este punto. Como afirma HERBULOT (22), «después de cincuenta años de puesta a prueba de la Reforma Agraria practicada en Méjico, deja entrever, no obstante los errores en su principio y las insuficiencias en sus medios, un saldo netamente positivo. Poco a poco, las bases de un nuevo equilibrio social han sido lanzadas, y no hay lugar a creer, después del fracaso de algunas tentativas de reacción por parte de una minoría conservadora, que la estabilización obtenida sea puesta en duda por un nuevo conflicto entre las fuerzas en presencia. Ello es tanto menos probable a medida que la agricultura pierde el lugar dominante que ocupaba en la vida de la nación».

A partir de la revolución se viene tratando de construir un sistema basado en principios originarios, realistas y progresivos, mediante el mantenimiento aparente de unas formas más o menos democráticas, y, «utilizando la más variada escala de instrumentos económicos, institucionales, políticos e ideológicos, ha conseguido entrar en la etapa del crecimiento económico sostenido» (23). Estamos, pues, de acuerdo con Edmundo FLORES cuando afirma que «la experiencia de Méjico les será al resto de los países iberoamericanos más valiosa que cualquier otra que les ofrece el mundo contemporáneo. Y esto no sólo en atención a sus logros positivos, sino especialmente en lo que se refiere a errores, vacilaciones y rodeos, cuya repetición no tendrá excusa».

OTROS ASPECTOS DE LA REFORMA AGRARIA.

Pero, aun reconociendo la importancia del planteamiento político de todo proceso de Reforma Agraria, es fundamental para el logro de los resultados perseguidos no despreciar el punto de vista económico. Las finalidades socio-políticas llegan a veces a

(21) Florentino PÉREZ EMBID: «Impresiones políticas de un viaje a América», *A. B. C.*
(22) Joël HERBULOT: «Le Mexique et le problème de la terre», *Developpement et Civilisations*, núm. 22, Junio 1965; págs. 62 y 63.
(23) Edmundo FLORES: *Tratado de Economía Agraria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963; pág. 39.

oscurecer de tal manera los propósitos económicos, que se hace caso omiso de ellos. Cuando tan sólo se tienen presentes los llamados aspectos «sociales», se llega frecuentemente a resultados desalentadores; sobre esto existen también algunas experiencias en Iberoamérica.

No es raro que después de una Reforma Agraria mal planteada, en que predominan los móviles puramente políticos sobre las finalidades económicas, se haya *cambiado* de signo el aspecto del problema agrario y hasta aumentado su gravedad. Con demasiada frecuencia las leyes de Reforma Agraria se dictan por imperativos políticos o por presiones ejercidas por la opinión pública, sin que tales disposiciones se asienten sobre bases económicas seriamente estudiadas. En la actualidad «hay que desconfiar de estos tipos de reformas, que aparentan representar la más revolucionaria y radical en su género. En rigor, son reformas radicales solamente por su espectacular acometividad, por su falta de escrúpulos al dar rienda suelta al impulso ciego de la masas sin encauzarlo, al satisfacer el anhelo ancestral del campesino de poseer la tierra, sin comprender que se puede llegar a poner la tierra en manos de quienes la trabajan, pero en su debida oportunidad histórica, sin destruir, sino robusteciendo la economía de un país. Estas reformas que se precian de radicales y revolucionarias son algo así como un motín campesino desenfrenado que no produce, a lo sumo, más que efímeras situaciones morales, a veces inspiradas por bajas pasiones, como la venganza de agravios recibidos, sin proporcionar frutos duraderos y consistentes, resultados económicos apetecibles; o son simples estratagemas políticas de un Gobierno que quiere asegurarse, a todo trance, una victoria electoral» (24).

En contraposición a esta actitud reformista, ya superada en la mayor parte de los países, se va imponiendo cada vez con más fuerza la consideración de que la Reforma Agraria no constituye un fin, sino un medio de lucha contra los obstáculos que impiden el desarrollo económico. Al propio tiempo, pues, que la expresión de Reforma Agraria cobra actualidad en Iberoamérica, va penetrando en la mentalidad de sus gentes la idea de que la Reforma Agraria es una «precondición institucional fundamental para continuar y acelerar el desarrollo económico de América Latina» (25).

(24) Ramón FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ: Opus cit.; pág. 103.

(25) Raúl PREBICH: *Hacia una dinámica del desarrollo económico de Latinoamérica*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1963.

Uno de los economistas de mayor prestigio en Iberoamérica, Raúl PREBISCH, afirma (26) que la Reforma Agraria se necesita, impostergablemente, por tres razones primordiales: *a)* realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con importantes consecuencias económicas, sociales y políticas; *b)* satisfacer una población que crece rápidamente y tiene que mejorar su dieta; *c)* elevar el nivel de vida de las masas rurales.

Los modernos procesos de Reforma Agraria incluyen cuantas medidas sean precisas para adaptar la estructura de la propiedad y de la tenencia de la tierra a la evolución económica y social que requiere el desarrollo económico. La Reforma Agraria se considera, pues, como uno de los elementos decisivos para la actuación del desarrollo, un elemento esencial de la planificación, el cual deberá guardar la debida relación con otras acciones y medidas del desarrollo.

Sin embargo, conviene insistir que es en el aspecto de adaptación estructural, de «redistribución de tierras y todas las medidas destinadas a modificar la estructura de tenencia», en el que conviene cargar el acento para evitar una interpretación errónea de lo que, en nuestra opinión, debe entenderse por Reforma Agraria. Es evidente que existen otros muchos aspectos que deben de considerarse y coordinarse dentro de un proceso de Reforma Agraria (educación de los agricultores, crédito agrícola, contratos agrarios, seguridad social, comercialización de productos, etc.), pero nunca podrá olvidarse que lo esencial de la Reforma Agraria es la modificación de la estructura de la propiedad y del régimen de tenencia de la tierra, precisamente porque son éstos los principales obstáculos que hay que salvar en la mayor parte de los países iberoamericanos para impulsar el desarrollo económico.

Es éste un aspecto esencial y que sirve para diferenciar el proceso de Reforma Agraria de los procesos que hasta hace pocos años predominaban en Iberoamérica: la colonización de tierras fiscales. Los planes de colonización aplicados en algunos países del continente dejaban intactos el régimen jurídico de la propiedad y la estructura económico-social correspondiente. Sólo se aplicaban las leyes de colonización a las tierras afectadas por los correspondientes planes; en las superficies no afectadas seguía im-

(26) Opus cit.

perando el Código Civil; la escasa incidencia de los planes de colonización y su elevado coste determinaba que no se modificara en absoluto la estructura agraria y, «por consiguiente, continuara el estancamiento y atraso que imperaba en el agro de Latinoamérica» (27).

Es evidente que los problemas de colonización de tierras fiscales deberán tener un tratamiento distinto según las condiciones económico-sociales que concurren en los diferentes países. Por ello, la generalización de las afirmaciones resulta siempre difícil en Iberoamérica; sin embargo, ha de interpretarse que siempre van dirigidas hacia aquellos países en donde la situación presenta caracteres de mayor gravedad. De esta manera, hay que entender que los trabajos de colonización no pueden resolver en plazo inmediato y para dichos países la situación que actualmente tienen planteada. Creemos, sin embargo, que la puesta en cultivo de nuevas áreas y su colonización subsiguiente, por la creación de riqueza que representa, no debe desatenderse o desestimarse, sino atemperarse a las disponibilidades y recursos económicos del país. En un orden de urgencia, creemos que existen problemas de carácter más inmediato, como el acceso a la propiedad —en condiciones altamente ventajosas— de los arrendatarios y poseedores de otros «derechos», aunque éstos se traduzcan muchas veces, en la realidad, en obligaciones. La Reforma Agraria, en cuanto significa modificación del régimen de tenencia y redistribución de la propiedad, se considera, pues, como un elemento más del desarrollo económico, en cuya planificación es muy posible hayan de figurar también programas de colonización.

En resumen, la Reforma Agraria, desde el punto de vista económico, constituye, pues, un elemento decisivo para la actuación del desarrollo, pero también, desde el punto de vista jurídico, significa un cambio en el régimen legal de la tierra y, en consecuencia, una modificación profunda en la estructura agraria y social del país.

LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS DE IBEROAMÉRICA.

Considerada la Reforma Agraria como un proceso de modifi-

(27) R. RICARDO CARRERA: «El Derecho agrario en las leyes de América Latina», REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 48, julio-septiembre 1964; pág. 149.

cación de la estructura de la propiedad y del régimen de tenencia, es preciso, en primer lugar, plantearse cuáles son los defectos, cuáles son los obstáculos que presentan las actuales estructuras agrarias, tanto desde el punto de vista social como económico, con el fin de orientar debidamente las medidas correctoras. Se trata de conocer las limitaciones con que se tropieza para el establecimiento de una estructura social más justa y de una explotación más adecuada del territorio. Las leyes de Reforma Agraria han de procurar, por tanto, eliminar, por una parte, todos los elementos de explotación e injusticia social del régimen de tenencia vigente, y, por otra, borrar todo aquello que impida alcanzar niveles de eficiencia y productividad para el sector agrario.

La mayor parte de los países iberoamericanos presentan unas estructuras agrarias defectuosas, lo que crea un serio inconveniente para el desarrollo de la agricultura. La realidad de la estructura agraria —afirma URQUIDI— es poco reconfortante para quien piense en el desarrollo económico (28).

Por eso, la lucha contra la actual estructura de la propiedad en Iberoamérica se ha convertido en una cuestión tan fundamental en los momentos actuales. Sobre este aspecto resulta de interés recoger la opinión de una autoridad norteamericana (29) en la materia, que resume la situación agraria de Iberoamérica: «Las unidades de producción son o demasiado grandes o demasiado pequeñas; la propiedad y la posesión son, a menudo, precarias; las comunidades son tradicionalistas e inflexibles; las condiciones del trabajo agrícola no difieren mucho de la servidumbre; la tierra, como fuente de recursos, no se interfiere libremente, sino que es acaparada y resulta inalcanzable para el pequeño agricultor. No existe el «escalafón»; es decir, una persona sin tierra no puede ascender gradualmente a la clase propietaria. Los propietarios y los no propietarios de la tierra son frecuentemente separados por estrictas barreras raciales y culturales. El sistema refuerza el *statu quo* y confiere poder a aquellos que tienen posición y riqueza heredadas. La inversión agrícola es baja; la demanda de los bienes de consumo está restringida, y grandes sectores de la población permanecen al margen de la corriente principal de la economía

(28) Víctor L. URQUIDI: *Viabilidad económica de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1962; pág. 86.

(29) T. F. CARROL: «The Land Reform Issue in Latin America» en: A. O. HIRSHMAN (ed.) *Latin American Issues* N. Y. *The Twentieth Century Fund*, 1961; pág. 170.

en sus respectivos países; la democracia política y la movilidad social están muy circunscritas».

Los países iberoamericanos presentan una gran dispersión en cuanto se refiere a la distribución de la propiedad y una gran riqueza de formas de tenencia. Sin solución de continuidad se pasa de una economía de subsistencia a otra de mercado; de simple recogida natural de los productos, a explotaciones altamente capitalizadas proyectadas hacia el mercado de exportación; de formas progresivas en cuanto a organización de la empresa, a sistemas ancestrales de explotación comunal y servil; de propiedades gigantescas, inconcebibles por su extensión para el europeo, a minifundios altamente parcelados. Quizá lo único que caracterice a Iberoamérica en relación con otros países del Occidente, sea la poca importancia que en dicho continente cobran las explotaciones agrarias de base familiar en su concepción moderna.

En pocas cifras puede uno hacerse cargo de la magnitud de los problemas agrarios de Iberoamérica (30). Los datos globales para los veinte países iberoamericanos ponen de manifiesto lo reducido de la superficie labrada: de los 2.000 millones de hectáreas, tan sólo 100 millones de hectáreas se cultivan, es decir, el 5 por 100 del área total; el 20 por 100 se destina a pastos, y el resto lo constituye la superficie forestal e improductiva.

(30) De los 2.000 millones de hectáreas que mide la superficie total de los 20 países latinoamericanos, 467 millones, o sea el 24 por 100, se considera como superficie labrada y de pastos. Las tierras forestales ocupan 940 millones de hectáreas, un 47 por 100 de la superficie total. Teniendo en cuenta la población total de Latinoamérica, existen 2,5 hectáreas de tierra labrada y de pastos y 4,7 hectáreas forestales por habitante. Los 467 millones de hectáreas de superficie labrada y de pastos se distribuyen en unos 100 millones de hectáreas de superficie labrada y 367 millones ocupadas por pastos, en su mayoría naturales. En resumen, de los 2.000 millones de hectáreas de superficie de América Latina, tan sólo 100 millones corresponden a superficie labrada, es decir, el 5 por 100 del área total.

Tan sólo cuatro países tienen más del 50 por 100 de su superficie labrada, y de éstos: Uruguay, 78 por 100; El Salvador, 64 por 100; Argentina, 51 por 100, y Cuba, 51 por 100. En otros cuatro países estos porcentajes varían entre el 20 y el 50 por 100: Méjico, 44 por 100; Haití, 31 por 100; República Dominicana, 26 por 100, y Venezuela, 23 por 100.

En la distribución de la superficie según unidades productivas, refleja, asimismo, la existencia de un buen porcentaje de terreno ocupado por montes o montañas naturales. El área cubierta por las fincas llega a unos 730 millones de hectáreas, es decir, el 36 por 100 del área total. Su distribución según tamaños pone de manifiesto el conocido fenómeno de predominio de la gran propiedad, característica de la mayoría de los países latinoamericanos.

Existen 98.000 fincas de más de 1.000 hectáreas, que representan el 1,3 por 100 del número total y ocupan 450 millones de hectáreas, es decir, el 61 por 100 de la superficie. Por otro lado, existen 3,5 millones de fincas menores de 5 hectáreas, es decir, el 46 por 100 del número total, que ocupan 6,2 millones de hectáreas, lo que equivale al 0,9 por 100 de la superficie.

Perú, Méjico, Argentina, Venezuela y Chile son los países que cuentan con un mayor porcentaje de sus tierras agrícolas en unidades de mayor extensión. En el otro extremo, el mayor porcentaje de fincas de menos de cinco hectáreas existe en El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Méjico.

También es característico de los sistemas agrarios latinoamericanos la existencia de una gran proporción de empresarios no propietarios que cultivan o administran una fuerte proporción de las fincas y cuyo porcentaje sobre el total llegan a más del 70 por 100; en el extremo inferior existen también otros países, como Méjico, en donde la explotación no directa significa menos del 20 por 100.

La distribución de las fincas según tamaño pone de manifiesto el conocido fenómeno de concentración de la propiedad, al que ya hemos aludido. Las fincas de más de 1.000 hectáreas, que representan el 1,3 por 100 del número total, ocupan el 61 por 100 de la superficie. En el otro platillo de la balanza, las fincas de menos de 5 hectáreas, que representan en número el 46 por 100 del total, ocupan el 0,9 por 100 de la superficie.

En los últimos años, a través de los censos agrarios patrocinados por los diferentes Gobiernos y la F. A. O., así como por los estudios llevados a cabo por el C. I. D. A. (31), se ha obtenido un conocimiento más perfecto del régimen de tenencia de la tierra y de la distribución de los recursos productivos.

FORMAS DE PROPIEDAD Y DE TENENCIA DE LA TIERRA MÁS REPRESENTATIVAS DE IBEROAMÉRICA.

En la mayor parte de los países iberoamericanos persisten, como ya se ha indicado, unas estructuras agrarias que presentan notables deficiencias, así como un sistema de tenencia que crean serios obstáculos, desde el punto de vista del desarrollo agrario del país. Son en estas estructuras y en estos sistemas (32) sobre

(31) El CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) elaboró en 1962 un «Proyecto de tenencia de la tierra» para conocer la situación agraria de cada país y aportar sugerencias para lograr un aumento de la productividad agrícola y para asegurar que los beneficios derivados de este aumento se pongan a disposición de quienes trabajan la tierra. El estudio, ya terminado para varios países (Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Chile y la Argentina), fué emprendido por la O. E. A. y demás organismos internacionales interesados en la agricultura iberoamericana, en respuesta de las recomendaciones contenidas en la Carta de Punta del Este.

(32) Una descripción de los sistemas agrarios iberoamericanos puede verse en la obra de Mario BANDINI *Economía Agraria*, tomo II. En sus grandes líneas, las características de las principales zonas las resume de la siguiente manera (págs. 717-719):

«En el archipiélago de las Antillas y a lo largo de la costa de las regiones tropicales, donde el clima favorece el desarrollo de la caña de azúcar, cacao, frutas tropicales, etc., se observa un neto predominio de la economía «de plantación». Se encuentra no sólo en Cuba y Puerto Rico, sino también en la faja costera del Pacífico, del Atlántico y en todos los Estados de Centroamérica», en particular, en una gran zona de Honduras, de Nicaragua y de Panamá. En América meridional las «plantaciones» se encuentran, casi exclusivamente, en la costa (Colombia, Ecuador y pequeñas zonas en el Perú). De reducida extensión en Venezuela, y bastante más importante en el Brasil, en el trozo de costa comprendido entre Recife e Ilheus.

En todo el altiplano andino, tanto en Centro como en Sudamérica, predominan situaciones que podríamos llamar de «latifundio campesino». Este está caracterizado por el uso extensivo de los recursos naturales en las grandes propiedades, por la elevada densidad de población étnicamente heterogénea y por la consiguiente ordenación de la propiedad en pequeñas y pequeñísimas empresas, sobre las cuales se desarrolla una mísera economía y subsistencia. Tal era la situación de Méjico antes de la reforma; tales son las condiciones de algunos distritos de Guatemala y, en particular, en las zonas altas de Colombia, del Ecuador, del Perú y de Bolivia. Condiciones análogas, en cuanto a ordenamiento productivo y densidad de población, se encuentran también en algunas zonas del interior de los Estados del nordeste del Brasil, que podrían, asimismo, incluirse en este grupo.

En las zonas centrales y septentrionales de la Argentina y de Chile, en buena parte del Uruguay, en las regiones meridionales del Paraguay, así como en el Estado de Río Grande do Sul, en el Brasil, si bien predomina la gran propiedad, los viejos ordena-

los que se habrá de actuar, mediante decisiones del poder político, para conseguir una distribución más justa de la riqueza y una mayor productividad de las tierras. La eliminación de estructuras antiguas o parasitarias constituye la esencia de los procesos de Reforma Agraria. A continuación hacemos referencia a las formas más representativas de Iberoamérica.

Oligarquía y latifundio son dos términos que tienen una especial significación dentro de los países iberoamericanos y que, por otra parte, se encuentran en una íntima conexión. Las grandes propiedades, comúnmente llamadas *latifundios* (33) o *hacien-*

mientos latifundísticos van cediendo terreno a ordenamientos más intensivos. En Río Grande do Sul, por ejemplo, en el Uruguay y en algunas provincias de Argentina, se está pasando de la gran propiedad ganadera extensiva a explotaciones cerealícolas capitalistas muy mecanizadas, de mayor intensidad.

En los Estados de Paraná y Santa Catarina en Brasil, en El Salvador, en la zona central de Costa Rica y en Haití, predomina la mediana y la gran propiedad algo más intensiva, pero siempre basada en relaciones de trabajo inestables y en un misero nivel de vida para los trabajadores.

Nos queda, por último, la vertiente oriental andina y la zona preamazónica de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; la cuenca del Amazonas, el altiplano de Mato Grosso y las regiones que constituyen el Brasil central; las provincias septentrionales del Paraguay y de la Argentina. En todas estas zonas, que comprenden más de la mitad del Continente sudamericano, no se ha desarrollado todavía, prácticamente, una agricultura estable.

La vida de la población indígena se basa en la simple utilización de los productos espontáneos. No obstante, la tierra está apropiada casi en su totalidad, y existe de hecho un vasto monopolio territorial, que constituye, frecuentemente, uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo de los programas que pretenden valorizar racionalmente estas regiones.

La realidad agraria ofrece aspectos de la mayor complejidad y constituye uno de los principales problemas de la política agraria mundial.

Tierras de inmigración, de aprovechamiento colonial, de intercambio de algunos productos tropicales, etc. Sudamérica no ha disfrutado de aquella difusión de la propiedad, de aquel fenómeno de expansión agrícola, de aquella unidad económica de todo su territorio, que ha caracterizado, en cambio, la evolución de los Estados Unidos. La población se ha concentrado y multiplicado en las zonas que ofrecían una inmediata posibilidad de vida y de trabajo, y al carecer de la fuerza o de la posibilidad de expansión ha surgido el típico contraste entre las grandes tierras disponibles y la patológica fragmentación territorial de los oasis cultivados. Las tierras en cultivo son, por consiguiente, aquellas que han ejercido una atracción suficiente sobre la iniciativa individual o las antiguas que fueron objeto de asentamiento de la población indígena. La población, escasa en el conjunto del territorio, contrasta con una densidad excepcional en estas zonas. Así ocurre tanto en los conglomerados urbanos como en los asentamientos agrícolas.

(33) Algunos autores, como Ramón FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ (*Economía agrícola y Reforma Agraria*, C. E. M. L. A., págs. 105 y siguientes), distinguen varias modalidades de latifundio:

a) *Latifundio económico*.—Fincas de superficie grande, mal explotadas, en las que concurren en forma desequilibrada los factores de producción, tierra, trabajo, capital y organización, de tal manera que la tierra es abundante; el capital, particularmente escaso; el trabajo que en ellas se aplica suele ser escaso, y deficiente la organización. Hay una definición, elegante por concisa, según la cual latifundio económico es «la gran propiedad con pequeña empresa». b) *Latifundio social*.—Consiste en la extensión desorbitada, excesivamente grande, de tierras en manos de una persona o una sola empresa; una forma de latifundio social consiste en el absentismo de los propietarios y en el hecho de estar la tierra en poder de los extranjeros. c) *Latifundio natural*.—En este supuesto, el cultivo extensivo no se practica solamente por falta de capacidad para una buena administración o por falta de capitales. A veces se realiza porque las posibilidades de intensificación son sumamente limitadas cuando las tierras son poco fértiles y se encuentran muy lejos de los mercados.

Otros autores consideran no tienen sentido las distinciones indicadas, ya que sostienen que el latifundio es un sistema económico-social; por lo tanto, es de su esencia la unidad indivisible de lo económico y social. Tal es el caso de Ramón LOSADA ALDANA («Concepción y características del latifundio», *Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Central de Venezuela, enero-junio 1964, págs. 50 y siguientes), quien piensa que «el latifundio podría concebirse como un sistema económico social, precapitalista, cuyas relaciones de producción se manifiestan en el contraste de la explotación extensiva del suelo y la explotación intensiva del hombre, y las cuales se corporizan en las formas de renta-trabajo, renta-producto y renta-dinero y en un obstáculo poderoso al desarrollo de las fuerzas productivas nacionales. Debemos pasar a la explicación de este concepto.

das, caracterizan Iberoamérica, hasta tal punto que en ellas se centran las medidas reformistas y a ellas se atribuyen los principales defectos de su estructura social.

El sistema latifundista es el resultado de un largo proceso evolutivo (34). Sus orígenes se remontan a los tiempos de la conquista y colonización, habiendo pervivido e incluso consolidado su situación de privilegio después de liberarse de la metrópoli. Los países iberoamericanos ven su independencia al propio tiempo que comprenden la defectuosa distribución de la propiedad y régimen de tenencia de la tierra. La sociedad que adquiere la independencia lleva dentro de sí residuos de estructuras feudales en el momento que la revolución burguesa y el liberalismo hacen su primer intento para acabar con las aristocráticas estructuras agrarias del occidente europeo.

Los caudillos de la independencia americana ponen pronto de manifiesto sus afanes renovadores y reformistas; los primeros intentos para mejorar la distribución de la tierra tropiezan pronto con obstáculos de tal entidad que harían inútil cualquier progreso en el campo social. Las «oligarquías» latifundistas pronto acceden al poder, y «tierra y poder» caminarán juntos durante muchos lustros, garantizando, por una parte, la inmunidad y respeto hacia la propiedad privada de los poderosos, y, por otra, el agigantamiento de los latifundios, en perjuicio de las tierras del Estado o de las comunidades indígenas.

Una de las características de la hacienda como institución es su poder político y la influencia de esta institución en la estructura de la sociedad iberoamericana. Las grandes unidades económicas constituyen una economía cerrada que prácticamente atiende a todas las necesidades de la población que vive en ella

a) Sistema económico-social. Recordemos que el sistema económico es un conjunto homogéneo de relaciones productivas. Precisamente, eso es el latifundio: una serie de relaciones productivas feudales, cuyo aspecto decisivo lo constituye la propiedad territorial correspondiente a ese tipo de relaciones y de lo cual se derivan los otros aspectos característicos del latifundio.

b) Sistema precapitalista. La ubicación histórica del latifundio resulta de gran interés, ya que ello nos permite conocer la perspectiva de su transformación.

De esta manera, se trata de una forma anterior al desarrollo capitalista, propia de la organización en cuyo seno se gesta y desarrolla la sociedad burguesa. Sin comprender eso, no podríamos entender que nuestros países han sufrido más por falta de desarrollo capitalista interno que por la presencia de éste. Sin comprenderlo, no podremos tampoco ver claramente que la superación del latifundio es una exigencia de carácter democrático burgués, y no socialista, como muy corrientemente se ha creído.»

(34) Esto es así no sólo en Iberoamérica, sino en todo el mundo. Para BANDINI (*Economía Agraria*, tomo I, Instituto de Estudios Agro-Sociales, 1964, pág. 241) «viene en gran manera determinado el latifundio por la persistencia, aun en nuestra época, de arcaicas ordenaciones y de concesiones que superan el derecho de propiedad, y se nos aparece en su constitución dominado por fuerzas extraeconómicas que conducen a la persistencia de la gran propiedad y que impiden, e históricamente han impedido siempre, el resurgir de clases agrarias más activas y emprendedoras».

de un modo primitivo. La hacienda comprende tierras de cultivo, de pastos y de bosque muy extensivamente explotados con una mano de obra estable en régimen prácticamente de servidumbre, a la que se paga fundamentalmente en especie y bajo un sistema de propiedad absentista, en donde el propietario no sólo no vive en la explotación, sino que muchas veces ni siquiera en el propio país, siendo realmente dirigida la hacienda por administradores o encargados.

La propiedad de la hacienda no cultiva, generalmente, toda la superficie, sino que se reserva las mejores tierras, las más frescas, de mejor calidad o de más fácil acceso. De esta forma garantiza una cosecha relativamente estable, con rendimientos unitarios medianos e incluso buenos. Las tierras más pobres se destinan a medieros, arrendatarios o peones. Se establecen de esta forma diversas modalidades de contratos agrarios, en los cuales la mano de obra vive en precario y asegura, por otra parte, el trabajo que necesita la hacienda para el cultivo de las tierras que se lleva directamente por el propietario. En algunas haciendas se llegan a satisfacer las necesidades de la población mediante la producción interna y el comercio a través de las llamadas «tiendas de raya», que son administradas por la propiedad y que constituyen, generalmente, la única fuente de abastecimiento de que disponen los peones.

Frecuentemente, las estructuras latifundísticas van asociadas a las del minifundio, bien en cuanto se refiere a la división de la explotación —como en los casos antes mencionados— bien en lo referente a la excesiva parcelación de la propiedad. Las grandes haciendas están a veces rodeadas de numerosos ranchos, chacras, huertas, hijuelas o sitios de donde obtienen mano de obra de temporada, contribuyendo así al mantenimiento del sistema. Los minifundios son insuficientes para absorber la capacidad normal de trabajo de la familia, lo cual significa que el campesino está subocupado parte del tiempo o tiene que buscar trabajo fuera de su explotación. En áreas geográficas en donde predomina el minifundio, los problemas de subempleo revisten caracteres de extremada gravedad y de difícil solución. La excesiva presión demográfica existente condiciona cualquier medida de carácter local agrario.

En los países tropicales la gran propiedad y la gran empresa se centran en la *economía de plantación*. La plantación se ha defi-

nido como la gran empresa agrícola tropical. Por requerir su explotación fuertes capitales, mucha mano de obra y amplias extensiones de tierra, la orientación productiva de las plantaciones se encamina hacia el comercio internacional, aplicándose dentro del mismo una tecnología agrícola avanzada y estableciéndose entre trabajadores y patronos no un régimen de tipo paternalista como en la gran hacienda, sino otro que corresponde al desarrollo capitalista de la agricultura o, por mejor decir, de la industria. Es frecuente en este tipo de economías la dirección centralizada en grandes compañías, muchas veces extranjeras, y la incidencia que esta dependencia puede tener dentro de la política general del país.

Las zonas de plantación requieren tierras de buena calidad inmediatas a puertos o a redes importantes de comunicación (35). La mano de obra que emplean generalmente es de color, especialmente aclimatados a las condiciones de tales regiones. Normalmente se montan en las inmediaciones de la plantación economías de subsistencia, es decir, tierras que permitan producir los alimentos que requiere la población que vive en la plantación, ya que las producciones en ellas obtenidas (banano, café, cacao, azúcar, etc.) no pueden proporcionar, por su especialización extrema, los alimentos que aquella población requiere, y, por otra parte, la mano de obra sólo es absorbida por la plantación en determinadas épocas del año. Todo ello quiere decir que junto a la economía de la plantación vive una población trabajadora flotante de muy bajo nivel de vida. Quizá por ello, según MYRDAL, el sistema de plantación es «la más reciente encarnación capitalista del feudalismo» (36).

Con independencia de los problemas de carácter político que las economías de plantaciones pueden crear en los pequeños países, la plantación presenta defectos que no radican en el sistema de producción, sino más bien en la desigual distribución de los ingresos, y en algunos casos en el injusto tratamiento a que está sometido el personal asalariado. En el capítulo que Edmundo FLORES dedica a la plantación (37), afirma que es «difícil hallar

(35) El transporte es factor decisivo en la economía de plantación, ya que asegura la salida del producto de una manera regular. En su importancia radica precisamente la fuerte posición de que gozan las compañías de transporte marítimo y aéreo en los países a cuya economía sirven.

(36) GUNNAR MYRDAL: *Solidaridad o desintegración: Tendencias actuales de las relaciones económicas internacionales en el mundo no soviético*, Fondo de Cultura Económica, México, 1956; pág. 240.

(37) *Tratado de Economía Agraria*, pág. 279.

un estudio cabal, sereno y objetivo sobre las plantaciones, pese a lo voluminoso de la literatura que trata este tema. Tal dificultad es explicable porque en la plantación convergen, se fusionan y agudizan algunos de los conflictos más pertinentes de nuestra civilización».

Otra forma típica de algunos de los países iberoamericanos son las *comunidades indígenas*, que fundamentalmente predominan en el altiplano andino (38). A veces las comunidades indígenas y el latifundio están íntimamente relacionados. Como ya se ha in-

(38) La moderna comunidad indígena peruana tiene su origen en el antiguo *ayllu* pre-hispánico. El *ayllu* pre-hispánico se basaba en tres conceptos comunitarios: una comunidad de sangre entre los comuneros o, si se quiere, una comunidad de parentesco; una comunidad de la tierra, y, por último, una comunidad de trabajo. Ni la conquista, ni la colonia, como tampoco la independencia, lograron romper con ninguna de estas tres formas comunales totalmente. Aunque ya en la colonia comenzaron a aparecer ciertos atisbos de la comunidad secundaria, como algunos derechos particulares sobre tierra otorgados por las autoridades coloniales a determinados comuneros, todavía quedaron restos de estas excepciones en lo que actualmente se conoce como «realeños» en el departamento de Ayacucho.

Con el transcurso del tiempo, y como consecuencia de acontecimientos de carácter económico y social, se logró una radical transformación, llegándose a una consolidación plena del tipo de comunidad secundaria, en la que aparece el dominio privado, reconociéndose su posesión y el derecho hereditario.

Del *ayllu* a la moderna comunidad indígena, que es muy distinta, hay un proceso en el cual pueden distinguirse tres principales etapas:

a) *Las reducciones de Toledo*.—La conquista hispana trajo consigo la instauración de numerosas instituciones, las que lograron una transformación completa del panorama social peruano. En el aspecto agrario, la más importante innovación fue la introducción de la encomienda, de origen medieval, base de la actual hacienda. Aunque siguió subsistiendo el *ayllu*, éste, ante el impacto cultural que representó la Conquista y posteriormente la Colonia, sufrió un proceso de cambios en su detrimento que todavía continúa.

Al virrey del Perú, Francisco de Toledo, se le deben, entre otras numerosas medidas legales, las relativas a la regulación de los *ayllus*, medidas que fueron trascendentales para su desarrollo futuro. Comprendiendo que una población rural dispersa, como era la preponderante en el Perú de aquel entonces, no era lo más adecuado para los fines de colonización, evangelización y organización virreinal, ordenó que se formasen núcleos urbanos en lugares adecuados. Así han nacido numerosos de los actuales pueblos peruanos; en la generalidad de los casos fueron dos o más *ayllus* los que se unificaron en un solo centro poblado; con esta sanción legal las comunidades han seguido existiendo durante el virreinato, casi todos con tierras de cultivos mermadas en su extensión, para dar lugar a la propiedad particular de la encomienda.

b) *Los Decretos de Bolívar*.—Durante la Colonia se instauró un tutelaje en favor de las comunidades indígenas, que funcionó con muchas imperfecciones, pero de cuya «buena fe» todos los investigadores están de acuerdo; la gran quiebra a esta situación vino con la Independencia y los famosos Decretos del Libertador Simón Bolívar, de 1824 y 1825, por los cuales se disolvían las comunidades indígenas, parcelándolas y transformando a los comuneros en propietarios; el Decreto de 1825 reconsideró un tanto medidas tan radicales, estableciendo que los comuneros sólo podrían enajenar sus tierras a partir de 1850. Estas leyes bolivarianas ponían fin al largo tutelaje colonial, siguiendo los cánones liberales de boga en la época; desde entonces el dilema, en cuanto al trato de las comunidades indígenas, es si es o no conveniente continuar con esta política paternalista. El Código Civil de 1852 (primer Gobierno del General Ramón Castilla) vino a ratificar los Decretos bolivarianos.

c) *Las Constituciones de 1920 y 1933*.—Casi un siglo de liberalismo había golpeado duramente a las comunidades, recortándolas más aún en sus terrenos; los únicos favorecidos con tales disposiciones fueron los latifundistas, quienes aprovecharon la desaparición del tutelaje para apropiarse de las tierras agrícolas de las comunidades con los pretextos más diferentes.

Estos hechos influyeron en los constituyentes de 1920 y 1933 para volver a imponer el tutelaje; también hay que tener en cuenta que se habían introducido en el país las ideas socialistas, las cuales aceptaban con simpatía la perduración de este tipo de comunidades, que las creían dentro del tipo de «comunidades primarias».

El Código Civil de 1939 (segundo Gobierno del General Oscar R. Benavides) no hizo sino confirmar la situación preponderante de este pensamiento; pero en la actualidad nuevamente se pone en tela de juicio la bondad del tutelaje y se orientan las comunidades hacia fórmulas de tipo cooperativo (texto de la conferencia pronunciada por don Pedro Ortiz Vergara sobre las Comunidades Indígenas del Perú, II Curso sobre «Desarrollo rural y reformas agrarias», I. E. A. S., 1965).

dicado anteriormente, el latifundio requiere mano de obra barata, que muchas veces se agrupa en comunidades próximas a la gran hacienda. De acuerdo con sus actuales características, las comunidades indígenas pueden clasificarse como una economía agrícola-ganadera a un nivel primitivo decadente, puesto que depende de técnicas rudimentarias que sólo excepcionalmente hacen uso de la energía mecánica. Estas características no se derivan tanto del medio ambiente como de la situación social, de bajísimo nivel de vida y, sobre todo, de fuerte densidad de población, que ejerce una presión cada vez mayor sobre unas tierras sometidas en gran parte por el cultivo a un proceso inexorable de empobrecimiento paulatino. Las comunidades indígenas se mantienen dentro de un círculo cerrado que dificulta su integración en la sociedad de la que deberían formar parte e impide la utilización adecuada de recursos que, de incorporarse a la economía general, podía servir para mejorar su propio nivel de vida.

Su situación geográfica hace difícil la integración de estas comunidades dentro de cualquier programa de desarrollo económico, resultando, por otra parte, difícil el traslado de estas poblaciones a otras regiones susceptibles de una agricultura más rica. En diferentes ocasiones se han comprobado los inconvenientes con que se tropieza al trasladar la población indígena de la zona del altiplano a zonas de mayor productividad y clima tropical. Se considera que las comunidades emigran ante la imposibilidad de seguir viviendo en sus tierras, pero nunca por una propensión a mejorar sus condiciones de vida.

Un programa de colonización, a base de la atracción de los habitantes del altiplano hacia las tierras bajas, requiere la inversión de capitales cuantiosos, carreteras, desmontes, roturaciones, saneamiento, construcción de nuevos poblados, etc.; es decir, movilización de toda la economía de países que cuentan con escasos recursos. Por su parte, la introducción gradual de mejoras en las zonas ya pobladas del altiplano puede hacerse a costos comparativamente reducidos. Las migraciones que ocurren actualmente no son más que un paliativo o válvula de escape que disminuye la presión demográfica en el altiplano, y su característica positiva es que sirven la finalidad de abrir brechas migratorias que seguramente se consolidarían una vez que los factores de atracción predominen.

Tradicionalmente el latifundio les ha robado sus tierras, las

ha rodeado e incluso ahogado, a pesar de las legislaciones promulgadas con sentido paternalista por distintos Gobiernos para protegerlas.

Importantes superficies del territorio de Iberoamérica pertenecen al Estado. De ahí la importancia que dentro de todo proceso de desarrollo del país han tenido tradicionalmente las llamadas colonizaciones espontáneas o dirigidas. Desgraciadamente, a pesar de tener una gran importancia las tierras fiscales, «no pueden, salvo casos limitados, ofrecer una válvula de escape adecuada que haga innecesaria la reorganización drástica de las actuales estructuras agrarias de Iberoamérica» (39). Las áreas que pertenecen al Estado es cierto que podrían utilizarse sobre la base de grandes programas de colonización y distribución de las superficies en la actualidad prácticamente improductivas, pero también es verdad que en muchos países iberoamericanos se está todavía muy lejos de cultivar adecuadamente las tierras de propiedad privada. El porcentaje de tierras labradas sobre el total susceptible de laboreo es realmente bajo. Por otra parte, la mala administración, el incumplimiento, muchas veces, de las disposiciones legales relativas a la adjudicación y venta de las tierras por parte de los Gobiernos, así como los engorrosos y lentos trámites para entrar en posesión de un nuevo lote de terreno, hace que en algunos países se llegue a afirmar en documentos oficiales (40) que, «tal como ha venido conduciéndose la política colonizadora del país, lejos de servir de un valioso coadyuvante para resolver los problemas de tenencia de la tierra, como factor de reubicación de los excedentes de la población agrícola en zonas de fuerte presión, está proliferando y consolidando los defectos estructurales, que en gran parte son debidos a las viejas posesiones, que consideran a las tierras como patrimonio de acaparamiento y especulación y que, en su mayor parte, se las explota en forma ausentista e indiscriminada, sin constituir un verdadero factor de beneficio social, cuya renta se distribuya en forma equitativa y conveniente entre quienes realmente intervienen con su esfuerzo en el proceso productivo».

Ello no obstante, las tierras baldías propiedad del Estado pueden y deben constituir, a través de un adecuado sistema de denuncia y adjudicación, la «nueva frontera» en donde puedan asen-

(39) SOLON BARBACLOUGH: *Lo que implica una Reforma Agraria*. Primer Curso intensivo de capacitación de profesionales en Reforma Agraria. I. C. I. R. A., 1965.

(40) *Reforma a la estructura de tenencia de la tierra y expansión de la frontera agrícola*. Libro Quinto. Plan General de Desarrollo Económico y Social. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Quito (Ecuador); págs. 101 y 102.

tarse como propietarios gran parte de los incrementos demográficos que tanto alarman en muchos países iberoamericanos.

CORRECCIÓN DE LOS DEFECTOS ESTRUCTURALES.

La mayoría de los casos descritos anteriormente pueden considerarse como formas «patológicas» o «anómalas» del régimen de propiedad y tenencia de la tierra, ya se considere ésta desde el punto de vista económico o social. Resulta, por tanto, justificable la actuación por parte del poder político, a través de medidas coactivas para corregir esta defectuosa concepción de la propiedad de la empresa agraria (41). Las fuerzas espontáneas que actúan en todo proceso de desarrollo no serían en ningún caso suficientes para salvar los obstáculos derivados de esta situación que, de hecho, domina en extensas superficies del continente iberoamericano.

Resulta necesaria la actuación a través de medidas coactivas que modifiquen las actuales estructuras agrarias hacia formas socialmente más justas y económicamente más productivas. Ahora bien, admitida la necesidad de una Reforma Agraria, es fundamental pensar además en otros muchos aspectos (financiación, constitucionalidad de la reforma, administración de la reforma, etcétera) que pueden ser fundamentales para el buen planteamiento de la misma, en los que, a nuestro juicio, revisten mayor interés y de los cuales depende la posibilidad de llevar adelante la reforma y la consecución de unas estructuras adecuadas. Nos referimos al sistema expropiatorio y a los tipos de unidades productivas que van a fomentarse.

Para constituir estructuras agrarias modernas y eficaces, al pro-

(41) En la constitución conciliar «sobre la Iglesia en el mundo actual» del Concilio Vaticano II se comentan los problemas relativos al «acceso a la propiedad y dominio de los bienes», recogiendo expresiones y conceptos que encajan perfectamente dentro del mundo iberoamericano. «En muchos países económicamente menos desarrollados existen posesiones rurales amplias y aun extensísimas mediocrementemente cultivadas o reservadas sin cultivo para especular con ellas, mientras la mayor parte de la población carece de tierras o posee sólo parcelas irrisorias, y el desarrollo de la producción agrícola presenta caracteres de máxima urgencia. No raras veces los braceros, o los arrendatarios de alguna parte de esas posesiones, reciben un salario o beneficio indigno del hombre, carecen de alojamiento decente y son explotados por los intermediarios. Viven en la más absoluta inseguridad, y es tal su situación de inferioridad personal que apenas tienen ocasión de actuar libre y responsablemente, de promover su nivel de vida y de participar en la vida social y política. Se imponen, pues, reformas que tengan por fin, según los casos, el aumento de la seguridad en el empleo, la mejora de las condiciones laborales, el aumento de las remuneraciones, el estímulo para la iniciativa en el trabajo; más todavía, el reparto de las propiedades insuficientemente cultivadas a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer. En este caso, deben asegurárseles los elementos y servicios indispensables, en particular los medios de educación, y las posibilidades que ofrece una sana ordenación de tipo cooperativo. Siempre que el bien común exija una expropiación debe valorarse la indemnización según equidad, teniendo en cuenta todo el conjunto de circunstancias.»

pio tiempo que socialmente justas, pueden tomarse muchos caminos. La eliminación del régimen territorial imperante de las estructuras agrarias parasitarias puede alcanzarse mediante la expropiación de las tierras de los actuales propietarios o mediante su expropiación por causa de interés social en sus diferentes grados y matices. A través de estas medidas puede perseguirse la creación de lotes familiares de explotación o granjas colectivas propiedad del Estado. De todo ello hay experiencias en Iberoamérica.

Las reformas impuestas mediante un proceso revolucionario han prestado, en general, poca atención al problema expropiatorio, es decir, a la financiación de la reforma. Según el punto de vista de Edmundo FLORES, para que una reforma sea eficaz, «la tierra productiva debe ser tomada *sin compensación inmediata*. La compra al precio del mercado —en lugar de la expropiación— de la tierra, no representa una reforma agraria, sino una simple transacción inmobiliaria. Cuando los propietarios reciben una indemnización en efectivo, sólo se aprecia un efecto de redistribución de los ingresos si aquélla es inferior a los precios corrientes del mercado. Si el Gobierno paga en bonos a los grandes terratenientes, también nos hallamos en presencia de una redistribución de los ingresos, puesto que en realidad esto equivale a obligar a los terratenientes a prestar dinero al Gobierno por una suma aproximadamente igual a la del precio de la tierra» (42).

La experiencia de Méjico muestra cómo puede realizarse una reforma dilatando para siempre el problema de las indemnizaciones. En el célebre artículo 27 de la Constitución mejicana se afirma que «el precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones sobre esta base, aumentándolas con un 10 por 100». Sin embargo, la indemnización no procede cuando se trata de tierras que hayan sido de los ejidos de los pueblos que son imprescriptibles, o bien tierras comunales enajenadas por quienes no fueron propietarios y no estén prescritas.

Para aplicar estos preceptos, en 1920 se promulga la Ley de

(42) Edmundo FLORES: «La economía de la Reforma Agraria», *Revista Internacional del Trabajo*, O. I. T., Ginebra, vol. 72, núm. 1, julio 1965.

la Deuda Agraria y las disposiciones reglamentarias subsiguientes, por las que se arbitran los medios legales financieros para llevar a cabo el pago de las tierras. Sin embargo, únicamente fueron indemnizados 170 reclamantes nacionales, que presentaron 381 reclamaciones por la expropiación de una superficie de unas 225.000 hectáreas, lo que equivale al 1,55 por 100 del total de los 40.000.000 de hectáreas distribuidas hasta hace pocos años. Como se afirma, ante la disyuntiva de pagar las tierras o satisfacer la demanda creciente de obras y servicios públicos, el Estado optó por lo segundo, y dejó «que el problema de indemnizar se hundiera en la ciénaga de la inacción burocrática, como en efecto aconteció» (43).

Procedimientos confiscatorios de análogo planteamiento y resultado se han aplicado en otros países en donde la Reforma Agraria se ha impuesto como una medida de carácter revolucionario. Tal es el caso de las reformas agrarias de Bolivia y Cuba. No en balde la boliviana, impuesta en 1953 por el Decreto del Gobierno Revolucionario núm. 3.464, no es sino «una adaptación un tanto apresurada, en Bolivia, del artículo 27 de la Constitución mejicana» (44); en cuanto a la cubana, de 1959, es sobradamente conocida su desviación marxista y carácter confiscativo. Según el artículo 29 de la Ley, se reconoce el «derecho constitucional de los propietarios afectados a percibir una indemnización por los bienes expropiados. Dicha indemnización será fijada teniendo en cuenta el valor en venta de las fincas que aparezcan en las declaraciones del amillaramiento municipal». Según los términos de la Ley, los propietarios afectados deben recibir bonos de la Reforma Agraria amortizables en dilatados períodos de tiempo y a bajos intereses.

Aunque en las leyes se reconoce la posibilidad de indemnización al propietario, la verdad es que no queda garantizada la financiación del proceso de reforma, aunque se reconozca o se indique la necesidad de incluir en los correspondientes presupuestos las partidas para obtener el pago de intereses, amortización y gastos de la emisión de los bonos.

En las modernas leyes de Reforma Agraria de los países iberoamericanos, y que responden a una cierta unidad de principios, como es el caso de Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador y Brasil,

(43) Edmundo FLORES: *Tratado de Economía*, pág. 328.

(44) Ricardo CARRERA: «El Derecho agrario en las leyes de Reforma Agraria en América Latina», *REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES*.

las tierras afectadas por las leyes son aquellas que no cumplen su «función social». Quedan afectadas las fincas que rebasan límites establecidos, según las diferentes regiones del país o según el grado de capitalización de las empresas, además de las tierras abandonadas e incultas, las de determinadas instituciones y las del Estado. Como norma general, se toma como base para la expropiación las valoraciones catastrales, aunque en algunas leyes se consideran otros sistemas de valoración. Salvo en casos excepcionales, el precio de la expropiación se paga en bonos de distinta categoría (tipos de interés y vencimiento), en razón de las características de las fincas expropiadas. Resulta excepcional el caso de Venezuela, en el que los pagos de las tierras se realizan al contado hasta los 30.000 bolívares primeros, pagándose en bonos las cifras que rebasen la expresada cantidad.

Así como existen opiniones en favor de la adquisición de las tierras sin compensación inmediata, con bajas valoraciones y pago dilatado, hasta el punto de constituir en la práctica una excepción la indemnización para la expropiación de las tierras, existen también otras opiniones razonadas (45) según las cuales las indemnizaciones a los propietarios que hayan sido expropiados por exceso de los límites prefijados deben pagarse, en una pequeña parte, en efectivo, y el resto, en bonos. Estos bonos podrían ser redimidos de inmediato cuando el valor se destine a la inversión en industrias nuevas o necesarias.

De cualquier forma, y por cuanto hemos indicado anteriormente, el criterio para la expropiación de las tierras es fundamental al plantearse una reforma. Se comprende que el problema de la financiación de las reformas agrarias en Iberoamérica, al igual que en cualquier país, es uno de los aspectos más graves con los cuales se tropieza para corregir los defectos estructurales existentes y asegurar una justa redistribución de las tierras. Por otra parte, la influencia de las oligarquías territoriales sobre los Gobiernos es muchas veces de tal entidad que los fracasos de las leyes agrarias se explican muchas veces por la dificultad que presenta el acometer un proceso reformador mediante indemnizaciones satisfactorias para los grupos expropiados y que, al propio tiempo, lo permitan los recursos económicos del país. Lo lamentable de todo ello es que la defensa de los intereses particulares

(45) Ramón FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ: Opus cit., pág. 147.

de los terratenientes puede llevar al fracaso cualquier intento de reforma que no venga de la mano de procesos revolucionarios.

LOS TIPOS DE UNIDADES DE EXPLOTACIÓN Y DE REFORMA.

Como ya se ha indicado anteriormente, uno de los puntos fundamentales de cualquier Reforma Agraria es el tipo de explotación agrícola que se propugna y hacia el cual deben conducir las distintas medidas que integran el programa reformador. Las tierras afectadas, es decir, las expropiadas a particulares o instituciones, así como las procedentes de tierras baldías o fiscales, han de dedicarse a la constitución de unidades de producción que sustituyan eficazmente (46) las defectuosas estructuras agrarias que con la reforma se pretenden corregir.

Es evidente que la reforma no debe promover ni crear tipos de explotación que lleguen a constituir en su día un freno para el desarrollo económico del país. Encontrar tipos de explotación «capaces de entender, recibir y aplicar la técnica moderna. Si las explotaciones no son lo que deben ser, o si los agricultores de las mismas no superan los niveles primitivos de conocimiento y de capacidad humana, todos los esfuerzos de la propaganda de la ciencia y de la investigación serán inútiles completamente» (47).

Vaya por delante nuestra creencia de que el problema de planteamiento de los tipos de explotación no tiene, ni para todos los países ni aun dentro de un mismo país, una solución única. La realidad agraria de cada país, las relaciones entre la población y recursos, la diversificación de las diferentes zonas, el grado de industrialización alcanzado, son algunos de los factores, aparte de los de carácter político, que pueden contribuir a despejar la incógnita de la ecuación reformadora. No somos de aquellos que sólo ven soluciones únicas dentro de patrones preconcebidos; creemos que lo que debe siempre procurarse es buscar fórmulas flexibles que permitan la adaptación de las estructuras agrarias

(46) Aunque quizá, por sabido, resulte innecesario, no está de más recordar la multitud de acciones que hay que acometer dentro de un proceso de reforma para conseguir el éxito de la misma (mejoras territoriales, viviendas y servicios públicos, educación del agricultor, crédito agrícola, problemas de comercialización de productos, etc.). Por ello, afirma BANDINI (*Economía Agraria* pág. 242): «Lo que a todas luces es evidente es que la transformación agraria y social para hacer desaparecer el latifundio no es nada fácil, y es ingenuo creer que pueda lograrse mediante una simple subdivisión de las tierras entre los campesinos, incapaces de adoptar otra actitud que la de esquilmar las tierras que reciben.»

(47) Mario BANDINI: *El perfeccionamiento del cultivo y la elevación del rendimiento*, Congreso Mundial F. A. O., Washington, 1963.

a la coyuntura económica y social del país. Sin embargo, lo que sí es una regla general es que las estructuras modernas, eficaces y justas, habrán de basarse en la estabilidad social de los campesinos, en la perfecta reglamentación de las relaciones laborales, en la seguridad social y en fórmulas contractuales que no reduzcan a los cultivadores a la condición de siervos, eliminándose todas las formas «feudatarias» que siguen todavía en vigencia en muchos países iberoamericanos.

No solamente en Iberoamérica, sino también en la mayor parte del mundo, cabe distinguir tres grandes tendencias en la modificación de las estructuras agrarias a través de medidas coactivas del poder político:

1.^a Unidad familiar de explotación. Propiedad del agricultor, apoyada en sistemas adecuados de crédito y asistencia técnica.

2.^a Variadas formas de cooperativa o sistemas comunales en los cuales los recursos y los procesos de producción se encuentran bajo el control y con las limitaciones impuestas por la legislación o costumbre que las regula.

3.^a Fincas estatales, o sea empresas con planificación y administración central.

A lo largo del pasado siglo, pero sobre todo en su última mitad, se ha asistido a un proceso de afianzamiento de la explotación campesina, con claro predominio de las explotaciones de tipo familiar. Este proceso adquiere a veces carácter masivo: las clases campesinas acceden a la propiedad, en contraste con la situación del proletariado industrial en las ciudades. Como denominador común de la política agraria de los países occidentales se observa una protección creciente al establecimiento y mejor desarrollo de las explotaciones campesinas familiares.

En la mayor parte de las leyes recientes de Reforma Agraria de los países iberoamericanos se señala, con extraordinaria fuerza, la idea de la explotación familiar, que constituye, por así decirlo, el *leit motif* de la reforma. En las llamadas reformas integrales, o reformas que precedieron o que han surgido como consecuencia de los Acuerdos de Punta del Este (48), se persigue la

(48) Apartado 6 del Título I de la Carta de Punta del Este: «Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de Reforma Agraria Integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen latifundista y minifundista por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, 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.»

constitución de unidades agrícolas familiares, cuya determinación y características varían según las diferentes zonas.

Los principios inspiradores de estas reformas recogen prácticamente las orientaciones del artículo 1.º de la Ley de 5 de marzo de 1960, de Venezuela, que tiene indudables puntos comunes con el artículo 6.º de los acuerdos establecidos en la Alianza del Progreso. Dicho artículo dice: «La presente Ley tiene por objeto la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo, a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.»

El espíritu de la Ley de Reforma Agraria de Venezuela establece la tenencia de la tierra por parte del campesino, para alcanzar su liberación económica. La tierra —se afirma en la Ley— debe ser de quien la trabaja. Por ello, al concretarse los puntos esenciales de la reforma, nada más lógico que el campesino llegue a ser dueño de su tierra. «Una reforma justa no busca eliminar la propiedad privada sobre la tierra, sino democratizarla, hacerla asequible a todos los que viven de trabajarla. La finalidad de la Reforma Agraria es la estabilización firme y definitiva de la familia campesina en la parcela que se le otorgue» (49).

Con las naturales diferencias entre unas y otras leyes, adaptadas a la estructura económica y social de cada país, se mantiene para los textos legislativos de los indicados anteriormente el derecho a la tierra del campesino, es decir, el criterio de constituir unidades de tipo familiar (50). La determinación del tamaño de

(49) *Reforma Agraria en Venezuela. Una Revolución dentro de la Ley*, I. A. N., Caracas, 1954; pág. 61.

(50) En la mayor parte de los textos de las restantes leyes promulgadas a raíz de la Carta de Punta del Este se señala como uno de los objetivos, aunque no el único, el de la constitución de unidades agrícolas familiares.

La Ley de Reforma Agraria y Colonización del Ecuador, de 23 de julio de 1964 (Decreto Supremo núm. 1.480), en su artículo 41, define lo que debe entenderse por unidad agrícola familiar. Se entiende por unidad agrícola familiar la que por su extensión, conforme a la naturaleza de la zona, sea suficiente para que, explotada en condiciones de razonable eficiencia, mediante el trabajo del propietario y su familia, sea capaz de suministrar ingresos adecuados para su sostenimiento, para el pago de las deudas originadas en la compra, aprovechamiento de la tierra y para el progresivo mejoramiento de la explotación, la vivienda y el nivel de vida. El trabajo familiar puede ser complementado con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de labor agrícola, si la natu-

la explotación se fija en razón de que sea suficiente para que pueda ser explotada directamente por el agricultor y su familia y proporcione a ésta el nivel de ingresos necesario para su sostenimiento. A las unidades que se creen se les prohíbe la división por bajo del límite establecido, siendo, en general, intransferibles, salvo cesión o autorización del Organismo encargado de la reforma.

Si bien desde el punto de vista social ha existido, y aún existe, unidad de criterio para mostrar las ventajas de la explotación familiar, no sucede lo mismo desde el punto de vista económico. En la actualidad, no se considera posible el mantenimiento a la larga de explotaciones agrícolas sólo mediante disposiciones protectoras emanadas del Estado. La política agraria fija en estos últimos años su atención en las explotaciones familiares, en tanto éstas son económicamente viables. Por otra parte, el progreso técnico y el empleo cada vez mayor de máquinas agrícolas de gran rendimiento hacen pensar en nuevos tipos de explotación, no de carácter individual, sino asociativo. Cada vez van cobrando mayor

raleza de la explotación así lo requiere, o con la ayuda mutua que los agricultores acostumbran prestarse para determinadas tareas». El artículo 42 prohíbe los fraccionamientos de predios rústicos de modo que resulten superficies inferiores a la unidad agrícola familiar establecida. Por otra parte, al tratar de las transferencias de la tierra en el artículo 45, se dice que el objetivo de la adquisición de las tierras es «la formación de unidades económicas de tamaño adecuado, individuales o colectivas, que promuevan una más alta inversión y una mayor eficiencia productiva, a través de mejores técnicas, y que permitan la obtención de ingresos suficientes a sus adjudicatarios».

De modo análogo se expresa la Ley 15.037 de Reforma Agraria del Perú, de 21 de mayo de 1964. En su artículo 95 se dice que «cuando las adjudicaciones sean hechas a personas naturales, el asentamiento de los adjudicatarios se realizará en unidades agrícolas familiares. Por excepción, y sólo en los casos en que las tierras estuvieran ocupadas por feudatarios o pequeños arrendatarios, podrán constituirse unidades agrícolas mínimas, si es que la renta proveniente del trabajo de éstas tiene carácter complementario de otros ingresos».

En los casos de colonización de nuevas tierras, el Instituto tiene la facultad de efectuar adjudicaciones a personas naturales que permitan la constitución de medianas empresas agrícolas o ganaderas. La superficie de estas unidades no podrá exceder del décuplo de la determinada para las unidades agrícolas familiares.

En la Ley 135 de 1961 sobre la Reforma Social Agraria en Colombia, se indica en el artículo 80 que, salvo casos excepcionales, las propiedades que por compra o expropiación adquiera el Instituto, sólo podrán dedicarse a los fines siguientes: a) a constituir unidades agrícolas familiares y unidades de explotación cooperativa; b) a realizar concentraciones parcelarias; c) a establecer los servicios públicos necesarios para la respectiva zona, lo mismo que granjas de demostración o experimentación, estaciones de maquinaria agrícola, escuelas, industrias agrícolas, almacenamientos, locales para las cooperativas agrícolas, unidades de acción rural y tierras comunales de pastoreo, y d) a ampliar la zona urbana municipal.

Los objetivos que se señalan en el Estatuto de la Tierra tienden a establecer un sistema de relaciones entre el hombre, la propiedad y el uso de la tierra, capaz de promover la justicia social, el progreso y el bienestar del trabajador rural y el desenvolvimiento económico del país con una gradual extinción del minifundio y latifundio. En su artículo 24 se afirma que las tierras expropiadas para los fines de la Reforma Agraria podrán ser distribuidas: a) bajo forma de propiedad familiar, según las normas aprobadas por el I. B. R. A.; b) a los agricultores cuyas propiedades sean insuficientes para el sostenimiento propio y de su familia; c) para la formación de agrupaciones destinadas a la explotación agrícola-pecuaria o agrícola-industrial por asociación de agricultores organizados bajo régimen cooperativo; d) para fines de realización, a cargo del Poder Político, de actividades de formación profesional, de investigación, experimentación, asistencia técnica y organización de colonias escolares; e) para fines de repoblación forestal o conservación de reservas forestales, a cargo de la unión de los Estados.

importancia las fórmulas asociativas o cooperativas, con el fin de salvar los inconvenientes derivados del tamaño insuficiente de gran número de explotaciones existentes y de conseguir una mayor fuerza contractual en el mercado. Es, además, por esta vía asociativa cómo las explotaciones familiares tratan de reforzar su posición y salvaguardar en parte su independencia mercantil.

Por ello, aunque las citadas leyes se orientan hacia la explotación familiar, también se fomenta en determinados casos la constitución de cooperativas de producción (51). Existe una tendencia de tratar de resolver los problemas de las comunidades indígenas, pretendiendo conservar el espíritu comunitario que todavía alienta en ellas, si bien configurándolas en un marco más moderno inspirado en principios cooperativistas.

Sin embargo, lo cierto es que cuanto puede hacerse con las comunidades indígenas para convertirlas en auténticas cooperativas de producción está todavía por iniciarse. Han de vencerse obstáculos enormes, como los derivados del bajo nivel cultural de la masa campesina, que dificulta la intervención activa en su promoción y desarrollo. Por ello, aunque esto sea una tendencia, la realidad es que aun en los países que tienen más experiencia en este campo todavía está en vías de ensayo la transición de las comunidades hacia las cooperativas.

Como es sabido, la Reforma Agraria mejicana ha dado como producto el «ejido», que, en su conjunto, ocupa el 45 por 100 de la superficie productiva y el mismo porcentaje de la superficie cultivada del país. La importancia de esta institución se comprende al considerar que los ejidatarios representan el 65 por 100 de la población rural y el 35 por 100 de la total. Según datos estadísticos recientes, el 34 por 100 de los ejidatarios disponen de 1,4 hectáreas, y el 42,1 por 100, de 4 a 10 hectáreas.

(51) En la Ley de Bases para la Reforma Agraria peruana (Decreto Ley 14.238), dictada en noviembre de 1962, en su base treceava, y la actual Ley de Reforma Agraria (15.037), en su artículo 128, se pronuncia en favor de la organización cooperativa dentro de las comunidades indígenas. Se afirma que el Instituto de Reforma y Promoción Agraria impulsará, por todos los medios a su alcance, la organización cooperativa de las comunidades indígenas y su desarrollo técnico, económico, social y cultural. En el artículo 129 se dispone que «las adjudicaciones de tierras a las Comunidades se harán con la condición expresa de que en ningún caso podrán transferirse el dominio directo a sus comuneros o a terceros. Los comuneros sólo podrán tener individualmente el uso de la tierra dentro de los sistemas compatibles con la organización comunal o cooperativa. Los terrenos destinados a pastizales, las aguas y los bosques serán de uso común, en beneficio de la Comunidad y de todos sus miembros».

Como ya se ha visto anteriormente (nota 50), las Leyes de Colombia, Brasil y Ecuador también señalan como objetivo la formación de agrupaciones o unidades de explotación cooperativa para el cultivo en común de las tierras y la transformación de los productos agropecuarios. La verdad es que, salvo algunas cooperativas de crédito promovidas por la iniciativa privada, el balance actual en este sentido es poco significativo.

El análisis del «ejido» tiene extraordinario interés desde el punto de vista social y económico, ya que, indudablemente, en este tipo de explotación existe una serie de limitaciones y obstáculos que hacen difícil el aumento de la productividad y la mejora del nivel de vida de los ejidatarios. Según Ramón FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ, el «ejido» está en crisis, debido, fundamentalmente, al paternalismo del Estado, que lo ha convertido en una forma subsidiaria de trabajo de la tierra. El «ejido» establece un vínculo excesivamente rígido entre el hombre y la tierra, lo que origina graves inconvenientes. La falta de titularidad de la parcela desanima cualquier inversión y produce una descapitalización del campo. Por otra parte, también se pone de manifiesto la carencia de servicios complementarios para el adjudicatario (extensión agrícola y crédito, si bien este último se ha pretendido solucionarlo mediante la creación del Banco Ejidal).

En un estudio llevado a cabo por MENDIETA Y NÚÑEZ (52) se justifica el sistema ejidal desde el punto de vista social y político, ya que «los propios campesinos se mantienen unidos alrededor de los intereses que representa el ejido y participan activamente en la política local y nacional».

La circunstancia de que algunos países iberoamericanos han promovido leyes de Reforma Agraria en momentos en que, indudablemente, no habían acabado de recorrer el proceso que va del desmoronamiento de la gran propiedad, de las explotaciones de tipo señorial, al establecimiento de explotaciones familiares campesinas, autónomas e independientes, junto con otras circunstancias de carácter político, ha hecho que adoptasen nuevos tipos de

(52) En el estudio realizado por Lucio MENDIETA Y NÚÑEZ sobre *Efectos sociales de la Reforma Agraria en tres comunidades ejidales de la República Mexicana* (México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1960), se recogen las siguientes conclusiones:

«1. El jornalero de ayer se ha convertido en un agricultor independiente, se ha liberado del yugo despótico del terrateniente y ha adquirido una nueva actitud frente a la vida.

2. Su situación económica ha mejorado considerablemente. Mientras que como trabajador solía ganar un sueldo equivalente a unos 0,10 a 0,15 dólares por doce horas de trabajo al día, en el ejido de Mixquihuala su ingreso en 1956 se elevaba, por lo regular, a unos 3,25 dólares por día de trabajo, o sea a 810 dólares por año. Sin embargo, en Guclavía, zona en la cual las parcelas de los agricultores son demasiado pequeñas, el ingreso medio por día de trabajo ascendía a sólo 0,52 dólares (o sea 130 dólares por año).

3. La situación de la vivienda ha mejorado considerablemente. El agricultor posee su propia casa y no puede ser desahuciado como antes, cuando construía su vivienda en la finca del terrateniente.

4. El número de personas que saben leer y escribir ha aumentado, y la proporción de analfabetos, aunque todavía es elevada, ha descendido de un promedio de 88-92 por 100 en el decenio de 1930, antes de la reforma, a un 45 por 100 en el año de la investigación.

5. En todos los casos, sea que el campesino posea o no una parcela de tamaño adecuado, la Reforma Agraria está realizando una verdadera revolución social en las zonas rurales del país, porque los propios campesinos se mantienen unidos alrededor de los intereses que representa el ejido y participan activamente en la política local y nacional. Esta situación ha creado en ellos una nueva fuerza de carácter político, gracias a la cual podrán conseguir otros beneficios en lo futuro.»

unidades de producción hasta la fecha inéditos dentro del continente americano.

En la Ley de Reforma Agraria cubana se pone de manifiesto el deseo de mantener indivisas una serie de grandes explotaciones existentes (latifundios cañeros, ganaderos y arroceros), al propio tiempo que se pretende dar acceso a la propiedad a una serie de colonos, subcolonos y arrendatarios, cultivadores de tierras cuya extensión no exceda del mínimo vital señalado en dicha Ley. Sin embargo, esta segunda vía queda pronto abandonada, poniéndose el mayor esfuerzo de la reforma en la creación de las zonas de desarrollo agrario, hacia las cuales se canalizan los recursos del Instituto Nacional de Reforma Agraria y en las que quedan bajo el control directo de dicho organismo grandes fincas. Los latifundios ganaderos y las grandes explotaciones de arroz pasan a ser llevados en administración directa por el citado Instituto. También se señala como objetivo de la Reforma Agraria cubana el fomento de las cooperativas que organice el propio Instituto Nacional de Reforma Agraria, para cuya constitución se movilizarán todos los fondos necesarios, facilitándoseles créditos a largo plazo, los cuales serán amortizados con un interés mínimo.

En 1961 se realizó, sin embargo, un cambio importante en la orientación de la Reforma Agraria cubana, liquidándose las cooperativas existentes —excepto las cañeras— e integrándolas, en unión de las fincas de administración directa, en un nuevo tipo de unidad, que se denominó «granja del pueblo». Por otra parte, se inició la política de agrupar a todos los pequeños campesinos individuales en la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños.

Las «granjas del pueblo» son fincas estatales, propiedad de la nación, constituidas sobre la base de los antiguos latifundios ganaderos y arroceros, además de otros tipos de fincas intervenidos por el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Aparece, pues, en Iberoamérica, la concepción teórica de una economía socialista-marxista en su forma superior de producción: la gran empresa colectiva del Estado. Un nuevo tipo de explotación agraria se abre paso en el continente americano.

CONSIDERACIONES FINALES.

Por primera vez en Iberoamérica se enfrentan dentro del marco

de la agricultura dos unidades productivas tan antagónicas como la familiar y la colectiva. Por primera vez la granja del pueblo, la explotación colectiva de sabor netamente marxista, se introduce en el nuevo continente y se aplica dentro de un nuevo marco para los teóricos del socialismo: la economía de plantación.

Dentro de los procesos reformistas iberoamericanos no marxistas se pretende fomentar, además de la explotación familiar, otras unidades de producción de tipo cooperativo o comunal, con las que se busca recoger las ventajas de la gran unidad de producción sin que por ello sea necesario arbitrar fórmulas colectivas. Es fundamental, en este aspecto, encontrar soluciones basadas en la tradición y en las necesidades actuales de la agricultura que permitan conseguir un alto nivel de eficiencia y de cohesión social, ya que tales sistemas se prevé pueden jugar un papel muy importante en el desarrollo que se espera para la agricultura en el futuro.

Cuando en todo el mundo se está tratando de encontrar diversas fórmulas para promover la llamada agricultura de grupo, parece conveniente tenerlo presente al plantear medidas reformistas para evitar el quedarse corto en los objetivos, lo cual puede condicionar el progreso de la agricultura en los próximos años. Por otra parte, la exigencia de buscar la necesaria integración de las políticas de Reforma Agraria en los procesos de desarrollo económico aconseja mantener muy flexibles todas las formas de tenencia de la tierra, ya que los sistemas de estructura rígida han demostrado ser uno de los mayores obstáculos para el desarrollo.

El ejemplo de la Reforma Agraria cubana, al crear explotaciones colectivas apoyadas en antiguos latifundios y plantaciones, ha ejercido y ejercerá, sin duda alguna, una influencia muy destacada en todos los países americanos. No parece oportuno analizar las ventajas e inconvenientes que desde el punto de vista económico —ya que damos por descontado el desfavorable balance político— presentan estas formas colectivas. Somos de la opinión «que el mito de que la granja del pueblo, por ser una gran empresa del Estado en una economía socialista es una *fórmula superior de producción*, se verá seriamente desmentido en la realidad concreta de la situación cubana» (53). Pero, aun esperando que esto sea así, no dejamos de reconocer el señuelo que tal tipo

(53) Jacques CHONCHOL: «Análisis de la Reforma Agraria cubana», *Trimestre Económico*, México, enero-marzo 1963; pág. 126.

de unidad productiva puede ejercer en aquellos economistas y técnicos que confían excesivamente en las «economías de escala». Las aparentes ventajas derivadas de la posibilidad de una financiación por parte del Estado y de un desarrollo de la producción hacia aquellos artículos más aconsejables para el abastecimiento del pueblo cubano, se ven contrarrestados por el alto coste de la solución colectiva y las dificultades derivadas de la explotación de fincas de gran tamaño (de 5.000, 15.000 ó 30.000 hectáreas), que imposibilitan, al menos en los actuales momentos, una administración eficiente. Ello sin contar con la falta de estímulos e incentivos para el progreso, según se ha puesto de manifiesto en el mundo al tratar de llevar a la agricultura los principios marxistas. «Probablemente, ningún otro error teórico ha sido refutado por los acontecimientos históricos tan rápida y categóricamente como la Ley marxista de la concentración en agricultura» (54). Prueba de ello es la tendencia que se aprecia en los propios países socialistas a suavizar las fórmulas de colectivización de la agricultura buscando otras de colectivización inferior e incompleta.

La atenta y desapasionada observación del caso cubano permitirá a los restantes países iberoamericanos conocer en su propio medio una experiencia que, aunque ya contrastada en el mundo entero, tiene, cuando menos, la virtud de servir de estímulo para buscar fórmulas nuevas que sustituyan a estructuras agrarias socialmente injustas y económicamente ineficaces. En esta búsqueda de soluciones hay que desentenderse también de toda acción encaminada a servir de propaganda o difusión de determinadas fórmulas válidas para otros países de alto nivel de desarrollo y que no responden ni a la tradición cultural ni al conocimiento de sus propias instituciones. Lo primero es conocer la realidad agraria del país, para después afrontar las soluciones más adecuadas y establecer el correspondiente orden de prelación. La parte más importante para un buen planteamiento de la Reforma Agraria es la selección y comprensión inteligente de la realidad económica y social agraria del país. En este aspecto, es mucho ya lo logrado en Iberoamérica en estos últimos años. En los próximos habrá que hablar ya de resultados.

(54) N. GEORGESCU-ROEGEN: «Teoría económica y Economía agraria», *Revista de Economía Política*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, enero-abril 1964; pág. 12.

RESUMEN

Comienza por ponerse de manifiesto el primer plano de actualidad que ocupa la Reforma Agraria en Iberoamérica. Los movimientos reformistas surgen con profusión, de una manera más o menos espontánea, a partir de 1960, y se inspiran en unos principios generales que responden al contenido de la Carta de Bogotá.

La actualidad del problema de la Reforma Agraria iberoamericana debe atribuirse a motivaciones de carácter coyuntural y político. Las naciones iberoamericanas, no obstante sus posibles diferencias y contrastes sociales o económicos, tienen rasgos culturales o, si se prefiere, institucionales, semejantes. Por ello, pueden reaccionar de una misma manera ante una motivación externa. Sobre el acontecer político, sobre el reto a que responde la reacción reformista, no existe la menor duda: la implantación del régimen de Fidel Castro en Cuba y su evolución hacia formas de tipo marxista.

A continuación de analizar los aspectos políticos de la Reforma Agraria, se expone su finalidad en Iberoamérica, que no es solamente la mejor distribución de las tierras entre los campesinos, sino también la integración de las masas de población en la comunidad total y política y la corrección de situaciones de injusticia social.

Se comentan las dificultades que pueden presentarse para alcanzar la revolución en libertad a través de un proceso reformador, o, si ello no pudiera conseguirse, lo posible que puede resultar el caer en una revolución con pérdida de las libertades individuales. Por otra parte, el éxito del proceso reformista ha de resolver, de manera estable, la constante tensión entre libertad y eficacia social de la autoridad.

Se refiere a continuación el autor a otros aspectos de la Reforma Agraria derivados de condicionamientos económicos, pasándose a continuación a exponer los principales tipos de sistemas agrarios existentes en Iberoamérica. Como formas más representativas, se analizan los latifundios o haciendas, las fórmulas «feudatarias» de los contratos agrarios, las economías de plantación y las comunidades indígenas.

Se considera que la mayor parte de los tipos descritos anteriormente pueden considerarse como formas patológicas o anómalas del régimen de propiedad y tenencia de la tierra. La Reforma Agraria se justifica por la necesidad de salvar estos obstáculos y llegar a estructuras agrarias socialmente más justas y económicamente más productivas.

Se refiere, por último, a la constitución de las unidades de explotación propugnadas en los procesos reformistas. Dentro de este aspecto cabe distinguir tres grandes tendencias: la unidad familiar de explotación; las variadas formas de cooperativas o sistemas comunales, y las fincas estatales, es decir, las empresas con planificación y administración central. Se recoge a este respecto las experiencias ya logradas en Iberoamérica a través de cada uno de estos tipos, para plantear, por último, el enfrentamiento, dentro del marco de la agricultura iberoamericana, de dos unidades productivas tan antagónicas como la familiar y la colectiva. Por primera vez, la «granja del pueblo», la explotación colectiva de sabor netamente marxista, se introduce en el Continente y se aplica dentro de un nuevo marco para los teóricos del socialismo: la economía de plantación.

La atenta y desapasionada observación del caso cubano permitirá a los restantes países iberoamericanos conocer en su propio medio una experiencia que, aunque contrastada ya en el mundo entero, tiene, cuando menos, la virtud de servir de estímulo para buscar fórmulas nuevas que sustituyan las estructuras agrarias socialmente injustas y económicamente ineficaces.

RÉSUMÉ

On commence par mettre en évidence le fait que la réforme agraire en Amérique Ibérique occupe le premier plan de l'actualité. Les mouvements réformateurs naissent nombreux d'une manière plus ou moins spontanée à partir de 1960 et s'inspirent de principes généraux qui répondent au fond de la Charte de Bogota.

L'actualité du problème de la réforme agraire ibéro-américaine doit être attribuée à des causes de caractère conjonctural et politique. Les nations ibéro-américaines, malgré les différences et les contrastes sociaux et économiques qu'il est possible de trouver entre elles, ont une physiologie culturelle, ou si l'on préfère institutionnelle, semblable. C'est pourquoi elles peuvent réagir de la même manière devant une cause externe. Sur l'événement politique, sur le défi auquel répond la réaction réformatrice, il n'existe pas le moindre doute: c'est l'implantation du régime de Fidel Castro à Cuba et son évolution vers des formes de type marxiste.

Après avoir analysé les aspects politiques de la réforme agraire, l'auteur expose la finalité de celle-ci en Amérique Ibérique qui est non seulement une meilleure répartition des terres entre les paysans, mais aussi l'intégration des masses de la population dans la communauté totale et politique et la correction de situations sociales injustes.

On commente les difficultés qui peuvent se présenter pour réaliser la révolution dans la liberté en suivant un processus réformateur ou, si cela ne peut pas se réaliser, la possibilité de tomber dans une révolution entraînant la perte des libertés individuelles. D'autre part, le succès du processus réformateur doit résoudre de façon stable la tension constante entre la liberté et l'efficacité sociale de l'autorité.

On parle ensuite d'autres aspects de la réforme agraire dérivant des conditions économiques et on expose ensuite les principaux types de systèmes agraires existant en Amérique Ibérique. On analyse les formes les plus représentatives de ceux-ci: les «latifundia» ou grands domaines, les formules «féodales» des contrats agricoles, les économies de plantation et les communautés indigènes.

On considère que la plupart des types décrits plus haut peuvent être considérés comme des formes pathologiques ou anormales du régime de propriété et de possession de la terre. La réforme agraire se justifie par la nécessité de surmonter ces obstacles et d'arriver à des structures agricoles socialement plus justes et économiquement plus productives.

L'auteur parle enfin de la constitution des unités d'exploitation préconisées dans les processus de réforme. Il faut distinguer trois grandes tendances à ce dernier point de vue: l'unité d'exploitation familiale, les diverses formes de coopératives ou de systèmes communaux et les domaines d'Etat, c'est-à-dire les entreprises ayant une planification et une administration centrales. On étudie à cet égard les expériences qui ont déjà été réalisées en Amérique Ibérique en employant ces modèles pour opposer, en dernier lieu, dans le cadre de l'agriculture ibéro-américaine, deux unités de production aussi contraires que la familiale et la collective. Pour la première fois, la «ferme du peuple», l'exploitation collective de caractère purement marxiste est introduite sur le continent et s'applique dans un cadre nouveau pour les théoriciens du socialisme: l'économie de plantation.

L'observation attentive et sans passion du cas cubain permettra aux autres pays d'Amérique Ibérique de connaître dans leur milieu une expérience qui, bien que contestée dans le monde entier, a cependant la vertu de servir de stimulant pour faire rechercher des formules nouvelles qui remplaceront les structures agraires socialement injustes et économiquement inefficaces.

SUMMARY

It begins by revealing how agrarian reform occupies the foreground in Latin America at the present time. The reforming movements have been arising in profusion more or less spontaneously since 1960, and are inspired by certain general principles in harmony with the contents of the charter of Bogotá.

The present position of the problem of agrarian reform in Latin America must be attributed to motivations of an opportunist and political nature. The Latin American nations, in spite of their possible social or economic differences and contrasts, have similar cultural, or if you prefer it, institutional, features. They can therefore react in the same way to an external motivation. As to the political event, as to the challenge to which the reforming reaction is the response, there does not exist the slightest doubt: the setting up of Fidel Castro's regime in Cuba and its evolution towards forms of a Marxist type.

After analysing the political aspects of the agrarian reform, its purpose in Latin America is described: not only a better distribution of the land among the peasants, but also the integration of the masses of the population in the whole political community and the correction of situations of social injustice.

Comment is made on the difficulties which may occur in attaining the revolution in freedom through a reforming process, or if this cannot be obtained, what may possibly result if a revolution takes place with the loss of individual liberties. Furthermore, the success of the reforming process has to find a stable solution to the constant tension between freedom and the social efficiency of the authority.

The author then refers to other aspects of the agrarian reform derived from economic conditions, and goes on to describe the principal types of agrarian systems existing in Latin America. As the most representative forms, analysis is made of the *latifundia* or estates, the «feudatory» formulae of the agrarian contracts, the plantation economies and the indigenous communities.

It is reckoned that most of the types described above may be considered as pathological or anomalous forms of the system of property and tenancy of the land. The agrarian reform is justified by the need to clear these obstacles and arrive at agrarian structures which are more just socially and more productive economically.

Lastly, mention is made of the constitution of the working units favoured in the reforming processes. In this aspect, three great tendencies are to be distinguished: the family working unit; the various forms of cooperatives or communal systems and the governmental estates, that is to say the enterprises with central planning and administration. In this respect, the experiments already carried out in Latin America are summarised, through each of these types, until at last the opposition is considered, within the framework of Latin American agriculture, of two such antagonistic productive units as the family one and the collective one. For the first time, the «people's farm», the collective exploitation with a clearly Marxist flavour, is being introduced into the Continent and applied within a new framework by the theorists of socialism: the plantation economy.

The careful and dispassionate observation of the Cuban case will enable the other Latin American countries to know, in their own medium, an experience which, although it is already opposed in the whole world, at least has the virtue of serving as a stimulus for seeking new formulae to replace agrarian structures that are unjust socially and inefficient economically.