

# OBSTACULOS PARA EL DESARROLLO RURAL EN IBEROAMERICA Y ESPAÑA

Por  
JOSE VERGARA DONCEL  
Catedrático de Economía Agraria de la Escuela Técnica  
Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid

## S U M A R I O

RASGOS ESENCIALES DEL MUNDO ACTUAL.—INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.—PROGRESO TECNOLÓGICO. INVESTIGACIÓN, ENSEÑANZA Y EXTENSIÓN AGRARIA.—REFORMAS AGRARIAS.

SE preguntaba AMORÓS, al comienzo de su conferencia, por la razón de presentarse aquí, ante ustedes. Un poco esa misma pregunta me hago yo, porque, ¿cabe considerar como razón suficiente haber trabajado en dos países americanos, haberse preparado para trabajar en otros dos y haber recorrido algunos más como viajero, siempre con ojos de economista? ¿Hay razón para que un español que conoce la agricultura valenciana hable de la gallega, o que uno que conoce la de Cataluña hable de la extremeña, o que todos hablen de la castellana? Sí, existe una razón, y es que, a pesar de todas las diferencias, hay cuestiones básicas, relaciones fundamentales que son comunes a todas. Por consiguiente, en tanto y cuanto no nos separemos de lo fundamental, cabe pensar que una cierta experiencia personal, tanto en Iberoamérica como en mi propio país y también en otros, constituye base suficiente para adoptar al menos una posición personal respecto a estas cuestiones.

### RASGOS ESENCIALES DEL MUNDO ACTUAL.

El mundo presenta hoy con generalidad tres rasgos esenciales: ante todo, una explosión demográfica, caracterizada, además, por una

---

creciente urbanización, por una aglomeración en urbes que crecen constantemente, y también nos ofrece una permanente inferioridad del sector agrícola, no sólo en cuanto a renta, sino también en lo que respecta a los ingresos relativos del sector frente a los procedentes de la industria y los servicios. No se debe abusar de las cifras, pero algunas se hace preciso ofrecer. Considero impresionantes las del último informe (año 1970) del Banco Mundial sobre el éxodo de la población humana hacia las grandes urbes. En 1920, doscientos millones de personas en los países desarrollados y setenta millones en los no desarrollados, vivían en ciudades de más de 20.000 habitantes; en 1960 somos ya cuatrocientos cincuenta millones en los países desarrollados y trescientos diez en los subdesarrollados. Con este ritmo, para el año 2000 se prevé que serán novecientos millones en los países desarrollados y dos mil cuatrocientos millones en los países subdesarrollados los que vivan en poblaciones de este tipo. En los países desarrollados, en 1960, sobre poco más o menos, la mitad vivía en urbes y la otra mitad en poblaciones de menos de 20.000 habitantes. En los subdesarrollados, el 15 por 100 en urbes y el resto en ciudades pequeñas de menos de 20.000, meramente rurales. Pero si las proyecciones citadas se confirman, en treinta años van a llegar a las urbes mil cuatrocientos cincuenta millones de personas, de las cuales unos mil millones procederían de países subdesarrollados y cuatrocientos cincuenta millones de países desarrollados.

En Iberoamérica, esta tendencia urbanizante adquiere particular intensidad: según datos muy recientes de la F. A. O., el porcentaje continental, que era de 39,1 en 1960, pasó a ser en 1970 de 54,4. En cuatro países alcanza el 70 y el 80 por 100 —Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela—. Lo más grave es que esta intensificación no es un subproducto de ninguna revolución industrial, como en Europa Occidental, sino de factores tales como extrema desigualdad en la distribución de la propiedad y de la riqueza rústica, junto a una agricultura de subsistencia en su mayor parte, graves desequilibrios sectoriales, exceso de población sobre la tierra, ínfimo nivel de vida... Lo que hace que la explosión demográfica se vuelque en las ciudades como último asidero de unas esperanzas que se verán frustradas en la mayoría de los casos. Así surgen esos «cinturones de miseria» sobre las grandes ciudades, en los que malviven desocupadas o infraocupadas multitud de personas procedentes de la agricultura o de la propia industria tan limitada, que tampoco puede absorber el crecimiento de población de la propia urbe.

---

Respecto a la permanente inferioridad del sector agrario en relación con los otros dos, cabe decir que el fenómeno es universal. En Estados Unidos, la idea de los economistas agrarios es que el desarrollo de la agricultura sólo ha permitido hasta ahora mantener el paso; la situación hoy no es mejor que la de hace veinte años cuando la población agrícola de Estados Unidos era el doble que la actual. Es decir, el progreso tecnológico en la industria y en los servicios ha sido tan alto, que el agrícola, a pesar de haber reducido su población en un 50 por 100, sólo ha conseguido mantenerse tal como estaba. En Europa se espera ocurra lo mismo. Según cálculos de la O. E. C. D., suponiendo que en diez años el producto bruto aumente el 5 por 100 anual, que la población aumente el 1,2 ó 1,3 por 100 al año y supuesto que la elasticidad de la demanda de productos agrícolas con respecto a la renta sea más o menos como la actual o menor, la renta media de la población total aumentaría en un 32 por 100 y la renta media agrícola a costes constantes lo haría en un 15 por 100. Por tanto, sería necesario reducir todavía más la población agrícola para mantenerse en el nivel actual, no ya para superarlo, aun en estructuras como la alemana o como la inglesa, e incluso como la francesa, en las que el tanto por ciento de la población agrícola es relativamente pequeño.

¿Qué se opina sobre esta situación? Los antiguos habitantes de la ciudad creen que es preciso cortar este proceso, perjudicial en muchos aspectos. Un Obispo canadiense dijo hace unos años que estaba visto que la moralidad de las ciudades era muy inferior a la de los pueblos. En un reciente escrito, un comunista francés dice también que se puede hacer el mapa del desorden y el mapa de la serenidad en Francia con marcar simplemente el área de las grandes urbes, que sería la del desorden, y la de las poblaciones pequeñas del campo, que sería la de la serenidad. Recientemente, en otro artículo, también francés, se sostiene la tesis de que estamos trayendo a la gente de los pueblos, sin darnos cuenta del daño que se les hace y creándonos enormes costes sociales en las ciudades, lo que da origen a una situación, a veces trágica, de la que el hombre de la ciudad tiende a salir procurándose con gran esfuerzo una segunda vivienda en el campo, antinomia paradójica que podría evitarse tratando de cortar el fenómeno en su iniciación.

¿Qué dicen los nuevos habitantes de las urbes? Con una claridad meridiana, que están mucho mejor en la gran ciudad; la prueba es que no vuelven al campo. Recuerdo que un día en que contemplaba,

---

en compañía de un gran pintor venezolano, la enorme aglomeración humana que en una situación realmente horrenda se extiende sobre las laderas que cierran el valle de Caracas, donde todos los años, durante la época de las grandes lluvias, tienen lugar movimientos de tierras que originan no pocas muertes, y muchas de ellas de niños arrastrados por las aguas, mi amigo respondió a mi comentario diciendo que todo esto ocurre también en el campo, pero con una diferencia, que ahí la gente no tiene dentro de su casa nada o casi nada, y aquí tiene algo, y, sobre todo, tiene la ciudad, que para ellos significa mucho. ¿Es posible evitar este fenómeno? Yo no lo sé. Creo que sí. Pero lo que sí sé es que ni Venezuela, ni Perú, ni Brasil, ni Chile, han abordado a fondo una política en este sentido. Lo ha hecho Rusia, donde es imposible salir de una aldea. Por cierto, la única gran ciudad de Iberoamérica que no ha crecido en los últimos diez años ya saben ustedes cuál es: La Habana.

#### INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

Entre los utilizados cabe señalar, ante todo, el control demográfico y la planificación de la familia, la política de ampliación del área cultivada e intensificación de regadíos, las reformas agrarias, el desarrollo de la tecnología agrícola mediante la investigación, la enseñanza y la extensión, y la política de sostenimiento de precios agrarios. ¿Qué cabe pensar, en líneas generales, sobre el resultado hasta ahora obtenido de la aplicación de estas políticas? Que las cinco han fracasado al aplicarse aisladamente, y en parte en su conjunto, ya que en ningún caso se han alcanzado, hasta el momento, los objetivos perseguidos con su aplicación. Lo que pretendo hacer es, pura y simplemente, exponer mis argumentos en favor de esta tesis, que en el fondo no creo sea compartida en gran medida, para justificar así, hasta cierto punto, mi presencia entre ustedes.

#### EL CONTROL DEMOGRÁFICO.

Puede decirse que, hasta ahora, la política de control demográfico y de planificación de la familia ha fracasado donde quiera que ha tratado de ponerse en práctica. Mejor dicho, está fracasando, ya que relativamente tiene muy pocos años de vida. Hace sólo unos días

---

se celebraba en una ciudad de la India una gran Feria de esterilización. Los Agentes de Extensión del Servicio de Planificación Familiar son los encargados de llevar a estas Ferias a cuantos han firmado contratos de esterilización, para recibir o bien cantidades en metálico, radios de transistores u otros premios. Antes de regresar a sus pueblos, los mismos Agentes les explican cómo pueden fácilmente y sin peligro hacer desaparecer la operación sufrida. De tal forma que bien puede ocurrir que una misma persona reciba varias veces su premio. La mujer se ha negado rotundamente y se ha perdido toda esperanza de lograr el apoyo masivo de las mujeres en las campañas de esta clase. No es extraño, por consiguiente, que cunda el pesimismo sobre su eficacia.

#### AMPLIACIÓN DEL ÁREA CULTIVADA Y NUEVOS REGADÍOS.

Esta política no cabe duda que es eficaz, que evidentemente aumenta la producción, que se hace indispensable en muchos países, pero es muy cara, muy lenta y tiene sus peligros. Veámoslo en dos grandes ejemplos:

En la gran planicie del Indus, en el Pakistán Occidental, zona muy apropiada en seco para la cría de ganado en buenas condiciones de productividad, y en la que los ingleses construyeron una gran presa que hizo posible su transformación en regadío, los riego han acabado por producir una extraordinaria elevación de la capa freática que ha llegado a la superficie, pantanizando muy cerca del millón de hectáreas. Las Naciones Unidas, a través de la F. A. O., están tratando de corregir esta situación. Hace no más de dos semanas que en Granada, en un Seminario sobre «Aguas subterráneas», un ingeniero americano que interviene en estos estudios nos decía, planteándonos el problema en sus términos reales, algo muy interesante para nosotros ingenieros: cómo, a pesar de que las obras estaban muy bien hechas, se había cometido un gran error, se habían gastado ingentes cantidades de dinero y se había llegado a estos resultados. Haciéndonos ver este Profesor de Harvard cómo estos problemas, profundamente humanos en el fondo, desbordan a los meramente constructivos y requieren para su adecuado planteamiento tener la vista puesta en el comportamiento de los hombres, el oído en la información estadística y en la repercusión económica y los dedos en el ordenador.

El otro ejemplo, el de Egipto, lo conocen ustedes porque está en

---

la prensa. Lo que quizá no conozcan son algunos de sus efectos: el aumento de la salinidad de las aguas, la escasa vida que se concede a la presa de Assuam, a pesar de que los ingenieros lo desmienten asegurándole una vida probable, por lo menos, de treinta y cinco a cuarenta años. Lo que no ha salido todavía en la prensa son los resultados de los estudios edafológicos, según los cuales las tierras que se van a regar con estas aguas son, en su mayoría, improductivas. Por otra parte, cesará la aportación de cienos, terminando así esa bíblica y milenaria regeneración natural de la fertilidad del suelo cultivado con la aportación fertilizante de las crecidas. Claro está que hay quien dice que para eso se han inventado los abonos artificiales.

En Iberoamérica tenemos otro ejemplo que merece un comentario. En el Perú, la aportación de agua a la costa del Pacífico es de todo punto indispensable y ésta no puede venir más que de la otra vertiente de los Andes. Con este fin se está construyendo una gran presa con una doble finalidad: obtención de energía eléctrica y aumento de la superficie de regadíos. Pero todo va con una gran lentitud, porque, como BELAUNDE, el Presidente destituido por el General VELASCO, dijo en Estados Unidos, refiriéndose a la Ayuda Americana con una muy fina ironía, ésta es muy femenina, nunca dice que no, siempre quizá: le decimos lo que deseamos, lo que necesitamos, y nos contesta puede ser, pero las Normas exigen la realización de un estudio previo que lleva tiempo. Una vez ultimado, si se acepta es preciso un estudio de factibilidad, que también lleva tiempo, y cuando ya está a punto de terminar bien puede ocurrir, como me ocurrió a mí, que el Presidente que lo propuso esté volando en busca de refugio en otro país, en la Argentina en mi caso. La Ayuda Americana es una gran máquina para exportar burocracia. Ese estudio de factibilidad de que hablaba el Presidente destituido era justamente uno en el que yo había intervenido y que le habíamos entregado sólo unos meses antes de su salida.

#### PROGRESO TECNOLÓGICO. INVESTIGACIÓN, ENSEÑANZA Y EXTENSIÓN AGRARIA.

Cuando, como ocurre en muchos de estos países, nos encontramos ante un excedente de población sobre la tierra, el progreso tecnológico en la agricultura carece del estímulo suficiente. Sólo en dos países, Gran Bretaña durante el siglo pasado y fundamentalmente en ga-

---

nadería, y Estados Unidos durante el actual y sobre todo en agricultura, se ha registrado un intenso desarrollo tecnológico agrícola coincidente con un vivo desarrollo industrial. Naturalmente este avance destacado de la técnica aplicada se fundamenta en uno anterior de la investigación básica en estos mismos países grandes creadores de técnica; las circunstancias son de todos conocidas.

En Iberoamérica se cuenta con un gran Centro de Investigación Agronómica, el de Turrialba, en Costa Rica. La crítica que de él hacen muchos agrónomos que conozco en aquellos países es siempre la misma: sólo se ocupa, dicen, de la investigación aplicada a los cultivos que interesan a las grandes fincas de las empresas americanas o a las grandes Compañías, también americanas, compradoras de productos tales como plátano, café, etc.; lo cual no deja de ser hasta cierto punto lógico, pues son los únicos para los que existe estímulo suficiente para los estudios de investigación.

Por eso tiene un gran interés recordar aquí otro hecho muy conocido por el eco que tuvo en la prensa con motivo del Premio Nobel al investigador americano que dirigió estos estudios en Méjico, donde tuvieron lugar. Fué ésta una famosa investigación organizada por la Fundación ROCKFELLER y orientada a tres cultivos fundamentalmente: trigo, maíz y frijoles, pero cuyos resultados fueron tales que puede decirse que a ellos se debe también la creación del Instituto Internacional de Investigación sobre el arroz en Filipinas, costado también por la Fundación ROCKFELLER y la Fundación FORD. He aquí, en síntesis, el proceso temporal de estas investigaciones: el programa se decidió en febrero de 1941, como consecuencia de una idea surgida en una conversación entre el Presidente de Méjico y el Presidente de Estados Unidos. Se informó favorablemente este mismo año. En el 43 se crea la Oficina de Estudios Especiales con cuatro o cinco grandes figuras de la agronomía americana. Los primeros resultados se empiezan a observar en Méjico a principios del año 1950, es decir, antes de que se cumplieran diez años de la iniciación de los primeros estudios.

La situación hoy es como sigue: ha sido tal la repercusión de esta nueva modalidad de ayuda al desarrollo agrícola que se habla, como todos ustedes saben, de una «revolución verde». En Asia la superficie sembrada de las nuevas variedades era de 9.000 hectáreas en 1965, pasa a 624.000 en el 66, a 4.100.000 en el 67, a 7.900.000 en el 68, y en el 1969-70 se llega a los 10.000.000 de hectáreas.

En cuanto al arroz, los estudios se iniciaron en 1955 con la llegada de una Misión técnica; se inauguraron los edificios en el 62; en el 66 se empiezan a ver los resultados y se siembran ya en Asia unas 7.000 hectáreas de los nuevos híbridos procedentes de variedades indias y japonesas; pasaron de un millón el año siguiente; llegaron a los 2,6 millones de hectáreas en el 67; a los 4,7 millones en el 68, y a 7,8 millones en el 1969-70.

Pues bien, parece que este ritmo ha creado demasiado problemas e incluso que se ha llegado a pensar en poner un freno a esta importantísima labor de investigación aplicada. En *L'Observateur de l'OCDE*, que quizá ustedes hayan leído, de junio de 1971, venía un artículo del Director de Agricultura de esta Organización en que se daba por agotada esta primera fase de la «revolución verde» ante la desorganización producida en los circuitos de comercialización. Los excedentes de trigo se han duplicado en el mundo entre 1964 y 1969; de 33 millones de toneladas se ha pasado a 66, y los de arroz se han triplicado, de 350 millones de toneladas se ha pasado a 1.000 millones. El perjuicio para los países exportadores, Argentina, Canadá y Estados Unidos, y también a los del Mercado Común, es muy importante, y lo mismo les ocurre a los exportadores de arroz. Será una coincidencia, pero lo cierto es que en estos dos últimos años Estados Unidos ha tenido que reducir en 25 por 100 la superficie sembrada de trigo, que, sumada a otras reducciones a que se ha visto obligado, han reducido la superficie cultivada en 20.000.000 de hectáreas, es decir, en tanto como la total área cultivada de nuestro país y que es precisamente la que suman también las nuevas variedades de trigo y arroz.

El problema, como veremos en seguida, es mucho más complicado, pero lo cierto es que, según una encuesta de la F. A. O., el empleo de variedades de alto rendimiento está considerado como una de las principales causas de la inestabilidad que actualmente se aprecia en el mercado del arroz. Los países tradicionalmente deficitarios están dando pasos de gigante hacia la autosuficiencia, lo que se traduce en una disminución radical de la demanda mundial de importaciones, a lo que se debe en gran parte la reducción del 10 por 100 que ha sufrido el comercio mundial en 1969.

Pero la complicación es mayor, porque estas nuevas variedades, mucho más productivas, requieren una cantidad mucho más elevada de agua y de fertilizantes y, por consiguiente, un incremento de la

---

superficie de nuevos regadíos y una multiplicación de las fábricas de abonos.

Lo cierto es que en Méjico, único caso en Iberoamérica, ha aumentado estos años la producción agrícola *per capita*, lo que, según SCHULTZ, es buena prueba de hasta qué punto una investigación agronómica bien llevada y aplicada con acierto permite conseguir un desarrollo extraordinario de la producción. Dirán algunos que esto ha sido así porque en Méjico se había realizado una revolución agraria, o «reforma agraria», entre comillas por lo que luego diré, pero no existe tal relación en este caso, porque la reforma no afectó a las tierras áridas de los Estados del Norte, que es donde se han realizado las obras de transformación de regadíos, en las que se han sembrado las nuevas variedades de trigo de alta productividad. El 70 por 100 de los distritos de riego corresponde a esta zona. Hay que hacer observar también que estos Estados, que son también grandes productores de algodón, están cerca de la frontera americana y no ha de extrañarnos, por consiguiente, que ante estas nuevas posibilidades la industria americana se haya volcado con créditos y toda clase de facilidades para su desarrollo. Todas estas circunstancias aquí reunidas son necesarias para explotar con eficacia la nueva tecnología agronómica. No basta con la capacidad y el acierto de los técnicos.

#### REFORMAS AGRARIAS.

No conozco ninguna reforma agraria que haya tenido éxito en el mundo. Sólo conozco revoluciones agrarias con éxito, porque creo que una reforma es algo muy diferente de una revolución, porque la reforma quiere ser, en política, el medio, el instrumento para alcanzar unos objetivos sin revolución, por un proceso evolutivo. Por consiguiente, si hay revolución no hay reforma, y por esto, quizá, no se ha hablado nunca de la reforma agraria rusa, sino de la revolución rusa, pero a partir de este momento se ha empezado a hablar de reformas agrarias y nunca de revoluciones. Pues bien, si se hace una lista de las que han conseguido sus objetivos y de las que no los han logrado, verán cómo las primeras son todas revoluciones, y las segundas, reformas. Una reforma agraria no se ha conseguido nunca realizar, a menos que esta expresión se acepte como un eufemismo de acción revolucionaria expropiadora.

Esos objetivos, tan comunes hoy, de desarrollar la agricultura y

---

augmentar el nivel de vida de la población rural, manteniéndola fuerte y numerosa, olvidan que sin reducir la presión de la población sobre la tierra no es posible hacer una reforma de la agricultura; sólo se pueden hacer revoluciones, pero no reformas. En España, puede decirse que hasta 1960 no ha empezado a disminuir en valores absolutos la población agraria; sólo a partir de ese momento, fecha crucial en la historia de la economía española, puede empezarse a tratar de afrontar estos problemas sin el agobio de no poderlos resolver.

Los países con predominio de la población rural y con importante participación de la agricultura en el producto nacional son, en realidad, «sociedades duales» y en el fondo nadie piensa que puedan dejar de serlo. No cabe ni es deseable reducir drásticamente la población rural, por los perjuicios que acarrearía a la población urbana, por su repercusión en una rápida elevación de los salarios e incluso falta de mano de obra en el campo y porque una clase de agricultura técnicamente moderna sobre empresas de dimensión media constituye una fuerza poderosa de tendencia conservadora políticamente muy activa.

Volviendo al tema general de las reformas agrarias, quizá conviniere recordar que esta palabra se empezó a utilizar cuando tuvieron lugar las así llamadas en la Europa oriental y suboriental al terminar la primera guerra mundial. Estas fueron fundamentalmente reformas políticas impuestas por las circunstancias del momento: nacimiento de nuevos países, forzosa transferencia de grandes masas de población de un país antiguo a uno nuevo, etc. Las características de todas ellas, y esto es lo importante para mí, es que nunca se pagó en realidad a los propietarios, aunque todas ellas mantienen en su letra fórmulas de pago, pero todo el mundo sabía que no se iba a pagar y de hecho no se pagó. Tuvieron muchísima importancia estas reformas porque afectaron a más de tres millones de unidades agrícolas nuevas o ampliadas con tierras de unidades campesinas anteriores; se trata, por tanto, de una obra de extraordinaria trascendencia, tanto que el Boletín del Instituto Internacional de Agricultura de Roma dedicó una sección especial a dar cuenta de los textos de estas Leyes, a comentarlas y a ir exponiendo sus realizaciones.

De las reformas de esa época, de la primera postguerra, la única que fracasó es la que pretendió ser realmente una reforma, la italiana de los años 1919-1922. A consecuencia de las ocupaciones vio-

---

lentas de tierras que tuvieron lugar al terminar la guerra se dictaron tres Decretos por otros tantos Ministros de Agricultura y que se sucedieron en el curso de un año, muy similares a otros dictados en el período de un año en España durante la República, con las mismas características, y cuyo autor me afirmó rotundamente no conocía los textos italianos, consecuencia simplemente de una similitud de situaciones.

Después del fracaso de la reforma italiana vino el de la española, de la cual no voy a decir aquí más que mi impresión personal de que la Ley de Reforma Agraria española no se aplicó ni en un solo caso; por tanto, está inédita. Pero la idea de la reforma es la que fracasó, porque la Ley fué aprobada, como lo fué la de FREI y la de BELAUNDE. En un libro muy reciente, importante, hecho muy honestamente, sobre la reforma española, el de MALEFAKIS, hecho con el deseo de demostrar que se podría haber realizado una reforma agraria, pero que no se hizo, tras una cuidadosa investigación de las fuentes a su alcance y de múltiples consultas no llega a una conclusión concreta; desde un punto de vista parece que sí, desde otro parece que no. Para mí la cosa está clara: no pudo haber reforma porque en 1931 el cambio de régimen en España no se había planteado como revolución política y, por consiguiente, era imposible hacer una revolución tan profunda como la que suponía la redistribución de propiedad que la Ley preveía.

Ha habido reformas agrarias después que han sido revoluciones, como las de Japón y Formosa. En las dos intervino un conocido agrónomo americano nacido en Rusia..., por orden directa del General MAC ARTHUR, quien pidió a su Gobierno que le enviase un técnico para hacer la reforma. En el Japón consistió, simplemente, en expropiar las tierras sin indemnización y transferir su propiedad, no recuerdo en qué términos legales, a sus arrendatarios. El objetivo primordial de Mac Arthur era el conseguir por este medio desarraigar una clase tradicional muy potente en aquella sociedad. La actuación en Formosa fué muy diferente. Formosa es territorio de 38.000 kilómetros cuadrados, con una población autóctona de 14 millones de habitantes, que había sido colonia japonesa dedicada fundamentalmente a la producción de alimentos para la metrópoli. Al llegar Chang Kai-Chek a la isla con dos millones más, decidió, de acuerdo con el Gobierno norteamericano, hacer una reforma agraria, que consistió en suprimir la obligación de pagar renta a los propietarios y dividir las fincas grandes, relativamente, claro está, ya que antes

de la segunda guerra mundial más del 70 por 100 de las explotaciones eran menores de tres hectáreas y la media era de dos hectáreas. En 1960, más del 85 por 100 son menores de tres y la media es de una hectárea.

En Formosa, el producto nacional bruto ha crecido entre 1954 y 1964 en un 75 por 100; la renta *per capita*, que era de 100 dólares como media del país, se ha elevado a 300 dólares, que considero una elevación verdaderamente fabulosa. No cabe más. Pero, ¿es esto cuanto se puede esperar? ¿Se han cumplido con ello las finalidades de una política agraria en cuanto al bienestar del país? Puede que sí. Ahora bien, conviene hacer observar que se daba una circunstancia hasta cierto punto excepcional: ésta es que el progreso tecnológico, la utilización de semillas y variedades adecuadas venían siendo impuestas por los japoneses desde 1900, de tal manera que los campesinos japoneses estaban acostumbrados a actuar como agricultores innovadores y de primera fila. ¿Por qué procedimiento? Por el siguiente: durante la época de la ocupación japonesa, en cada distrito de la isla el jefe de policía tenía preparación y facultades para preservar o modificar el comportamiento tradicional introduciendo nuevas ideas o nuevas costumbres, y también el de estimular las industrias de la región, procedimiento muy ventajoso para alcanzar el desarrollo, a juicio del comentador japonés de la época. En estas circunstancias y con un agricultor así preparado, no son tan de extrañar los resultados obtenidos, ese triplicar la renta *per capita* de un país de tal extensión y con una explotación media de una hectárea. No se ha avanzado casi nada en cuanto al volumen agrario total; lo que se ha producido es una diversificación, se ha aumentado un 3 por 100 la producción de arroz y se ha extendido la ganadería, las hortalizas y los frutales, así como la pesca, con destino a la exportación.

El equívoco de una política agraria radica de la realidad rural, muchas veces en no distinguir, por falta de un estudio bien orientado desde todos los puntos de vista, es decir interdisciplinario, y en no saber o no querer distinguir entre la tierra como soporte de vida de una población y la tierra como factor de producción. Si se pretende que una gran parte del país conserve la «forma de vida rural» hace falta mucha tierra, pero considerada ésta como factor de producción. Se da el caso hoy, en algunos países, que sobra tierra productiva y hay que obligar a que ésta no alcance su plena productividad.

Pero hora es ya de hacer algunas consideraciones sobre las reformas agrarias de Hispanoamérica, donde estos problemas se pre-

---

sentan con matices muy variados dentro de una tónica general de inadecuada distribución de tierras y población. En una *Geografía Agraria* venezolana, de la que es autor Luis CHARLES, profesor de la Universidad Central de Venezuela, publicada en Caracas el año 1963, se distingue entre reforma agraria, reforma agrícola y colonización de la forma siguiente: mediante la «reforma agraria» el Estado ha favorecido el paso del viejo al nuevo modo de producción a través de una política de proteccionismo aduanero, préstamos, subsidios y empresas mixtas a base de un capitalismo de Estado y burguesía agraria. En cuanto a la «reforma agrícola», el Consejo Central de la Federación Campesina de Venezuela, en un documento presentado por Ramón QUIJADA, la caracteriza así: en los últimos quince años —se refiere a 1945-60— en Venezuela se ha venido desarrollando una nueva burguesía agraria que está integrada por empresarios capitalistas que han hecho inversiones en la explotación de zonas de alta rentabilidad para la obtención de productos tales como caña de azúcar, algodón, tabaco, plantas oleaginosas y ganado lechero. Este sector social viene propugnando una reforma que enfoca el problema desde el punto de vista exclusivo de la productividad, sin tener en cuenta los aspectos sociales, a base de financiar empresas capitalistas, incluso con poca tierra y poca gente, para modificar la estructura de la propiedad territorial haciéndola pasar de manos de sus actuales dueños, absentistas que viven de la renta que les proporciona, a manos de empresas capitalistas regidas por ellos, para su explotación a base de técnica moderna y mano de obra asalariada, haciendo abstracción del problema social y considerando al campesino como un gran ejército de reserva industrial que se proletizaría yendo a nutrir sus propias empresas agrícolas con mano de obra barata y también, claro está, las factorías industriales y mineras de estas regiones.

Simultáneamente, el Estado viene desarrollando desde 1936 una política de colonización y de transformación de la economía nacional a través del petróleo y de la industria manufacturera principalmente. Con la política de colonización trata, sobre todo, de descongestionar las ciudades invadidas por el éxodo campesino, consecuencia de aquella transformación, sobre todo mediante el asentamiento de campesinos en los llanos occidentales, hacia el lago de Maracaibo. Política esta que no toca el latifundio, verdadera causa del éxodo campesino y que apenas tiene efecto en la descongestión de la ciudad. Mientras tanto los campesinos, que en su mayoría permanecen sujetos a una estructura socio-económica anacrónica, propugnan la sustitución de

---

esta estructura por otra que permita el desarrollo de las fuerzas productivas, expropiando las tierras y poniéndolas en sus manos con las ayudas económicas precisas para su debida explotación.

La Ley de reforma agraria vigente da pie para la colonización, la reforma agrícola y la reforma agraria, y el Estado se ha ido inclinando con variable intensidad hacia una o hacia otra, según las diferentes presiones dominantes en cada momento. Ultimamente ha acabado por olvidarse de la reforma agraria, entre otras razones porque Venezuela es, en este aspecto, el país que tiene un menor problema en Iberoamérica, con una población agrícola de 32,3 por 100, un P. N. B. de 950 dólares por habitante y una densidad de 11 habitantes por kilómetro cuadrado. En los países con grandes excesos de población campesina, sin fácil salida a la ciudad ni a la industria, sin recursos financieros suficientes para las importaciones necesarias de alimentos, se hace muy difícil distinguir entre estos aspectos o modalidades predominantes de la política de la tierra, tan claramente planteados desde el punto de vista ideológico, creando un peligroso confusiónismo en los fines de la reforma, que obedece a la imposibilidad de realizar lo que se quiere.

Me voy a limitar a unas referencias y unas cifras sobre los resultados de las reformas de FREI y BELAUNDE. FREI se hizo cargo del Poder en 1965 y lo abandonó en el 70; en el 62 se promulga la primera Ley y en el 67 la segunda; el objetivo oficial de la reforma es colocar 100.000 familias sobre las tierras expropiadas en el quinquenio 1965-70. Esto lo he leído en un libro que me parece algo sospechoso, y por eso lo digo con cierta reserva; supone una tercera parte de los campesinos sin tierra en el país en esa fecha. La idea era la de expropiar un millón de hectáreas entre regadío y secano, considerando que una de regadío equivalía a cuatro de secano. En octubre de 1966 el Gobierno anuncia que reduce sus objetivos, en cuanto al número de campesinos asentados, a una cifra comprendida entre 40.000 y 60.000, y estima el coste de las indemnizaciones por expropiación y aportaciones de capital a los colonos en 18.000 dólares por familia, lo que supondría 1.800 millones de dólares para las 100.000 familias que en principio se pensó instalar. En una economía como la chilena, parece muy poco posible llegar a disponer de una suma semejante para esta finalidad.

En Perú, BELAUNDE subió al Poder el 63 y lo abandonó, destituido en el 68. La Ley 15.037 de reforma agraria es de mayo de

---

1964. Su objetivo es instalar 100.000 familias anuales durante cinco años; en total, 500.000 familias. En marzo de 1969, en una declaración del Consejo de Ministros, se hace constar que entre mayo del 64 a septiembre del 68 se han expropiado 700.000 hectáreas, se han adjudicado 380.000 y se han instalado 11.700 familias. El Gobierno militar del General Velasco Alvarado ha iniciado una nueva reforma agraria que no es, según mi criterio, una reforma, sino una revolución. Ha empezado por expropiar los grandes fundos del Norte y después otros no tan grandes pero importantes, regiones éstas en que el APRA tiene un extraordinario peso. Hasta hace un año, o cosa así, la Ley no se había extendido a todo el país todavía, no había llegado al Sur, donde el APRA tiene mucha menos fuerza, pero lo cierto es que se está llevando a cabo una reforma en que las tierras se expropián prácticamente sin indemnización y al paso que va podrá instalar 280.000 familias en diez años, que ya es una cifra importante; pero fíjense que, a pesar de ello, es sólo la mitad de la prevista y durante un período de tiempo doble del señalado en su día por Belaunde. Ha tenido que llevarse a cabo en zonas de riego porque en la costa del Pacífico de otra forma no hay cultivo posible.

Quisiera, por último, llamarles a ustedes la atención sobre un ensayo que considero muy importante. Se trata de la creación de una gran urbe entre Ciudad Bolívar y Santo Tomé de Guayana. Ciudad Bolívar tenía 23.000 habitantes el año 26; 60.000 el 61, y se espera que tenga 600.000 en 1990. El proyecto parece bien orientado y, si llega a cuajar, Santo Tomé de Guayana se convertirá en una nueva gran ciudad de Venezuela. Otro hecho que considero fundamental es la construcción de la carretera Belem Brasilia, que se abrió con otras finalidades, pero lo cierto es que en unos cuantos años se han instalado en las proximidades de esta carretera, por su cuenta, dos millones de personas.

En resumen, creo que no se le ha dado la importancia debida a las vías de penetración y a la construcción de ciudades grandes, estableciendo simplemente la infraestructura urbana correspondiente y dejando que la gente se las arregle como pueda, dándole una base higiénica para poder subsistir.

Terminando, creo que el obstáculo fundamental con que tropieza hoy, y con el que tropezará aún más en un futuro inmediato la política de desarrollo agrícola, es el exceso de población rural y, sobre todo, el no darse cuenta de la importancia de este exceso, al que hay que

---

atacar en todos los frentes. Todas las políticas mencionadas, y otras más, tienen un papel que cumplir, pero creo que esta última arma a que acabo de referirme, aprovechando la tendencia urbanizante hacia las grandes ciudades por encima de los 100.000 ó 200.000, llegando a los 500.000 e incluso al millón de habitantes, estratégicamente situadas, puede facilitar mucho la resolución de estos problemas.

No quisiera, en modo alguno, dejarles a ustedes una impresión pesimista. Las dificultades que es preciso vencer son muy grandes, pero quizá debido, en gran parte, a que los problemas del desarrollo se han considerado hasta ahora desde un punto de vista exclusivamente romántico o exclusivamente ingenieril, cuando en realidad son, a mi juicio, fundamentalmente económicos, sociológicos y estadísticos, y, por consiguiente, las decisiones para resolverlos habrá de tomarlas el político con criterio de economista y sociólogo.

---