

BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY

Batch 49

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY Food production and nutrition	AE10-0000-G302
	B. SECONDARY Agricultural economics--Latin America	

2. TITLE AND SUBTITLE
 La reforma agraria en America Latina, problemas y casos concretos

3. AUTHOR(S)
 Dorner, Peter

4. DOCUMENT DATE 1971	5. NUMBER OF PAGES 340p.	6. ARC NUMBER ARC LAT301.35.D713d
--------------------------	-----------------------------	--------------------------------------

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS
 Wis.

8. SUPPLEMENTARY NOTES (*Sponsoring Organization, Publishers, Availability*)
 (In English and Spanish; English, 291p.; PN-RAA-876)
 (In Land economics monographs no.3)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER PN-AAD-027	11. PRICE OF DOCUMENT
----------------------------------	-----------------------

12. DESCRIPTORS Land reform Latin America	13. PROJECT NUMBER
	14. CONTRACT NUMBER CSD-2263 211(d)

15. TYPE OF DOCUMENT



LA REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA

PROBLEMAS Y CASOS CONCRETOS

Recopilación de
PETER DORNER

PA-A-D-027

1965

CSO-2263

211(1)

English

**La Reforma Agraria
en
América Latina**

La Reforma Agraria en América Latina.

Problemas y Casos Concretos.

Recopilación de
PETER DORNER

Publicada por
Land Economics
para el Centro de la Tenencia
de la Tierra
en la Universidad de Wisconsin,
Madison.

EDITORIAL DIANA

MEXICO

PRIMERA EDICIÓN, ENERO DE 1974

Título original: LAND REFORM IN LATIN AMERICA — Traductor: Mayo Antonio Sánchez G. — DERECHOS RESERVADOS © — Copyright ©, 1971, by the Regents of the University of Wisconsin System Land Economics Monographs — Edición original en inglés publicada por Land Economics University of Wisconsin-Madison, Madison, Wisconsin, U.S.A. — Copyright ©, 1974, por EDITORIAL DIANA, S. A. — Roberto Gayol 1219, Esq. Tlacoquemécatl, México 12, D. F. — *Impreso en México — Printed in Mexico.*

*Prohibida la reproducción total o parcial
sin autorización por escrito de la casa editora*

A los profesores

KENNETH H. PARSONS

y

RAYMOND J. PENN

Contenido

Reconocimientos	9
Prólogo	13
Introducción	19

PARTE I

Marco conceptual

1. Las nuevas direcciones necesarias en el análisis económico para las políticas de desarrollo agrícola. PETER DORNER	27
2. La reforma de la tenencia de la tierra como un problema político en la modernización de las sociedades tradicionales. DON KANEL	47

PARTE II

Reforma agraria y desarrollo

3. El caso económico de la reforma agraria: Empleo, distribución del ingreso y productividad. PETER DORNER y DON KANEL	67
--	----

4. Empleo y desarrollo latinoamericano: WILLIAM C. THIESENHUSEN 89

PARTE III

Casos selectos de estudio

5. Legislación de la reforma agraria: Chile. JOSEPH R. THOME 115
6. Reforma agraria: Chile. WILLIAM C. THIESENHUSEN 141
7. Reforma agraria: Bolivia. RONALD J. CLARK . . . 167
8. Reforma agraria: Colombia. HERMAN FELSTENHAUSEN 215

PARTE IV

Medidas suplementarias de reforma

9. Organizaciones campesinas como vehículo de reforma. MARION BROWN 239
10. Colonización: Alternativa o suplemento de la reforma agraria. WILLIAM C. THIESENHUSEN 263
11. Mejoramiento de la seguridad de la tenencia de la tierra. JOSEPH R. THOME 285
12. Esfuerzos privados de reforma. MARION BROWN . 301

PARTE V

Conclusiones

13. Implicaciones de política. PETER DORNER 323

Reconocimientos

Los distintos autores de los capítulos de este libro estamos profundamente agradecidos a numerosos hacendados, agricultores y líderes latinoamericanos de organizaciones campesinas, porque gustosamente nos atendieron y proporcionaron información social y económica acerca de sus labores agrícolas. Asimismo, también agradecemos a las autoridades gubernamentales, administrativas y al personal técnico de diversos organismos, las ideas e información que nos proporcionaron y que sirvieron para elaborar muchos de los proyectos de investigación que fundamentan este volumen. También damos las gracias a todos los estudiantes y colegas, tanto latinoamericanos como estadounidenses, cuyos trabajos de investigación hicieron que este volumen fuera una realidad. Aunque es imposible mencionar por su nombre a todas las personas incluidas en los reconocimientos anteriores, sin embargo queremos expresar nuestra gratitud a todos ellas y a todas las instituciones de las cuales forman parte.

Muchas organizaciones e instituciones contribuyeron en la investigación y en el adiestramiento del programa del Centro de Tenencia de la Tierra. Algunas prestaron una ayuda profesional; otras, una ayuda económica y cooperaron con nosotros en investigaciones de campo y muchas enviaron estudiantes a la Universidad de Wisconsin para que colaboraran con los miembros de la facultad asociados con el Centro. La mayoría de los trabajos de investigación del Centro se llevaron a cabo en Chile, Colombia, Bolivia, Brasil, Venezuela, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. En dichos países tuvimos la estrecha colaboración de profesionales de las Facultades de Economía, Sociología, Derecho y, en el caso de algunas universidades, de la Facultad de Agronomía. Asimismo, en esos países también gozamos de la cooperación y ayuda

incondicionales de los organismos e instituciones de reforma agraria. Con algunos organismos establecimos relaciones de trabajo muy estrechas; ellos nos brindaron instalaciones y equipo de oficina. Dichos organismos son: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Departamento de Sociología de la Universidad de Colombia, Centro Interamericano de la Reforma Agraria en Colombia, Servicio Nacional de Reforma Agraria, en Bolivia; Centro Latino-Americano de Pesquisas en Ciencias Sociales, en Brasil; Centro de Estudios de Desarrollo, de la Universidad Central en Venezuela; Consejo Superior Universitario Centroamericano, en la Universidad de Costa Rica; Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Instituto Agrario Nacional en Nicaragua. Además, estuvimos en estrecho contacto profesional y cooperamos con muchos científicos de organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) y los distintos organismos patrocinadores suyos; a saber: FAO, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica (ECLA), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria en Santiago, Chile. A todas las facultades arriba mencionadas, institutos y organismos —y a todos aquellos a quienes no podemos agradecer individualmente— expresamos nuestro sincero aprecio y agradecimiento.

El Centro de Tenencia de la Tierra no hubiera podido salir adelante sin el interés y la cooperación de muchas personas que trabajan en los terrenos de la Universidad en Madison, de los departamentos colaboradores en los cuales la facultad tiene personal asignado de la administración del Colegio de Agricultura y Ciencias Biológicas y de la Universidad. Apreciamos el interés y valiosa cooperación que nos prestaron en la década pasada. Asimismo, también agradecemos a todos aquellos que nos atendieron y que dirigieron los programas del Centro a través de su servicio en los comités ejecutivo y asesor del Centro.

Tres de nuestros colaboradores hoy ya difuntos, trabajaron con mucho empeño en la elaboración de los programas del Centro y en la dirección de algunos de sus programas de investigación durante sus primeros años de existencia. Agradecemos la contribución de esos tres hombres: Jacob Beuscher, profesor de derecho; Harlow Halvorson, profesor y presidente de economía agrícola; y Mike Sund, director de investigaciones del CIDA en Venezuela.

Muchas de las ideas, así como gran parte de la inspiración científica que fundamentan la investigación expuesta en este volumen, se

pueden atribuir a los dos hombres a quienes se dedica: *Kenneth H. Parsons* y *Raymond J. Penn*, ambos profesores de economía agrícola. Durante tres años, el profesor *Penn* fue el director del Centro de Tenencia de la Tierra.

El profesor *Bryant A. Kearl* y *Robert L. Clodius* no sólo contribuyeron con ideas al trabajo del Centro, sino que, en los primeros años, también desarrollaron la flexibilidad administrativa necesaria para que el Centro de Tenencia de la Tierra fuera una realidad. Muchos sociólogos, jóvenes y maduros, asociados al Centro fueron inspirados y estimulados por las ideas del emérito profesor de filosofía, *Carl Bögholt*. La señora *Julia Schwenn*, el señor *don Esser* y la señora *Teresa Anderson* contribuyeron significativamente al trabajo del Centro, puesto que dirigieron el programa, el trabajo de oficina y de biblioteca. En nuestras oficinas rurales, la señora *Silvia de Cabezas*, en Chile; la señora *Olga de Muñoz*, en Colombia; y la señora *Yolanda Kallmannsohn*, en Bolivia; realizaron las numerosas funciones de secretaria y de oficina, con lo cual contribuyeron a la eficacia de la operación. A todas las personas citadas arriba, a todo el otro personal de nuestro Madison y a todo el personal de las otras oficinas rurales en los diversos países de Latinoamérica, expresamos nuestro profundo aprecio por su constante trabajo durante varios años.

Por lo tanto, este libro es el fruto de una cooperación y participación muy grandes. Los autores —con excepción de *Ronald Clark*, quien en ese entonces se encontraba en América Latina— frecuentemente se reunieron en los terrenos universitarios de Madison y durante un periodo de dieciocho meses comentaron y revisaron concienzudamente los distintos capítulos al tiempo que se redactaban. Como el profesor *Harlan Davis* y la Universidad de Georgia ya habían preparado un informe de su investigación acerca de la ayuda norteamericana para América Latina, por lo tanto las conclusiones de ese informe se incorporaron al capítulo final del libro. En numerosas ocasiones, los investigadores asociados, *Elsa Chaney* y *Rubens Medina*, se reunieron con los autores para analizar el borrador del manuscrito. Ahora bien, todo aquel que haya trabajado en labores semejantes, sabe perfectamente que existen innumerables tareas que se deben ejecutar durante el proceso de lograr la impresión de un manuscrito. Por consiguiente, queremos expresar nuestros agradecimientos especiales y nuestro aprecio a la señora *Kenna Jarvis* y al señor *John Bielefeldt* por su hábil ayuda. La señora *Jarvis* reunió material de referencia, organizó los archivos y mecanografió y volvió a mecanografiar muchas veces los borradores del manuscrito. El señor *Bielefeldt* editó los primeros borradores, consultó a los autores acerca de la organización y el estilo de los mismos

y supervisó su preparación. A ellos dos también se les asignó la difícil tarea de intentar que los distintos autores se ciñeran al programa en la preparación de sus respectivos capítulos. Finalmente, queremos agradecer la ayuda económica que nos proporcionara la Asociación Internacional del Desarrollo (AID). Algunos otros organismos también nos proporcionaron una ayuda económica cuantiosa, la cual se dedicó a cubrir los honorarios tanto de estudiantes como de maestros. Entre dichos organismos se cuentan: las Fundaciones Ford y Rockefeller, la FAO, el Consejo de Desarrollo Agrícola, el Consorcio de Universidades del Medio Oriente para Actividades Internacionales, el Programa Iberoamericano de la Universidad de Wisconsin, algunas misiones de campo de la AID y la Universidad de Wisconsin. Con sincero agradecimiento reconocemos su ayuda.

Los puntos de vista expresados en este libro reflejan las ideas de muchos individuos que durante largos años sólo han trabajado en estos temas. Sin embargo, las interpretaciones que se ofrecen en el libro únicamente pertenecen a sus autores y no suponen un asentimiento por parte de ninguno de los individuos, organismos o instituciones que prestaron apoyo o cooperaron en su realización.

Prólogo

El 11 de mayo de 1962, la Universidad de Wisconsin y la Agencia para el Desarrollo Internacional establecieron un convenio para crear un Centro de Tenencia de la Tierra. El objetivo era la elaboración de un programa de investigación y de adiestramiento. El programa se integraría de tal manera, que el adiestramiento se pudiera llevar a cabo mediante una investigación acerca de la tenencia de la tierra y problemas de desarrollo en las áreas rurales, de los países de Latinoamérica. Profesionales del país huésped, el cuerpo de profesores de la Universidad de Wisconsin y estudiantes tanto estadounidenses como latinoamericanos formularían, conjuntamente, proyectos de investigación. Naturalmente, se deseaba que el análisis de problemas clave fuera valioso para las decisiones políticas del país interesado, del gobierno de los Estados Unidos, de los organismos internacionales y de las otras naciones que se enfrentaran a problemas similares.

Los trabajos de investigación del Centro de Tenencia de la Tierra se sirvieron de las ideas y métodos de numerosas disciplinas de ciencias sociales, y con mayor frecuencia: de la economía general y de la economía agrícola, de la sociología en general y de la sociología rural, del periodismo agrícola y medios de comunicación, de derecho, de ciencias políticas y de antropología. Las fuentes principales de los datos necesarios para la investigación fueron el estudio directo y las entrevistas realizadas en las comunidades rurales. Se puso el énfasis en esas fuentes, porque a pesar de que existían algunas políticas de investigación dirigida, sin embargo eran muy pocas las que utilizaban datos primarios. Frecuentemente la tenencia de la tierra, la propiedad de la misma y el control de los recursos son problemas graves que muchas veces se descuidan. Obviamente, los patrones de tenencia están rela-

cionados con la manera en que se usan los recursos y es por eso que a menudo influyen en el desarrollo. Si no se tienen en cuenta las reglas de trabajo, a nivel local y las personas que hacen cumplir estas reglas, entonces no se pueden comprender con claridad semejantes patrones.

Por consiguiente, no es algo casual el que la Universidad de Wisconsin fundara ese centro de adiestramiento y de investigación acerca de la tenencia de la tierra. Desde que en esa universidad se inició la investigación de ciencias sociales, los estudios se enfocaron a los problemas del campo, se observaron las limitaciones de las reglas de trabajo y se ensayaron o designaron nuevas reglas que mejoraran la situación.

Richard T. Ely, uno de los primeros economistas de la Universidad de Wisconsin, mantuvo un continuo interés en el estudio de la posesión de los recursos y de la manera en que esa posesión influye en el uso de la tierra. En 1914 él publicó su *Property and Contract*. Ely atrajo a Wisconsin personas tales como John R. Commons, quien se dedicó al estudio de los movimientos y organizaciones laborales. Cuando el profesor Commons descubría un problema laboral, proponía cambios en la línea de acción que mejoraran la situación. Cuando el problema era la seguridad del trabajo, elaboraba un sistema agradable, tanto para los empleados como para los patronos. El resultado fue que llegó a ser conocido como una garantía de indemnización de los trabajadores.

Ely, Commons y sus asociados instruyeron a muchas personas para que trabajaran en áreas muy diferentes. Sin embargo, independientemente de esas áreas, su instrucción básica incluía una adquisición de los datos primarios acerca del problema, una cooperación interdisciplinar —cuando fuere necesaria— y una comprensión de las reglas de trabajo o de los intereses de propiedad involucrados. El profesor B. H. Hibbard, un estudiante y asociado del profesor Ely, dirigió su atención a los problemas del uso de la tierra y, especialmente, a los problemas que surgían en las áreas rurales. Por ejemplo, *A History of the Public Land Policies*, escrito por Hibbard, es una fuente erudita de información acerca de las políticas relativas a la tierra y seguidas por los Estados Unidos. Asimismo, durante muchos años, *Land Economics* —escrito por el profesor Ely y el profesor George Wehrwein— fue un texto fundamental para los estudiantes que se interesaban por ese tema. En los últimos años de la década de 1920, el profesor Hibbard dirigía una investigación acerca de los impuestos sobre la propiedad, sobre la distribución de impuestos y la violación de las leyes fiscales. El profesor Wehrwein fue un activo promotor de la preparación de información relativa a los recursos y de los inventarios sobre el uso de la tierra. Por su parte, el profesor Walter A. Rowlands dirigía en Wisconsin un programa de ampliación de "Planeación del uso de la tierra"

(*Land Use Planning*). Como un resultado de estos múltiples esfuerzos, más de un tercio de los distritos territoriales de ese Estado promulgaron disposiciones de zona.

Los problemas internacionales de tenencia de la tierra eran un tema en los seminarios regulares que se realizaban en los primeros años de la década de 1920. Cada tercer año, los profesores Ely, Hibbard y, posteriormente, Wehrwein dedicaron su seminario acerca de los problemas de tenencia de la tierra al estudio de estos temas en otros países. Más recientemente, el profesor Kenneth H. Parsons, en compañía de sus estudiantes, desarrollaron aún más este trabajo sobre la tenencia de la tierra.

En 1950 Hugh H. Bennett, el primer director de la Administración de la Cooperación Técnica (TCA) —predecesora de la Agencia para el Desarrollo Internacional— se dirigió a la reunión de la Land Grant College Association y afirmó que las universidades podían hacer algo mucho mejor para mejorar las políticas externas de los Estados Unidos y para ayudar a las naciones en desarrollo. El decano Rudolph Froker y Noble Clark, director asociado de la estación de experimento, decidieron —como un resultado de la larga experiencia de Wisconsin— que intentarían contribuir de una nueva manera al campo de la tenencia de la tierra. Por lo tanto, solicitaron que a los profesores Raymond J. Penn, de economía agrícola; y William Sewell, de sociología rural; que iniciaran la preparación de una propuesta sobre la tenencia de la tierra; dicha propuesta se sometería a la TCA. La propuesta, elaborada principalmente con la ayuda del profesor Kenneth H. Parsons, de economía agrícola, sugería que se realizara en Wisconsin, en el otoño de 1951 una conferencia sobre problemas mundiales de tenencia de la tierra. El gobierno federal aprobó la propuesta. Los cuarenta países invitados a la conferencia, enviarían tres representantes. Hasta donde fuera posible, un representante sería un académico veterano, un funcionario gubernamental experimentado y que fuera el responsable de los programas sobre la tierra y un joven pasante que fuera una promesa para su país y que fuera capaz de continuar, durante un año, con un adiestramiento especial o con estudios de graduación universitarios. La conferencia se reunió durante seis semanas en Madison y se desplazó, durante una semana, a través del oeste medio y del sudeste de los Estados Unidos, hasta que llegó a Washington, D. C. El financiamiento de la conferencia permitió que se invitara a los profesionales más importantes de Estados Unidos a participar en ella. Las actas fueron publicadas por la editorial de la Universidad de Wisconsin en 1956, como libro titulado *Tenencia de la tierra*, y fueron recopiladas por los profesores Kenneth H. Parsons, Raymond J. Penn y Philip Raup.

La conferencia de 1951 se orientó específicamente hacia el establecimiento del Centro de Tenencia de la Tierra. Los miembros de la conferencia, casi tan pronto como llegaron a Madison, decidieron elegir un comité directivo. Por una decisión deliberada, este comité directivo excluiría a los representantes de la universidad o del gobierno de los Estados Unidos. El comité hizo muchas sugerencias durante el curso de la conferencia y preparó un informe final que fue aprobado por la conferencia en conjunto. Una parte de este informe final del comité directivo presionó a la universidad para que estableciera un Centro de Tenencia de la Tierra y una biblioteca:

Sería trágico que se dejara que este estímulo y esta inspiración se extinguieran cuando finalice esta conferencia. Para impedirlo y para asegurar la continuidad del trabajo empezado en la conferencia, el comité directivo hace las recomendaciones siguientes:

En la Universidad de Wisconsin se establecerá un comité central permanente, integrado tanto por miembros corresponsables como por miembros residentes...

El programa de adiestramiento... no sólo incluirá el adiestramiento de extranjeros en las universidades norteamericanas, sino que también tendrá que incluir el adiestramiento de norteamericanos en otros países del mundo...

...la Universidad de Wisconsin conservará (deberá conservar) una biblioteca, siempre actualizada y de carácter mundial, acerca de la tenencia de la tierra, la cual otorgará las facilidades necesarias para que... las personas... interesadas puedan obtener el material necesario sobre los problemas de la tenencia de la tierra.

Antes que nada, urge una amplia y acelerada investigación en el campo de la tenencia de la tierra... Se necesita una investigación comparativa sobre la tenencia de la tierra que vaya de un lado a otro de las fronteras nacionales. Esto se puede llevar a cabo mediante acuerdos de colaboración entre las universidades de un mismo país o entre las universidades de dos o más países...

Los problemas de tenencia de la tierra se deberían incluir en las agendas de las conferencias internacionales que se relacionaran con los recursos naturales, a fin de que el trabajo realizado en esta conferencia y por parte del comité central no quede encerrado dentro de la *esfera meramente académica*. (*Land Tenure*, págs. 693-695.)

La idea y modelo del Centro de Tenencia de la Tierra fue verdaderamente estudiado muy detalladamente a partir de 1951. Más tarde, el personal de la universidad participó en conferencias acerca de la reforma agraria que se llevaron a cabo en América Latina, el Medio Oriente y el Lejano Oriente. En 1961 cuando el Congreso permitió que una parte del presupuesto para la ayuda extranjera se empleara en la investigación, la universidad propuso inmediatamente un pro-

grama de investigación sobre la tenencia de la tierra y de adiestramiento, que más tarde se llamaría Centro de Tenencia de la Tierra.

Este libro presenta los resultados de la investigación de algunos estudiantes y del cuerpo profesional del Centro de Tenencia de la Tierra. Además, el libro también aprovecha generosamente los estudios efectuados por numerosas personas y por los organismos que han llevado a cabo investigaciones acerca de la reforma agraria y de la tenencia de la tierra.

Introducción

En las áreas rurales, la propiedad de la tierra o alguna otra forma segura de posesión que garantice al agricultor algún control sobre el producto de su labor y la tierra que trabaja, es el verdadero y prácticamente único medio de participación en la vida económica y política del país. Es esta la ruta de acceso a la ciudadanía económica y política y de participación en el poder soberano de la nación estado.

Con excepción de algunas de las naciones más industrializadas, los países de América Latina tienen el 40 por ciento o más de su población dedicada a la vida y trabajo agrícolas. En algunos países el porcentaje llega hasta el 60-70 por ciento y, dadas todas las experiencias históricas, el número absoluto de gentes que dependen de la agricultura para vivir continuará creciendo a pesar de la migración masiva de los medios rurales a los urbanos.

La gran concentración de la propiedad de la tierra, el aumento de la migración de la población rural hacia las ciudades, una capacidad productiva grande, pero no totalmente lograda, una distribución altamente irregular del ingreso y una amplia brecha entre la masa del pueblo agrícola y las clases superiores en cuanto a ingreso, educación y cultura, caracterizan a una gran parte de la agricultura latinoamericana. La proporción de familias rurales sin tierra o con muy poca tierra como para ganarse la vida, varía del 55 al 90 por ciento. Aunque una parte de la tierra en las grandes áreas de cultivo es trabajada en pequeñas unidades mediante la aparcería o alguna otra forma de tenencia, muchas de estas grandes áreas todavía son dirigidas y trabajadas como unidades.

América Latina necesita un incremento total de la producción agrícola, mayor empleo y un aumento de la productividad individual

del trabajador. Es difícil que la combinación de estos tres elementos se logre sin la expropiación y reorganización de muchas de esas grandes propiedades. La modernización sin reorganización puede dar resultados en el aumento de la producción de algunos cultivos y en cuanto al aumento de la productividad para un grupo selecto de trabajadores hábiles. Sin embargo, también puede reducir las oportunidades de trabajo agrícola y arrojar todo el peso del ajuste sobre los segregados que se unan a las filas de quienes no poseen tierras, que se convertirían en trabajadores inmigrantes, se aglomerarían en las áreas agrícolas ya existentes y emigrarían hacia las áreas cada vez más reducidas que aún no se desarrollan o se incorporarían a los desempleados de las ciudades.

La reforma agraria es un asunto político muy discutido y hasta la fecha muchos gobiernos latinoamericanos han logrado pocos resultados. Los intereses en conflicto de diversos grupos han producido un estancamiento. Muchos esperan todavía que los programas diseñados para aumentar la producción den como resultado el desarrollo agrícola sin necesidad de una reforma. Sin embargo, parece que la experiencia de la década pasada indica que el asunto del aumento de la producción agrícola y una distribución más adecuada de los frutos de esa producción, deben contemplarse como partes del mismo proceso. Las políticas aplicadas a tratar uno de estos asuntos con exclusión del otro no han sido muy satisfactorias.

A excepción de las reformas revolucionarias de México, Bolivia y Cuba, de las reformas sustanciales, aunque menos masivas de Venezuela y Chile y de los recientes esfuerzos en Perú, son muy pocas las expropiaciones y reorganizaciones ocurridas en el gran sector agrícola. No se pretende que la sola distribución masiva de la tierra ofrezca una panacea: no hay soluciones simples. Los casos mencionados ilustran bien el hecho de que la tarea está lejos de quedar terminada una vez que la tierra sea redistribuida. Las políticas agrícolas deben reorientarse para servir al sistema reorganizado. Aún en el caso de las amplias reformas en México y Bolivia, las políticas agrarias han tendido a favorecer las nuevas áreas de cultivos comerciales y a ignorar a los pequeños agricultores y a quienes operan bajo formas de tenencia cooperativa o comunal.

La reforma agraria no elimina las distorsiones del mercado. Al contrario, se requieren esfuerzos especiales para reorganizar y reorientar los mercados e instituciones de servicio que operan para las estructuras reorganizadas de la producción agrícola. La redistribución de la tierra y la reorganización de la estructura de la producción agrícola parece que son condiciones necesarias pero no suficientes para el desarrollo agrícola y económico en general ampliamente considerado. Lo impor-

tante es que sin una reforma agraria mayor y la redistribución del poder económico y político inherente en tal proceso, es difícil lograr la modificación necesaria en las instituciones implicadas y los objetivos básicos del desarrollo: una reducción de la pobreza masiva y una distribución más equitativa de mayores oportunidades de obtener un ingreso. La reforma agraria (una reestructuración básica del sistema de tenencia de la tierra) no es una garantía de que se logren estos objetivos, pero crea la posibilidad de legislación de políticas más adecuadas para estos requerimientos que las políticas que pudieran adoptarse en ausencia de la reforma agraria.

En una región tan diversificada como la América Latina, la mayoría de las generalizaciones concernientes a asuntos políticos tan complejos tienden a ser erróneas en muchos detalles. Este libro no pretende cubrir en detalle analítico todos los asuntos relacionados con la reforma agraria y la tenencia de la tierra en la América Latina ni tampoco lo pretenden los estudios presentados para cada país por separado. El libro, dividido en cinco partes, trata algunos temas generales y describe varios estudios para países específicos.

La parte I contiene dos capítulos que tratan de asuntos metodológicos y conceptuales. El capítulo primero presenta un argumento metodológico para ampliar el concepto de desarrollo económico a fin de incluir la reducción de la pobreza y el desempleo masivo y una distribución más equitativa de las mejores oportunidades de obtener un ingreso. Este capítulo ofrece razonamientos acerca de la gran divergencia de las recomendaciones sobre la política a seguir hechas por planificadores y analistas y resume algunas de las promesas básicas que sustentan una gran parte de la investigación así como las conclusiones de política recopiladas en este volumen.

El capítulo segundo detalla la importancia social de los sistemas de tenencia de la tierra y analiza los diferentes papeles de esos sistemas en las sociedades tradicional, transicional e industrial. Generalmente, se considera que América Latina está pasando por la fase transicional. El contraste entre una sociedad tradicional y una que avanza hacia la modernización, se contempla como un contraste entre una tecnología relativamente estable y un orden social estable en la primera y una tecnología cambiante y un orden social más fluido en la segunda. Un largo proceso evolutivo (en ocasiones revolucionario) ha despojado de importancia social y política al sistema de tenencia de las naciones desarrolladas y en esas sociedades los conflictos de grupo siguen líneas distintas de las de la tenencia de la tierra. La parte II también contiene dos capítulos, en los cuales el énfasis recae en la relación entre reforma agraria y el desarrollo. El capítulo tercero trata del caso económico de

las reformas distributivas y la contribución potencial de tales reformas al desarrollo económico acelerado. En este capítulo, se ponen de manifiesto los principales contrastes entre los subsectores agrícolas grandes y pequeños, ya que esta dicotomía es una característica prominente del sistema actual. Sin embargo, con ello no se pretende implicar que la reforma agraria debe dividir estas grandes propiedades y crear un sistema de granjas familiares. En esta área no se garantiza la generalización. Las condiciones actuales son muy variables y muy diferentes a las condiciones en que los Estados Unidos y Europa establecieron sus sistemas de granjas familiares. Están en proceso una variedad de nuevos experimentos con la propiedad cooperativa colectiva y la operación del mismo tipo en Cuba, Chile, Perú y otros sitios. El propósito principal de la evidencia presentada en el capítulo tercero no es demostrar que las granjas pequeñas son las más eficientes, sino eliminar el persistente mito y la propaganda correspondiente de que las grandes haciendas tal y como están organizadas ahora tienen una gran ventaja de producción y que por tanto la reforma agraria es incongruente con el desarrollo y crecimiento económico.

El capítulo cuarto trata de las interrelaciones entre reforma agraria, empleo y migración rural urbana. Se ha dado un énfasis especial a este tema debido al grave aumento del desempleo (y subempleo) en toda la región. Aunque un objetivo principal de la reforma agraria debe ser el dar oportunidades más seguras sobre la tierra, con bastante frecuencia se ignora el objetivo del empleo, y las reformas se evalúan solamente en términos de las consecuencias posibles o potenciales en la producción.

Los cuatro capítulos de la parte III presentan estudios acerca de países considerados en particular. Hay algunas omisiones obvias de países que han tenido importantes reformas agrarias, especialmente México, Cuba y Venezuela. La selección de los países que se verán en estos estudios específicos se basó en diversos factores. La razón principal fue el hecho de que en esos países se llevó a cabo una gran parte de la investigación patrocinada por el Centro de la Tenencia de la Tierra. Cada uno de los cuatro autores vivieron y llevaron a cabo la investigación en el país respectivo durante dos o más años. Sin embargo, el Centro ha patrocinado bastantes investigaciones en otros países de América del Sur y del Centro. Otra razón para confinar los estudios de caso a las experiencias en Chile, Bolivia y Colombia es que esos tres países ofrecen un corte transversal de la experiencia con la reforma agraria en América Latina —una reforma revolucionaria masiva (Bolivia), un programa evolutivo de reforma sustancial pero todavía bastante modesto (Chile) y un esfuerzo reformista que se ha concentrado, relati-

vamente hablando, en los asuntos accesorios de colonización—, titulación de la tierra, recuperación de la tierra y desarrollo de la irrigación, y que todavía no llega a tocar el difícil problema político de transformar la estructura de la tenencia en el subsector de las grandes haciendas (Colombia).

El capítulo quinto presenta un análisis detallado de la legislación chilena sobre la reforma agraria. Se pensó que un análisis detallado de la legislación en un solo país sería más útil que una encuesta de las leyes en los diversos países latinoamericanos. La legislación chilena no se presenta como un modelo aconsejable para los otros países. Sin embargo, una exposición detallada de esa amplia ley de reforma agraria, ilustra los temas básicos con los cuales se tendrán que enfrentar los países que deseen llevar a cabo una reforma agraria, y pone en claro algunos de los requisitos legales indispensables para una efectiva implantación de un programa de reforma agraria.

También se deberá notar que los programas chilenos de reforma agraria expuestos en los capítulos quinto y sexto, sólo tratan de la experiencia del régimen del presidente Frei. Así, en esos capítulos no se incluyen las políticas y programas del régimen del presidente Allende, quien ocupó el cargo en noviembre de 1970. Cuando se terminaron estos capítulos no había suficiente información disponible para incluir una evaluación de experiencias tan recientes. Más generalmente, y sólo con algunas excepciones, la evidencia empírica presentada en los diversos capítulos no excede al periodo 1969-1970.

La parte IV incluye cuatro capítulos acerca de las medidas suplementarias de la reforma con evidencias e ilustraciones tomadas nuevamente de un gran número de países. Ninguna de ellas, a excepción de fuertes movimientos campesinos, se considera central para el asunto político básico de la restructuración del sistema de tenencia de la tierra en el subsector de las grandes haciendas de América Latina agrícola; no obstante, algunas de ellas pueden ser de importancia estratégica para facilitar el proceso de la reforma y proveer las medidas suplementarias para su logro satisfactorio.

En el capítulo noveno se presentan algunas teorías acerca de las organizaciones de campesinos junto con información de las funciones que han tenido en los programas de reforma agraria en diversos países. En el capítulo décimo se analiza la experiencia de varios esfuerzos, tanto dirigidos como espontáneos, de colonización de tierras en toda América Latina. En el capítulo decimoprimer se habla de la importancia de mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra mediante mejores sistemas catastrales y de titulación. Finalmente, el capítulo decimosegundo se dedica a la evaluación de diversos esfuerzos privados

de reforma tales como la herencia, la venta y subdivisión de tierras particulares y la repartición de las ganancias.

La parte V consta de un capítulo de conclusiones. Parcialmente, se basa en el análisis de los capítulos precedentes; además, se resumen algunas implicaciones políticas de los gobiernos nacionales y las agencias internacionales.

Parte I

Marco conceptual

1

Las nuevas direcciones necesarias en el análisis económico para las políticas de desarrollo agrícola*

Peter Dörner

Profesor de economía agrícola, director
del Centro de Tenencia de la Tierra en
la Universidad de Wisconsin, Madison.

La literatura económica identifica al desarrollo con las tasas promedio de la producción real *per cápita*. Se ha investigado muy poco acerca de las interrelaciones existentes entre los aumentos de la productividad y otros indicadores de desarrollo, tales como la reducción de la pobreza masiva, el desempleo y la desigualdad.

Tales omisiones pueden ser una función del modo en que la economía agrícola se desarrolló en los Estados Unidos. Aquí se asumió una correlación positiva inherente entre el aumento de producción, el empleo, las oportunidades de ganar un ingreso en el sistema de la granja familiar y las condiciones de relativa escasez de trabajo. Los problemas surgidos en años recientes suscitan considerables dudas acerca de la congruencia de estas suposiciones.

* Del *American Journal of Agricultural Economics* 53 (febrero, 1971) 8-16, con algunas modificaciones. Reproducido con autorización.

Influencia de las instituciones en los conceptos económicos

Durante las décadas pasadas, especialmente la que acaba de terminar, los economistas agrícolas se han interesado considerablemente en las políticas de *desarrollo* agrícola. Destaco la palabra desarrollo ya que este es un nuevo enfoque.¹ La economía agrícola y las ciencias sociales rurales relacionadas surgieron como disciplinas académicas a principios de este siglo, después que la agricultura norteamericana estaba muy avanzada en el camino de la modernización. Inicialmente, los economistas agrícolas atendían problemas de tenencia y administración de granjas. Más tarde, los problemas de mercado, crédito, protección de precios e ingresos, conservación de recursos y las características colectivas de demanda y abasto se convirtieron en subcampos de interés e investigación especializados. Desde que la disciplina "creció" (tras de que se establecieron las instituciones básicas económicas, sociales y políticas de producción y distribución), los asuntos políticos importantes para los investigadores fueron esencialmente los relativos a las imperfecciones del sistema, obstáculos y barreras (al flujo libre de información y recursos) que inhibían el uso y combinación más eficientes de los recursos dados [24, págs. 725-729; 35, pág. 83].

Una mirada al "crecimiento del gobierno en la agricultura" [41, 1, 39] revela una correspondencia muy cercana entre la política de la agricultura en Estados Unidos y el desarrollo de áreas especializadas de investigación.² La forma de la economía agrícola como disciplina, refleja el rango de problemas que surgen en la política agraria. Los sistemas de pensamiento organizado son el fruto de los esfuerzos del hombre para enfrentarse con las dificultades experimentadas. La configuración de un sistema tal de pensamiento será diferente si el establecimiento de las instituciones básicas es el problema principal en comparación con el sistema de pensamiento que emerge de la indagación de los asuntos políticos que surgen dentro de un marco institucional establecido y aceptado [14, pág. 4].

En la época de la independencia de los Estados Unidos, la economía apenas surgía como una rama separada de la filosofía moral. A fines del siglo XVIII y principios del XIX, un problema político muy impor-

¹ Aquí se considera el desarrollo en el amplio sentido de un aumento de las oportunidades y las capacidades humanas necesarias para explotarlas, junto con una reducción general de la pobreza, desempleo y desigualdad de las masas [36, 31].

² Nótese también los problemas comunes políticos (pobreza, administración de los recursos y el medio ambiente, población, congestión urbana, desarrollo agrícola, etcétera) y el correspondiente aumento del interés y especialización en la investigación (inclusive nuevos institutos y publicaciones periódicas profesionales) en todas esas áreas.

tante fue el establecimiento de la organización económica en la agricultura. El sistema resultante de granjas familiares se racionalizó más en términos de teoría política (una reacción importante en contra del feudalismo europeo) que de teoría económica [16].

El sistema de organización económica, social y política estaba firmemente establecido en la época en que los problemas de política agrícola atrajeron la atención de los economistas profesionales. Si nuestras políticas incipientes hubieran originado una jerarquía feudal o una propiedad comunal de la tierra en vez de la simple propiedad de la heredad y las granjas familiares; si nuestra organización social se hubiera desarrollado alrededor de la familia extensa o la tribu en vez de la familia nuclear que vive en el relativo aislamiento de su propiedad rural; si nuestro sistema político hubiera sido de control centralizado y manejo de la economía con todas las transacciones que comprenden tierra, trabajo, capital y bienes regulados por una autoridad política central en vez de la libre empresa privada de individuos en sus actividades económicas, entonces muchas de nuestras teorías de mercados, precios y equilibrio realmente hubieran sido insignificantes y posiblemente no las tendríamos. Solamente dentro de un contexto político e institucional particular se hubieran podido desarrollar y perfeccionar, puesto que no ofrecen visión analítica en un sistema cuyas instituciones son diferentes.³

Así, hay pocos motivos para creer que los conceptos e hipótesis derivados de nuestras teorías se adecúan totalmente a todos los problemas corrientemente conocidos en los Estados Unidos. Más aún, son menos adecuados para los problemas con los cuales se enfrentan los países agrícolas pobres. Parecía que lo que hay que hacer es entender los sistemas institucionales y la naturaleza de los asuntos de política pública.

En algunos problemas, nuestras teorías y los análisis económicos profesionales sirven razonablemente bien en los Estados Unidos y otros países industrializados. Se hacen las preguntas pertinentes y se generan

³ N. Georgescu-Roegen ha observado: "Tan pronto como hemos comprendido que para la teoría económica un sistema económico se caracteriza exclusivamente por rasgos institucionales, es obvio que ni la teoría marxista ni la corriente son válidas como un todo para el análisis de una economía no capitalista, como es el caso de la economía de una sociedad en la cual están parcial o totalmente ausentes las instituciones capitalistas. Una proposición de cualquiera de las teorías tal vez pudiera ser válida para una economía no capitalista, pero su validez se debería establecer nuevamente en cada caso... Aun los conceptos analíticos desarrollados por estas teorías no se pueden usar indiscriminadamente en la descripción de otras economías. Entre los pocos que son de aplicación general está el concepto de una función de producción junto con todas sus nociones derivadas. Pero esto es debido a la naturaleza meramente física del concepto. La mayoría de los conceptos económicos, por el contrario, son difíciles de transplantar..." [13, págs. 147-148].

los datos necesarios para el análisis. Sin embargo, las categorías en nuestro censo y otras clases de estadísticas no son accidentales,⁴ sino que también son productos de los problemas políticos y de las formulaciones teóricas desarrolladas a través de la interacción de problemas e ideas.

No obstante, en otras importantes cuestiones políticas, las teorías presentes ofrecen poca comprensión, aún en los asuntos de Estados Unidos: calidad ambiental, pobreza, relaciones raciales, ciudades congestionadas, desarrollo rural, automatización y los cambios básicos en la estructura de la propiedad de los recursos. Aparentemente, las teorías actuales no comprenden estos problemas; no ayudan a plantear las preguntas adecuadas; por lo tanto, no se dispone de los datos apropiados y las cuestiones de política fundamental tienden a caer fuera de los límites de las disciplinas académicas tradicionales.⁵

Ciencia social y formulación de la política

Una cuestión básica es saber si la economía, o cualquier otra ciencia social, tiene algo importante que decir en materia de política del desarrollo. Más fundamentalmente: ¿son las ciencias sociales capaces de generar guías para la política pública que sean, en algún sentido, "mejores" que las formuladas por otros medios y criterios? ¿O las cuestiones de valor de la política pública están sujetas solamente al compromiso político o a los dictados del dogma, coerción y gustos personales?

Parece que esto depende del papel que se le asigne a la teoría, de cómo se desarrolle y de la manera en que sea probada. Si se asume que la teoría económica se desarrolla en alguna forma pura, independiente de los asuntos políticos existentes dentro de una matriz institucional específica, se sigue que la teoría puede tener una "carrera independiente" y colocarse aparte en un dominio separado.⁶ Tal vez

⁴ Seers ha señalado que "la falta de datos acerca de la pobreza, el desempleo y la desigualdad reflejan las prioridades de las oficinas estadísticas más que en las dificultades para la recolección de datos. Los problemas conceptuales de estas mediciones no parecen ser más formidables que aquellos del ingreso nacional. Nos hemos acostumbrado a ignorarlos" [36, pág. 3].

⁵ "En ninguna parte —dice John Gardner—, puede verse con mayor claridad la operación de intereses creados que en el funcionamiento de los departamentos universitarios... el departamento evalúa la importancia de los problemas intelectuales por la medida en la cual pueden ser respondidos sin salir fuera del territorio sagrado" [12, pág. 98].

⁶ "La aceptación de la diferencia entre la economía «pura» y la «aplicada» como generalmente válida y fundamental no es solamente aceptar el punto de vista de que la «teoría» en su forma pura puede tener una carrera independiente pero que puede validarse por otros medios aparte de la «aplicación»... el meollo del

este punto de vista no sea muy dañino con respecto a aquellos aspectos a los que Kuhn se ha referido como "ciencia normal" o el "trabajo de limpieza" que surge de la teoría establecida.⁷

Otra posición que se adopta en este estudio, es que al ocurrir cambios importantes en la sociedad, el cuerpo de teorías existentes (desarrollado a través del estudio y tal vez la resolución de importantes problemas políticos) se hace inadecuado y fracasa en la comprensión de los nuevos problemas políticos que confronta la sociedad. Las principales brechas y síntesis teóricas en la economía han surgido de los intentos para enfrentarse a crisis políticas importantes. Smith, Ricardo, Marx y Keynes estaban profundamente interesados en los problemas políticos de su época y sus avances teóricos resultaron de sus indagaciones acerca de las posibles soluciones a los problemas centrales de la política económica.⁸ Los avances en la teoría siempre se han construido con base en la investigación específica y detallada de los mismos temas que no se pueden forzar en "las relativamente inflexibles" limitaciones de la teoría existente [22, pág. 24].

La insistencia en la necesidad de investigar los problemas políticos no significa que los objetivos de la política sean señalados por los políticos profesionales, los burócratas o grupos de presión y que el papel de la investigación sea simplemente buscar un medio más eficiente para llegar a tales metas predeterminadas. Más bien, significa que el investigador se debe relacionar tanto con fines como con medios. "Ya que en el presente todavía está lejos de lograrse el desarrollo, no es necesario, como se supone generalmente, acelerar el crecimiento

problema es simplemente lo siguiente: que la única alternativa que tenemos para la validación de la encuesta por la resolución del problema es una confianza ya sea en la misma evidencia de hecho o principio como base de conocimiento o mediante la revelación. Las dos últimas alternativas son incompatibles con un punto de vista genuinamente científico" [30, págs. 644 y 674; véase también 6].

⁷ "Las operaciones de limpieza son las que ocupan a la mayoría de los científicos a lo largo de sus carreras. Constituyen lo que aquí llamo ciencia normal. Examinado con cuidado ya sea históricamente o en el laboratorio contemporáneo, vemos que la empresa parece un intento de forzar a la naturaleza en la caja preformada y relativamente inflexible que ofrece el paradigma. Ninguna parte del objetivo de la ciencia normal es la presentación de nuevos grupos de fenómenos; más bien ocurre que suelen ignorarse aquellos que no encajan. Normalmente, los científicos ni siquiera aspiran a inventar nuevas teorías; con frecuencia son intolerantes con las inventadas por otros.⁸ Por el contrario, la investigación científica normal está dirigida a la articulación de aquellos fenómenos y teorías que ya ha proporcionado el paradigma" [22, pág. 24].

* Aquí Kuhn cita a Bernard Barber, "Resistance by Scientists to Scientific Discovery", *Science* 134: 596-602, 1961.

⁸ "Uno de los resultados de cualquier investigación del desarrollo de las doctrinas económicas es demostrar que en gran medida las desviaciones importantes de la teoría económica han sido respuestas intelectuales a los cambios de los problemas comunes" [25, pág. 13].

económico —que puede ser hasta peligroso— sino cambiar la naturaleza del proceso de desarrollo.” [36, pág. 3].

Este punto de vista tiene ciertos riesgos. Por ejemplo, presenta la cuestión de la objetividad en la investigación.⁹ Es por ello tal vez que muchos científicos sociales niegan que trabajan en cuestiones políticas y sostienen que —como científicos— su única preocupación es el establecimiento de relaciones de valor neutral. Esta última función es de gran importancia social, y la mayoría de los científicos sociales emprenderán únicamente estudios semejantes. Ciertamente, son imposibles nuevos hallazgos teóricos sin aquéllos [22]. Pero sin una atención directa a las relaciones no prescritas por las teorías presentes, no se conocen algunas de las cuestiones de política pública más urgentes.

En este punto puede ser útil señalar la diferencia fundamental entre las ciencias físicas y las sociales. Tanto los científicos físicos como sociales pueden desarrollar mucha de su ciencia normal bajo condiciones de laboratorio, pero los científicos sociales siempre llevarán a cabo algo de su investigación dentro del contexto de la sociedad humana. Cuando surge una crisis en la política, cuando las teorías aceptadas dejan de ofrecer una visión de los fenómenos fácilmente observados, cuando estas anomalías llegan a ser tan obvias que ya no se pueden ignorar, entonces una nueva teoría no se puede validar si no se prueba en la práctica. En la ciencia física esto todavía se puede hacer con frecuencia bajo condiciones de laboratorio; pero en la economía hacerlo requiere nuevas direcciones en la política. Las consecuencias observadas deben servir entonces como la prueba experimental.

Las reformulaciones keynesianas de los años treinta son tal vez el mejor y más reciente ejemplo en el campo de la economía. Hoy, muchos economistas están empeñados en la ciencia normal que no se interesa directamente en fines y valores. Pero esto es posible con el nuevo paradigma keynesiano que una vez más (para los países capitalistas industrializados) ha relegado muchos asuntos evaluativos o “normativos” al nivel de suposición, quitándolos por el momento del campo inmediato de indagación. Esto hace posible la práctica común de obtener prescripciones para la política pública directamente de los

⁹ El método de solución de problemas para la investigación “...fácil y naturalmente se diluye en un simple servicio de juicios prácticos. De hecho, evitar ese resultado supone un extenuante esfuerzo intelectual. En tales circunstancias gradualmente derivamos a una aceptación de los «problemas» tal y como han sido formulados por nuestro distrito. El siguiente paso es simplemente el de hacer a los «investigadores» simples instrumentos de diferentes intereses... Sin embargo, hay que enfrentarse con el problema. Parece irrefutable el argumento de que no hay otra alternativa en la indagación genuinamente científica para tener tanto las raíces de la investigación como las pruebas finales de validez en la resolución práctica de los problemas” [30, págs. 675-676].

refinados modelos keynesianos (práctica que el mismo Keynes no recomendaba).¹⁰ Empero, tales prescripciones no merecen el respeto que tienen si no se han probado las nuevas construcciones teóricas —del único modo significativo posible— a través de su influencia práctica en formar la política pública y su resultado en consecuencias previstas y medidas.

En los Estados Unidos hemos empezado a aceptar como medida de progreso el número de gente rescatada de la desgracia de ser pobre. Hay un creciente reconocimiento de que los problemas de desarrollo no están confinados a algún "país menos desarrollado" alejado, y la gente empieza a darse cuenta que el desarrollo es algo más que capital, inversiones y mercados. Es un proceso complicado de cambio institucional, redistribución de poder político, desarrollo humano y esfuerzos concertados y deliberados en la política pública para redistribuir las pérdidas y ganancias inherentes al crecimiento económico [7, pág. 291].

A pesar de tal reconocimiento, a menudo estos problemas todavía se tratan como asuntos marginales, fuera de la corriente principal de la política económica. Además, el desarrollo económico, hasta donde puedo determinar, no incorpora estos problemas a su análisis. Como resultado, es puesta en duda la importancia de la economía del desarrollo con respecto al desarrollo [36, 4]. Al ver los requisitos de la teoría económica fundamental en las principales universidades de doctorado y el contenido de los exámenes preliminares, difícilmente se sospecharía que existieran tales problemas o que la teoría tuviera alguna relación con la investigación relacionada con ella.¹¹ Mientras que los problemas de desarrollo en los Estados Unidos se vuelven más críticos, están en el corazón de los problemas de política pública en los países no industrializados. Pero las universidades de Estados Unidos presumen de educar y conferir doctorados a candidatos de esos países.¹²

¹⁰ "El objeto de nuestro análisis no es proporcionar una máquina o método de manipulación ciega que ofreciera una respuesta infalible, sino proveernos a nosotros mismos de un método organizado y ordenado para resolver problemas particulares. Luego, alcanzada una conclusión provisional aislando uno a uno los factores de complicación, tendríamos que regresar y permitir, también como se pudiera, la probable interacción de los factores entre sí. Esta es la naturaleza del pensamiento económico" [21, pág. 297].

¹¹ "Workshop on Core Economics" patrocinado por el Agricultural Development Council, octubre 10-11, 1967, celebrado en las oficinas de la ADC en Nueva York.

¹² "Si el curso formal de adiestramiento de un estudiante se limita a dos años de estudios de graduado y él espera trabajar en problemas de desarrollo, me temo que está en peligro de descubrir que adquirió mucho bagaje mental de dudosa utilidad, pero que le impide pensar profundamente en asuntos básicos necesarios para un ataque efectivo de los problemas del desarrollo... Realmente, no vale decir que se le han dado sus herramientas analíticas y que su pensamiento puede venir posteriormente. Si no se le ha hecho consciente de los problemas básicos, en su instrucción universitaria, bien puede pasar por la vida sin darse cuenta de la misma existencia de aquéllos" [4, pág. 20].

Parecería que se desarrolla una situación crítica en la economía (y tal vez en las ciencias sociales en general) en el sentido definido por Kuhn: "La crisis y el surgimiento de las teorías científicas" [22, págs. 66-76]. A menos que algunos asuntos clave del desarrollo, ignorados por el momento, sean directamente abordados en la investigación, esta crisis puede poner en duda la misma legitimidad de la economía. Como Boulding nos recuerda:

La enseñanza de cada profesión produce una cierta cantidad de lo que Veblen llamó "incapacidad adiestrada" y ciertamente debiéramos mirar la economía con ojo crítico para ver si no estamos haciendo eso. Si el adiestramiento del economista lo hace que ignore ciertos aspectos importantes del mundo que le rodea una vez que esté en posición de dar consejo y de que se tome en cuenta su consejo, puede sobrevenir fácilmente el desastre... Por lo tanto, cuando uno da consejo acerca de un sistema que implica a la sociedad como un todo, es extremadamente peligroso tener un sobreadiestramiento en cierto elemento abstracto del proceso total. Si se insiste demasiado en esto se puede encontrar ciertamente una reacción generalizada en contra de la economía y un despojo de su legitimidad. Francamente, en este punto considero que debemos movernos hacia una ciencia social más integrada y tal vez reajustada y que las existentes líneas disciplinarias y departamentales a menudo ocultan problemas reales... [2, págs. 306-307].

Redirecciones analíticas

Dado el rápido crecimiento de la población en la mayor parte de los países en desarrollo, la gran proporción de aquélla, dedicada a la agricultura y el continuo crecimiento en números absolutos de los dependientes de la agricultura [9], es sorprendente ver la poca atención analítica que se ha prestado a la necesidad de crear empleos y mejores oportunidades de obtener ingresos en las áreas rurales. Hay una vaga esperanza de que los programas creados para aumentar la producción redundarán en un desarrollo agrícola independientemente de la escasez de empleos y las consecuencias distributivas de tales programas. Sin embargo, las experiencias en la década pasada indican que lo relativo a una mayor producción agrícola y una distribución más equitativa de los frutos de esa producción deben contemplarse como partes de un mismo proceso.

Las políticas creadas para tratar uno de estos problemas con excusión del otro, no han tenido éxito.

A veces, estos dos aspectos del desarrollo (mayor producción y una distribución más equitativa) se consideran como totalmente independientes [3]. El primero se ve como la clave para el desarrollo mientras

que el segundo se considera como un problema secundario de asistencia o justicia social. Algunos aun asumen que los economistas tienen las herramientas analíticas que les permitirán hacer recomendaciones políticas para un aumento en la eficiencia de la producción, pero que el problema de una distribución más equitativa es un asunto político o cultural [17].

En casi todas las naciones no industrializadas, la mayoría de la gente depende de la tierra como fuente de empleo; los empleos en la industria crecen menos rápidamente que la producción industrial; además, aumenta el número de gentes que dependen de la agricultura para ganarse la vida. Para lograr los beneficios surgidos de lo que Owen ha llamado "asistencia social financiada por la agricultura" se requiere que se disponga de oportunidades, aún oportunidades de subsistencia [27, pág. 61; 28].

Las políticas que destacan la modernización y el aumento de la producción del sector agrícola comercial, sin atención explícita a la creación de oportunidades de empleo, producirán un aumento en la producción de ciertos bienes agrícolas y una mayor productividad del trabajo para una parte de la fuerza de trabajo agrícola. No obstante, tenderán a hacer mayor la desigualdad de los ingresos y a descargar el peso del ajuste sobre los desheredados que forman las filas de quienes carecen de tierras, se convierten en trabajadores migratorios temporales, continúan aglomerándose en las pequeñas áreas agrícolas existentes, se desplazan a las cada vez menores áreas no desarrolladas, o que se unen a los subempleados de las ciudades.

No hay evidencia de que el mayor volumen de bienes que se mueven a través de los canales comerciales como resultado de una mayor producción den origen a suficientes empleos para los trabajadores desplazados por la modernización o por el incremento de quienes forman la fuerza de trabajo rural.

La pobreza (la pobreza masiva entre la mayoría de la gente en los países menos desarrollados) no es única o principalmente un problema humanitario y de asistencia. Es un problema que tiene implicaciones directas e importantes para el aumento de la productividad. La oferta *no* crea su propia demanda bajo condiciones de una distribución muy desigual del ingreso. Cuando se enfoca preferentemente la atención en la producción, se amplía la brecha del ingreso entre ricos y pobres. Es imposible en muchas circunstancias de desarrollo separar los problemas de producción y distribución, ya que las medidas distributivas pueden ser la clave para lograr aumentos en la producción. Por otra parte, la teoría de distribución por gravedad nunca ha sido eficaz,

especialmente bajo condiciones de poder económico y político concentrado.¹³

¿Por qué no se elaboran políticas que den cabida a ambos requisitos, un aumento de producción y un aumento de empleo con una distribución más equitativa? Lo relativo a la distribución, por supuesto, da lugar a problemas muy serios. Por lo tanto, y lamentablemente, las recomendaciones políticas de los analistas profesionales que usan modelos altamente sofisticados, usualmente ignoran los aspectos de empleo y distribución. Con demasiada frecuencia las recomendaciones se basan en criterios privados o en proyectos de tomas de decisiones más bien que en aquellos criterios apropiados a los intereses de toda la nación. Se requieren nuevas direcciones en el análisis económico. En las siguientes secciones se explican tres conceptos de esas nuevas direcciones y se dan ejemplos de suposiciones que con frecuencia impiden su inclusión explícita en los análisis.

1. CREACIÓN DE OPORTUNIDADES PARA OBTENER LA TIERRA. La posición de "guerra contra el hambre" tiende a dar por supuesto que si hay gente hambrienta, los alimentos se deben producir por los medios más baratos y eficientes posibles. Pero frecuentemente, y en especial cuando eso se contempla desde el punto de vista de los intereses privados de una empresa individual, el curso de la acción comprende el desplazamiento de la gente por las máquinas. Además, los analistas profesionales que ven el problema con un criterio de toma de decisiones adecuado a la empresa privada ignoran la posible carencia de correspondencia entre los costos y beneficios privados y los sociales, con lo que se llega a conclusiones como la siguiente: "una razón del costo elevado (del maíz en Guatemala) es la cantidad de mano de obra requerida. Por lo cual, sugiero una depuración de recogedores de maíz" [29, pág. 716]. Sin embargo, esto tal vez no sea ninguna solución una vez que se tome en cuenta la necesidad de crear empleos. Aún si se encuentran medios para gravar o confiscar el aumento de la producción "...una nación no puede ponerse a sí misma en situación de depender del socorro público en su mayor parte, aún si hay dinero y alimento disponibles para distribuirse" [26, pág. 224].

La tierra se debe considerar como vehículo para el desarrollo humano, así como un recurso para la producción de alimentos. Raup

¹³ *The Economist* hace el siguiente comentario acerca del *Indicative World Plan* de la FAO: "Mientras que los ingresos estén tan irregularmente distribuidos dentro de los países en desarrollo y sea tan poco el avance en sus traumáticos problemas de desempleo, la gente que padezca hambre no tendrá el dinero necesario para comprar los alimentos, aún si están disponibles. En esto es en lo que los planificadores de Asia, África y América del Sur desearían la guía de la FAO, pero hasta ahora solamente obtienen cifras alarmantes y algún consejo muy general" [15, pág. 75].

ha dicho: "Dondequiera que haya excedentes de trabajo agrícola y escasez de capital de trabajo, la tarea del sistema de tenencia es poner a la gente a trabajar" [33, pág. 274].

Ha llegado a ser un artículo de fe, por lo menos entre muchos profesionistas de los países industrializados, que la mecanización (tecnología mecánica y la automatización, por lo general) siempre crea tantos trabajos como los que destruye y a veces más. De acuerdo con esta teoría, tal vez haya algunos problemas de corta duración por desplazamiento del trabajo y algún desempleo estructural. Pero con el tiempo, la nueva tecnología crea demanda para el trabajo en muchas áreas de la economía a través de sus diversas relaciones y, finalmente, el empleo se eleva a un nivel mayor.

Esta suposición se puede justificar en una nación muy industrializada. ¿Pero puede aplicarse esto a un país que no produce su propia tecnología? En los Estados Unidos, por ejemplo, la pizcadora mecánica de algodón desplazó a decenas de miles de trabajadores [5]. Muchos de los trabajadores desplazados (aunque ciertamente no todos) y especialmente los hijos de estos trabajadores encontraron empleo en el vasto complejo de industrias interrelacionadas con la producción, venta y reparación de las pizcadoras de algodón, acero, caucho, petróleo, manufacturas de maquinaria, transporte, ventas y servicio de implementos agrícolas, etcétera. Pero, ¿qué ocurre en Nicaragua, cuando se importan pizcadoras de algodón de los Estados Unidos? La mayoría del vasto complejo de industrias ligadas a la pizcadora de algodón no existe en Nicaragua, sino que permanece en el país manufacturero.¹⁴

El caso de la pizcadora de algodón ilustra el principio general expresado; no es un argumento en contra de toda la tecnología moderna importada. Todo depende de aquello para lo que sean usadas las máquinas. En una agricultura con oferta de mano de obra superabundante y creciente, es difícil aconsejar lógicamente que se importe maquinaria que ahorre la mano de obra si el problema se contempla desde el punto de vista de política nacional más bien que desde el de incremento de ganancias para una empresa [19]. Si el sector agrícola tiene que hacer

¹⁴ El problema es complejo si, como señala Singer, las inversiones y los procesos de producción están controlados por extranjeros. "Los principales efectos multiplicadores secundarios, que los libros de texto nos enseñan a esperar de la inversión, no tienen lugar donde la inversión estuvo física o geográficamente ubicada, sino (en la medida que los resultados de estas inversiones regresaron directamente a su país de origen) que tuvieron lugar en el sitio de procedencia de esas inversiones. Yo sugeriría que si la adecuada prueba económica de la inversión es el efecto multiplicador en la forma de adiciones acumulativas al ingreso, empleo, capital, conocimiento técnico y crecimiento de la economía exterior, entonces una gran parte de la inversión en los países subdesarrollados que hemos acostumbrado a considerar como «extranjera» debería considerarse en realidad como inversión doméstica por parte de los países industrializados" [37, pág. 475].

una contribución más efectiva al desarrollo económico, no solamente deberá mejorar la productividad del trabajo para un grupo selecto sino que también ampliar las oportunidades de empleo.

El equipo y energía mecánicos se pueden justificar a veces en términos de mayor producción causada por mejores medios de cultivo. Sin embargo, hay experiencias suficientes de países donde esos necesarios servicios mecánicos se incorporaron a una agricultura basada en prácticas de producción de trabajo intensivo.

Con base en su modelo de migración hacia afuera de las áreas rurales y el desempleo urbano, Todaro concluye:

Tal vez la más significativa implicación política que emana del modelo es la gran dificultad de reducir sustancialmente el tamaño del sector tradicional urbano sin un esfuerzo intenso por hacer más atractiva la vida rural [40, pág. 147].

¿Pero cómo se puede hacer más atractiva la vida rural? Presumiblemente, la inversión pública en servicios sociales y educación rural puede ayudar en ello; y los fondos usados para acomodar a inmigrantes rurales en las ciudades se pueden desviar hacia las áreas rurales. No obstante, esos servicios no se pueden extender tan rápidamente a causa de escasez de capital y material humano profesional. Un aumento de los salarios mínimos para los trabajadores agrícolas podría ser contraproducente, mientras que las decisiones de inversión del sector rural estén en manos de empresarios privados. Un mayor salario mínimo puede llevar a un cambio de las empresas hacia el trabajo extensivo o a una aceleración de la sustitución de la mano de obra por maquinarias. Aun con bajos salarios hay una fuerte tendencia en las grandes haciendas para mecanizar y simplificar la supervisión del trabajo. Es casi imposible encontrar haciendas de, digamos 1,000 hectáreas de arroz o algodón, que todavía sean sembradas, atendidas y cosechadas por medio de trabajo manual. Estas granjas se mecanizan o trabajan por medio de un sistema de aparcería. Para llegar al meollo del asunto, "hacer la vida rural más atractiva" significa, en la mayoría de los casos, dar a la familia rural una oportunidad de obtener la tierra. Los arreglos de tenencia de la tierra y el tamaño de las fracciones de la misma se deben incluir como variables del análisis. Sin embargo, las presunciones básicas que sustentan las teorías de producción y distribución, dan estas variables como "dadas".¹⁵

¹⁵ "En la actualidad, la teoría de la distribución esencialmente se ocupa de registrar los efectos de las diversas políticas para distribuir los frutos económicos entre las personas que poseen o de algún modo tienen control sobre los recursos... En la teoría contemporánea, la distribución de la propiedad o de otros medios

2. **DESARROLLO DE LAS HABILIDADES Y CAPACIDADES HUMANAS.** Otra razón por la que el problema del empleo recibe poca atención, es que en los países menos desarrollados el recurso potencial más abundante es precisamente la mano de obra. Digo potencial porque se necesita adiestramiento y experiencia en el trabajo para transformar esa mano de obra en la fuerza de trabajo (con habilidades, experiencia y disciplina) necesarios para el desarrollo. Una abundancia de gente no elimina necesariamente la escasez de mano de obra en ocupaciones selectas. El recurso más escaso generalmente es el capital. Dada la abundancia de gente, ha habido una tendencia a ignorar la necesidad de inversiones y desarrollo del potencial del trabajo. En vez de contemplar la tierra como un vehículo para emplear a la gente y para desarrollar las habilidades y experiencias adquiridas en la fuerza de trabajo rural, la tierra ha sido considerada principalmente como un recurso que se debe combinar eficientemente con capital escaso para lograr un aumento en la producción agrícola.

T. W. Schultz ha escrito mucho acerca del problema de la inversión en capital humano [34], pero él destaca en primer lugar la educación formal. Yo no niego esta necesidad, pero la escuela formal no es la única ni en ocasiones una dimensión más significativa que la educación. Además, muchos países pobres todavía no han sido capaces de proporcionar ni siquiera escuelas elementales a un gran número de sus habitantes. En estas circunstancias, la actividad económica se debe planear para producir efectos educativos. El trabajo productivo puede ofrecer experiencia y disciplina tan válidas como las obtenidas en el salón de clase. Es cierto que será diferente y que ningún tipo de educación basta por sí mismo. La experiencia de trabajo puede ser dirigida y enriquecida por el conocimiento obtenible solamente en la escuela; la educación escolar puede ser ampliada con las experiencias del trabajo.

De este modo es como se logra una mayor producción y como el número de gente que participa y saca algún beneficio de la experiencia, pueden ser tan importantes como el aumento de producción en sí. Se obtiene una perspectiva diferente con respecto al papel de la tierra si (además de su función aceptada en la producción de productos agrícolas) se contempla como un vehículo para la creación de oportu-

de control de los recursos entre la gente se toma como «dada»... En términos de la dinámica del desarrollo, sin embargo, el verdadero problema de la distribución es: ¿Cómo fueron distribuidos la propiedad y otros medios de control sobre los recursos para ocupar su posición actual? La pregunta no es, por ejemplo, si un terrateniente y un inquilino reciben cada uno de ellos la participación adecuada por los recursos que controlan; sino más bien: ¿es apropiado, desde el punto de vista del desarrollo económico del país aludido, que el propietario y el inquilino de la tierra tengan estas particulares proporciones de los recursos de la nación bajo su control?" [24, págs. 729-730.]

nidades económicas y para el mejoramiento de las habilidades y capacidades humanas requeridas para su explotación [8, pág. 12].

El hombre es un recurso para ser usado (junto con tierra y capital) al mismo tiempo que usuario de los recursos. Un individuo juega un doble papel: es usado y usuario al mismo tiempo, es el interesado y el objeto de interés, es explotador y explotado.

En una sociedad donde el poder económico y político es ampliamente compartido, hay un intento continuo para modificar las estructuras y normas institucionales a fin de conservar mutuamente benéfico el proceso de "usar a otros". Se crean procedimientos para que los individuos y grupos, al seguir sus intereses privados, no lesionen (o más bien, no lesionen aún más) los intereses de otros individuos y grupos. Cuando se destruye la mutualidad en el proceso y se intensifican los conflictos, se deben definir de nuevo las zonas de conducta discrecional de individuos y grupos que participan para restablecer la mutualidad en el proceso en la vida en sociedad.

La fórmula común en los modelos de ubicación y eficiencia de los recursos es ver al hombre como fuerza de trabajo, como objeto de uso. Este punto de vista, lejos de ser neutral, acepta el *status quo* de las posiciones de poder y los patrones de propiedad de la tierra y capital. De hecho coloca el peso de la autoridad del "análisis científico", en el campo de los propietarios actuales. Bajo condiciones de una vasta y creciente desigualdad, las prescripciones políticas basadas en esos modelos de eficiencia coinciden con la concepción del mundo que tienen los pobres: "Aquellos que tienen más obtienen más."

3. INCLUSIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO COMO UNA VARIABLE EN EL ANÁLISIS. La literatura económica tiende a quitar importancia a las consecuencias de la distribución del ingreso en el proceso del desarrollo. Dado que los arreglos de la tenencia de la tierra están más directamente asociados con la creación y acceso a las oportunidades de obtener un ingreso y la distribución de las mismas, estos arreglos reciben solamente una mención pasajera en la literatura económica acerca de la política del desarrollo agrícola.

Si se conceptualiza la tarea del desarrollo para incluir la distribución del ingreso como una variable endógena, algunas de las ideas y herramientas más poderosas de los economistas pierden algo de su fuerza analítica. Por ejemplo, el análisis marginal y el planeamiento que lo acompaña, la programación y las formas de hacer presupuestos, implícitamente asumen ciertos parámetros estructurales inmutables. Sin embargo, una vez que emergen mediciones elaboradas y algo arbitrarias, como en el caso del análisis de costos y beneficios, se pone una fe ciega

en ellos. Los factores que no se mencionaron permanecen sin aludirse y con frecuencia se ignoran. También se piensa que mientras más elevada sea la proporción de costos beneficios, "mejor" será el proyecto.

Sin embargo, los resultados de estos cálculos están directamente condicionados por el patrón de distribución del ingreso.¹⁶ Las inversiones para una mayor producción de pollos y semillas en vez de la inversión en líneas aéreas y aparatos de televisión puede dar un buen cociente de costos beneficios si se cambiara el patrón de la distribución del ingreso. Los pobres, que carecen del poder de voto del dinero, no pueden registrar sus necesidades o deseos a través del mecanismo del mercado. Pero cuando la distribución del ingreso cambia, sucede lo mismo con la estructura de la demanda y también cambian los cocientes de costos y beneficios de varios proyectos y a su vez alteran las prioridades de inversión.¹⁷

Suposiciones como las descritas en estos ejemplos permiten que ciertas cuestiones de la estrategia del desarrollo caigan entre las clasificaciones analíticas: empleo productivo para la creciente fuerza de trabajo rural; creación de oportunidades para el desarrollo de capacidades y habilidades humanas y distribución de la propiedad de la tierra y otros recursos. Al usar el criterio de la administración de las haciendas, un economista agrícola puede ignorar el desplazamiento de los trabajadores o su necesidad de encontrar oportunidades viables para obtener tierras. A él le preocupará lograr el máximo de beneficio con los recursos disponibles para la empresa. Aun un economista agrícola que trate los problemas de política agraria para el sector agrícola puede ignorar estos problemas en la suposición (bien fundada o no) de que la industria y otras actividades no agrícolas pueden absorber el exceso de mano de obra rural. Tampoco el método macroeconómico asegura

16 "El análisis de costos y beneficios, como se entiende por lo general, solamente es una técnica para tomar decisiones dentro de un marco que tiene que ser decidido con anticipación y que implica una gran variedad de consideraciones, muchas de ellas de carácter político o social" [32, pág. 685].

17 Hirschman habla del centralismo de los efectos secundarios al juzgar los proyectos de inversiones: "La búsqueda para encontrar un sistema único de puntuación probablemente explica la hostilidad de los economistas hacia los efectos y beneficios secundarios. Sin embargo, esta búsqueda es claramente fútil. ¿Cómo pudiera esperarse que fuera posible ordenar los proyectos de desarrollo a lo largo de una escala única, mediante una amalgama de todas sus variadas dimensiones en un índice único cuando que otras decisiones cotidianas más simples requieren el uso de juicio individual o colectivo en la estimación de objetivos alternos y entre su intercambio? Hay mucho que decir, ciertamente, en cuanto a facilitar la toma de decisiones por medio de la reducción de los numerosos aspectos de un proyecto a unas cuantas características cruciales, una de las cuales sería por supuesto la tasa de recuperación. Una cosa es permitir, de este modo, que quien toma la decisión use un juicio informado para hacer elecciones críticas y cambios; y es otra muy distinta, sin embargo, que el técnico tienda a prescindir totalmente de ese juicio" [18, págs. 162 y 179].

que estas cuestiones estratégicas sean consideradas en el análisis. Si bien Keynes pudo haber mostrado un desprecio deliberado por el aspecto de la oferta en las inversiones (y concentrarse solamente en sus consecuencias de creación de la demanda [23], los economistas postkeynesianos parece que dieron demasiada importancia a las consecuencias de la demanda.

Hay ciertamente una suposición implícita en el sentido de que de algún modo las políticas se implementan para mantener empleo pleno y que cuando un trabajador cambia de un trabajo a otro, eso siempre produce un aumento de la productividad. No obstante, estas son suposiciones sin fundamento en la mayoría de los casos de países menos desarrollados. Estas suposiciones ciertamente ponen en evidencia algunos de los problemas críticos del desarrollo.¹⁸

CONCLUSIONES

¿Qué conclusiones se pueden obtener de los argumentos presentados en este estudio? Primero: necesitamos criterios adicionales para evaluar el desarrollo. Esto representa la inclusión de variables que son menos medibles y cuantificables que las comúnmente aceptadas y actualmente en uso. Segundo: tanto los fines como los medios se deben incorporar como variables en el análisis en vez de aceptar ciertos fines implícitos en las teorías económicas comunes. Finalmente, los problemas de distribución deben recibir una mayor prioridad en la agenda de investigación.

Las teorías presentes pueden tener una importancia más grande una vez que entendamos mejor el contexto institucional de los problemas de desarrollo en un país específico y el "caso especial" del cual surgieron nuestras propias teorías. Si las nuevas extensiones teóricas pueden acomodar el contexto aumentado, las teorías presentes pueden llegar a ser más útiles para guiar la investigación en las mismas situaciones en las que no resultan útiles en el presente.¹⁹

¹⁸ "El proceso de transferencia de trabajo se considera usualmente desde el punto de vista analítico como un fenómeno de una etapa, como ocurre cuando un trabajador emigra directamente de un empleo rural de baja productividad a un trabajo industrial urbano de mayor productividad. Rara vez se pregunta si el inmigrante rural típicamente no calificado puede en realidad encontrar un empleo urbano regular con mayor sueldo. El hecho empírico del extendido y crónico desempleo y subempleo urbanos demuestran lo poco plausible de un punto de vista tan sencillo del proceso de migración" [40, pág. 159].

¹⁹ El teórico puede ser una ayuda para el político, el practicante "...si se abstiene de querer adaptar, sin crítica, modelos y medidas diseñados en y para los países industrializados, donde las prioridades son diferentes. Es de gran ayuda cuando colabora en el desarrollo de políticas nacionales e internacionales, que

Los nuevos desarrollos en la teoría no son simplemente el producto de buenos deseos. La hipótesis sugerida en este estudio es que solamente al concentrarse la investigación en los problemas políticos no atendidos hasta hoy dentro de los contextos institucionales específicos de países individuales podrán surgir teorías más adecuadas para el desarrollo agrícola. Obviamente es mucho pedir que un hombre se deje guiar por estas teorías e ideas preconcebidas al mismo tiempo que sospecha y duda de ellas en cada etapa de su investigación. Sin embargo, parece que esta es la característica esencial de nuestro trabajo actual.

REFERENCIAS

- [1] Benedict, Murray R.: *Farm Policies of the United States, 1790-1950*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1953.
- [2] Boulding, Kenneth: "The Legitimacy of Economics", *Western Econ. J.* 5:299-307, 1966-1967.
- [3] Buse, Reuben C.: "Some Comments on Government Policy in Underdeveloped Countries", conferencia dictada en la Revista de Primavera de Variedades de Cereal de Alto Rendimiento de la AID, Washington, D. C., mayo, 1969.
- [4] Currie, Lauchlin: "The Relevance of Development Economics to Development", ensayo presentado en un taller de desarrollo internacional en la Universidad de Wisconsin, noviembre, 1965.
- [5] Day, R. H.: "The Economics of Technological Change and the Demise of the Sharecropper", *Am. Econ. Rev.* 57:425-449, junio, 1967.
- [6] Dewey, John: *Logic: The Theory of Inquiry*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1938.
- [7] Dorner, Peter: "Fourteen Million Rural Poor" (nota bibliográfica de *The People Left Behind*, reporte de la Comisión Nacional Presidencial de Consejo sobre la Pobreza Rural), *Yale Review* 58:282-292, invierno, 1969.
- [8] ———: "Human Progress is Basic to Agricultural Growth", *Internat. Agr. Dev.* (una carta de noticias mensual, USDA, IADS) 35:12-15, septiembre, 1967.
- [9] Dovring, Folke: "The Share of Agriculture in a Growing Population", *Monthly Bul. Agr. Econ. and Stat.* 8(8/9):1-11, FAO, Roma, agosto-septiembre, 1959 (también en *Agriculture in Economic Development*, Ed., Carl K. Eicher y Lawrence W. Witt, Nueva York, McGraw-Hill, 1964, págs. 74-98).
- [10] Eagly, Robert V. Ed.: *Events, Ideology and Economic Theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1968.

 mitiguen los grandes problemas sociales del Tercer Mundo... sobre todo, si su objetivo es cambiar las actitudes internacionales de tal modo que sea imposible que los dirigentes políticos y científicos sociales de Europa y Norteamérica continúen desdenando y agravando, inadvertidamente las más de las veces, las obscenas desigualdades que desfiguran al mundo" [36, pág. 6].

- [11] Eckaus, R. S.: "The Factor Proportions Problem in Underdeveloped Areas", *Am. Econ. Rev.* 45:539-565, septiembre, 1955.
- [12] Gardner, John W.: *No Easy Victories*, Nueva York, Harper and Row, 1968.
- [13] Georgescu-Roegen, N.: "Economic Theory and Agrarian Economics", *Oxford Econ. Papers* (nuevas series) 12:1-40, febrero, 1960. (También en *Agriculture in Economic Development*, Ed. Carlos K. Eicher y Lawrence W. Witt, Nueva York, McGraw-Hill, 1964, págs. 144-169.)
- [14] Gerschenkron, Alexander: "History of Economic Doctrines and Economic History", *Am. Econ. Rev.* 59:1-17, mayo, 1969.
- [15] "Global Fallacies". *The Economist* 233 (6586):75, noviembre 15, 1969.
- [16] Griswold, A. Whitney: *Farming and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1948.
- [17] Heady, Earl O.: *A Recipe for Meeting the World Food Crisis*, CAED Report 28, Iowa State University, 1966.
- [18] Hirschman, Albert O.: *Development Projects Observed*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1967.
- [19] Johnston, Bruce F. y J. Cownie: "The Seed-Fertilizer Revolution and Labor Force Absorption". *Am. Econ. Rev.* 59:569-582, septiembre, 1969.
- [20] Johnston, Bruce F. y John W. Mellor: "The Role of Agriculture in Economic Development". *Am. Econ. Rev.* 51:566-593, septiembre, 1961.
- [21] Keynes, John Maynard: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1936.
- [22] Kuhn, Thomas S.: *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.
- [23] Kurihara, Kenneth K.: "The Dynamic Impact of History on Keynesian Theory", en *Events, Ideology and Economic Theory*, Ed., Robert V. Eagly, Detroit, Wayne State University Press, 1968, págs. 127-146.
- [24] Long, Erven J.: "Some Theoretical Issues in Economic Development", *J. Farm Econ.* 34:723-733, diciembre, 1952.
- [25] Mitchell, Weseley: *Types of Economic Theory*, Nueva York, Augustus M. Kelly Publishers, 1967.
- [26] Nair, Kusum: *The Lonely Furrow: Farming in the United States, Japan and India*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1969.
- [27] Owen, Wyn F.: "The Double Developmental Squeeze on Agriculture", *Am. Econ. Rev.* 56:43-70, marzo, 1966.
- [28] ———: "Structural Planning in Densely Populated Countries: An Introduction with Applications to Indonesia", *Malayan Econ. Rev.* 14:97-114, abril, 1969.
- [29] Paddock, William y Paul Paddock: *Hungry Nations*. Boston, Little Brown and Co., 1964. (Reproducido en parte en *Selected Readings to Accompany Getting Agriculture Moving*, Ed. Raymond E. Borton, Nueva York, Agricultural Development Council, 1966, págs. 716-721.
- [30] Parsons, Kenneth H.: "The Logical Foundations of Economic Research", *J. Farm Econ.* 31:656-686, noviembre, 1949.
- [31] ———: "Poverty as an Issue in Development: A Comparison on United States and Underdeveloped Countries". *Land Econ.* 45:1-14, febrero, 1969.
- [32] Prest, A. R. y R. Turvy: "Cost-Benefit Analysis: A Survey", *Econ. J.* 75:685-735, diciembre, 1965.

- [33] Raup, Philip: "Land Reform and Agricultural Development", en *Agricultural Development and Economic Growth*, Ed. Herman M. Southworth and Bruce F. Johnston, Ithaca, Cornell University Press, 1967, págs. 267-314.
- [34] Schultz, T. W.: "Investment in Human Capital", *Am. Econ. Rev.* 51:1-17, marzo, 1961.
- [35] Schumpeter, Joseph A.: *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3a. Ed., Nueva York, Harper Torchbooks, 1962.
- [36] Seers, Dudley: "The Meaning of Development", *Internat. Dev. Rev.* 11(4):2-6, diciembre, 1969.
- [37] Singer, H. W.: "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", *Am. Econ. Rev.* 40:173-185, mayo, 1950.
- [38] Southworth, Herman M. y Bruce F. Johnston, Ed.: *Agricultural Development and Economic Growth*, Ithaca, Cornell University Press, 1967.
- [39] Taylor, Henry C. y Anne D. Taylor: *The Story of Agricultural Economics in the United States 1840-1932*, Ames, Iowa State University Press, 1952.
- [40] Todaro, Michael P.: "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries", *Am. Econ. Rev.* 59:138-148, marzo, 1969.
- [41] Wilcox, Walter W. y Willard W. Cochrane: "The growth of Government in Agriculture", cap. 25 en *Economics of American Agriculture*, 2a. Ed., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc., 1961.

2

La reforma de la tenencia de la tierra como un problema político en la modernización de las sociedades tradicionales

Don Kanel

Profesor de economía agrícola y del
Centro de Tenencia de la Tierra en la
Universidad de Wisconsin, Madison.

Con frecuencia los economistas atacan los problemas de tenencia de la tierra destacando los efectos incentivos y sus consecuencias para la productividad. Pueden preguntar: ¿Cuál es el objeto de compartir la tenencia en la productividad? O más generalmente: ¿Son las reformas agrarias medios aconsejables para promover el desarrollo económico? Este planteamiento considera a la tenencia como una variable instrumental (como los fertilizantes y el crédito) que funciona esencialmente del mismo modo en diferentes sociedades. Propone como punto crucial las distinciones entre propiedad y tenencia (participación o dinero en efectivo) y minimiza la importancia de la estructura social de la cual el sistema de tenencia es una parte integral.

En realidad, el sistema de tenencia funciona de manera muy diferente en los países menos desarrollados y en los desarrollados. En el proceso del desarrollo, la relación del sistema de tenencia con la estruc-

tura social genera tensiones y conflictos y las reformas en la tenencia de la tierra representan, ya sea presiones espontáneas que fuerzan ajustes, o las oportunidades para crear nuevas coaliciones políticas. Por lo tanto, la tenencia de la tierra no es simplemente una variable instrumental que los gobiernos manipularan con facilidad solamente por razones económicas.

*Los sistemas de tenencia de la tierra
en las sociedades industrializadas*

La importancia social del sistema de tenencia en los países desarrollados es limitada. Por ejemplo, en los Estados Unidos los convenios de tenencia funcionan principalmente para dar flexibilidad y para suplementar los capitales de los operadores de las granjas. La tenencia es principalmente un instrumento económico para la movilidad del capital con relativamente poca significación social o política.

Los campesinos de los Estados Unidos se han organizado de diferentes modos. Han creado cooperativas de venta, oferta y contratación, frecuentemente siguiendo líneas de mercancía, así como muy poderosas organizaciones políticas activas en áreas tales como el control sobre el poder de los monopolios en los mercados de factores y productos agrícolas, políticas de precios agrícolas, regulación de importaciones, subsidio y promoción de exportaciones, ayuda federal para servicios locales tales como educación, conservación, crédito, caminos, etcétera. Sin embargo, los agricultores en los Estados Unidos no se han organizado en la línea de la tenencia de la tierra en más de un siglo.¹

En los países menos desarrollados, por otra parte, el sistema de tenencia es usualmente un componente principal de la gran estructura social. Hay grandes divisiones de clase social entre grupos que tienen diferentes derechos de tenencia; además, la ampliación del acceso a las oportunidades económicas resultantes del proceso de desarrollo con frecuencia requiere un cambio en el sistema de tenencia. A menudo, cuando una clase se apodera de las nuevas oportunidades de tenencia, lo hace a expensas del empleo y la seguridad de ingreso de las otras clases.

¹ Una organización semejante en cuanto a tenencia existió en los años que precedieron y que siguieron inmediatamente a la Revolución Americana. Sin embargo, en los Estados Unidos, así como en los países más desarrollados, completada la tarea de transformar las instituciones feudales, la organización siguió una línea distinta de la tenencia de la tierra. El sur de Estados Unidos, tanto antes como después de la guerra civil, se parecía más a los países menos desarrollados; sin embargo, existía una diferenciación racial y social en cuanto a los derechos de tenencia disfrutados por los grupos.

Una descripción más precisa de los rasgos del sistema presente de tenencia de la tierra en los Estados Unidos pondrá en claro la diferencia con los sistemas de los países menos desarrollados. En la agricultura norteamericana tanto la tenencia de la tierra como los arreglos de crédito, proporcionan flexibilidad para organizar y reorganizar la empresa agrícola. La empresa dispone de capital, porque combina los recursos financieros del operador con los de los acreedores y dueños de la tierra. El tamaño de la granja y las proporciones del factor son determinadas principalmente por precios relativos que cambian modificando en respuesta a la cambiante tecnología. Los agricultores se han ajustado al creciente costo de la mano de obra mediante el aumento de la tierra y capital por trabajador. Estos cambios son apreciables en granjas de todas las categorías de tenencia. Tanto la compra de la tierra como los préstamos de dinero sirven para complementar los recursos exigidos por el operador de las haciendas para organizar una empresa agrícola eficiente.

El arrendamiento en la agricultura de Estados Unidos coloca los recursos de los viejos granjeros retirados o de inversionistas externos o el control administrativo de la generación más joven. Las relaciones entre propietario e inquilino pueden existir entre un padre y un hijo, entre un granjero viejo y uno joven, sin parentesco entre sí o entre un inversionista no agrícola y un agricultor. Como en cualquier empresa conjunta, es necesario proteger los intereses de los diversos participantes en el negocio para mantener la iniciativa e incentivos individuales.

En el presente estado de desarrollo económico, las proporciones del factor en las granjas norteamericanas cambian aproximadamente de la misma manera que en las granjas rentadas o en las que son propiedad. Las haciendas se reorganizan continuamente para lograr mayor producción por hombre y por acre a fin de enfrentarse con las condiciones cambiantes de costos de factor resultantes del cambio tecnológico y de las crecientes oportunidades de empleo fuera de la agricultura. Aquellos que permanecen en la agricultura aumentan el tamaño de sus granjas comprando o rentando más tierras. Los propietarios han descubierto que para atraer a inquilinos deseables, ellos deben tener una unidad adecuada o estar dispuestos a rentar a operadores que no tienen otras tierras además de las rentadas por el propietario.

Aunque los cambios en proporciones de factor y tamaño de las granjas son aproximadamente los mismos para las diferentes clases de tenencia, las granjas norteamericanas no son muy uniformes; el tamaño de la granja y el ingreso familiar agrícola varían ampliamente y también difieren los tipos de tenencia. Sin embargo, con el tiempo ocurren

cambios similares en todos los grupos de tenencia bajo el impulso del desarrollo económico. La tendencia de la agricultura de los Estados Unidos hacia granjas mayores e ingresos más elevados, ha afectado toda la gama de clases de tenencia. Todavía hay granjas pequeñas y grandes, pero lo que era una granja pequeña en 1970, fue una granja relativamente grande en 1920. Los cambios en el tamaño de la granja y las proporciones de factor usadas en la agricultura han sido hechos por los propietarios, los propietarios parciales así como por inquilinos.

Característicamente (con algunas excepciones en el sur), las categorías de tenencias de la tierra no han llevado a la creación de clases sociales distintas, permanentes y separadas. Todos los grupos de tenencia han sido afectados por la disponibilidad y acceso a las oportunidades alternas. El desarrollo económico continúa en aumento y sigue mejorando los ingresos en los empleos alternos. En tales condiciones es limitado el poder de una parte sobre la otra en una relación propietario-inquilino. Los ingresos obtenidos por cualquiera de las partes son influidos más por las condiciones relativamente impersonales de los factores de mercado, que por la habilidad personal de una parte para dominar a la otra. Así, el sistema de tenencia de Estados Unidos carece de intereses de grupo y opresiones en la línea de tenencia.

Las situaciones propietario-inquilino están lejos de ser uniformes. Los motivos del propietario para poseer tierras agrícolas varían mucho. Entre dichos motivos están: la propiedad por virtud del retiro de la agricultura activa, el arrendamiento de tierras como un resultado incidental de la compra de tierra para obtener una residencia rural, así como la propiedad adquirida para el propósito específico de obtener ingresos por rentas. Entre estas últimas, la renta no es usualmente la fuente principal de ingresos y muchos propietarios están en un grupo ocupacional distinto, por lo que encuentra poco interés en relación específica con su propiedad de tierras agrícolas.

Los convenios de negocios entre propietario e inquilino pueden variar desde el equivalente a una sociedad, con muchas actividades conjuntas, a una aventura de negocios por parte del inquilino solo, sujeta a pago de renta o a situaciones equivalentes a las de trabajo agrícola asalariado con todas las decisiones administrativas prácticamente hechas por el mismo propietario. La interacción entre las partes varía de cordial y cooperativa a tirante y antagónica. Una mala relación puede ser económicamente grave para cualquiera de las partes o para ambas, pero en estos casos es el propietario o inquilino quien será contemplado individualmente como enemigo y no los propietarios o inquilinos como clase. Hay varias alternativas abiertas al propietario o inquilino que desee terminar una relación poco satisfactoria; el

propietario puede rehusar la renovación del arrendamiento o el inquilino puede negarse a firmar un nuevo contrato de arrendamiento; cuando no se renueva el arrendamiento por cualquiera de esas razones, el arrendatario puede buscar un nuevo inquilino o vender su granja y el inquilino puede buscar un nuevo propietario o tomar otra ocupación. En este sentido, los propietarios e inquilinos son más bien como accionistas de corporación quienes, cuando no están satisfechos, pueden vender sus acciones en vez de organizarse en contra de la administración. Por otra parte, los propietarios, inquilinos y accionistas se diferencian de la administración de las corporaciones y del trabajo organizado en que los últimos dos grupos tratan tanto entre sí como con el público en general, como grupos organizados de interés común.

Sistemas de tenencia de la tierra en las sociedades tradicionales

El papel de la tenencia de la tierra en la estructura institucional de la sociedad tradicional contrasta agudamente con su papel en las naciones desarrolladas, tanto cuando la estructura es estable y relativamente sin cambios como cuando pasa por la modernización. La diferencia entre la sociedad moderna y la tradicional se distingue por la ausencia virtual de mercado para las tierras rurales y el trabajo agrícola en la segunda y la presencia o surgimiento de dichos mercados en la primera.

El concepto de sociedad tradicional es una creación sumamente artificial que cubre una gran diversidad de estructuras sociales. Tiende a ser mal interpretado, tanto en la implicación de uniformidad entre las sociedades "tradicionales" como en la implicación de una ausencia casi completa de cambio en dichas sociedades. Aquí no se asume ninguna de las dos implicaciones. Nuestro propósito es resaltar los contrastes y procesos de transición de una sociedad tradicional a una moderna, contemplando los cambios en tenencia y convenios de trabajo como paralelos a la discusión de Polanyi acerca del surgimiento de mercados para la tierra y el trabajo.²

² Los sistemas de tenencia de sociedades tradicionales en los que se basa este estudio son: la agricultura feudal de la Inglaterra medieval (y más generalmente, de gran parte de Europa), el sistema de castas de la India [1; 9, 10], el sistema japonés anterior al siglo XIX [14], y el sistema de tenencia "comunal" africano [2].

La tesis general aquí presentada sostiene que casi en todas partes del mundo subdesarrollado, la modernización de la agricultura implica un cambio de las relaciones normadas por el *status* a las relaciones normadas por un contrato, y que es este cambio el que hace que la reforma agraria sea un problema político ubicuo en el curso del desarrollo.

Al mismo tiempo, el punto de partida de estos cambios —la estructura social de la cual proceden los cambios— varían ampliamente; hay muchos modelos posibles

Una sociedad con una producción no agrícola limitada puede dar la división de funciones casi enteramente a través del sistema de tenencia de la tierra. Las necesidades de gobierno, ejército y religión se pueden satisfacer recolectando alimentos y otros productos de los cultivadores y distribuyéndolos a través de las agencias de la élite gobernante a los miembros de la superestructura política-administrativa-religiosa (estructura político-burocrática). Alternativamente, los funcionarios y otros miembros de la superestructura pueden tener derechos de tenencia y tomar alimento de los cultivadores para su propia manutención y para la de aquellos que tienen funciones de gobierno (estructura política feudal). El intercambio de bienes entre los productores de alimentos y los artesanos, también se puede lograr dando a los artesanos derechos de tenencia para compartir las cosechas y dando a los cultivadores el derecho de pedir los servicios de los artesanos (sistema

de sociedades orientadas hacia el *status*. También son distintas las rutas de transición, por lo que las situaciones iniciales y los caminos aquí descritos solamente son ilustrativos. No se pretende que esas situaciones iniciales y los caminos del cambio deban ser los mismos en todas partes; las ilustraciones se han tomado de áreas diferentes y de distintos periodos históricos con base en su idoneidad para ejemplificar problemas. Tal vez un modo de explicarlos sea que las presiones, demandas y causas fundamentales suelen ser semejantes, pero que el contenido institucional específico de las situaciones iniciales y los caminos de la transición difieren grandemente.

Mientras que este volumen trata de la América Latina, la evolución de esta región no encaja totalmente en los patrones de sociedades tradicionales y transicionales aquí descritas. Desde las conquistas española y portuguesa, América Latina ha sido una mezcla de tenencia de la tierra comunal, una agricultura dedicada a la exportación con los derechos de propiedad simple del predio depositados en el terrateniente y un sistema de haciendas en las que el trabajo y los convenios de tenencia a menudo recuerdan los de las fincas de la Europa medieval. Aunque legalmente las relaciones entre terratenientes y campesinos son en su mayoría contractuales, en la práctica hay poco cambio de personal laboral, los campesinos están ligados a la tierra y a menudo eran vendidos con la hacienda [3]. El intento de atar el trabajo al suelo a veces se respaldaba con el endeudamiento del trabajador y leyes contra la vagancia.

El sistema de hacienda es vulnerable a la inquietud campesina tanto cuando no cambia, cuando es tradicional y altamente opresivo (nótese la revolución holi-viana de 1952) como cuando se moderniza mediante las empresas activas por parte de los grandes terratenientes (como ha sucedido en Colombia, América Central y Brasil en la última década).

Este artículo tampoco intenta tratar los diversos esfuerzos hechos en el siglo XX para desarrollar la agricultura cooperativa como una forma institucional de modernizarla. Además de los esfuerzos semejantes emprendidos en los países comunistas, se han emprendido importantes programas de trabajo agrícola cooperativo en Chile, Perú y Cuba, en diversos países africanos y en Israel. Los intentos hechos en América Latina y África del Norte fueron influenciados no solamente por consideraciones ideológicas, sino también por las desventajas y costos que hubieran resultado si la infraestructura de las grandes haciendas hubiera tenido que adaptarse a las parcelas familiares creadas por la subdivisión de las grandes haciendas. De modo similar, el uso de la descripción de las agriculturas de los Estados Unidos y de otras naciones desarrolladas no se debe tomar como una implicación de que esos sistemas modernos necesariamente son los más deseables o los mejor adaptados a las necesidades de los países menos desarrollados.

de castas de la India). Los mismos productores de alimentos pueden ser desiguales en *status*. A través de un conjunto de leyes complejas que gobiernen los derechos a la tierra se pueden lograr arreglos en los que los miembros de una familia trabajen para otra, para admitir nuevas familias en la comunidad o para ampliar el área cultivada. Los derechos a la tierra pueden residir en la comunidad como un todo y parcialmente en familias individuales.

La ausencia de un mercado de trabajo es equivalente a la ausencia de trabajo libre, trabajadores cuyo acceso al ingreso depende de la decisión de otra persona, un patrón. En las sociedades tradicionales, la situación y ocupación de una persona en la vida no están determinados por la libre oferta sino principalmente por el nivel heredado de los padres. Los convenios de tenencia comprenden el acceso a una porción de tierra y una obligación de entregar algo del producto o de trabajar para un superior social. Ni los derechos de la tierra ni los derechos del trabajo son negociables. Si bien hay personas que se parecen a los modernos inquilinos, no obtienen sus derechos sobre la tierra por contrato con un terrateniente. Los inquilinos son personas que heredan esa posición, junto con obligaciones hacia el terrateniente, pero sin que su acceso a la tierra dependa de una decisión del propietario para realizar un contrato con ellos.

Es característico que en tales sistemas ningún individuo tenga un derecho claro para cambiar las relaciones entre las partes. A modo de comparación, el propietario de un título de propiedad simple en el sistema legal angloamericano puede trabajar la tierra él mismo, puede venderla o puede traer a un inquilino bajo términos establecidos por contrato entre él mismo y el inquilino. El punto crucial es que ese propietario puede eliminar el conjunto existente de relaciones entre él mismo y otros individuos conectados con su tierra y establecer otras nuevas. Tal derecho a "borrón y cuenta nueva" no existe en las sociedades tradicionales. La estructura total con varios compromisos y obligaciones de costumbre es tal, que ninguna persona, dentro del sistema, tiene un derecho legal claro para abolir un conjunto de relaciones y traer a otros como trabajadores o inquilinos bajo un nuevo conjunto de términos. En ese sentido, no hay un mercado para la tierra o para el trabajo.

El rasgo básico de esta clase de organización es la estabilidad de la tecnología agrícola durante largos periodos de tiempo. El interés activo de los propietarios (o más generalmente, de las clases rurales superiores) no es el cambio en las prácticas agrícolas y las ganancias que puedan lograrse por medio de ello, sino la extracción de un excedente del campesinado (o más generalmente, de las clases rurales más bajas).

Para los propietarios, los problemas administrativos son principalmente: ¿Cuánto se puede obtener de los trabajadores? ¿Cuánto retienen ellos? ¿Es honesto el administrador? ¿Qué mayores esfuerzos administrativos se pueden hacer para lograr mayores ingresos y cómo se pueden evitar la desorganización y resistencia resultantes de tal aumento de ingreso? Por otra parte, la organización técnica, el sistema de tenencia y el personal existente se dan por un hecho. Las alternativas con respecto a los mismos, difícilmente se analizan y rara vez se ejercitan.

Esos sistemas de tenencia tienden a caracterizarse por el dominio del propietario sobre aquellos que tienen un inferior *status* de tenencia. Es muy importante para los de abajo que el propietario sea bondadoso y amable, o injusto y violento. Las alternativas económicas que menguarían los abusos de los propietarios no existen; hay poca seguridad contra las injusticias y los caprichos de los de arriba. Por otra parte, hay mucha mayor seguridad y estabilidad en las ocupaciones a causa de la ausencia de cambios en las técnicas de producción y de la rigidez de las líneas de clase. En otras palabras, relativamente, hay una estabilidad mucho menor que la producida en los tiempos modernos por las cambiantes fuerzas económicas y por la tecnología que alteran las condiciones del mercado y las decisiones hechas por los patrones.

Las relaciones propietario-inquilino tienden a ser personales. El acceso del inquilino a la sociedad mayor se realiza casi exclusivamente a través del propietario; él puede dar el acceso al poder político y a la protección de otras personas poderosas. En relación con los campesinos, los propietarios combinan una manera social indiferenciada y un liderazgo político con sus papeles económicos (papeles que en la sociedad moderna serían diferenciados por la función y distribuidos entre los propietarios, los funcionarios de gobierno, los jefes de grupos interesados y los dirigentes de las comunidades). Así, los propietarios se pueden responsabilizar por la administración de la justicia. En el marco tradicional, sin embargo, los patrones también tienden a estar imbuidos con la tradición aristócrata y paternalista de afrontar ciertas obligaciones habituales de sus inquilinos.

Este cuadro incompleto de relaciones propietario-inquilino describe una sociedad en la cual el capitalista o empresario todavía no ha surgido y en la cual los papeles económicos todavía no se han diferenciado de los papeles políticos y sociales (tampoco se han podido diferenciar los papeles políticos). La imagen que tienen de sí mismas las clases rurales superiores pueden incluir la suposición de sus derechos a la jefatura, a un *status* superior y a los servicios de los campesinos combinados con ciertas obligaciones para lo que están abajo. Las situaciones sociales presentan manipulaciones tales como intrigas y combi-

naciones con los aristócratas y con personas de un nivel más elevado, ajustando o cediendo el control sobre los campesinos y el otorgamiento de favores; no incluyen, sin embargo, una consideración impersonal de los campesinos como forasteros con quienes no se tienen relaciones, a menos que se tenga voluntad de celebrar contrato con ellos por su trabajo o para rentar la tierra. Y esto, no porque se rechacen como deshonrosas las relaciones impersonales con la fuerza de trabajo, sino, principalmente, porque la posibilidad de una relación semejante es algo que sólo surge gradualmente en la historia de los cambios interrelacionados en la tecnología, la organización de la producción y las actitudes.

Sistemas de tenencia de la tierra en las sociedades transicionales

El contraste entre una sociedad tradicional y una que se moderniza, se puede considerar como el contraste entre una tecnología y orden social relativamente estables por un lado y una tecnología cambiante con un orden social más fluido por la otra. Más específicamente, las actitudes hacia la tierra y el trabajo son muy propensas a cambiar en la sociedad. Las clases superiores en la sociedad tradicional consideran como disponible el producto de la tierra a causa de las obligaciones de las clases más bajas y su trabajo en la tierra; los derechos valiosos surgen de su papel superior en la organización social más que por la propiedad de la tierra en sí. En el proceso de modernización, la tierra misma se convierte en algo valioso y surge la concepción de la propiedad simple de los predios junto con la idea de que el propietario puede cultivar la tierra con trabajadores alquilados; el propietario de la tierra aprende que él puede *crear* el orden social en su tierra por medio de su elección de términos de trabajo y convenios de tenencia.

La rapidez del cambio tecnológico influencia el cambio básico en los convenios de trabajo y tenencia. Los sistemas tradicionales son adaptaciones a un ritmo relativamente lento del cambio tecnológico. Eso no significa que sean simples o completamente estáticos. Usualmente, son sistemas muy complejos que acomodan una diversidad de ocurrencias de cambio, buena y mala suerte: las transferencias temporales de la tierra entre miembros de un grupo, incorporación de forasteros al grupo, el cultivo de las tierras vacantes, etcétera. Sin embargo, el uso de la tierra por los individuos está ligado a las prácticas de grupo en muchos modos, por lo que la práctica individual se mantiene al paso de los controles de grupo. Por ejemplo, en el sistema de tres campos usado en la época medieval, el rastrojo servía para que pastara el ganado de toda la comunidad, forzando efectivamente la uniformidad

en la elección de cultivos y las fechas para plantar y cosechar. La atención a las pasturas y bosques estaba limitada por derecho de grupo a la alimentación de su ganado y a la recolección de leña en las tierras pertenecientes al grupo.

Los cotos ingleses, que corresponden a nuestro concepto de un sistema transicional, intentaron agrupar propiedades individuales y a liberarlas de los derechos de grupo de tal modo que pudieran tener lugar mejoras por parte de los propietarios individuales sin necesidad de aguardar modificaciones a las prácticas y actitudes aceptables al grupo como un todo. Este cambio, característico de la modernización de la sociedad tradicional, significa el surgimiento de mayores derechos individuales sobre las decisiones en la producción y la abrogación de los derechos de grupo. La racionalización funcional, necesita de la adopción individual de la tecnología y permite a los propietarios individuales el uso del crédito para asegurar la propiedad de la tierra y liberar a los individuos innovadores de las pretensiones del grupo a sus ganancias.

La necesidad de mayores controles individuales en las decisiones de la producción se presenta independientemente de que la modernización sea dominada por las clases altas o bajas en la sociedad tradicional. En ambos casos, las antiguas formas sociales se relajan y transforman. Si la clase superior intenta ganar con el empleo de la nueva tecnología, entonces tiende a desarrollar un interés por la eliminación de las obligaciones para con los campesinos y a ganar un control completo sobre la tierra. En términos de actitudes de la clase superior, hay un cambio de las tradiciones aristocráticas de un dirigente de un grupo de inquilinos a un punto de vista capitalista que reconoce los beneficios de las oportunidades tecnológicas y económicas, beneficios realizables, solamente si el poder del Estado se usa para protegerlos en el uso de su propiedad y el cumplimiento de los contratos. Cuando las clases rurales superiores se encargan activamente de la administración, tratan de desprenderse de las obligaciones sociales, de obtener manos libres para el control del uso de la tierra y de lograr los servicios de un estado de "ley y orden" para proteger sus propiedades. En los casos donde la modernización implica el surgimiento de un campesinado propietario de la tierra, los campesinos buscan la eliminación de los derechos sobre posesión individual tanto de los señores de la clase alta como de la comunidad campesina.

Los motivos de estos cambios han variado en diferentes áreas y periodos de tiempo, y entre ellos se han incluido: 1. Un cambio en los intereses de la clase alta rural hacia las oportunidades políticas y económicas en el campo nacional; 2. un cambio en los intereses de

la clase superior de las obligaciones de trabajo del campesino a la participación o renta en efectivo; 3. oposición del campesinado al desplazamiento de los trabajadores o empeoramiento de las condiciones de empleo debido al incremento de la administración activa por parte de las clases superiores. Mientras que esta oposición en algunos casos puede provocar la represión del campesinado, en otros casos los campesinos pueden recibir el apoyo de los gobiernos nacionales que intentan conservar la estabilidad en las áreas rurales o de partidos políticos que buscan ampliar su base popular ganando los votos campesinos. De esta manera, los intentos para eliminar los derechos de señorío emanan del deseo del campesino por tener seguridad dentro de una situación cambiante, de la pérdida de las funciones tradicionales de la clase superior con el consecuente cambio en las actitudes de los campesinos, o de un cambio en el poder político de la clase alta terrateniente frente al campesinado. El panorama típico cubre a quienes no tienen tierras, a las granjas pequeñas, a las granjas familiares de tiempo completo y a las haciendas de mayor tamaño que contratan a algunos trabajadores. En aquellos casos en que han surgido agencias satisfactorias de servicio (mercados, crédito y agencias de extensión públicas, cooperativas o privadas), la comercialización llega a cubrir toda la agricultura campesina y la diversidad interna no llega a crear líneas de clase.

El surgimiento de mayores derechos de propiedad individual sobre la tierra no es una ventaja absoluta para los campesinos. Los campesinos sufren realmente cuando la propiedad plena moderna y la función administrativa cae en manos de los grandes propietarios y cuando el poder del Estado se usa en apoyo de estos poderosos intereses privados. Aún con una amplia propiedad campesina, los campesinos en vías de modernizarse se enfrentan al problema de un crédito costoso e inadecuado, a la pérdida de la propiedad en beneficio de los rentistas, precios de mercados bajos e inciertos y costo elevado de los abastos. Una mayor seguridad depende de la organización de los agricultores, la creación de cooperativas agrícolas y muchos programas y agencias públicas que proporcionen los servicios necesarios.

A pesar de todas sus imperfecciones, la propiedad del campesino ofrece una seguridad mucho mayor a la población agrícola que la propiedad en manos de los grandes terratenientes. Una agricultura de campesinos propietarios ofrece un refugio para las masas de gente que carece de empleos fuera del campo. Además, puede absorber los aumentos de población hasta los límites de la capacidad para dar sustento. Por otra parte, no actúan necesariamente como barrera para la migración cuando aparecen en otros sitios oportunidades de empleo. Permite el uso de nuevas oportunidades tecnológicas agrícolas, pero

aquellos que no tienen alternativa o que no pueden o no están preparados para usar la nueva tecnología, también tienen acceso a la subsistencia. En comparación, en una agricultura dominada por los grandes terratenientes, el empleo continuo de los campesinos depende de las decisiones del patrón, y por diversas razones, una administración más activa por parte de estos latifundistas a menudo lleva a una senda de modernización donde hay un ahorro de mano de obra. Estas consideraciones son muy importantes en las primeras etapas del desarrollo cuando el crecimiento de las oportunidades de empleo no agrícola es lento y cuando la mayor parte de la población depende de la agricultura.

La respuesta de los campesinos a las tensiones e inseguridad asociada con el desarrollo ha sido diferente de la de los trabajadores industriales debido a las distintas condiciones de los dos sectores. La propiedad individual de los medios de producción en la industria moderna es una meta impráctica a causa de las decisivas economías de balanza. Los trabajadores han aumentado su poder económico con el sindicalismo y al respaldar la legislación que requiere negociaciones colectivas, particularmente al establecer procedimientos para manejar disputas y despidos de trabajadores por parte del gobierno. La protección contra el desempleo se aumenta con políticas fiscales y monetarias expansionistas y por medio de programas especiales como el seguro público de desempleo.

Por diversas razones es más fácil incorporar la seguridad y la flexibilidad en el empleo industrial. Si se crean trabajos industriales a un ritmo suficiente, se puede asegurar empleo a aquellos que ya forman parte de la fuerza de trabajo industrial; además, habrían alternativas para nuevas adiciones a la fuerza de trabajo. Los trabajadores industriales normalmente no viven en casas propiedad de las empresas, y en un área urbana usualmente están cerca de numerosos patrones potenciales. Así, las condiciones urbanas son más propensas a cambios en lugar de empleo y a una relación más impersonal entre patrones y obreros.

Las condiciones rurales son diferentes en todos estos aspectos. En la mayoría de los tipos de agricultura no existen economías decisivas de balanza, por lo que pueden coexistir las granjas familiares y las de mayor tamaño. El desarrollo tiende menos a aumentar la demanda de trabajo agrícola, y en un sector dominado por las grandes haciendas puede haber una tendencia a disminuir el empleo. Por otra parte, el desarrollo implica cambios básicos en los antiguos convenios de tenencia y trabajo. Por lo tanto, el desarrollo de la agricultura tiende a ser mucho más destructor que en la industria. Además, los patrones de

habitación difieren de los de las áreas urbanas. En muchos tipos de agricultura en gran escala, los trabajadores viven en las granjas de sus patrones. La pérdida del empleo significa entonces la pérdida de la casa así como la de la comunidad donde está el hogar; además, los patrones potenciales alternos están a una distancia mayor que en las áreas urbanas. Los trabajadores del campo que viven en sus propias casas usualmente tienen empleo por día en las grandes haciendas y trabajan por temporadas cuando las necesidades de mano de obra exceden a la capacidad de la fuerza de trabajo residente. El empleo disponible para los trabajadores temporales es habitualmente el más inseguro. Ellos suelen ser los más pobres de todas las clases rurales.

Por todas las razones mencionadas, los trabajadores no han sido capaces de utilizar las medidas protectivas empleadas por los obreros industriales. El remedio campesino más típico ha sido el impulso para adquirir la propiedad de la tierra y respaldarla con organizaciones de servicios, tanto públicas como cooperativas.

La fuerza competitiva de las granjas grandes y pequeñas depende de varios factores. Sin embargo, en ausencia de las ventajas decisivas de la división del trabajo, los otros factores no dan una ventaja demasiado grande al tamaño de la granja y pueden ser neutralizados o dominados. La infraestructura existente y los programas de gobierno, generalmente favorecen a las grandes haciendas, que tienden a tener mejor y más temprano acceso a la tecnología, el crédito y los mercados. Sin embargo, con la disponibilidad de una infraestructura y organizaciones de servicio públicas y cooperativas que no las discriminan, la ventaja suele favorecer a las granjas familiares.

Un buen ejemplo de lo anterior, se encuentra en la evolución de la agricultura danesa, especialmente en el papel de las grandes granjas y de los campesinos en la manufactura de mantequilla [13]. A principios del siglo diecinueve los campesinos tenían libertad personal y la propiedad de los terrenos que trabajaban, pero la aristocracia de la tierra retenía grandes porciones de sus antiguas propiedades. En la inmediata era postreformista, las grandes granjas producían la mantequilla de mejor calidad, principalmente porque podían hacer las instalaciones adecuadas para el enfriamiento de la leche en las mismas granjas. Esta ventaja tecnológica compensaba las dificultades de la supervisión de los trabajadores asalariados. Para fines de siglo, la situación se invirtió a causa de los cambios tecnológicos e institucionales.

El cambio tecnológico fue la invención del separador centrífugo de la crema. El factor institucional fue el surgimiento de un fuerte movimiento cooperativo con cremerías cooperativas, que tenían las instalaciones necesarias para enfriar la crema y hacer mantequilla de

alta calidad. Estos dos cambios permitieron que los pequeños granjeros separaran y entregaran la crema directamente a las cremerías en vez de tener que enviar toda la leche o hacer la mantequilla en casa. Las cooperativas se daban cuenta de la calidad y el mercado (uno de los mercados principales eran las exportaciones a Inglaterra y la calidad era extremadamente importante), y tuvieron éxito en influir las prácticas de producción en las granjas para mejorar la calidad de la crema. Como resultado de estos cambios, las granjas pequeñas obtuvieron una ventaja competitiva sobre las grandes; ambas tenían más o menos igual acceso a la tecnología mejorada, pero las granjas grandes estaban en relativa desventaja a causa de sus mayores costos de mano de obra y los problemas de supervisar a los trabajadores asalariados.

Finalmente, una estructura social y política cambiante tiene impacto en las relaciones de tenencia. Se discute si el papel de los terratenientes es el único agente del acceso campesino al resto de la sociedad; también se examina la emergencia de ruptores del poder en competencia, tales como funcionarios del gobierno, dirigentes de uniones campesinas y otros. [Véase 5; 7; 6; 8; 15.]

Wertheim estudia la lucha de clases en la Java rural y describe el papel dominante de los latifundistas como única fuente de seguridad del campesino y de acceso al resto de la sociedad [15]. Un estudio de una aldea muestra que el gobierno solamente tiene un significado negativo para los aldeanos ("un gobierno... no hace otra cosa sino prohibir") y si bien los trabajadores rurales no confían en los propietarios de la tierra, éstos son la única seguridad que poseen; la solidaridad de clase de los trabajadores con sus aristócratas es un lujo que normalmente no se pueden permitir [15, pág. 7].

Wertheim señala el contraste de Java con los Países Bajos. Presenta a estos últimos como una sociedad "pilarizada" en un país industrial. Los "pilares" de la sociedad holandesa son el protestantismo, el catolicismo y un humanismo religioso. Las relaciones de patronato están presentes dentro de estos "pilares" con la preferencia en los nombramientos y en las relaciones de clientela. Los "pilares" actúan sobre la educación, servicios médicos, actividades sociales y recreativas y dan apoyo de grupo en el campo político y económico. No obstante, la protección de las fuentes de subsistencia y seguridad social se proporciona principalmente a través de instituciones básicas gubernamentales o legales que funcionan de un modo objetivo e impersonal; además, en estas áreas los arreglos de patronato más que marginales son centrales.

El centralismo de los convenios de patronato es la característica principal de muchos de los países menos desarrollados. La preeminencia de las relaciones de patronato en turno reflejan el limitado desarrollo de

las instituciones del Estado y su efectividad para llegar a todos los ciudadanos. Por otra parte, el Estado moderno, orientado hacia la asistencia pública y el desarrollo, así como hacia la protección de los derechos de propiedad, libera a sus ciudadanos de la dependencia en las relaciones inquilino-patrón.

El curso de la modernización de la agricultura, a menudo, tiene lugar en una serie de etapas, desde una situación *a*) cuando el Estado es débil (o inexistente) en relación con las clases rurales superiores, a una etapa; *b*) donde la élite rural necesita y usa al Estado, a otra etapa; *c*) donde la jefatura y poder de la élite rural sobre los campesinos es amenazado por otros contendientes, a una etapa moderna; *d*) donde la gente de las granjas y otros grupos de interés forman organizaciones (grupos de presión o influencia política) que responden a sus necesidades y son efectivas para influenciar la política del gobierno. La segunda etapa corresponde al dominio de los políticos locales por parte de los terratenientes; la tercera, a la presión política sobre la clase terrateniente y las demandas de reforma agraria y, la última, a un sistema de tenencia despojado de importancia política y social, similar al de los Estados Unidos descrito anteriormente.

Las transiciones que ocurren se pueden ilustrar con ejemplos de Irak y Chile. El caso de Irak es una transición entre el jeque (como dirigente tribal en conflicto con autoridades estatales débiles, siglos diecinueve y veinte) y el jeque como gran terrateniente en un Estado más vigoroso (desde 1930 más o menos, hasta la revolución de 1958). Fernea estudió una comunidad donde la agricultura de riego estaba controlada por grupos tribales [4]. El jeque era un jefe militar en caso de conflicto entre grupos tribales o en las revueltas en contra de las autoridades estatales. Tenía también papeles importantes en la organización del trabajo de grupo para limpiar los canales, convocar asambleas y dar hospitalidad a los visitantes y miembros tribales en viaje. Su legitimidad dependía mucho de su habilidad militar.

La situación cambió gradualmente con la pacificación llevada a cabo por las autoridades iraquíes y con la ampliación de las obras de irrigación por medio de proyectos del gobierno y su administración por cuenta de ingenieros del gobierno. Por una parte, el jeque perdió el papel de jefe militar y la legitimidad que lo acompañaba. Por otra parte, surgió como terrateniente privado con una porción de tierra mayor que la de los otros miembros tribales, en parte debido a que su papel en la sociedad tribal le confería ese derecho (algunos de los productos de sus tierras eran usados para funciones tribales) y en parte porque su papel le daba oportunidades para el beneficio propio. De esta manera, la nueva situación se convertía en una situación de cambios

simultáneos: pérdida de las funciones tradicionales y la correspondiente legitimidad; ampliación de la porción de tierra poseída a costa de los otros miembros tribales, hecha posible por la pacificación; protección estatal de la propiedad y disminución de la necesidad de lealtad de los miembros tribales.

Un ejemplo chileno ilustra el debilitamiento del poder político del estanciero en el primer cuarto del siglo veinte [11]. La comunidad particular incluía una gran hacienda con trabajadores residentes, así como asentamientos de pequeños propietarios campesinos, agricultores comunales e inquilinos de tierras de la finca. La hacienda contaba con un pequeño destacamento de policía nacional para la comunidad, cuyo cuartel general fue trasladado a un pequeño pueblo de esa área hace solamente treinta años. El hacendado no era solamente el propietario y administrador de su propia finca, sino que también era el jefe político y social de toda la comunidad; existía la impresión de que la presencia del Estado difícilmente era percibida por los campesinos además, su escasa manifestación (como la pequeña fuerza policiaca) estaba a las órdenes del propietario.

Los cambios en estas relaciones, después de 1920, fueron el resultado de la construcción de un camino hacia la comunidad, la aparición de camiones y el establecimiento de comerciantes y funcionarios del gobierno nacional en un pequeño centro comercial y administrativo que surgió en la comunidad. Ese grupo de comerciantes y funcionarios establecieron nuevos nexos con el gobierno y con la gran sociedad sin tomar en cuenta al hacendado. Estos desarrollos limitaron su jefatura política y social en la comunidad y restringieron su poder a la administración de su propia hacienda.

En la sociedad tradicional la élite y los campesinos se complementaban y se necesitaban mutuamente. La élite necesitaba a los campesinos como fuente de poder (sus "tropas"), así como por el trabajo e ingreso obtenidos de ellos. Los campesinos necesitaban a la élite para que los protegiera y proporcionara conexión con el mundo exterior, así como para recibir de ella organización y dirección en los asuntos de la comunidad. El aislamiento de la comunidad local, los peligros procedentes del exterior y la estabilidad de las relaciones sociales legitimizaban a los *status* de la élite.

Por otra parte, los intereses de las dos clases rurales son divergentes cuando la élite se vuelve hacia las oportunidades económicas modernas en la agricultura. Ya no está interesada en los campesinos como seguidores, sino como trabajadores y solamente necesita un número limitado de ellos. Los intereses de la élite por mantener salarios bajos y alejar de su propiedad a los campesinos que no sean necesarios, se vuelven anta-

gónicos a los de los campesinos. Al mismo tiempo, la élite cesa de ser la defensora de los intereses locales en contra de un gobierno distante y otras agencias exteriores. En vez de la jefatura local como fuente básica de legitimidad, necesita una fuerte autoridad central de gobierno (con el fin de que haga cumplir el orden público y los derechos de propiedad) para proteger sus posesiones en contra de la presión de los campesinos.

Con el tiempo, los miembros de la élite pueden adquirir nueva legitimidad como propietarios de grandes haciendas si logran generar suficiente empleo, o si tienen la suerte de que los hambrientos campesinos propietarios aprovechen las oportunidades de empleo urbano o emigren hacia áreas vírgenes. Sin embargo, las tasas actuales de crecimiento demográfico y la tendencia de las grandes haciendas a generar solamente un volumen limitado de empleos, hacen que las presiones favorables a la reforma agraria sean mucho mayores que en la Europa de los siglos XVIII y XIX.

REFERENCIAS

- [1] Baden-Powell, B. H.: *The Indian Village Community*, Londres: Longmans, Green, 1896.
- [2] Bohannon, Paul y Laura Bohannon: *Tiv Economy*. Chicago: Northwestern University Press, 1968.
- [3] Clark, Ronald J.: "Reforma agraria: Bolivia". Capítulo 7 de este libro.
- [4] Fernea, Robert A.: *Shaykh and Effendi*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.
- [5] Galjart, Benno: "Class and «Following» in Rural Brazil". *América Latina* 7, No. 3 (1964):3-24.
- [6] ———: "A Further Note on «Followings»: Reply to Huizer". *América Latina* 8, No. 3 (1965):145-152.
- [7] Huizer, Gerrit: "Some Notes on Community Development and Rural Social Research". *América Latina* 8, No. 3 (1965):128-144.
- [8] Lehmann, A. D.: "Social Structure and Agrarian Reform in Chile: Preliminary Findings". Mimeografiado. Brighton, England: Institute of Development Studies, 1970.
- [9] Maine, sir Henry Sumner: *Village Communities in the East and West*. 3a. (del autor) edición, Nueva York: Henry Holt, 1876.
- [10] Neale, Walter C.: *Economic Change in Rural India*. Yale Studies in Economics, No. 12. New Haven: Yale University Press, 1962.
- [11] Pascal, Andrés: *Relaciones de poder en una localidad rural*. Santiago: Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA), 1968.
- [12] Polanyi, Karl: *The Great Transformation*. Nueva York: Reinhart and Company, 1944.

- [13] Skrubbeltrang, F.: *Agricultural Development and Rural Reform in Denmark*. Agricultural Studies, No. 22. Roma: Food and Agricultural Organization, 1953.
- [14] Smith, T. C.: *The Agrarian Origins of Modern Japan*. Stanford, Calif. Stanford Press, 1959.
- [15] Wertheim, W. F.: "From Aliran towards Class Struggle in the Countryside of Java". *Pacific Viewpoint* 10, No. 2 (1969):1-17.

Parte II

Reforma agraria y desarrollo

3

El caso económico de la reforma agraria: Empleo, distribución del ingreso y productividad*

Peter Dorner

Profesor de economía agraria, director del
Centro de Tenencia de la Tierra en la
Universidad de Wisconsin, Madison.

Don Kanel

Profesor de economía agraria y del Cen-
tro de Tenencia de la Tierra en la
Universidad de Wisconsin, Madison.

Aunque continúan los argumentos ideológicos acerca de los mejores modos de organizar la agricultura, ningún sistema de tenencia de la tierra se puede juzgar mejor en abstracto. Cualquier juicio relativo a un sistema particular debe tomar en cuenta las condiciones institucionales y tecnológicas en la sociedad y la etapa en la cual esa sociedad está dentro de la transformación de una economía agraria a una economía industrial. Los juicios también deben considerar lo que intentan lograr los individuos y grupos específicos.

Perspectivas históricas

Han ocurrido diversas clases de transición de las economías agrarias a las industriales. La consecuente reorganización del sector agrícola

* Una versión ligeramente modificada de este artículo fue publicada por la UNFAO en *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, No. 1 (1971):1-16. Reproducido con autorización.

en cada uno de los siguientes ejemplos tuvo lugar dentro de un conjunto particular de circunstancias sociales y económicas.

El sistema de feudalismo europeo de hace varios siglos es ahora un anacronismo de acuerdo con la mayoría de las normas. Aunque comprendía un sistema total de instituciones políticas, sociales y económicas, básicamente era un sistema agrario construido alrededor del control de la tierra. Finalmente, ese sistema entró en conflicto con los objetivos evolutivos de crear naciones-estado poderosas; resultó mal equipado para responder a las necesidades de los mercados en expansión y demasiado inflexible para acomodar el aumento del uso del capital y fracasó porque no satisfizo las necesidades de la nueva concepción que tenía el hombre de sí mismo.

Sin embargo, a pesar de sus insuficiencias, injusticias y rigidez de acuerdo con el punto de vista moderno, el sistema feudal fue una adaptación a los tiempos. Surgido de un imperio mundial en desintegración, organizó a los pueblos de acuerdo con estructuras de clase rígidas y estrictas con obligaciones mutuas entre las clases; de esta manera, aseguraba cierto grado de armonía interna y una medida de seguridad frente a los enemigos potenciales externos a la finca feudal. No obstante, estas estructuras sociales eran incongruentes frente a las exigencias de cambio de un sistema agrario a una sociedad industrial. Los diversos intentos de reforma de estos sistemas agrarios y su transformación final señalan las etapas principales en la historia económica de los estados europeos.

La colectivización rusa pudo dejar de ofrecer los incentivos individuales o la libertad de toma de decisiones que tienen los sistemas de granjas familiares; sin embargo, la mayor preocupación de los planificadores rusos era una rápida industrialización. La agricultura rusa producía un considerable excedente de exportación en la época en que se implantó la política de colectivización; por lo tanto, una necesidad clave era liberar mano de obra en los trabajos agrícolas para atender las nuevas fábricas. Además, el Estado tenía que "exprimir" algo de los excedentes de producción del sector agrícola para proporcionar alimentos relativamente baratos para la creciente población del sector industrial. Y, por supuesto, la colectivización de la agricultura tal vez fue necesaria para asegurar el control del partido sobre el sistema económico y evitar desarrollos políticos descentralizados. El sistema colectivo funcionó para lograr estos fines [24; 25; 26]. En años recientes se han introducido modificaciones, presumiblemente porque el sistema no lograba alcanzar sus objetivos y metas previstos.

Cuando se instituyó el sistema soviético (hace más de cuarenta años), el país tenía un crecimiento demográfico relativamente lento y

una baja proporción hombre-tierra, que mostraba una gran diferencia con la situación actual de una gran parte del sur y sudeste asiáticos, América Latina y África. En estas últimas áreas, el rápido crecimiento de la población en décadas recientes (y una industrialización de capital intensivo y poco absorbente de trabajo) hacen muy necesario que el sector agrícola retenga a las personas, en vez de dejarlas ir.

Durante el siglo XIX, los Estados Unidos también se caracterizaron por una baja proporción hombre-tierra. A pesar de la migración masiva, el crecimiento demográfico era menor que en muchos de los países actuales menos desarrollados. Además, la industrialización en el siglo XIX generalmente absorbía más trabajo que la de nuestros días. El desarrollo de Estados Unidos, como el desarrollo ruso, requería la producción de un excedente agrícola y la liberación de mano de obra agrícola para satisfacer las demandas del creciente sector industrial. Sin embargo, los medios empleados para alcanzar estos fines fueron totalmente diferentes de los usados por la Unión Soviética un siglo después. La política de los Estados Unidos ponía énfasis en la nueva tecnología que aumentara la productividad de la tierra y especialmente la productividad del trabajo; dicha política descansaba en la competencia entre los pequeños productores para la distribución de los factores de producción entre los usos alternos [26].

En las tres pasadas décadas, la agricultura de los Estados Unidos fue reorganizada sustancialmente. Ahora, el número de granjas es menor a la mitad de lo que era hace treinta años. Se combinaron las granjas y su tamaño promedio continúa en aumento. La granja de ochenta acres o aún la de ciento sesenta es una unidad ineficaz en la mayoría de los tipos de agricultura practicados actualmente en los Estados Unidos. La tecnología, factores de costos y disponibilidades presentes las hacen ineficaces en términos de productividad de trabajo y, dado que la mano de obra es relativamente escasa comparada con la tierra y el capital, la productividad de la tierra es una medida razonablemente buena para juzgar la eficiencia bajo las condiciones de los Estados Unidos.¹

Cuando se debatía el proyecto de un sistema de tenencia de tierra y organización económica de agricultura para los Estados Unidos, la

¹ La productividad como una medida de eficiencia en el sector agrícola ignora los costos sociales de la gente estancada en las comunidades rurales y el gran número de trabajadores no calificados que emigran hacia las ciudades pero que no encuentran empleo dentro de la estructura ocupacional determinada principalmente por el desarrollo tecnológico en la industria. Estos son problemas serios en los Estados Unidos y es muy posible que sean insolubles en los países menos desarrollados si no se encuentran medios para retener a un número mayor de personas en empleos agrícolas [32: 9].

principal alternativa para las granjas familiares parecía que era un sistema de grandes propiedades y transacciones con algunos aspectos del feudalismo europeo. Esto último había sido atacado en terrenos tanto políticos como económicos y estaba en diversas etapas de desintegración. Además, había que asegurar las vastas regiones del oeste contra la amenaza de otras naciones. El sistema de granjas familiares, que surgió finalmente, tal vez fue el único modo razonable en el que un gobierno relativamente débil y que carecía de redes importantes de comunicación y transporte, podía asegurar que esta vasta extensión de tierra pudiera ser ocupada rápidamente e incorporada a la nación.

Hay muy pocos sitios en el mundo actual donde existan circunstancias análogas. En la mayor parte, los problemas que en ese entonces afrontaban los Estados Unidos, actualmente no son problemas centrales en el desarrollo agrícola de la mayoría de los países menos desarrollados. Tanto para la Unión Soviética como para los Estados Unidos, el sistema de tenencia de la tierra refleja condiciones históricas, geográficas y políticas específicas; ambos sistemas se continúan modificando a medida que se produce el desarrollo. En la mayor parte de América Latina, el sistema de tenencia de la tierra está dominado por la gran propiedad o hacienda. Por supuesto, hay algunas granjas familiares, posesiones comunales, plantaciones y un gran número de propiedades muy pequeñas —minifundios— en la mayoría de países, pero la forma predominante de tenencia de la tierra, en términos del área de tierra controlada, es la gran propiedad.

El sistema de tenencia resultante de la conquista española reflejaba los propósitos de los conquistadores y de la corona española: controlar y poblar esta parte del nuevo mundo, cuya gran mayoría era una población indígena más grande que la existente entonces en América del Norte.

Por más útil que originalmente fuera este sistema de tenencia de la tierra para los colonizadores españoles o para sus élites nacionales que ahora tienen el poder, dicho sistema se ha vuelto antiguo y está en conflicto directo con el logro de los objetivos del desarrollo. Necesita cambiar para satisfacer las condiciones cambiantes, del mismo modo que los sistemas de tenencia de la tierra de las naciones industrializadas han sido modificados y reformados en el proceso del desarrollo. Específicamente, las instituciones básicas de tenencia de la tierra en América Latina deben ser reformadas para crear más empleo, para lograr una distribución más equitativa del ingreso y para crear los aumentos necesarios en la productividad.

Los esquemas anteriores no quieren decir que haya una relación nítida y lógica entre los sistemas de tenencia y los problemas sociales

concurrentes y las necesidades políticas. Los sistemas de tenencia surgen del conflicto y debate entre grupos contendientes, de los cuales son testigos el debate soviético sobre la rapidez y métodos de industrialización y los numerosos experimentos de los Estados Unidos con políticas de ocupación de tierras en el siglo XIX. Los sistemas de tenencia, como se ha confirmado por medio de experiencias y conflictos son, a pesar de todo, adaptaciones a circunstancias prevalecientes. No pueden ser transplantados fácilmente a un conjunto de condiciones completamente distintas.

Racionalización económica de la redistribución de la tierra

Aún en los países industrializados, la agricultura todavía contribuye sustancialmente al desarrollo económico total. Sin embargo, su contribución a las reservas de mano de obra no agrícola, a la formación de capital y a la generación de una demanda de bienes industriales, ciertamente resulta menos crítica en un país altamente industrializado donde la fuerza de trabajo de la agricultura puede ser menor del 10 por ciento del total. En comparación, en los países en desarrollo (especialmente en países con el 50 por ciento o más de su fuerza de trabajo dedicada a la agricultura), la contribución de este sector es crítica en todas esas áreas [19]. Aunque el trabajo se debe mover de la agricultura a la industria en el proceso de desarrollo, el problema en condiciones de un rápido crecimiento demográfico no es cómo dejar en libertad a los trabajadores, sino cómo evitar dejar en libertad a demasiados trabajadores con demasiada rapidez [32]. En las circunstancias presentes, parece que el rápido crecimiento de la población acompaña, y aún precede, al desarrollo en vez de seguir el patrón del siglo XIX, donde el crecimiento demográfico parecía una respuesta al desarrollo.

Los países menos desarrollados necesitan un método de trabajo intensivo y un ahorro de capital que descansa fuertemente en crecientes innovaciones técnicas en las primeras fases del desarrollo agrícola. Solamente en las fases posteriores ese método de trabajo será seguido por un método de intensificación del capital y ahorro de la mano de obra. Estas fases son determinadas por las condiciones cambiantes en las áreas de 1 demanda de alimentos, y 2 oportunidades de empleo.

Los cambios en la demanda de alimentos están determinados principalmente por el crecimiento de la población y por la consiguiente elasticidad de la demanda de alimentos (que declina al aumentar el ingreso medio). Estos cambios se ven fácilmente en las siguientes fórmulas: $D = p + \eta g$, donde D , p y g son las tasas anuales de crecimiento

de la demanda de alimentos, de la población y del ingreso *per cápita*, y η es la elasticidad de ingreso de la demanda de alimentos. Como ejemplo, supóngase que en un país menos desarrollado, $p = 2$ y $\eta = .8$; mientras que en un país industrializado, $p = 1$ y $\eta = .2$, y que $g = 2$ en ambos casos. Entonces, la demanda de alimentos crecerá a una tasa de 3.6 por ciento en el país menos desarrollado y de 1.4 por ciento en el país industrializado. La diferencia sería aún más grande si la tasa de crecimiento de población en el país menos desarrollado fuera mayor al 2 por ciento; al contrario, una tasa mayor de crecimiento en el país industrializado representaría poca diferencia a causa de la poca elasticidad del ingreso. Así, los países menos desarrollados necesitan aumentos considerablemente mayores en la producción de alimentos que en los países más desarrollados.² La necesidad de obtener divisas extranjeras aumenta aún más la importancia de una producción agrícola mayor.

Por el lado del empleo, las consideraciones básicas son las elevadas tasas de crecimiento demográfico y la dificultad para absorber una gran parte de este crecimiento en el sector urbano. Aún con una gran migración rural hacia el medio urbano, la población rural suele continuar creciendo, aunque a una tasa más lenta que la población total. La población urbana crece rápidamente y una gran parte de ella es absorbida en los precarios empleos urbanos de baja productividad. El número absoluto de la gente rural declina solamente en etapas posteriores del desarrollo y solamente entonces es necesario reorganizar la producción agrícola de modo que disminuya la necesidad de trabajo [12].

La combinación de los dos conjuntos de circunstancias mencionados origina la prescripción política de Johnston y Mellor: un método de trabajo intensivo que descansa en crecientes innovaciones técnicas en las primeras fases del desarrollo agrícola [19]. Este método político produce los aumentos exigidos en la producción agrícola y evita el prematuro desplazamiento de la mano de obra de la agricultura. Esa es una prescripción para la investigación agrícola, para un gran aumento en el uso del consumo de elementos que incrementen las cosechas, tales como fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas y pesticidas, para un aumento de las instalaciones de irrigación y para la creación de instituciones de servicio en extensión, mercado y crédito. También es una

² En esta exposición también se presupone que la tasa de crecimiento en el ingreso *per cápita* está ampliamente compartida. Si los aumentos en ingreso se deforman mucho en su distribución, el impacto pleno de la elasticidad del ingreso de la demanda de alimentos no se llevará a cabo. Por razones similares, quizá no haya una relación de uno-a-uno entre el crecimiento de población y el aumento de la demanda de alimentos.

prescripción para minimizar la mecanización, especialmente cuando ésta sirve para desplazar la mano de obra.

Sin embargo, en América Latina, bajo el sistema de grandes granjas, ha sido difícil que esta política sea aceptada. La tecnología de máquinas que ahorran el trabajo se puede obtener de los países industrializados. Si las decisiones de inversión se hacen con base en el provecho privado, los empresarios de las grandes granjas encontrarán que conviene a sus mejores intereses económicos la importación de maquinaria que ahorre trabajo. De hecho, tal vez sea más fácil trasplantar este tipo de tecnología que la de tipo biológico, la que a menudo requiere investigaciones adicionales antes de que pueda ser adaptada a las condiciones específicas en las nuevas áreas. La gran variedad de técnicas de producción actualmente disponibles y que afectan el empleo, contrasta con las opciones más restringidas que se abrían a los empresarios agrícolas del siglo XIX. En ese primer periodo, la tecnología para ahorrar trabajo fue principalmente una respuesta a las condiciones de la oferta de trabajo; además, las principales innovaciones surgieron en los países industrializados de la época, especialmente en los Estados Unidos y en Europa occidental.

El problema de empleo empeorará con los patrones de trabajo intensivo del desarrollo en las industrias manufactureras. En América Latina, la producción de manufacturas aumentó en un 140 por ciento, de 1950 a 1965. Durante el mismo periodo, el empleo en las manufacturas solamente creció en un 45 por ciento.

Las extendidas tasas de crecimiento demográfico de 3 por ciento o más elevadas aún, son un fenómeno relativamente reciente, pero la baja capacidad del sector de las manufacturas para absorber trabajo en las primeras fases del desarrollo económico fueron un rasgo del desarrollo de antaño. Aunque en el siglo pasado las manufacturas aumentaron el capital intensivo, las fases primitivas del desarrollo de las manufacturas siempre tuvieron un efecto positivo y otro negativo sobre el empleo. El cambio de las industrias artesanales y caseras a la manufactura de línea de ensamble dio como resultado un menor empleo para determinada cantidad de producción.

Si la agricultura fuera estrictamente comparable con la industria, este dilema de empleo parecería insoluble. En ciertas industrias, por lo menos, los desarrollos de capital intensivo suelen ser inevitables, porque el patrón de la tecnología de las máquinas está puesto por el patrón usado en los países industrializados, que son los que pueden proporcionar dicha tecnología, la cual puede poner límites a la sustitución de factores (por ejemplo, trabajo por capital) en el proceso de la producción. Si la producción agrícola estuviera restringida del mismo modo, habría pocas alternativas a los desarrollos de capital intensivo

en este sector ya que la agricultura en los países en desarrollo también es de capital intensivo. Sin embargo, la agricultura es diferente. Hay medios alternativos de organización económica en la agricultura que permiten una mayor flexibilidad en los procesos de la producción. Los factores proporcionales (tierra, trabajo y capital) se pueden utilizar de una manera más congruente con su costo relativo y disponibilidad. Las imperfecciones del mercado continúan obstruyendo el uso más racional de los factores, pero precisamente la reforma agraria se emprende en contra de estas imperfecciones (en tierra, trabajo y mercados de capital).

Un elemento importante en este asunto son los factores proporcionales que se deban usar en la producción agrícola. Como ha dicho un escritor, parece que "la suposición de que solamente unos pocos procesos alternos y un número muy limitado de sustitución de factores no encaja bien en las características tecnológicas de varias industrias importantes, como por ejemplo, la agricultura".

Si es posible la sustitución de factores en un rango bastante amplio, como se plantea por hipótesis, entonces el problema de una peor distribución de los recursos se puede encontrar en las diversas imperfecciones del mercado. La considerable, y a veces redundante, fuerza de trabajo en la mayoría de los países latinoamericanos carece del poder político y económico para ganar el control (ya sea en propiedad o rentada) sobre una suficiente cantidad de tierra y recursos de capital para aumentar su productividad. Sin embargo, los actuales patrones de distribución muestran una gran desubicación de los recursos disponibles, también mucha tierra, capital y muy poco trabajo en las grandes haciendas, muy poca tierra, capital y demasiado trabajo en las granjas pequeñas. En América Latina, un 30-40 por ciento de la población activa agrícola vive y trabaja en menos del diez por ciento de la tierra [2].

¿Por qué los agricultores con grandes extensiones de tierra no emplean más mano de obra? Hay muchas razones posibles. Los propietarios de las granjas pueden tener intereses externos que para ellos son más importantes, económicamente, que la agricultura. El trabajo abundante no siempre es un trabajo barato; los salarios mínimos y una variedad de leyes sociales de asistencia pública pueden elevar el precio del trabajo en una proporción mayor que su ausencia. Las empresas de trabajo intensivo difícilmente pueden manejar una gran fuerza de trabajo no calificada. También aumenta los riesgos para tratar con maquinaria costosa, mejores animales y prácticas modernas de producción que requieren el uso constante de juicio por parte de los trabajadores. Dadas estas circunstancias, los propietarios de grandes

haciendas tienden a reducir su fuerza de trabajo y a orientarse hacia el capital intensivo y las operaciones mecanizadas que requieren una fuerza de trabajo relativamente pequeña de trabajadores hábiles (ayudados por trabajadores temporales) [31].

Con la suposición aparente de que una agricultura desarrollada debe tener los factores proporcionales que existen actualmente en la agricultura de los países desarrollados, frecuentemente la política del gobierno estimula la importación de maquinaria agrícola por medio de tasas favorables de cambio exterior. Además, la mayor parte del crédito se asigna al sector de las grandes haciendas (más dignas del crédito según las normas bancarias), lo que favorece una inflación que contribuye con frecuencia a que las tasas de interés sean mínimas o aun negativas. La mala distribución de los recursos y su mal funcionamiento no son sorprendentes, dadas las suposiciones básicas y el control monopolizado sobre la tierra y el capital; sin embargo, el curso provechoso para el empresario individual puede dar como resultado para la sociedad un costo que no se puede posponer en forma indefinida.

Si se razona a partir de la analogía, entonces las experiencias de los Estados Unidos y Europa de aumentar las granjas y la mecanización apoyan a este tipo de desarrollo. Ahora bien, únicamente lo hacen si se ignora la situación totalmente distinta con respecto a los factores proporcionales y a los factores de costo real (y el inevitable aumento absoluto y continuo en las poblaciones agrícolas de la mayoría de los países en desarrollo) y la inadecuada capacidad de absorción de trabajo de la industria, únicamente entonces la agricultura se debe organizar para proporcionar empleos mucho más productivos que los que ofrece por el momento [33].

En un sistema construido sobre la propiedad privada de la tierra, el tamaño de las unidades operantes agrícolas es una determinante básica en el desarrollo de una agricultura de trabajo intensivo. Datos de la India, los Estados Unidos (Illinois) y Chile muestran las siguientes relaciones: el grupo agrícola más pequeño tiene 1.6, 74 y 1.1 acres por trabajador, mientras que el grupo agrícola mayor tiene 15.6, 219 y 16.6 acres por trabajador en los tres países, respectivamente [20]. Ciertamente, estos datos indican alguna adaptación a los factores proporcionales que existen en cada país. Sin embargo, también ilustran la mayor capacidad de empleo de las pequeñas unidades agrícolas aún a pesar de que la producción por hombre pueda ser (y usualmente es) más baja en las unidades pequeñas. Estas cifras también sugieren un rango más amplio de técnicas de producción en la agricultura de los países menos desarrollados: por ejemplo, la diferencia de acres por

hombre entre las granjas grandes y las pequeñas es de unos 3 en los Estados Unidos, pero varía de 10 a 15 en los casos de India y Chile.

Un estudio del área de Chateaulin en Bretaña dio los siguientes resultados: "Cuando uno pasaba de propiedades menores a 5 hectáreas a aquellas mayores a 25, el número de trabajadores por cada cien hectáreas descendía de 105 a 18.7, y el número de horas de trabajo por hectárea de 1,500 a 480. El capital de trabajo también era menor, pero no tan marcadamente, ya que disminuía de 210,000 a 119,000 francos; por su parte, el rendimiento bruto pasaba del índice 163 a 88 (el promedio del área: 100)" [5].

Al comentar el caso de México, Dovring señala que la producción en pequeña escala, de trabajo intensivo, es menos costosa que la producción en gran escala en términos de los bienes escasos en la economía mexicana. Las grandes haciendas privadas usan más la maquinaria que de otro modo pudiera haber sido invertida en una industrialización más rápida del país. "No hay duda —concluye Dovring— que los propietarios o usufructuarios de grandes haciendas privadas logran un buen ingreso al usar más maquinaria y menos mano de obra, pero ellos rinden un servicio menos útil a la economía que se debate entre el desarrollo con bajos ingresos y la escasez de capital" [11].

En el caso de Pakistán occidental, Johnston y Cownie señalan la necesidad de más empleo por mano de obra en vez de más tractores para las actividades agrícolas. Aducen que "la existencia de innovaciones que incrementen las cosechas y que sean indiferentes a la balanza y congruentes con el sistema existente de agricultura en pequeña escala, aumenta las ventajas de la alternativa de trabajo intensivo y ahorro de capital" [18].

Se pueden citar otros casos, pero la evidencia es bastante clara en el sentido de que bajo un sistema de propiedad privada de la tierra, una agricultura de pequeñas granjas puede absorber más trabajo que una agricultura de granjas grandes. Algunos autores han advertido que una agricultura de granjas pequeñas de propietarios campesinos puede conducir a un exceso de capital invertido en equipo en participaciones pequeñas (o sea, mucha duplicación y poca utilización de construcciones y equipo) [14]. Sin embargo, el paso japonés muestra que la tecnología se puede adaptar a las granjas pequeñas si la investigación se dirige específicamente al logro de estos resultados [10]. Por otra parte, también se puede planear la reorganización de un sistema de granjas grandes sobre principios cooperativos o comunales para asegurar la absorción de trabajo y la eficiencia en el uso del capital.

Como ya se dijo, los procesos de producción agrícola tienen características que invalidan muchas comparaciones que se podrían hacer

con los desarrollos en la industria. La superioridad del sistema de granjas grandes, con base en las economías de balanza, es una antigua idea. Marshall y Mill expresan serias dudas acerca de su validez, pero como Owen señala: "Probablemente es justo decir que desde entonces la mayor parte de los economistas han intentado resolver, evitándolo, el dilema de Marshall [26].³ Además, el proceso de inversión en la agricultura difiere del de la industria:

El proceso de crecimiento económico en la agricultura sigue un patrón definido. En sus primeras etapas, predomina un lento aumento en la participación del capital. Las decisiones de inversión se hacen típicamente en segmentos pequeños, extendidos en muchas estaciones o periodos de gestación. Se acumulan cantidades impresionantes de capital, pero por medio de innumerables pasos pequeños y laboriosos. Esto es muy diferente a los dramáticos programas de inversión en gran escala señalados en muchos planeamientos actuales de desarrollo económico. La imagen de desarrollo presentada por una presa hidroeléctrica o por una fundición de acero sería erróneo si se aplicara a la agricultura. En la agricultura, la formación de capital rara vez se concentra ya sea en espacio o en tiempo. Se acumula por un proceso de incremento al que podemos llamar "acrecencionista" [27, págs. 267-314].

El desarrollo de los rebaños de una nación es un buen ejemplo. Pero también lo es el uso de la mano de obra disponible (debido a la naturaleza de secuencia de las operaciones señaladas antes y en las que inevitablemente ocurren periodos de espera) para construir edificios, zanjas de drenaje, cercas, mantenimiento de los sistemas de irrigación, etcétera. Raup concluye:

La perspectiva de que el subsecuente desarrollo económico pueda crear oportunidades de empleo no agrícola ha llevado a que muchos economistas condenen los programas de distribución de la tierra debido al tamaño "antieconómico" de las unidades de cultivo que pudieran resultar. A largo plazo este argumento puede tener validez; a corto plazo, el desperdicio de un potencial formador de capital representado por la mano de obra no utilizada es la preocupación más seria. En este sentido, las presiones políticas que lleven a programas drásticos de distribución de la tierra, deben estar inspiradas con buen sentido económico [27].

³ Con respecto a la naturaleza del empleo en la agricultura, Owen cita a John Stuart Mill: "La agricultura... no acepta una división de ocupaciones tan grande como muchas ramas de las manufacturas, ya que sus diferentes operaciones no pueden ser simultáneas. Un hombre no se puede dedicar siempre a arar, otro a sembrar y otro a cosechar. Si hubiera trabajadores que practicaran solamente una operación agrícola, estarían ociosos durante once meses del año. La misma persona puede realizar sucesivamente todas esas operaciones y tener, en la mayoría de los climas, una considerable cantidad de tiempo libre." Esta opinión de Mill ha sido ampliada por Brewster [3].

Es muy difícil tomar en cuenta las unidades de trabajo extensivo en gran escala de la agricultura en las primeras etapas del desarrollo económico, especialmente en países en que la proporción hombre-tierra es muy elevada. "En una tecnología de trabajo, los costos no se pueden disminuir al aumentar el tamaño de la granja. La mayoría de las economías de costo resultantes del uso de poco capital se agotan tan pronto como se emplean a su máxima capacidad los animales de tiro que dan la energía al trabajo" [16].

Los argumentos anteriores ofrecen un razonamiento para recomendar la ampliación, bajo ciertas circunstancias, de las granjas (por ejemplo, en los Estados Unidos) y la subdivisión de las mismas en unidades más pequeñas (o de cualquier modo una agricultura de mayor trabajo intensivo). En otras circunstancias (por ejemplo, en América Latina) la elección depende principalmente de los factores proporcionales existentes y de sus costos reales relativos para la sociedad. Lo que es bueno (o sea beneficioso) para el empresario individual puede representar costos sociales desastrosos.

La pequeña granja no puede cargar el costo de la mano de obra sin empleo (o subempleada) a la sociedad como puede hacerlo la granja o industria de gran tamaño que opere principalmente con mano de obra alquilada. Así se conviene en un mejor vehículo para lo que Owen ha llamado la asistencia pública social financiada por la agricultura [26]. Una agricultura de granjas pequeñas (o una agricultura organizada de tal modo que ofrezca una correspondencia mayor entre los costos y beneficios públicos y privados) también tiene ventajas para proporcionar una distribución más equitativa del ingreso y por lo tanto una mayor demanda para el creciente sector industrial.

El funcionamiento económico de las granjas pequeñas

Se debe aceptar que una granja pequeña o un sistema agrícola reformado tendrá las ventajas señaladas anteriormente: más empleo, más equidad en el ingreso, una estructura de la demanda más amplia e importante para el creciente sector de las manufacturas, una base mejor para la asistencia pública social financiada por la agricultura y una política de inversión más racional (en términos de disponibilidad de los factores existentes) tanto en los sectores agrícola como no agrícola de la economía. Sin embargo, todas estas ventajas pueden parecer menos significativas si la mayor producción agrícola (tanto para la exportación como para alimentar el rápido crecimiento de la población), se considera como el problema principal y si se piensa que los problemas de desempleo y redistribución se deben resolver indirectamente (y no por

medio de políticas dirigidas específicamente a su solución) en el curso de una mayor producción agrícola. Nadie puede negar la gran importancia del aumento de la producción agrícola. Con respecto a esa importancia, Ruttan ofrece el siguiente razonamiento:

Las fuerzas demográficas y económicas dan por resultado un incremento anual de la demanda de producción agrícola en un 3-5 por ciento. Las tasas constantes de crecimiento en la demanda doméstica o en el abasto de productos agrícolas en este campo están completamente fuera de la experiencia de los países ya desarrollados. La tasa anual de crecimiento de la producción agrícola en los Estados Unidos no ha excedido al 3 por ciento durante un periodo sostenido desde 1860 [28].

Sin embargo, dada la experiencia de la modernización agrícola en la América Latina, no es muy posible instituir un proceso constante de desarrollo sino una atención específica a los crecientes problemas de desempleo y redistribución.

¿Por qué muchos técnicos de la producción agrícola (y también algunos economistas) se equivocan al dar un reconocimiento adecuado a los problemas de desempleo y redistribución y solamente se concentran en los aspectos más técnicos del incremento de producción? (Esto es particularmente cierto en los técnicos de Estados Unidos.) Hay una suposición general de que la granja grande es más eficiente. Dentro de esta suposición es natural concentrarse en modos y medios de aumentar la productividad de las grandes granjas por medio de proporciones más favorables de costo-precio, prácticas mejoradas, mejores mercados, más crédito, etcétera. Hablando de la investigación en los Estados Unidos, Ruttan señala que "la investigación ha estado principalmente orientada a dar informaciones relativas a la toma de decisiones en el sector privado más bien que en el público. Esa misma orientación es característica de la administración agrícola norteamericana y de los especialistas en economía de la producción y los administradores agrícolas adiestrados en los Estados Unidos para trabajar en las naciones menos desarrolladas" [28].

La suposición de que la granja grande es más eficiente ha surgido a causa de la particular medida de productividad o eficiencia empleada. Es cierto que la productividad del trabajo se considera como firmemente mayor en las granjas grandes, pero esto difícilmente es una medida relacionada con la política en una economía con excedentes de trabajo. Una mayor productividad de la mano de obra en las grandes haciendas se relaciona principalmente con las mecanización y técnicas de ahorro de la mano de obra. Las tecnologías para ahorrar tierra, tales como mejores variedades de semilla, fertilizantes, insecticidas y

mejores métodos herbicidas, usualmente se pueden aplicar con igual eficiencia en las pequeñas granjas. En condiciones de abundante mano de obra rural y un continuo y rápido crecimiento de la población, la productividad por unidad de tierra es una medida más congruente para los propósitos políticos.⁴ Obviamente, el propósito del desarrollo económico es aumentar la productividad de la mano de obra, pero no solamente para unos cuantos. Para aumentar ampliamente la productividad de la mano de obra en todos aquellos que ahora están en la agricultura y para los que serán absorbidos más tarde por el sector agrícola, se deben redistribuir la tierra y el capital, se debe implementar una reforma agraria. Long planteó bien el caso cuando señaló, en su estudio de la agricultura de la India, que:

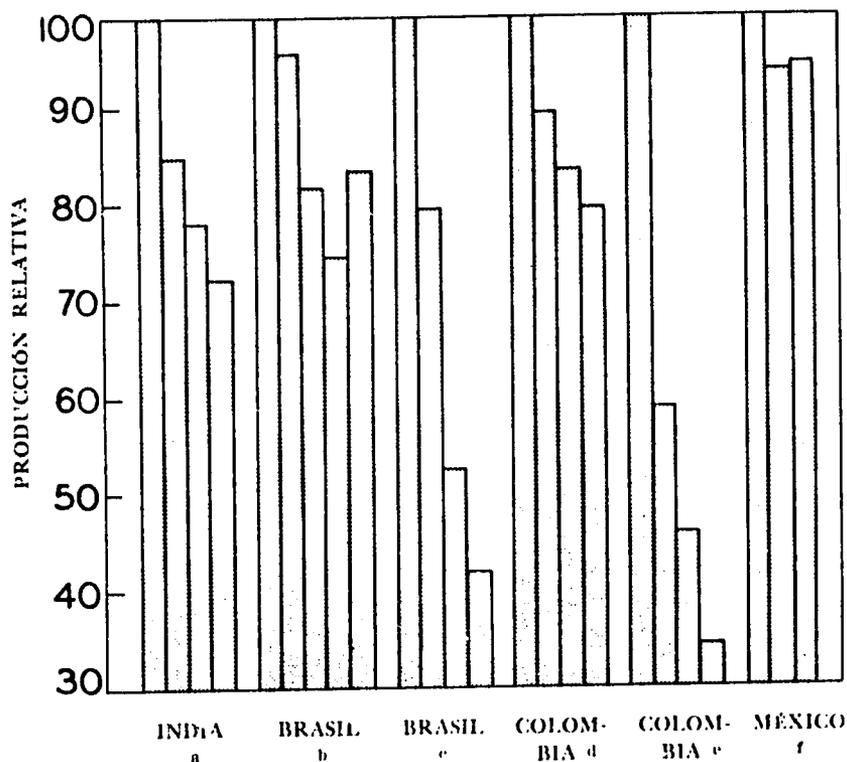
Literalmente, cientos de estudios norteamericanos han confirmado que las grandes granjas normalmente tienen mayores ingresos por trabajador; es decir, una mayor recuperación para las contribuciones administrativas y de trabajo del trabajador de la granja y las de su familia. En el uso común, con frecuencia esto ha sido erróneamente tomado como sinónimo de una mayor "eficiencia" y se ha llegado a la conclusión de que las granjas grandes son más "eficientes" que las pequeñas. Y ciertamente lo son, pero sólo con referencia a la administración y el trabajo; es decir, con referencia a la recuperación para el agente humano. No son necesariamente las más "eficientes" en el uso de otros recursos (no humanos). En los Estados Unidos y otras naciones de igual desarrollo, este error no crea muchos problemas porque el agente humano es, desde un punto de vista social, el factor más escaso de la producción. Y lo que es más importante, en la recuperación máxima para el agente humano en la agricultura de los Estados Unidos, lo que es obviamente el objetivo del agricultor individual, es también más o menos congruente con los objetivos generales de la política agrícola pública. Y dado que la misma unidad social proporciona usualmente la administración y la mano de obra, el ingreso neto del trabajador de la granja familiar individual es la medida más precisa de la eficiencia relativa de las granjas de diversos tamaños. El ingreso máximo del trabajador sirve como un criterio adecuado para la acción política tanto pública como privada. La situación en la India y en países similares es muy diferente [21].

Las gráficas uno y dos presentan los resultados de varios estudios recientes acerca de la relación entre el tamaño de la granja y la producción por unidad de la tierra [30]. En la mayoría de los casos la medida de la producción se expresa en términos de valor bruto por

⁴ En realidad, ninguna de estas medidas de los factores simples de productividad es adecuada. Lo que se necesita es una medida de eficiencia o productividad basada en producción por unidad de insumos totales con los insumos valuados en sus costos de oportunidad social. Infortunadamente no hay datos disponibles para realizar estos últimos cálculos.

FIGURA 1

Producción por hectárea por grupo de tamaño de granja



Para cada país, la barra de la izquierda representa la producción por hectárea para el tamaño más pequeño de granja. Las barras de la derecha representan sucesivamente granjas más grandes, cuya producción por hectárea se expresa como un por ciento de la producción del grupo de tamaño más pequeño.

^a (India) A partir de datos para la mitad y finales de la década 1950-1960 recibidos por los Estudios de la Economía de la Administración Agrícola, Ministerio de Alimentos y Agricultura, gobierno de la India, Nueva Delhi. La producción, como valor bruto en rupias por acre. Long clasificó las granjas existentes en cuatro grupos de tamaño —más pequeñas, segundas más pequeñas, segundas más grandes, más grandes— para cada una de ocho áreas en siete Estados, y presentó la producción por grupo de tamaño como el promedio de las ocho áreas. Datos de más de 1,000 granjas de siete Estados [21].

^b (Brasil) La producción como ventas netas por hectárea productiva en millones de cruzeiros (1963). Los tamaños reales de las granjas incluidas en cada clase de tamaño son: 1. 0-10 ha.; 2. 10.1-20 ha.; 3. 20.1-40 ha.; 4. 40.1-100 ha.; 5. más de 100 has. Muestra de 311 granjas [17].

^c (Brasil 1950) Producción en por ciento del valor de la producción por hectárea cultivada de la granja subfamiliar (la más pequeña). Los autores clasificaron los tamaños reales de las granjas en cuatro grupos: subfamiliar, familiar, multi-

familiar media y multifamiliar grande. La base fueron los datos del Censo Nacional [2].

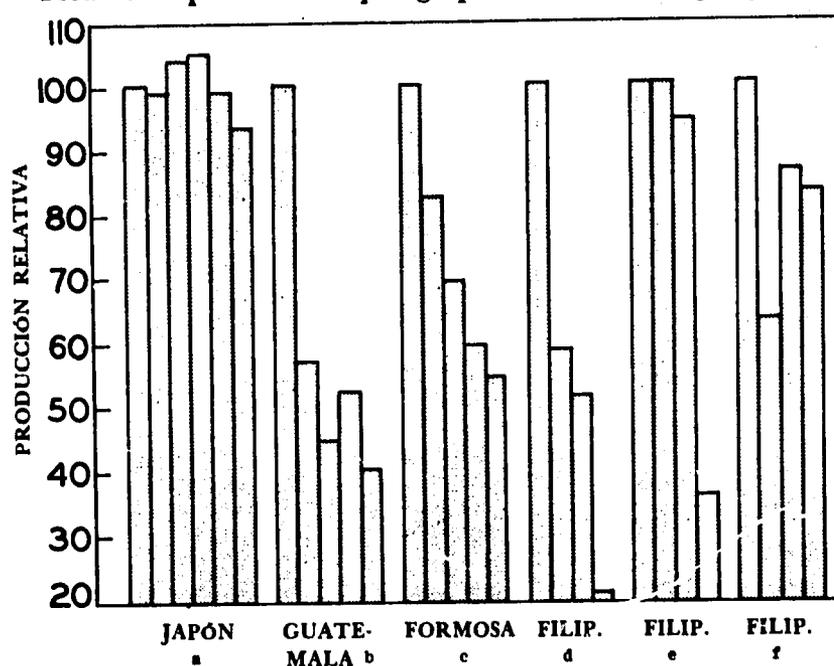
^d (Colombia, 1960) Usa las mismas medidas de producción y el mismo criterio de tamaño que en Brasil, arriba. La base fueron los datos del Censo Nacional [2].

^e (Colombia, 1966) Producción, como valor bruto por hectárea, en dólares americanos. Los tamaños reales de las granjas incluidas en cada grupo de tamaño son: 1. menos de una ha.; 2. 1-2.99 ha.; 3. 3-9.99 ha.; 4. más de 10 has. Muestra de 203 granjas en una comunidad montañesa de Colombia [15].

^f (México) Producción como valor bruto por hectárea de tierra cultivable, en pesos. Los tamaños reales de las granjas incluidas en cada clase por tamaño son: 1. menos de 5 hectáreas en el sector privado (promedio de 1.45 has.); 2. tierras ejidales con un promedio de siete hectáreas por miembro del ejido (solamente un 2 por ciento de los 1.6 millones de miembros de ejidos se dedican a la agricultura colectiva); 3. más de 5 has. en el sector privado (promedio de 27 has.). La base fueron los datos del Censo Nacional [11].

FIGURA 2

Producción por hectárea por grupo de tamaño de granja



Para cada país, la barra de la izquierda representa la producción por hectárea en el grupo de tamaño de granja más pequeño.

^a (Japón, 1960) El autor usa datos de la Investigación de la Familia Rural Japonesa de 1960. La producción, como los recibos totales por *cho* menos los costos de fertilizantes por *cho*, para siete cosechas. Los tamaños de las granjas se clasifican en seis grupos: 1. menos de 0.3 *cho*; 2. 0.3-0.5 *cho*; 3. 0.5-1.0 *cho*; 4. 1.0-1.5 *chos*; 5. 1.5-2.0 *chos*; 6. más de 2.0 *chos*. Un *cho* es ligeramente mayor que una hectárea [4, pág. 36].

^b (Guatemala, 1950) La producción como valor del producto por hectárea utilizada para nueve cosechas seleccionadas en dólares americanos. Las granjas se cla-

sifican en cinco grupos: microgranjas, subfamiliares, familiares, multifamiliares medianas y multifamiliares grandes [8].

c (Formosa, 1965) La producción como ingreso neto agrícola por *chia*, en miles de N.T. dólares. Los verdaderos tamaños de las granjas son: 1. menores de 0.51 *chia*; 2. 0.52-1.03 *chias*; 3. 1.04-1.54 *chias*; 4. 1.55-2.06 *chias*; 5. más de 2.07 *chias*. Una *chia* es 0.9699 ha. [6, pág. 41].

d (Filipinas, 1963-1964) Producción en kilogramos por hectárea por año. Las granjas estaban colocadas en cuatro grupos: 1. debajo de 1.0 ha.; 2. 1.1-2.0 has.; 3. 2.1-3.0 has.; 4. encima de 3.0 has. La gráfica muestra la productividad relativa para los medieros en Barrio Balatong B [29].

e (Filipinas, 1963-1964) Se usaron las mismas medidas de producción y el mismo criterio de tamaños de granja como en Filipinas, arriba. La gráfica indica la productividad relativa para los medieros en Barrio Santo [29].

f (Filipinas, 1963-1964) Se usaron las mismas medidas de producción y el mismo criterio de tamaño de granja como en Filipinas, arriba. La gráfica muestra la productividad relativa para los arrendatarios en Barrio Santo [29].

unidad de tierra. El valor de la producción por la unidad de tierra sobre la variable de costos sería una medida más exacta, ya que minimiza la distorsión causada por posibles diferencias en la cantidad del capital empleado por las granjas de diversos tamaños. Sin embargo, en aquellos casos donde se empleó ese concepto, los resultados coinciden con el concepto general.⁵ De hecho, el uso del concepto general probablemente subestima el margen de la granja pequeña sobre la de mayor tamaño.

La evidencia mostrada en las figuras uno y dos generalmente está de acuerdo con la hipótesis de que la producción por unidad de tierra es inversamente proporcional al tamaño de la granja. Algunos podrían decir que esto *no prueba* que haya una relación inversamente proporcional entre el tamaño de la granja y la productividad por unidad de tierra. Sin embargo, los datos muestran que parece muy posible la existencia de una relación positiva en grado elevado, lo que sustenta a la mayor parte de las opiniones en contra de la reforma agraria.

En un estudio chileno, Morales analiza la producción por hectárea en grupos de tamaño de granja que van de 10 a 500 hectáreas de tierra

⁵ En el primer caso brasileño, figura 1, la medida usada fueron las ventas netas por hectárea productiva. En la figura 2, en el caso de Japón, la medida fueron los recibos totales menos los costos de fertilizante por unidad de tierra, y en el caso de Formosa la medida fue el ingreso agrícola por unidad de tierra. Nótese también lo señalado anteriormente por Döring en el sentido de que las granjas grandes usan más de aquella maquinaria que de otro modo se podría haber invertido en una industrialización aún más rápida. En el caso de la India, Long señala: "Sin embargo, la investigación de este punto revela que el valor bruto empírico de la productividad por acre es igualmente adecuado en las condiciones de la India. Los insumos de capital variable en la forma de semillas, fertilizantes, insecticidas, etcétera, son muy pequeños para modificar la comparación, aun si hubiera cierta desviación constante en relación al tamaño de las granjas, la cual, por otra parte, no aparece" [21].

de riego. En ese estudio, la calidad de la tierra, la distancia al mercado y el tipo de agricultura se consideraron como constantes. Aún en estas circunstancias rígidamente controladas no hubo diferencias estadísticamente significativas en la producción por hectárea en las granjas de los diversos grupos de tamaño, a pesar de las dificultades mayores de las granjas pequeñas para obtener crédito y agua de riego [22].

Las relaciones de las figuras uno y dos están vertidas en un contexto estático. Sin embargo, "las relaciones reveladas son los productos finales de las dinámicas existentes en la sociedad" [21]. En su análisis de la India, Long sugiere que puede ser más importante la elaboración de análisis similares para sociedades cuya agricultura ha sido más dinámica. Los datos de México, Formosa y Japón son especialmente reveladores a este respecto. Como señala Long, "si los datos de estos países revelan una relación negativa entre el tamaño de la granja y la productividad en valor bruto por acre con relación a la variable de costo de capital como resultado final de un proceso de desarrollo agrícola sumamente dinámico, entonces ciertamente necesitan ser revisadas a fondo los presupuestos de la mayor parte de las discusiones acerca de la reforma agraria, así como también la mayoría del trabajo de asistencia técnica" [21].

Ciertamente, los datos para el Japón concuerdan con este punto de vista. De hecho, la proporción de cosechas múltiples es mucho menor cuando aumenta el tamaño de la granja. En el caso de Formosa, la figura dos muestra una relación inversa muy congruente con el tamaño de la granja y con el ingreso agrícola neto por unidad de tierra. De 1940 a 1965, la tierra cultivada por granja se redujo a casi la mitad, mientras que la producción por hectárea aumentó a más del doble [6, pág. 41]. Los datos mexicanos también respaldan este punto de vista. El sector de los ejidos en 1960 únicamente tenía una cuarta parte de la tierra, pero cubría una tercera parte de todos los productos agrícolas en el mercado. Tanto en términos de venta como en lo relacionado a porcentaje de la producción total, el sector de ejidos vendía prácticamente la misma proporción (66.5) que el sector de las grandes haciendas (67.7) [11].

Se puede alegar que la mayor productividad por unidad de tierra en las pequeñas granjas existentes no es una prueba real para que se creen forzosamente nuevas unidades mediante la división de las grandes estancias para lograr un aumento de la productividad. Sin embargo, las evidencias disponibles en experiencias posteriores a la reforma —en México, Bolivia, Chile, Japón, Formosa, Egipto—, muestra que aunque en algunos casos hay una caída inicial, la productividad promedio por unidad de tierra aumentó muy considerablemente des-

pués de las reformas. Todos los casos implicaron una reducción en el tamaño promedio de las granjas [30].

Se ha discutido mucho el descenso de la producción agrícola después de la revolución boliviana y sus reformas; sin embargo, esta disminución no fue tanto en producción como en el volumen puesto en el mercado [7]. De hecho, aún la misma cantidad puesta en el mercado no se redujo tanto como indican las estadísticas oficiales, puesto que se alteraron los canales de distribución. Algunos de los productos vendidos a través de nuevos canales no se tomaron en cuenta, ya que los reportes de mercado solamente se obtuvieron en los medios tradicionales de distribución.

Estos puntos de vista no apoyan a las unidades pequeñas por sí mismas o por un sistema de granjas familiares. Ciertamente, la proporción tierra-hombre en América Latina, por ejemplo, es inmensamente más favorable que en Japón o Formosa, y al presentar informes acerca de estos países, de ningún modo se sugiere un sistema de granjas pequeñas para la América Latina. Las cifras intentan mostrar que aun en un sistema de porciones muy pequeñas de tierra laborable, existe la relación inversamente proporcional entre el tamaño de la granja y la producción por unidad de tierra.

Existen diferencias entre las naciones menos desarrolladas de hoy y aquellas partes de Europa, los Estados Unidos y Canadá donde se estableció hace algún tiempo el sistema de granjas familiares. Lo que el desarrollo requiere es una agricultura organizada de tal modo que: 1. ofrezca incentivos para el trabajo productivo así como para la inversión y 2. use una combinación de factores en un momento dado.

En los Estados Unidos, la investigación de la tenencia de la tierra se ha concentrado principalmente en mejorar los convenios de renta y en "modificaciones diseñadas para ayudar a que el inquilino se convierta en un propietario trabajador" [28]. Esta investigación y el aspecto que se le ha señalado también conviene a una gran parte de los sistemas de pequeñas granjas con terrateniente-inquilino en Asia (donde la reforma agraria es un proceso más simple que en América Latina, ya que tales sistemas se caracterizan precisamente por pequeñas unidades operativas y la clave para la reforma es eliminar el control del latifundista sobre los inquilinos). Sin embargo, una investigación orientada de esa manera, no modifica los problemas de la situación latinoamericana. Allí, para que el sector agrícola contribuya mejor al desarrollo total, se requiere una reorganización y redistribución de la tierra y el capital para: emplear productivamente a más gente en la agricultura, contribuir más a la formación de capital tanto en el sector

agrícola como en el industrial y dar al ingreso la distribución necesaria para ampliar el mercado de los bienes manufacturados localmente, así como para una mayor producción agrícola.

REFERENCIAS

- [1] Barraclough, Solon: "Employment Problems Affecting Latin American Agricultural Development". *FAO Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics* 18, Nos. 7/8 (1969):1-9.
- [2] — y Arthur L. Domike: "Agrarian Structure in Seven Latin American Countries". *Land Economics* 42 (1966):391-424.
- [3] Brewster, John M.: "The Machine Process in Agriculture and Industry". *Journal of Farm Economics* 32 (1950):69-81.
- [4] *Changes in Agriculture in 26 Developing Nations*. ERS Foreign Agricultural Report, No. 27. Washington, D. C.: Departamento de Agricultura, 1965.
- [5] Chombart de Lauwe, J. B. y F. Morvan: "Les possibilités de la petite Entreprise dans l'agriculture française". París: 1954. Citado por Michel Cépède, "The Family Farm: A Primary Unit of Rural Development in Developing Countries". En *Rural Development Reader* editado por R. Weitz, en preparación.
- [6] Christensen, Raymond: *Taiwan's Agricultural Development: Its Relevance for Developing Countries Today*. ERS Foreign Agricultural Report, No. 39. Washington, D. C.: Departamento de Agricultura, 1968.
- [7] Clark, Ronald: "Land Reform and Peasant Market Participation on the Northern Highlands of Bolivia". *Land Economics* 45 (1968):153-172.
- [8] Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola. *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola: Guatemala*. Washington, D. C.: Pan American Union, 1965.
- [9] Dorner, Peter: "Fourteen Million Rural Poor". Reporte bibliográfico de *The People Left Behind*, reporte de la Comisión Presidencial de Consejo sobre la Pobreza Rural, 1967. *The Yale Review* 58 (1969):282-292.
- [10] — y Herman Felstehausen: "Agrarian Reform and Employment: The Colombian Case". *International Labour Review* 102 (1970):221-240.
- [11] Dovring, Folke: *Land Reform and Productivity: The Mexican Case, Analysis of Census Data*. Urbana, Ill.: University of Illinois, 1966. Revisado y republicado como Land Tenure Center Paper, No. 63. Madison, Wis.: Universidad de Wisconsin, 1969.
- [12] —: "The Share of Agriculture in a Growing Population". *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics* 8 (1959):1-11. Reimpreso en *Agriculture in Economic Development*, editada por Carl K. Eicher y Lawrence W. Witt. Nueva York: McGraw-Hill, 1964.
- [13] Eckaus, R. S.: "The Factor Proportions Problem in Underdeveloped Areas". *American Economic Review* 5 (1955):539-565.
- [14] Georgescu-Roegen, N.: "Economic Theory and Agrarian Economics". *Oxford Economic Papers* 12 (1960):1-40. Reimpreso en *Agriculture in*

- Economic Development*, editado por Carl K. Eicher y Lawrence W. Witt. Nueva York: McGraw-Hill, 1964.
- [15] Haney, Emil: "La reorganización económica de los minifundios en una comunidad montañesa de Colombia". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1969.
- [16] Heady, Earl O.: "A Recipe for Meeting the World Food Crisis". *CAED Report*, No. 28. Ames: Iowa State University, 1966.
- [17] Johnson, Roger G. y Rueben C. Buse: *A Study of Farm Size and Economic Performance in Old Santa Rosa, Rio Grande do Sul*. Land Tenure Center Research Paper, No. 27. Madison, Wis.: Universidad de Wisconsin, 1967.
- [18] Johnston, Bruce F. y J. Cowie: "The Seed-Fertilizer Revolution and Labor Force Absorption". *American Economic Review* 59 (1969):569-582.
- [19] Johnston, Bruce y John W. Mellor: "The Role of Agriculture in Economic Development". *American Economic Review* 51 (1969):566-593.
- [20] Kanel, Don: "Size of Farm and Economic Development". *Indian Journal of Agricultural Economics* 22 (1967):26-44.
- [21] Long, Erven J.: "The Economic Basis of Land Reform in Underdeveloped Economies". *Land Economics* 37 (1961):113-123.
- [22] Morales Jara, Héctor: "Productividad presente y potencial en 96 predios de la provincia de O'Higgins y su relación con el tamaño de las propiedades". Memoria, Universidad de Chile, 1964.
- [23] Myrdal, Gunnar: "The United Nations, Agriculture, and the World Economic Revolution". *Journal of Farm Economics* 47 (1965):889-899.
- [24] Nichols, William H.: "The Place of Agriculture in Economic Development". En *Agriculture in Economic Development*, editado por Carl Eicher y Lawrence Witt. Nueva York: McGraw-Hill, 1964.
- [25] Nove, Alec: "The Decision to Collectivize". Ensayo presentado en la Conferencia de la Cuestión Agraria a la Luz de las Experiencias Comunistas y No-comunistas, agosto 23-26, 1967, Universidad de Washington.
- [26] Owen, Wyn F.: "The Double Developmental Squeeze on Agriculture". *American Economic Review* 56 (1966):43-70.
- [27] Raup, Philip M.: "Land Reform and Agricultural Development". En *Agricultural Development and Economic Growth*, editado por Herman M. Southworth y Bruce F. Johnston. Ithaca: Cornell University Press, 1967.
- [28] Ruttan, Vernon W.: "Production Economics for Agricultural Development". *Indian Journal of Agricultural Economics* 23 (1968):1-14.
- [29] ———: "Tenure and Productivity of Philippine Rice Producing Farms". *The Philippines Economic Journal* 5 (1966):42-63.
- [30] La mayor parte de los datos mostrados en las figuras 1 y 2 fueron ordenados por primera vez por el profesor Lester Schmid y se publicaron como apéndice III, "Relation of Size of Farm to Productivity". *Land Tenure Center Annual Report 1968*. Madison, Wis. Universidad de Wisconsin, 1969. Ese apéndice contiene resúmenes de estudios adicionales.
- [31] Schmid, Lester: "El papel del trabajo migratorio en el desarrollo económico de Guatemala". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1967.

- [32] Thiesenhusen, William C.: "Population Growth and Agricultural Employment in Latin America with Some U.S. Comparison". *American Journal o Agricultural Economics* 51 (1969):535-752.
- [33] Todaro, Michael P.: "A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries". *American Economic Review* 59 (1969):138-148.

4

Empleo y desarrollo latinoamericano

William C. Thiesenhusen

Profesor asociado de economía agraria, periodismo agrícola y del Centro de Tenencia de la Tierra en la Universidad de Wisconsin, Madison.

En 1960 las Naciones Unidas estimaron que alrededor del 40 por ciento de la fuerza de trabajo económicamente activa en la América Latina estaba subempleada. En aquel tiempo se demostró que, cuando el subempleo se convertía en desempleo, un 27 por ciento de la población activa (equivalente a unos 18 millones de personas) quedaban sin trabajo [51]. Al cerrarse la primera década de desarrollo, la cifra comparativa era de 25 millones [49]. El hecho sorprendente es que la fuerza de trabajo continuará creciendo rápidamente durante una generación, independientemente de lo que ocurra con la tasa de nacimientos [28; ver también 30].

Entre 1960 y 1969 las reservas de mano de obra en América Latina crecieron a una tasa anual de 2.8 por ciento comparadas con el 2.6 por ciento registradas en los años cincuenta. Hay poca probabilidad de que la tasa disminuya en los años setenta dado que ya nacieron los futuros individuos que se incorporarán a esa fuerza de trabajo. En su reunión anual de 1970, la Comisión Económica para América Latina (ECLA) predijo que el crecimiento anual de la fuerza de trabajo

en los años setenta será del 3 por ciento [46, pág. 36]. En comparación, la población en edad de trabajar en los países industrializados deberá aumentar en solamente el uno por ciento anual en esta década. El desempleo continuará creciendo en la América Latina a menos que se dicten políticas de largo alcance. La única solución son más empleos.¹

A pesar del fracaso para crear políticas conscientes del empleo, hay un creciente reconocimiento de que el problema es serio y que las soluciones profesionales no pueden resolverlo. Como presidente del Banco Mundial, Robert McNamara dice:

No nos contentamos con decir que el creciente desempleo en los países subdesarrollados es "una cosa mala" y que se debe hacer algo al respecto, sino que también deseamos conocer sus proporciones, sus causas, su impacto y la variedad de políticas y opciones que están abiertas a los gobiernos, agencias internacionales y al sector privado para enfrentarse a ese desempleo.

El problema es tan urgente como lo son los adecuados tipos de cambio o las combinaciones óptimas de los factores de producción... del mismo modo que los censos de los años cincuenta ayudaron a advertirnos la magnitud de la explosión demográfica, las crisis urbanas y de empleos de los años sesenta nos advierten la magnitud del desplazamiento social y el desarraigo generalizado de los pueblos que están explotando no solamente en número, sino también en movimiento. Sin embargo, apenas recogemos las señales del desastre y, por lo tanto, todavía no sabemos cómo actuar [21].

La versión de 1970 de un texto sobre el desarrollo económico actualmente lleva una sección titulada "El problema de la absorción del trabajo", un tópico que no aparecía en la primera edición y en el que se señala:

Uno de los problemas más desconcertantes —y serios— que confrontan actualmente muchos países subdesarrollados es su creciente nivel de desempleo urbano en el sector moderno... aún si se eleva el producto nacional bruto y aún si también se eleva el ingreso *per cápita*, algunos todavía pensarán que la economía no se ha desarrollado si el número absoluto de los desempleados no se ha aumentado al mismo tiempo [22, págs. 430-431].

En un análisis reciente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se advierte que a menos que se dicten programas signi-

¹ Al igual que los escritores del informe Rockefeller (quienes relegan el problema de empleo a simples notas de pie de página) [32], a menudo los políticos prefieren suprimir el conjunto de problemas surgidos del desempleo. La comisión Peterson pasó por alto el problema cuando afirmó: "Ha sido ampliamente demostrado el valor del estímulo a la iniciativa privada. Ha hecho posible más oportunidades de empleo" [53].

ficativos de empleo, América Latina no tendrá esperanzas de emplear a la constantemente creciente proporción de la población que forma el grupo de edad económicamente activa [25, págs. 20-30]. Esto no dice nada acerca de disminuir el desempleo presente. Al cerrarse la conferencia en Lima el 23 de abril de 1969, la ECLA señaló que para mantenerse al mismo paso con el incremento de los que buscan trabajo productivo, el número de trabajos disponibles debería multiplicarse cada 25 años [49, págs. 50-74].

¿POR QUÉ NO SE AFRONTA DIRECTAMENTE EL PROBLEMA? Una de las razones por las que aquellos que hacen la política no han hecho algo más con respecto al desempleo, es que el problema está muy mal planteado: no hay datos definitivos de la ubicación de los desempleados en la región. Como John Kenneth Galbraith observara una vez, las sociedades tienen aversión a hacer algo con respecto a problemas que no han sido medidos por la estadística. Sin embargo, en su libro *Maximum Feasible Misunderstanding*, publicado en 1969, Daniel Moynihan nos recuerda que los Estados Unidos se las arreglaron para realizar todo un programa legislativo en la época de la depresión sin saber siquiera la tasa de desempleo; en esos tiempos, esa información se obtenía con los censos de cada diez años. Ahora, los macroeconomistas se sentirían perdidos sin los cálculos mensuales precisos (hasta los decimales) de la Oficina de Estadística del Trabajo. Si bien las investigaciones en la materia son de importancia crucial, América Latina no se puede permitir el esperar mucho tiempo más para tener una definición precisa de su problema de desempleo.

En América Latina ninguna información (con excepción tal vez de las estadísticas de ingreso personal) es más difícil de obtener que los datos confiables del empleo [48, pág. 137]. En realidad, las cifras existentes sobre el desempleo pueden subestimar el problema. Algunos de los desempleados tal vez han estado sin trabajo durante tanto tiempo que han cesado de buscar trabajos regulares y ya no son considerados como parte de la población económicamente activa. Con frecuencia, tales individuos son recogidos por sus propias familias extensas o las de sus compadres; ambos les ofrecen trabajos eventuales. Otros tal vez se dedican a ocupaciones menores, tales como lustrar calzado; o quizá trabajan uno o dos días de la semana y permanecen desempleados el resto del tiempo. Usualmente, si no hacen nada por completo, entonces no se les registra como desempleados, a pesar de que son "subempleados", pero técnicamente no son desempleados. Otro problema es que no se toma en cuenta a algunos trabajadores desempleados, porque es difícil encontrarlos y no se les localiza durante las encuestas [49].

Otra razón por la que aquellos que hacen la política no han hecho algo más con respecto al problema de empleo, es que muchos suponen que vendrán más trabajos como un subproducto del crecimiento económico. Además, la esencia del desarrollo económico a menudo también se equipara con el aumento del producto nacional bruto *per cápita*. Paul N. Rosenstein-Rodan dice que la América Latina debe:

Aspirar a absorber el desempleo a un alto nivel de productividad a través de una industrialización en gran escala de capital intensivo, pero altamente productiva. Esto supone un ahorro e inversión elevados y una tasa elevada de crecimiento económico, 5.5 a 6.5 por ciento para la economía como un todo y alrededor del 9 al 10 por ciento anual en el sector industrial. Cuando menos se necesitarán de cinco a diez años para alcanzar, de ese modo, empleo pleno, pero este es el camino para derrotar a la pobreza [33, pág. 58].

En esta línea, aunque el reporte Pearson afirme que "el fracaso para crear un empleo importante es el fracaso más trágico de los programas del desarrollo", parece que eso implica que el objetivo económico principal de los países menos desarrollados es obtener una tasa de crecimiento del producto nacional bruto del 6 por ciento anual en los años setenta, en comparación con el 4.8 por ciento alcanzado de 1950 a 1967 [27, pág. 58]. Se estima que en Brasil se necesita una tasa de crecimiento del 12 por ciento para absorber a aquellos que ingresen en la fuerza de trabajo durante los próximos años [10, pág. 4]. Al hablar de América Latina como un todo, las Naciones Unidas declaran que: para absorber a aquellos, actualmente desempleados, así como a las nuevas adiciones a la fuerza de trabajo activo, la producción total tendrá que aumentar, como mínimo, en un 8 por ciento anual en 1970-1980. Los aumentos de aun el 6 por ciento por año, lo cual preservaría el nivel de desempleo de 1960 hasta 1980, ya es algo extraordinario [51; 29].

Si bien sabemos que una tasa de crecimiento más lento indudablemente agravará la situación, no se sigue necesariamente que apresurarla resolvería el problema de empleo. Seers reporta que en Trinidad el crecimiento e ingreso *per cápita* fue, en promedio, mayor al 5 por ciento anual durante todo el periodo 1953 a 1968 mientras que el desempleo abierto mostró un aumento constante y mayor al 10 por ciento de la fuerza del trabajo [37]. Reynolds observa que el empleo total decayó en Puerto Rico entre 1950 y 1960 a pesar de una tasa anual promedio del crecimiento en el producto nacional bruto del 5.2 por ciento [31]. Situaciones igualmente paradójicas no son raras. Entre 1950 y 1960, en Brasil y Venezuela la producción anual de manu-

facturas creció muy rápidamente (9.2 y 13.0 por ciento), pero el empleo en las manufacturas se expandió de modo bastante moderado (2.6 y 2.1 por ciento), mientras que en Perú la producción creció moderadamente (6.6 por ciento), pero el empleo se expandió con bastante rapidez (4.4 por ciento) [10, págs. 4-5]. Parece que esta situación es bastante general en los países menos desarrollados. Eicher y otros reunieron datos similares en varios estudios africanos y reportaron que entre 1954 y 1964 la producción de manufacturas en Kenya se elevó en 7.6 por ciento anual a precios corrientes mientras que el empleo en las manufacturas decayó en 1.1 por ciento. Un fenómeno similar se experimentó en Zambia [11, págs. 11-12]. En Uganda, entre 1954 y 1964 el empleo total registrado disminuyó en un 13.2 por ciento, una disminución de 1.4 por ciento anual, mientras que el producto doméstico bruto aumentó en un 60 por ciento [5].

¿POR QUÉ LA INDUSTRIA NO ABSORBE MÁS TRABAJO? Parece que los macrodatos disponibles sugieren que la naturaleza del proceso industrial puede ser tan importante como su tasa de crecimiento. Myrdal explica la lenta absorción de mano de obra al comenzar el proceso de desarrollo y señala que donde la manufactura exige la racionalización de empresas incipientes de trabajo más intensivo, las nuevas fábricas "eliminarán de la competencia a la producción artesanal y tradicional y que por lo tanto el efecto neto sobre la demanda de trabajo será negativa" [23].

Gran parte del crecimiento económico ocurrido en América Latina desde la Segunda Guerra Mundial se puede encontrar en la política consciente de manufacturar domésticamente los bienes de consumo que antes importaban. Principalmente a causa del patrón irregular de la distribución del ingreso, la demanda de bienes se satisfizo con prontitud; los fondos de inversión se empezaron a mover de la industria que manufacturaba bienes de trabajo más intensivo (como los textiles, alimentos procesados y muebles) a la industria que fabricaba otros productos más complejos (refrigeradores y automóviles).

Estos bienes durables requieren más equipo y materiales importados. Para facilitar embarcarse con la producción de estos productos intermedios, se sobrevaluaron las monedas locales con respecto al dólar, de tal modo que el capital importado (con frecuencia máquinas para ahorrar mano de obra) resultara más barato con relación al trabajo. Se subsidiaron las tasas de crédito que estimularían a la industria.

Dziadek informa que los registros recientes en los países menos desarrollados muestran que la producción de manufacturas aumenta más rápidamente en las industrias de capital más intensivo [10, pág. 5]. Ciertamente, en muchos países menos desarrollados un aumento de la

intensidad del capital en las manufacturas parecería acompañar a la falta de capacidad del sector para absorber más trabajo [2; 47].

Schuh cataloga diversas políticas designadas para fomentar la industrialización sustituta de importaciones que haya contribuido a la intensidad del capital:

La sobrevaluación de la moneda, el tipo de cambio múltiple y las tasas de interés subsidiadas en el mercado de capitales han contribuido en parte a la implantación de un sector industrial de capital intensivo. La concesión de exenciones de tarifas especiales y los bajos tipos de cambio han conservado el costo relativo del equipo de capital extranjero por abajo del costo de otros tipos de importaciones.

Concluye:

La naturaleza de capital intensivo del sector industrial en parte es el fruto del abaratamiento del precio del capital como resultado de los subsidios directos e indirectos a los bienes de capital y a una tasa baja de interés real [35].

Schuh también cree que el sobreprecio del trabajo como resultado de las leyes de salario mínimo y otros reglamentos del gobierno han contribuido a la tendencia de capital intensivo. Esto es corroborado por Turner, quien reporta que en muchos países latinoamericanos, los salarios reales promedio en el sector urbano suben del 4 al 5 por ciento anual en comparación con el aumento del producto real *per cápita* que solamente es de 1 al 1.5 por ciento [42].

Además, la ayuda procedente de los países desarrollados a menudo viene "atada"; es decir, que el receptor se ve obligado a comprar el equipo que la nación que contribuye a la ayuda le venda. Esto estimula el uso de la maquinaria más moderna de capital intensivo (para ahorrar mano de obra), a pesar de que probablemente el equipo menos costoso de segunda mano sería igualmente útil y quizá proporcionaría más empleos. Ciertamente, a menudo es imposible que los empresarios privados usen más métodos de trabajo intensivo, porque no existe el equipo adecuado, o por lo menos no se puede importar económicamente. La tecnología en los países industrializados se produce de acuerdo con los factores proporcionales existentes allí y éstos tienden a reflejar condiciones de escasez de mano de obra. Por lo tanto, al pasar las manufacturas de los talleres artesanales a las fábricas y de bienes menos complejos a los más complejos, las máquinas han estado reemplazando a la mano de obra. De acuerdo con los cálculos privados, esto es el resultado de una decisión económica racional; pero desde la perspectiva del público, a menudo es una medida inadecuada, principalmente porque aumenta el desempleo. La culminación de este

proceso es un sistema de tarifas elevadas que proteja los productos acabados, aún de los productores muy ineficaces.

De esta manera, la industria ha hecho muy poco para aliviar la presión del creciente desempleo. Las modernas manufacturas de la América Latina han empleado la mano de obra a un paso letárgico. Entre 1925 y 1960 las manufacturas modernas únicamente absorbieron un poco más de cinco millones de los veintitrés millones de gentes que aumentaron la fuerza de trabajo urbano en ese periodo.

Dicho con otras palabras, un estimado 35.4 por ciento de una fuerza de trabajo no agrícola, relativamente pequeña, se empleaba en las manufacturas en 1925. Sin embargo, para 1960 al avanzar la urbanización, este porcentaje decayó a 27.1 por ciento [47]. Si se examina la historia de los países más desarrollados de la actualidad, se descubre que la proporción del trabajo en manufacturas con respecto al empleo urbano permaneció esencialmente constante durante largos periodos de tiempo y a niveles mucho mayores [47, pág. 36].

Al ejemplificar el problema, Dorner y Felstehausen informa que la fuerza total de trabajo en Colombia aumenta entre 168,000 y 200,000 personas por año, mientras que las manufacturas modernas solamente proporcionan 10,000 nuevos empleos anuales. Ellos concluyen que: "Estas cifras aumentarán cuando los niños que ya nacieron lleguen a la edad de trabajar. Los nuevos empleos en las manufacturas cada vez se retrasan más con respecto al crecimiento de la fuerza de trabajo, a pesar del hecho de que en años recientes parece que los empleos en manufacturas crecen más rápidamente en Colombia que en América Latina como un todo" [9; también véase 54].

En suma, entre 1960 y 1965 en América Latina hubo un 5.6 por ciento de promedio anual de incremento en la producción de manufacturas, mientras que solamente hubo un 2.1 por ciento de crecimiento promedio anual en los empleos. Mientras que las inversiones optimistas y la demanda efectiva pueden permanecer lo suficientemente elevadas como para aumentar ambas tasas, en el futuro la proporción entre la producción y el trabajo probablemente será más desfavorable al empleo. Es muy posible que en América Latina las manufacturas sean menos de trabajo intensivo.

Tal vez sea posible retardar esta tendencia en unas industrias, de tiempo en tiempo; pero es difícil ver cómo se podrían crear, de este modo, suficientes empleos.² Sin embargo, como explica Barraclough:

² Por ejemplo, las políticas de redistribución del ingreso podrían cambiar la estructura de la demanda por manufacturas (a corto plazo) de su tendencia habitual de fabricar bienes de consumo no duradero de trabajo más intensivo. Este desarrollo también aliviaría los problemas de la balanza de pagos.

“Una nueva fábrica en Medellín o São Paulo generalmente adoptará la tecnología de ahorro de mano de obra de las industrias actuales de Detroit o Pittsburgh y no la de Birmingham o Manchester del siglo XIX” [3].

El aumento de la intensidad del capital en la industria con base en la ciudad no se limita a las manufacturas: “Aun en la construcción, donde hay una intensidad de capital mucho menor que en las manufacturas, aparentemente ha aumentado la intensidad del capital con las grúas y *bulldozers* y otras máquinas que ahorran mano de obra y que sustituyen a los trabajadores” [10, pág. 6].

¿DÓNDE SE LOCALIZAN LOS DESEMPLEADOS Y LOS SUBEMPLEADOS? El desempleo abierto en la América Latina es de naturaleza predominantemente urbana y ha crecido constantemente en la última década. El primer foco de la miseria producida por el ocio son las barriadas *lumpen*. La población de América Latina en el medio urbano crece con una tasa mínima de 5 por ciento anual; y aunque la región ahora tiene su población dividida por igual entre las áreas rural y urbana, rápidamente se hace predominantemente urbana. Las proyecciones indican que para 1980 las áreas metropolitanas de Buenos Aires, la ciudad de México, Río de Janeiro y São Paulo tendrán diez millones de habitantes cada una, mientras que las de Santiago, Lima, Caracas y Bogotá tendrán cuatro millones cada una; en otras palabras, la población de cada una de estas ciudades se duplicará en una década. Unos cinco millones de gentes ya viven en las barriadas *lumpen* en esas y otras ciudades latinoamericanas. Esta “población marginal” crece a la increíble tasa de 15 por ciento anual, aproximadamente un porcentaje de diez puntos más que la población urbana como un todo.

Dado que los sectores que producen bienes no agrícolas no han absorbido un porcentaje sustancialmente grande de la creciente fuerza de trabajo, trabajadores más numerosos derivan al sector terciario (tal como el servicio del gobierno) y a lo que las Naciones Unidas han llamado “actividades no especificadas”, principalmente desempleo disimulado. En números absolutos, el empleo en estos subsectores en el año de 1965 era casi el doble que en 1950, un crecimiento aparentemente no adecuado con las necesidades de servicios engendrada por la tasa de crecimiento económico de la región [56; 45, págs. 62-63, tabla I-XIII].

La ilustración más efectiva del problema es que en este periodo las “actividades no especificadas” absorbieron mano de obra a una tasa anual de 8.2 por ciento y “emplearon” a más numerosos miembros nuevos del mercado de trabajo que las manufacturas.

Recientemente la ECLA investigó la hipótesis de que todos los sectores tienen subsectores de alta, media y baja productividad [48, págs. 132-164; 50]. Por ejemplo, estima que en las manufacturas la construcción y los servicios tecnológicos, la fuerza de trabajo dedicada a cada subsector de la productividad aproximada sería de 20, 60 y 20 por ciento respectivamente. La ECLA también indicó que la distancia entre los extremos superior e inferior del ingreso *per cápita* y la productividad aumenta en todos los sectores. Actualmente el 11 por ciento de la población trabajadora genera el 40 por ciento del producto regional, una productividad de trabajo similar a la de Europa occidental en el otro extremo de la escala el nivel de productividad del 40 por ciento de la población trabajadora está al mismo nivel que el de los países más pobres de Asia [48, pág. 136]. Ya que la urbanización avanza a un ritmo más rápido que la industrialización, los nuevos miembros del mercado del trabajo, si acaso se les absorbe, son empleados en los subsectores de productividad media y baja. Parece razonable que si la economía de América Latina no crece con una rapidez mucho mayor y si continúa siendo de capital intensivo al mismo tiempo que la población urbana crece tal como se ha previsto, entonces la capacidad de este subsector para proporcionar empleos será aún menos adecuada y se elevará el desempleo abierto a niveles aún mayores [50].

Migración y empleo

Una razón del rápido aumento de las poblaciones urbanas es la elevada tasa de natalidad. Aunque no se dispone de estudios demográficos en todos los países latinoamericanos, un estudio reciente ha demostrado que casi el 70 por ciento del crecimiento total de la población en las principales ciudades de Chile (Santiago, Valparaíso, Concepción) se puede explicar como incremento natural; el resto lo constituyó la migración procedente de las áreas rurales [1; 51; 43].

Aunque el desempleo relacionado con la migración ciertamente es abundante en los complejos metropolitanos chilenos, la naturaleza de los patrones de migración (de las áreas rurales a los pueblos y de éstos a las ciudades³ [16] indica que la tensión del desempleo resultante de una rápida migración de las áreas rurales a las urbanas puede ser aún mayor en los pueblos pequeños que en las grandes ciudades. De cualquier manera, las principales ciudades de América Latina experimentan una

³ Algunas pruebas nos llevan a creer que este fenómeno puede ser bastante común en América Latina. En un estudio de muestra de una barriada *lumpen* en Bogotá, Flinn señala que 34 por ciento de los inmigrantes habían cambiado su lugar de residencia por lo menos una vez antes de mudarse a Bogotá [14].

fuerte inmigración. Por ejemplo, tres cuartas partes de la población de Bogotá, de edades entre quince y cincuenta y nueve años, nació fuera de la ciudad. Aún así, la población rural de Colombia continúa creciendo en más de 100,000 personas por año. Entre 1941 y 1964 los adultos que vivían en las granjas aumentaron el doble que en el periodo 1938 a 1951 [9; 36]. Las Naciones Unidas informan que la mitad o más, del aumento de población en las grandes ciudades de América Latina, proviene de la inmigración y que "una proporción similar del aumento natural anual de la población rural sale del campo" [44, pág. 60].

Sin embargo, "eso no quiere decir que las áreas periféricas sean ocupadas principalmente por campesinos desarraigados" [44, pág. 60; 14; 19; 20; 26]. En realidad, hay varios procesos que mantienen el rápido crecimiento de las *barriadas lumpen*: 1. También aumenta el número de aquellos que salen de las áreas centrales de las ciudades. Los campesinos cuyos recursos financieros son menores bien pueden moverse primero a la ciudad central, a menos que tengan nexos familiares en la *barriada lumpen* [14]. Mientras están en el centro de la ciudad, pueden acumular capital suficiente para comprar un pedazo de tierra o por lo menos organizarse para invadir terrenos baldíos. El aumento natural en las áreas pobres en general y el de las áreas periféricas en particular es mayor que en el resto de la ciudad. 2. Parece que las áreas periféricas tienen una población más joven que el resto de la ciudad. Por otra parte, las parejas más jóvenes con niños tienen un motivo mayor para escapar de los congestionados centros urbanos. Al levantarse el censo de 1960, las tasas de fecundidad en las áreas de bajo ingreso de Santiago eran del 44 por mil, un diez por mil sobre la tasa nacional [44, pág. 58, nota de pie de pág. 8]. 3. Mucha gente vino de poblados más pequeños. Flinn demuestra que en un barrio clandestino (ocupación ilegal) en Bogotá, el 32 por ciento de los inmigrantes habían residido anteriormente en poblados de 2,000 a 20,000 habitantes [14]. 4. Algunos, por supuesto, venían directamente de las granjas.

Ahora bien, ya fuera que los inmigrantes se dirigieron primero a la ciudad central, a su periferia o a poblaciones pequeñas, a menudo vuelven sin empleo. Dados los prospectos desalentadores que la mayoría de las áreas urbanas latinoamericanas ofrecen a muchos de estos recién llegados, ¿por qué emigran esos recién llegados? La respuesta a menudo consta de una combinación de factores de "atracción" y "rechazo" [17]. Los economistas han tendido a concentrarse en los factores de atracción: un salario mucho mayor en las ciudades atrae a los inmigrantes. Además, las oportunidades educativas y los servicios sociales ofrecidos usualmente son sustancialmente mejores en las áreas urbanas que en las rurales. Otros científicos sociales consideran los factores de rechazo

como los más importantes: el desplazamiento de la mano de obra por la mecanización, el alto grado de fatiga de la tierra en áreas rurales sobrepobladas y el cambio de cosechas a ganado.

Dentro de un marco recientemente desarrollado por Harris y Todaro basado en una experiencia en África oriental, es lógico que un residente rural emigre a la ciudad, aún si solamente hubiera una probabilidad del 33 al 50 por ciento de encontrar empleo, ya que el salario medio en el sector moderno es el doble o el triple que el ingreso promedio agrícola [41:15]. Esto lleva a Harris y Todaro a la conclusión de que los esfuerzos para reducir el desempleo urbano mediante la expansión de los empleos urbanos están condenados al fracaso; una inundación de nuevos inmigrantes será atraída porque es muy probable que persista la gran diferencia de salarios, si no es que se hace mayor al aumentar los empleos urbanos. Presumiblemente estas observaciones también se aplican a la mayoría de los países latinoamericanos, donde la diferencia entre los salarios rurales y urbanos es tan grande, si no mayor, que en África oriental. Todaro afirma, al interpretar este análisis, que:

Tal vez la más importante implicación política que surge de este modelo es la gran dificultad para reducir sustancialmente el tamaño del sector tradicional urbano sin que hagamos un esfuerzo concentrado para hacer más atractiva la vida rural. Por ejemplo, en vez de dedicar los escasos fondos y capital a proyectos urbanos de casas de bajo costo (lo que aumentaría efectivamente los ingresos reales urbanos y por lo tanto podría llevar a un empeoramiento del problema de la habitación), los gobiernos de los países menos desarrollados harían mejor si dedicaran estos fondos al mejoramiento de los atractivos de la vida rural [41].

Sin embargo, lejos de desalentar un mayor movimiento en las áreas urbanas, algunos sostienen que se debe estimular esta tendencia y pretenden que la agricultura latinoamericana retiene a demasiada gente. [6; 8]. Shuh ha denunciado lo que él llama "encajonar al trabajo en el sector agrícola" [35]; en un tono y lenguaje similar la FAO dice que:

Los campesinos y la población rural de los países en desarrollo están encerrados como el agua en una presa agrícola... Realmente, hay un número mayor de gente que el necesario en las granjas, aún con los actuales niveles bajos de tecnología. Ellos permanecen allí, porque en ausencia de empleo adecuado en los pueblos, por lo menos tienen cierta razonable seguridad de algún alimento, de habitación —no importa lo primitiva que sea ésta— y de protección a la familia [52].

Sin duda, la productividad agrícola en América Latina es baja, pero si la industria en esta región no se puede estructurar de tal modo

que tenga una mayor capacidad de absorción de mano de obra, las consecuencias de una más rápida migración de las áreas rurales a las urbanas representan el intercambio del desempleo en la granja por el desempleo en el pueblo.

América Latina necesita urgentemente políticas de desarrollo que con un mínimo de gasto de capital, permitan que más gente esté empleada más productivamente al mismo tiempo que se estimule la industria para mantenerse al mismo paso que el crecimiento demográfico. Esto no es nada fácil. Únicamente hay esperanzas de descubrir y aprovechar algún aflojamiento en la economía, recursos ociosos que se pueden combinar de modo barato con la mano de obra para producir algo necesario. Meir cree que será difícil reducir el diferencial entre el salario rural y el urbano y señala: "Lo importante es dar énfasis al aspecto oferta del problema. Cuando el factor urbano no pueda absorber el influjo de la mano de obra del sector rural, debe darse una consideración especial a las políticas que eliminen las causas del empuje de oferta rural y ayuden a conservar la fuerza de trabajo en las áreas rurales" [22, pág. 437]. Meir sugiere que el sector moderno debe evitar las manufacturas que puedan ser producidas en el sector rural y recomienda un programa en gran escala de desarrollo rural que incluya obras públicas, precios incentivos para los productos agrícolas, una dispersión más amplia de los servicios públicos en el campo, más tecnología de trabajo intensivo en la agricultura, la industria y al sector terciario y la eliminación de las distorsiones monetarias [22, págs. 437-439].

Los factores de atracción son importantes en el contexto latinoamericano, pero la advertencia de Meir en el sentido de que los factores de rechazo también merecen más atención, figuran para determinar la migración.

Estructura de la agricultura latinoamericana

Además de su fracaso para producir reservas adecuadas de alimento (lo cual, entre otras cosas, significa que se deben pagar salarios progresivamente más elevados en el sector industrial para proporcionar sustento a los trabajadores, al mismo tiempo que las escasas divisas extranjeras se deben usar en algunos países para importar alimentos y no equipo industrial), la agricultura en América Latina no proporciona oportunidades adecuadas para los desempleados. En breve, la agricultura en América Latina no absorbe tanta mano de obra como debiera. Una de las razones es el modo como está organizada la agricultura, el sistema minifundio-latifundio.

Tanto los minifundios como los latifundios tienen sus propios problemas de empleo en la América Latina. Cuando estudió los minifundios de Guatemala, Schmid descubrió que a menudo éstos no pueden soportar a una familia ni siquiera a niveles de subsistencia y que esto a menudo obliga a los propietarios de las microparcels a buscar trabajo en las granjas grandes.

El reclutamiento de estos trabajadores (cuadrilleros) lo hacen representantes de las granjas llamados "habilitadores", quienes contratan a un total de unos 150,000 trabajadores temporales por año. Los habilitadores cobran comisiones equivalentes al diez por ciento de los salarios ganados por los trabajadores que contratan. Generalmente, tales contratos se establecen por un periodo de treinta días. Los habilitadores comúnmente dan a los cuadrilleros adelantos de dos a cinco dólares para costear gastos de viaje, para proporcionar dinero en efectivo para la familia o para comprar alimentos a la llegada a la gran finca; más tarde, estos adelantos se descuentan de los salarios [31, págs. 7, 12-16].

Schmid considera que esta migración temporal de lo rural a lo rural es muy importante en el sentido de que de algún modo alivia el problema de empleo. Él señala que la agricultura guatemalteca se caracteriza por sectores separados de exportación y subsistencia. El sector de exportación produce algodón, café y caña de azúcar y comprende las grandes heredades; el sector de subsistencia produce maíz y otras cosechas alimenticias en granjas muy pequeñas --mucho de lo cual es para el consumo de la familia de la granja-- y proporciona a las grandes posesiones el trabajo migratorio necesario. El número de gente implicado en esta clase de trabajo en 1965-1966, en Guatemala, incluyendo a quienes dependen de los trabajadores, aproximadamente era de un millón, la mayoría de ellos inmigrantes del altiplano. [31, págs. 1-2]. Sin embargo, si los minifundios no pueden absorber la suficiente mano de obra porque tienen muy pocas tierras, los latifundios no pueden hacerlo a causa del modo como están organizados.

Las grandes propiedades comprenden la mayoría de las mejores tierras excepto en México, Bolivia y Cuba y son trabajadas por campesinos asalariados que tienen poco o ningún poder para negociar. Cuando la agricultura está estipulada de ese modo, no ofrece ni la seguridad de empleo ni el ingreso necesarios para conservar a los trabajadores en la agricultura hasta que la industria pueda emplearlos; los bajos ingresos que la mayoría de la gente obtiene en la agricultura significan que ciertos segmentos del sector industrial están ahogados por falta de compradores. Además, esta estructura no permite una organización comunal floreciente que sostuviera un sistema educativo

capaz de desarrollar habilidades escolares y las actitudes necesarias para el empleo urbano o para mejorar las habilidades de la fuerza del trabajo rural.

En los Estados Unidos, por ejemplo, la agricultura de granjas familiares, engendra una cantidad sorprendentemente grande de trabajo excedente. Estos recursos de mano de obra redundante no sólo han fundado su propio sustento sino que también han sido llamados a cubrir un porcentaje sustancial de los costos de la educación de sus hijos y a proporcionar una gran parte de los gastos sociales. Owen llama a este fenómeno, normalmente no registrado, "asistencia pública social financiada por la agricultura" [24].

En recientes audiencias del congreso y en los informes de comisiones especiales de estudio se ha revelado que, al confiar demasiado en la asistencia pública social financiada por la agricultura, la adinerada sociedad norteamericana ha ignorado a sus pobres del medio rural. Podemos renegar de esta negligencia, pero también admitir que el "dualismo agrario" que se desarrolló en este siglo tiene algunas ventajas importantes: un subsector de la agricultura proporciona una inmensa producción, mientras que la contribución del otro a la economía era fundamental para retardar la prematura migración hacia la ciudad. A través de escuelas básicamente financiadas por medios locales, las comunidades agrícolas han ayudado a preparar a la gente del campo para hacer más productiva la agricultura si permanecen en el campo, o en los empleos urbanos si emigran.

El tipo norteamericano de dualismo agrícola no es estático; la mano de obra sobrante generada por la tierra se "mueve" constantemente hacia usos más activos en respuesta a los cambios del mercado. El capital de ahorro de mano de obra ya se ha vuelto tan barato con relación al trabajo, que las granjas se combinan rápidamente para formar grandes unidades, con el consiguiente despido de trabajadores. El trabajo no ha sido siempre beneficiado con estos "flujos" de tierra y capital. El hecho de que algunos agricultores individuales —aún comunidades enteras— hayan sido "dejados atrás", de acuerdo con un reciente informe del gobierno, no es sino un indicio de que el financiamiento agrícola de la asistencia pública no funciona del todo sin problemas.

En algunas partes de los Estados Unidos, inclusive en una gran parte del sur, la asistencia pública social financiada por la agricultura no ha sido nunca parte del marco institucional. En el aspecto en que el sistema suriano de aparcería separó la administración-propiedad de la mano de obra (que tiene poco poder contrarrestante) y desanimó la educación de la fuerza de trabajo agrícola, se puede comparar, hasta

cierto punto, con las propiedades latinoamericanas. Ciertamente, el cosechero suriano se puede considerar como el análogo norteamericano del trabajador de las haciendas latinoamericanas.

Parece que estos sistemas agrícolas tienen serias repercusiones urbanas. En los Estados Unidos, los problemas de los *ghettos* actuales no se deben a los prejuicios raciales solamente (en los periodos de auge descendiendo el desempleo negro en las ciudades), sino que también se deben en parte al despido de la fuerza de trabajo no calificado que la industria no puede aceptar plenamente en la etapa de desarrollo por la que pasa ahora.

De esta manera, se pueden plantear varias hipótesis plausibles tomadas de las experiencias de los Estados Unidos y que son aplicables a la América Latina contemporánea: si se hubiera establecido a la larga un sistema de tenencia de la tierra con capacidad de absorción de mano de obra en el sur rural después de la guerra civil, hubiera sido una respuesta más genuina a las oportunidades económicas viables. Y si el sistema de propiedad de la tierra hubiera engendrado asistencia pública social financiada por la agricultura, los trabajadores hubieran llegado al mercado de trabajo urbano más adecuadamente preparados para la vida urbana [39].

Al igual que en las plantaciones surianas remanentes, las haciendas latinoamericanas carecen de una gran capacidad de absorción de mano de obra. Las investigaciones del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola muestran que la producción por acre está inversamente relacionada con el tamaño de las granjas en varias naciones latinoamericanas. Mientras que los latifundios suelen ser 400 veces más grandes que muchas de las diminutas granjas llamadas minifundios, sólo emplean a un número 15 veces mayor de trabajadores [4]. Es fácil descubrir la razón de este fenómeno. Las presiones para la adopción de tecnología que ahorre mano de obra en América Latina son similares —si bien no tan fuertes— como las de la industria. De acuerdo con eso, la tendencia de las grandes granjas en la América Latina es usar una mano de obra, cada vez menor, por unidad de trabajo.

Parece que algunos países siguen políticas que estimulan este efecto. Los subsidios a las importaciones permiten a quienes quieren mecanizarse, obtener maquinaria a costo reducido con crédito barato y largos plazos de pago. Además, las leyes de salario mínimo agrícola en muchos países hacen que el trabajo sea más caro con relación al capital. Un punto que estas políticas suelen ignorar es que la mecanización —que principalmente desplaza a la mano de obra— usualmente no eleva la producción tanto como los gastos equivalentes en insumos de aumento de las cosechas, tales como fertilizantes, semillas híbridas

e insecticidas, a menos que sea posible duplicar las cosechas y apresurarse a levantar una cosecha y plantar la siguiente.

Algunos han sugerido que un impuesto progresivo sobre la tierra daría como resultado una agricultura más intensiva y un mercado de la tierra más activo. Dejando de lado las dificultades para administrar una ley de ese tipo, los hacendados pueden encontrar provechoso —por lo menos mientras continúe la inflación— desalojar a trabajadores y sustituir capital por mano de obra para afrontar este costo fijo en vez de intensificar su producción o vender las tierras.

¿QUÉ POSIBILIDADES HAY DE UNA "POLÍTICA DE REFORMA"? El problema es que en la América Latina se debe hacer un esfuerzo firme para frenar la tasa de migración del campo a la ciudad, hasta que la industria pueda absorber la mano de obra a un paso más rápido. Esta disminución, indudablemente, sería uno de los efectos de un programa de reforma agraria que señalara la necesidad de mayor empleo. Un plan para los países latinoamericanos con una estructura tradicional de la tenencia de la tierra —un plan con paralelos históricos en nuestro norte y oeste y en el México posrevolucionario— puede ser un "dualismo planeado" [39; ver también 40]. Este plan considera a dos subsectores y da más importancia política al segundo que al primero.

1. UN SUBSECTOR QUE DA PREFERENCIA AL AUMENTO DE EXCEDENTES VENDIBLES. En las grandes granjas progresivamente administradas se deberá exigir tanto empleo y seguridad de ingreso como sea posible, sin crear una falta de incentivos para la administración. Al mismo tiempo, se deben crear incentivos para el logro de una mayor productividad por medio de la aplicación de más insumos que aumenten los cultivos. Esto no queda fuera del contexto latinoamericano donde las reservas de crédito, estaciones experimentales, servicios de extensión e instalaciones comerciales y educativas ya están "en el sitio" y sirven al granjero propietario de grandes extensiones de tierra.

2. UN SUBSECTOR QUE DA MAYOR IMPORTANCIA AL CRECIMIENTO DEL EMPLEO.

a) El subsector existente de granjas muy pequeñas probablemente continuará absorbiendo algo del aumento de la población hasta que el empleo creado por el desarrollo empiece a alcanzar al incremento demográfico. Si la tecnología se puede adaptar a sus necesidades (como ocurrió en Japón y Formosa) y si los mercados y el crédito se pueden poner a su disposición, algunas granjas pequeñas pueden emplear aún a más gente y hacer una mayor contribución a los excedentes vendibles.

b) Los programas para proporcionar títulos legales y seguros para los presentes ocupantes pueden ser poco costosos y muy importantes en algunas áreas. La mayoría de los países latinoamericanos tienen agricultores que ocupan sin derecho las tierras públicas y millares de otros campesinos que no tienen títulos de propiedad de las tierras que cultivan. Ninguna de las dos situaciones conduce a la estabilidad del empleo, ni ofrece tampoco la seguridad necesaria para las inversiones a largo plazo en la agricultura.

c) Dado que las tierras subutilizadas y mal administradas en las haciendas tradicionales en gran escala contribuyen poco a la producción o al empleo y dado que el propietario ausente y los patrones paternalistas de trabajo no permiten la asistencia pública social financiada por la agricultura, tales tierras se deberían transformar en nuevas granjas de campesinos, las cuales pudieran tomar la forma de "granjas familiares" o de operaciones "trabajadas en cooperativa". Como ocurre con las pequeñas granjas existentes, la política debiera ser encaminar las granjas creadas por la reforma, tan rápidamente como fuera posible, hacia la agricultura comercial con mecanización limitada, pero con un aumento en insumos tales como fertilizantes que aumentarían el rendimiento por acre sin disminuir el uso de la mano de obra.

Dorner y Felstehausen sugieren que hay una "competencia directa entre los pequeños granjeros y los grandes por la tierra, capital y servicios", y que el "pequeño granjero es usualmente el que está en desventaja al competir por las tecnologías y servicios reductores de costos sin políticas específicas dirigidas hacia la distribución de los recursos en su favor". Ellos creen que, en el contexto colombiano, una política de dualismo planeado requiere el desarrollo de algunas tecnologías por separado para el sector de las pequeñas granjas, modificaciones de la estructura de servicios rurales (tales como instalaciones educativas y mercados) para asegurar el acceso a los pequeños granjeros y el desarrollo de sistemas de crédito dual [9].

Cierto es que las reformas al nivel del productor requieren que se reformen también las instituciones de nivel secundario. Pero dada la excesiva escasez de reservas de recursos disponibles, no es posible hacer todo de una vez. Aún si (por el momento) la reforma no hace más que dar sustento a un gran número de gente del medio rural, contribuirá al desarrollo económico retardando la migración hasta que el desarrollo industrial pueda alcanzar al crecimiento demográfico. Al aumentar sus ventas en la ciudad, los problemas de alimento disminuirán. Al estrecharse el mercado del trabajo, más tierras y capital quedarán libres del subsector, de "excedentes predominantemente vendibles".

Además de frenar la migración hacia las ciudades por ofrecer más empleos agrícolas, esta estrategia también debería incrementar la demanda de los bienes de consumo simple ya que la economía descansaría sobre una base más amplia. Como las fuentes del ingreso serían propiedad de los ricos, la demanda de bienes durables de consumo de lujo se podría atenuar en cierto modo. Las manufacturas de productos, tales como textiles, muebles, ropa y alimentos procesados típicamente son de trabajo intensivo en mayor grado que las manufacturas de durables de consumo o productos intermedios. Por lo tanto, además de crear más empleos agrícolas, la reforma agraria también deberá rendir más empleos urbanos. Las industrias de insumos agrícolas también deben ser estimuladas por la reforma agraria; por su parte, la balanza de pagos sería afectada favorablemente, ya que los bienes simples requieren menores insumos importados que los bienes más complejos. Además, el gobierno puede ser capaz de aumentar sus ingresos por impuestos agrícolas. Si se invierten con prudencia estos fondos públicos, el desarrollo económico se estimulará.

Parece que la reforma agraria es un primer paso lógico para el desarrollo. Se debe continuar con adecuadas medidas fiscales y monetarias. Y si el programa no se adapta a las necesidades del país puede detener más que promover el desarrollo. Por ejemplo, si se ejecuta con demasiada lentitud puede dar inseguridad al inversionista; si es demasiado costoso puede provocar inflación; si se concibe como un repartimiento indiscriminado de las granjas productivas en las que hay economías de balanza sustanciales, puede cortar las exportaciones y exacerbar los problemas de la balanza de pagos.

¿NECESARIAMENTE UN EMPLEO AGRÍCOLA SUSTANCIALMENTE AUMENTADO ACOMPAÑA A TODA "REFORMA AGRARIA"? No se tiene como indispensable que uno de los objetivos principales de cualquier reforma agraria sea proporcionar más empleos. De aquí que la reforma agraria a menudo sea defendida desde otros principios y los objetivos de empleo se olviden o, por lo menos, se disminuya su importancia.

En algunos casos el objetivo de más empleos a través de la reforma agraria se ha considerado políticamente tan poco factible que "en general da por supuesto que la mayoría de los nuevos empleos que se deban crear, estarán situados fuera de la agricultura" [44, pág. 61]. Estudios recientes del Comité Interamericano para el Desarrollo Agrícola propusieron "como un objetivo razonable para los programas de reforma agraria, beneficiar a la mitad de las familias de trabajadores sin tierra que ahora militan en la agricultura, a los poseedores de minifundio y cultivadores con tenencia insegura dentro de la década siguien-

te, o al 5 por ciento de tales familias anualmente más un margen para el incremento en su número" [18; 4]. Al citar esto, las Naciones Unidas señalan: "Parece que no es posible... que más de uno o dos países en los cuales la población rural ya es una minoría, logren la tasa propuesta de reforma agraria en el futuro cercano" [44, pág. 61, pie de página 18].

Feder critica duramente los recientes esfuerzos reformistas y afirma que fueron tan lentos que su impacto en los empleos fue insignificante...

Durante los años sesenta, la llamada reforma agraria en la América Latina fue un gran fracaso... En realidad, las familias que recibieron tierras por medio de los institutos de reforma agraria de los gobiernos fueron superadas por las nuevas familias que engrosaron el pobre proletariado rural en proporción de 20 a 1 [12].

El caso colombiano parece que ilustra la opinión de Feder. Felstehausen informa que la agencia de reforma agraria colombiana (INCORA) tituló 88,200 parcelas de tierra desde su fundación en 1962 hasta el primero de julio de 1969, pero esto no afectó significativamente el problema de empleo porque el 91 por ciento de estos títulos representaban un reconocimiento de facto de la pretensión de los pobladores a las tierras públicas que ya habían ocupado. Mientras tanto, informa: "Los procedimientos de expropiación han sido casi totalmente fallidos. Los procedimientos legales son complejos, lentos y estorbosos... Al usar tanto la expropiación como la compra amistosa, el INCORA adquirió 123,889 hectáreas de tierra hasta junio de 1969. De esta cantidad, solamente 18,000 se obtuvieron por medio de expropiación directa." Explica que mucha de esta tierra fue adquirida por el INCORA por recuperación y para proyectos de obras públicas y no necesariamente para poblamiento. Hasta mediados de 1969, el INCORA había titulado solamente, 1,194 granjas que correspondían a 13,600 hectáreas de esta tierra. Dado que unas 21,000 familias agrícolas se añaden cada año a la Colombia rural, Felstehausen dice que el programa del INCORA hasta la fecha apenas empieza a resolver el problema colombiano del empleo [13].

La reciente experiencia en Chile es algo más alentadora que la de Colombia, aunque no empezó a serlo sino hasta 1965. Sin embargo, hay ciertos signos perturbadores acerca de los efectos de la reforma chilena sobre los empleos. En algunos casos parece que los mismos colonos de la reforma se puedan estar convirtiendo en un grupo cerrado que no tienen mayores deseos que un latifundista para pagar salarios justos a los trabajadores. Por supuesto, si el sistema chileno de asentamiento da como resultado más empleos que en el caso de una ausencia de la reforma, el resultado social neto todavía sería positivo.

Algunas reformas agrarias pueden tener un profundo impacto sobre el empleo. Se informa que la proporción hombre-tierra en el lado boliviano del lago Titicaca es más de ocho veces mayor que en el otro lado del lago en Perú [7]. Desde la reforma agraria de 1953, la población parece que aumentó aproximadamente del 50 al 100 por ciento en esta región del campo boliviano. En 1965, el departamento peruano de Puno se declaró "zona de reforma agraria"; en este caso, una de las estipulaciones era que los propietarios podían retener más tierras (hasta 8,000 hectáreas) si pagaban a los campesinos un salario mínimo. Esta reglamentación dio como resultado el despido y expulsión de campesinos y su éxodo a los pequeños pueblos del área, así como a Lima y Arequipa. La densidad demográfica por milla cuadrada es 8.3 en Puno y 67.9 en el área boliviana del Titicaca. Los excedentes vendibles por hectárea son bastante similares en ambas áreas. El nivel de vida de la gran mayoría de los campesinos bolivianos es más elevado en esta región que el nivel de vida de los campesinos del territorio peruano.

Del mismo modo, un análisis reciente de la agricultura mexicana reveló que "en esta etapa del desarrollo de México las microgranjas en los ejidos y en el sector privado de la agricultura llenan la importante función de proporcionar una base de subsistencia a millones de gentes que de otro modo estarían bastante peor de lo que están ahora". Aún así, "uno de los más graves problemas de la agricultura mexicana en el momento actual es el amplio desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo rural" [38].

El elevado crecimiento demográfico que México ha experimentado últimamente significa que la fuerza de trabajo sin tierras de México ha crecido con igual rapidez.

Ciertamente, Stavenhagen indica:

La fuerza de trabajo agrícola casi se ha duplicado desde 3.6 millones en 1930 a más de 6 millones en 1960. Y aunque el número de granjas se ha más que duplicado durante el mismo periodo de 30 años... el tamaño de la población agrícola sin tierra (asalariados, trabajadores por día, aparceros, etcétera) ha aumentado del mismo modo y ahora representa la mitad de la fuerza de trabajo agrícola... (numéricamente) más que toda la población campesina en conjunto en la época de la revolución [38].

La experiencia de México ofrece una lección a los países que ahora inician sus reformas agrarias: si la actual tasa de crecimiento demográfico continúa durante varias décadas, ningún expediente provisional de empleo agrícola será capaz de proporcionar suficientes empleos para acomodar a la creciente fuerza de trabajo.

REFERENCIAS

- [1] Arriaga, E. E.: "Components of City Growth in Selected Latin American Countries". *Milbank Memorial Fund Quarterly* 46 (1968):241-253.
- [2] Baer, W. y Herve, M. H.: "Employment and Industrialization in Developing Countries". *Quarterly Journal of Economics* 80 (1966):88-107.
- [3] Barraclough, Solon L.: "Desarrollo rural y prospectos de empleo en América Latina". Preparado para la Segunda Conferencia de Urbanización y Trabajo en Áreas en Modernización". Mimeografiado. St. Thomas, Islas Vírgenes, 1967.
- [4] ——— y Arthur Domike: "Agrarian Structure in Seven Latin American Countries". *Land Economics* 42 (1966):391-424.
- [5] Baryaruha, Azarias: "Factors Affecting Industrial Employment". *Development Digest* 7 (1969):17-21.
- [6] Berlin, Lawrence H.: "A New Agricultural Strategy in Latin America". *International Development Review* 9 (1967):12-14.
- [7] Burke, Melvin: "Un análisis de la reforma agraria boliviana, por medio de una comparación entre las haciendas peruanas y exhacienda bolivianas". Disertación de doctorado. Universidad de Pittsburgh, 1967.
- [8] Curie, Lauchlin: *Accelerating Development: The Necessity and the Means*. Nueva York: McGraw-Hill, 1966.
- [9] Dorner, Peter y Herman Felstehausen: "Agrarian Reform and Employment: The Colombian Case". *International Labour Review* 102 (1970):221-240.
- [10] Dziadek, Fred: *Unemployment in the Less Developed Countries*. Discussion Paper No. 16. Washington, D. C.: Agency for International Development, 1967.
- [11] Eicher, Carl; Thomas Zalla, James Kocker y Fred Winch: "Generación de trabajo en la agricultura africana". Borrador para una ponencia preparada para la oficina africana. Mimeografiada. Washington, D. C.: Agency for International Development, 1970.
- [12] Feder, Ernest: "The Campesino Is Still Waiting". *Ceres* 2 (1969):25-29.
- [13] Felstehausen, Herman: "Reforma agraria: Colombia". Capítulo 8 de este libro.
- [14] Flinn, William L.: "The Process of Migration to a Shantytown in Bogotá Columbia". *Inter-American Economic Affairs* 22, No. 2 (1968):77-88.
- [15] Harris, John R. y Michael P. Todaro: "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis". *American Economic Review* 60 (1970):126-142.
- [16] Herrick, B. H.: *Urban Migration and Economic Development in Chile*. Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1965.
- [17] Horowitz, Irving Louis: "Electoral Politics, Urbanization, and Social Development in Latin America". En *Latin American Radicalism*. Editado por Irving Louis Horowitz, Josué de Castro y John Gerassi. Nueva York: Vintage Books, 1969.
- [18] Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola. *Políticas de reforma agraria*. LARC/65. CONF. 3. Presentado en la Conferencia Latinoamericana sobre Alimentos y Agricultura, 1965.

- [19] Mangin, William: "Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution". *Latin American Research Review* 2 (1967):65-98.
- [20] Manaster, Kenneth A.: "The Problem of Urban Squatters in Developing Countries: Peru". *Wisconsin Law Review* 1 (1968):23-61.
- [21] McNamara, Robert S.: "Discurso a la Conferencia Internacional de Desarrollo Económico Internacional de la Universidad de Columbia". Nueva York, febrero, 1970.
- [22] Meier, Gerald: *Leading Issues in Economic Development*. 2a. Ed. Oxford: Oxford University Press, 1970.
- [23] Myrdal, Gunnar: "The United Nations, Agriculture and the World Economic Revolution". *Journal of Farm Economics* 47 (1965):889-899.
- [24] Owen, Wyn F.: "The Double Developmental Squeeze on Agriculture". *American Economic Review* 56 (1966):43-70.
- [25] Pan American Union. *The Alliance for Progress and Latin-American Development Prospects: A Five Year Review, 1961-1965*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1967.
- [26] Patch, Richard W.: "Life in a Callejon". *American Universities Field Staff Report* (1961).
- [27] Pearson, Lester B.: *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*. Nueva York: Praeger, 1969.
- [28] Prebisch, Raúl: Reporte confidencial al gobernador Nelson Rockefeller. Reportado en *The New York Times*, mayo 12, 1969.
- [29] ———: "Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina". Mimeografiado. Santiago: Banco de Desarrollo Interamericano, 1970.
- [30] República del Perú, Ministerio de Trabajo. *Recursos humanos del Perú, 1965-1975*. Lima: Editorial Servicio de Empleo y Recursos Humanos, 1967.
- [31] Reynolds, Lloyd G.: "Wages and Employment in a Labor Surplus Economy". *American Economic Review* 55 (1965):19-39.
- [32] Rockefeller, Nelson A.: *Quality of Life in the Americas*. Washington, D. C.: Agency for International Development, 1969.
- [33] Rosenstein-Rodan, Paul N.: "The Alliance for Progress and Peaceful Revolution", en *Latin American Radicalism*, editado por Irving Louis Horowitz, Josué de Castro y John Gerassi. Nueva York: Vintage Books, 1969.
- [34] Schmid, Lester: *The Role of Migratory Labor in the Economic Development of Guatemala*. Land Tenure Center Research paper, No. 22. Madison, Wis.: Land Tenure Center, 1967.
- [35] Schuh, G. Edward: "Effects of Some General Economic Development Policies on Agricultural Development". *American Journal of Agricultural Economics* 50 (1968):1283-1293.
- [36] Schulz, T. Paul: *Crecimiento demográfico y migración interna en Colombia*. Memorandum RM-5765-RC/AID. Santa Mónica, Calif.: The Rand Corporation, 1969.
- [37] Seers, Dudley: "The Meaning of Development". *International Development Review* 11 (1969):2-6.
- [38] Stavenhagen, Rodolfo: "A Land Reform Should Answer the Questions it Raises". *Ceres* 2 (1969):43-47.
- [39] Thiesenhusen, William C.: "Population Growth and Agricultural Employment in Latin America with Some U.S. Comparisons". *American Journal of Agricultural Economics* 51 (1969):735-752.

- [40] ——— y Marion R. Brown: "Problems of Agriculture". En *Survey of the Alliance for Progress*. U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, 90th Congress, segunda sesión, 1968.
- [41] Todaro, Michael P.: "A Model of Labor Migrations and Urban Unemployment in Less Developed Countries". *American Economic Review* 59 (1969):252-261.
- [42] Turner, H. A.: *Wage Trends, Wage Policies, and Collective Bargaining: The Problems for Underdeveloped Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- [43] Naciones Unidas, *Population and Vital Statistics Report*, datos disponibles hasta el 1 de julio, 1968, documentos estadísticos, serie A, vol. 20, No. 3.
- [44] Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. "Recent Changes in Urban and Rural Settlement Patterns in Latin America". En *International Social Development Review* 1 (SI/SOA/Ser. X/1), 1968.
- [45] Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (citada en adelante como ECLA). *Economic Survey of Latin America, 1965* (E/CN.12/752/Rev.1), 1967.
- [46] Naciones Unidas, ECLA, *Economic Survey of Latin America, 1969* (E/CN.12/AG.62/2), 1970.
- [47] Naciones Unidas, ECLA. *The Process of Industrial Development in Latin America* (E/CN.12/716/Rev.1), 1966.
- [48] Naciones Unidas, ECLA. *Social Change and Social Development Policy in Latin America* (E/CN.12/826), 19 de febrero de 1969. Preparado para la treceava sesión, Lima, Perú, abril, 1969.
- [49] Naciones Unidas, ECLA. "Some Aspects of the Latin American Economy towards the End of the Nineteen-Sixties". En *Economic Survey of Latin America, 1968*. Part One (E/CN.12/825), marzo, 1969.
- [50] Naciones Unidas, ECLA. "Structural Changes in Employment within the Context of Latin America's Economic Development". *Economic Bulletin for Latin America* 10 (1965):163-187.
- [51] Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. "The Employment Problem". *Development Digest* 7 (1969):3-11.
- [52] Naciones Unidas, Organización de Alimentos y Agricultura. *Provisional Indicative World Plan for Agricultural Development*. Vol. 1 (C69/4), agosto, 1969.
- [53] U. S. Presidential Task Force on International Development. *U. S. Foreign Assistance in the 1970's: A New Approach*. Mimeografiado. Washington, D. C., 1970.
- [54] U. S. Senate, Committee on Foreign Relations. "Colombia: A Case History o U.S. Aid together with a Report of the Comptroller General". En *Survey of the Alliance for Progress*. Document No. 91-17. 91st. Cong., 1st. sess., 1969.
- [55] Weeks, John R.: "Urban and Rural Natural Increase in Chile". *Milbank Memorial Fund Quarterly* 48 (1970).
- [56] Wolfe, Marshall: "Social Trends in Latin America". ECLA. Draft. Santiago: ECLA, 1967.

Parte III

Casos selectos de estudio

5

Legislación de la reforma agraria: Chile*

Joseph R. Thome

Profesor de leyes y del Centro de Tenencia de la Tierra en la Universidad de Wisconsin, Madison.

A menudo se descuida el papel de las leyes en el proceso de cambio, aunque es evidente que las estructuras legales establecen, en gran parte, el marco dentro del cual deben operar las políticas encaminadas al logro de cambios sociales y económicos. Como Friedman señala: "Ningún cambio social importante ocurre o es puesto en acción en una sociedad, sin que se refleje en alguna clase de cambio en sus leyes" [10, pág. 29].

El intento de Chile para reformar su sistema de tenencia de la tierra, ilustra el modo en el cual un contexto social y cultural debe formarse y ser formado por las instituciones legales. La ley de reforma agraria chilena 16.640 de 1967 —particularmente sus facultades expropiatorias— también ofrece un importante ejemplo latinoamericano del proceso por el cual las consideraciones políticas y los valores concernientes a la reforma agraria se convierten en objetivos y medios legales —instituciones, reglamentos, poderes— para alcanzar los objetivos, así como del funcionamiento real de esos medios legales.

* Del *American Journal of Comparative Law* 19, No. 3 (verano, 1971); con algunas modificaciones. Reproducido con autorización.

Desarrollo de las estructuras de tenencia de la tierra en Chile

Al igual que en la mayoría de las naciones latinoamericanas, la estructura chilena de la tenencia tiene su origen en el sistema colonial español y sus formas básicas fueron reforzadas después del establecimiento de la República. Contrariamente a lo que se suele creer, la Corona Española hizo serios intentos para limitar los abusos del sistema de encomiendas, bajo el cual el trabajo indígena era "encomendado" a los colonizadores españoles. Estos intentos consistieron, entre otras cosas, en la regulación de las concesiones de tierras (las mercedes reales; sujetas a condiciones de posesión y uso similares a las de las leyes de heredades en los Estados Unidos), garantía de acceso al agua, pasturas y bosques (declarados bienes de uso común) y protección de las tierras de los indios, mediante reservas indígenas y ejidos o tierras comunales de las aldeas [8, págs. 113-115; 24, págs. 47-50].

El rey tenía el supremo y absoluto control sobre todos los asuntos referentes a los "Reinos de Indias"; de hecho, las colonias eran el dominio de la corona, no del estado español. Directamente bajo el monarca estaba el Consejo de Indias, que a través de la delegación real ejercía vastos poderes sobre todos los aspectos de la administración colonial: legislativa, judicial, financiera, militar, comercial y aún eclesiástica. Sin embargo, solamente aquí, en la cima, estaba la burocracia imperial altamente centralizada. Mientras que los principales agentes de la corona en las colonias ostensiblemente conservaban poderes supremos en asuntos civiles y militares en las áreas de su jurisdicción, en realidad sus poderes estaban rígidamente limitados [25]. Las tareas de los funcionarios coloniales no eran los papeles de los ejecutivos modernos, quienes poseen la capacidad para planear o ejercer la delegación de otros poderes, sino que se limitaban a interpretar y hacer cumplir el gran número de leyes y directivas minuciosamente detalladas y a menudo contradictorias del Consejo de Indias. Los límites de la autoridad o jurisdicción eran vagos y a menudo se invadían mutuamente; cada funcionario debía supervisar a los otros y casi cualquier funcionario colonial o colono español podía apelar directamente ante la Corona y pasar sobre sus superiores. Además, cualquier funcionario colonial podía, aún reconociendo la autoridad real, rehusarse a cumplir algún ordenamiento real en particular, con el pretexto de que el seguirlo iría en contra de los intereses de la Corona [13].

De acuerdo con Phelan, el predominio de normas conflictivas y objetivos ambiguos evitaba que los subordinados hicieran cumplir todas las leyes y les daba voz en la toma de decisiones sin comprometer el control centralizado de sus superiores [25]. Para Heise, esta situación

“determina la formación —en toda América hispana— de una clase aristócrata y orgullosa” [13]. Esta clase fue muy independiente del poder del estado, consciente de sus derechos y, en la práctica, dedicada a asegurar que sus intereses prevalecieran.

En Chile, como en cualquier otra parte de América Latina, la burocracia colonial fue incapaz (o no quiso) tener un control efectivo sobre los encomenderos y las donaciones de tierras. Entre 1577 y 1600 tuvo lugar una gran migración de colonos del sur de Chile a la zona central. En consecuencia, el número de donaciones de tierra, así como la usurpación de tierras de los indígenas, aumentó considerablemente. Para 1603 difícilmente había tierra sin perturbaciones y los conflictos sobre límites y títulos se dilucidaron por medio de la agrimensura de toda el área entre los ríos Choapa y Maule. Algunas de las tierras usurpadas fueron devueltas a los indígenas, pero quedaron muchas granjas pequeñas y de tamaño mediano [8, págs. 181-183].

Sin embargo, para 1650 la creciente demanda por cueros y sebo inició el auge de los ranchos ganaderos. La presión resultante para disfrutar de mayores posesiones llevó a la adquisición de las mercedes pequeñas por parte de los propietarios más fuertes o ambiciosos; de esta manera, se empezaron a formar los grandes y extensamente explotados latifundios.

En 1680 el mercado peruano se abrió al trigo chileno. Entonces, el todavía importante mercado para los productos ganaderos, unido a la creciente importancia de otros cultivos (tales como uvas y otras frutas) produjo una mayor concentración de la propiedad, particularmente de las tierras más fértiles e irrigables [8, pág. 264]. Los mayorazgos (tierras donadas a la primogenitura) y la tendencia de los grandes propietarios a dejar las tierras a un solo hijo, aun cuando no se exigiera la primogenitura, consolidaron los grandes fundos. Además, para 1700, casi toda la tierra disponible para el cultivo había sido distribuida en el centro de Chile y hacia el sur hasta Talca y Concepción. El precio de la tierra aumentó y se empezó a atesorar ésta, no solamente por lo que pudiera producir, sino también para propósitos especulativos [8, pág. 264].

Aunque la oposición oficial de la Corona a la concentración de la propiedad continuó durante el siglo dieciocho, los múltiples intentos para estrechar el control del estado solamente sirvieron para indisponer más a los criollos en contra de la Corona española y para fortalecer la posición de la oligarquía con tierras. La venta pública de las tierras de la Iglesia, después de la expulsión de los jesuitas en 1767, dio como resultado la creación de nuevos latifundios o la ampliación de los ya existentes. Del mismo modo, la abolición de los impuestos sobre el

trigo chileno exportado a Perú, si bien fue benéfico para el comercio, también consolidó la riqueza y poder de los terratenientes chilenos [8, pág. 266].

Cuando la independencia llegó finalmente a principios del siglo diecinueve, no fue el resultado de una revolución social ni un proceso de "descolonización", sino simplemente una alteración de las ligas políticas, que sustituyó el dominio europeo por el dominio criollo [16]. Sin embargo, la ideología jugó un papel importante en los movimientos de independencia y en el desarrollo subsecuente de las nuevas naciones. Los dirigentes criollos fueron influenciados por la revolución francesa (y en un menor grado, por la norteamericana) y las ideologías de la época. Estas nuevas ideas enfrentaron a la emergente sociedad burguesa-capitalista con los restos de las estáticas estructuras feudales; entre los nuevos principios básicos estaban los del liberalismo económico y los derechos individuales. Estos principios se reflejaron en las normas legales que garantizaban igualdad bajo la ley, libertad de contrato y derechos de propiedad privada. Sin embargo, este resultado fue "un exagerado énfasis en la propiedad privada y la libertad de contrato, similar en efecto al exagerado individualismo de la Inglaterra y los Estados Unidos del siglo diecinueve" [21, pág. 18].

Fue particularmente importante el concepto de los derechos de la propiedad privada, un concepto formalmente incorporado a uno de los más influyentes documentos legales del siglo diecinueve, el Código Napoleónico, que a su vez fue modelo de la mayoría de los códigos civiles latinoamericanos [11, págs. 44-45]. Así, el artículo 582 del código civil chileno dice lo siguiente: "La propiedad es el derecho real de una cosa física para disfrutarla y disponer de ella arbitrariamente, siempre y cuando no se viole con ello otro derecho o ley." [23, pág. 14.] Mientras que la frase final del artículo citado permitiría la aplicación de casi cualquier restricción, los juristas de leyes civiles y los eruditos legales han considerado tradicionalmente que la propiedad confiere derechos absolutos, exclusivos y perpetuos [23, pág. 14]. En efecto (y por lo menos en las áreas rurales), estos conceptos han proporcionado protección legal a los derechos individuales de propiedad (haciendas, fundos) en contra de casi cualquier intento dirigido hacia su restricción.

Por ejemplo, el concepto "exclusividad" fue usado en México y otros países como medio para justificar la subdivisión de las existentes propiedades comunales en lotes individuales, muchos de los cuales fueron subsecuentemente incorporados a los latifundios colindantes [12].

Por supuesto, es muy difícil afirmar que los propietarios de tierras de ese periodo hayan adoptado conscientemente el concepto de pro-

piedad absoluta para preservar o extender su poder, o que simplemente hayan seguido las ideas de moda. Sin embargo, al referirse a ese periodo de la historia chilena, Becket afirma que:

La constitución de 1833 fue hecha por los terratenientes para los terratenientes y duró hasta que ellos fueron la única fuerza política realmente viable en Chile. Después de 1833, un periodo de autoritarismo desarrolló un sentido de respeto por la tradición, los intereses de propiedad y el orden judicial. Finalmente, el mayorazgo fue abolido como resultado de leyes aprobadas en 1852 y 1857. Una lista de las familias que disfrutaban de esos derechos coincide con la lista de aquellas que controlaban la vida política de Chile. Estas leyes hicieron mella en el poder absoluto de los poseedores de tierras, pero todavía lograron conservar las haciendas como unidades de una sola familia y, al subir el precio de la tierra, conservaron su poder económico¹ [1].

Cualesquiera que fuesen las razones para la adopción de estas leyes relativas a la propiedad, y cualesquiera que fueran los objetivos de estas leyes, el hecho es que durante el final del siglo diecinueve y ya bien entrado el veinte, la clase terrateniente chilena aumentó sus posesiones y su poder.

Los efectos de la independencia fueron particularmente onerosos para las comunidades indígenas nativas. Aún las reformas legales, tales como la proclamación de igualdad ante la ley, por ejemplo, fueron usadas en contra de ellos, como señala Lambert: "Cuando se abolió el *status* especial de los indígenas que señalaba su inferioridad, también se abolió una legislación meticulosa que, aunque discriminatoria, tendía a proteger a estos inferiores en contra de la excesiva explotación por parte de los colonizadores" [16, pág. 56].

Durante el siglo diecinueve, se llevó a cabo una generalizada usurpación o absorción de las tierras de los indígenas y otras pequeñas posesiones por parte de los hacendados, con frecuencia por medios abiertamente ilegales o de dudosa legalidad, como la del peonaje endeudado [30]. Este proceso "dio a las oligarquías de propietarios de tierras una medida de poder local absoluto que hubiera excedido los sueños de los mismos conquistadores" [22, pág. 167].

¹ La cláusula que protege los derechos de propiedad privada en la Constitución Chilena de 1833, artículo 10, sección 5, dice lo siguiente: [citado en 1]

Número 5: La inviolabilidad de propiedad de toda índole, ya sea que pertenezca a individuos o a comunidades. Nadie será privado de su propiedad o de cualquier parte de ésta, por más pequeña que sea, o de ninguno de los derechos correspondientes, excepto por virtud de una decisión judicial, o cuando el interés del Estado, declarado por ley, requiera el uso o condenación del mismo; pero en este caso la adecuada indemnización será determinada previamente, ya sea por un acuerdo con el propietario o por la valuación hecha por un jurado de hombres competentes.

Generalmente hablando, el poder casi absoluto de la oligarquía terrateniente duró hasta muy avanzado el siglo veinte. Alrededor de 1920, sin embargo, algunos países y particularmente México, iniciaron lo que Morse llama el "verdadero periodo nacional" de América Latina. Empiezan a surgir nuevos regímenes políticos, programas sociales y cimientos culturales y se muestra una nueva preocupación con las realidades y necesidades históricas [22, pág. 169]. Fundamental entre estos programas fue el proceso de la reforma agraria, que recibió su respaldo legal del concepto de "la función social de la propiedad", que afirma que la propiedad implica simultáneamente obligaciones y derechos. Entre estas obligaciones está el uso de la propiedad para el bienestar común bajo pena de perder algunos o todos los derechos que se tengan sobre ella [22, págs. 20-22].

Intentos previos de reforma agraria

Con la elección del presidente Arturo Alessandri en 1920, Chile entró a una nueva era, señalada por la erosión gradual del poder político de las oligarquías terratenientes y el surgimiento de élites urbanas e industriales, con miras más modernas que los tradicionales señores de la tierra aunque a menudo íntimamente relacionados o aliados con los propietarios de tierras [20; 28; 1]. Este cambio o participación del poder político también representó un reconocimiento de que se requerían nuevas respuestas legales para satisfacer, o por lo menos paliar, las crecientes demandas sociales y económicas de las clases menos favorecidas. Las presiones para esos cambios dieron resultado en 1925 con la promulgación de una nueva constitución que ofreció el marco legal para la legislación social moderada que se decretó en años posteriores [26, págs. 51-58].

Con respecto a los derechos de propiedad, las nuevas disposiciones constitucionales establecían limitaciones un poco más claras a los derechos de propiedad privada y obligaban al Estado a cuidar de la división adecuada de la propiedad y la formación de predios familiares² [20, pág. 16; 23, págs. 26-27; 1]. La sección más importante de la constitución de 1925 dice lo siguiente:

² El subcomité a cargo de la discusión y redacción de las nuevas provisiones se dividió acremente entre una pequeña fracción que eliminaría de todo el principio de la propiedad individual, y una fracción mayor que retendría la sección alusiva de la Constitución de 1933 en toda su integridad [23, págs. 26-27; 1]. El resultado final surgió de la presión de Alessandri quien personalmente dirigió al subcomité y quien basó su posición en los escritos de Leon Dugmit [26, págs. 272-274].

Nadie será privado de su propiedad o cualquier parte de ella o de ningún derecho que pudiera tener a ella, salvo por juicio de una corte legal o por expropiación por motivos de utilidad pública decretada por la ley. En tal caso, el propietario será previamente indemnizado ya sea por medio de un acuerdo con él mismo o por juicio de una corte legal.

El ejercicio del derecho de propiedad está sujeto a las limitaciones o reglamentos requeridos para el mantenimiento y progreso del orden social y, además, la ley puede imponer obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor del interés general del Estado, el bienestar del pueblo y la salud pública [23, pág. 27].

El requisito de una compensación previa, por cualquier proceso condenatorio, se conservó en forma casi idéntica a la de la constitución de 1833; sin embargo, la última cláusula fue una innovación legal muy importante. Como sujetaba el ejercicio de los derechos de propiedad al "orden social" y como autorizaba a la legislación subsecuente (por motivos de bienestar común) a imponer limitaciones y obligaciones a los derechos de propiedad, la nueva constitución abrió el camino para una serie de leyes nuevas. El Código de Aguas, la Ley General de Construcciones y Urbanización y otras leyes, bajo las cuales se limitaban los derechos de propiedad, probablemente no hubieran sido posibles antes de 1925 [7, págs. 13-14, 25].

La nueva constitución también señaló que la hacienda o latifundio se debería restringir un poco, al mismo tiempo que se debía promover la granja familiar [1]. Para este fin, la Ley 4.496 de 1928 estableció la Caja de Colonización Agrícola que llevara a cabo la redistribución de tierras y actividades de colonización [28, pág. 33]. La Caja colonizaría tierras vírgenes o compraría tierras en el mercado abierto; después las vendería de nuevo con hipotecas a largo plazo. También tenía poderes limitados para expropiar y ejercer dominio, pero nunca los puso en práctica. Después de un financiamiento inicial, la Caja operaría con los pagos hipotecarios de los colonos [1].

Los esfuerzos de la Caja no tuvieron un gran éxito. Para 1962, cuando cesó de existir, había establecido únicamente a 4,206 familias en todo el país. Fracásó principalmente a causa de un inadecuado financiamiento oficial, la exigencia del pago en efectivo por las propiedades adquiridas y la inflación que hizo que las hipotecas existentes quedaran prácticamente sin valor. Además, sus procesos para seleccionar a los beneficiarios hacían muy difícil la calificación de los trabajadores agrícolas [1; 28, págs. 34-36].

Bajo una creciente presión, tanto por parte del campesinado chileno como de la Alianza para el Progreso para implantar una reforma agraria, se promulgó una nueva ley de reforma agraria, la número

15020, firmada por el presidente Jorge Alessandri en noviembre de 1962. Esta ley eliminaba la Caja y establecía dos nuevas agencias: la Corporación de Reforma Agraria (CORA) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) con nuevos y mejor definidos poderes y funciones.

Se dio a la CORA la responsabilidad de llevar a cabo la reforma agraria en Chile; se le dotó de su propio departamento de crédito para los nuevos colonos y del poder para adquirir o expropiar tierras para su división subsecuente en pequeñas granjas familiares (parcelas) y sembradíos de hortalizas (huertos), para reagrupar minifundios y para establecer cooperativas. El INDAP proporcionaría supervisión de crédito y ayuda para establecer a los colonos y otros pequeños agricultores. Además, se le encargó la operación de las estaciones experimentales del gobierno. Ambas agencias serían semiautónomas, aunque estarían bajo el amparo administrativo del Ministerio de Agricultura [28, págs. 37-45].

Las tierras que la CORA usaría para la reforma se obtendrían por medio de compras en subasta pública, compras directas a los terratenientes, contribución de tierras públicas por parte del gobierno, o expropiación, que es el medio que más nos interesa. La Ley 15.020 tenía provisiones muy elaboradas con respecto a las categorías de las tierras expropiables [19, págs. 8-9], pero no ofrecía un criterio claro de cuándo o bajo qué circunstancias sería ejercido el derecho de expropiación.

De cualquier modo, las provisiones constitucionales existentes obligaban a la CORA a pagar en efectivo el valor total de cualquier propiedad expropiada antes de que la propiedad entrara en posesión de la CORA³ [28, págs. 39-40]. Este requisito limitó ampliamente la aplicación potencial de la Ley 15.020, ya que simplemente era imposible compensar a los hacendados al expropiarles la tierra y tener todavía una reforma agraria que beneficiara a un número importante de agricultores sin tierras [3].

La CORA, por supuesto, podía entrar en tratos de compra con los terratenientes con las condiciones de pagos en abonos estipuladas volun-

³ En 1963 se adoptó una nueva enmienda constitucional que permitía la compensación diferida (10 por ciento en efectivo y el resto en pagos iguales). Sin embargo, la nueva enmienda estipulaba que la compensación diferida se podía aplicar solamente cuando la ley proporcionara revisión judicial de la acción expropiatoria así como un procedimiento para reajustar anualmente el saldo insoluto de acuerdo con la tasa de inflación. Nunca se promulgó la nueva legislación requerida; en consecuencia, esta enmienda nunca fue implantada y se reemplazó en 1967 por una enmienda mucho más amplia [28, pág. 40].

tariamente. Obviamente, los estancieros sólo lo hacían cuando les era ventajoso.⁴

Una plétora de excepciones a la expropiación, así como complejidades de procedimiento en la Ley 15.020, hacían que el proceso expropiatorio fuera embarazoso y prolongado. Además, todas las determinaciones de la CORA estaban sujetas a revisión judicial por una corte agraria especial, cuyas decisiones, a su vez, eran apelables en el sistema de cortes regulares que habitualmente estaban recargadas de trabajo.

La más generosa estimación del reparto de tierras bajo el gobierno de Jorge Alessandri (hasta mayo de 1964) señalaba que la CORA había llevado a efecto 1,354 divisiones de tierra con un total de 51,442 hectáreas. La mayoría de los beneficiarios aún esperan recibir el título de propiedad de su nueva parcela o huerto [28, pág. 42]. En breve, la Ley 15.020 cayó en el patrón de las leyes de reforma agraria latinoamericanas acertadamente descrito por Thomas Carroll: "Las leyes de reforma agraria son invariablemente largas, complicadas y detalladas. Esto hace muy difícil su implementación" [2, pág. 198]. La ley fue mal redactada, dejaba demasiados asideros a los terratenientes, tenía objetivos demasiado limitados (pequeñas granjas familiares), no resolvía el problema de compensación previa y estaba pobremente implementada. Sin embargo, la Ley 15.020 llenó una función muy útil. El solo hecho de que se hubiera organizado una agencia de reforma agraria fue inmensamente valioso para el programa del presidente Frei, después de 1964.

Nueva legislación de reforma agraria: Ley 16.640 de 1967

En noviembre de 1965 el gobierno de Frei sometió a la aprobación del Congreso una propuesta de reforma agraria para suplantar la Ley 15.020 de 1962. Después de un año de estudio, la ley propuesta era el resultado de un largo y cuidadoso estudio en el que habían participado distinguidos agrónomos, sociólogos, economistas, agricultores y abogados [9, pág. 5].

La campaña presidencial de Frei había criticado la reforma agraria de Alessandri, en el sentido de que no se diferenciaba de un programa de colonización. Frei prometía programas reformistas más comprensivos. Hubo varias razones para esta prominencia de la reforma agraria:

⁴ Sin embargo, una vez que Frei introdujo al Congreso su programa de reforma agraria, que incluía una propuesta enmienda constitucional para permitir la compensación diferida, la CORA pudo llegar a acuerdos "negociados" con los terratenientes en términos mucho más favorables para los objetivos de la reforma agraria [17].

el estancamiento económico del sector agrario; el fracaso del gobierno de Alessandri para lograr algún adelanto en contra del problema; y finalmente, la creciente conciencia política e independencia del campesinado [20, págs. 48-49]. La primera declaración abierta de los objetivos de la reforma estaba contenida en el mensaje que Frei presentó al Congreso junto con la nueva ley de reforma. De acuerdo con este documento los principales objetivos de la ley eran: "1. ...proporcionar a millares de familias, capaces de trabajarla, su propia tierra... satisfacer así su antiguo deseo de ser propietarios de la tierra que trabajan, proporcionarles la oportunidad de mejorar y contribuir al progreso de la gran comunidad nacional; 2. ...mejorar sustancialmente la productividad agrícola; 3. ...lograr una mejoría efectiva y auténtica en las condiciones de la población rural integrándolos a la comunidad nacional y a las actividades sociales, culturales, cívicas y políticas del país" [9, págs. 12-14].

La base conceptual del primer objetivo era "extender" y "perfeccionar" los derechos de propiedad dándoles un "sentido social" que permitiría su pleno ejercicio. El segundo objetivo, por supuesto, se basaba en consideraciones económicas y pragmáticas, pero la razón básica para la reforma agraria estaba claramente derivada de la idea de "función social" de la propiedad, así como de las enseñanzas más progresistas de la Iglesia Católica [20, pág. 63].

Las limitaciones a la propiedad se deben fundar en una adecuada base técnica, de tal modo que se pueda llevar a cabo una redistribución efectiva y provechosa, al mismo tiempo que se respetan los derechos de propiedad de aquellos que ya los ejercen con conciencia social. La propiedad se debe mantener y respetar. Sin embargo, debe regularse socialmente. No debe permitirse la existencia de ningún derecho de propiedad que, en su implementación, dañe el bienestar común y los derechos de la comunidad. Cuando esto ocurre significa que no se respeta el principio básico de la primacía del bienestar común sobre los derechos del individuo; lo cual hace que el Estado, para evitar abusos, reorganice, regularice y redistribuya esos derechos.

La reforma agraria garantizará y respetará los derechos de propiedad de aquellas personas que llenen las funciones sociales que demandan esos derechos. Las funciones sociales son: no acumular vastas propiedades, respetar la legislación existente local y haber creado condiciones de estabilidad, justicia y bienestar [9, pág. 13].

No se intentará analizar todos los elementos que tuvieron un papel en la variación de los objetivos centrales del proceso de reforma agraria durante el gobierno de Frei (ni han sido esos elementos suficientemente documentados para permitir algo más allá de una especulación razonada).

Sin embargo, ciertas variables se pueden identificar como factores importantes en el proceso. Por supuesto, un factor fue la falta de una política unificada de reforma agraria dentro del Partido Demócrata Cristiano (PDC). Mientras que Frei y sus seguidores (el llamado sector oficialista dentro del PDC) proclamaban un objetivo de granjas familiares individuales, los miembros de las alas tercista y rebelde del PDC hablaban en términos de granjas "comunitarias" y conceptos similares; además, muchos de los miembros del PDC encargados de redactar la nueva ley y de su subsecuente administración, pertenecían al ala "comunitaria".

Parece haber sido influyente el establecimiento voluntario por parte de la iglesia chilena en 1963 de programas para la distribución de la tierra en muchas de sus propiedades rurales. El INPROA, instituto organizado por la Iglesia Católica para hacerse cargo de sus programas de distribución de la tierra, había experimentado con los patrones de tenencia de tipo asentamiento que más tarde fueron adoptados por el gobierno.

Además, algunos miembros del INPROA estuvieron entre los primeros técnicos reclutados por el gobierno de Frei para ayudar a operar la reforma agraria [28, pág. 23].

Probablemente, otro factor en el proceso fue la experiencia adquirida por la CORA entre 1965 y la promulgación de la ley en 1967, experiencia que parecía indicar que era necesaria una etapa de asentamiento. Además, el PDC necesitaba el apoyo, en el Senado, del partido comunista, así como del socialista para aprobar la ley de reforma agraria, por lo que los puntos de vista de estos dos partidos fueron influyentes. En enero de 1967, el congreso chileno enmendó el artículo 10, sección 10 de la Constitución de 1925, un prelude crucial a la acción de la nueva ley de Frei, particularmente en referencia al problema de la compensación diferida. Mientras que la versión 1925 del artículo 10 permitía cierta expropiación de la propiedad privada por razones de utilidad pública, también estipulaba que la compensación por dichas propiedades sería determinada por las cortes, que usarían el valor comercial como base. Además, exigía el pago total de esta compensación *antes* de que la agencia expropiadora pudiera tomar posesión de la propiedad.

La enmienda de 1967 eliminó realmente esas limitaciones al extender el poder de expropiación del gobierno sobre las propiedades que no llenaran su "función social"; como base de la compensación se daba su valor catastral y, finalmente, se permitía que esta compensación se pagara con un plazo hasta de treinta años. La enmienda también estipulaba que los nuevos procedimientos y normas de expropiación

se podían establecer por ley; de esta manera, se facilitaba la rápida posesión de las propiedades expropiadas.⁵

En breve, la enmienda constitucional abrió el camino para convertir en ley la política de reforma agraria del gobierno cristiano demócrata. Algunos meses después, la Ley de Reforma Agraria número 16.640 fue votada por el Congreso y puesta en vigencia el 29 de julio de 1967.

La Ley 16.640 es un estatuto muy ambicioso. A pesar de otros nuevos estatutos y programas muy importantes y complementarios que mejoraban el *status* del trabajo rural, que extendieron la educación rural y proporcionaron crédito y asistencia técnica a los pequeños arrendatarios, el corazón del nuevo programa de reforma agraria dependía y todavía depende de esta ley. Se supuso que daría una rápida, barata y eficiente redistribución de las propiedades agrícolas entre los campesinos sin tierras y una nacionalización y redistribución de los derechos de aguas. Estas y otras medidas que la nueva ley contenía serían el procedimiento básico legal para terminar con el estancamiento en la producción agrícola y ganadera, y para lograr la integración de cerca de tres millones de campesinos a la vida social, económica y cultural del país [9]. En consecuencia, la Ley 16.640 es muy compleja y prolija; su texto oficial —160 páginas de tipo pequeño— contienen 357 artículos minuciosamente detallados que, además, tienen continuas referencias cruzadas entre ellos mismos y otros artículos de otras leyes. Es una ley difícil de entender y de explicar. Sin embargo, es una buena ley: completa, concienzuda y posee los medios legales básicos para lograr una reforma agraria sustancial.

⁵ Las secciones importantes del artículo 10, dicen:

Cuando los intereses de la comunidad nacional lo requieran, la ley estará facultada para reservar al Estado el dominio exclusivo de los recursos naturales, los bienes productivos y otros que se puedan declarar de importancia primordial para la vida económica, social o cultural del país. También favorecerá la adecuada distribución de la propiedad y el establecimiento de la propiedad familiar.

Nadie será privado de su propiedad por virtud de la ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés social declarado por el legislador. Quien sufra la expropiación tendrá derecho a una indemnización que en cantidad y condiciones de pago será determinada tomando en consideración tanto los intereses sociales como los del individuo. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, la corte que tendrá jurisdicción de apelación de la cantidad fijada, que en todo caso basará su juicio de acuerdo con la ley, la forma de extinguir la obligación y las condiciones y medios por los cuales el expropiador tomará posesión física de la propiedad expropiada.

En cuanto a la expropiación de tierras, la indemnización será equivalente al avalúo corriente del impuesto territorial, más el valor de las mejoras no incluidas en el avalúo, y debe ser pagada, parte en dinero en efectivo y el resto en pagos que no excederán treinta años, todo en la forma y condiciones determinadas por la ley.

Además, la Ley 16.640 engendró un gran número de estatutos complementarios, decretos reguladores y otras reglamentaciones legales así como resoluciones y demás. Es imposible hacer aquí un completo sumario y análisis de todas estas provisiones legales. Nuestro propósito se limita al examen de ese procedimiento legal básico del cual depende el resto del proceso de la reforma agraria: la adquisición o expropiación de propiedades rurales para su redistribución.

El proceso de expropiación bajo la Ley 16.640

Un obstáculo importante para el proceso de la reforma agraria en otros países y en Chile, bajo la Ley 15.020 de 1962* ha sido la complejidad y duración excesivas de los procedimientos de expropiación. Se suponía que la Ley 16.640 permitiría que la CORA adquiriera las tierras necesarias del modo más fácil posible y que al mismo tiempo ofrecería remedios legales adecuados a los terratenientes afectados [9, pág. 27]. Sin embargo, la aplicación de estas provisiones dio lugar a problemas imprevistos por aquellos que habían redactado la ley. Con el propósito de organización y esclarecimiento, el proceso se dividió en diferentes categorías, las cuales, con pocas excepciones, todas están interrelacionadas y contienen elementos tanto sustantivos como de procedimientos.⁶ Primero resumiremos los procedimientos y después se detallarán las consideraciones legales y complicaciones más importantes.

1. EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN. El propósito de la Ley 16.640 era crear un procedimiento de expropiación rápida que permitiera el adecuado planeamiento de los proyectos de reforma agraria y acortar el periodo durante el cual la propiedad, a causa de la inseguridad del terrateniente, permanecería improductiva. Bajo este procedimiento los terratenientes recibirían adecuada protección legal de sus derechos, particularmente en cuanto a la compensación de sus tierras expropiadas. Si surgiera algún conflicto no sería, en la mayoría de los casos, motivo para posponer la toma de posesión por parte de la CORA, por lo que ésta podría continuar con sus programas de colonización de las tierras.

Hasta 1970 las etapas de procedimiento en la expropiación eran las siguientes: Una oficina local (una de las doce oficinas de zona de la CORA) que llevaba a cabo estudios de campo (calidad del terreno,

⁶ El autor agradece a German Lührs [17], quien lo orientó en muchas partes de la siguiente evaluación del proceso de expropiación bajo la Ley 16.640. También, fueron de mucha ayuda las conversaciones con varios funcionarios de la CORA. Especialmente útiles fueron varias publicaciones del gobierno chileno [4; 6].

producción, etcétera) y reunía otros datos socioeconómicos acerca de un área o propiedad específica que potencialmente era expropiable y lo informaba a la oficina central de la CORA en Santiago. Después de otros estudios a cargo de las direcciones técnica y legal, la oficina principal preparaba un decreto de expropiación y lo sometía al consejo de la CORA para su aprobación. La aprobación requería un voto mayoritario en el consejo.⁷ El decreto debía contener toda la información básica acerca de la propiedad expropiada, inclusive su ubicación, su número catastral, la base legal para su expropiación o adquisición y la forma de compensación. Se daba aviso del decreto a las partes afectadas, tanto por medio de una notificación personal así como por medio de una publicación en el *Diario Oficial*.

Publicado el decreto, la Ley 16.640 prohíbe, bajo pena de sanciones (tanto de carácter civil como penal), todos los actos que tiendan a destruir o reducir el valor de la tierra y sus anexos.⁸ Siempre y cuando actúe dentro de los treinta días siguientes a la publicación, el terrateniente afectado se puede oponer al decreto, ya sea por medio de una petición del consejo que reconsidere su decisión, o en ciertas circunstancias también puede recusarlo ante un tribunal agrario provincial. La revisión judicial por parte del tribunal agrario, usualmente evita que la CORA tome posesión de la propiedad hasta que se emita un juicio definitivo.

La CORA avalúa la tierra expropiada y las mejoras que se le hayan hecho (este avalúo debe ser aprobado por el consejo) y deposita en la corte civil superior de la jurisdicción correspondiente la parte de la compensación que se deba pagar en efectivo, de acuerdo con la propia determinación de la CORA.

En ese momento, la CORA queda legalmente capacitada para tomar posesión de la propiedad y, para hacerlo, puede pedir el uso de la fuerza pública si fuera necesario. Sin embargo, si en ese momento hubiera cosecha sin recoger en la granja, la CORA pospone la toma de posesión hasta el fin del año agrícola para que el propietario pueda

⁷ De acuerdo con lo estipulado por la Ley 16.640, el consejo de la CORA está compuesto por las siguientes personas: el ministro de Agricultura, el funcionario ejecutivo (vicepresidente) de la CORA, el funcionario ejecutivo del INDAP, un campesino representante de los beneficiarios de los programas de la CORA, un campesino representante de los comités de asentamiento y dos delegados nombrados por el presidente de la República.

⁸ Sin embargo, no hay provisiones que prevengan que el propietario despoje a la granja de propiedad personal o movable, como ganado o maquinaria. Casi el único poder que tiene la CORA para evitar los despojos de este tipo, es la provisión de que tales bienes deben compensarse en efectivo. Al negociar con los propietarios sobre el valor de estos bienes, la CORA ha podido, en la mayoría de los casos, evitar el despojo de los implementos necesarios de la granja expropiada [18, pág. 42].

levantar la cosecha. En la mayoría de los casos, la CORA puede tomar posesión de inmediato siempre y cuando indemnice al propietario en efectivo por los años resultantes o le permita entrar al campo para recoger la cosecha.

Estos son los pasos básicos para expropiar una propiedad rural para los propósitos de la reforma agraria. La mayoría de las veces, sin embargo, la CORA no sigue todo el procedimiento legal hasta el final, sino que suele negociar un arreglo con el terrateniente para ahorrar a ambas partes tiempo y gastos.

2. TIERRAS PRIVADAS SUJETAS A EXPROPIACIÓN. Si se ha de lograr una reforma agraria razonablemente sustancial, es obvio que debe disponerse de la mayor cantidad posible de tierra para la distribución. La clasificación legal de las propiedades privadas sujetas a la expropiación así como a los diversos criterios que condicionan su adquisición, ofrecen una medida bastante precisa del alcance potencial de cualquier legislación de reforma agraria.⁹

Las causas para someter las propiedades a la expropiación de Chile, son: a) *Tamaño excesivo*. Todas las propiedades rurales que tengan un tamaño que exceda a 80 hectáreas básicas irrigadas, independientemente de la eficiencia de la operación. Sólo las hectáreas que excedan a 80 son expropiables. Sin embargo, todas las propiedades de un solo propietario dado se suman para este propósito. b) *Transferencia voluntaria*. En el caso de las propiedades voluntariamente ofrecidas a la CORA y que son necesarias para llevar a cabo un programa de reforma.¹⁰ c) *Propiedad "corporada"*. Con ciertas excepciones, tales como cooperativas pequeñas y poblaciones surgidas de la reforma agraria; quedan en esta categoría todas las granjas que sean propiedad de corporaciones o de otras "personas legales". d) *Casos pendientes*. Son

⁹ La Ley 16.640 también puso a disposición de la CORA la mayoría de las tierras del dominio público o en propiedad de agencias de gobierno y que podían recibir uso agrícola. Con excepción de las tierras de las agencias de asistencia pública, que tenían que ser compensadas bajo los mismos términos que la propiedad privada, todas las otras tierras públicas serían transferidas sin costo alguno a la CORA. Ciertas tierras públicas quedan exentas de estas provisiones. En la época en que se promulgó la Ley 16.640, la mayoría de las tierras públicas ya habían sido transferidas a la CORA, por lo que no serán objeto de más discusión.

¹⁰ Estrictamente hablando, tales adquisiciones no son expropiaciones sino simples convenios de venta. Sin embargo, se les coloca en la categoría de "expropiaciones" de acuerdo con la ley para sujetarlas a evaluación, compensación y otras condiciones. Por eso la CORA no puede comprar propiedades a precio de mercado, pero al mismo tiempo obtiene cierta flexibilidad para adquirir propiedades que de otro modo no serían expropiables. Además, la provisión hace que los terratenientes que teman expropiaciones ofrezcan voluntariamente la tierra a la CORA, ya que ofrece mejores términos de compensación que la mayoría de otras provisiones de la expropiación.

las propiedades en las que estaban inconclusos los procedimientos de expropiación en el momento en que la Ley 16.640 entró en vigor. e) *Subdivisiones no autorizadas*. Son las propiedades que originalmente tenían una superficie mayor que las 80 hectáreas mencionadas y que fueron subdivididas después del 4 de noviembre de 1964 para evadir la reforma agraria. f) *Baja productividad*. Granjas de cualquier tamaño abandonadas o poco explotadas.¹¹

Los minifundios o propiedades demasiado pequeñas para ser explotadas económica también están sujetas a expropiación, pero solamente con el propósito de proyectos de consolidación de tierras.¹² Hay otros motivos de expropiación, tales como la ausencia del propietario y la ubicación dentro de un área de rescate de tierras o proyectos de irrigación, pero rara vez han sido aplicados. En la tabla I se muestra el número de veces en que se usó cada uno de estos motivos potenciales para la expropiación entre 1967 y 1969.

Las principales razones para el uso frecuente de las expropiaciones por "tamaño excesivo" son la simplicidad de la aplicación y el hecho de que es muy restringida la posibilidad de una revisión judicial en esos casos. La mayoría de las otras causas de expropiación son más difíciles de establecer y están sujetas a una revisión judicial mucho más rigurosa, particularmente en el caso de expropiaciones por "baja productividad". El aumento de las "declaraciones de abandono o explotación inadecuada" dadas como motivo para las expropiaciones por tamaño excesivo se debe, probablemente, a la promulgación de la Regulación 281 de julio de 1968, que contiene las reglas para determinar el abandono y la explotación inadecuada. Una vez que la CORA obtuvo experiencia con estos reglamentos, fue ventajoso unir la declaración a las expropiaciones por tamaño excesivo, ya que tenía el efecto de reducir el pago en efectivo del 10 por ciento al 1 por ciento. Además, esta declaración tampoco está sometida a revisiones en la corte.

Al mismo tiempo, el aumento del número de granjas voluntariamente ofrecido a la CORA probablemente indica el conocimiento de

¹¹ Las propiedades que en noviembre de 1964 eran menores de 80 hectáreas serán sujetas a esta provisión durante solamente tres años después de la publicación de la ley. Reglamentos posteriores de acuerdo con el artículo I (a) darán el criterio para determinar las condiciones mínimas económicas, técnicas y sociales que deberán satisfacerse para que una propiedad no sea clasificada como "mal explotada". Sin embargo, el artículo I (a) también señala que siempre hay una suposición de mala explotación cuando un terrateniente cultiva menos del 80 por ciento del área normal irrigable, o el 70 por ciento en el caso de tierra seca, o cuando viola uno o más de ciertas específicas provisiones de la ley laboral por lo menos en dos ocasiones durante el periodo de dos años que precede a la resolución expropiatoria.

¹² La asignación, hecha de nuevo, será: ya sea en la forma de granja familiar o de participación de una granja cooperativa. Hasta la fecha han sido expropiados muy pocos minifundios.

TABLA I

Número de propiedades expropiadas y bases legales usadas en expropiaciones de la CORA
julio 1967 — diciembre 1969

Fechas de expropiación	Tamaño excedido		Baja producti- vidad	Subdivi- sión no autorizada	Propiedad corporada	Transfe- rencia voluntaria	Artículos transi- torios	Sub- total	Sin datos disponibles	No. total de expro- piaciones
	A ¹	B ²								
Jul. 67-Dic. 67	51	7	1	4	12	4	8	87	19	106
En. 68-Jun. 68	26	3	2	—	5	34	15	85	4	89
Jul. 68-Dic. 68	30	19	—	—	15	53	14	131	—	131
En. 69-Jun. 69	29	20	1	5	5	56	2	118	13	131
Jul. 69-Dic. 69	16	47	—	7	8	54	4	136	47	183
Totales	152	96	4	16	45	201	43	557	83	640

Fuente: Compilado por German Lührs y Joseph R. Thome, de datos inéditos de CORA, Dirección de Planificación y Control.

¹ Por razón de exceso de tamaño solamente.

² Exceso de tamaño más declaración de abandono o explotación inadecuada.

los propietarios de que corren el riesgo de sufrir la expropiación y, en consecuencia, prefieren ofrecer voluntariamente sus granjas y obtener las mayores ventajas que puedan acompañar a dicho ofrecimiento. Para la CORA este método significa una adquisición más rápida de tierras para sus programas.

Algunas propiedades rurales son excluidas ya sea específica o potencialmente de la expropiación. Sujeta a varias clases de limitaciones, la Ley 16.640 específicamente, exime a aquellas propiedades rurales menores de 80 hectáreas de riego; granjas familiares (un área de tierra, trabajada personalmente, que permite a un grupo familiar vivir y prosperar gracias al uso racional de la tierra); granjas experimentales y aquellas usadas para explotación maderera. Además, el presidente de la República puede excluir propiedades por medio de decretos especiales: aquellas sujetas a planes de rehabilitación de suelos y otras mejoras que hayan sido aprobados por el Ministerio de Agricultura, así como viñedos que produzcan vinos y satisfagan otras condiciones rigurosas.

La Ley 16.640 también concede a algunos terratenientes que han sufrido expropiación el derecho de conservar una porción de la propiedad afectada. Este "derecho de reserva" se aplica solamente a expropiaciones afectadas en los casos de "tamaño excesivo" y "propiedad corporada". En esta última instancia el derecho se aplica solamente cuando la propiedad se ejerce por una "asociación personal" (por ejemplo sociedades de responsabilidad limitada) y cuando se satisfacen algunas otras condiciones.

El derecho básico de reserva es de 80 hectáreas de riego o su equivalente; sin embargo, si el terrateniente puede demostrar que cumple con las condiciones tan rigurosas referentes a la productividad, relaciones de trabajo, etcétera, la reserva se puede extender a 320 hectáreas de riego. El derecho de reserva se computa al tomar en cuenta todas las propiedades rurales poseídas por el terrateniente que haya sufrido la expropiación. De esa manera, ese derecho se puede gozar sólo una vez. No se conoce ningún caso en que haya sido otorgado el derecho de reserva de 320 hectáreas.

En el caso de las tierras voluntariamente ofrecidas, la cantidad retenida depende de las negociaciones del propietario con la CORA. Aunque no se dispone de datos específicos es obvio que en la mayoría de los casos la reserva lograda por el propietario equivaldría, por lo menos, a 80 hectáreas de riego.

3. FORMAS DE COMPENSACIÓN. Usualmente, las naciones latinoamericanas no se pueden permitir basar la compensación de las propie-

dades expropiadas en su valor comercial o pagarlas en efectivo si quieren lograr una reforma agraria que beneficie a un gran número de campesinos sin tierra [27, pág. 139; 15]. Además, la reforma agraria implica mucho más que la compra y reventa de terrenos; también implica una redistribución de la riqueza y el poder; por eso, el pago en efectivo o con base en el valor comercial es incongruente con este objetivo [29].

En Chile, independientemente de la base legal particular de cualquier expropiación, la compensación a cualquier terrateniente expropiado se limita al valor del avalúo de la tierra para fines del impuesto predial, más el valor comercial de nuevas "mejoras" no incluidas en ese avalúo. Ambos valores se determinan a la fecha del decreto de expropiación para esa propiedad en particular. Además, las mejoras realizadas a la propiedad expropiada, subsecuentes al 4 de noviembre de 1964 —la fecha de toma de posesión del gobierno de Frei—, se compensan en efectivo. Esto se hace con objeto de impedir una reducción de las inversiones por propietarios temerosos de una expropiación.

Sin embargo, hay diferencias en la forma de compensación de acuerdo con los motivos de la expropiación. Cuando la adquisición se basa en el tamaño excesivo, la propiedad "corporada" o el voluntario ofrecimiento a la CORA, el propietario recibe el 10 por ciento en efectivo y el resto en bonos clase "A" a 25 años.¹³ Sin embargo, si la CORA puede demostrar que una propiedad así adquirida fue abandonada o explotada inadecuadamente, entonces la forma de compensación es la misma que por las propiedades expropiadas a causa de abandono o explotación pobre: 1 por ciento o 5 por ciento en efectivo respectivamente, con el resto pagado en bonos clase "C" a 30 años. (Como se explicó, una expropiación basada en abandono o explotación pobre concede al terrateniente el derecho de revisión judicial, que no se concede en otros casos y que puede demorar el proceso por varios años; además, la CORA prefiere adquirir propiedades mediante arreglos amistosos con los propietarios en vez de seguir todo el proceso de expropiación hasta su larga y costosa conclusión.)

¹³ Las tres clases de bonos, "A", "B" y "C" se amortizan en veinticinco, cinco y treinta cuotas anuales respectivamente. Cada una de las tres clases se divide en dos series. Un propietario expropiado recibe el 70 por ciento en bonos de la primera serie, que son reajustados anualmente de acuerdo con el índice oficial de precios de consumidor, y el 30 por ciento en bonos de la segunda serie, que no se reajusta para reflejar la inflación. Cada cuota de amortización anual, que sigue la proporción de siete a tres, incluirá una recuperación de interés del 3 por ciento sobre el valor nominal de los bonos. En cuanto a la primera serie, el valor nominal aumenta para este propósito en un 50 por ciento de la cifra de reajuste citada anteriormente. Los bonos no son negociables, pero bajo ciertas condiciones pueden ser usados para comprar acciones o para satisfacer impuestos o avalúos públicos.

Los otros tipos de adquisición de la tierra también tienen diferentes formas de compensación, que van del 100 por ciento en efectivo para los minifundios trabajados personalmente por los propietarios al 1 por ciento en efectivo y el resto en bonos a 30 años para las tierras sujetas a la jurisdicción de la Ley de Propiedad del Sur. A causa de su rareza, aquí no se discuten estos casos.

4. REVISIÓN JUDICIAL: LOS TRIBUNALES AGRARIOS. La Ley 16.640 estableció un tribunal agrario de juicio en cada provincia (para un total de veinticinco) y diez tribunales agrarios de apelación. Éstos tienen jurisdicción exclusiva en todos los conflictos que surjan de la aplicación de la ley, particularmente en cuestiones de expropiación. Cada tribunal de juicio tiene un juez y dos agrónomos mientras que los de apelación cuentan con dos jueces regulares de apelación y un agrónomo.

Este sistema de cortes especiales fue un intento consciente para mantener todos los conflictos de reforma agraria fuera del sistema regular de cortes civiles, que notablemente es lento y conservador. Para lograr que las propiedades expropiadas entren en posesión de la CORA tan rápidamente como sea posible, la Ley 16.640 estipula que no hay apelaciones de los juicios de los tribunales de apelación agraria. Además, la calidad técnica de los miembros de los tribunales agrarios y su especialización en conflictos de reforma agraria, junto con las reglas de los procedimientos especiales, tienen el propósito de asegurar un proceso más rápido al mismo tiempo que garantizan los derechos básicos de los individuos afectados [9, págs. 28-29].

Sin embargo, en la práctica estos objetivos no han sido plenamente logrados. Por ejemplo, la Suprema Corte aceptó rápidamente la jurisdicción sobre los conflictos de reforma agraria, donde los terratenientes pretendían que los artículos transitorios de la Ley 16.640 eran anticonstitucionales, aun cuando estos casos se ventilaban ante los tribunales agrarios. Aunque en éstos y en la mayoría de otros casos la Corte no juzgó que la aplicación de la Ley 16.640 violara la Constitución, sin embargo, las apelaciones pospusieron la toma de posesión de las propiedades afectadas por parte de la CORA.

El objetivo de obtener juicios más técnicos y efectivos a través del uso de agrónomos como jueces, tampoco ha funcionado bien. Ante las complejidades de los procedimientos judiciales, los agrónomos han tendido a seguir, sin vacilar, las indicaciones de los miembros judiciales de los tribunales.

Tampoco se ha logrado la meta de un juicio rápido. El principio que hace que todos los juicios en Chile sean extremadamente lentos

no ha sido eliminado de los procedimientos supuestamente sumarios de las cortes agrarias; los jueces son pasivos; sólo actúan cuando así lo pide alguna de las partes. Si bien se anticipó que ante la corte agraria un proceso completo solamente tomaría treinta y dos días, en realidad puede durar varios meses o aún años [17, pág. 2].

Por las razones ya mencionadas, la CORA usualmente usa como motivos para expropiar el exceso de tamaño y las ofertas voluntarias, las cuales están raramente sujetas a revisión judicial por los tribunales agrarios. El mayor volumen de las revisiones judiciales que hacen los tribunales corresponde a otros asuntos que no son tan importantes y que no interrumpen la toma de posesión por parte de la CORA. Entre ellos se incluyen las reclamaciones surgidas a causa de que la CORA asignó un método de compensación diferente al estipulado por la ley, a causa de que no se otorgó un derecho de reserva solicitado o porque el avalúo de la CORA acerca de las "mejoras" fue apreciado en forma errónea.

Los resultados de la provincia de Valparaíso muestran que los casos llevados ante los tribunales agrarios con motivo de expropiaciones fueron relativamente pocos. De las veintiséis expropiaciones que hubo en Valparaíso entre julio de 1967 y marzo de 1969, solamente seis fueron rebatidas en esas cortes [17, pág. 21].

5. TOMA DE POSESIÓN. Los redactores de la Ley 16.640 claramente trataron de minimizar el periodo de tiempo entre la decisión de expropiación y la efectiva toma de posesión de una propiedad afectada [9, pág. 28]. La ley estipulaba que la CORA podía tomar posesión de una propiedad después de depositar en una corte civil aquella parte de la compensación que se debiera pagar en efectivo, pero, como se indicó, este objetivo no ha sido alcanzado, por lo menos en aquellos casos en que los propietarios decidieron "luchar" en contra de la expropiación.

Aunque no se dispone de datos exactos acerca de la duración de los procedimientos de expropiación, se puede obtener una idea aproximada al comparar la fecha del decreto de expropiación para cada propiedad y la fecha de la organización de un asentamiento en cada una de ellas. La tabla III muestra que muy pocas de las propiedades expropiadas con base en la Ley 16.640 habían llegado a la etapa de asentamiento en octubre de 1968. En esta fecha, la CORA todavía se dedicaba principalmente a constituir asentamientos en aquellas propiedades expropiadas bajo la Ley 15.020 entre enero de 1965 y junio de 1967. Sin embargo, como demuestra la tabla II, 208 de las 478 propiedades así expropiadas todavía esperaban llegar a la etapa de asentamiento en octubre de 1968.

TABLA II

Procesos de expropiación pendientes bajo la Ley 15.020
(enero 1965-junio 1967) hasta octubre 30, 1968
(Asentamientos todavía no organizados)

<i>Duración de casos</i>	<i>Número de casos pendientes</i>	<i>Número de casos arreglados (asentamientos organizados)</i>	<i>Total de expropiaciones bajo la Ley 15.020</i>
Menos de 6 meses	19	---	---
Más de 6 y menos de 12	19	---	---
Más de 12 y menos de 18	8	---	---
Más de 18 y menos de 24	59	---	---
Más de 24 meses	103	---	---
TOTALES	208	270	478

Fuente: Compilado por J. R. Thome y Héctor Mora de datos inéditos proporcionados por la CORA, Dirección de Planificación y Control.

TABLA III

Expropiaciones bajo la Ley 16.640: Periodo de tiempo desde el decreto de expropiación a la constitución del asentamiento (datos hasta octubre 30, 1968)

<i>Duración del proceso</i>	<i>Número de casos de expropiación</i>	<i>Casos en que el asentamiento se organizó</i>	<i>Casos en los que el asentamiento todavía no se ha constituido</i>
Menos de 6 meses	89	11	78
Más de 6 y menos de 12	111	8	103
Más de 12 y menos de 18	20	---	20
Más de 18	---	---	---
Subtotal	220	---	---
Sin datos	28	---	---
Total	248	19	201

Fuente: Compilado por J. R. Thome y Héctor Mora de datos inéditos proporcionados por la CORA, Dirección de Planificación y Control.

Algunas de estas demoras en la toma de posesión se pueden atribuir a la misma CORA ya que con frecuencia la institución aguardó casi un año (el periodo máximo permitido por la ley) después de la fecha de expropiación antes de que depositara la cantidad requerida para tomar posesión. Esto se debió probablemente a escasez de fondos, aunque también la inflación endémica de Chile pudo ser una causa, mientras más se puede posponer un pago a costo fijo, es más barato. Los funcionarios de la CORA admiten que a menudo toma demasiado tiempo establecer las cifras necesarias de avalúo, particularmente con respecto a las "mejoras". Esto puede ser el efecto del poco personal disponible y adecuadamente adiestrado o a la prolongación de las negociaciones con los propietarios afectados.

Sin embargo, muchas de las dificultades para una rápida toma de posesión son el resultado de los huecos legales de la Ley 16.640. La CORA no puede tomar posesión hasta que haya depositado la compensación requerida en efectivo en la corte civil superior (1-10 por ciento del avalúo) y hasta que el juez ordene la inscripción del título a nombre de la CORA en el correspondiente registro de la propiedad. Los propietarios, ayudados por la naturaleza conservadora de la mayoría de los jueces de las cortes civiles en Chile, se apresuraron a objetar los depósitos de la CORA y pusieron como pretexto que los avalúos fueron incorrectos. Muchos jueces tomaron en cuenta estas quejas, las cuales, de esta manera, llegaron a ser objeto de los procedimientos regulares de las cortes civiles, notorios por su duración y complejidad. En muchos casos, ocurrieron apelaciones a cortes superiores. La CORA no podía entrar en posesión de la sociedad hasta que se dictara el fallo final [14].

Ante tales problemas, el gobierno introdujo una enmienda a la Ley 16.640. Se aprobó, y la Ley 17.280 del 17 de enero de 1970 sustituyó los artículos 39, 40 y 41 de la Ley original 16.640 por otros nuevos. Entre muchos cambios importantes, los nuevos artículos señalaban: que los depósitos serían hechos en las correspondientes tesorerías municipales en vez de en las cortes civiles; que, en ausencia de algún avalúo catastral de la tierra, la CORA señalaría un avalúo provisional con el propósito de determinar el depósito (sujeto a un avalúo catastral posterior por el Servicio de Recaudación Interna), que la CORA podría obtener la inscripción de títulos de propiedades expropiadas si presentaba los documentos necesarios en el registro de la propiedad en vez de hacerlo por medio de un juez; y que después de cumplir con las condiciones anteriores, la CORA podía entrar en posesión por su propia cuenta y podía solicitar y obtener la ayuda de las autoridades públicas locales. Además, el nuevo artículo 41 indicaba que la toma de posesión ya no sería retrasada por la existencia de cultivos no cosechados y

establecía un nuevo plan de compensación ajustado a esta situación. Finalmente, la nueva ley establecía que todas las expropiaciones pendientes en el momento de su vigencia, estaban sujetas a estos señalamientos, lo cual permitía que la CORA empezara todo de nueva cuenta en mejores condiciones, para tomar posesión de propiedades durante el proceso de expropiación.

Es muy pronto para determinar los efectos de esas enmiendas, aunque ciertamente parece que cierran muchos huecos legales. De todos modos, datos más recientes muestran que la CORA ha mejorado sus procedimientos administrativos internos y que ahora hay más rapidez para organizar los asentamientos. Para marzo 31 de 1970, la CORA ya había establecido 597 asentamientos, con lo cual cubría casi 2.5 millones de hectáreas, en las que se han instalado unas 20,000 familias campesinas [5].

CONCLUSIONES

La expropiación es el procedimiento legal básico del que depende el resto de un proceso de reforma agraria. Demasiadas "reformas agrarias" han sido condenadas al fracaso por estipulaciones constitucionales o legislaciones que no permiten un amplio y eficiente margen en los procesos de expropiación. Inmediatamente vienen al caso tres ejemplos: la ley de reforma agraria colombiana de 1961, la ley peruana de 1964 y la ley chilena de 1962. Si el marco legal para un proceso de expropiación, al menos en América Latina, es para proporcionar los medios necesarios para una reforma sustancial, debe por lo menos: 1. hacer sujeto de expropiación al grueso de la propiedad rural privada; 2. establecer un programa de compensación de pagos diferidos o a largo plazo basado en un avalúo distinto del precio comercial, y 3. disponer de un procedimiento de rápida posesión que permita a la agencia de la reforma entrar en posesión de la tierra, en el menor tiempo posible, al mismo tiempo que se proporcionan a los propietarios afectados, el adecuado remedio local.

En Chile, el proceso de expropiación, tal como fue establecido por la Ley 16.640 (y sus decretos reguladores) e implementada por la CORA, ha satisfecho más o menos las primeras dos de "las condiciones legales" mínimas. Sin embargo, el procedimiento para entrar en posesión de las propiedades expropiadas no ha probado ser tan expedito o poco complicado como se había planeado. Como ya se vio, ciertas formalidades legales establecidas por la Ley 16.640 han sido utilizadas por los propietarios con la cooperación de las cortes para impedir la toma de posesión durante varios meses y aún años. Además, la misma CORA

contribuyó, en el pasado, a tales demoras mediante sus prácticas administrativas. En consecuencia, no se puede decir que la reforma agraria llevada a cabo por la administración de Frei en Chile, haya tenido un carácter masivo. Por otra parte, fue ciertamente mucho más que un simple programa de colonización o de expropiación y redistribución meramente nominales.

REFERENCIAS

- [1] Becket, James: "Land Reform in Chile". *Journal of Inter-American Studies* 5 (1963):177-211.
- [2] Carroll, Thomas F.: "The Land Reform Issue in Latin America". En *Latin American Issues: Essays and Comments*, editado por Albert O. Hirschman: Nueva York: The Twentieth Century Fund, 1961.
- [3] Chonchol, Jacques: "Razones económicas, sociales y políticas de la reforma agraria". En *Reformas agrarias en América Latina*, editado por Oscar Delgado. México: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- [4] Corporación de Reforma Agraria (CORA). *Cuatro años de reforma agraria*. Santiago, 1968.
- [5] ———: Dirección de Planificación y Control, Sección Control y Estadística. Datos inéditos. Marzo, 1970.
- [6] Departamento de Investigación. *Organización, planificación y coordinación de las instituciones del sector público agrícola de Chile, a nivel de terreno*. Anexo 22. Santiago: Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA), 1966.
- [7] Evans de la Cuadra, Enrique: *Estatuto constitucional del derecho de propiedad en Chile*. Santiago, Editorial Jurídica, 1967.
- [8] Eyzaguirre, Jaime: *Historia de Chile*. Tomo I. Santiago: Editorial Zig Zag, 1965.
- [9] Frei, Eduardo y Hugo Trivelli: "Mensaje del ejecutivo al Congreso proponiendo la aprobación del proyecto de Ley de Reforma Agraria". En *Ley de Reforma Agraria*; por Antonio Vodavonic. Santiago: Editorial Nascimento, 1967.
- [10] Friedman, Lawrence M.: "Legal Culture and Social Development". *Law and Society Review* 4 (1969):29-44.
- [11] Friedman, W.: *Legal Theory*. Londres: Stevens and Sons, Ltd., 1944.
- [12] González Navarro, Moisés: "La tenencia de la tierra en México". *Cahiers de Monde Hispanique et Luso-Brésilien* 12 (1969):115-134.
- [13] Heise González, Julio: *Historia constitucional de Chile*. Colección de apuntes de clase. Santiago: Editorial Jurídica, 1954. Citado por Gonzalo Figueroa en "El origen de la propiedad agrícola en Chile". Mimeografiado. Santiago, 1968.
- [14] Informe de la Comisión de Agricultura y Colonización del Estado. Citado por German Lührs en "Proyecto de ley modificatorio de la Ley 16.640". Reporte inédito. Santiago: ICIRA, 1969.
- [15] Karst, Kenneth: "Latin American Land Reform. The Uses of Confiscation". *Michigan Law Review* 63 (1964):327-372.

- [16] Lambert, Jacques: *Latin America, Social Structures and Political Institutions*. Berkeley: University of California Press, 1969.
- [17] Lührs, German: "Expropiaciones bajo las Leyes 15.020 y 16.640". Reporte inédito. Madison, 1969.
- [18] Lyon, Michael: "La Ley de Reforma Agraria de Chile: Una descripción de sus elementos básicos". Reporte inédito. Santiago: ICIRA, 1968.
- [19] Martin, Kent: "Expropiación bajo las Leyes de Reforma Agraria de Venezuela y Chile". Trabajo inédito de seminario. Madison, 1967.
- [20] McCoy, Terry: "Reforma agraria en Chile, 1962-1968: Un estudio de la política y el proceso de desarrollo". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1969.
- [21] Merryman, John: *The Civil Law Tradition*. Stanford: Stanford University Press, 1969.
- [22] Morse, Richard M.: "The Latin American Heritage". En *The Founding of New Societies*, editado por Louis Hartz. Nueva York: Harcourt, Brace and World, 1964.
- [23] O'Connor, Theron: "Algunos aspectos del desarrollo y erosión del derecho de propiedad privada en el sistema legal civil". Trabajo inédito de seminario. Madison, 1968.
- [24] Ots Capdequi, José María: *España en América: Las instituciones coloniales*. 2a. ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1952.
- [25] Phelan, John Leddy: "Authority and Flexibility in the Spanish Bureaucracy". *Administrative Science Quarterly* 5 (1960):47-65.
- [26] Silva Bascuñan, Alejandro: *Tratado de derecho constitucional*. Tomo II. Santiago: Editorial Jurídica, 1963.
- [27] Silva Solar, Julio y Jacques Chonchol: *El desarrollo de la nueva sociedad en América Latina*. Santiago: Editorial Universitaria, 1965.
- [28] Thiesenhusen, William C.: *Chile's Experiments in Agrarian Reform*. Madison: University of Wisconsin, 1966.
- [29] Thome, Joseph R.: "The Process of Land Reform in Latin America". *Wisconsin Law Review* 9 (1968):9-22.
- [30] Weeks, David: "The Agrarian System of the Spanish American Colonies". *The Journal of Land & Public Utility Economics* (1947):153-168.

6

Reforma agraria: Chile

William C. Thiesenhusen

Profesor asociado de economía agrícola,
de periodismo agrícola y del Centro de
Tenencia de la Tierra en la Universidad
de Wisconsin, Madison.

Cuando Eduardo Frei tomó posesión del cargo de presidente de Chile en 1964, anunció un ataque frontal a los problemas de desarrollo que plagaban la agricultura. Como lo definió, el desarrollo rural incluiría no solamente un incremento en la producción agrícola, sino también una distribución más socialmente deseable del ingreso y trabajo más seguro en la tierra para aliviar el creciente problema del empleo. Su gobierno insistió en la mejoría de las condiciones de vida de los trabajadores sin tierras y los granjeros con parcelas muy pequeñas, con un alcance sin precedente en Chile. Ya que no habría suficientes tierras para que todos los trabajadores sin tierra recibieran aún una parcela de tamaño mínimo, se proporcionarían mejores salarios y servicios públicos a quienes no pudieran recibir tierras, se estimularía el sindicalismo de los campesinos. Y los minifundistas recibirían ayuda, principalmente por medio de crédito y cooperativas.

Todavía es algo prematuro una evaluación de las reformas del gobierno de Frei, ya que las políticas que se siguieron tendían hacia el logro de resultados a plazo medio y largo, además de los inmediatos.

Sin embargo, aun una evaluación parcial y una extrapolación de los resultados a corto plazo puede ser útil.

Alcance y procedimientos de la reforma

Los esfuerzos reformistas del gobierno anterior proveyeron a menos de 1,250 familias con tierras propias. Bajo las reformas de Frei, 18,618 familias fueron instaladas en granjas hasta el 31 de diciembre de 1969. Se estima que cerca de 20,000 fueron instaladas a fines de febrero de 1970. Más del 65 por ciento de éstas fueron ubicadas en la región más fértil del país, el Valle Central (de la provincia de Aconcagua a la de Nuble), un área tradicionalmente dominada por las haciendas o fundos. Cerca del 85 por ciento de las 192,000 o más hectáreas irrigadas del área en las que hay ocupaciones de la reforma (un 41 por ciento del área total del programa de la reforma) también está ubicada aquí. A principios de 1970, en Chile un 10 por ciento de los campos de cultivo —y más del 15 por ciento de las áreas de riego— estaban comprendidas en la reforma agraria.

Las expropiaciones de la Corporación de Reforma Agraria (CORA) continuaban en aumento y, en términos reales, su presupuesto en 1970 era un 30 por ciento mayor que el de 1969. Además, no se podía notar ningún cambio apreciable en la velocidad con que ocurrían las expropiaciones a fines de los años sesenta; más bien se aceleró este paso (tabla I). Sin embargo, la administración de Frei reconoció que no se tenía la posibilidad de cumplir con las promesas hechas en la campaña electoral, en el sentido de instalar a 100,000 familias durante su periodo de gobierno (un objetivo que hubiera requerido la expropiación de la mitad de las tierras de riego del país, de acuerdo con los funcionarios de la CORA). En 1970, aproximadamente 250,000 familias carecían de tierra o tenían tan poca que no podían obtener los ya aumentados, aunque todavía modestos, salarios mínimos señalados por el gobierno.

Bajo el plan chileno de reforma agraria el fundo se convirtió en un asentamiento trabajado cooperativamente. Usualmente, hubo un lapso entre la expropiación y la organización del asentamiento y algunas veces varias propiedades expropiadas se combinaron para hacer un solo asentamiento. En enero de 1970 se estimaba que funcionaban 575 asentamientos, mientras que una tercera parte de la tierra expropiada no había sido reorganizada [6]. En el asentamiento habitual no cambió el aspecto físico del fundo; los grandes campos permanecieron intactos en la operación. El trabajo se desempeñó comunalmente en "cuadrillas de campo", casi del mismo modo como se hacía antes de la reforma.

TABLA I
Expropiaciones de CORA hasta enero 1970
Total de propiedades, áreas y por ciento del total

<i>Fechas de Exprop. (en periodos de tres meses)</i>	<i>Propiedades Exprop.</i>	<i>% del total de propiedades Exprop.</i>	<i>Hectáreas irrigadas Exprop.</i>	<i>% del total de hectáreas irrigadas Exprop.</i>	<i>Hectáreas secas Exprop.</i>	<i>% del total de hectáreas secas Exprop.</i>	<i>Total de hectáreas Exprop.</i>	<i>% del total de hectáreas Exprop.</i>
[Jun./65-Jul./68]	693	60.8	169,990.1	67.5	1,315,194.4	46.0	1,485,184.5	47.8
Ag./68-Oct./68	36	3.2	4,859.6	1.9	20,044.2	0.7	24,903.8	0.9
Nov./68-En./69	90	7.9	21,947.6	8.8	544,461.8	19.1	566,409.4	18.3
Feb./69-Ab./69	75	6.6	14,200.3	5.7	94,525.7	3.4	108,726.0	3.5
May./69-Jul./69	66	5.7	11,888.4	4.7	223,069.8	7.8	234,958.2	7.6
Ag./69-Oct./69	87	7.7	14,505.7	5.7	251,123.5	8.8	265,629.2	8.5
Nov./69-En./70	93	8.1	14,332.2	5.7	405,152.8	1.42	419,485.0	13.4
Total	1,140	100.0	251,723.9	100.0	2,853,572.2	100.0	3,105,296.1	100.0

Fuente: Computado de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), datos inéditos.

Sin embargo, el antiguo propietario y su habitual representante en la granja, el administrador, ahora estaban ausentes. Muchos capataces de campo también decidieron no tomar parte en la reforma.

El proceso de selección de los colonos usualmente dio preferencia a los antiguos trabajadores permanentes de la propiedad expropiada, pero se admitieron otros cuando se comprobaba que tenían experiencia como trabajadores agrícolas, inquilinos agrícolas o aparceros, con tal que no fueran propietarios de una parcela de tierra mayor que la "unidad económica" (como la define la ley chilena) y con tal que fueran cabezas de familia y mayores de dieciocho años de edad.

Los colonos acuerdan vivir en la granja, cumplir con una parte (presidente, vicepresidente, etcétera) y la CORA y el comité redactan un contrato que establece formalmente la organización del asentamiento llamada Sociedad de Reforma Agraria (SARA). Cada SARA es gobernada por un consejo administrativo, el comité de colonización y, donde lo desea la CORA, por dos miembros de su personal. Una función primordial del consejo administrativo es hacer planes para lo que se va a cultivar y dónde; esos planes se formalizan más tarde en una asamblea general de todos los campesinos en la propiedad.

Los colonos acuerdan vivir en la granja, cumplir con una parte del trabajo según lo señale el consejo administrativo, no ceder sus derechos a otro y vender todos los productos cooperativamente logrados a través de los canales oficiales de la SARA. Los productos cosechados individualmente en cada parcela familiar y los animales que sean propiedad privada de cada miembro, disfrutan de ciertos derechos de libre venta y están exentos de esa estipulación de venta.

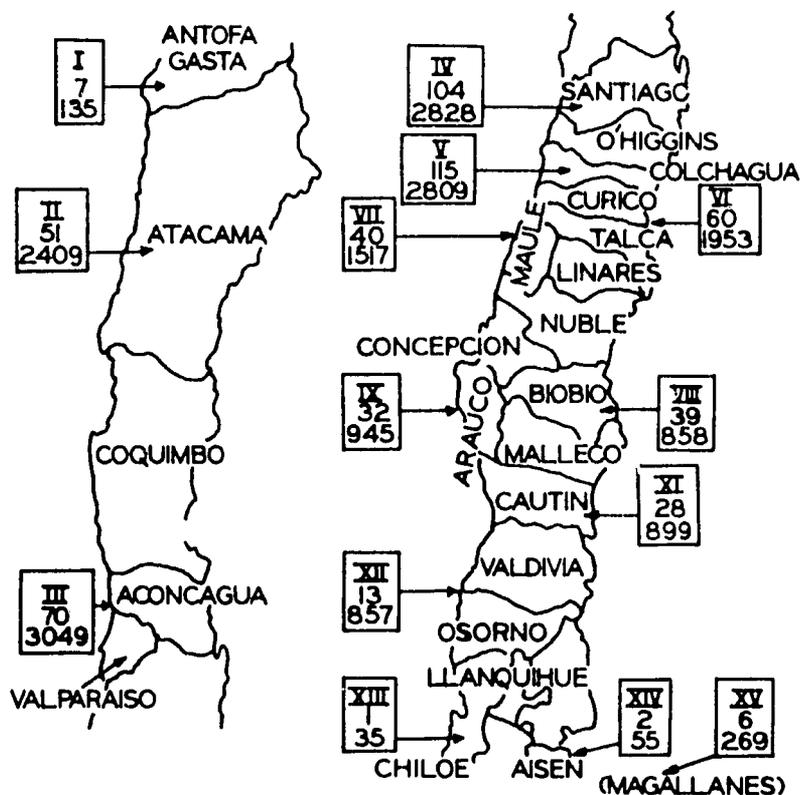
El comité de colonización divide las responsabilidades de trabajo entre los miembros. Algunos son nombrados como supervisores del trabajo de campo, pero contrariamente al viejo sistema de supervisión por parte de un capataz de campo, todos deben hacer algún trabajo físico.

Durante el año, los campesinos reciben mensualmente adelantos de dinero. Si tienen alguna habilidad especial, se añade algo más a la cantidad básica. Los miembros varones de la familia en edad de trabajar usualmente lo hacen bajo el mismo arreglo (en algunos casos, sin embargo, se les paga salarios como trabajadores a sueldo, al igual que a los trabajadores que a veces son traídos del exterior) y al final del año el ingreso neto de la granja se divide de acuerdo con una fórmula prevista. Los pagos de subvención familiar que se acostumbraba pagar a través del programa gubernamental de seguro social también se sustraen como costos de operación. Estos pagos del gobierno se otorgan a trabajadores a sueldo, pero los asentados se consideran como em-

pleados a medias. En el caso habitual, la CORA toma de un 10 a un 20 por ciento del ingreso neto de la granja para gastos administrativos y deja un 80 a un 90 por ciento que se dividirá entre los asentados de acuerdo con los días que trabajaron. Por supuesto, los adelantos mensuales se deducen al calcular el ingreso neto que habrá de dividirse.

Bajo el sistema de asentamiento, la CORA proporciona los insumos productivos para el plan de cultivo aprobado. Usualmente, un equipo de especialistas de extensión visita semanalmente cada asentamiento. Por encima de ellos está la responsabilidad del jefe de área; el superior administrativo de éste es el director de zona (ahora hay quince zonas en el país, véase mapa 1). La CORA también supervisa algunos proyectos de inversión —por ejemplo, la compra de plantas

MAP I



OFICINAS ZONALES DE LA CORA (EL NÚMERO SUPERIOR SE REFIERE A LA ZONA; LA CIFRA DE ENMEDIO AL NÚMERO DE ASENTAMIENTOS Y EL DE ABAJO AL NÚMERO DE BENEFICIARIOS EN LA ZONA). LA ZONA X ESTÁ INDEFINIDA. COMPUTADO DE [6].

para un vivero de frutales— y ayuda para que los campesinos compren ganado lechero.

El asentamiento es un paso intermedio en la reforma que durará de tres a cinco años (aunque para bajar costos la CORA intenta acortar este periodo en las propiedades con menor producción y menores problemas de producción y administración), después de lo cual los colonos decidirán si el asentamiento se debe dividir en granjas individuales o si continúa el patrón de trabajo actual. A juzgar por experiencias anteriores (solamente unas cuantas SARAS han completado su fase de asentamiento), se puede generalizar una alternativa intermedia: puede continuar la agricultura de terrenos comunales en una parte del viejo asentamiento y en el resto se asignan las parcelas individuales.

Los principales objetivos del asentamiento son instruir a los campesinos en la administración de las granjas y la venta de sus productos, a fin de mantener la plena producción durante los primeros años después de la expropiación y a fin de estimular a los asentados para que conserven el tipo cooperativo de operación una vez que se distribuya la tierra entre ellos, o, al menos, fomentar el "espíritu de cooperativismo". El trabajo inicial de la propiedad como una granja integral reduce los costos iniciales de la reforma agraria. La división de infraestructuras —tales como el sistema de irrigación— y la instalación de una red de caminos para cada granja individual puede ser una tarea muy costosa.¹

El periodo de asentamiento también sirve para probar la capacidad de los asentados. Cada año se les asigna un grado por medio de un comité de tres de sus colegas y un funcionario de la CORA, cada uno de ellos con un voto igual. Una vez que ha pasado el periodo de prueba, solamente aquellos que llenen ciertos requisitos serán elegibles para recibir títulos de propiedad de la tierra. En la práctica, es difícil (aunque no imposible) rechazar asentados, cualesquiera que sean los cargos en su contra.

Al final del periodo de asentamiento se dan actas de asignación —certificados de elegibilidad— a cada asentado. Tan pronto como es posible, se entregan los títulos y las hipotecas. Las primeras actas fueron distribuidas en noviembre de 1968. Hasta el 20 de septiembre

¹ Durante el gobierno de Frei, una gran parte de la discusión ideológica se enfocó sobre la posibilidad de que las granjas creadas por la reforma fueran trabajadas en cooperativa o divididas para ser trabajadas por propietarios individuales. Un ala del partido cristiano demócrata favorecía el "comunitarismo" y hay muchos profesionistas que poseen esta filosofía en la CORA. Ellos sugieren que el trabajo agrícola cooperativo es la alternativa más deseable en el periodo posasentamiento. Sin embargo, los campesinos han ejercido algunas presiones para tener sus propias parcelas. Es posible que la subdivisión *de facto* y la administración individual puedan llegar a ser comunes aunque la gran propiedad esté todavía intacta, *de jure*.

de 1969 se habían otorgado títulos a veinticuatro cooperativas (ahora "antiguos" asentamientos) que reunían como miembros a 1,621 familias.

Se espera que los beneficiarios paguen su deuda sobre la tierra dentro de los siguientes treinta años posteriores a su asignación. Los pagos se basan en los avalúos catastrales de la tierra en el año de la asignación, en las inversiones de la CORA en infraestructuras y en una comisión del 2 por ciento para la CORA. Se ha demostrado que los pagos parciales de la deuda están ajustados de tal modo que el valor rebajado del total de pagos parciales será menor que el adeudo original, aún si se asume una tasa de inflación bastante conservadora de un 20 por ciento² [14, págs. 75-79]. Se ofrecerá un plazo de gracia de tres años para estos pagos (aunque presumiblemente se exigirá de inmediato un pago inicial de la mitad de un pago anual) durante el cual el ganado y la maquinaria (más un 2 por ciento de comisión para la CORA) serán pagados; estos últimos pagos se pueden extender durante un periodo de cinco años. Los pagos que los colonos hagan mientras están asentados reducirán su adeudo futuro [14, págs. 75-79]. No obstante, si hay tasas elevadas de inflación, la extensión del periodo de pago también aliviará progresivamente el peso del adeudo. Independientemente del tipo de tenencia posasentamiento que se decida, la cooperativa puede continuar la cooperación para la compra de insumos y venta de productos.

Sindicatos de campesinos

Tal vez mejor que el programa de reforma agraria en sí, el creciente poder de los campesinos se manifiesta en la difusión del sindicalismo y en la organización en el campo chileno. La ley de sindicalismo de 1967 (16.627) puede probar que es la faceta más importante del programa de desarrollo agrario del gobierno de Frei. Aún si un gobierno posterior tratara de retroceder en el camino andado por la reforma —o por lo menos de frenar el programa—, la presión de los sindicatos campesinos lo impediría.

Antes de que tomaran el poder los cristianodemócratas, era virtualmente imposible sindicalizar a los campesinos. En 1964 había solamente 24 sindicatos con 1,658 miembros. A principios de 1969 existían más de 3,500 organizaciones sindicales enfrascadas en algún grado de negociación con los terratenientes a nivel de fundo. Representaban, de acuerdo con la estimación del gobierno, a más de 190,000 trabajadores

² Los pagos parciales son reajustados a solamente el 70 por ciento del aumento en el índice de los precios del consumidor y no se carga interés en los primeros tres pagos parciales.

rurales. Entre 1960 y 1964 solamente hubo 97 huelgas de trabajadores agrícolas. En 1965 hubo 141, y en 1966 hubo 586; lo que indica que el gobierno toleraba lo que, de acuerdo con un apego estricto a la ley, eran acciones de tipo ilegal. Después de que se promulgó la Ley 16.627 en 1967, hubo 693 huelgas y en 1968 hubo 618.

Otros 500 sindicatos —también de acuerdo con las cifras del gobierno— estaban compuestos de pequeños propietarios. Muchos de ellos fueron organizados por el INDAP (Instituto de Desarrollo Agrario) que también organizó las cooperativas campesinas para la compra de insumos y la venta de productos. El INDAP es la agencia del gobierno encargada de proporcionar crédito a los pequeños propietarios que no sean beneficiarios de la tierra de acuerdo con los programas de la CORA. El crédito del INDAP se otorga a través de cooperativas que sirven como aval para el crédito otorgado a beneficiarios individuales.

La macroeconomía y su relación con la reforma

A) EL SECTOR AGRÍCOLA. Si se juzga por el número total de empleados en la agricultura, por más firme que hubiera sido el esfuerzo, no se puede considerar muy extensivo el programa de reforma agraria del gobierno de Frei. Aun la reforma que tuvo lugar se debe contemplar como una inversión a largo plazo. Por lo tanto, sería prematuro que se buscaran efectos a corto plazo de la reforma en la macroeconomía y que para ello se examinaran indicadores tales como producción, empleo y distribución del ingreso. Por consiguiente, muchas de las declaraciones de este informe estarán relacionadas con los efectos económicos al micronivel, y aún esto tendrá que ser calificado con optimismo a causa del corto periodo considerado. Si bien el gobierno de Frei utilizó la ley promulgada por la administración anterior para instalar a 6,000 familias, la ley de reforma agraria más comprensiva no fue puesta en vigor sino hasta julio de 1967.³

Además de la imposibilidad de medir los efectos de la reforma agraria en la producción agrícola total, dado su alcance limitado y su horizonte a corto plazo, un gran número de factores (además de la reforma) determinó e influyó en la agricultura durante este periodo. Vale la pena enumerar algunos de ellos ya que indudablemente tuvieron

³ Desde el comienzo de su periodo hasta el 31 de julio de 1967, el gobierno expropió 479 granjas y organizó 156 asentamientos [6]. El pago por la propiedad durante este periodo tuvo que ser negociado con los propietarios, algunos de los cuales tenían términos menos favorables si hubieran tenido que aguardar a la aprobación de nuevas leyes. Esto se aplicó, especialmente, a aquellos que poseían tierras abandonadas o notoriamente mal explotadas.

efectos positivos en la producción agrícola y en el empleo; por el contrario, otros factores afectaron adversamente las funciones económicas:

1. En 1970 Chile apenas se recuperaba de una de sus peores sequías de dos años en su historia. La sequía de 1968 (que afectó la cosecha de 1969) fue considerada la peor en cien años, y en 1967 no fue mucho mejor. La mayoría de los analistas atribuyen la disminución de la producción agrícola en las provincias centrales —una de las áreas agrícolas más productivas del mundo que se convierte en un desierto cuando carece de irrigación— a la escasez de agua.

2. En 1970 la producción chilena de trigo fue influenciada positivamente por el favorable aumento de precio anunciado durante la temporada de siembra, con la promesa de que este precio subiría con la inflación.

3. La Oficina de Planeamiento Agrícola de Chile (ODEPA) había completado un plan de desarrollo agrícola que cubría la siguiente década; además, manifestaba la necesidad de una continua reforma agraria y pedía una mayor cantidad de tierra dedicada a hortalizas, huertos y viñedos; así también, solicitaba la duplicación de las pasturas mejoradas, mayor número de instalaciones de riego y un aumento al doble en la población de ganado vacuno y bovino.

El gobierno afirma que se logró un 4.6 por ciento de tasa de crecimiento anual en el sector agrícola de Chile durante la presidencia de Frei. En los años inmediatamente precedentes a 1965, sólo se obtuvo una tasa de crecimiento del 1.8 por ciento. Estas cifras están abiertas a la discusión. En 1969 el arroz alcanzaba el 39 por ciento y el maíz el 61 por ciento de la producción de 1968. En 1969 se cosechó un poco menos trigo que en 1968. Además, los cultivos por hectárea de algunas de las principales siembras no muestran una clara tendencia hacia arriba (tabla II). Además, Chile tuvo una balanza de pagos negativa para sus productos agrícolas, la cual alcanzó 96 millones de dólares en 1967 y 141 millones en 1968; el déficit para 1969, que reflejaba la severa sequía, fue aún mayor. El país todavía importa muchos productos —algunos economistas fijan la cifra en un 60 por ciento de importaciones agrícolas— que se pueden cultivar en el país.

Un problema que a menudo se asocia con la reforma agraria concierne al retiro de inversiones que puede ocurrir en el sector de las grandes granjas que —hay que admitirlo— comprende algunas propiedades bien administradas. Aún se desconocen las consecuencias que pudo tener lo anterior. Todavía la legislación permite que los propietarios de las granjas mejor trabajadas retengan reservas mayores; además, los términos de pago para las tierras expropiadas de estas granjas son igualmente más favorables. Ringlein compara los resultados de un estudio

TABLA II
Rendimiento de varias cosechas: Chile

Producto	Quintales por hectárea			
	64/65	65/66	66/67	67/68
Trigo	15.4	17.3	16.7	17.4
Avena	n.a.*	16.2	16.8	15.0
Cebada	19.3	22.8	23.3	21.9
Centeno	11.9	16.1	13.0	11.4
Arroz	29.1	20.8	30.2	28.8
Maíz	30.8	35.4	39.3	36.2
Frijoles	10.1	10.6	13.1	10.9
Lentejas	3.9	4.4	5.8	5.1
Garbanzo	6.0	4.9	8.6	4.7
Chícharos	7.7	13.0	10.5	6.8
Papas	77.2	105.3	92.6	90.6
Remolacha	379.7	n.a.	n.a.	378.7
Girasol	14.1	13.3	14.8	14.9
Semilla de colza	12.5	12.5	13.5	12.8
Cebolla	n.a.	n.a.	260.0	325.0
Ajo	n.a.	49.2	50.0	n.a.

* n.a. = no aprovechable.

Fuente: Computado de AID, memorándum inédito, noviembre 28, 1969, Santiago.

de 1968-1969 de una muestra de 43 fundos de operación privada en la provincia de Santiago con los datos de 1963-1964 obtenidos para esas mismas granjas por el Ministerio de Agricultura de Chile. Su comparación muestra que en todas las categorías las inversiones por hectárea en el último periodo fueron mayores (en términos reales) [17].

B) DESARROLLOS EN OTROS SECTORES ECONÓMICOS. Es difícil evaluar el impacto que hasta la fecha ha tenido la reforma agraria en la agricultura y es igualmente imposible determinar su efecto en el resto de la economía. Sin embargo, el progreso de la reforma dependerá en cierto grado de lo bien que se desempeñe la economía. Por otra parte, la expansión de la economía chilena fue menor al final de la década que en 1965 o en 1966. En 1966 el crecimiento *per cápita* del producto nacional bruto en términos reales fue del 6.5 por ciento. La economía chilena no creció en términos de producto nacional bruto *per cápita* en 1967 y 1968 y no se notó una mejoría en 1969 y 1970.

La producción industrial aumentó en 6.4 por ciento en 1965 y en 8.6 por ciento en 1966, pero se elevó únicamente 2.8 por ciento en 1967 y 2.0 por ciento en 1968. Cuando se inició la administración de Frei, había mucha capacidad ociosa en la industria: la producción de las manufacturas se hubiera podido aumentar sin que se produjera una inflación tan grande como la sufrida en Chile durante la administración anterior. Sin embargo, la economía no pudo generar la capacidad nueva suficiente cuando se llegó a la mitad del periodo de Frei y, por lo tanto, se frenó la producción industrial, lo que tuvo como consecuencia (aunque sólo parcialmente) una nueva inflación.⁴

A causa del precio tan elevado del cobre en el mercado mundial, continuaron altas las ganancias en el mercado extranjero de Chile. Las exportaciones totales se elevaron de 783 millones de dólares en 1965 a 1,042 millones en 1968. No obstante, las importaciones totales se elevaron a 1,400 millones de dólares en 1968. Un excedente de la balanza de pagos, basado en un precio muy elevado del cobre, fácilmente se podía convertir en un déficit.

C) POBLACIÓN Y EMPLEO. Aunque elevada, la tasa de crecimiento de población en Chile es más bajo que el promedio anual latinoamericano de 2.9 por ciento de 1963-1967 y bajó de alrededor de 2.3 por ciento en 1961 a ligeramente por abajo del 2 por ciento en 1967. En julio de 1969 se estimó que la población total del país era de 9.4 millones y se espera que aumentará de 12.5 a 15.6 millones para 1991. La fuerza de trabajo potencial (la población entre 15 y 64 años) aumentará a una tasa ligeramente más rápida y llegará a un total de 8.5 a 9 millones en 1991 [16].

Un problema importante con el que se enfrenta la sociedad chilena es el desempleo y el subempleo. Los datos oficiales muestran que la tasa de desempleo se elevó al 7.1 por ciento en el área metropolitana de Santiago en 1969, comparado con 5.9 por ciento un año antes [4, pág. 590]; además, estos datos todavía pueden subestimar las proporciones del problema [véase la exposición en 3; 21; 18 y 10].

Además de los objetivos de producción, los programas económicos debían tener objetivos de empleo. Como resultado de la migración fuera de las granjas, la fuerza de trabajo activa en la agricultura chilena permanece constante o disminuye ligeramente. A menos que la eco-

⁴ Oficialmente, la inflación fue del 17 por ciento en 1966 y de un 40 por ciento en 1969. Ambas cifras probablemente subestiman el verdadero aumento del costo de la vida ya que los numerosos artículos controlados por el gobierno e incluidos en el índice de precios pueden estar desproporcionados en cuanto a su importancia relativa en el presupuesto de los consumidores.

nomía urbana se haga más dinámica, el subempleo y desempleo continuarán transfiriéndose de las granjas a las ciudades y pueblos.

D) REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LOS RECURSOS. Hay informes contradictorios relativos a la redistribución real hacia los sectores pobres durante la administración de Frei. Hubo un notable aumento de salario mínimo después de 1964 y en 1969 Frei informó que los ingresos reales para empleados y obreros se habían elevado en un 54 por ciento durante su administración [9].

La muestra de Ringlein de los fundos privados muestra que en el periodo 1963/1964-1968/1969, casi se duplicaron los salarios reales de los trabajadores agrícolas, inclusive los pagos en especie [17]. Esta fue una respuesta directa a las reformas y a la insistencia de Frei para aumentar la ganancia del salario de los trabajadores. Si bien no hay modo de saber cuántos propietarios pagan a sus trabajadores cantidades menores a la tasa mínima, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en sus cifras (tabla III), muestra que entre 1966 y 1969 los salarios mínimos reales bajaron lentamente.

Actualmente, la reforma no ha cambiado la estructura básica de la reforma chilena, en la cual, como reveló el último censo de 1965, 13,478 granjas (5.3 por ciento del total) de 200 hectáreas o más constituyen casi el 87 por ciento de las tierras cultivables del país. El 30 de enero de 1970, después de que hubieron sido expropiadas 1,140 propiedades, aproximadamente 5.0 por ciento de las propiedades todavía comprendían el 75 por ciento de las tierras. (Esta observación, por supuesto,

TABLA III
Sostenimiento diario agrícola mínimo legal^a

	Nominal (Escudos)	Real ^b (Escudos)
1965	3.264	3.264
1966	4.104	3.340
1967	4.800	3.285
1968	5.851	3.100
1969	7.483	3.067

Fuente: AID, memorándum inédito, noviembre 28, 1969, Santiago.

^a Desde 1965 se fijaron al mismo nivel los salarios mínimos para trabajadores agrícolas e industriales. En 1965 el escudo equivalía aproximadamente a 0.13 dólares.
^b Disminuido por el índice general de precios de 1965 = 100. Para 1969 se asume que el índice general de precios aumentaría en la misma proporción que en 1968.

no considera la posibilidad de que haya habido una subdivisión de tierras en el periodo 1965-1969.) En el otro extremo del panorama, la reforma no produjo cambios. En 1965, 123,693 granjas menores a 5 hectáreas, o sea el 49 por ciento del número total de granjas, ocupaban 0.7 por ciento de la tierra. Y 45,223 granjas menores a una hectárea o sea el 17.8 por ciento del número total, tenían en conjunto 0.1 por ciento de la tierra (tabla IV).

Otro indicador de la redistribución es la cantidad de crédito agrícola que va a los beneficiarios de la reforma agraria o agricultores de pequeñas parcelas en los pasados años. Esto se puede evaluar al comparar los desembolsos de la CORA y el INDAP con los del Banco del Estado y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), los cuales proporcionan el grueso de sus préstamos agrícolas a las grandes granjas.

El crédito agrícola se triplicó entre 1964 y 1968 (véanse las tablas V y VI); del mismo modo, se triplicó el número de agricultores que reciben préstamos. Los desembolsos de crédito del Banco del Estado subieron en un 300 por ciento, mientras que el crédito de la CORFO aumentó mucho más lentamente. Mientras tanto, el crédito del INDAP aumentó más de tres veces y los extendidos por la CORA se elevaron a más de 60 veces desde su excesivamente bajo nivel anterior.

Sin embargo, también es revelador que el 72.1 por ciento de todo el crédito agrícola institucional en 1968, todavía era otorgado por el Banco del Estado (en comparación con el 79.9 por ciento en 1964). La participación de la CORA se elevó del 0.8 por ciento en 1964 a 15.7 por ciento en 1968 mientras que la de la CORFO descendió del 14.3 al 6.5 por ciento. La cantidad promedio de los préstamos del Banco del Estado se duplicaron, mientras que el tamaño promedio de los préstamos del INDAP permaneció bastante estable.

Esto parece indicar que el gobierno tiende a favorecer los programas de desarrollo agrícola, pero también indicaría que la mayoría del crédito agrícola todavía favorece al sector de las grandes granjas. No obstante, un número bastante mayor de agricultores de ingresos bajos se beneficia ahora con el crédito oficial. Por otra parte, los datos presentados tal vez puedan subestimar el crédito institucional que favorece a los pequeños agricultores: los asentamientos son estimulados para pedir crédito al Banco del Estado. Además, la CORA favorece la agricultura por contrato para canalizar los fondos del sector privado hacia los asentamientos.

Independientemente de las reservas y de las calificaciones, ahora se puede empezar a impugnar la continua validez de la clásica afirmación de McBride de 1936: "Hasta donde haya existido una clase

TABLA IV
Cambio en tamaño de granjas considerando sólo la reforma agraria y no tomando en cuenta la subdivisión del sector privado, 1965—Enero 30, 1970

<i>Grupos de tamaños de granjas</i>	<i>Número de propiedades 1965*</i>	<i>Número de propiedades En. 30, 70</i>	<i>% del total de propiedades En. 30, 70</i>	<i>% del total de propiedades 1965</i>	<i>Número de hectáreas 1965</i>	<i>Número de hectáreas En. 30, 70</i>	<i>% del total de hectáreas 1965</i>	<i>% del total de hectáreas En. 30, 70</i>	<i>Promedio de número de hectáreas por propiedad 1965</i>	<i>Promedio de número de hectáreas por propiedad En. 30, 70</i>
Menos de 1 hectárea	45,233	45,233	17.8	17.8	22,378.5	22,378.5	0.1	0.1	.495	.495
1-4.9 hectáreas	78,460	78,460	31.0	31.0	184,480.2	184,480.2	0.6	0.6	2.351	2.351
5-49.9 hectáreas	92,412	92,386	36.5	36.4	1,556,049.7	1,555,234.7	5.1	5.1	16.838	16.834
50-99.9 hectáreas	14,785	14,699	5.8	5.8	1,022,655.9	1,016,150.9	3.3	3.3	69.168	69.131
100-199.9 hectáreas	9,164	8,993	3.6	3.5	1,261,513.3	1,235,187.6	4.1	4.0	137.660	137.349
200 y más hectáreas	13,478	12,621	5.3	5.0	26,597,053.1	23,525,402.7	86.8	76.7	1,973.368	1,863.988
Sector reformado*		1,140		0.5		3,105,296.1		10.2		2,723.944
TOTALES	253,532	253,532	100.0	100.0	30,644,130.7	30,644,130.7	100.0	100.0		

Fuentes: Los números y extensión de propiedades en 1965 son de [7]. Las cifras se lograron restando los números y extensión de todas las propiedades tomadas por la CORA, 1965 a diciembre 1969 [6], de las categorías apropiadas.

* Censo agrícola 1965.

TABLA V
Número de préstamos agrícolas por institución:
1964-1968

<i>Institución</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>	<i>1967</i>	<i>1968</i>
CORA ^a	465	1,089	1,980	8,347	23,000
INDAP ^a	20,360	49,340	52,446	45,475	78,000
Banco del Estado	31,217	38,344	48,866	55,000	47,000
CORFO	3,918	2,842	3,619	2,841	4,330
Total	55,950	91,815	109,911	111,663	152,230

Promedio del monto del préstamo por institución
1964-1968 en escudos de 1965

CORA ^a	5,161	3,398	6,927	10,015	6,457
INDAP ^a	702	582	606	811	699
Banco del Estado	7,275	9,049	12,655	12,636	14,543
CORFO	10,311	17,628	24,316	28,159	14,273
Promedio total	5,079	4,678	7,034	8,019	6,229

Fuente: Computado de [20]. ^aINDAP presta a agricultores con poca tierra que no han recibido derechos a tierras durante el programa de reforma agraria; la CORA presta a los beneficiarios de la reforma agraria. Mientras que los préstamos del INDAP se otorgan a un número mayor de campesinos que en la CORA, la tierra base de los beneficiarios es más pequeña.

TABLA VI
Crédito agrícola extendido por institución, 1964-1968
en millones de escudos de 1966

<i>Institución</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>	<i>1967</i>	<i>1968</i>
CORA	2,4	3,7	34,5	83,6	148,5
INDAP	14,3	28,7	31,8	36,9	54,5
Banco del Estado	227,1	347,0	618,9	695,0	683,5
CORFO	40,4	50,1	88,0	80,0	61,8
Total	284,2	429,5	773,2	895,5	948,3

Por ciento de crédito agrícola total contribuido
por institución, 1964-1968

CORA	0.8	0.9	4.5	9.4	15.7
INDAP	5.0	6.7	4.1	4.1	5.7
Banco del Estado	79.9	80.8	80.0	77.6	72.1
CORFO	14.3	11.6	11.4	8.9	6.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: AID, memorándum inédito, noviembre 28 de 1969, Santiago.

media, solamente ha existido en las ciudades. En la vida rural se debe ser el amo o el peón. No ha habido otra alternativa" [13, pág. 183].

Ahora bien, la reforma es un proceso difícil en el contexto chileno:

Aquellos grupos que se deseen oponer al cambio son fuertes y están bien pertrechados... Además, tal vez sea erróneo hablar siempre de los cristianos demócratas como un partido reformista: si bien los elementos reformistas ciertamente predominan numéricamente y con frecuencia controlan el partido, los nombramientos ministeriales del presidente Frei han dado bastante poder y oportunidad a aquellos miembros que vienen del ala derecha del panorama político chileno.

Más aún, tampoco los cristianodemócratas tienen el monopolio de los sentimientos reformistas. Ganaron las elecciones de 1964 y 1965 solamente a causa del apoyo de la derecha. Es muy difícil reunir una coalición reformista en un país como Chile. Aquellos grupos que desean reformas a menudo tienden a querer una reforma parcial de acuerdo con sus propios intereses, los cuales pueden chocar con los intereses de otro grupo [2, pág. 84; ver también 1 y 15].

Cualquier programa que implique la redistribución de oportunidades y recursos se debe examinar con base en sus contribuciones al desarrollo. Un propósito explícito del programa del desarrollo rural del presidente Frei, fue dar a los campesinos la oportunidad de tener los recursos que necesitaran para ser empleados productivamente al mismo tiempo que se les estimula para invertir y aumentar su productividad. Cuando hay tierras ociosas o mal utilizadas, como ocurre en Chile, se debe hacer que contribuyan al desarrollo total, definido ampliamente como aumento de empleo, más producción y una mejor distribución del ingreso.

Con este criterio, los efectos macroeconómicos de la reforma chilena no han sido importantes hasta la fecha, pero los microestudios de la reforma a nivel de asentamiento pueden dar indicios respecto a su probable impacto en el futuro y a los posibles problemas y obstáculos al extenderse más la reforma.

Microestudios de la reforma

Meyer estudió seis asentamientos en la zona central que habían estado en operación cuando menos por dos años agrícolas completos [14]. Meyer los seleccionó para representar un amplio panorama de disponibilidad de recursos y aprovechamiento y encontró que la recuperación neta agrícola (beneficio agrícola neto menos gastos de operación en efectivo) y la recuperación de capital y administración (recuperación neta agrícola menos pagos por mano de obra y costos fijos) aumen-

taron en todos a excepción de uno en 1967/1968, el segundo año de operación, comparado con el primero. Si los pagos parciales del adeudo hubieran sido cargados en 1966/1967, tres de los asentamientos hubieran podido cumplir con los pagos de la tierra y del capital de trabajo sin reducir el consumo. Un cuarto asentamiento podría haber pagado solamente la mitad de su pago parcial por la tierra; los otros dos no hubieran podido pagar ninguno de los cargos. En 1967/1968 cinco de los seis hubieran podido pagar el dinero a cuenta de la tierra, pero dos de estos cinco no hubieran podido pagar completamente el valor del capital de trabajo.

Para determinar cómo se puede mejorar este funcionamiento, Meyer comparó cada asentamiento con un fundo cercano operado privadamente y bien administrado que tuviera recursos físicos muy similares y con una relativamente larga historia de buena administración. Con coeficientes calculados con estos datos, preparó presupuestos de empresa y usó la programación lineal para analizar cómo se podía mejorar la producción y la eficiencia del uso de recursos en los asentamientos. Las granjas privadas usaban más fertilizante, pero tenían costos de maquinaria más bajos y usaban menos mano de obra por hectárea. Al asumir una mejor administración y seleccionar el ingreso de una granja maximizando la combinación de empresas basado en los coeficientes insumo-producción calculados, encontró que el ingreso neto agrícola se podía aumentar en los seis asentamientos y que aún el más pobre casi podría cubrir los pagos parciales en el precio de la tierra. Sin embargo, para maximizar el ingreso neto con una combinación de empresas óptimas se hubiera necesitado una disminución de 70 a 80 por ciento del uso habitual de la mano de obra. Si se retiene esta mano de obra, declina el ingreso neto agrícola, pero cinco de los seis todavía podrían pagar todos los abonos adeudados.

Con inversiones de capital en empresas de trabajo intensivo, los asentamientos más pobres no podrían pagar los abonos de la deuda y conservar su fuerza de trabajo presente; por otra parte, tres de ellos podrían aumentar el empleo agrícola mientras que los otros dos podrían tener ingreso suficiente para conservar a sus trabajadores y pagar todas sus deudas. Si se elegía esta última alternativa, aumentaría el área dedicada a forraje, ganado de carne, aves de corral, ovejas, frutas y nueces, pero declinarían las destinadas a cereales, barbecho y pastura natural. El análisis de Meyer indica que en este caso los requerimientos de capital operante se elevarían del 13 al 25 por ciento (principalmente en forma de artículos, tales como pies de vivero y ganado y no de maquinaria). El valor bruto de la producción aumentaría en más del 25 por ciento sobre el nivel actual.

Un estudio de la CORA del 95 por ciento de todos los asentamientos de 1966/1967 muestran que la mayoría de los asentados tienen ingresos entre dos y diez veces el salario agrícola, el salario mínimo señalado por el gobierno para los trabajadores agrícolas chilenos (véase la tabla VII).

TABLA VII
Ganancias de los asentados: 1966-1967

<i>Por ciento de asentados</i>	<i>Ganancias en número de veces el salario agrícola</i>
0.69	Ingreso negativo
13.48	0-1
27.75	1-2
43.12	2-4
14.25	4-10
0.71	10-26

Fuente: Corporación de la Reforma Agraria (CORA). Datos inéditos.

Un estudio de la FAO en 1966/1967, mostró que el ingreso promedio por asentado era entre 2.8 y 4.6 veces mayor que el salario mínimo agrícola [19]. Como grupo, aquellos que previamente tuvieron posiciones administrativas en el fundo tienen un desempeño más pobre que antes de la reforma. Aparentemente, dentro del grupo beneficiario el efecto de la reforma en la distribución del ingreso es un cambio hacia abajo de quienes ganaban previamente ingresos altos y un cambio hacia arriba para quienes anteriormente tenían los ingresos más bajos [11].

Un censo de la CORA de 226 asentamientos en 1967/1968 demostró que el rendimiento por acre de las principales cosechas estaba un poco por encima del promedio nacional a pesar de las condiciones de sequía (tabla VIII).

Jolly investigó 16 asentamientos en 1966/1967, el año agrícola anterior a la promulgación de la Ley 16.640 [12]. Encontró que cuando se deducían del ingreso bruto total los costos de operación, los adelantos otorgados a los colonos, un interés del 10 por ciento sobre el capital y el crédito, y un valor asignado para la amortización de la tierra, en todos los asentamientos tomados como un grupo, el resultado fue ligeramente negativo. Esto, dice Jolly, no es demasiado pesimista, si se

TABLA VIII

**Rendimiento de cuatro cultivos en 226 asentamientos
1967-1968**

	<i>Rendimiento promedio nacional en quintales por hectárea^a</i>	<i>Rendimiento promedio en los 226 asentamientos en quintales por hectárea^b</i>	<i>Diferencia en favor de los asentamientos</i>
Trigo	17.4	21.2	+ 3.8
Maíz	36.2	37.8	+ 1.6
Cebada	21.9	27.3	+ 5.4
Patatas	90.6	127.8	+37.2

Fuente: E. Broughton, "Chile: Land Reform and Agricultural Development", disertación de doctorado, Universidad de Liverpool, 1970.

^a De la tabla 2.

^b CORA.

considera que la mayoría de los asentamientos estaban en su primer año de operación. Sin embargo, la tasa de interés que cargó fue negativa y asignó sólo una cantidad mínima para adelantos en efectivo. Como se podría sospechar, estas cifras en bruto ocultan mucha variabilidad entre los asentamientos. Nueve de ellos produjeron un excedente después de que se hicieron las sustracciones mencionadas mientras que siete no pudieron cubrirlas. Cuatro de estos siete mostraron ingresos negativos, aún antes de que se dedujera la amortización de la tierra.

Para medir los cambios en un periodo de dos años, se tomó una submuestra de cinco asentamientos. Éstos habían estado en operación el año anterior y reflejaban las características generales de todos. La comparación mostró que cuando el segundo año se comparó con el primero, hubo: 1 Un aumento del área total dedicada a las cosechas (de 2.9 hectáreas por colono a 3.3 hectáreas por colono); 2 un aumento del 25 por ciento en el área dedicada a cosechas de riego a expensas de las tierras de pastos y tierras de cultivo no irrigadas; 3 más siembra de cosechas con un valor más elevado por hectárea (la tierra total con cosechas aumentó en un 14 por ciento; las cosechas menos intensivas aumentaron en un 9 por ciento comparadas con un 17 por ciento de aumento en las cosechas más intensivas); 4 un aumento en el ingreso real por ganadería aunque se dedicó menos tierra a pasturas; 5 un aumento en el ingreso bruto en cuatro de los cinco asentamientos; 6 un aumento en el uso de mano de obra; 7 un aumento en la

capacidad de pago del adeudo en sólo dos asentamientos, indicando que los costos de operación usualmente se elevan a una tasa más alta que el ingreso bruto; 8 un amplio margen continuo de desempeño económico entre el asentamiento más rico y el más pobre. Además, el estudio concluye que los asentamientos con altos costos de operación no reciben necesariamente el ingreso neto menor. El factor crucial es el nivel y combinación de insumos usados para producir un mayor ingreso bruto.

Implicaciones para la política

En la mayoría de los estudios citados anteriormente, los datos muestran que los asentamientos exhiben una gran variedad de funcionamiento económico. Esto difícilmente es sorprendente: hay una gran variedad de tipos de desempeño agrícola en todas partes del mundo. Además, cada asentamiento empieza su historia con una diferente dotación de recursos. La CORA y los campesinos deben crear intereses viables y flexibles en el periodo de prepropiedad, y esto no es tarea fácil, pero la tarea total es aún más compleja y exigente. Cada empresa nueva intenta actuar en su propio interés y la suma de intereses privados tal vez no está totalmente de acuerdo con el interés público. Por ejemplo, bajo los arreglos actuales, los asentados pueden dejar de querer proporcionar empleo en la medida en que es socialmente deseable. La política de la CORA —y las de otras agencias de gobierno— se deben planear para satisfacer esas prioridades del desarrollo nacional. Si todo esto se puede hacer, dependerá por lo menos de algunas de las siguientes consideraciones.

Primero: La tendencia hacia el uso de un capital en equipo cada vez mayor para ahorrar mano de obra en los asentamientos —así como en el sector privado de la agricultura— se debe examinar con más cuidado en términos de los urgentes problemas de empleo que confronta la economía. Jolly encontró que la renta de maquinaria (y de algunos animales de tiro) comprendía el 23.5 por ciento del total de los costos de operación de los asentamientos en este ejemplo. Un tercio de un préstamo de 23 millones de dólares del AID firmado el 29 de octubre de 1967 se gastó en la importación de equipo de capital, y tres cuartas partes fueron para la CORA. Los gastos proyectados para el sector de préstamos de 1969 muestran igualmente el capital de equipo como un gasto importante, que alcanza el 36 por ciento de los 10 millones de dólares. El gobierno de Chile informa que ha habido, como una consecuencia parcial, una disminución del 30 por ciento en el precio de los tractores vendidos en Chile.

Este éntasis en la mecanización tiene graves repercusiones en los empleos dentro de una economía donde la industria no es capaz de absorber a aquellos que deben abandonar la agricultura. En el Valle Central, donde no es común la doble cosecha, el uso de un capital de equipo mayor tiene poco impacto en el mayor rendimiento por hectáreas o en la producción agrícola bruta. Mientras tanto, mejores obras de riego, el uso de más fertilizantes, mejor administración y el uso de mejores semillas y pies de cría podrían tener mayor impacto. Jolly encontró que solamente 9 por ciento de los gastos de operación de los asentamientos que estudió se dedicaban a compra de fertilizantes. Diez por ciento de los préstamos de 1969 está planeado para importaciones de fertilizantes por la CORA, un porcentaje muy similar al del préstamo de 1967.

Segundo: Es necesario comparar cuidadosamente el número de asentados con la capacidad de la granja. Esto es difícil, porque cuando se inició el proceso y CORA tenía más prerrogativas, la misma CORA fue incapaz de calcular cuántos campesinos deberían ser asentados en un fundo; más tarde (y a veces antes, si los campesinos ya estaban organizados) los mismos campesinos se rehusaban a recibir nuevas familias de asentados: ellos ven la tierra como una oportunidad a largo plazo para sus propias familias y a corto plazo tampoco desean dividir los beneficios entre un número mayor de gente.

Jolly informa que el costo más elevado para una simple operación en los asentamientos que estudió fue el referente a la contratación de mano de obra foránea (28.7 por ciento del total de costos de operación) y que muchos de los asentamientos de más éxito contrataron a la mayor cantidad de mano de obra; por otra parte, los asentamientos menos prósperos posiblemente estaban superpoblados. Si bien esto crea más oportunidades de empleos, éstos suelen ser temporales. Y esos trabajadores asalariados no reciben los beneficios a que tendrían derecho como asentados.

Sin embargo, se estima que un 70 por ciento más de asentados se podría acomodar en los asentamientos existentes en la parte sur del Valle Central.

Hay indicios de que en algunos casos los asentados mismos se pueden estar convirtiendo en un grupo cerrado que no tiene más descos de incorporar a nuevos trabajadores y compartir más ampliamente la riqueza y oportunidades que los que pudiera tener un latifundista. Por supuesto, si este sistema da como resultado más empleos que los existentes en el caso de que no existiera el asentamiento, el resultado neto social todavía sería positivo. Sin embargo, aún estas ganancias se pueden desvanecer si los asentados se convierten en un grupo progre-

sivamente más privilegiado y continúan constituyendo equipo de capital adicional por el trabajo asalariado.

Tal vez sea posible que se traten problemas de esta clase por medio de organizaciones regionales hábilmente administradas y en las cuales todos los asentamientos participen en las líneas intentadas en el "área" Talagante, en la provincia de Santiago (un "área" es una subdivisión zonal de la CORA). El jefe del área (un empleado de la CORA), junto con el presidente de cada asentamiento y un asentado electo de cada asentamiento trazaron un plan conjunto para las cosechas para esa área que es de trabajo intensivo. El proyecto implicaba cosechas de elevado valor y fue planeado de tal modo que la cosecha llegaría al mercado en el momento en que los precios fueran más favorables. Los tractores, cuando eran necesarios, se compartían en toda el área de tal modo que cada asentamiento no necesitaba tener muchos tractores ni otras piezas de equipo.

Si se usaran más extensamente mecanismos institucionales similares, los asentados se darían cuenta de que el servicio a los intereses públicos más amplios en la región no se opone a sus propios intereses. Los asentados de los asentamientos subpoblados al menos podrían estar dispuestos a aceptar a los procedentes de los asentamientos sobrepoblados en esa misma área. Además, este tipo de organización puede ofrecer incentivos para que los asentamientos subpoblados tomen como asentados a otros trabajadores que carecen de tierras y que son de la misma área. Una ventaja de la tenencia de la tierra en forma de asentamiento, es que ofrece una buena escuela para aprender cooperación interpersonal, después de lo que sería más fácil la cooperación inter-asentamiento. Sin embargo, tal desarrollo no se puede realizar sin una enérgica dirección de la CORA y una guía política general para moverse en esa dirección.

Tercero: Se debe dar más atención a la incorporación de asentados solteros menores de dieciocho años que aún no pueden ser asentados. Si bien el método actual de selección de población brinda estabilidad económica, también significa que la mayoría de los asentados son de edad madura. Tal vez porque tienen más educación que sus padres, los asentados jóvenes pueden añadir al asentamiento los factores necesarios de flexibilidad e imaginación.

Cuarto: Se debe mejorar constantemente la administración del programa de reforma, así como la preparación de los campesinos. Además, se deben crear incentivos para evitar la actitud de: "Si yo no trabajo muy duro, de todos modos alguien hará el trabajo correspondiente."

La CORA ha emprendido una tarea gigantesca y en general ha hecho un admirable trabajo. Sin embargo, los técnicos de la CORA

están bajo la presión de tomar centralmente ciertas decisiones administrativas para asegurar que no falle la producción a corto plazo. Bajo estas circunstancias, aún un pequeño error de un técnico que no esté completamente familiarizado con las condiciones locales —o un insumo entregado demasiado tarde— puede ser muy grave. Y lo que es más importante, los campesinos —que simplemente recibían órdenes de superiores antes de la reforma— se deben convertir en empresarios, tan rápidamente como sea posible. Además, si no se les permite que adquieran bastante habilidad para tomar decisiones, las ganancias a corto plazo en los excedentes vendibles pueden originar problemas a largo plazo, la reforma debe alcanzar una “independencia” del tutelaje de la CORA al término de tres a cinco años.

Un ejemplo de este problema (que ahora ha sido parcialmente solucionado) es que, aunque la CORA proporciona los insumos, no siempre informa a los asentados por qué han de usarlos y cuánto han costado. (En un caso, por lo menos, hay una organización que cubre un área en la cual un representante de cada asentamiento viaja con un funcionario de la CORA a los graneros de semillas para escoger las variedades más adecuadas a las condiciones de cada granja.) La CORA también puede haber dado subsidios para insumos y créditos a un nivel demasiado alto. La falta de pago de los préstamos ha sido alta. Además, a menudo se retrasan los informes de las cuentas finales, a veces hasta muy avanzada la siguiente temporada de siembras. Los empresarios, ya sea que trabajen individualmente o como grupo, deben tener acceso continuo a la información de los costos de operación (que reflejan el verdadero valor del mercado) y los datos sobre precios si se espera que tomen decisiones racionales.

Todavía restan algunos problemas; su solución depende de una administración más descentralizada pero también de la personalidad de los elementos humanos técnicos y administrativos implicados, a muchos de los cuales les cuesta sobreponerse al espíritu paternalista que domina las relaciones de trabajo del fundo privado.

La administración de la CORA ha aprendido rápidamente. A pesar de que principió en el mes de mayo de 1968, redujo grandemente su papel supervisor en el asentamiento. Además, puso más cuidado en la contabilidad de cada asentamiento. Al ampliarse el programa, será necesario reducir el papel de la CORA y descentralizar aún más su organización. El periodo de asentamiento deberá acortarse en asentamientos excepcionalmente prósperos.

El INDAP ha comprobado su habilidad para organizar algunas cooperativas regionales de venta que también hacen posible que los pequeños propietarios compren globalmente los insumos recomendados.

La cooperativa concede créditos y dado que otros miembros son responsables por el pago de los préstamos cuando no pueden hacerlo los receptores individuales, cada deudor, bajo la presión de sus compañeros, tiene que aumentar su producción. Bajo esta forma de ayuda técnica, hay una menor tendencia al desarrollo de patrones paternalistas. La CORA también puede estudiar un convenio parecido durante el periodo de asentamiento en aquellos sitios más prometedores. El componente de asistencia técnica es mucho mayor en los programas de la CORA que en los programas del INDAP. En muchos casos, el componente de asistencia técnica de la CORA es vital, dado que opera con campesinos que no están muy acostumbrados a la toma de decisiones como los pequeños propietarios independientes que constituyen la clientela del INDAP.

Quinto: Se deben hacer reformas complementarias a nivel de instituciones secundarias para evitar que agentes de ventas asuman el papel explotador del antiguo terrateniente. Están bien documentados algunos problemas del sistema del mercado agrícola chileno [8]. Una organización regional de asentados, unida a las cooperativas del INDAP ayudaría a modelar la estructura del mercado a fin de disminuir la dependencia en intermediarios y el mercado central monopolista de Santiago. Una organización semejante también estaría capacitada para asegurar mejores contratos con términos más favorables para cultivos como la remolacha, el girasol y la cebada. Este tipo de contrato agrícola está a disposición de los productores chilenos y habitualmente incluye crédito, insumos, asistencia técnica y compra de la cosecha a precio de garantía.

Parece que también hay oportunidades para que los asentados y sus familias produzcan más bienes para el mercado, ya sea en la granja o en poblaciones cercanas. En 1967 ciertos asentamientos empacaron patatas y las vendieron directamente a un supermercado de Santiago. Se estima que esto reduce en un 60 por ciento el margen habitual de venta, un fondo que permanece en la comunidad local y proporciona empleo a muchos que de otro modo estarían desempleados. Éste y otros procedimientos similares tal vez se podrían hacer extensivos a otros cultivos vegetales, pero se requiere cierta coordinación a nivel regional o de área, ya que los vendedores al menudeo necesitan la seguridad de que tendrán una adecuada fuente de abastos durante la temporada de las cosechas. A niveles locales, otra posibilidad sería la instalación de plantas procesadoras para el enlatado, deshidratación o congelamiento de frutas y vegetales.

Sexto: Algunas inversiones estructurales actualmente efectuadas se pueden posponer para más adelante. Es cierto que se pueden dejar pen-

dientes durante algún tiempo las nuevas unidades de habitación que ahora se construyen en varios asentamientos, mientras que los campesinos viven en las casas que ya existen, aunque sean inadecuadas. Esto dejaría libres los fondos necesarios para inversiones de mayor prioridad —fertilizantes, semillas híbridas o instalaciones educativas— o una mayor cantidad de tierras expropiadas para permitir la expansión del programa. Más tarde, los campesinos podrían comprar en cooperativa los materiales de construcción necesarios y construir sus casas bajo un plan de trabajo común, lo que abatiría los costos.

Cinco años de experiencia en Chile han demostrado que la reforma es una tarea difícil. Es tal vez más difícil en donde prevalecen y son respetadas las instituciones que se basan en principios democráticos, donde se forman y reforman las coaliciones por sí mismas, donde abundan los legalismos y se rechazan las tácticas de uso de la fuerza. Dentro de un contexto político tan intrincado están los resultados generales que se buscan: un aumento de la producción, el adiestramiento de una nueva clase de empresarios, el aumento de los empleos, el incremento del crecimiento económico como un todo, la liberación de dependencia del sector de las exportaciones y la creación de una forma nueva de la tenencia en la agricultura. Los problemas que surgen son muy difíciles. Sin embargo, al llevar a cabo la reforma agraria, la posición de la CORA ha sido generalmente abierta, pragmática y autocrítica.

REFERENCIAS

- [1] Angell, Alan: "Chile: The Difficulties of Democratic Reform". *International Journal* 24 (1969):515-523.
- [2] ———: "Christian Democracy in Chile". *Current History* 58 (1970):79-84.
- [3] Arriaga, E. E.: "Components of City Growth in Selected Latin American Countries". *Milbank Memorial Fund Quarterly* 46 (1968):241-253.
- [4] *Bank of London and South America Review* 3 (1969):588-590.
- [5] Broughton, F.: "Chile: Reforma agraria y desarrollo agrícola". Disertación de doctorado, Universidad de Liverpool, 1970.
- [6] Corporación de la Reforma Agraria (CORA). Datos inéditos.
- [7] Dirección de Estadística y Censos. *IV Censo Nacional Agropecuario, año agrícola 1964-1965*. Santiago, 1966.
- [8] Fletschner, Carlos: "Patrones estructurales en el comercio de productos agrícolas selectos en Chile. La posición de los cultivadores grandes y pequeños". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1969.
- [9] Frei, Eduardo: "Quinto mensaje anual al Congreso", mayo 21 de 1969.
- [10] Herrick, B. H.: *Urban Migration and Economic Development in Chile*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1965.
- [11] Imable, Rogelio: "Asentamientos de Choapa: Cambios en la tenencia de la tierra y en los ingresos de los campesinos". *Economía* 25 (1967):3-13.

- [12] Jolly, A. L.: "Una evaluación económica de los asentamientos de la reforma agraria". Borrador preliminar. Santiago: Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA), 1968.
- [13] McBride, George McCutchen: *Chile: Land and Society*. Nueva York: American Geographic Society, 1936.
- [14] Meyer, Richard L.: "Capacidad de pago de adeudos de los beneficiarios de la reforma agraria chilena". Disertación de doctorado, Cornell University, 1970.
- [15] Petras, James: *Politics and Social Forces in Chilean Development*. Berkeley: University of California Press, 1969.
- [16] Dawlings Steve W.: *Population of Chile: Estimates and Projections, 1961-1991*. Bureau of the Census, U. S. Department of Commerce. Series P-96, No. 1. Washington, D. C.: diciembre, 1969.
- [17] Ringiein, Wayne: "Efectos económicos de la política de expropiación nacional chilena en el sector agrícola comercial privado, 1964-1969". Disertación de doctorado, Universidad de Maryland, 1971.
- [18] Naciones Unidas. *Populations and Vital Statistics Report*. Statistical papers, Series A, vol. 20, No. 3, julio, 1968.
- [19] Naciones Unidas. Organización de Alimentos y Agricultura y la ICIRA. *Evaluación preliminar de los asentamientos de la reforma agraria en Chile*. Santiago: 1967.
- [20] United States Agency for International Development. Memorandum inédito. Noviembre, 28, 1969, Santiago.
- [21] Weeks, John R.: "Urban and Rural Natural Increase in Chile". *The Milbank Memorial Fund Quarterly* 43 (1970):71-89.

7

Reforma agraria: Bolivia*

Ronald J. Clark

Profesor auxiliar de economía agrícola
y del Centro de Tenencia de la Tierra
en la Universidad de Wisconsin, Madison.

Las montañas y valles, que en conjunto solamente son una tercera parte del área de Bolivia, contienen casi todos los principales centros mineros y urbanos. En 1953 más del 90 por ciento de la población vivía en las montañas y valles. En estas áreas las relaciones de trabajo entre los propietarios de la tierra y la población indígena estaban organizadas tradicionalmente de tal modo que los ingresos de los propietarios se llevaban al máximo y los gastos en efectivo en el proceso agrícola se reducían al mínimo. Particularmente, entre 1860 y 1910,

* Este estudio ha tomado partes de un estudio pasado —“Una evaluación de la reforma agraria boliviana”— emprendido durante 1965-1968 y codirigido por el ingeniero Celso Reyes P. del Servicio Nacional de la Reforma Agraria Boliviano y este autor. Dicho estudio fue financiado por el Centro de Tenencia de la Tierra, Universidad de Wisconsin, por el Comité Interamericano para el Desarrollo Agrícola (CIDA), Washington, D. C., la USAID/Bolivia y el gobierno boliviano. Actualmente, ese estudio, más completo, se encuentra en revisión, porque lo publicará el Servicio Nacional de la Reforma Agraria, La Paz, Bolivia.

El autor desea expresar su gratitud a la señorita Katherine Barnes, al licenciado Hugo Romero y al ingeniero Celso Reyes P., así como a otros miembros del personal boliviano (especialmente al señor Roberto Gamucio A.) quienes hicieron posible que se escribiera este capítulo. Por supuesto, el autor asume plena responsabilidad por las conclusiones a que llega y las interpretaciones que hace.

aunque de modo continuo hasta la revolución de 1952, aumentó la incorporación de un número cada vez mayor de tierras a las grandes propiedades privadas por medio de la compra o la usurpación de las tierras de los feudos libres de las comunidades indígenas, así como también aumentó el número de familias indígenas obligadas a trabajar para los estancieros y la necesidad de un aumento en la producción de alimentos.

El censo agrícola de Bolivia, realizado en 1950 [4, pág. 2 ff.] reveló un total de 82,598 de tenencias privadas de tierra. De éstas, 7,924 granjas (aproximadamente el 9.6 por ciento) de 200 o más hectáreas controlaban el 74 por ciento del área total de la tierra informada. Estas mismas grandes granjas contenían el 62 por ciento de la tierra cultivada. En el otro extremo, 50,483 granjas (61 por ciento) tenían menos de 5.0 hectáreas cada una y controlaban solamente el 0.28 por ciento del área total y el 8.1 por ciento de las tierras cultivadas.

El censo del año de 1950 registró 3,783 feudos libres de comunidades indígenas (comunidades con título de las tierras a nombre de la comunidad), pero no mostraba el área ocupada o cultivada en esas comunidades.

En las montañas, aproximadamente el 90 por ciento de los propietarios de posesiones grandes eran propietarios ausentes. Por comparación, el 50 por ciento de las granjas en las áreas de valle y subtropicales eran trabajadas por sus propietarios.

En casi todas las grandes propiedades, la relación de tenencia predominante era el sistema de *colonato*. El terrateniente otorgaba derechos de usufructo de pequeñas parcelas de tierra a familias indígenas o *colonos*; a su vez, cada una de esas familias estaba obligada a proporcionar a los latifundistas (sin compensación), por lo menos tres y hasta doce días-hombre de trabajo por semana, lo cual dependía de la cantidad de tierra recibida por el colono. Los colonos tenían que usar sus propios utensilios y animales para trabajar las tierras del propietario y estaban obligados a proporcionar servicios de trabajo adicional para tareas tales como cosechar y transportar los productos del propietario al mercado. Las familias de los colonos también estaban obligadas a prestar servicios personales y domésticos al hacendado y su familia (tanto en sus casas de campo como en la ciudad). Estas mismas obligaciones se aplicaban al trabajo en las casas de los administradores de las granjas. Todos estos servicios no eran remunerados, a no ser por la remuneración obtenida por la oportunidad de usar la parcela de tierra que se recibía a cambio de esos servicios. Este sistema agrícola minimizaba las inversiones del terrateniente, pero maximizaba el flujo de ingresos, tanto en efectivo como en especie. Generalmente,

este sistema excluye las inversiones que favorezcan la adopción de insumos más productivos, así como la adopción de diferentes relaciones de tenencia con la fuerza de trabajo indígena. En la mayoría de las grandes propiedades, el colono era virtualmente un esclavo. Estaba tan atado a la tierra que, por ejemplo, cuando se vendían las propiedades, éstas solían suscribirse como "incluyendo 300 colonos". Tampoco era extraño que los terratenientes "rentaran" a los colonos durante periodos específicos a los otros propietarios.¹

Los hacendados tenían poco interés en las escuelas y a veces las prohibían en las áreas rurales; de allí el alto nivel de analfabetismo en el país (estimado en un 80 por ciento antes de 1925). De modo similar, no se permitía que los colonos se organizaran en los terrenos, aunque la legislación nacional permitía la existencia de organizaciones de ese tipo. Si los propietarios descubrían la existencia de organizaciones, los líderes campesinos, sus familias y otros miembros de la organización usualmente eran obligados a abandonar las tierras. Por otra parte, esos trabajadores expulsados experimentaban muchos problemas para encontrar trabajo en otra parte. El analfabetismo y los requisitos de propiedad evitaban que votaran las masas de la población rural. La mortalidad infantil era elevada y el promedio de vida muy bajo.

Sin embargo, algunas propiedades tradicionales fueron divididas y vendidas a los campesinos antes de 1952, principalmente en algunos de los valles (Cochabamba y Tarija) donde las propiedades eran más pequeñas y elevada la presión demográfica. Las disputas de herencia y la excesiva fragmentación ocasionada por las herencias conducía a veces a la venta de las tierras.

Sin embargo, las asociaciones de propietarios usualmente ejercían presión sobre los terratenientes individuales para evitar que vendieran o rentaran tierras a campesinos.

A pesar de la restringida posición social y económica de los campesinos, el periodo de treinta años anterior a la revolución quedó definitivamente señalado por un movimiento político en el sector rural. Desde 1921 ocurrieron levantamientos esporádicos que aumentaron en frecuencia durante la presidencia de Gualberto Villarroel (1943-1946). Para 1936, los sindicatos de campesinos existían en dos haciendas en

¹ Estas descripciones intentan reflejar las condiciones *generales* en Bolivia antes de 1952. Por supuesto, hubo muchos individuos, inclusive algunos terratenientes, que se percataron de la injusticia de las relaciones de tenencia existentes y de la ineficacia del sistema agrícola. Asimismo, varios terratenientes estaban verdaderamente interesados en mejorar las operaciones agrícolas mediante la importación de maquinaria, animales y otros insumos necesarios para aumentar, tanto la cantidad como la calidad de la producción por unidad de tierra.

el Valle Superior de Cochabamba [11, págs. 76 ff.]. Estos avances se pueden atribuir a diversas circunstancias especiales en esta área: 1. Desde hace mucho tiempo, Cochabamba ha sido un importante productor de trigo y otros productos para las minas y, por lo tanto, la agricultura estaba más desarrollada, 2 muchos hombres jóvenes de las áreas rurales de Cochabamba fueron a trabajar a las minas por falta de tierras disponibles, lo cual estableció contactos entre los campesinos locales y los mineros activistas; 3 allí existía un nivel más elevado de integración social que en otras áreas rurales de Bolivia y 4 las agencias e instituciones públicas (tales como la Iglesia y la ciudad de Cochabamba) poseían grandes propiedades en toda la región de Cochabamba.

El periodo pre-1925 no solamente fue señalado por inquietud y violencia sino también por las huelgas de trabajadores agrícolas y resistencia en forma de disminución del ritmo de trabajo. En 1945, después de muchos conflictos entre campesinos y grupos de terratenientes, se reunió el Primer Congreso Nacional Indígena, convocado por el presidente Villarroel. El resultado fue la eliminación de los servicios personales domésticos, aunque no de las obligaciones del trabajo agrícola; aún no se dieron pasos para la distribución de la tierra. Los años que siguieron al derrocamiento del gobierno de Villarroel (1947-1952) fueron de represión en contra de los campesinos que habían tomado parte en el Congreso y rápidamente se instituyeron de nuevo las obligaciones de servicios personales en aquellas áreas donde se habían abolido anteriormente. Sin embargo, en esos mismos años crecieron en poder y cohesión las organizaciones de campesinos en el sector rural, a pesar del hecho de que la mayoría de los principales líderes campesinos de las pequeñas poblaciones rurales se habían ocultado.

Las invasiones de tierras, huelgas y las medidas tomadas por el gobierno de Villarroel dieron como resultado una gran polarización de opiniones y posiciones entre los trabajadores urbanos, los intelectuales y grupos políticos. Con mucha frecuencia, la gente tenía que elegir entre respaldar los cambios propuestos por los campesinos y algunos líderes políticos y escritores (entre los que se incluían la expropiación y distribución de tierras a los campesinos) o la reinstalación de las condiciones existentes antes de Villarroel. En el periodo 1947-1952, controlaron el gobierno aquellos que se mostraban favorables a un retorno hacia las condiciones rurales previas. Los grupos opositores políticos e intelectuales, y hasta cierto punto los trabajadores y campesinos, decidieron llevar los problemas a las áreas rurales; no hay otra forma de explicar la actividad radical de los campesinos

y sus líderes una vez que tomó el poder el partido Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), en abril de 1952. Los centros de esta actividad estaban localizados en el Valle Superior de Cochabamba y en Achacachi, el norte de La Paz, en las montañas. Ambos eran centros políticos estratégicos y fue en estas áreas donde tuvieron lugar las grandes invasiones de tierra entre abril de 1952 y agosto de 1953, cuando finalmente se decretó la Ley de Reforma Agraria. Mientras tanto, el gobierno revolucionario ayudó directamente a los movimientos campesinos.

La revolución de 1952 se llevó a cabo por el partido del MNR. Este partido resultó electo para ocupar el poder en 1951, pero los resultados de estas elecciones fueron ignorados y el presidente Urriolagoitia entregó el gobierno a una junta militar (1951-1952). Solamente después de que una parte de las fuerzas armadas apoyaron al MNR, el nuevo gobierno tomó posesión, lo que ocurrió el 9 de abril de 1952. Las masas de familias campesinas en el sector rural no jugaron ningún papel en el derrocamiento de la junta militar ni en la instalación del nuevo gobierno electo.

LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1953

Se ha discutido si es verdad que el partido MNR intentara llevar a cabo una reforma agraria o simplemente limitar algunos de los abusos más patentes del sistema de haciendas [8; 9; 10]. Transcurrió un periodo de dieciséis meses entre la instalación del MNR y la promulgación del Decreto de Reforma Agraria del 3 de agosto de 1953. Sin embargo, durante este periodo ocurrieron invasiones de tierras en el Valle Superior de Cochabamba y en las montañas del norte; además, el nuevo gobierno ayudó directamente a los campesinos. Emisarios del gobierno y líderes regionales visitaron la mayoría de las grandes propiedades, apresuraron la formación de uniones de campesinos y promovieron la reforma agraria.

Los líderes y miembros de los sindicatos obreros mineros y urbanos ayudaron al gobierno en esta tarea.

Después de la revolución, pero no antes de que ocurriera cierto número de invasiones de tierras, el gobierno formó una comisión que redactara un decreto de reforma agraria. Después de largas deliberaciones y marcadas diferencias de opinión entre algunos miembros, el Decreto de Reforma Agraria de 1953 surgió como resultado del trabajo de la Comisión y estableció un precedente al romper por completo

con el pasado.² En este proceso, el partido MNR creó el respaldo político de las masas del sector rural y se apoyó en ellas, cuando concedió a los campesinos y a sus líderes (en ciertas áreas clave) lo que ellos siempre habían deseado: acceso a la tierra y propiedad de la misma.

En mayo de 1952 el nuevo gobierno del MNR creó el Ministerio de Asuntos Campesinos. Este cambio no solamente reconoció los cambios sociopolíticos y económicos ya emprendidos en el sector rural, sino que también demostró la determinación del gobierno para apoyar y aumentar esos cambios.

La promesa de una reforma agraria, en combinación con las invasiones de tierra y la entrega de armas a los campesinos, fue acompañada por un movimiento nacional de sindicalismo campesino que se extendió con rapidez. A través de estos sindicatos campesinos —a niveles de comunidad, provincia, departamento y nacional— el sector rural dejó oír su voz. Los intereses de los campesinos también estaban representados por: 1. El Ministerio de Asuntos Campesinos; que representa a los campesinos ante el Ejecutivo (a veces el ministro ha sido un líder campesino nacional o un miembro de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos Bolivianos (CNTCB); 2. representantes de los campesinos como miembros de las cámaras legislativas; 3. el representante de la CNTCB en el Servicio Nacional de la Reforma Agraria, que entre otras funciones tiene la facultad de expropiar y distribuir tierras y 4. la Organización de Sindicatos Campesinos, que se relaciona directamente con el nivel de la comunidad rural.

² La Comisión que redactaría la Ley de Reforma Agraria boliviana inició sus trabajos en abril de 1953, un año después de la revolución nacional. Estaba compuesta por numerosos subcomités, tales como los de Historia, Economía y Finanzas, Recursos Hidráulicos, Educación y Economía Política, cuyos miembros provenían de la mayoría de los ministerios de sectores importantes de la sociedad como el campesinado, la sociedad rural (terratenientes) y las universidades. En general, los miembros fueron seleccionados con base en sus especialidades y sus diversas opiniones políticas.

De acuerdo con un miembro del subcomité de Economía y Finanzas, el problema básico era el de tiempo. El gobierno revolucionario se había comprometido en la reforma agraria y prometido a los campesinos una ley de reforma agraria para el 2 de agosto de 1953, el día del indígena. La tarea era más difícil, no solamente por la falta de tiempo sino también por la falta de estadísticas importantes y el poco conocimiento del territorio nacional.

Se dice que el deseo de la mayoría de los miembros de la Comisión era crear una ley boliviana, que no fuese una copia de la de China, Rusia o México. Los miembros serían nombrados por el nuevo gobierno revolucionario y ellos serían los responsables de ello. Por esta razón, no tuvieron desacuerdos mayores con respecto a la política general. La Comisión también se mantenía en estrecho contacto con el nuevo presidente, Paz Estenssoro. Parece que la particular personalidad de este dirigente tendía a minimizar las discordias dentro de la Comisión. La Comisión visitaba el palacio presidencial cada miércoles y cambiaba opiniones con el presidente; durante estos periodos el gabinete mostraba un frente unido en

El Servicio Nacional de la Reforma Agraria fue creado como una unidad autónoma directamente responsable ante el presidente de Bolivia. Tiene el poder para interpretar e implementar la ley de reforma agraria. El Servicio tiene una posición en el gobierno, la cual equivale a la del Ministerio de Agricultura o el Ministerio de Asuntos Campesinos. El Servicio tiene tres divisiones: la ejecutiva (presidencia), la legislativa (asesoría general o consejeros legales) y la judicial (dividida en tres cortes: Sala primera, sala segunda y sala plena). Además de la oficina nacional en La Paz, hay oficinas departamentales, cada una de las cuales tiene un equipo de jueces y topógrafos. Además, hay oficinas en las capitales de provincia.

También se asignaron al Servicio las siguientes áreas de trabajo: a) Integración y planeamiento nacional relativos a asuntos agrarios y campesinos; b) desarrollo de cooperativas y sistemas de crédito agrícola; c) organización de proyectos de colonización; d) asistencia técnica para garantizar la utilización racional de los suelos y la posible mecanización del sector agrario [12, pág. 22].

Sin embargo, en la práctica el Servicio únicamente conservó sus funciones legales. Todas las demás funciones complementarias del Servicio —extensión, colonización, rescate de tierras, conservación de los recursos naturales, desarrollo de la comunidad y planeamiento económico— fueron divididas entre diversas agencias. Esas agencias tienen sus propias políticas y llevan a cabo programas independientes con poca o ninguna coordinación entre ellas, y sin relación directa a la expropiación o titulación de tierras que hace el Servicio. No hay una política agraria nacional, ni algún mecanismo activo que coordinara las diversas funciones y servicios complementarios [12].

Las funciones legales del Servicio son la iniciación de los decretos de expropiación, la distribución de la tierra a familias campesinas y la implementación de los aspectos legales de la distribución de títulos de propiedad a todos los propietarios. Aunque el Servicio tiene poderes legales para iniciar juicios independientes, en la práctica funciona como un sistema de cortes agrarias, ante las cuales se llevan todos los casos relativos a conflictos de la tierra. La mayoría de los juicios

apoyo del señor presidente. Tal vez el factor más importante de esta armonía relativa, a pesar de las variadas opiniones y antecedentes de los miembros, era que la revolución, en sí, ya era una realidad; era respaldada por el nuevo presidente, quien innegablemente poseía el apoyo nacional de los sectores minero y campesino. Aún los miembros más conservadores de la Comisión encontraban difícil presentar oposición.

Para redactar la Ley de Reforma Agraria boliviana, se analizaron muchas leyes extranjeras en las experiencias del ejido mexicano. Sin embargo, la personalidad e ideas de Paz Estenssoro fueron de importancia estratégica.

se inician ante un juez agrario, con una revisión judicial ejercida por la sala plena en funciones de suprema corte en todos los asuntos. El Servicio tiene jurisdicción sobre todas las tierras rurales de Bolivia, inclusive sobre aquellas de dominio público.

Objetivos del programa

El objetivo básico de la ley de reforma agraria fue transformar el sistema feudal de tenencia de la tierra mediante la promoción de reparto más equitativo de la tierra, mediante la elevación de la productividad y el esfuerzo por integrar la población rural a la economía y sociedad nacionales.

Más específicamente, tendería a:

- a) Dar a los campesinos que tuvieran poca o ninguna tierra, parcelas adecuadas para que trabajaran la tierra; expropiar las tierras mal explotadas, las posesiones demasiado extensas (latifundios) y aquellas tierras que no fueran trabajadas personalmente por el propietario.
- b) Restaurar los feudos libres originales de las comunidades en todas las tierras usurpadas desde 1900.
- c) Cambiar el sistema predominante de relaciones de trabajo.
- d) Estimular la producción y comercialización de los productos agrícolas.
- e) Proteger los recursos naturales de la nación.
- f) Estimular la emigración de las montañas densamente pobladas hacia las regiones poco pobladas.

La ley no hacía declaraciones específicas de objetivos distintos a los mencionados anteriormente, ni cuantificaba específicamente otros aspectos.

Implementación y cumplimiento

La implementación de la ley tuvo un lento principio a causa de la confusión existente en la Bolivia posrevolucionaria; además, se atrasó por el tiempo invertido en organizar el Servicio Nacional de la Reforma Agraria, el reclutamiento del personal (topógrafos, abogados, etcétera) y convocar a los campesinos para que presentaran sus casos para la expropiación de las tierras que trabajaban. A pesar de las demoras, ningún otro país de la América Latina ha expropiado y redistribuido tierras y otorgado títulos de propiedad a familias campesinas en una escala similar.

Aproximadamente, de 15,332 casos de expropiación iniciados desde 1953, 7,322 han concluido hasta la fecha. Cada expropiación puede afectar desde unas pocas hasta un centenar de familias campesinas, a veces una cantidad mayor. Los 8,000 casos aún pendientes (1957) in-

cluyen a unas 165,000 familias y cerca de 5.3 millones de hectáreas. Muchos de estos casos se iniciaron hace ocho, nueve o diez años. Aunque las familias campesinas están en posesión de la tierra, permanecen en posición precaria, porque sus derechos legales aún no están claramente definidos [12].

Muchas propiedades todavía no han sido afectadas por ningún proceso de reforma. Al usar la única información disponible, el censo de 1950 (y sin contar los feudos libres de las comunidades que están sujetos a un proceso diferente), se llega a la cifra de aproximadamente 67,276 propiedades que quedan por ser procesadas por el Servicio. Es importante señalar que estas cifras cubren todas las propiedades rurales bolivianas. De acuerdo con la ley de la reforma, todos los documentos de las propiedades rurales deben ser procesados por el Servicio Nacional de la Reforma Agraria para determinar si la propiedad está sujeta o no a expropiación parcial o total o, en el caso contrario, al reconocimiento legal del derecho de propiedad y el otorgamiento de un nuevo título [12, pág. 3]. La mayoría de las propiedades que no han sido afectadas por la Ley de Reforma Agraria de 1953 son parcelas pequeñas trabajadas por sus mismos propietarios o propiedades mayores en las tierras bajas del trópico donde las relaciones de tenencia y los problemas de la tierra son completamente diferentes a los problemas de las regiones pobladas desde hace mucho tiempo; en ninguno de ambos casos es probable que se lleven a cabo expropiaciones [12].

El máximo tamaño legal de las propiedades fue señalado por la ley de reforma agraria y se determinó de acuerdo con las categorías señaladas en cuanto a la localización geográfica y tipo de explotación. Por ejemplo, la extensión máxima para una propiedad en las playas del lago Titicaca es solamente de diez hectáreas, mientras que en la región subtropical de Santa Cruz es de cincuenta hectáreas. La tierra excedente en dichas propiedades está sujeta a expropiación y redistribución.

En la mayoría de los casos, los nuevos propietarios (*dotados*) son familias de ex colonos que trabajaban en la antigua hacienda o parientes de estas familias. Sin embargo, en muchos casos la lista final de dotados es mayor que el número de ex colonos. Este incremento es debido a algún abuso en la aplicación de la ley; algunos que no fueron colonos de esas tierras adquieren una parcela propia. En algunos casos, la parcela era una recompensa política; además, algunos campesinos de las montañas también fueron a las áreas subtropicales más fértiles y menos pobladas como Yungas y pudieron colocar sus nombres en las listas de dotados. Además, los hijos de los colonos, aunque pudieron haber desempeñado algún trabajo en las viejas haciendas, en muchas

ocasiones no figuraban como colonos con usufructo de parcelas, pero cuando sobrevino la reforma también tuvieron derecho a recibir tierras.

La redistribución real, con todos sus abusos y retruécanos legales, fue muy complicada y variaba de región a región. Su principal objetivo era político y muchas veces estaba determinada en las capitales provinciales y departamentales y no en La Paz y los tribunales de la reforma. El proceso de redistribución en su contexto político será discutido posteriormente.

La tabla I muestra las cantidades de tierra distribuidas en Bolivia desde la reforma y el número de familias que han recibido títulos de propiedad. En 1969 los títulos de tierra se habían entregado a aproximadamente el 40 por ciento de aquellos con derecho a recibirlo. Sin embargo, el gobierno boliviano implementa ahora un programa para completar todas las titulaciones para 1975.

TABLA I
Tierra expropiada y área y títulos distribuidos en Bolivia,
1953—1969

Número total de propiedades expropiadas	11,971	
Número total de títulos distribuidos	434,893	
A) Títulos individuales	228,201	
B) Títulos colectivos	206,692	
Jefes de familia receptores de títulos	266,066	
Total de tierra expropiada	12,037,722	(hectáreas)
Total de tierra distribuida	11,671,874	(hectáreas)
A) Tierras cultivables incluidas en títulos individuales	3,039,911	(hectáreas)
B) Tierra incluida en títulos colectivos		
1. Tierra cultivable	1,180,345	(hectáreas)
2. Tierra de pastos	4,719,115	(hectáreas)
3. Tierra incultivable	699,216	(hectáreas)
4. Tierra para escuelas	6,720	(hectáreas)
5. Áreas deportivas	610	(hectáreas)
6. Tierra en cooperativas	55,781	(hectáreas)
7. Áreas de colonización	29,130	(hectáreas)
8. Áreas urbanas	9,849	(hectáreas)
9. Tierras regresadas al estado	365,848	(hectáreas)

Fuente: Consejo Nacional de Reforma Agraria, La Paz, datos inéditos.

La reforma cambió abruptamente las relaciones de tenencia entre los terratenientes y las familias de colonos. Aún antes de que se iniciaran los procedimientos de expropiación, todos los campesinos virtualmente se convirtieron *de facto* en propietarios de las parcelas que usufructuaban y ya no proporcionaron a los estancieros trabajo agrícola o doméstico sin remuneración; la cancelación de estas obligaciones fue una de las provisiones de la ley de reforma agraria. Sin embargo, aún en algunas de las zonas más politizadas, los campesinos continuaron trabajando para sus ex patrones a cambio de un salario. En cierto modo, parece que esto contradice la idea de una "revolución" en las áreas rurales, pero no resulta tan incongruente cuando se recuerda que aun hasta el ministro de Asuntos Campesinos imploraba en 1953 a los campesinos que atenuaran la reforma y trabajaran, como peones asalariados, para los terratenientes. El ministerio también trataba de que los sindicatos campesinos se responsabilizaran de conservar cultivadas las haciendas y de vender los productos. Este fue un intento de reducir al mínimo los efectos de la reforma agraria sobre los niveles de producción y la cantidad de los mismos que llega a los centros de consumo. Esta paradójica situación —continuar trabajando para el hacendado en medio de la agitación política en el campo, mientras que muchos terratenientes y administradores de las haciendas buscaban refugio en pueblos y ciudades— continuó en muchas áreas hasta 1957-1958.

La colonización de tierras vírgenes en las tierras bajas también fue una parte integral del programa boliviano de reforma agraria. Estas ideas no eran nuevas; en diferentes épocas, antes y después de la reforma agraria, la colonización se consideró como la panacea para los males de la Bolivia rural. Actualmente, la colonización completó la reforma que en gran escala había llevado a cabo en las montañas y valles tradicionales. Con la ayuda del programa del Punto Cuarto, se han abierto caminos en las zonas de Caranavi-Alto Beni y Choquechaca, cercanas a La Paz. Dichos caminos fueron prolongados tierra adentro más tarde. Allí, se establecieron colonias tanto planeadas como espontáneas. La mayoría fueron integradas por campesinos de los feudos libres de comunidades densamente pobladas. Muchos ex colonos de la cercana Yungas aprovecharon su proximidad a las nuevas tierras y se instalaron en ellas. También se construyeron o mejoraron otros caminos para abrir áreas adicionales al poblamiento.

Durante la década 1962-1971, el objetivo del gobierno fue instalar a 100,000 familias campesinas en las áreas de colonización. Hasta 1970 solamente unas 30,000 familias se habían instalado realmente en estas áreas, cuya mayoría eran pobladores espontáneos. Este número limitado

de familias reinstaladas indica que los programas de colonización han sido incapaces de absorber el aumento de la población rural; por lo tanto, el número absoluto de familias campesinas en las áreas tradicionales de las montañas y valles ha aumentado muchísimo e indudablemente desde la reforma agraria.

Como ya se dijo, el gobierno revolucionario tiene muy poca información de base para llevar a cabo una reforma agraria bien planeada. Había una necesidad política de satisfacer las demandas de los campesinos; cada mes la Comisión de Reforma Agraria contemplaba más invasiones de tierras y más distribuciones *de facto* de la tierra entre los campesinos.

Inmediatamente después del mes de abril de 1952, el Ministerio de Agricultura pidió a sus agrónomos que desarrollaran algún criterio racional para establecer el tamaño de las parcelas. Lo hicieron para toda Bolivia y se llegó a buenas conclusiones teóricas con respecto al tamaño ideal de la parcela para una familia campesina de cinco personas de acuerdo con la región geográfica. En la práctica, este criterio no siempre se pudo seguir ya que a menudo la hacienda no contenía la tierra suficiente como para acomodar a todos sus trabajadores con parcelas del tamaño ideal. El único recurso del Servicio Nacional de Reforma Agraria era dividir las tierras existentes entre todos los pretendientes "con derechos" y reconocer las distribuciones *de facto* que ya habían tenido lugar en todas partes. No era física o políticamente posible satisfacer el criterio legal en cuanto al tamaño mínimo previamente establecido para las parcelas en cada área geográfica. Además, económicamente era imposible reinstalar a muchas familias en tierras en otras partes, tal como lo demuestran las experiencias con la colonización.

Aunque el Servicio disponía del talento y adiestramiento de algunos elementos ex militares que había empleado, no podía capacitarlos con la rapidez necesaria. En las provincias más distantes, eran comunes los errores provocados por una instrucción inadecuada y por el abuso de cohechos monetarios o políticos; muchos de los problemas actuales se originaron en ese periodo inicial. En algunas áreas, los problemas que surgieron entre la distribución de tierras *de facto* y *de jure*, continuaron en su punto crítico. Por ejemplo, un campesino podía trabajar una parcela de treinta hectáreas, pero su título solamente amparaba quince hectáreas; otros miembros de la comunidad insistían en que él había invadido tierras comunales de pastoreo y pedían que dejara la mitad de sus tierras. Este problema, donde los títulos de propiedad de los campesinos muestran más o menos hectáreas de tierra que la cantidad realmente recibida o titulada bajo la ley, es común en Bolivia.

En esas circunstancias, los campesinos sostienen continuas disputas con sus vecinos [2].

Aspectos financieros

La ley de reforma agraria estipulaba que se pagaría por las tierras expropiadas el equivalente a cinco veces los valores declarados por los propietarios para pago de impuestos prediales en 1950. Esto sería pagadero en bonos a veinticinco años. A pesar de esta provisión, no se ha pagado ninguna compensación oficial, ni se han emitido bonos agrarios. Por otra parte, los ex terratenientes tampoco han presionado al gobierno para exigir el cumplimiento de esta promesa, posiblemente porque las compensaciones serían computadas con base en las pasadas declaraciones prediales sobre el valor de las propiedades. Dado que no se previó el modo de ajustar el valor de los bonos para proteger a los terratenientes contra la inflación, esta base reducida junto con la inflación de 1952-1956 difícilmente sería una compensación que valiera la pena.

Los campesinos que reciben tierras bajo la Ley de Reforma Agraria no están obligados a asumir una parte de los costos para compensar a los antiguos propietarios, ya que el gobierno nunca actuó en ese asunto. Sin embargo, haciendo caso omiso de los canales oficiales, algunos campesinos pagaron a los terratenientes por las tierras adquiridas; tales pagos, por otra parte, no fueron generales. Por el momento, los asuntos de compensación a los terratenientes y los pagos de los campesinos por las tierras son relativamente poco importantes.

En el periodo 1953-1968, los campesinos usualmente asumían los costos directos de la expropiación y los trabajos topográficos. Enviaban representantes a las capitales de provincia o departamentales para iniciar los procedimientos de expropiación, presentar sus casos con los abogados y llevar los jueces agrarios y topógrafos a la propiedad. En la mayoría de los casos esto representaba gastos muy grandes, particularmente cuando el terrateniente refutaba el caso y provocaba una complicada batalla legal. Dadas las circunstancias en Bolivia —malos caminos y comunicaciones, empleados públicos mal pagados, etcétera—, se necesitaban los esfuerzos constantes de la organización de sindicatos campesinos para respaldar el procedimiento desde el nivel de la comunidad rural. Si cada miembro del sindicato no hubiera contribuido con su tiempo, productos y dinero en efectivo, la reforma agraria de Bolivia no hubiera alcanzado los logros que realmente ha obtenido.

El presupuesto del Servicio Nacional de la Reforma Agraria es uno de los más bajos entre las agencias públicas del gobierno boliviano,

ya que sólo representa el 0.6 por ciento del presupuesto nacional. De 1960 a 1966 el presupuesto aprobado para el Servicio fue aproximadamente de 215,000 dólares anuales (desde un mínimo de 150,048 dólares en 1960, hasta un máximo de 323,581 dólares en 1965, para sumar un total de 1,501,262 en este periodo de siete años). Sin embargo, los fondos recibidos en realidad durante este periodo solamente fueron de 1,335,041 dólares, una reducción de 166,221 dólares del total asignado [12]. Como de costumbre, cuando los fondos recibidos son menores que los totales presupuestados, los gastos de operación sufren más, puesto que no se pueden disminuir fácilmente los salarios ni reducir los niveles de personal. Para el mismo periodo 1960-1966 el Instituto de Colonización recibió un financiamiento equivalente a unas cuatro veces más que el Servicio. Es irónico que una agencia cuyos deberes eran similares a los del Servicio lograra mayores ventajas en la distribución del gasto público. Tal vez en parte se debe a la influencia de las agencias internacionales que prestan grandes sumas para apoyar la colonización, lo cual motiva en consecuencia que los gobiernos nacionales apoyen los mismos programas.

Medidas suplementarias

Hemos bosquejado algunas de las medidas institucionales específicas llevadas a cabo por el gobierno revolucionario boliviano para incorporar el sector campesino al estado y economía de la nación. El área principal, a la que se le había dedicado muy poca atención, era la creación de nuevos servicios y arreglos de abastos para que los campesinos pudieran explotar sus tierras con mayor eficiencia, por ejemplo: servicios de extensión y crédito, provisión de fertilizantes, pesticidas y semillas mejoradas y la organización de instalaciones de riego y transporte. Además, también se necesitaban políticas de estabilización y arreglos institucionales para colocar y vender los excedentes de producción.

La adecuada provisión gubernamental de estas medidas suplementarias durante el periodo de reforma agraria más rápida, 1953-1956, pudo haber sido difícil, si no imposible. En primer lugar, porque había una gran escasez de recursos y especialmente de divisas extranjeras después de la baja de los precios de los metales, cuando terminó la guerra de Corea. El gobierno hubiera podido financiar esas medidas suplementarias solamente si hubiera emitido una cantidad mayor de papel moneda que la que emitió durante el periodo inflacionista (1952-1956).

En segundo lugar, porque en el sector rural las condiciones eran generalmente caóticas y en algunas áreas tan explosivas que casi era

imposible establecer nuevos servicios y hacerlos ampliamente accesibles a los campesinos. Se debe recordar que los campesinos estaban armados y organizados en milicias rurales en algunas áreas políticas clave. En esas áreas, el objetivo político inmediato era defender los derechos recién ganados; en ese entonces, la mayor eficiencia en la explotación de la tierra era un asunto secundario.

En tercer lugar, porque los pocos servicios agrícolas que se podrían haber obtenido eran ineficaces en esas condiciones rurales. Muchos tenían ir a las áreas rurales y las personas, técnicamente calificadas, con frecuencia abandonaban el campo.

Después de 1953 se organizaron algunas cooperativas, pero generalmente no tuvieron éxito. El nivel de educación, dedicación e instrucción de los miembros y dirigentes era demasiado bajo. Sin embargo, había áreas donde los campesinos habían iniciado programas propios, al actuar a través de sus uniones campesinas y sin aguardar la ayuda del gobierno o los servicios institucionales. Los principales tipos de acción local de las comunidades rurales fueron la construcción de escuelas de comunidad y habilitación de su personal, construcción y mantenimiento de caminos para la comunidad y pequeñas instalaciones de riego, reparto de derechos de las aguas de riego y la resolución de disputas originadas por los usos de tierras y aguas.

Mobilización del campesinado

En el periodo inmediatamente posterior a la revolución de 1952, el papel básico de la organización sindical campesina boliviana tuvo carácter político. El MNR fue capaz de ejercer cierto grado de control sobre el proceso sociopolítico del cambio en el sector rural, mediante la adopción de una política de reforma agraria en combinación con la creación de células del partido a nivel local.

A estas células se les encomendó la tarea de controlar cualquier sindicato campesino que no deseara seguir la línea de partido del MNR [5, págs. 54-55].

Hubo una organización rural adicional de carácter estrictamente militar: los regimientos campesinos. Éstos fueron creados inicialmente como un sustituto de origen campesino del viejo ejército nacional que había sido disuelto. Los mayores y más leales regimientos, en los departamentos de Cochabamba y La Paz, constituyeron la fuerza armada que Paz Estenssoro usó para asegurar el control sobre otros sectores (centros urbanos y mineros) y los partidos políticos. Amenazando con invadir las ciudades de La Paz y Cochabamba, y por medio de represalias políticas y económicas en contra de aquellos que no se unían al partido

del MNR o que por lo menos rehusaban cortar viejos nexos políticos; el gobierno del MNR aseguró su propio continuismo. Los partidos políticos opositoristas quedaron privados de fuerza, pero no lo estuvieron sino hasta después de que fracasaron dos intentos de derrocar al gobierno del MNR.

Los sindicatos campesinos proporcionaron una importante organización a las comunidades rurales que, sin el terrateniente o administrador residente en la granja, hubieran quedado carentes de organización. Estos sindicatos locales también empezaron a procesar los documentos necesarios para la expropiación de las propiedades. A principios del proceso de la reforma, los sindicatos campesinos fueron instituidos como representantes legales de la comunidad en sus tratos con el gobierno, hacendados y personas ajenas a la comunidad. De hecho, y particularmente en las propiedades expropiadas, el sindicato campesino todavía es la única organización local en la comunidad en la que participan frecuentemente la mayoría de los miembros de la comunidades o por lo menos las cabezas de familia.

Las políticas de implementación

Una gran parte del estudio precedente tocó ya el tema de la implementación de la revolución de 1952 y la reforma agraria de 1953. La influencia de la revolución varió en las diversas áreas geográficas, a causa de la distancia de los centros políticos, malos caminos, malas comunicaciones y patrones de uso y tenencia de la tierra. Una mayoría de la formación de sindicatos campesinos y del mismo proceso de la reforma agraria fue determinada por esos factores después de la revolución, pero antes de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria. Por ejemplo, Otavi, en Potosí, fue un punto focal puesto que era el centro de una región de grandes latifundios trigueros que potencialmente eran expropiables; además, era el centro de un levantamiento preVillarreal. Los organizadores que visitaron la región en septiembre de 1952 fueron enviados por el gobierno del MNR —a través del Ministerio de Asuntos Campesinos— para formar sindicatos rurales. Llegaron a Otavi por la ruta de acceso más fácil desde Potosí, a su paso formaron sindicatos y alentaron a los campesinos para que continuaran trabajando la tierra, porque pronto llegaría la reforma. Al cabo de un año, los grupos organizadores estaban a 900 kilómetros al sur de La Paz, en Chuquisaca. Otras áreas, más aisladas, como Potosí fueron dejadas de lado, así como las Pampas de Lequesana.

La implementación requería un cuadro de trabajadores experimentados y dedicados. Muchos organizadores de sindicatos campesinos eran

mineros con experiencia en actividades sindicales. También hubo una necesidad inmediata de habilidades administrativas y prácticamente las únicas personas con experiencia semejante eran los mestizos y la élite que había desempeñado puestos en la administración departamental y provincial. Estas personas ejercían una influencia relativamente conservadora en el proceso de la implementación de la reforma agraria, especialmente en las capitales de los departamentos más aislados. De esta manera, en algunas regiones los terratenientes pudieron hacer que los campesinos siguieran trabajando en las haciendas por un salario y lograr que la mayoría de las propiedades fueran declaradas como de tamaño mediano, clasificación que evitaba que fueran expropiadas del todo.

A excepción del Valle Superior de Cochabamba y otras pocas áreas, prácticamente no hubo líderes campesinos prerrevolucionarios que respondieran de inmediato a las noticias de la revolución en abril de 1952. Esto no quiere decir que no existieran esos líderes. La mayoría de ellos simplemente adoptaron una actitud de espera, porque la consideraban políticamente prudente. Aun los pocos rebeldes de Otavi (líderes de una insurrección prerreforma) admiten que temieron la continuación de las represalias por parte de los terratenientes y del nuevo gobierno y por lo tanto no se arriesgaron de inmediato a abrazar la causa de la revolución. Esperaron a ver si fracasaba. Cuando llegaron los organizadores este riesgo parecía mínimo y los campesinos se unieron al sindicato porque todas las haciendas se estaban organizando al mismo tiempo.

En Potosí, los organizadores combinaron las haciendas en sindicatos únicos, tal vez para dar a los campesinos cierta seguridad de que no estaban solos. En Yungas —particularmente en Coroico— se dijo a los representantes de cada hacienda que sus haciendas pronto serían organizadas individualmente. En ambas regiones característica y aparentemente prevaleció entre los organizadores cierta moderación. En Yungas pidieron a los “más ancianos y respetados” miembros de las comunidades que fueran los líderes de los sindicatos; tanto en Potosí como en Yungas pidieron a los campesinos que siguieran trabajando para los terratenientes porque pronto vendría la reforma. Aún en la politizada área de Ucareña (Cochabamba), donde se habían registrado invasiones de tierra por los campesinos, el gobierno trató débilmente de conservar el orden. Comprensiblemente, las áreas fronterizas y aquellas de difícil acceso y comunicación fueron menos afectadas por esa primera organización de sindicatos así como por la reforma subsecuente.

EFFECTOS DE LA REFORMA AGRARIA

Estructura de la tenencia de la tierra

En la estructura actual de la propiedad de la tierra en Bolivia, la masa de campesinos trabaja sus propias tierras como propietarios-operadores individuales. Esto es cierto tanto para ex colonos como para quienes recibieron tierras de las haciendas y para los miembros de los feudos libres de las comunidades.

El número de campesinos sin acceso a la tierra (o de quienes no tienen probabilidad de heredarla de sus padres) es insignificante en relación con el número total de campesinos en Bolivia. Sin embargo, la diferencia entre las cantidades mínimas y máximas de tierra recibidas por los campesinos dentro de un área dada (donde la calidad de la tierra es comparable) es impresionante. Esta situación tiene lugar a causa de que el acceso diferencial a la tierra, basado en obligaciones de trabajo, era algo común antes de la revolución de 1952. La ley de reforma agraria, así como el Servicio Nacional de Reforma Agraria, distribuyeron tierras a los campesinos y para hacerlo se basaron en las diferencias acostumbradas antes de la reforma.

A pesar de la condición de propietarios-trabajadores individuales de la mayoría de los campesinos, en las áreas de presión demográfica —especialmente los valles y montañas del norte— ciertos grupos lograron obtener tierras por medios principalmente costumbristas. Por ejemplo, es bastante común que una comunidad campesina subdivida las tierras (usualmente las tierras de pastoreo) que la comunidad comparte y proporcione por lo menos una parcela muy pequeña a las familias recién creadas. Si una comunidad no dispone de tierras que puedan ser subdivididas, entonces la nueva familia reside con los padres y trabaja la parcela familiar complementa sus ingresos, si es posible, por medio de empleo temporal fuera de la granja, ya sea en la ciudad o otras áreas agrícolas. Eventualmente, esto puede hacer que algunos de estos campesinos jóvenes emigren a las ciudades o las áreas de colonización. Sin embargo, una familia campesina sin acceso suficiente a la tierra, usualmente llegará a algún tipo de arreglo con otras familias campesinas en misma comunidad o en otra vecindad; es decir, que los campesinos aún dependen de los arreglos costumbristas tradicionales. De esta manera, la estructura actual de la propiedad de la tierra y del sistema de tenencia es una combinación del sistema legalmente prescrito y sancionado de propiedad basado en la ley de reforma agraria y de las costumbres tradicionales del pueblo.

Producción y productividad agrícola

La economía agrícola anterior a la reforma boliviana tenía sectores de terratenientes y campesinos bastante distintos. El primero estaba orientado principalmente hacia el mercado y el segundo hacia la subsistencia. Para satisfacer las necesidades del consumo familiar, el sector campesino estaba más diversificado en su producción. En comparación, con frecuencia los terratenientes se especializaban en la producción de un solo producto (coca, trigo, café, carne) para el mercado. Al mismo tiempo, algunos productos se importaban en grandes cantidades; las políticas de precios y el sistema de tenencia de la tierra prevaleciente ofrecía poco incentivo para que los agricultores aumentaran la producción al mejorar sus técnicas agrícolas. Una distribución desigual de la población rural agravaba esta situación.

Después de 1952, sería erróneo, dentro del contexto de la situación revolucionaria, atribuir la baja de la producción agrícola a la reforma agraria en sí; o sea, a la subdivisión de las grandes granjas. La revolución popular llevó al sufragio universal, a la expropiación de los tres mayores consorcios mineros, a la creación de uniones campesinas y milicias armadas en el campo y a una ley de reforma agraria que ciertamente tuvo consecuencias inmediatas en el sistema agrícola y posiblemente sobre el nivel de producción agrícola, especialmente sobre las cantidades de productos entregados a los centros urbanos. La alteración de las relaciones de tenencia de la tierra requería la organización de sindicatos campesinos que limitarían el poder de los terratenientes y sus esfuerzos contrarrevolucionarios; los efectos temporales sobre la producción agrícola o sobre el movimiento de los productos agrícolas a las ciudades fueron importantes aunque secundarios. Esto fue una parte del precio que se tenía que pagar por la posibilidad de crear un nuevo sistema agrícola y un nuevo gobierno basado en el pueblo.

Un estudio de cincuenta y una granjas en las montañas del norte mostró que diecisiete eran ociosas, principalmente a causa de la situación política creada por la revolución. Ya no se trabajaron las tierras de los propietarios de esas haciendas durante distintos periodos de tiempo a partir de 1952 y 1953. Cuatro de esas haciendas estuvieron ociosas durante dos años, cinco durante tres años, cuatro durante cuatro años, dos durante cinco años, una durante siete años y una durante catorce años. Se perdieron un total de setenta años de producción. Durante los periodos en que estuvieron ociosas no ocurrieron subdivisiones de tierras en esas haciendas; la disminución de su producción agrícola no fue, por lo tanto, el resultado de la subdivisión en pequeñas parcelas campesinas.

Se han citado muchas razones contradictorias para explicar por qué se dejaron ociosas estas tierras. En el caso en que la tierra no se trabajó durante catorce años, el terrateniente, de acuerdo con la gente entrevistada, era particularmente abusivo y todavía pretendía que los campesinos trabajaran las tierras restantes para él bajo el sistema anterior a la reforma. En otros casos, los campesinos informaban que los dirigentes de los sindicatos locales o regionales les prohibieron trabajar las tierras de los hacendados, ya fuera porque éstos habían sido muy abusivos o porque los líderes campesinos trataban de asegurarse de que no retornarían los antiguos propietarios. En algunos casos, los campesinos no trabajaban las tierras "por órdenes de La Paz", sin especificar la fuente de tales órdenes. Los campesinos también aguardaban a ver el alcance de la expropiación; o sea, aguardaban pronunciamientos oficiales del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Parece que estas razones y acciones contradicen lo ocurrido en otras haciendas inmediatamente después de la reforma agraria, así como la política del Ministerio de Asuntos Campesinos, como se verá después. Parece que la confusión en las filas de los sindicatos campesinos, por una parte, y la renuencia de los campesinos a apropiarse de lo que les parecía que no era legalmente suyo, por la otra, dieron como resultado que esas tierras permanecieran ociosas.

De las cincuenta y un granjas estudiadas, la producción continuó sin interrupción en treinta y cuatro de ellas. En dos de éstas, los propietarios originales poseían grandes áreas de tierras de pastoreo. Las únicas áreas cultivables eran parcelas trabajadas para el beneficio propio de las familias campesinas que las ocupaban. En estos dos casos, los campesinos simplemente cultivaban la parcela para su propio uso y cultivaban las mismas cosechas, como antes, sin dejar tierras ociosas. En un tercer caso, el gobierno restauró de inmediato las tierras de los campesinos que se les habían arrebatado unos cuantos años antes. Aquí tampoco hubo efectos apreciables en la producción.

En siete de las treinta y cuatro granjas, las relaciones de trabajo fueron ajustadas muy rápidamente, de acuerdo con las directivas del Ministerio de Asuntos Campesinos. En esas granjas, como en los casos anteriores, las tierras nunca quedaron ociosas. En cambio, los terratenientes acordaron compartir la mitad de los productos agrícolas de sus tierras con los campesinos, mientras que la otra mitad se entregaría a los propietarios en La Paz, como prescribía un decreto promulgado por el Ministerio de Asuntos Campesinos. Si los campesinos no hubieran vendido toda la parte que les correspondía, esto se hubiera podido reflejar en las estadísticas posteriores de ventas y se hubiera interpretado como una disminución de la producción agrícola. Esos convenios

de aparcería duraron solamente dos años en dos de las haciendas y tres en las otras cinco. En dos casos, los campesinos dieron por terminados los convenios, alegando que no tenían la necesaria supervisión para trabajar las tierras del terrateniente como una unidad y que por lo tanto preferían trabajarlas individualmente; en tres casos, las tierras fueron declaradas latifundios y los campesinos asumieron plenos derechos sobre todas las tierras. Estas tierras se dividieron entre las familias campesinas después de 1955 o 1956 para ser trabajadas individualmente.

En 1953 y en ocho de las treinta y cuatro granjas, donde la producción no se interrumpió, las tierras se subdividieron (no siempre en partes iguales) entre las familias campesinas; en ese caso, los sindicatos campesinos jugaron un papel importante en la subdivisión. En este mismo caso, los líderes de los sindicatos pensaron que la revolución y lo que se hablaba acerca de la reforma agraria era el hecho consumado de que ahora los campesinos tenían derecho a todas las tierras. En este estudio, estos fueron los únicos casos en los que grandes haciendas fueron divididas inmediatamente después de la revolución.

En todos estos treinta y cuatro casos, las tierras fueron trabajadas continuamente desde 1952 hasta la fecha. En todas estas granjas, los campesinos informan que los mismos productos agrícolas eran cultivados y vendidos como antes de la revolución. En todos los casos, los campesinos igualmente informaron que conservaban una parte de los productos de las tierras de los terratenientes para su propio consumo y vendían el resto.

Es posible que se haya producido una disminución de la producción en todas estas treinta y cuatro granjas donde las tierras no quedaron ociosas. Por ejemplo, es probable que la familia campesina, que ya no estaba obligada a trabajar un periodo determinado de tiempo en las tierras de los propietarios, hubiera decidido trabajar menos horas. En los primeros años de la reforma, los campesinos pasaban mucho tiempo en las reuniones de los sindicatos de campesinos, tanto locales como regionales, tal vez a expensas de trabajar las tierras tan intensivamente como antes. Si los campesinos fueron incapaces o no tuvieron deseos de trabajar las tierras tan "eficientemente" o como una tarea de "trabajo intensivo" como lo hacían antes, ya fuera individualmente o como grupo, es posible que esto haya reducido la producción agrícola.

El uso de fertilizantes naturales en las tierras de los terratenientes probablemente también decayó. Este fue el caso particular de aquellas granjas donde el propietario había vendido algunos o todos sus animales antes de la reforma agraria. En otros casos, antes de la reforma los campesinos estaban obligados a trabajar en otras de las propiedades del terrateniente o eran "prestados" para trabajar con otro propietario.

Esto no ocurrió después de la reforma agraria; ciertamente, la escasez de mano de obra en algunas áreas no permitió la plena utilización en las tierras del latifundista. En las montañas del norte tales ajustes con probabilidad afectaron temporalmente la producción agrícola. Esto era de esperarse de una reforma agraria rápidamente emprendida y acompañada de cambios políticos mayores.

Hay evidencias de que el gobierno boliviano era consciente de estos efectos y trató de evitar una disminución de la producción agrícola y una interrupción en el flujo de los productos agrícolas hacia las ciudades. Los sindicatos campesinos e inspectores de La Paz recibieron el encargo de hacer cumplir el Decreto Supremo 03,375 del 30 de abril de 1953, que hacía a los sindicatos campesinos y a sus dirigentes específicamente responsables por la cosecha (de febrero a mayo) durante ese año y por la siembra y cosecha de las tierras en los años siguientes.³ En diecinueve de las treinta y cuatro granjas del estudio que no eran ociosas cuando ocurrió la reforma agraria, los campesinos entregaron la parte de la producción que correspondían al terrateniente (50 por ciento) al Ministerio de Asuntos Campesinos en La Paz, durante varios periodos posteriores al 30 de abril de 1953. El gobierno trataba de usar los sindicatos campesinos como un canal de comunicación para asegurarse de que no habrían tierras ociosas. Sin embargo, a causa de la situación política, seguramente era muy difícil hacer cumplir este decreto.

Asimismo, en ese momento los sindicatos campesinos no estaban organizados del mismo modo en todas las áreas.

Otro problema importante con el que se enfrentaban los campesinos era la venta de la mayor cantidad de productos agrícolas disponibles. Después de la revolución, solamente quedó una parte de la estructura del mercado de ventas; las ferias semanales, orientadas hacia la subsistencia y basadas en el intercambio de pequeñas cantidades de alimentos básicos agrícolas por otros artículos de consumo. Generalmente, los terratenientes no deseaban o no se les permitía regresar a sus propiedades con camiones que transportaran los productos agrícolas a las ciudades, tal como se hacía antes de 1952. Disminuyeron entonces las ventas al mayoreo en efectivo hechas directamente por los terratenientes en La Paz o a las minas. Cesaron de funcionar las tiendas de los propietarios y se redujeron considerablemente las principales

³ Es importante señalar que este decreto antecede por tres meses a la Ley de Reforma Agraria de agosto de 1953, lo que nuevamente demuestra que las granjas fueron abandonadas como resultado de la revolución. Además, el decreto es un amplio reconocimiento de la existencia de sindicatos campesinos antes de que se aprobara la ley de reforma agraria.

fuentes de abasto de alimentos básicos agrícolas a los mercados e intermediarios de La Paz.

Algunos intermediarios estaban acostumbrados a traer los productos de las ferias rurales, pero eran demasiado pocos como para hacerse cargo, de inmediato, de las funciones de transporte y venta que los terratenientes habían desempeñado previamente. Tampoco había suficientes vehículos disponibles para otras personas que no fueran los estancieros y que hubieran podido transportar los productos de las áreas rurales a La Paz. Los hacendados no estaban dispuestos a arriesgar sus camiones o sus vidas ante los líderes de los sindicatos regionales de campesinos.

Además, los campesinos se tenían que acostumbrar a negociar en las ferias, grandes cantidades de productos y en dinero en efectivo sobre una base regular. Había pocas ferias y se localizaban en lugares alejados. La única salida de venta disponible para los campesinos eran las ferias locales a nivel provincial y cantonal, y La Paz. Esto no era suficiente para el aumento del volumen de productos de que dispusieron.

Como resultado de la reforma agraria, todo el peso del transporte de los productos agrícolas a los mercados urbanos en cantidad suficiente recayó sobre los campesinos y los compradores de las áreas rurales y de la ciudad. No pudieron satisfacer las necesidades con la rapidez necesaria para impedir la ruptura del flujo de productos a la ciudad. Por supuesto, se hicieron esfuerzos para vencer estos problemas. Los campesinos venían a la ciudad con mayor frecuencia que antes; particularmente, aquellos que tenían medios de transporte o fondos cooperativos para comprar los productos en el campo a los agricultores, no solamente en las ferias tradicionales, sino también a la orilla del camino adonde los campesinos llevaban sus productos para venderlos. Este ajuste al nuevo sistema de ventas, basado en las ventas de los campesinos y no en las de los terratenientes, fue uno de los cambios más importantes del periodo posterior a la reforma y una de las principales razones por las que el mercado de productos agrícolas de La Paz disminuyó entre los primeros tres a cinco años siguientes a la revolución de 1952.

Es un error de apreciación, y sin embargo muy extendido, el hecho de que la disminución de la producción agrícola fue un resultado de la redistribución de la tierra. En realidad, esa disminución no se manifiesta en los índices de producción de Bolivia [6, págs. 10-11]. Esta asociación que suele hacerse entre la reforma agraria y una disminución de la producción, se puede atribuir posiblemente a tres factores. Primero: Algunas granjas estuvieron ociosas y algunas tierras se aprovecharon poco a causa de la situación política posterior a 1952

y a los ajustes que tuvieron que hacer los campesinos. Segundo: Los productos escaseaban en los centros urbanos, y tercero: En 1956 Bolivia tuvo que importar patatas; otros alimentos básicos, especialmente harina de trigo, también se importaron en grandes cantidades después de 1952 [7]. Todo esto pudo ser el resultado de ajustes en el procedimiento de ventas, tal como se señaló anteriormente, y de factores climatológicos. En 1956, Bolivia experimentó una grave sequía, especialmente en la región circunvecina a La Paz; 1957 y 1958 también fueron años de sequía. Estos años corresponden a los de la importación de patatas (el aumento de importación de harina de trigo después de 1952 fue en parte un sustituto para el trigo de grano que fuera una de la principales importaciones antes de 1952). Esta "aparente" disminución en la producción agrícola después de 1952, si bien es cierta en parte, se explica mejor por los ajustes en las ventas, los problemas de transporte y por las condiciones del clima, siendo los dos primeros los factores más importantes en aquel periodo.

En respuesta a los problemas de distribución y transporte, los campesinos, sindicatos e intermediarios crearon muchas nuevas ferias y mercados e hicieron que aumentara rápidamente el número de camiones que llegaban a esas áreas. La mayoría de las nuevas ferias se iniciaron en poca escala, únicamente poseían uno o dos camiones que llegaban una vez a la semana para llevar compradores procedentes de La Paz. En 1966, en la mayor parte de las ferias había de cinco a nueve camiones que ofrecían un servicio regular. Los productos agrícolas, vendidos en las nuevas ferias (y también en las antiguas), eran principalmente alimentos básicos agrícolas destinados al mercado de La Paz, los mismos productos y cosechas vendidos directamente en La Paz por los terratenientes antes de la reforma. El ingreso en efectivo que recibían los estancieros por la venta de estos productos ahora lo recibía el campesinado. Por lo general, los ex terratenientes no desempeñaron ningún papel en estas nuevas ferias de las montañas.

Es difícil determinar los efectos de la reforma agraria en la productividad, ya sea de la tierra o de la mano de obra; no hay estadísticas que se puedan comparar con estudios más recientes. Además, en el lapso de tiempo intermedio tuvieron lugar tantos cambios, que no se puede llegar a una conclusión clara. Muchas familias campesinas admiten que disminuyó la productividad de las tierras usadas exclusivamente por los latifundistas antes de 1952, ya porque éstos no usaran la tierra que todavía quedaba bajo su control con tanta eficiencia como antes, o porque los campesinos usaran menos fertilizantes naturales en las tierras que pertenecían a los terratenientes. Al mismo tiempo, los campesinos logran una producción mayor en sus propias

parcelas porque trabajan una extensión más grande de tierra y su labor es más intensiva. Estos cambios opuestos surgen de la redistribución de la tierra y la ruptura de las antiguas relaciones de tenencia, la redistribución del tiempo de los campesinos.

En varias regiones, la producción agrícola fue dramáticamente intensificada por medio del uso más amplio de fertilizantes y pesticidas. Sin embargo, la producción agrícola mayor también fue el resultado de la sustitución de cultivos de mayor trabajo intensivo por otros menos intensivos. En todas las capitales departamentales y de provincia, así como en la mayoría de los mercados rurales, hubo una mayor oferta de verduras, frutas y flores. Especialmente, en el caso de las verduras y las flores, en los valles templados y en algunas áreas alrededor del lago Titicaca se pueden cultivar y recoger dos o tres cosechas al año. Todos estos cambios significan un mayor ingreso para las familias campesinas.

Población rural, empleo y subempleo

En 1950 la tasa anual de crecimiento de la población de Bolivia se estimaba en 1.7 por ciento, una de las más bajas en América Latina. No hay datos disponibles que muestren la población sectorial o las tasas de crecimiento demográfico antes de la reforma; tampoco se posee información específica alguna del empleo y subempleo rurales. Sin embargo, se pueden sacar algunas conclusiones.

Solamente en áreas donde la densidad de población era relativamente baja encontraron los terratenientes que era necesario hacer los convenios de colonato razonablemente atractivos para las familias indígenas. Probablemente, existía poco subempleo en las propiedades de mayor extensión ya que la mano de obra de las familias de colonos se podía usar durante todo el año para construir y mantener caminos, edificios, etcétera. Al mismo tiempo había una gran cantidad de fuerza de trabajo inactiva en las 50,483 granjas (61 por ciento de todas las granjas declaradas en el censo de 1940) de menor tamaño que cinco hectáreas. En los valles densamente poblados donde se concentraban esas pequeñas granjas, los campesinos buscaban convenios con los estancieros y los administradores de las haciendas, pero ofrecían cierto número de días de trabajo por semana a cambio de una parcela de tierra. Muchos campesinos, que eran propietarios y operadores al mismo tiempo de pequeñas parcelas, también trabajaban como colonos para los latifundistas a fin de tener derecho a más tierra.

Antes de la revolución, la migración rural-urbana era mínima, no solamente porque el campesino estaba virtualmente atado a la parcela

que usufructuaba y porque estaba ocupado un buen número de días por semana al trabajar para la hacienda, sino también porque la economía de Bolivia estaba tan subdesarrollada que ni demandaba ni absorbía a los trabajadores rurales en otras ocupaciones. Sin embargo, aquellos que emigraban a las grandes ciudades (especialmente desde los fundos libres de las comunidades durante la guerra del Chaco) usualmente encontraban trabajo, principalmente en la construcción.

Ahora, sin embargo, los jóvenes de algunas áreas de Bolivia deben buscar otras oportunidades a causa de la sobrepoblación de sus comunidades nativas. Estas presiones son evidentes en la estructura ocupacional más diversificada en las áreas rurales, la creación de nuevas poblaciones de campesinos y en el crecimiento de la ciudad de La Paz y otras capitales departamentales. Sin duda, la reforma dio al campesinado una movilidad y un aumento de tiempo libre que nunca antes había tenido. Yungas, particularmente, se ha beneficiado con el aumento de la migración de trabajadores temporales procedentes de las montañas. Adicionalmente, ha habido un aumento fenomenal en la actividad de los comerciantes campesinos, lo que refleja un cambio básico en el sistema de ventas; un gran segmento de la fuerza de trabajo rural ha encontrado acomodo en esta nueva estructura comercial. La presión demográfica y las nuevas oportunidades tanto en el sector rural como en el urbano son de tal magnitud, particularmente en las montañas del norte, que muchos abandonan la tierra, unos temporalmente y otros para siempre. La población de La Paz ha crecido de 300,000 habitantes en 1950 a más de 600,000 en 1970.

Finalmente, hay alguna evidencia empírica de que la reforma ha provocado un incremento en la tasa de crecimiento de la población. De un bajo 1.7 por ciento en 1950, la tasa de crecimiento de población actual de Bolivia es de 2.7 por ciento. Mientras que el incremento es más rápido en los centros urbanos (como resultado de la migración), la tasa general de crecimiento refleja una dieta mejor y la oportunidad de tener atención médica; ambos factores contribuyen al descenso de la tasa anterior de mortalidad infantil que era muy elevada.

El número de familias campesinas que trabajan en el sector rural de Bolivia es ahora, por lo menos, 25 por ciento mayor que en 1952. No hay datos de cambio en el subempleo o en la fuerza de trabajo agrícola sin tierras. En todas las áreas, las familias campesinas se acomodan en la tierra al cultivar nuevas tierras, mediante un uso más intensivo de las tierras viejas, así como al cambiar de la producción de los alimentos básicos tradicionales a cultivos de trabajo más intensivo, tales como las verduras. De este modo la creciente población

rural ha podido, no solamente subsistir, sino también satisfacer las necesidades alimenticias de los florecientes centros urbanos.

Distribución del ingreso

No existen datos específicos acerca de la distribución del ingreso dentro del sector agrícola o entre el sector agrícola y otros sectores de la economía en los años anteriores a 1952. Sin embargo, no es difícil sacar algunas conclusiones generales con base en la estructura y relaciones en la tenencia de la tierra que existían en esa época. Para ello, puede ser útil una descripción de algunas de las diferencias existentes entre las condiciones de vida.

La habitación de las familias de colonos, por debajo de cualquier nivel adecuado, usualmente era un cuarto techado con paja, muros de adobe o de tierra. No tenía ni ventanas ni chimenea. Esto obedecía a la necesidad de conservar el calor. Pocas familias tenían interés en invertir mucho tiempo y dinero en la construcción de su alojamiento, ya que no tenían certidumbre acerca del tiempo que permanecerían en ese sitio. La habitación era empleada para cocinar, para guardar las pertenencias, para alojar a algunos *hamsters* (para alimento) y para dormir. El área para dormir estaba a un nivel ligeramente superior construido con adobe y las ropas de cama eran algunas pieles de oveja o llama, así como las mismas ropas de uso.

Rara vez se consumía carne, huevos, queso o leche. La dieta diaria consistía de cereales (cebada, trigo, maíz, quinoa), almidones (patata, oca) y frijoles o judías, cocinados en diferentes clases de sopas. Para sazonar a veces se usaba algún trozo de carne de carnero seca.

La ropa y los textiles para otros usos se hacían en la misma granja con lana hilada en casa. Las visitas médicas y la educación de los niños casi eran desconocidas.

El mundo del colono estaba casi totalmente reducido a la tierra que ocupaba; allí, algunas de las decisiones principales que afectaban su vida eran tomadas por él terrateniente, decisiones relativas a su programa de trabajo, a qué extensión de tierra habría de usufructuar y dónde estaría ubicada, así como los asuntos de justicia entre él y otros colonos o entre él y el estanciero. Los principales contactos que tenían el colono y su familia con gente de fuera de la granja ocurrían en los mercados rurales, que tenían lugar generalmente cada semana. El colono y su esposa llevaban productos agrícolas a estos mercados para cambiarlos por medio del trueque por otros artículos necesarios para la subsistencia semanales, tales como condimentos, grasa o manteca para cocinar, lana, etcétera. Las ventas en efectivo de artículos

como carne, queso y huevos, eran poco frecuentes; por lo general, el dinero en efectivo producido por esas ventas se guardaba para la adquisición de animales de labranza, implementos agrícolas y ropa.

Aproximadamente, el 25 a 35 por ciento de las familias rurales vivían en comunidades de fundo libre donde las condiciones de vida eran mejores por lo general, especialmente cuando estas comunidades estaban situadas cerca de los mercados o rutas de transporte. Estos campesinos tenían libertad para ir y venir como desearan, vender y comprar lo que quisieran y podían tener escuelas en sus comunidades. Sin embargo, en Bolivia la mayoría de las comunidades de fundo libre estaban aisladas y era difícil llegar a ellas. Asimismo, sus recursos de tierras generalmente eran pobres y a menudo era muy elevada la presión demográfica. A causa de las experiencias pasadas de intentos de gente foránea que trataba de usurpar los fundos libres de esas comunidades, generalmente estaban cerradas para los extraños; este aislamiento se reforzaba con estructuras de organización muy rígidas. Esta combinación de condiciones físicas y sociales tendían a asegurar la supervivencia de la comunidad.

Es difícil hacer una generalización acerca de los niveles de vida entre los propietarios de grandes extensiones de tierra trabajadas por familias de colonos. Los dueños de propiedades situadas cerca de los centros de consumo importantes obtenían grandes beneficios de sus haciendas. Algunos de ellos solían vivir y trabajar profesionalmente en la ciudad y tenían un administrador que se encargaba del manejo de la hacienda. Dichos propietarios con frecuencia viajaban al extranjero y sus hijos solían educarse fuera de Bolivia.

Sin embargo, muchas propiedades localizadas en los departamentos más remotos eran administradas por sus propietarios, quienes carecían de oportunidades de venta y sufrían de malos sistemas de comunicación y transporte. En relación con los propietarios ausentes antes mencionados, muchos de estos últimos se pueden considerar como pobres. Sin embargo, el control sobre los recursos de la tierra y especialmente sobre el tiempo de trabajo de los colonos, proporcionaba a esos propietarios un estilo de vida que comprendía grandes mansiones, muchos sirvientes y una abundancia de tiempo dedicado al ocio.

No hay datos cuantitativos acerca de los cambios de ingreso pos-reforma para los beneficiarios en Bolivia de la reforma agraria. Sin embargo, por deducción se puede conocer un poco de ese cambio.

Antes de 1952 el campesino boliviano únicamente tenía la parcela de tierra que el terrateniente le había cedido para su sustento familiar. La cabeza de la familia campesina dedicaba, por lo menos, la mitad de su tiempo, y a veces más, al servicio del terrateniente. La redistribución

de estos dos factores —tierra y trabajo— favoreció a los campesinos y cambió las oportunidades relativas para ganar dinero en efectivo y en especie al quitar de las manos de los hacendados la producción y venta de los productos agrícolas. Muchos propietarios (20 al 25 por ciento) tuvieron que entregar todas sus tierras a los campesinos. En el caso de la mayoría de las demás propiedades de gran extensión (75 al 80 por ciento), los campesinos adquirieron el uso de otras tierras cultivables o de pastoreo. En ambos casos, los campesinos lograron oportunidades adicionales para obtener un ingreso. Como resultado, el sector rural pudo acomodar a un número mayor de familias campesinas en un nivel de vida superior al existente antes de la reforma.

En gran parte, la mayoría de la producción agrícola ahora proviene de las pequeñas propiedades campesinas y no hay escasez de alimentos básicos ni de otros bienes comestibles, lo que significa que los campesinos han aprovechado las nuevas oportunidades de ingresos que proporciona la reforma agraria. La barrera real ya no está del lado de la oferta, sino más bien es una función de la demanda limitada para los productos agrícolas en Bolivia.

Para muchas familias campesinas las transacciones en dinero en efectivo han remplazado prácticamente a la práctica anterior del trueque. Este es el caso, especialmente, de las granjas situadas cerca de La Paz y otras ciudades, particularmente en las regiones donde resulta costoso la producción de verduras para el mercado urbano. Generalmente, la mayoría de las otras familias campesinas todavía realizan sus operaciones mediante el trueque, por lo menos cuando venden una parte de sus productos como lo hacían antes de la reforma agraria, alimentos básicos agrícolas en pequeñas cantidades por otros artículos de consumo diario. En una economía agrícola, tal como la de las montañas del norte, donde los campesinos basan la mayor parte de sus decisiones de producción en un criterio de subsistencia y no necesitan dinero en efectivo disponible para las transacciones diarias, el trueque tiene una función importante y todavía se practica. Sin embargo, la mayor parte de los campesinos informa que ahora lleva a cabo el trueque con menos frecuencia que antes de la reforma agraria.

En las tablas II y III se indica el tipo de cambio que ocurre cuando se redistribuyen entre terratenientes y campesinos las oportunidades de lograr un ingreso por medio de la redistribución de la tierra. Estas tablas muestran las cantidades y valores reales de los bienes que se adquirían por medio del trueque y que se compraban con más frecuencia antes de 1952 y en 1966 para satisfacer a una familia de cinco miembros durante un periodo de un año.

TABLA II

Artículos, cantidades y valores (precios 1966) de la mayoría de los bienes adquiridos más comúnmente entre los campesinos bolivianos, de las áreas montañosas del norte, antes de 1952

<i>Artículos adquiridos por medio del trueque</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Valor real (dólares americanos)</i>
Condimentos	—	\$.65
Grasa para cocinar	1.5 kg. (aprox.)	.60
Tallarines, etcétera	7 kg. (aprox.)	1.50
Trastos de cocina	5	1.65
Sal	3 panes	.75
Lana	1 pieles con lana	2.70
Valor total de bienes adquiridos por medio del trueque durante el año sobre una base regular		\$ 7.85
<i>Artículos comprados</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Valor real (dólares americanos)</i>
Alcohol	3 litros (aprox.)	\$ 3.50
Pan	30 piezas	1.25
Cigarrillos	5 paquetes	.50
Coca	5 kg. (aprox.)	4.20
Tintes	1 kg. (aprox.)	.25
Sombreros	2	4.15
Keroseno	26 botellas	1.10
Cerillos	50 cajas (pequeñas)	.85
Pantalones	1 par	1.50
Azúcar	7 kg. (aprox.)	1.25
Tocuyo (tela)	9 m. (aprox.)	4.25
Valor total de bienes adquiridos con dinero en efectivo durante el año		\$ 22.80
Valor total de todos los bienes		\$ 30.65

Fuente: Ronald J. Clark, "Land Reform and Peasant Market Participation on the Northern Highlands of Bolivia". *Land Economics* 44 (mayo 1968):153-172.

TABLA III

Artículos, cantidades y valores (precios 1966) de la mayoría de bienes adquiridos más comúnmente por los campesinos bolivianos en las áreas montañosas del norte: 1966

<i>Artículos adquiridos por medio del trueque</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Valor real (dólares americanos)</i>
Condimentos	—	\$.65
Trastos de cocina	5	1.65
Sal	3 panes	.75
Otros artículos alimenticios en pequeñas cantidades		2.00
Valor total de bienes adquiridos mediante el trueque durante el año sobre una base regular		\$ 5.05
<i>Artículos comprados</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Valor real (dólares americanos)</i>
Alcohol	2.5 litros (aprox.)	\$ 3.50
Bebidas suaves	20 botellas	1.75
Cerveza	10 botellas	2.50
Grasa para cocinar	1.5 kg. (aprox.)	.60
Aceite para cocinar	3 botellas	1.25
Frutas y verduras	Diversas (en temporada)	2.50
Tallarines	7 kg. (aprox.)	1.50
Pan	75 piezas	3.15
Harina (trigo y maíz)	25 kg. (aprox.)	3.40
Arroz	17 kg. (aprox.)	3.00
Azúcar	13 kg. (aprox.)	2.10
Coca	2.5 kg. (aprox.)	2.10
Cigarrillos	20 paquetes	2.00
Cerillos	60 cajas (pequeñas)	.95
Keroseno	26 botellas	1.10
Tela de todas clases	14 m. (aprox.)	7.00
Tintes	—	.50
Zapatos	2 pares	12.50
Trajes	1	12.50
Faldas	1	5.00
Sweaters	1	5.50
Pantalones	1	5.00
Camisas	2	2.00
Sombreros	2	8.00
Chales	1	5.00
Jabón	10 piezas	1.50
Valor total de bienes adquiridos con dinero en efectivo durante el año		\$ 95.90
Valor total de bienes		\$ 100.95

Fuente: Ronald J. Clark, "Land Reform and Peasant Market Participation on the Northern Highlands of Bolivia". *Land Economics* 44 (mayo 1968):153-172.

La tabla III muestra que el valor total de bienes comprados para el consumo sobre la base regular de una familia de cinco personas es de 100.95 dólares, o sea tres veces más que el valor anterior a 1952 mostrado en la tabla II. Actualmente, la cantidad cambiada por medio del trueque es solamente 5.05 dólares del total, mientras que la participación de los campesinos en la economía monetaria es más de cuatro veces mayor que la que fue antes de 1952. Este cambio es un resultado directo de la reforma agraria y de la consiguiente redistribución de las oportunidades de obtener un ingreso en efectivo en el sector rural.

Aún así, las tablas II y III no muestran todos los cambios que han tenido lugar ya que estas tablas solamente se basan en las transacciones hechas de modo regular o semanal en los mercados locales o en La Paz. Además, los campesinos también compran ocasionalmente objetos tales como implementos y herramientas de la granja y animales de tiro. Estos artículos han experimentado pocos cambios de calidad o cantidad y todavía se adquieren principalmente con dinero en efectivo. Algunas compras ocasionales que ahora son importantes y que difícilmente existían antes de 1952 son láminas de metal acanalado para techos, ventanas, cemento, máquinas para coser, radios y bicicletas. Los campesinos empiezan a comprar estufas de keroseno, y más recientemente, discos y tocadiscos.

Para mostrar el aumento de la frecuencia con la que se adquieren los productos mencionados, se puede analizar una antigua propiedad extensa, ejemplo típico de la mayoría de las granjas expropiadas. En este caso habían aproximadamente 200 familias. En 1956 solamente había una casa con techo de lámina y una bicicleta; en 1966 había cuarenta techos de metal y ochenta bicicletas. En 1952 había 7 máquinas de coser; en 1966 había 120. En 1959 había un radio; en 1966 había 100.⁴ En la mayoría de las áreas de Bolivia hay un gran número de localidades que no han registrado un cambio tan grande, pero en las montañas del norte, éste no es un caso excepcional.

Lo anterior no incluye el aumento de compras de artículos tales como sillas, mesas, camas, platos, utensilios de cocina, cacerolas de metal, etcétera, ni la construcción de casas de mayor tamaño, muchas de ellas de dos pisos. Todos estos bienes han sido adquiridos por compra con dinero en efectivo durante los años que siguieron a la

⁴ Se reconoce plenamente que los cambios de precios y la mayor disponibilidad de muchos de estos bienes (especialmente radios, máquinas de coser y techos de metal) pudieron haber inducido algunos de los cambios mencionados. Sin embargo, el autor opina que el factor más importante para determinar el aumento del consumo de estos artículos es el nivel mayor de ingreso obtenido por las familias campesinas como resultado de la reforma agraria.

reforma agraria. En términos de comodidad de material, el campesino de las montañas del norte está mucho mejor que antes.

Usualmente, los campesinos adquieren los artículos relacionados en la tabla III en la feria local, mientras que invariablemente hacen las compras ocasionales en La Paz. Los campesinos declaran que esos artículos más valiosos son más baratos allí. Cuando van a hacer estas compras en La Paz, usualmente llevan una gran cantidad de productos agrícolas que venden a los intermediarios o directamente a los consumidores. Aunque estos productos vendidos directamente por los campesinos obtienen un precio más elevado que en La Paz, los campesinos venden poco de sus productos directamente en esa ciudad, a no ser cuando viajan a La Paz para hacer compras o si viven cerca de la ciudad.

También las nuevas ferias locales empiezan a reflejar la demanda de los campesinos por esos artículos adquiridos ocasionalmente. Por ejemplo, en una feria creada después de la reforma agraria y ubicada sobre una importante ruta de transporte que ahora es atendida semanalmente por unos veinte camiones, se pueden encontrar estufas de keroseno, máquinas de coser, bicicletas nuevas y usadas, neumáticos para bicicletas, accesorios y refacciones para estos vehículos, así como radios y baterías. Además de estos artículos, la feria tiene puestos en los cuales se puede adquirir ropa hecha, zapatos de plástico, productos de metal (tales como clavos, martillos y otras herramientas de carpintería) y manufacturas, como telas y artículos escolares, además de los innumerables artículos manufacturados de consumo y los productos alimenticios que ahora todos consideran comunes. Es posible que las compras ocasionales de la mayoría de los artículos más costosos que ahora se adquieren en La Paz, en el futuro se hagan regularmente en las ferias, ya que disminuyen las diferencias entre los mercados rurales y La Paz al mismo tiempo que aumenta la demanda en el campo.

Los campesinos de las granjas visitadas en las montañas del norte están de acuerdo en que la reforma agraria ha tenido un impacto mayor en la participación de las mujeres en el mercado más que en la de los hombres. Los hombres todavía tratan con dinero en efectivo los mismos productos como antes, aunque a mayor nivel. Mientras que las mujeres en su mayoría se limitaban a la economía del trueque antes de la reforma, ahora no solamente aprenden a negociar con dinero en efectivo, sino que gradualmente asumen un papel más importante en las ventas que el de los hombres.

Actualmente, las mujeres participan con más frecuencia sobre una base monetaria en la venta de huevos, queso y carne. Los campesinos a veces expresan la opinión de que las mujeres son más adeptas a

las actividades de venta, un juicio basado probablemente en el creciente número de mujeres que vienen de La Paz a comprar productos de las ferias regionales para el mercado urbano.

Sin la reforma agraria, o con una revisión más gradual de las relaciones de tenencia, el dramático aumento en la participación del campesinado y especialmente de las mujeres, hubiera sido imposible sobre la base monetaria.

Se debe añadir otro dato a la descripción anterior. Todas las conclusiones se basan en un estudio de cincuenta y un ex haciendas y de los campesinos que viven en ellas en las montañas del norte de Bolivia, una región donde la producción agrícola se orienta tanto a las necesidades de subsistencia como a las demandas del mercado de La Paz y de las minas. Por lo tanto, las conclusiones indican cambios en toda Bolivia. Todavía hay muchas áreas, aisladas por falta de mejores caminos, comunicaciones y eslabones de transporte, donde los efectos de la reforma agraria no han sido tan dramáticos. En esas áreas los campesinos satisfacen las necesidades de su propia subsistencia y venden muy poco por dinero en efectivo, ya que carecen de mercados para sus productos; continúan usando ropas principalmente de manufactura casera y compran pocos bienes durables de consumo. Sin embargo, ya no trabajan para un latifundista, sino que lo hacen por su cuenta como operadores-propietarios individuales.

Servicios suplementarios y avíos

Antes de la reforma, las investigaciones sobre cultivos y animales domésticos, los servicios de extensión, las asociaciones de productores, el crédito agrícola, semillas mejoradas, fertilizantes, maquinaria y los servicios de irrigación y transporte estaban casi exclusivamente destinados al servicio de las grandes propiedades. Cualquier oportunidad nueva o ampliación de las ya existentes que resultara de tales servicios y avíos principalmente beneficiaba a los terratenientes al bajar sus costos de producción o aumentando el volumen de ésta. El aumento del flujo de ingresos hacia los estancieros ensanchaba la brecha de la diferencia de ingresos entre ellos y sus colonos.

Antes de 1952 solamente habían esfuerzos esporádicos y aislados en la investigación agrícola acerca de cultivos y animales domésticos en Bolivia. La investigación requiere un fuerte insumo de recursos públicos durante un largo periodo para rendir resultados apreciables. Las investigaciones llevadas a cabo fueron emprendidas por el Ministerio de Agricultura. Aproximadamente, treinta agentes de extensión eran responsables de casi un millón de kilómetros cuadrados, lo que

indica que el esfuerzo de asistencia pública al sector rural era relativamente débil.

Antes de 1952 la mayoría de los terratenientes usualmente no consideraban la agricultura como una empresa de negocios. La tierra servía como un capital de prestigio que aseguraba una adecuada posición social y ocio para el propietario y su familia. Las inversiones en la agricultura eran bajas; el crédito agrícola era escaso y caro. Aún los pocos agricultores progresistas que producían para el mercado no reinvertían sus ganancias en sus haciendas, sino que a menudo lo hacían en otros sectores de la economía.

Las semillas mejoradas, los fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola no eran muy usados antes de 1952, aunque había excepciones en algunas áreas relativamente importantes de la agricultura comercial. También habían casos de cooperativas de propietarios de tierras organizadas por el Ministerio de Agricultura, pero no se dispone de datos específicos.

Como resultado, más que como parte de la reforma agraria, existe una mayor disponibilidad de servicios y avíos de insumos agrícolas en el sector rural. En 1953 el gobierno boliviano solamente pudo promulgar e implementar la reforma agraria, que no incluía servicios técnicos, mayor crédito o insumos agrícolas. Sin embargo, al reestructurar el sistema agrario, se pusieron los cimientos para un beneficio mayor con programas de asistencia técnica, especialmente de 1956 en adelante.

Desde 1952 Bolivia ha recibido cantidades relativamente grandes de ayuda, préstamos y asistencia técnica de los Estados Unidos, así como de otros gobiernos y diversas agencias internacionales. Un resultado de esto ha sido la creación de un sistema mucho mejor de caminos en Bolivia y la construcción de los caminos de acceso necesarios para abrir las tierras bajas a la colonización. También ha habido préstamos y fondos para proyectos específicos de colonización. Igualmente, Bolivia ha negociado préstamos y fondos para mejorar y ampliar el servicio de extensión, las investigaciones y el banco de crédito agrícola.

Se han empleado técnicos para mejorar la producción y almacenamiento del arroz y la producción y venta de trigo y lana. Durante algún tiempo también se encaminaron los esfuerzos para aumentar la producción de frutas tropicales para exportación así como su transporte y venta. Se ha iniciado en Bolivia uno de los programas de desarrollo de la comunidad más amplios en América Latina, que incluyen a un cuarenta por ciento de las familias rurales. Más recientemente, el programa de reforma agraria ha recibido préstamos y fondos para una más rápida distribución de los títulos de propiedad de tierra

a los campesinos. Todos estos programas se iniciaron a causa de los retrasos y problemas de desarrollo en el sector rural. Se buscó ayuda internacional, porque los recursos locales eran insuficientes para atender estos problemas.

¿Qué posibilidades hubieran podido tener cualquiera de estos programas en Bolivia antes de 1952, con sus objetivos para aumentar el ingreso de los campesinos, para hacer participar a los campesinos en organizaciones voluntarias de desarrollo de la comunidad, para comprometerlos en mayor grado en una economía de mercado y para aumentar la producción de bienes agrícolas básicos por medio de un mayor uso de fertilizantes y otros insumos?

La estructura de la propiedad de la tierra en las relaciones de tenencia predominantes hubieran evitado que los campesinos recibieran algún beneficio sustancial de esos programas. Sin embargo, es precisamente hacia esas masas que ahora se orientan los programas mencionados.

Participación de los campesinos en las decisiones

Un buen ejemplo de la actividad política del campesinado y su grado de influencia en un problema de importancia nacional es el destino de un impuesto que propuso el gobierno central en todas las tierras rurales. Esta propuesta fue introducida y explicada por funcionarios de los ministerios de gobierno en la *Primera Conferencia Económica de los Campesinos Bolivianos* que tuvo lugar en La Paz en diciembre de 1968. Los líderes campesinos "escogidos" para asistir a la conferencia procedían solamente de niveles nacionales, departamentales y provinciales; el gobierno central pensó que podía contar con estos dirigentes para aprobar el impuesto. No había representación directa de las comunidades rurales locales.

Sin embargo, estos líderes campesinos pensaron que la propuesta amenazaba sus intereses políticos y económicos. A pesar de todo, con algunos cambios en el texto y una reducción en las tasas impositivas proyectadas, los delegados aprobaron el primer borrador de la propuesta del gobierno para un impuesto sobre la tierra.

No obstante, fuera de la conferencia, la propuesta no tuvo apoyo en dos áreas importantes —Oruro y La Paz— al nivel de comunidad local entre los miembros de las comunidades de fundo libre. Este descontento fue transmitido al gobierno por ciertos dirigentes campesinos que posteriormente formaron el Bloque Campesino Independiente. Este grupo firmó un pacto con los estudiantes universitarios en La Paz. Estas maquinaciones políticas, en combinación con el descontento articu-

lado de los campesinos en las comunidades rurales, obligaron al gobierno a renunciar a la proposición del impuesto, aunque había sido "oficialmente" aprobada en la conferencia económica que tuvo lugar en La Paz.

Un ejemplo no basta para demostrar un punto, pero en Bolivia los campesinos y sus dirigentes están integrados con el gobierno. Esto se demuestra por el grado en que todo gobierno desde 1952 ha descansado en el sector rural buscando activamente el apoyo de los campesinos.

Carácter de la sociedad rural

Para fines de análisis es importante enfocar la atención en tres componentes principales de escena rural: 1. los pueblos provinciales tradicionales; 2. desde 1952, los pueblos nuevos, principalmente campesinos y 3. las ex haciendas rurales y comunidades de fundo libre donde la agricultura es la principal fuente de recursos. Estos tres componentes representan respectivamente: 1. la estructura política y social anterior a 1952, con algunos casos en los que todavía existe ese mismo tipo de relaciones económicas entre campesinos y habitantes de los pueblos; 2. los cambios materiales, políticos y psicológicos que han tenido lugar entre el campesinado después de 1952; y 3. los cambios en las ex haciendas y comunidades de fundo libre desde 1952 y sus relaciones e interacciones con los pueblos rurales. En el sector rural, ahora los campesinos organizan sus vidas alrededor de estos tres puntos focales, ganan el sustento y entran en contacto con nuevos programas de desarrollo y nuevos valores procedentes del exterior de sus comunidades. En esos tres niveles, los campesinos establecen relaciones con gentes que no eran campesinas y de ocupaciones agrícolas.

A causa de la revolución y la reforma subsecuente, los grupos se han polarizado en las áreas rurales. Hay encuentros y disturbios entre la antigua élite de las capitales de provincia y la nueva fuerza campesina hoy organizada y vociferante. Por ejemplo, al nivel provincial, cuando el campesino va al pueblo en busca de servicios no disponibles en las áreas rurales (hospitales, policía, juzgados, mercado, escuelas secundarias, etcétera) todavía sufre el trato que correspondería a un ciudadano de segunda clase. Los ex terratenientes o grupos tradicionales de origen no campesino que administran esos servicios se aprovechan de los campesinos y continúan tratándolos de acuerdo con la antigua relación patrón-inquilino. Como los campesinos más viejos y los ex terratenientes, no han podido cambiar sus propias actitudes y modo de conducta mutua, por lo tanto no se han podido evitar los problemas mencionados. Al adquirir más importancia la nueva

generación, mejorarán las relaciones entre el pueblo provincial y las comunidades campesinas cercanas. Pero, por el momento, el cambio que más claramente ilustra el grado de integración de los campesinos dentro de la sociedad y economía de Bolivia, así como dentro de su estructura político-administrativa, es la rápida formación de nuevos pueblos campesinos en algunas regiones.

Por supuesto, para el desarrollo de los nuevos pueblos son básicas las condiciones favorables que haya con respecto a geografía y población. La mayoría de los nuevos pueblos están ubicados en la intersección de los límites de ex haciendas o comunidades de fundo libre. Tales sitios frecuentemente eran utilizados por los hacendados antes de 1953 como puntos de carga de los productos de la hacienda; desde 1953 en los mismos sitios se han desarrollado paradas de camión y centros de distribución. La formación de nuevos pueblos no solamente es el resultado de la reestructuración de las oportunidades de distribución, sino también de las nuevas aspiraciones socio-políticas de los campesinos alentadas y creadas por el gobierno revolucionario.

Un motivo fundamental de los dirigentes campesinos para establecer los nuevos mercados y pueblos, fue elevar el área al nivel administrativo de cantón. Dentro del sistema del gobierno nacional, el cantón tiene derecho a una planilla de funcionarios; un corregidor, un oficial de registro civil, un juez y un policía. Igualmente, mientras más pronto obtenga un sitio esa representación oficial, mayor será su influencia para señalar su día de mercado, lo que a su vez es muy importante para el objetivo de atraer más campesinos, clientes y camioneros.

La mayoría de la formación de nuevos pueblos campesinos ha tenido lugar en las montañas del norte a causa de la proximidad de la ciudad de La Paz, de sus oficinas de gobierno y sus oportunidades de mercado. Sin embargo, también otras áreas se han beneficiado con el contacto de funcionarios de gobierno y organizadores sindicales que comunican al campesinado la ideología revolucionaria y establecen sindicatos campesinos que entonces constituyen un importante eslabón entre las comunidades locales y el gobierno nacional. Al nivel local, esos nuevos grupos fueron valiosos para que el partido MNR llevara a cabo sus programas. Los campesinos empezaron a trabajar a través de sus nuevos sindicatos para expropiar las tierras donde vivían, construir escuelas y lugares de mercado, y para organizar proyectos de desarrollo tales como la construcción de centros de salud, caminos de acceso, presas y pozos. Como los sindicatos podían reunir fuerza a un nivel intermedio, algunos de los objetivos ideológicos más importantes de la revolución se hicieron realidad.

En la sociedad rural muchos de estos cambios tienen implicaciones importantes. La organización de los campesinos al nivel local alrededor de distritos escolares y comerciales, acompañada por la presión política para la elevación administrativa de esas unidades a nivel de cantones, llevaron al ascenso de algunas regiones dominadas por los campesinos alrededor de los pueblos provinciales. En muchos casos los pueblos nuevos han dominado a los antiguos. En algunas de las áreas más politizadas, los nuevos pueblos llegan a proporcionar presidentes municipales para las capitales de provincia. Todavía hoy los campesinos a veces muestran una fuerza amenazadora que es suficiente para intimidar a los moradores de los pueblos provinciales.⁵

Para que en el sector rural ocurran esos cambios en las relaciones de poder, las organizaciones campesinas en los nuevos pueblos se han tenido que volver más sofisticadas y más fuertes. Ninguna de ambas cosas era posible sin el apoyo del gobierno central y los cambios revolucionarios efectuados por el mismo. Los motivos por los que los nuevos pueblos eclipsan parcialmente a los pueblos tradicionales que a veces los intimidan no es del todo el reflejo de una orientación negativa entre los campesinos, sin más bien el deseo de tener servicios que previamente no podían disfrutar.

A través del proceso electoral, los líderes campesinos más agresivos con frecuencia ascendían a las estructuras políticas de los pueblos provinciales y tradicionalistas. En estos sitios, las elecciones para presidente municipal o para algún otro puesto oficial, a veces ha llevado al triunfo electoral a nivel nacional a esos líderes que han llegado a ser representantes parlamentarios. Esos líderes ya no confían en la fuerza o la amenaza para lograr sus objetivos, sino en sus votantes y aliados en los pueblos provinciales y en las áreas rurales cercanas. Gradualmente, los cambios políticos revolucionarios posteriores a 1952 a nivel nacional se han reflejado en los niveles administrativos intermedios y locales.

Lo que importa destacar es que un segmento de la población hasta hoy aislada de la corriente principal de sucesos nacionales ha sido reestructurado como unidades políticas funcionales. La influencia se extiende no solamente hacia abajo y en dirección de las comunidades campesinas, sino que también ocurre hacia arriba dentro de la estructura formal del gobierno provincial y departamental. El hecho de que esos pueblos dominados, organizados y manejados por los campe-

⁵ Específicamente, en enero de 1968, la tranquila y aristócrata ciudad de Sucre se vio temporalmente invadida por centenares de campesinos de Tarabuco. Este movimiento fue suficiente para destituir al abusivo presidente municipal y evitar abusos similares en contra de los campesinos de otros pueblos tradicionales.

sinos sean ahora aceptados como parte de esta estructura formal, indica el tipo de cambio que ha ocurrido en el sector rural.

CRÍTICA Y EVALUACIÓN

La reforma agraria boliviana de 1953 solamente fue una parte de la revolución nacional iniciada en 1952. Como tal, los efectos de la reforma agraria sobre la nación como un todo no pueden separarse del efecto total de la revolución. Mucha de la evaluación de los cambios en la sociedad, economía y política boliviana, están implicados en el análisis y descripción anteriores; esta sección final enfocará algunos de los rasgos más importantes de la experiencia boliviana.

1. Las actuales disputas de tierras entre campesinos y terratenientes en Bolivia ilustran el tipo de problemas que surgen cuando la tasa de redistribución de tierras a los campesinos excede la capacidad del gobierno para sancionar oficialmente esa redistribución señalando límites y distribuyendo los títulos de propiedad; 2. han resultado dos tipos generales de conflicto a causa de la demora en otorgar títulos legales a las propiedades de los campesinos. El primero, ocurre entre los terratenientes desplazados y los nuevos propietarios. Los problemas de este tipo tienen lugar: *a)* Cuando los terratenientes intimidan a los campesinos para retener los títulos, obtener pagos o reafirman los convenios tradicionales de trabajo en una parte o en toda su anterior propiedad; *b)* cuando los sindicatos campesinos emplean tácticas de presión para intimidar a los terratenientes y obligarlos a abandonar o a vender sus tierras; *c)* cuando los campesinos y terratenientes intentan hacer convenios, y *d)* cuando los campesinos usan la legislación agraria existente para tratar de obtener tierras ociosas que todavía pertenezcan a los terratenientes.

El segundo tipo general de conflicto surge entre los nuevos propietarios campesinos e incluye problemas como: *a)* el apoderamiento de las tierras por los campesinos más poderosos; *b)* las reclamaciones antagónicas de las tierras de campesinos difuntos y que a menudo se basan en apego emocional a la tierra; *c)* disputas relativas a la subdivisión de tierras individuales; *d)* enfrentamiento de pretensiones basadas entre la tradición y los títulos legales; y *e)* intimidación por parte de líderes campesinos y funcionarios de gobierno.

Finalmente, otros diversos problemas de tenencia que subsisten o que han surgido, son: *a)* la continuidad, en algunas áreas, del sistema de colonato prerreformista; *b)* la pérdida de algunas tierras de la comunidad ante extraños a ella; *c)* problemas relativos a contratos de trabajo entre terratenientes y campesinos; *d)* la institución de un sistema de

neocolonato en algunas áreas, que permite a los campesinos el usufructo de los derechos de tierras que todavía pertenecen a los estancieros a cambio de obligaciones de trabajo estipuladas; e) conflictos y problemas sobre los derechos de aguas, y f) problemas de distribución de los productos y de crédito.

2. La revolución boliviana, la reforma agraria y las organizaciones campesinas hicieron que las masas campesinas se integraran fuertemente a la economía, sociedad y política nacionales. En general, los campesinos han tenido que hacer hábiles ajustes —además de los políticos— para contrarrestar las fuerzas tradicionalistas en las áreas rurales y aprovechar plenamente las nuevas oportunidades ofrecidas por la revolución y la reforma. Actualmente, el campesinado prefiere evitar la confrontación al nivel provincial. De esto se pueden obtener tres inferencias principales: a) los campesinos todavía se sienten inseguros de sí mismos cuando se enfrentan a la situación provincial en contextos diferentes de los políticos que se basan en la acción de grupo; b) ellos no solamente tienen nuevos canales (mercados, transporte, educación, nuevos pueblos) a su disposición, sino que son conscientes de ello y utilizan esos nuevos canales; finalmente, c) ya sea que eviten conscientemente el contacto con la sociedad provincial o no, el hecho es que al aislar al viejo pueblo y sus funciones tradicionales, el campesinado reestructuró la escena rural en algunas áreas, porque creó nuevas líneas de comunicación con el gobierno nacional y forzó el otorgamiento de concesiones por parte de los pueblos rurales tradicionales.

3. Como resultado de una rápida modificación institucional y la creación de nuevas autoridades e instituciones, existe una considerable confusión jurisdiccional entre las autoridades anteriores de la reforma y las que surgieron después de la misma. Mientras que los problemas de confusión jurisdiccional y la carencia de un papel bien definido de los funcionarios han sido típicos desde hace muchos años, estos problemas adquieren nueva complejidad en la Bolivia posterior a la reforma. Con la entrada del sector campesino en la sociedad nacional hay una efectiva, aunque personalista, comunicación a nivel nacional, a pesar de la ausencia de una voz directa y *de jure* por medio de las unidades o sindicatos rurales locales. El poder sustancial ejercido por los campesinos en el parlamento y voceros bien colocados en organismos tales como Asuntos Campesinos y el Bloque Campesino, aseguran que el campesinado tenga una voz en los asuntos nacionales.

4. En Bolivia (y en todas partes), hay una tendencia a esperar todo de la reforma agraria. Como instrumento político, la redistribución de los derechos de propiedad sobre la tierra solamente puede romper la rigidez social y sentar las bases para una organización dife-

rente del sector agrícola. La reforma agraria no convierte automáticamente a los campesinos en empresarios que se orientaran al mercado, ni tampoco los hace más alfabetos o más deseosos de abandonar los valores y modos de hacer las cosas tradicionales. Todos estos últimos cambios son inherentes a los esfuerzos para crear nuevas oportunidades de obtener un ingreso (o sea, desarrollo económico) y usualmente requieren muchos años.

5. Cuando una reforma agraria masiva es parte de una revolución total, como fue el caso de Bolivia, se debería esperar que algo de la capacidad técnica y administrativa existente del sector rural se perdiera cuando la gente se dirige a las ciudades o abandona el país; también, se espera un periodo de ajuste durante el cual podrían decaer tanto la producción agrícola como la cantidad de productos agrícolas que llegan a los centros urbanos.

6. Cuando la mayoría de las tierras rurales se distribuyen a familias campesinas, se debe esperar un reajuste considerable de los canales y relaciones de distribución. Las funciones dominadas por los terratenientes quedan en manos de las familias campesinas, lo que lleva a que estas familias tengan una mayor intervención en una economía monetaria. Otro impacto ocurrirá en el incremento de los mercados nacionales para bienes de consumo livianos así como para bienes de consumo durables [1].

7. Después de la reforma agraria, el gobierno boliviano no ha sido capaz de satisfacer las necesidades de servicios del sector rural. Este fracaso se debe principalmente a falta de recursos. Con base en esta experiencia, se deben preparar las agencias internacionales que obtengan recursos disponibles para este propósito, siempre y cuando la situación sea lo suficientemente estable para que no se impida totalmente la implementación del programa.

8. En cierto punto del desarrollo de un país, es imposible instalar a todas las familias campesinas en la cantidad de tierra necesaria para la creación de unidades "económicamente viables". Es posible hacerlo en ciertas regiones, si "económicamente viable" se define como la cantidad de tierra y otros insumos y servicios agrícolas necesarios para alcanzar un objetivo de un ingreso familiar considerado de antemano. Sin embargo, a menudo no es posible hacer esto en un país, considerado como un todo. Puede haber limitaciones en la demanda agregada para productos agrícolas; es posible que no existan alternativas para todas las familias excedentes que se hayan tenido que trasladar a otras partes; tal vez el gobierno no sea capaz de organizarse para proporcionar los servicios necesarios, etcétera. Ciertamente, este fue el caso en una gran parte de Bolivia, donde muchas familias recibieron par-

celas menores a cinco hectáreas. Sin embargo, estas pequeñas parcelas por lo menos pueden proporcionar una base de subsistencia.

9. Para llevar a cabo una reforma agraria masiva se requieren organizaciones campesinas con acceso directo al gobierno. Sin tales organizaciones a niveles locales, regionales y nacionales, aún un gobierno totalmente comprometido con la reforma agraria encontrará difícil llegar a las masas y comprometerlas en el proceso. En el caso de Bolivia, el mismo éxito de este aspecto de la revolución llevó en ocasiones a excesos y abusos políticos.

10. En el caso de Bolivia, los programas de colonización no han podido restablecer el aumento natural de la población en las áreas tradicionales de las montañas y los valles. Probablemente sería erróneo esperar tales logros del restablecimiento en cualquier país donde el sector agrícola todavía emplea a más del 50 por ciento de los habitantes económicamente activos.

11. A pesar de una reforma agraria de largo alcance, tal como la de Bolivia, es difícil erradicar muchas de las relaciones de trabajo del periodo prerreforma. Aún persisten algunas relaciones tradicionales de tenencia.

12. Es probable que el resultado de la reforma agraria sea parcialmente negado y socavados los objetivos sociales si se permite que los ex terratenientes adquieran de nuevo las tierras que poseían antes de la reforma y si continúan manteniendo influencias en los pueblos provinciales.

REFERENCIAS

- [1] Clark, Ronald J.: "Land Reform and Peasant Market Participation on the Northern Highlands of Bolivia". *Land Economics* 44 (mayo, 1968): 153-172.
- [2] ———: "Problems and Conflicts over Land Ownership in Bolivia". *Inter-American Economic Affairs* 22, No. 4 (1969): 3-18.
- [3] Consejo Nacional de Reforma Agraria, La Paz, Bolivia, datos inéditos.
- [4] Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda. *Censo Agrícola Boliviano de 1950*.
- [5] "Estatuto Orgánico-MNR". 1954.
- [6] *Indices of Agricultural Production for the 20 Latin American Countries*. ERS-Foreign 44, Economic Research Service. Washington, D. C.: U. S. Department of Agriculture, 1966.
- [7] Ministerio de Hacienda, Sección General de Estadística y Censos. La Paz, datos inéditos.
- [8] Patch, Richard W.: "Bolivia: U. S. Assistance in a Revolutionary Setting". En *Social Change in Latin America Today*. Richard N. Adams, y colaboradores, Nueva York: Harper and Brothers, 1960.

- [9] —: "Bolivia: The Restrained Revolution". *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 334 (1961):123-132.
- [10] —: "Peasantry and National Revolution: Bolivia". En *Expectant Peoples*. K. H. Silvert, ed. Nueva York: Random House, 1963.
- [11] Romero, Hugo: "Integración y politización de una sociedad compuesta: Primeros sindicatos agrícolas, huelgas de brazos caídos y el Primer Congreso Indígena en Bolivia". *Temas Sociales*, No. 4 (1970).
- [12] Thome, Joseph R.: "Problemas que obstruyen el proceso de distribución de títulos bajo la reforma agraria boliviana". Reporte al USAID/Bolivia, 1967.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexander, Robert J.: *The Bolivian National Revolution*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1958.
- Andrews, Stanley; D. C. Myrick; y Glen R. Sasom. *Bolivian Agriculture: Its Problems, Programs, Priorities, and Possibilities*. Washington, D. C.: Economic Research Service, United States Department of Agriculture, 1962.
- Antezana, Luis: "Centenario de la reforma agraria del general Mariano Melgarejo". *Presencia*. Septiembre 29, 1969.
- : "Bibliografía anotada de carácter selectivo sobre tenencia de la tierra y reforma agraria en Bolivia". La Paz: Centro de Tenencia de la Tierra/Bolivia, 1969.
- Arnade, Charles W.: *The Emergence of the Republic of Bolivia*. Gainesville: University of Florida Press, 1957.
- Barcelli, Agustín: *Medio siglo de luchas sindicales revolucionarias en Bolivia*. La Paz: Editorial del Estado, 1957.
- Barnes, Katherine: "Revolution and Land Reform in Chuquisaca and Potosí". La Paz; Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola: Centro de Tenencia de la Tierra/Bolivia, 1968.
- : "Land Reform in Yungas: Case Study of Five Ex-Haciendas". La Paz: Centro de Tenencia de la Tierra/Bolivia, 1967.
- : "La formación de nuevos pueblos en Bolivia: Proceso e implicaciones". *Estudios andinos* 1, No. 3 (1970):23-37.
- Burke, Melvin: "Un análisis de la reforma agraria boliviana por medio de una comparación entre haciendas peruanas y ex haciendas bolivianas". Disertación de doctorado, Universidad de Pittsburgh, 1967.
- Camacho Saa, Carlos: "Minifundio, productividad y reforma agraria en Cochabamba". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1966.
- Carter, William E.: *Aymara Communities and the Bolivian Agrarian Reform*. Gainesville: University of Florida Press, 1964.
- Céspedes, Augusto: *El dictador suicida: cuarenta años de historia de Bolivia*. Santiago: Editorial Universitaria, 1956.
- : *El presidente colgado*. Buenos Aires: Editorial Jorge Alvarez, 1967.
- Clark, Evelyn K.: "Reforma agraria y cambio de desarrollo en Parotani, Bolivia". Disertación de doctorado, Universidad de Indiana, 1970.
- Clark, Ronald J.: "Land Reform and Peasant Market Participation on the Northern Highlands of Bolivia". *Land Economics* 44 (1968):153-172.

- : "Problems and Conflicts over Land Ownership in Bolivia". *Inter-American Economic Affairs* 22, No. 4 (1969):3-18.
- : "Reforma agraria e integración campesina en la economía boliviana". *Estudios andinos* 1, No. 3 (1970):5-22.
- Comitas, Lambros: "Educación y estratificación social en Bolivia". *América Indígena* 28, No. 3 (1968).
- Condarco Morales, Ramiro: *Zárate, el "temible" Wilka: Historia de la rebe-Indígena* 28, No. 3 (1968).
- Daza Barrenechea, Óscar: *Sistematización armada de la revolución nacional*. La Paz, 1959.
- Erasmus, Charles, Jr.: "Upper Limits of Peasantry and Agrarian Reform: Bolivia, Venezuela and Mexico Compared". *Ethnology* 6, No. 4 (1967).
- Estudio de la estructura agraria en Bolivia. *Reforma agraria en Bolivia: Titulación*. La Paz, 1967.
- Flores, Edmundo: "Land Reform in Bolivia". *Land Economics* 30 (1954): 112-124.
- García, Antonio: "La reforma agraria y el desarrollo social de Bolivia". En *Reformas agrarias en América Latina: Procesos y perspectivas*. Óscar Delgado, ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Goins, John Francis: *Huayculi: Los indios quechúa del valle de Cochabamba, Bolivia*. Ciudad de México: Instituto Indigenista Interamericano, 1967.
- Heath, Dwight B.: "Commercial Agriculture and Land Reform in the Bolivian Oriente". *Inter-American Economic Affairs* 13, No. 2 (1959):34-45.
- : "Land Reform in Bolivia". *Inter-American Economic Affairs* 12, No. 4 (1959):3-27.
- : "Land Tenure and Social Organization". *Inter-American Economic Affairs* 13, No. 4 (1960):46-66.
- ; Charles J. Erasmus; y Hans C. Buechler: *Land Reform and Social Revolution in Bolivia*. Nueva York: Praeger, 1969.
- James, Preston E.: *Latin America*. Nueva York: The Odyssey Press, 1959.
- Junta Nacional de Planeamiento. *Plan de desarrollo económico y social de Bolivia 1962-1971*. La Paz, 1961.
- Klein, Herbert S.: *Orígenes de la revolución nacional boliviana: La crisis de la generación del Chaco (1920-1943)*. La Paz: Librería y Editorial Juventud, 1968.
- Centro de Tenencia de la Tierra/Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola/Bolivia. "Una evaluación de la reforma agraria boliviana". Reporte preliminar. La Paz, 1969-1970, capítulos 8, 9, 10.
- Leonard, Olen E.: *Bolivia: Land People and Institutions*. Washington, D. C.: The Scarecrow Press, 1952.
- : *El cambio económico y social en cuatro comunidades del altiplano de Bolivia*. México: Instituto Indigenista Interamericano, 1966.
- Leons, Madeline Barbara: "Patrones cambiantes de estratificación en una comunidad boliviana emergente: Arapata, Yungas del Sur". Disertación de doctorado, Universidad de California, Los Ángeles, 1966.
- Lora-Guillermo: *La revolución boliviana*. La Paz: Difusión S. R. L., 1964.
- Lynch, John V., y Paul J. Ferree: *The Agricultural Economy of Bolivia*. Washington, D. C.: ERS, U. S. Department of Agriculture, 1961.
- Malloy, James M.: "Bolivia: un estudio de cambio político". Disertación de doctorado, Universidad de Pittsburgh, 1967.

- Maroff, Tristan: *La ciudad ilustre*. La Paz, 1956.
- McEwen, William: *Changing Rural Bolivia*. Research Institute for the Study of Man for Peace Corps/Bolivia. Nueva York, 1969.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización (MAGC) *Estudio socio-económico de las provincias Ingavi, Los Andes y Omasuyos del departamento de La Paz*. La Paz, 1946.
- Muratoria, Blanca: "Bases cambiantes de la estratificación social en una comunidad boliviana". Conferencia presentada en la American Anthropological Association, Denver, 1966.
- Naciones Unidas, Administración de Asistencia Técnica. *Report of the Technical Assistance Mission to Bolivia*. Nueva York, 1951.
- Osborne, Harold: *Bolivia: A Land Divided*. 3a. ed. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1962.
- Otero, Gustavo Adolfo: *Figura y carácter del indio: Los andobolivianos*. La Paz: Editorial Juventud, 1954.
- Patch, Richard W.: "Bolivia: U. S. Assistance in a Revolutionary Setting". En *Social Change in Latin America Today*. Richard N. Adams; Oscar Lewis; John P. Gillin; R. W. Patch; Allan R. Holmberg. Nueva York: Harper and Brothers, 1960.
- : "Bolivia: The Restrained Revolution". *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 334 (1961):123-132.
- : "Peasantry and National Revolution: Bolivia". En *Expectant Peoples*, K. H. Silvert, ed. Nueva York: Random House, 1963.
- Peinado Sotomayor, Marcelo: "Reforma agraria en tres comunidades de Cochabamba, Bolivia". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1969.
- Peñaloza, Luis: *Historia económica de Bolivia*. 2 vols. La Paz: Talleres Gráficos Bolivianos y Editorial Fénix, 1953-1954.
- Pérez, Elizardo: *Warisata, la escuela Ayllu*. La Paz: Gráfica E. Burillo, 1963.
- Reyeros, Rafael: *El pongueaje: La servidumbre personal de los indios bolivianos*. La Paz: Empresa, 1963.
- Romero, Hugo: "Integración y politización de una sociedad compuesta: Primeros sindicatos agrarios, huelgas de brazos caídos y el Primer Congreso Nacional Indígena en Bolivia". *Temas sociales*, No. 4 (1970).
- ; y Luis Antezana: "Origen, desarrollo y situación actual del sindicalismo campesino en Bolivia". Estudio de la estructura agraria en Bolivia, Comité Interamericano de Desarrollo Agrario/Universidad de Wisconsin/gobierno de Bolivia, 1968.
- Sanjinés, Alfredo: *La reforma agraria en Bolivia*. 2a. ed. La Paz: Editorial Universo, 1945.
- Saavedra, Bautista: *El Ayllu*. 2a. ed. La Paz: Gisbert y Cía., 1955.
- Taboada Terán, Néstor: *Indios en rebelión: hechos de la revolución boliviana*. La Paz: Editorial Amigos del Libro, 1968.
- The American University, Foreign Areas Studies Division, Special Operations Research Office. *U. S. Army Area Handbook for Bolivia*. Washington, D. C., 1963.
- Thome, Joseph R.: "Problems Which Obstruct the Process of Title Distribution under the Bolivian Agrarian Reform". Report to USAID/Bolivia, 1967.

- United States Operations Mission to Bolivia. *Point Four in Bolivia: 1942-1960*. La Paz, 1960.
- Urquidí, Arturo: *El feudalismo en América y la reforma agraria boliviana*. Cochabamba: Imprenta Universitaria, 1966.
- : *Bolivia y su reforma agraria*. Cochabamba: Editorial Universitaria, 1969.
- Valencia Vega, Alipio: *Desarrollo del pensamiento político en Bolivia: Bosquejo*. La Paz, 1953.
- Warriner, Doreen: *Land Reform in Principle and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1969.
- Zondag, Cornelius H.: *La economía boliviana 1952-1965: la revolución y sus consecuencias*. Cochabamba: Los Amigos del Libro, 1968.

8

Reforma agraria: Colombia

Herman Felstehausen

Profesor asociado de periodismo agrícola y del Centro de Tenencia de la Tierra en la Universidad de Wisconsin, Madison.

El gobierno colombiano ha aprobado diversas medidas de reforma agraria en los 35 años pasados; sin embargo, a pesar de grandes cambios legales sólo se ha logrado muy poca redistribución de la tierra. Cuando el Congreso Colombiano aprobó la Ley 135 en 1961, fue mucha la gente en el hemisferio que saludó la nueva legislación como un prelude a una reforma auténtica y total. La historia de la década pasada se empieza a escribir ahora con mucho del optimismo original mitigado por los informes de los modestos logros alcanzados.

La Ley de Reforma Agraria de 1961 tenía alcances para dar títulos de propiedad de la tierra, para la colonización y los servicios rurales y prevenía específicamente la expropiación y división de tierras privadas. La ley creaba una sola agencia para la reforma agraria —el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)— que administraría todos los programas de tierras públicas y repoblación, excluyendo específicamente sólo los bosques y manantiales que ya estaban bajo control del gobierno. Más tarde, se añadió un programa de crédito agrícola para complementar los servicios técnicos y legales a los nuevos propietarios de tierras.

Procedimientos y resultados de la reforma agraria

El INCORA usó su autoridad para otorgar títulos de propiedad a los pobladores ya establecidos en tierras públicas, para crear nuevas instalaciones y distritos de riego y para proporcionar crédito a los granjeros en pequeña y media escala, tanto en las regiones agrícolas ya establecidas como en las nuevas. Para el primero de julio de 1969 el gobierno colombiano había titulado 88,200 parcelas agrarias que comprendían en total 2.8 millones de hectáreas de tierra. Cerca del 96 por ciento de la tierra y el mismo porcentaje de los títulos se asignaron a colonos que ya vivían o que recientemente ocuparon tierras públicas [11]. Los intentos para adquirir tierras privadas por medio de la expropiación, se vieron frenados por la fuerte resistencia de los terratenientes. A fines de 1969, los abogados del INCORA habían iniciado 115 juicios de expropiación; 23 de ellos fueron ganados, 13 se perdieron y el resto fueron bloqueados o sobreesidos para dar lugar a "convenios amistosos"¹ [31]. Los casos de expropiación que tuvieron éxito dieron al gobierno 4,194 hectáreas de tierra mientras que los convenios amistosos produjeron 120,000 hectáreas más [11; 31]. El INCORA ha emprendido proyectos de irrigación que han aumentado en 11,000 hectáreas el área disponible para su traspaso eventual a agricultores particulares, pero hasta ahora estas tierras son administradas por el INCORA mientras que los beneficiarios potenciales las cultivan bajo contratos de arrendamiento.

La legislación colombiana de reforma agraria se ha logrado en una atmósfera de candentes debates políticos y a menudo acompañada por conflictos sociales y crisis económicas [15, pág. 17; 20, pág. 53]. El programa de reforma de 1961 se proyectó para una nación ya desarrollada, rica en recursos naturales y sofisticada en el uso de procedimientos legales administrativos y fiscales para transformar y modernizar la sociedad [15, pág. 61; 26, págs. 134-213; 12, págs. 192-202]. La legislación no refleja adecuadamente las limitadas capacidades administrativas y legales de Colombia. Por otra parte, las pretensiones sobre la disponibilidad de recursos de tierras fértiles probablemente eran demasiado optimistas ya que Colombia tiene menos tierras agrícolas disponibles que lo que comúnmente se supone.

En 1960 Colombia tenía 1.2 millones de granjas que ocupaban 27.3 millones de hectáreas en propiedad privada (de su área total de tierras de 113 millones de hectáreas [10]. Si se resta la tierra ocupada por

¹ Los "convenios amistosos" se hacen negociando con los propietarios; el resultado suele ser que el gobierno pague un precio mayor que el del avalúo para satisfacer las pretensiones del vendedor.

granjas, caminos y pueblos, más de los dos tercios del área total de Colombia —unos 80 millones de hectáreas— todavía son del dominio público. Sin embargo, esta aparente abundancia de tierras públicas se debe evaluar en términos de la ubicación y calidad de esas tierras, así como de las restricciones para su poblamiento impuestas por las prácticas usuales y la legislación reciente.

El Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) —una dependencia del gobierno—, se encarga de administrar los bosques nacionales y reclama jurisdicción sobre unos 50 millones de hectáreas [32]. En teoría quedan disponibles para la adquisición privada una gran parte de los 30 millones de hectáreas de tierras públicas, las que como una gran parte de las tierras forestales, son inadecuadas para la agricultura o para la colonización en sentido práctico. En primer lugar, en esas tierras hay montañas, desiertos y pantanos; en segundo, una gran parte de esas tierras están ubicadas en áreas poco fértiles y de difícil acceso en los llanos orientales. Los científicos agrarios actualmente reúnen datos sobre esta vasta región de 67 millones de hectáreas, 59 por ciento del territorio de Colombia [34].

En los llanos, la mayoría del suelo está altamente intemperada y es baja en fertilidad natural. Hay amplias regiones de sabana que se usan principalmente como pastizales para ganado. Repetidamente se ha intentado, sin mucho éxito, la colonización de subsistencia y cosechas; lo que sugiere que se necesitan adiciones regulares y considerables de fertilizantes comerciales y otros insumos para hacer que la región estuviera económicamente adecuada para una agricultura intensiva. La región también se caracteriza por una prolongada estación seca anual, aunque esto no sería de graves consecuencias para una agricultura bien planeada. Las áreas del norte se inundan extensamente durante la estación húmeda [22, pág. 248].

Aproximadamente, 3 millones de hectáreas de sabana plana y bien drenada son potencialmente adecuadas para la agricultura, pero una gran parte de estas tierras ya han sido reclamadas y usadas por ganaderos particulares. Los observadores técnicos informan que como “desde hace mucho tiempo hay tierra disponible para ocuparse, los ranchos son costosos. El tamaño de los ranchos varía de 500 a 50,000 hectáreas o más...” [34]. Este informe da una idea del problema que presentan las cifras que se usan para mostrar la cantidad de tierra disponible en Colombia. Una gran parte de la tierra, que de acuerdo con las listas está disponible, en realidad ya pertenece a granjas y ranchos, pero no se incluye en los informes estadísticos porque no se ha titulado o registrado. Esas tierras a menudo se conservan bajo posesión informal

y convenios de uso. Los derechos de ocupación, a su vez, se compran, venden o intercambian fuera del sistema de registro de la transferencia de la tierra [2].

El problema —la falta de un sistema confiable de medición y registro de tierras— ha limitado todos los programas de reforma agraria instituidos hasta los años sesenta. No hay registros sistemáticos que faciliten una identificación precisa de la propiedad, ya sea ésta pública o privada [2]. Las granjas, aun cuando tengan título de propiedad, sólo se describen de un modo vago y general. El tamaño de las unidades agrícolas se estima con aproximación relativa, por lo cual las cifras referentes a la cantidad de tierra en las granjas están sujetas a grandes errores.

La población rural está muy concentrada en los suelos montañosos de fertilidad natural en la región andina. Un poco más de la mitad (53 por ciento) de la población rural de Colombia vive en 429 municipios montañosos que comprenden el 8 por ciento del territorio nacional² [8]. En 200 de los más densamente poblados de estos 429 municipios solamente hay 1.3 hectáreas de tierra por habitante rural, que incluyen áreas boscosas, pueblos y caminos, así como las tierras improductivas.

En 1960 más del 70 por ciento de las familias rurales de Colombia vivían ya en granjas de tamaño subfamiliar (granjas de menos de 5 hectáreas que emplean a dos o menos personas), o se contaban entre aquellas cuyo jefe de familia es un trabajador agrícola sin tierra. Aunque las granjas familiares y subfamiliares utilizan menos de un tercio de las tierras agrícolas de Colombia, comprenden dos tercios del valor de la producción agrícola [6]. Es evidente, en esta situación, la urgencia de localización de los recursos de tierra y trabajo; demasiada tierra y muy poco trabajo en las grandes granjas y muy poca tierra y demasiada mano de obra en las granjas pequeñas, tal como se ilustra en las tablas I y II.

En la tabla I, las cifras de 1960 muestran el gran número de pequeñas granjas menores a cinco hectáreas. Actualmente, el número de pequeñas granjas es mayor todavía, ya que un patrón común de absorción de la mano de obra rural en los minifundios es la división de las tierras agrícolas entre los miembros de la familia [24]. Junto con un aumento de la presión demográfica en los recursos de tierra de las áreas de minifundios ha habido una gran destrucción de los recursos de suelos, debido a los intensos cultivos realizados mediante prácticas

² Las tabulaciones de la densidad de población fueron hechas por el autor con base en las cifras del censo de población y el área total en cada municipalidad.

TABLA I
Número de granjas, tierra en granjas y porcentaje
de tierras laborables bajo cultivo
en Colombia: 1960

<i>Categoría de tamaño en hectáreas</i>	<i>Número de granjas</i>	<i>% del total de granjas</i>	<i>Hectáreas ocupadas</i>	<i>% del área total de granjas</i>	<i>% aproximado de tierras laborables bajo cultivo</i>
0 a 4.9	756,605	62.6	1,238,976	4.5	75
5 a 29.9	327,425	27.1	3,780,379	13.8	65
30 a 99.9	82,730	6.8	4,275,618	15.6	48
100 o más	42,912	3.5	18,042,654	66.1	36
Totales	1,209,672	100.0	27,337,827	100.0	

Fuente: DANE, 1964 [10, págs. 39-45].

TABLA II
Porcentaje de granjas, fuerza de trabajo, tierras agrícolas
y valor de producción por agrupamiento de tamaños
de granjas en Colombia: 1960

<i>Por ciento del total</i>	<i>Grupos de tamaño de granjas</i>				<i>Total</i>
	<i>Sub-familiar</i> a	<i>Familiar</i> b	<i>Multi-familiar medio</i> c	<i>Multi-familiar grande</i> d	
Granjas	64	30	5	1	100.0
Fuerza de trabajo agrícola	58	31	7	4	100.0
Tierras agrícolas ^e	6	23	21	50	100.0
Valor de producción	21	45	19	15	100.0

Fuente: CIDA, 1966 [6].

a Subfamiliar: Granjas de tamaño suficiente para proporcionar empleo para menos de dos personas con los ingresos, mercados y niveles de tecnología y capital típicos que ahora prevalecen en cada región.

b Familiar: Granjas de tamaño suficiente para proporcionar empleo a 2 a 3.9 personas en la suposición de que la mayor parte del trabajo de la granja es desempeñado por los miembros de la familia.

c Multifamiliar medio: Granjas de tamaño suficiente como para proporcionar empleo para 4 a 12 personas.

d Multifamiliar grande: Granjas de tamaño suficiente como para proporcionar empleo para más de 12 personas.

e Tierra de cultivo y pastura: igual que la definición de tierras en granjas.

poco adecuadas para administrar los suelos. Por supuesto, una parte del excedente de población aún se traslada a las tierras públicas, porque espera hallar suelos más productivos y nuevas oportunidades para ser propietarios. Además, como ocurre en la mayoría de las naciones latinoamericanas, mucha gente emigra a las ciudades.

El INCORA tiene tres procesos básicos de titulación que aumentan el área de tierra de propiedad privada y constituyen la principal actividad de la reforma agraria. En el procedimiento principal, el INCORA otorga títulos a los colonos que han establecido granjas en tierras públicas que nadie reclama. Por medio de este procedimiento fue titulado el 95.9 por ciento de la tierra cedida en propiedad por el gobierno colombiano entre 1961 y 1969 [11]. Cualquiera persona se puede instalar en tierras no reclamadas³ después de usarla durante cinco años cuando menos y haber hecho mejoras con capital; después de eso puede iniciar los trámites para obtener el título. Entonces, el INCORA envía a la granja un equipo de topografía para que establezca los límites, mida el terreno y ayude al reclamante a redactar una solicitud de título.

Los servicios del INCORA son gratuitos, aunque el granjero debe pagar el costo de notarización y archivo de su nuevo título. Un individuo puede reclamar hasta 200 hectáreas, o 450 en ciertas partes del país si paga los costos de topografía y dibujo de planos. En este procedimiento se considera un mínimo de 25 hectáreas por propiedad para evitar la formación de nuevos minifundios; sin embargo, es posible titular parcelas tan pequeñas como de una hectárea si están completamente rodeadas por otras parcelas.

En otro tipo de procedimientos, el INCORA otorga títulos por reclamaciones de tierra iniciadas y patrocinadas por personas privadas. Antes del trabajo de consolidación de títulos iniciado por el INCORA, los títulos de propiedad de la tierra se solicitaban a través de la oficina del presidente municipal y se aprobaban a nivel de gobierno estatal. Todavía existe, pero ahora las solicitudes van al INCORA, que les da su aprobación final. Este método se usa con frecuencia para la titu-

³ No siempre es claro si los colonos reclaman tierras públicas o tierras previamente otorgadas por antiguas donaciones de tierra y que fueron abandonadas posteriormente. En caso de conflicto, el INCORA sigue un procedimiento intermedio para dejar en claro las reclamaciones previas. Frecuentemente se necesitan esos pasos, ya que los registros de las tierras son vagos y se conservan mal, los linderos se señalan a ojo de buen cubero y muchas tierras tienen una historia de uso previo. La Ley Agraria de 1961 permite que el gobierno actúe para definir de nuevo el dominio público. Si el gobierno no encuentra oposición por parte de un particular ante la corte, promulgará un decreto para volver a declarar la tierra en cuestión como parte del dominio público. Esta acción es seguida con frecuencia por la inmediata titulación de la tierra a los colonos establecidos. Una gran parte del trabajo de titulación del INCORA tiene que ver con los asuntos legales necesarios para aclarar la situación del dominio público.

lación de grandes ranchos o granjas o para tierras que se dedicarán a la especulación en zonas de desarrollo. Una persona interesada que, por diferentes medios, pueda demostrar por lo menos cinco años de derechos de uso de tierras públicas puede registrar con el presidente municipal local su intención de obtener un título de propiedad en esas tierras. El solicitante debe contratar a su propio topógrafo y abogado para levantar el plano de las tierras y redactar un título. Si hay ocupantes en la tierra, el reclamante los puede desplazar a través de convenios amistosos y si les paga por las mejoras hechas. A veces, la mayoría o toda la tierra para una nueva granja o rancho se puede consolidar mediante la compra de los derechos de los ocupantes, en vez de tener que aguardar cinco años para satisfacer los requisitos de ocupación e inversión de capital que se aplican a las tierras no colonizadas [21]. Listos los documentos preliminares, el reclamante debe pagar el costo de la visita del presidente municipal a la propiedad para llevar a cabo una inspección personal. Un solicitante puede titular hasta 450, 1,000 o 3,000 hectáreas de tierra por este método; todo depende de la región. Los datos proporcionados por el INCORA no especifican el número de parcelas tituladas de este modo, pero sustrayendo otros subtotales del total de títulos otorgados en el periodo de los años 1961-1969 se obtiene una cifra de 11,619 títulos dados por medio de este procedimiento.

Finalmente, el INCORA puede titular tierras adquiridas de propietarios privados por medio de compra, obsequio o expropiación. Este tercer procedimiento sería el rasgo principal de la Ley Agraria de 1961. Ya que las tierras públicas con frecuencia son inaccesibles o están pobremente dotadas para una agricultura intensiva, la intención de la ley era hacer que los campesinos poseyeran una mayor cantidad de la tierra que ya se cultivaba. En la Ley 135 se detallan procedimientos de la expropiación y compra por parte del gobierno. Sin embargo, los intentos de expropiación no han tenido éxito. Los procedimientos legales son complejos, lentos y embarazosos [43]. Usualmente, los propietarios de tierras pueden detener a los abogados del gobierno en las cortes o negociar una venta al INCORA, por medios ajenos a la corte con base en los precios que señale el comprador.

Una gran parte de las tierras expropiadas o compradas por el INCORA se usó para proyectos de obras públicas y rescate de tierras, y no para retitularlas a los campesinos. Hasta mediados de 1969, el INCORA tituló 1,194 parcelas de tierras compradas y expropiadas, y distribuyó a propietarios privados 13,600 de las 124,000 hectáreas adquiridas. Esos títulos representan el 1.3 por ciento de todos los otorgados durante los nueve años pasados.

El número de títulos distribuidos mediante los tres procedimientos se mencionan con frecuencia en los informes estadísticos para ilustrar el éxito del programa colombiano de reforma agraria. Sin embargo, las actividades de titulación que pudieran tener un impacto sobre la estructura de la tenencia de la tierra de Colombia, están amparadas solamente en el tercer procedimiento y constituyen una pequeña fracción del trabajo del INCORA en la titulación de tierras. Mientras tanto, ni la producción agrícola ni los patrones de propiedad de la tierra han sido transformados por los dos procedimientos principales.

Las declaraciones recientes muestran que la desigual distribución de la propiedad de la tierra cultivable ha sido extendida por el programa de titulación de nuevo poblamiento. En 1968, el único año para el cual se dispuso de datos, 64 solicitantes recibieron parcelas de

TABLA III

**Resumen de actividades de titulación y crédito del INCORA
en relación con el número total de granjas y tierras agrícolas:
Hasta junio de 1969**

	<i>Total Nacional</i>	<i>Actividad del INCORA</i>	<i>Actividad del INCORA como por ciento del total nacional</i>
Tierra en granjas en relación a tierras añadidas a granjas por el INCORA (millares de has.)	27,372	2,833	10.3
"Tierras públicas disponibles" en relación con la tierra titulada por el INCORA (millares de has.)	29,488	2,833	9.6
Número de granjas en 1960 en relación con las granjas tituladas por el INCORA	1,209,672	88,200	7.3
Número de granjas en Colombia en relación con el número de las que reciben crédito del INCORA	1,209,672	29,849	2.5

Fuente: [6, 10; 11].

más de 200 hectáreas cada una, mientras que 7,037 solicitantes recibieron menos de 10 hectáreas cada uno. Otros 7,125 colonos recibieron entre 10 y 50 hectáreas y 906 recibieron entre 50 y 200 hectáreas. Todos fueron casos de poblamientos de tierras públicas⁴ [29].

En términos del número de familias nuevas o que previamente no tenían tierras y que ahora la pretendieran, los programas de titulación sólo han sido un remedio provisional, además de que los aspectos de redistribución han sido insignificantes. Cuando el INCORA inició sus operaciones en Colombia, había unos 350,000 agricultores propietarios que no poseían tierras [6]. La población rural ha crecido en una tasa estimada en 2 por ciento anualmente a pesar del gran número de gente rural que emigra a las ciudades. El incremento neto de los adultos en las áreas rurales entre 1951 y 1964 fue de 554,395 personas [8; 9]. Si se toma en cuenta la migración hacia los centros urbanos y si se supone que cada dos de los adultos restantes forman una nueva familia, entonces más de 21,000 nuevas familias rurales se añadieron cada año a las regiones agrícolas. Como ya se dijo, el programa colombiano de titulación de tierras solamente estableció 88,200 parcelas tituladas durante 1961-1969, un promedio de unas 11,000 por año.

El mayor gasto del capital del INCORA se ha dedicado a la construcción de proyectos de irrigación y drenaje. Estos proyectos recibieron el 40 por ciento de los fondos presupuestados a mediados de los años sesenta mientras que sólo el 4 por ciento se gastó en expropiaciones y compras de tierra [33]. El INCORA ha planeado y construido obras de irrigación en unas 11,000 hectáreas. También administra dos distritos de riego establecidos anteriormente por el Banco de Crédito Agrícola y que constan de unas 30,000 hectáreas irrigadas. A fines de 1968 existían cultivos en siete distritos de irrigación, inclusive en aquellos distritos trabajados por otras agencias. El INCORA ha anunciado planos a largo plazo para construir instalaciones de irrigación en otros doce distritos más para irrigar a un total de 450,000 hectáreas [11; 28].

Los proyectos de mejoramiento de la tierra son costosos; por otra parte, todavía no se determina la distribución de beneficios a los agricultores. Roger Soles sugiere que las compras de tierra y las actividades de titulación dan como resultado casi la duplicación del ingreso de los pequeños agricultores que se benefician con tales programas, mientras que los pequeños agricultores que operan en los proyectos de irrigación logran un ingreso de unas tres veces más de lo que ganaban

⁴ Algunos piensan que las grandes diferencias en tamaño se deben a diferencias en calidad de la tierra. Sin embargo, el informe muestra la misma distribución desigual en los tamaños de las parcelas entre los departamentos, independientemente de la calidad de la tierra.

en su nivel anterior. Sin embargo, al mismo tiempo los proyectos de irrigación se desarrollan a un costo mucho mayor por agricultor [39]. Es probable que los técnicos, ansiosos de que se aprobaran los proyectos, hayan exagerado las ventajas de productividad de los proyectos de irrigación. Con frecuencia, los procedimientos actuales son inadecuados para la administración de las granjas en estos proyectos. Como señala Soles: "¡Las decisiones agrícolas son demasiado numerosas, demasiado urgentes y demasiado específicas para ser paseadas de arriba abajo por la burocracia, rubricadas una docena de veces, estudiadas, aprobadas y archivadas, mientras que los insectos se comen la cosecha!" [40].

Cuando el INCORA construye nuevos distritos de irrigación, no otorga un título inmediato a los agricultores que se cambian a los proyectos terminados. Por el contrario, se asigna a los agricultores una parcela bajo contrato con el INCORA. Esto permite un periodo de ensayo para probar el interés y habilidad del agricultor. Hasta donde se puede determinar por los informes y registros del INCORA, la agencia todavía no ha dado títulos definitivos a los nuevos agricultores en ninguno de los distritos de irrigación.

El último informe estadístico indica que 4,153 agricultores operan bajo contratos de parcela [11], pero esta cifra también está sujeta a varias interpretaciones. En un proyecto cercano a la costa del Atlántico, las parcelas se asignan con base a la cosecha de estación. Dado que algunas cosechas se pueden lograr en cuatro meses, un campesino puede obtener varios contratos en un solo año. Los contratos se renuevan en cada cosecha y los campesinos viajan de un lugar a otro dentro del distrito de irrigación, según sean la estación, los planes de rotación y los recursos de agua de riego. Los proyectos son suministrados por los técnicos del INCORA, con muy poca participación en la planeación por parte de los agricultores. Algunos campesinos contratistas contemplan el programa como un sustituto de los convenios similares de aparcería que antes acostumbraban hacer con los rancheros y propietarios de las plantaciones [19].

Un programa de crédito supervisado es otro rasgo principal del programa colombiano de reforma agraria. Cuando se organizó el INCORA, los técnicos agrarios arguyeron que los pequeños agricultores no podrían modernizar la producción sin fuentes adicionales de crédito y que, para maximizar la efectividad del crédito, se necesitarían técnicos agrícolas adiestrados que supervisaran el programa de préstamos [1]. La Agencia del Desarrollo Internacional (AID) llegó a la conclusión de que "un programa de crédito agrícola supervisado era un elemento clave y crucial para la reforma agraria en Colombia" [46, pág. 120].

Por lo tanto, la AID proporcionó al INCORA un préstamo inicial de 10 millones de dólares en junio de 1963 y aumentó la cantidad en 8.5 millones más el equivalente de 20.6 millones de dólares en pesos complementarios en marzo de 1966.

Para 1964, 2,556 agricultores recibían crédito agrícola bajo este programa. El número aumentó a 11,570 para 1966 y a 29,849 en 1969. El crédito supervisado del INCORA es un suplemento y en algunos casos un sustituto de otras fuentes de crédito, especialmente el Banco de Crédito Agrícola (la caja agraria) [1; 23]. Mientras tanto, el costo elevado de la supervisión de estos préstamos ha hecho que el INCORA gradualmente cambie el crédito hacia beneficiarios mayores. El tamaño promedio del préstamo ha aumentado de unos 800 dólares en 1965 a más de 1,500 en 1968. El INCORA declara que el ingreso bruto promedio agrícola para los agricultores en el programa de crédito ahora es el doble de lo que fue hace algunos años [35], pero que por lo menos una parte de este incremento se debe a la distribución de un mayor número de unidades de crédito iniciadas con mayores ingresos brutos.

En 1967 la cantidad total de crédito disponible en Colombia era de 774.7 millones con 137.5 millones prestados para cosechas agrícolas, 140 millones para ganado y 17 millones para empresas especializadas [36]. La industria recibió la mayor parte después de ésta; o sea, 180.5 millones, seguida por el comercio que obtuvo 120 millones. Unas tres cuartas partes de todo el crédito usado para propósitos agrícolas y ganaderos se prestan a través de bancos y agencias del gobierno y la otra cuarta parte por medio de bancos comerciales. Entre 1960 y 1967 los préstamos extranjeros se usaron más como fuente de capital para la agricultura colombiana; éstos provinieron principalmente de los Estados Unidos y fueron 92.2 millones para el periodo de ocho años.

Se añadió un nuevo programa al acuerdo nacional de la reforma agraria por medio de la Ley Uno de 1968 [27]. Esta ley daba a los inquilinos y aparceros, si operaban una unidad menor a 15 hectáreas (alrededor del 25 por ciento de todos los agricultores de Colombia en 1960), la oportunidad de comprar las tierras que rentaran o trabajaran. El gobierno primeramente adquiere la propiedad por compra o expropiación si es necesario y la vende al pequeño agricultor en condiciones favorables.

Es demasiado pronto para evaluar los efectos de este programa, ya que ha encontrado dificultades y no ha alcanzado sus metas, que 100,000 familias se hagan propietarias durante los primeros dos años. A pesar de este objetivo, hasta octubre de 1969, el INCORA se ha hecho cargo sólo de 29 grandes granjas que totalizan 21,380 hectáreas para revenderlas a menos de 2,000 inquilinos y aparceros [30].

TABLA IV

Volumen de préstamos agrícolas por agencias colombianas: 1967

<i>Agencia de crédito</i>	<i>Millones en dólares americanos</i>	<i>Porcentaje del total de crédito agrícola</i>
Bancos comerciales incluyendo el Banco Ganadero	130.0	44.1
Caja agraria	111.0	37.6
Fondo ganadero	25.0	8.5
Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)	15.0	5.1
Corporación Financiera Regional (esta cifra es para 1966)	8.0	3.0
Fondo rotatorio, Federación Cafeteros	5.0	1.7
Total	294.0	100.0

Fuente: Seminario Latinoamericano de Crédito Rural, 1968 [36, pág. 131].

Además de los programas ya descritos, el INCORA opera varios proyectos de colonización dirigida. Los proyectos de colonización del gobierno se consolidaron bajo el INCORA por medio de Ley de Reforma Agraria de 1961. Los colonos que emigran hacia áreas remotas usualmente no tienen acceso a los mercados regulares y las condiciones son más complicadas, puesto que los colonos incurren en altos costos de limpieza y mantenimiento antes de que se levante la primera cosecha. La idea básica del poblamiento dirigido es facilitar estos ajustes por medio del planeamiento adelantado y las inversiones previas en infraestructura, especialmente caminos, escuelas, clínicas y facilidades de crédito y distribución de los productos. En algunas áreas, también se proporcionó alojamiento.

La colonización dirigida en tierras nuevas ha sido costosa. Por lo menos surgen dos nuevos problemas. Tinnermeier, en una evaluación de los nuevos poblamientos en las selvas de Caquetá, encontró que los colonos individuales a menudo tenían que contraer grandes deudas como resultado de las inversiones públicas hechas en los proyectos [42].

A pesar de que estas deudas eran a largo plazo, los colonos tenían que efectuar pagos anuales antes de que estuvieran plenamente establecidos y antes de que se evaluaran ampliamente los potenciales de productividad y las incertidumbres naturales. Los colonos privados que por su propia cuenta se mudaron a tierras públicas en las áreas colindantes solían tener mayores ingresos, una tasa más baja de abandono y hacían mayores inversiones en sus granjas.

Un segundo problema ha sido la incapacidad de las agencias del gobierno para evitar la explotación de los nuevos colonos. Las mejoras de infraestructura y los servicios proporcionados por el gobierno —caminos, mercados, puertos fluviales, almacenes de depósito y servicios agronómicos— también atraieron a compradores de grano y ganado, camioneros, prestamistas de dinero, transportistas fluviales, compañías de autobuses y otros intereses comerciales. Sin una regulación adecuada, estos grupos pueden satisfacer sus propios intereses a expensas de los nuevos colonos. Además, dado que el volumen de transacciones comerciales en las nuevas y aisladas regiones es generalmente bastante pequeño, por lo menos inicialmente, hay poca competencia y las empresas aisladas monopolizan el mercado. Una vez establecidas, son capaces de mantener una posición monopolista por medio de diversas acciones no económicas [48].

La reforma agraria y la economía agrícola

En Colombia, los intentos de reforma agraria han sido limitados tanto en alcance como en aplicación. Tal vez los nuevos programas agrícolas ayudaron a mantener el nivel de la producción agrícola, pero no fueron tan generales que aumentaran la productividad agrícola en la mayoría de las granjas. Durante los 20 años pasados la producción agrícola total aumentó a la misma tasa que el crecimiento de la población. La mayoría de la expansión en la producción de las cosechas fue un producto de siembras mayores y un rendimiento más elevado de algodón, caña de azúcar y arroz, cultivos producidos con tecnología relativamente moderna y cosechados en granjas de gran tamaño en relación con las posesiones de los campesinos [3].

Una parte del interés en la producción en gran escala de cultivos para vender en efectivo, fue un resultado de la necesidad de encontrar productos sustitutos de exportación que compensaran la relativa disminución en las ganancias del café, la fuente de más de tres cuartas partes del valor total de las exportaciones hasta principios de los años sesenta. Colombia todavía depende principalmente de la agricultura para obtener divisas extranjeras. Algodón, bananas y azúcar, los tres

principales productos de exportación además del café, generaron en conjunto el 8 por ciento del valor de las exportaciones totales de 1967; no obstante, su importancia aumentó rápidamente en 1968 cuando el porcentaje del café dentro del valor total de las exportaciones decayó al 53 por ciento [41].

Los intentos para lograr aumentos rápidos y sustanciales en las exportaciones agrícolas cambiaron el interés de los programas agrícolas hacia la mecanización de los cosechas y las grandes empresas ganaderas. En consecuencia, las oportunidades de empleo en la agricultura pudieron ser afectadas negativamente, tanto en las grandes granjas como en las áreas poco colonizadas. Cuando recientemente surgieron problemas entre los grandes productores y los trabajadores algodoneros de César, se importó la primera pizcadora mecánica de algodón con la esperanza de que la máquina reemplazaría a 200 trabajadores temporales [17].

La producción de ganado, también de pocas exigencias de mano de obra, se promueve del mismo modo para generar más exportación. El programa se enfrenta con dificultades en la distribución del producto, problemas de entrada y competencia en el mercado mundial de la carne [5].

La agricultura proporciona un 30 por ciento del producto doméstico bruto y emplea el 48 por ciento de la fuerza económicamente activa [4; 8]. La migración hacia afuera de la agricultura es copiosa, pero las manufacturas tienen pocos empleos disponibles; en esa área los empleos aumentaron a una tasa de solamente 2.2 por ciento anual entre 1951 y 1964, mientras que la población urbana en las 16 ciudades principales (todas mayores de 100,000 habitantes) aumentó en un 5.6 por ciento anual [44; 37, págs. 5-6]. En este periodo la población de Bogotá creció en 6.8 por ciento anual. Muchos trabajadores habían buscado empleo en el servicio personal y otros se dedicaron a tareas de baja productividad que requirieran poca habilidad; el empleo registrado en este sector terciario creció proporcionalmente con mayor rapidez que el total de la fuerza de trabajo no agrícola. Como resultado, se hizo más desigual la distribución del ingreso entre los trabajadores urbanos [38]. Actualmente, las manufacturas modernas producen unos 10,000 nuevos empleos por año en comparación con un incremento anual de la fuerza total en la que se incluye la agricultura, que ocupa a unos 168,000 a 200,000 trabajadores por año. La incapacidad de las manufacturas para mantenerse al paso de la creciente fuerza de trabajo aparentemente tiende a ser más grave aún. Se estima que el desempleo actual en Colombia equivale al 20 por ciento de la fuerza de trabajo total, y algunos estudios proyectan para el futuro tasas de desempleo todavía más elevadas [46]. Con una manufactura incapaz de absorber

a un gran número de trabajadores adicionales es forzosamente necesario que se encuentre empleo para ellos en el campo, aun con bajos niveles de productividad.

Sin embargo, los agricultores, especialmente los pequeños agricultores y aún si están acomodados en la tierra, se enfrentan con muchas limitaciones estructurales para elevar la producción. Grunig concluye en un estudio de granjas pequeñas que "las condiciones rurales y programas públicos de Colombia tienen tales características que muy pocos campesinos se pueden convertir en empresarios. La gran mayoría encuentran bloqueado el acceso a los recursos, mercados y educación necesarios para permitir el desarrollo empresarial" [23, pág. 19].

El aislamiento físico de muchas familias agrarias colombianas limita sus alternativas de mercado así como sus oportunidades para disfrutar de educación y otros servicios. Colombia produce anualmente más de 21 millones de toneladas métricas de productos agrícolas, más de la mitad de los cuales salen de las granjas a lomo de bestias de carga⁵ [18].

Las comunidades rurales también afrontan una grave escasez de servicios, tales como educación, información, salubridad y beneficios públicos, a causa de las numerosas limitaciones fiscales y administrativas. La mayoría de los jóvenes rurales de Colombia reciben menos de tres años de educación. El valor de la educación recibida debe ser entendido en función de la baja calidad de las escuelas y maestros rurales y también de la práctica tradicional de separar en la escuela a los niños de las niñas, lo cual hace que cada grupo sólo tenga clases durante la mitad del día o la mitad de los días de la semana [25].

La inversión pública en las áreas rurales es muy baja. Un impuesto sobre la tierra proporciona ingresos municipales, pero en la tasa del impuesto es tan baja que los ingresos que produce se usan casi totalmente para sostener a las burocracias locales [7]. Al mismo tiempo, el control sobre las tasas y estructuras de los impuestos descansa en el gobierno nacional que generalmente ha bloqueado las reformas locales hacendarias.

Debido a los pobres antecedentes de las municipalidades y la nación para proporcionar servicios públicos, muchas comunidades rurales han empezado a emplear procedimientos de información para recaudar fondos locales. Esta práctica fue parcialmente formalizada en 1958 cuando los comités de acción comunal desatinadamente organizados y ya en

⁵ En 1968 habían solamente 4,000 kilómetros de caminos rurales de acceso, 18,000 kilómetros de carreteras nacionales (de los cuales 4,000 están pavimentados) y 16,000 kilómetros de caminos departamentales. El ferrocarril (propiedad nacional) tiene 3,436 kilómetros de vías que conectan las principales ciudades y puertos. En la práctica, solamente una cuarta parte de las granjas son accesibles por medio de vehículos de motor.

operación llamados "Juntas de Acción Comunal" recibieron reconocimiento legal. La legislación al respecto consideraba que los grupos locales podían asumir y compartir la responsabilidad de ciertas obras públicas, especialmente escuelas, centros de salud, caminos y puentes, centros culturales y recreativos, actividades para mejorar la agricultura y cooperativas [16].

No han resultado satisfactorios los esfuerzos realizados en Colombia para reorganizar los mercados agrícolas mediante la formación de cooperativas. Éstas afrontan los mismos problemas estructurales que a menudo limitan a los productores individuales, encuentran difícil mantener una estructura democrática y competir con las empresas monopolizantes, especialmente bajo condiciones de precios de productos que fluctúan ampliamente. Por otra parte, los negociantes privados frecuentemente pueden fijar precios a los productos que venden los agricultores. Pueden proporcionar créditos y otros servicios, por lo que los campesinos se ven obligados a venderles sus productos [48].

Por razones similares, los movimientos sindicales rurales no han sido particularmente fuertes en Colombia. Los intentos de obtener tierras han dado el ímpetu para organizar algunos sindicatos rurales de campesinos. Urrutia dice que los sindicatos agrarios a veces pueden forzar a los terratenientes a "vender tierras a crédito a los campesinos; en otros casos, el Instituto de Reforma Agraria interviene y declara las tierras invadidas «área de reforma agraria» y en otros casos, los campesinos conservan las tierras por medio de la fuerza" [47, pág. 133].

Parece que la acción colectiva de los campesinos conducente a las invasiones de tierras es parcialmente efectiva para hacer que el gobierno trabaje activamente en trabajos de reforma agraria. Urrutia cita a Enrique Peñalosa, el primer director del INCORA, cuando declara que muy pocos proyectos de reforma agraria se han iniciado en áreas que no presenten graves conflictos sociales [47, pág. 134].

Implicaciones políticas

La economía rural de Colombia se enfrenta con dos imponentes problemas políticos. Uno es encontrar modos de distribuir tierras, capital y tecnología de modo que empleen productivamente el creciente número de gente que permanece en el área agrícola; el segundo, estrechamente relacionado con el primero, es desarrollar medios para reducir la competencia directa entre los pequeños y grandes agricultores por los recursos y servicios a la vez que aumenta la productividad en ambos grupos. Si se logran los objetivos de esta política se tendrán diversos efectos benéficos: a) un aumento de los empleos y los ingresos

en la agricultura; *b*) una mayor productividad en la fuerza de trabajo rural y *c*) un aumento de la demanda de bienes de consumo.

El número de colombianos que para subsistir dependen directamente de la agricultura, tiende a aumentar durante muchos años más. Esto es cierto aún si continúa con una alta tasa la migración hacia las áreas urbanas. En números absolutos, la población rural aumentó en un cuarto de millón de adultos (personas de 15 años edad o más) en el periodo de trece años comprendido entre 1938 y 1951 y aumentó en medio millón de adultos en el siguiente periodo de trece años, 1951-1964⁶ [8; 9].

Los futuros incrementos en la demanda de productos agrícolas deberá proceder principalmente del mercado doméstico debido a que no se dispone de mercados de exportación. A menos que haya un gran aumento en el tamaño de ese mercado generado por una distribución más equitativa del ingreso (un corolario de la distribución más equitativa de las oportunidades productivas entre la población rural), el incremento de la demanda efectiva probablemente será insuficiente para justificar la continuación de las inversiones en las granjas grandes y en empresas de capital intensivo. Del mismo modo, la demanda de bienes manufacturados tendrá una base estrecha y los problemas de desempleo y subempleo serán aún más graves [13].

Las tierras de dominio público que todavía quedan en Colombia deberán proporcionar algo de las tierras adicionales necesarias para emplear a la creciente población agrícola sin subdivisiones adicionales de las pequeñas propiedades existentes. Sin embargo, también será necesario tomar alguna tierra en las grandes propiedades actuales si se acomoda a un mayor número de gente en el sector agrícola.

Un programa activo de reforma agraria que incluye la redistribución de la tierra encontrará por supuesto una fuerte oposición política. Con base en la experiencia de los diez años pasados, tanto los gobiernos del partido liberal como los del conservador carecen del apoyo necesario para impulsar un programa masivo de reforma agraria. Ahora bien, aunque los intentos directos han sido bloqueados, muchas de las estrategias intermedias han sido descuidadas. Estas áreas requieren atención. Los programas necesitan tomar en cuenta la posición desventajosa de la mayoría de los agricultores que trabajan pequeñas propiedades o reciben el total o parte de sus ingresos en forma de salarios, convenios de inquilinato o aparcería. Como se muestra en la tabla II,

⁶ Los cálculos se basan en cifras de población rural e incluyen pequeños pueblos y aldeas, pero excluyen a todas las sedes de condado independientemente de su tamaño. Este tratamiento era necesario a causa de la manera en que se informan las cifras de población.

estas categorías comprenden el 64 por ciento de todas las granjas y el 58 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola.

En otro lado hemos sugerido una política de "dualismo" [14] que establecería programas y servicios separados que favorecieran a los pequeños agricultores para evitar que los grandes agricultores monopolizaran los recursos y servicios y excluyeran a los pequeños. Después de algún tiempo, esa política tendería a cambiar los recursos y el poder al lado de los campesinos, de lo que se originaría una mayor equidad en el ingreso y el control de los recursos.

Aún sin una reforma agraria, es inútil que Colombia planee su desarrollo sin una política general de tierras. El gobierno se ha apoderado recientemente de una gran parte de las tierras baldías restantes por medio de programas de reservas forestales y cuencas acuíferas. Sin embargo, las prácticas tradicionales de poblamiento y uso todavía prevalecen. La ley permite que una persona se instale en cualquier parte a la que pueda tener acceso físico y según sea su habilidad para obtener ayuda legal, puede establecer sus derechos de propiedad después de consumado el hecho. Como no hay una determinación clara de la extensión de las tierras forestales públicas, los colonos continúan ocupando estas reservas junto con otras tierras no reclamadas [21]. El resultado es un uso desordenado y a menudo destructivo de los recursos, prácticas abusivas e interminables conflictos acerca de los límites y derechos de posesión.

Se requerirían varias medidas para formular una política de tierras públicas que esté integrada con los planes de desarrollo del país. Se necesitan procedimientos más simples y de bajo costo para los trabajos de topografía y de identificación de linderos con los cuales se remplazarán los métodos arcaicos actualmente usados. También tendrán que ser parte de ese programa mejores métodos de registro y transferencia de títulos. Ya se sugirieron la tecnología y maquinaria administrativa necesarias para ese programa y están dentro de la capacidad técnica y financiera del país [2].

Una vez que los linderos puedan ser identificados con facilidad, el camino estará abierto para otras medidas necesarias para el aumento de las inversiones y servicios en la agricultura. El caso obvio es el incremento del uso de los impuestos sobre la tierra. En la actualidad, existe un impuesto sobre las tierras agrícolas, pero las tasas y las recaudaciones son bajas y la mayoría del ingreso se emplea en mantenimiento administrativo [7].

Un requisito indispensable para el éxito de estas estrategias del desarrollo, es que la gente del campo tenga más control sobre la distribución pública y privada de los recursos. No basta aumentar simple-

mente la recaudación. En este punto se puede ilustrar el caso con el planeamiento y construcción de caminos rurales. Está plenamente reconocida la necesidad de ampliar el acceso a los caminos rurales. Un impuesto recientemente establecido sobre la gasolina proporciona ingresos para la construcción de carreteras. Sin embargo, el mejoramiento de los caminos rurales está prácticamente paralizado; los recursos para el transporte se dedican principalmente a las carreteras nacionales [18].

La construcción de caminos locales es responsabilidad de las municipalidades que trabajan en colaboración con los comités departamentales. Los comités locales están compuestos por un representante de la oficina estatal, además del presidente municipal y el sacerdote local. La mayoría de ellos tienen interés en emplear los fondos para propósitos diferentes de la construcción de caminos o para dar prioridad a los proyectos urbanos. El hecho es que de acuerdo con los datos que se tienen se han construido muy pocos caminos rurales.

También se requieren políticas de planeamiento e inversión en otras áreas que reconocen explícitamente las necesidades del subsector campesino. El desarrollo de nueva tecnología y la adjudicación de capital a la agricultura, comúnmente sólo beneficia a los grandes agricultores. La investigación agrícola y los proyectos de demostración han dado una abrumadora importancia a las granjas grandes, la mecanización de las cosechas o la ganadería en gran escala y no a los métodos aplicables a las granjas pequeñas [14]. Hay que cambiar los procedimientos administrativos de los programas de crédito y capital, de tal modo que cada grupo, según el tamaño de granja, se asegure de recibir ayuda adecuada a sus necesidades. Más de la mitad del crédito institucionalizado habitualmente beneficia a menos del 10 por ciento del total de los usuarios [36]. Muchas asociaciones de productores y agencias de asistencia pública proporcionan sus servicios solamente a los productores comerciales. Una larga historia de estas prácticas ha dado a los grandes granjeros una voz desproporcionada para fijar los términos y condiciones de los préstamos, lo que deja a los campesinos en una posición insegura y vulnerable en la que son fácilmente explotados por otros grupos, tales como los terratenientes y los intermediarios.

También es de esperarse que las inversiones en infraestructuras rurales adicionales aceleren el proceso de desarrollo. El subsector de las pequeñas granjas es el cliente principal para la educación rural y los servicios de salud, formas colectivas de transporte y comunicación, manejo de productos locales y servicios de mercado. Los agricultores en gran escala, por otra parte, con frecuencia envían a sus hijos a las escuelas urbanas, tienen sus propios servicios de transporte y almacenamiento y pasan por alto los mercados locales.

Un mayor ingreso promedio para el gran número de pequeños agricultores daría al subsector de las pequeñas granjas más poder económico y político para influenciar a los cuerpos que toman las decisiones acerca del mejoramiento de los servicios rurales. Esos mayores ingresos también fortalecerían la demanda del subsector de las granjas pequeñas por insumos no agrícolas y bienes de consumo, con lo que se atraerían servicios comerciales adicionales al campo y por lo tanto se crearían más oportunidades de empleo.

REFERENCIAS

- [1] Adams, Dale W.; Antonio Giles y Rodrigo Peña: *Supervised Credit in Colombia's Agrarian Reform: An Evaluative Study*. Bogotá: Centro Interamericano de Reforma Agraria, 1966.
- [2] Arévalo, Luis: "La inseguridad legal de la propiedad rural en Colombia: Un estudio de caso de los sistemas notariales y de registro". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1970.
- [3] Atkinson, L. Jay: *Changes in Agricultural Production and Technology in Colombia, Foreign Agricultural Report*, No. 52 Washington, D. C.: U. S. Department of Agriculture, junio 1969.
- [4] Banco de la República. Cuentas nacionales. Cuadros 99-101. Bogotá, 1951-1967.
- [5] Bleidner, James O.: *La situación económica de la ganadería*. Bogotá: Instituto Colombiano Agropecuario, 1969.
- [6] Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola: Colombia*. Washington, D. C.: Unión Panamericana, 1966.
- [7] Davis, L. Harlan: "Economía del impuesto de propiedad en las áreas rurales de Colombia". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1968.
- [8] Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE) *Censo nacional de población: 1964*. Bogotá, 1967.
- [9] —6: *Censo nacional de población: 1951*. Bogotá, 1954.
- [10] —: *Director nacional de exportaciones agropecuarias: Censo Agropecuario Nacional 1960. Resumen Nacional*, Bogotá, 1964.
- [11] —: "La reforma agraria en cifras". *Boletín mensual de estadística*, No. 222 (1970).
- [12] Dix, Robert H.: *Colombia: The Political Dimensions of Change*. New Haven: Yale University Press, 1967.
- [13] Dorner, Peter: "Needed Redirections in Economic Analysis for Agricultural Development Policy". *American Journal of Agricultural Economics* 53 (1971):8-16.
- [14] —, y Herman Felstehausen: "Agrarian Reform and Employment: The Colombian Case". *International Labour Review* 102 (1970):221-240.
- [15] Duff, Ernest A.: *Agrarian Reform in Colombia*. Nueva York: Frederick A. Praeger, 1968.

- [16] Edel, Matthew D.: "El programa colombiano de acción de la comunidad: Una evaluación económica". Disertación de doctorado, Universidad de Yale, 1967.
- [17] *El Espectador* (Bogotá), enero 25, 1970.
- [18] Felstehausen, Herman: "Planning Problems in Improving Colombian Roads and Highways". *Land Economics* 47 (1971):1-13.
- [19] —, y Roger Soles: Notas inéditas sobre un viaje a la región de Magdalena Inferior. Centro de Tenencia de la Tierra, Madison, Wis., 1969.
- [20] Fluharty, Vernon Lee: *Dance of the Millions: Military Rule and the Social Revolution in Colombia, 1930-1956*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1957.
- [21] Instituto Geográfico, Agustín Codazzi, Entrevista con el personal legal, Bogotá, enero, 1970.
- [22] Guhl, Ernesto: *Colombia: Bosquejo de su geografía tropical*. Río de Janeiro: Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1967.
- [23] Grunig, James: "The Minifundio Problem in Colombia: Development Alternatives". *Inter-American Economic Affairs* 12, No. 3 (1969):3-23.
- [24] Haney, Emil B., Jr.: "La reorganización económica de los minifundios en una comunidad montañesa de Colombia". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1969.
- [25] Havens, A. Eugene: *Education in Rural Colombia: An investment in Human Resources*. Land Tenure Center Research Paper, No. 8. Madison, Wis.: Universidad de Wisconsin, 1965.
- [26] Hirschman, Albert O.: *Journeys toward Progress*. Nueva York: Twenty Century Fund, 1963.
- [27] Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). "Ley Uno de 1968: Adiciona a la Ley 135 de 1961". Bogotá: Asesoría Jurídica, ag., 1968.
- [28] —: *Plan Quinquenal 1969-1973*. Vol. I y II. Bogotá: Oficina de Planeación, mayo de 1969.
- [29] —: "Adjudicaciones de tierras baldías durante 1968 clasificadas por extensión y ubicación". Bogotá: División de Adjudicaciones, septiembre, 1969.
- [30] —: "Principales actividades realizadas, 1969". Datos inéditos. Bogotá, 1970.
- [31] —: "Resumen de expropiaciones, 1962 a diciembre 31, 1969". Manuscrito inédito. Bogotá: División de Tenencia de Tierras, 1970.
- [32] Instituto de Desarrollo de los Recursos Renovables (INDERENA). *Estaduto forestal*, acuerdo No. 3. Bogotá, 1969.
- [33] International Bank for Reconstruction and Development and the International Development Association. *A Review of INCORA and Its Program in Colombia*. Bogotá, octubre, 1967.
- [34] Mullenax, Charles H.; James S. Plaxico; y James M. Spain: *Alternative Beef Production Systems for the Eastern Plains of Colombia*. Cali: Centro Internacional de Agricultura Tropical, 1969.
- [35] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. *El desarrollo industrial de Colombia*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina, 1966.

- [36] Purcell, Carl, and Carol Steele: "INCORA Fulfills Dreams in Colombia". *War on Hunger* 4 (1970):9-12.
- [37] República de Colombia. "Los problemas del crédito agropecuario y el desarrollo económico en Colombia". Papeles de trabajo, Seminario Latinoamericano sobre Crédito Rural. El Salvador, octubre, 1968.
- [38] Schultz, T. Paul: *Population Growth and Internal Migration in Colombia*. Memorandum RM-5765-RC/AID. Santa Mónica, Calif.: The Rand Corporation, 1969.
- [39] Slighton, Robert L. *Relative Wages, Skill Shortages, and Changes in Income Distribution in Colombia*. Memorandum RM-5651-RC/AID. Santa Mónica, Calif.: The Rand Corporation, 1968.
- [40] Soles, Roger: "Invasiones de tierras rurales en Colombia". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, en proceso.
- [41] ———: "Comentarios sobre el planeamiento en futuros proyectos de irrigación en la región de río César en Colombia". Estudio inédito. Madison, Wis.: Centro de Tenencia de la Tierra, octubre, 1970.
- [42] Superintendencia de Comercio Exterior. *Análisis del comercio exterior colombiano 1957-1967*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1968.
- [43] Tinnermeier, Ronald L.: "Nuevos asentamientos en las tierras de las tierras bajas de Colombia". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1964.
- [44] Thome, Joseph R.: "Title Problems in Rural Areas of Colombia: A Colonization Example". *Inter-American Economic Affairs* 19, No. 3 (1965):81-97.
- [45] United States Embassy in Bogotá. Agricultural Attaché. "Monthly Reports". Fechas diversas.
- [46] United States, Senate, Committee on Foreign Relations. "Colombia: A Case History of U. S. Aid Together with a Report of the Comptroller General". En *Survey of the Alliance for Progress*, Document No. 91-17, 91st Cong., 1st. sess., 1969.
- [47] Urrutia, Miguel: *The Development of the Colombian Labor Movement*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- [48] Wierer, Karl: *Economics of Improving Marketing Organization and Facilities to Accelerate Agricultural Development in Land Settlement Projects*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Mercadeo Agrícola, 1967.

Parte IV

**Medidas suplementarias
de reforma**

9

Organizaciones campesinas como vehículos de reforma

Marion Brown

Profesora asociada de Periodismo Agrario
y del Centro de Tenencia de la Tierra
en la Universidad de Wisconsin, Madison.

Si hay algo en que parezcan estar de acuerdo los reaccionarios, reformistas y revolucionarios, es que los campesinos son gente terca y pasiva que debe ser persuadida para que actúe en su propio beneficio. Algunos escritores ponen tanto énfasis en la atrasada actitud de los campesinos que parecen definir por implicación el subdesarrollo rural como un estado mental. Para el observador capitalista convencional el problema estriba en la incapacidad del campesino para reconocer y explotar la oportunidad económica, para hacer las "nuevas combinaciones de factores" que pueden convertir un círculo vicioso de pobreza en una espiral ascendente de crecimiento continuo. Para algunos de los revolucionarios latinoamericanos la deficiencia cognoscitiva del campesino —una consecuencia de la socialización capitalista— consiste en una insensibilidad a su propio *status* de relativo despojo y de una ignorancia de los intereses y enemigos de su propia clase. Tanto los conservadores como los liberales y radicales tienden a ver el problema como algo que se reduce a actitudes tradicionales que terca y pasivamente se resisten al cambio. El punto de vista no revolucionario ha sido resumido

por Rogers, quien describe lo que cree que es una casi universal "subcultura del campesinado", caracterizada por actitudes no adaptativas, tales como "1. desconfianza mutua...; 2. percepción limitada del bien; 3. dependencia de y hostilidad hacia la autoridad del gobierno; 4. familiarismo; 5. falta de capacidad de innovación; 6. fatalismo; 7. aspiraciones limitadas; 8. falta de gratificación diferida; 9. visión limitada del mundo; y 10. baja empatía" [46, pág. 40]. Los intelectuales situados más hacia la izquierda que Rogers son a veces todavía menos halagüeños.

Por ejemplo, el brasileño Julião se quejaba de que el campesino típico "no actúa como un ser humano, sino como un vegetal..." [28, pág. 9]. Hugo Blanco caracteriza a sus seguidores campesinos en el Valle de la Convención en Perú como demasiado pequeñoburgueses [12, pág. 292; 24, pág. 419]. Chaplin cita a los revolucionarios peruanos que consideran a la sociedad campesina de las montañas como un "*Lumpenproletariat* dominado por una falsa conciencia" [10, pág. 413], cegado por "el velo del engaño, el temor y el escepticismo" [16, pág. 25], que exhibe "el cretinismo vano del esclavizado" [32, pág. 35], y evidenciando rasgos de personalidad y de carácter que hacen al campesino "en muchos aspectos su propio peor enemigo" [10, pág. 413]. Al recomendar la guerra de guerrillas, Luis de la Puente escribió: "La acción armada radicaliza las masas y lo mismo se aplica a la represión que evoca" [16, págs. 25-26]; lo que es lo mismo que "admitir la táctica de provocar represión brutal por parte del ejército para agitar el «vano cretinismo del esclavizado...»" [10, pág. 415]. Un tono algo distinto, pero aún condescendiente se encuentra en Régis Debray cuando recomienda una vanguardia militar que lleve a cabo la revolución para los campesinos en vez de hacerla con ellos [15, págs. 41-45 y 55-56].

Observadores de ambos extremos del espectro político también tienden a proponer soluciones que son similares en forma si no en sustancia. Algunos "educarían" o "modernizarían" al campesino para que obtenga más tracción dentro del orden establecido. Otros lo "radicalizarían" para que se convierta en un instrumento para cambiar el sistema. En ambos casos, el objetivo es socializar de nuevo al campesinado; literalmente, para "cambiar las mentes de los hombres". Sin embargo, el problema permanece aunque las actitudes del campesino realmente lo distinguen de otras gentes; el mismo Rogers plantea este problema cuando sugiere que la subcultura del campesinado "puede ser válida aún para describir la mayoría de los tipos de gente tradicionalista, ya sean campesinos o no" [46, pág. 41]. De modo algo diferente, los estudios de la mentalidad y "conciencia" campesina fracasan en

su intento de demostrar que esas actitudes tradicionales autorreportadas tienen una relación importante con el modo en que los campesinos se conducen, específicamente en su propensión a percibir y explotar las oportunidades para cambiar la calidad de sus vidas.

Si hay algo semejante a una subcultura universal campesina, ella debe presumiblemente incluir a grupos tan diversos como los revolucionarios mexicanos de 1910 y los ejidatarios "pasivos" de 1971; los seguidores campesinos de Castro y los campesinos bolivianos que fueron reclutados para ayudar al Che Guevara; los trabajadores cubanos que fácilmente aceptaron la colectivización de las plantaciones de caña de azúcar de la isla y los individualistas campesinos rusos; los tenazmente tradicionales capitalistas del centavo de América Central y los pequeños propietarios y aparceros asiáticos que tan rápidamente han adoptado la tecnología de la "revolución verde". También debe comprender a los campesinos de todo el mundo que abandonan sus hogares rurales para buscar trabajo en las ciudades. ¿Por qué es que ese fatalismo generalizado y limitada visión del mundo no inhiben también una innovación tan radical como la migración rural-urbana?

El punto de vista adoptado en el presente capítulo resta importancia a las variables psicológicas y busca los orígenes del activismo campesino, no tanto en su mente como en las cambiantes realidades situacionales con las que su mente debe tratar. Se asume que el campesino es naturalmente activo y adaptable. El campesino percibe su situación con bastante exactitud probablemente con tanta precisión como su contraparte urbana. Es racional en el sentido de que formula objetivos-a-la- vista factibles y busca medios realistas para alcanzarlos. Aprovecha las oportunidades de progreso individual y acción colectiva mutuamente ventajosa tan fácilmente como otras gentes; sólo que lo hace con menos frecuencia porque rara vez tiene la posibilidad de hacerlo. Probablemente, se puede afirmar que las habilidades para organizarse son escasas, pero están presentes en todos los segmentos de la sociedad, y el estrato campesino tiene su parte de ellas. No es necesario que cada campesino sea un experto en maximizar los beneficios o un hábil organizador. Si el ingenio productivo y talento de organización que ya existen en el sector campesino pueden movilizarse, se adaptará aún la gente menos innovadora.

Esto no quiere decir que las actitudes, valores o "estados cognoscitivo-motivacionales" del campesino no tienen importancia. Visto dentro del panorama institucional y situacional del que son parte, las actitudes pueden ayudar a explicar el paso y dirección del cambio. La mentalidad de los campesinos es consecuencia de las estructuras sociales existentes y, como tales, antecedentes de nuevas estructuras. Sin embargo,

no son factores causales universales que determinen principalmente la conducta del campesino. A mi modo de ver, una preocupación excesiva por las deficiencias mentales y culturales del campesino ha oscurecido las mucho más importantes causas estructurales y situacionales del "atraso" campesino y aumentado la vulnerabilidad del campesino a la represión y la cooptación. Además, cuando se considera lo que los campesinos latinoamericanos hacen y no lo que meramente dicen, no se encuentran muchas evidencias de apatía o pasividad. Ciertamente, parece que hay una facilidad generalizada para emprender acciones colectivas radicales. En Bolivia, antes de 1861 y 1944, hubo más de 2,000 rebeliones campesinas o movimientos relacionados con los derechos a la tierra o disputas laborales [4, pág. 16]. Además, el sindicalismo rural creció gradualmente durante los años treinta y cuarenta, a pesar de los abiertos intentos de reprimirlo [11, pág. 10]. Cerca de veinte mil campesinos lucharon y murieron en los levantamientos salvadoreños de 1932 [6, pág. 3]. Colombia sólo recientemente emergió de dos décadas de agitación rural, que causaron por lo menos cien mil muertes violentas [6, pág. 4]. En Brasil, más de 2,000 sindicatos campesinos se organizaron en menos de un año después de la aprobación del Estatuto del Trabajo Rural de 1963 [6, pág. 4]. Igualmente, en Chile el número de asociaciones *de facto* aumentó rápidamente y las demandas se triplicaron en pocos meses después de que el presidente Frei anunció su intención de liberalizar la ley del trabajo rural [2, pág. 25]. Unos cuantos años antes, una reforma electoral que hizo mucho más difícil que los patrones controlaran los votos de los trabajadores fue seguida casi inmediatamente por una aguda disminución en el voto derechista en el campo chileno [40, pág. 5]. En Venezuela, el número de sindicatos aumentó rápidamente durante la revolución de 1945-1948, descendió agudamente (así se veía) durante los diez años de "contrarrevolución" de 1948 a 1958 y aumentaron inmediata y nuevamente cuando Betancourt ocupó la presidencia en 1958 [41, págs. 14-155].

Todos estos sucesos se desarrollaron con una rapidez que invalida la noción de un campesinado pasivo que debe ser coaccionado y persuadido para intentar cualquier cosa nueva o radical.

Obstáculos estructurales para la organización

El avance del sindicalismo campesino en América Latina indudablemente resulta más afectado por una "cultura de represión" que por una "subcultura del campesinado". De hecho, esta última —si es que existe— es probablemente una consecuencia de la primera.¹ Por su-

¹ Gerrit Huizer presenta una discusión interesante de este punto [24, págs. 13-46].

puesto, este punto de vista de vista se opone directamente a las suposiciones de los terratenientes de que la relación tradicional patrón-peón es mutuamente benéfica y armoniosa. El mito del paternalismo benevolente ha sido extremadamente útil para la élite propietaria de las tierras. Ha hecho mucho para legitimizar la represión directa e indirecta de los movimientos campesinos y para arrojar la culpa de la violencia sobre los "malévolos agitadores de afuera". Erasmus informaba que en la Bolivia posreformista los terratenientes se quejaban de que "la reforma había creado una lucha de clases. «Antes de la reforma... el peón tenía cariño al trabajo y al patrón. Ahora, los trabajadores sabotean el trabajo que desempeñan para nosotros y no hay el mismo sentimiento entre peón y patrón»" [19, pág. 366].

Claramente, las oligarquías terratenientes frecuentemente han ejercido fuertes presiones para mantener este "sentimiento". En el noroeste de México los latifundistas empleaban un sistema esclavista de endeudamiento para controlar la escasa mano de obra. Las tiendas de la hacienda daban crédito, y una vez endeudados, pocos campesinos podían tener libertad suficiente para partir, no digamos ya para organizarse. Si los peones deudores escapaban, eran perseguidos y castigados por los policías de la hacienda [19]. El sistema de hacienda en Venezuela era muy similar; las haciendas tenían "tiendas de la compañía", así como policías y los trabajadores eran buscados si no aparecían a la llamada matinal. Los "capangas" (policías de la hacienda) todavía son parte de la cultura rural en el noroeste de Brasil [20, pág. 440]. Además, el despido arbitrario y otras sanciones en contra de los dirigentes de las uniones campesinas todavía son comunes en una gran parte de América Latina. En un estudio de los dirigentes campesinos en Chile, realizado en 1968, Affonso informa que más de dos tercios de los líderes regionales y el cuarenta por ciento de los líderes locales, habían sido amenazados con el despido, disminuidos en su salario o despedidos [3, pág. 184].

Feder caracteriza la estructura de la hacienda tradicional como "semejante a una organización militar" en la cual una compleja jerarquía administrativa actúa como una "esponja" y absorbe el resentimiento inmediato de los trabajadores [20, pág. 406]. Esta jerarquía minimiza y distorsiona la interacción patrón-peón y ofrece un medio de movilidad social que el terrateniente puede manipular para recompensar la lealtad. Feder arguye que los hacendados reprimen la capacidad de organización del campesino porque mantienen el ingreso cerca del nivel de hambre, promulgan y hacen cumplir "una ley férrea de salarios de subsistencia", frecuentemente violan las legislaciones laborales y de asistencia social [20, pág. 410].

Los terratenientes suelen contar con el apoyo del gobierno en sus esfuerzos antisindicales [38]. En México, Bolivia y Venezuela, las cárceles municipales a menudo se usaban para encerrar a los trabajadores que habían huido; las autoridades de gobierno legitimizaban e institucionalizaban el control de los trabajadores [19, pág. 368].

En Chile, un vigoroso movimiento para organizar a los campesinos iniciado en 1938 fue rápidamente contrarrestado cuando los estancieros lograron llegar a un acuerdo con la coalición gobernante y dieron origen a una orden prohibitiva del Ministerio del Trabajo. Ocho años después, un nuevo convenio político produjo la "Ley de Trabas". Ésta fue la Ley No. 8811 que confinaba los sindicatos a las granjas con más de veinte trabajadores adultos que debían haber prestado sus servicios en la granja durante un año completo, y la mitad de los cuales supieran leer y escribir. También prohibía cualquier participación de gente de afuera y declaraba ilegal que los sindicatos se extendieran más allá de los límites de una sola unidad de granja [2, pág. 49]. La ley continuó vigente hasta 1967.

Cómo empezaron los movimientos

Donde las organizaciones campesinas han logrado surgir y sobrevivir, su desarrollo ha coincidido con una gradual, y a veces temporal, erosión de la estructura tradicional del poder basada en la tierra. La urbanización, industrialización, crecimiento demográfico, cambios en los mercados mundiales y crisis políticas internacionales, se han citado como causa de un declive general del poder de la clase de los hacendados [30, págs. 23-28]. Como Landsberger señala, los movimientos campesinos se inician cuando "las élites tradicionales objetivamente debilitadas y en proceso también de perder el «deseo de gobernar»... permiten que algunos campesinos mejoren varios aspectos de su *status*" [30, pág. 25; ver también 1, pág. 199]. Esto ocurrió aparentemente en la Convención en el Valle de Perú, donde la clase tradicional de los hacendados perdió terreno con relación a los nuevos empresarios de las plantaciones costeras y la industria [12, pág. 292].

Lo mismo ocurrió en el noreste del Brasil. Las famosas ligas campesinas de Julião y otras organizaciones en Pernambuco crecieron mientras que los tradicionales cultivadores de caña de azúcar sentían los efectos de la fuerte competencia de las nuevas y más modernas plantaciones y trapiches de São Paulo [22, pág. 383]. El hecho de que los hacendados pudieron limitar y controlar el movimiento, al menos durante algún tiempo, habla nuevamente del enorme poder político que todavía disfrutaban, a pesar de alguna pérdida de poder económico.

La oligarquía terrateniente de México perdió terreno bajo el gobierno de Díaz, quien enfrentó a una facción de la élite en contra de otra para ganar apoyo a su política de industrialización. El auge económico de fines de siglo tendía a favorecer a la emergente élite urbano-industrial y atrajo a muchos hacendados a las ciudades, con la correspondiente falta de atención a sus haciendas. Pero aún los hacendados tradicionales participaron en la nueva prosperidad y Díaz los cortejó manteniendo bajos los salarios, entregando lo que quedaba de tierras del dominio público, legitimizando el apoderamiento de las tierras comunales y permitiendo que los aldeanos fueran obligados a trabajar por la fuerza. En 1910, Díaz ya era viejo y su régimen se había debilitado con la ineficiencia y la corrupción, lo cual era más marcado en el ejército [48, pág. 138]. Los terratenientes no podían depender de las agencias tradicionales de control social, como había ocurrido durante dos guerras civiles y veintenas de levantamientos campesinos en el siglo anterior. La debilidad generalizada del gobierno de Díaz, acompañada por la distracción del movimiento nacional de Madero, hicieron posible que los zapatistas y otros radicales campesinos iniciaran su movimiento [48, pág. 104].

La élite de Bolivia sangraba a causa de una serie de guerras desastrosas que despojaron a la nación de sus plantaciones caucheras, su costa marítima y sus territorios en el Chaco. Cuando terminó su última guerra con la derrota en 1935, el establecimiento estaba desacreditado, desmoralizado y apenas era capaz de gobernar. El resultado fue un vacío de poder en el que los sindicatos campesinos y otros nuevos grupos de interés empezaron a proliferar y a competir por la prominencia nacional. Patch ha dicho que: "El viejo régimen ya no existía como un grupo con fe en sí mismo y poder para imponer sus creencias, sino que era un grupo fragmentado de intereses especiales sin la fuerza ni el talento necesarios para imponer los principios que respaldaban sus privilegios" [35, pág. 127; véase también 36, págs. 108-176].

De acuerdo con Powell, la hegemonía de la oligarquía rural de Venezuela se empezó a deteriorar con la pérdida de los mercados alemanes del café durante el bloqueo de la Primera Guerra Mundial. Casi simultáneamente, la naciente industria del petróleo empezó a competir por los créditos disponibles, elevando los costos de producción. La gran depresión y la Segunda Guerra Mundial trajeron nuevos cambios en los mercados extranjeros y nuevos desequilibrios. De 1929 en adelante el deterioro de la economía rural estuvo acompañada por cierta inquietud campesina y algunos estallidos ocasionales de violencia" [43, pág. 64]. Ya en 1936 el poder decadente de la élite terrateniente fue combatido por la famosa "Generación del 28" y especialmente por

Rómulo Betancourt quien estaba "particularmente decidido a la sindicalización del campesinado" [43, pág. 65].

En Chile, la resistencia de los terratenientes a las uniones de campesinos fue muy fuerte, y hasta fecha reciente, muy efectiva gracias a las alianzas realizadas con las nuevas élites urbanas. Aun después de que Arturo Alessandri había liberalizado las leyes laborales en los años veinte, dando origen a vigorosos sindicatos industriales, las organizaciones campesinas eran sistemáticamente suprimidas. Los únicos sindicatos rurales con historias largas y relativamente satisfactorias, se encuentran en áreas aisladas donde la estructura tradicional de la hacienda nunca fue dominante. Un ejemplo notable es el área de ranchos ovejeros en el lejano sur donde la mayoría de trabajo es temporal y migratoria y, por lo tanto, en cierto modo menos dependiente que los trabajadores residentes de las haciendas de los valles centrales. Los primeros sindicatos con éxito aparecieron en 1927 en los ranchos ovejeros. Otra cuna del sindicalismo campesino en Chile es el Valle de Choapa, al norte de Santiago. Aquí, la mayoría de las tierras (once haciendas que pertenecían a una sola familia) fueron dedicadas a obras de beneficencia un poco después de que Chile obtuvo su independencia. Esta abdicación de una oligarquía local alteró grandemente las relaciones de poder en el valle, haciendo posible la organización de los trabajadores. Estas granjas y algunas otras cuantas, en diferentes partes del país, fueron administradas por el Servicio Nacional de Salubridad, el cual toleró y, dependiendo del régimen en el poder, estimuló a veces el sindicalismo campesino dentro de sus límites [2, pág. 152]. Esto tuvo su mayor auge durante la administración de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), cuando el actual presidente de Chile, doctor Salvador Allende ocupaba el cargo de ministro de Salubridad.

Los indígenas mapuche del sur de Chile también pudieron mantener organizaciones comunales viables basadas en cierto modo en su estructura tribal tradicional. A veces, han actuado como grupos de presión a pesar de la continua y ocasionalmente violenta oposición. [2, págs. 26-30; 47, págs. 19-28]. Esto es un hecho notable la misma supervivencia de estas organizaciones, aunque no se puede decir que hayan sido notablemente provechosas para contrarrestar el poder de la élite local de propietarios de tierras que se las ha arreglado para apoderarse de la mayor parte de las tierras comunales cedidas a los mapuches cuando terminaron las guerras indígenas a fines del siglo pasado.

Todos los ejemplos anteriores muestran que el punto de partida del sindicalismo campesino en América Latina es usualmente una especie de cambio en las relaciones tradicionales de poder más bien que un mero cambio de actitud o visión. Parecería que es abundante la

materia mental y emocional de la que nacen tales movimientos. Hay probablemente suficiente desesperación, ira, percepción del relativo despojo y "conciencia" para iniciar una rebelión en casi todas las comunidades tradicionales rurales de América Latina en cualquier momento dado. Las relaciones patrón-peón del sistema de hacienda simplemente no pueden existir sin la supresión sistemática y efectiva de las organizaciones campesinas. Así, cuando la élite local terrateniente empieza a perder el control, usualmente a causa de amplias circunstancias políticas y económicas, el activismo campesino surge con bastante rapidez, frecuentemente con poca o ninguna deuda a la agitación exterior. No se trata de decir con esto que los intelectuales urbanos, y los representantes de partidos políticos y del gobierno no tengan un papel importante en los movimientos campesinos. Sin embargo, como intentaremos mostrar en la siguiente sección, su principal contribución es, a pesar de lo que ellos mismos puedan creer, su principal contribución es la planeación táctica y organización más que a la persuasión. Como Julião dijo a su amigo Antonio Callado en 1963: "¡Oh Callado! La agitación es divertida. Lo que es muy difícil de organizar." [9, pág. 58.]

Interacción ruro-urbana

Algunos analistas dicen que entre los movimientos campesinos de más éxito en América Latina están aquellos que han sido principalmente instigados y protegidos por los mismos campesinos; otros sostienen que fueron fundamentalmente creación de intelectuales y políticos urbanos. Parece que la amplia reforma agraria urbana de Bolivia, en 1953, se presta a las dos interpretaciones. Al leer a Patch, se puede llegar a la conclusión de que la reforma fue impuesta por las organizaciones campesinas y que el decreto de gobierno que la hizo oficial fue principalmente una respuesta de emergencia para sus demandas [13, pág. 17]. Por otra parte, Heath dice que este análisis concede demasiada importancia a la iniciativa campesina y muy poca a la actividad organizadora del Partido del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) [13, pág. 17]. Él señala que los dirigentes campesinos tenían aliados no rurales desde 1936, cuando se inició el movimiento en Ucareña. En los primeros meses posteriores a la revolución de 1952, algunos de los líderes más radicales del MNR colaboraron activamente con el jefe de los sindicatos de Cochabamba, José Rojas. Así, Heath sostiene que la reforma agraria fue impuesta efectivamente por el gobierno; los campesinos de las áreas que él estudió aparentemente no actuaron sino hasta algún tiempo después de que fue promulgado el decreto.

Patch reconoce que agentes del Ministerio de Asuntos Campesinos y estudiantes universitarios trabajaron con Rojas en octubre y noviembre de 1952 y que en esa época el mismo Rojas se unió al MNR. Sin embargo, cuando Rojas organizó los sindicatos del valle alto, "todo el movimiento se libró del control del gobierno nacional y de los líderes del MNR" [37, pág. 56]. Dandler también refuta la idea simplista de que el liderazgo campesino fue una creación improvisada desde arriba después de abril de 1952 [13, pág. 23]. Su análisis demuestra que los sindicatos surgieron en un contexto de posguerra y de cambiantes relaciones sociopolíticas entre los grupos de trabajadores e intelectuales urbanos [13, pág. 23]. Edmundo Flores, quien sirvió como consejero de las Naciones Unidas a los autores de la reforma agraria boliviana, dice que los líderes del MNR "actuaban más como canalizadores e intérpretes de la voluntad popular y menos como hacedores de la política. Sin embargo —continúa—, tienen el mérito de que mostraron un agudo sentido político que les ha permitido mantenerse varios pasos adelante de las demandas populares" [21, pág. 117].

En resumen, parece que es cierta la afirmación de que la reforma fue influida en gran parte por la iniciativa de las fuertes organizaciones campesinas de Cochabamba, pero es igualmente claro que ni el movimiento de los sindicatos campesinos ni la reforma agraria se hubieran podido desarrollar en gran escala rápidamente sin el respaldo activo del gobierno del MNR.

En los primeros años de la Revolución Mexicana, la iniciativa campesina local fue de indiscutible importancia. La milicia de Zapata ciertamente no fue invención de intelectuales urbanos, y excepto por una breve alianza con Madero, tuvo poco respaldo inicial de cualquier grupo con base urbana. Lejos de ceder a la manipulación urbana, los agraristas de Zapata sostuvieron una guerra de nueve años con tres gobiernos sucesivos [22, págs. 16-24; 48, págs. 101-169]. Durante esos años de conflicto, los radicales agrarios tuvieron éxito en lograr la aceptación oficial del programa de reforma agraria de Zapata (el Plan de Ayala), pero aun entonces las tierras se redistribuyeron en realidad solamente en aquellas áreas donde los campesinos estaban fuertemente organizados y armados. El paso de la implementación de la reforma en México ha continuado fluctuando con la fuerza de los movimientos campesinos. De cierta manera, durante el régimen de Cárdenas la milicia armada campesina se elevaba a 60,000 hombres que defendían no solamente su tierra, sino también al gobierno, que se enfrentaba a una fuerte presión de las fuerzas conservadoras [34, pág. 99]. Trabajando estrechamente con las organizaciones campesinas durante su período de gobierno de seis años, Cárdenas redistribuyó 18 millones de

hectáreas, lo cual era mucho más que cualquier otra administración anterior o posterior a la suya. La acción directa militante de grupos campesinos (UGDCM) en el norte de México originó otro brote de actividad reformista a fines de los años cincuenta, durante el periodo del presidente López Mateos [6, pág. 8].

La importancia de la interacción rural-urbana en los movimientos campesinos y la reforma agraria se pueden ver al comparar Bolivia y México. La redistribución inicial de tierras *de facto* hechas por Zapata en el estado de Morelos fue tan importante como las invasiones de tierras de Cochabamba que iniciaron la reforma de Bolivia en 1953. Sin embargo, en los primeros días de la revolución mexicana no hubo algo fuerte y unificador como el MNR boliviano que respaldara el movimiento y ayudara a que se extendiera a otras partes del país. Tal apoyo vino después de casi tres décadas de lucha, pero aún así tuvo corta vida. Casi siempre los campesinos mexicanos han tenido que depender de su propia iniciativa y recursos para presionar primero por la promulgación de una legislación reformista y después durante un periodo de 50 años, para hacer cumplir la ley. También han ocurrido movimientos locales tan vigorosos como los iniciados en Cochabamba y Morelos en regiones aisladas en otros países, principalmente en Perú y Colombia, pero esos esfuerzos sucumbieron parcialmente por falta de movimientos políticos fuertes de base urbana [10, pág. 415].

Craig describe el movimiento campesino en el Valle de la Convención de Perú como "un fenómeno latinoamericano poco usual de un sindicato rural que se organiza a sí mismo desde abajo, en vez de ser organizado y dirigido desde afuera". Aún así, Craig cita importantes contribuciones hechas por individuos no campesinos, principalmente abogados (quienes recibieron honorarios por sus servicios), líderes laborales de Cuzco y Hugo Blanco, quien asumió un importante papel dirigente en 1962, unos diez años después de que se inició el movimiento [12, págs. 284-292].

Casi desde su iniciación, los movimientos campesinos modernos de Venezuela, Brasil y Chile aparentemente han tenido una gran influencia de organizadores no campesinos.

La cultura campesina venezolana de los años treinta difícilmente se podría caracterizar como pasiva o servil, pero tampoco estaba organizada. Ese periodo fue señalado por "dispersas invasiones de tierra y aun intentos aislados de guerra de guerrillas" [43, pág. 64], pero no hubo un movimiento coherente sino hasta 1936 cuando los organizadores de Betancourt empezaron a reclutar a campesinos influyentes para formar los sindicatos. De acuerdo con Martz, Betancourt movilizó a unos 200 organizadores sindicales campesinos de tiempo completo

durante el periodo 1936-1939 [33]. Como presidente de la junta revolucionaria (1945-1947) Betancourt aceleró grandemente el paso de la organización campesina, renovó el sistema electoral y llevó a cabo una "muy importante, pero poco conocida reforma agraria *de facto*" que aumentó en gran medida el poder de los dirigentes campesinos [43, pág. 66].

Con el golpe militar de 1948 se inició una fuerte represión. Las ventajas materiales de los campesinos fueron rápidamente eliminadas, y los dirigentes fueron sujetos a diez años "asesinatos, torturas, prisión y exilio". Aún así, la organización sobrevivió y contribuyó al derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez [43, pág. 69]. Cuando Betancourt ocupó nuevamente el poder en 1958, estos sindicatos se convirtieron en los principales instrumentos y beneficiarios de su política agraria.

Junto con el gobierno AD la Federación de Campesinos de Venezuela (FCV) representó durante algún tiempo lo que Powell llamó "un sistema para resolver problemas rurales", con una transacción de flujos de información, demandas, apoyo electoral y bienes y servicios. Esta alianza produjo un programa de reforma agraria que proporcionó más de cinco millones de acres a más de cien mil familias campesinas. [43, pág. 71]. En un momento dado pareció como si la alianza fuera "autosuficiente, dinámica, adaptable" [43, pág. 87], y estuviera destinada a traer "la incorporación del campesinado al proceso político" [43, pág. 63].

Sin embargo, en años recientes se ha podido ver que el movimiento campesino nunca alcanzó realmente su objetivo pretendido de representar y beneficiar a la masa del campesinado. Más bien parecía que creaba una nueva clase *kulak* que no se inclinaba, más que otras, a respaldar los intereses de las masas campesinas.

En un artículo reciente, Powell modifica su anterior evaluación del movimiento campesino de Venezuela y cita el cambio de la población rural a urbana como una causa principal de la disminución de la influencia de la FCV [42, págs. 12-15]. Bien pudo haber añadido que esta migración masiva también es un índice de los fracasos anteriores del movimiento, su incapacidad para proteger y ampliar las oportunidades de empleo rural con la rapidez necesaria para absorber una gran parte del crecimiento de la población. Aunque el número de beneficiarios directos de la tierra en Venezuela es elevado en comparación con las reformas no revolucionarias de otros países, sólo representa un tercio de las familias campesinas legalmente elegibles. Muchas de éstas, aunque indudablemente han mejorado, no han logrado salir de la pobreza. La mayoría del crédito y otros servicios en el país

todavía se otorgan a los grandes terratenientes que quedan y a una pequeña clase media rural, formada por los empresarios más afortunados que surgieron con la reforma. Barraclough dice que: "En Venezuela, las organizaciones campesinas disfrutaron de un breve periodo de poder relativamente fuerte cuando fue derrocada la dictadura de Pérez Jiménez, pero pronto se convirtieron en simples instrumentos para llevar a cabo la política agraria del gobierno y no para darle forma, de modo muy aparecido a lo que ocurrió antes con la CNC en México" [6, pág. 12].

Las organizaciones campesinas de Pernambuco, Brasil, representan un caso aún más claro de influencia e intervención urbanas. Casi todos los principales dirigentes de las ligas no eran campesinos y la retórica de comunistas y católicos, así como los organizadores de las ligas, daban importancia a los objetivos psicológicos y culturales del movimiento; o sea, "despertar" al campesino y hacerlo "vivir como un ser humano" [28, pág. 9].

Con esta organización de arriba a abajo, no es sorprendente que algunos observadores informen dificultades para detectar la participación campesina en la formulación de programas y demandas, o el entendimiento campesino de las diversas tendencias ideológicas del movimiento [22, pág. 386]. Un miembro de las ligas dice: "Nosotros no sabemos qué hacer. Uno se vuelve loco: algunos dicen que debemos pagar al terrateniente; otros, que al juez; otros más, que no hay que pagar nada porque ya viene la reforma agraria y cada quien tendrá alguna tierra..." [25, pág. 240.]

El movimiento se caracterizó por la competencia, conflicto y alianzas inestables entre Julião, la Iglesia Católica, los comunistas de Moscú, los comunistas de Pekín, los trotskistas, los organizadores movilizados por el gobernador de Pernambuco, Miguel Arraes y los representantes de la administración nacional de João Goulart. De acuerdo con Hewitt, "una parte muy grande de los recursos de cada facción... se tenían que dedicar a sostener a esa facción en contra de los ataques de otros grupos de organizadores" [22, pág. 395].

Para 1964, poco antes del golpe militar, una alianza de Goulart y los comunistas había logrado obtener el control de la mayoría de los sindicatos a causa de que "Goulart... manejaba los recursos tanto monetarios como legales para impedir la acción independiente... y obligó a los sindicatos a formar una confederación nacional controlada completamente por el gobierno" [22, pág. 395-396].

Después del golpe de 1964 los campesinos rápidamente perdieron lo que habían ganado. Muchos dirigentes campesinos sufrieron represalias, se ignoraron nuevamente las leyes de salario mínimo y en algunas

plantaciones, los salarios en dinero en efectivo fueron repentinamente reemplazados por vales [22, pág. 398]. Solamente los sindicatos de la Iglesia sobrevivieron y sus dirigentes fueron reemplazados por funcionarios nombrados por el gobierno.

En Chile, la movilización de los sindicatos campesinos también se ha caracterizado principalmente como un "fenómeno de arriba hacia abajo" [2, pág. 335]. Los organizadores de los partidos socialista y comunista han tenido una actividad esporádica en el campo, desde los años veinte, con lapsos mayores durante los regímenes de Pedro Aguirre Cerda y Gabriel González Videla, cuando paradójicamente formaron parte de la coalición gobernante y presumiblemente pudieron haber acelerado el movimiento.

Desde principios de los años cincuenta, y especialmente después de las reformas electorales, aumentó mayormente la autonomía del voto campesino en 1958, algunos grupos de orientación cristiana, inclusive la Iglesia Católica, el Instituto de Educación Rural (IER) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) han estado organizando sindicatos y compitiendo por el respaldo campesino.²

La elección, en 1964, del reformista cristiano-demócrata Eduardo Frei quien proponía un programa que daba importancia a la participación de las masas, señaló un importante incremento en lo que había sido una lenta decadencia de la hegemonía de la clase terrateniente. Después de 1965, la organización de los campesinos se aceleró rápidamente bajo la protección parcial del régimen de Frei, quien se orientaba hacia la reforma, especialmente durante la primera mitad de su periodo de gobierno. La prohibitiva ley de trabajo rural fue ignorada en un principio (1965) y más tarde anulada (1967). En 1965 el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) tenía cerca de 500 funcionarios de tiempo completo encargados de promover organizaciones laborales campesinas y cooperativas de pequeños propietarios [3, pág. 138]. Despojados de un fácil acceso a la maquinaria represiva del gobierno, los hacendados solamente podían molestar y despedir a los trabajadores, tácticas que fueron menos efectivas al aumentar la fuerza de los sindicatos, lo suficiente como para proteger los empleos e ingresos de sus miembros ya sea por medio de huelgas o "tomas" (invasiones) [39, pág. 26].

Esta última táctica, sin embargo, no era aceptable para el gobierno y las relaciones de Frei con el movimiento y empeoraron notablemente con la intervención del Grupo Móvil, un escuadrón especial cuya labor era terminar con las huelgas y tomas ilegales. Una confrontación cau-

² Para una explicación detallada de los primeros sindicatos cristianos, véase [31].

sada por una invasión suburbana dio como resultado ocho muertos y veintisiete heridos [14, pág. 50].

A pesar de estos tropiezos y de algunas disputas entre organizaciones rivales [3, pág. 237], el movimiento ha continuado creciendo. Las cifras oficiales dadas en agosto de 1970 declaraban que 130,000 trabajadores estaban inscritos en más de 500 sindicatos laborales rurales agrupados en tres principales confederaciones nacionales: "Ranquil" (marxista, 48,000), "Libertad" (cristiana, 25,000) y "Triunfo" (INDAP, 57,000). Para abril de 1971, el presidente de la Ranquil, Enrique Avendaño, estimaba que su organización había aumentado a más de 70,000 miembros y que incluía a trabajadores recientemente organizados y disidentes de la Libertad y la Triunfo. Por otra parte, también afirmaba que las tres organizaciones trabajaban con una mayor colaboración que en el pasado [5]. Además de los sindicatos hay unos 3,000 comités de pequeños propietarios a los que se atribuyen 100,000 miembros, una federación nacional de cooperativas con unos 10,000 y una confederación nacional que agrupa a unos 25,000 beneficiarios de la reforma agraria. En conjunto, estas organizaciones agrupan a más de la mitad de los campesinos chilenos [6, pág. 6].

Desde su elección en septiembre de 1970, Allende ha prometido un gran apoyo a las organizaciones rurales y una mayor participación campesina en el gobierno. Uno de sus primeros actos como presidente fue la disolución del Grupo Móvil.

Si bien las organizaciones rurales de Chile han disfrutado últimamente de considerable apoyo por parte del gobierno, parece que los partidos políticos y otros grupos urbanos, también disfrutaban de bastante independencia. La militancia de los sindicatos cristiano y del INDAP, que supuestamente debían cierta obediencia a Frei, contribuyó a un cisma en el PDC y originó al Movimiento de Acción Popular Unida (MAPU), que ahora apoya a la coalición marxista gobernante; además, la repetida intervención del Grupo Móvil dejaba en claro que los sindicatos se reservaban el derecho de oponerse a la política del gobierno.

Si Frei no controló el movimiento, tampoco lo domina Allende o los partidos de la Unidad Popular. Con la disolución del Grupo Móvil, se empezaron a acelerar las invasiones ilegales de tierras. Preocupado porque esto diera crédito a las acusaciones derechistas de anarquía y minara la legitimidad de su nuevo gobierno, provocando tal vez un golpe militar, Allende ha tratado de calmar a los elementos más radicales del movimiento. Mientras se escribe esto (principios de abril de 1971) parece que tiene por lo menos un éxito parcial. Los mapuches han detenido (o por lo menos pospuesto) sus "corridas de cerco" (invasiones moviendo las cercas del lindero) y un breve auge de protestas de "sentados"

en las oficinas de la CORA ha terminado amistosamente [44, pág. 2], y el Movimiento Campesino Revolucionario (MCR) ha aceptado devolver a sus propietarios varias haciendas ocupadas [26, pág. 37; 27, pág. 23; 17, pág. 21; 18, pág. 23].

Estas concesiones de los grupos campesinos militantes no parecen reflejar presión o control de los sindicatos por parte del gobierno, sino más bien una creciente confianza en que Allende con seguridad llevará a cabo una profunda reforma agraria. La promesa de Allende en este aspecto es un compromiso muy serio y cumplirla probará su igualmente serio compromiso con los medios legales y constitucionales. Queda por ver, por supuesto, si continuará dicha confianza; pero, por el momento, parece que Allende la reforzó al acelerar el paso de la reforma, expropiar 328 grandes haciendas en los primeros cinco meses de su gobierno, más de un tercio del número de expropiaciones hechas durante los seis años del régimen de Frei [45, pág. 4].

Como muestran los ejemplos anteriores de Bolivia, México, Perú, Venezuela, Brasil y Chile, la influencia urbana en los movimientos campesinos es un fenómeno complejo acerca del cual es difícil generalizar. La controversia Patch-Heath, antes mencionada y otras discusiones acerca de la interacción rural-urbana en los movimientos campesinos parece plantear a veces una falsa dicotomía: o los movimientos son espontáneos de principio a fin, o son manipulados por extraños.³ Dado que virtualmente en todos los movimientos campesinos se puede encontrar una influencia cosmopolita, estas discusiones pronto se convierten en un asunto de tiempo (si los agitadores llegaron antes o después de que se inició el movimiento) y de variantes regionales (si hubo forasteros menos activos en algunas áreas que en otras). Un problema en tales argumentos es que giran alrededor de la simple presencia o ausencia de la influencia urbana, más que acerca de su función y consecuencias. Ha sido abundantemente documentada la presencia del forastero, ¿pero cuál es su papel principal? Si es convencer al campesino que abandone su actitud servil —“modernizar” o “radicalizar” su “estado cognoscitivo-emocional”— entonces parecería responder más a un modelo de persuasión esencialmente elitista. Si los intelectuales urbanos estuvieran ausentes o fueran completamente inefectivos, se podría suponer que sería más adecuado un modelo puramente espontáneo y local. Lo que sin embargo parece ocurrir con más frecuencia es una interacción más compleja que incluye elementos tanto de espontaneidad como de persuasión, pero que también suele incluir un genuino e importante diálogo entre los que son fundamentalmente grupos de presión emergentes en

³ Véase por ejemplo [49].

busca de alianzas políticas. No es que los campesinos tengan un problema y los intelectuales urbanos una solución. Ambos tienen problemas e intentan esbozar una estrategia y, lo que es más importante, una estructura de organización designada a rendir una solución mutuamente ventajosa. Por supuesto, eso no siempre funciona del modo que desean ambas partes. En algunos casos, la aparición de "agentes de cambio" en el campo puede hacer muy poco más que señalar a los dirigentes campesinos perceptivos, o líderes potenciales, que cambian los tiempos y la estructura del poder. El solo hecho de que se permita a los reformistas y revolucionarios hablar y moverse con más o menos libertad en las áreas rurales sin que sean inmediatamente reprimidos, podrá decir al campesino que las fuerzas tradicionales de la represión se están debilitando y que la acción directa radical tiene una mayor posibilidad de éxito. Aun la política modernizante moderada de gobiernos esencialmente conservadores está usualmente acompañada por la retórica del cambio social. Esa postura liberal puede ser ficticia, pero puede ser una ficción útil para los dirigentes campesinos si mina la legitimidad de las medidas represivas fuertes y abiertas.

En muchos casos, sin embargo, la influencia urbana ha sido indudablemente fuerte y directa. Aún así, las alianzas rural-urbanas se caracterizan más por sus diferencias que por sus similitudes. Los aliados pueden trabajar en íntima colaboración (como en el México de Cárdenas) o sólo usarse mutuamente de cuando en cuando (como en la Bolivia de Paz Estenssoro), y el elemento urbano puede ciertamente ganar dominio y control (como en Venezuela y Brasil). Y por supuesto la relación suele cambiar con el tiempo. En México, el movimiento nacional de Madero probablemente no hizo en favor de Zapata más que abrirle la puerta al distraer y dispersar las ya débiles fuerzas del control social. Por otra parte, las alianzas forjadas durante los regímenes de Cárdenas en México y Betancourt en Venezuela hicieron mucho para elevar los movimientos agraristas locales (aunque temporalmente) a la prominencia nacional.

Tácticas y resultados

Las tácticas empleadas por los grupos campesinos para apoyar sus intereses varían desde los acuerdos entre caballeros hasta la guerra de guerrillas. Típicamente, los conflictos han empezado con demandas modestas (tales como el cumplimiento de la reglamentación del salario mínimo y tácticas moderadas (como peticiones de justicia). Casi siempre han culminado en huelgas o invasiones de tierras con una escalada paralela de exigencias (como expropiaciones). Las huelgas y las inva-

siones han sido muy efectivas para generar concesiones inmediatas. En verdad probablemente son directamente responsables de una gran parte de la redistribución de tierras habida hasta la fecha.

Las huelgas y ocupaciones de tierra han sido instrumentales en todas las fases activas de la reforma mexicana. La reforma boliviana, tanto antes como después del decreto, constó casi exclusivamente de una directa e inmediata ocupación campesina de las grandes propiedades. Las huelgas y demostraciones en la Convención en Perú, acarrearón crueles represalias, pero también apresuraron un decreto que desintegró las grandes propiedades en el valle, estimuló una nueva legislación de reforma agraria [6, pág. 12] e influenció la política del gobierno militar que tomó el poder en 1968. La reforma chilena hasta la fecha se ha concentrado en las áreas donde eran más militantes los grupos campesinos [2, pág. 137; 47, págs. 19-28], y Powell concluye que la reforma venezolana "se ha caracterizado por el compromiso, modificando sus objetivo al menguar la intensa presión y las invasiones de tierras de 1959 y 1960" [42, pág. 11].

Además de influenciar los planes de reforma, las organizaciones campesinas han sido instrumentales para llevarlas a cabo, especialmente en Bolivia, México y Venezuela. En Bolivia y en el México de Zapata los mismos campesinos fueron los reformadores. Cárdenas descansó mucho en la Confederación Nacional Campesina para llevar a cabo su política agraria. Betancourt y el FCV establecieron un elaborado convenio de trabajo en el que muchas decisiones de programas y proyectos fueron hechos por los líderes campesinos [43, págs. 84-87]. Sin embargo, ninguna de estas organizaciones campesinas fue capaz de conservar una influencia fuerte durante mucho tiempo. Zapata fue asesinado y sus ejércitos finalmente derrotados; la poderosa CNC de Cárdenas fue gradualmente mediatizada y neutralizada; los campesinos bolivianos han sido ampliamente ignorados desde los primeros días de la revolución y la alguna vez influyente FCV de Venezuela ha tenido pocos triunfos en los últimos años.

En todos estos países, la reforma agraria y los programas respectivos se han hecho más lentos o detenido por completo, y los fondos de inversión han sido retirados del sector campesino. Allí se presenta un dilema aparente para los líderes campesinos: carentes de aliados poderosos quedan restringidos a la influencia local y resultan vulnerables a la represión; con un papel institucional dentro de los programas del gobierno parecen también ser vulnerables a la mediatización. Hasta la fecha muy pocos movimientos, si los hay, han podido lograr alianzas fuertes sin sacrificar su independencia, aunque tal hazaña es todavía teóricamente factible.

Del mismo modo que las organizaciones campesinas no han resultado a la larga fuerzas políticas satisfactorias, tampoco han tenido mucho éxito como propietarios colectivos o cooperativos y administradores de las tierras redistribuidas. El primer problema indudablemente ha contribuido al segundo. Los beneficiarios colectivos o cooperativos de la reforma han hecho avances promisorios en algunos casos; sin embargo, dichos avances han tendido a desvanecerse al disminuir la influencia política campesina. La transición de grupo de presión a cooperativa de producción es difícil o imposible sin un continuo apoyo público. Al trabajar con la CNC, Cárdenas estableció ejidos colectivos en el área de La Laguna, los cuales aparentemente eran viables, con el respaldo de servicios de administración y distribución administrados por los mismos propietarios. También fundó el Banco Ejidal para ayudar al naciente sector ejidal [6, pág. 7].

Sin embargo, los propietarios colectivos perdieron posición ante el sector privado después de 1940 cuando los grupos urbanos de la clase media controlaron el partido gobernante [6, pág. 15]. Como ya se vio, un cambio similar de prioridades tuvo lugar en Venezuela, y si bien hay algunas cooperativas prósperas, resultantes de la reforma, la tendencia predominante son las unidades individualmente administradas y de propiedad privada. De modo similar, muchas cooperativas agrícolas han sido legalmente reconocidas en Bolivia, pero la mayoría son cooperativas sólo de nombre y han recibido muy poco apoyo del gobierno.

Hasta hoy los asentamientos de tipo cooperativo de Chile parecen ser relativamente más prósperos que las organizaciones de producción creadas por la reforma en los países vecinos. El asentamiento es un convenio de transición por medio del cual la CORA y un comité de campesinos administran conjuntamente las propiedades expropiadas durante un periodo de adiestramiento de tres a cinco años. El concepto de asentamiento representa un caso interesante de influencia de las uniones campesinas en la política de la reforma. Es principalmente un producto de la lucha, diálogo y negociaciones entre la CORA y los fuertes sindicatos marxistas de las haciendas de los Servicios de Salubridad en el valle de Choapa. Ya que estas haciendas eran propiedad del Estado, se contaron entre las primeras en ser reformadas. Los sindicatos fueron a la huelga para oponerse a los planes originales de la CORA, emprendidos en los meses finales del régimen de Alessandri, que intentaba que las parcelas individuales fueran primeramente rentadas y más tarde compradas por familias seleccionadas. Ello pudo haber significado la pérdida inmediata de los beneficios de Seguro Social, el final de los sindicatos y un éxodo en masa del valle, ya que no habrían suficientes parcelas para todas las familias. La huelga

bloqueó la reforma de Alessandri y los sindicatos atacaron nuevamente en oposición a la primera propuesta de la administración de Frei. En este contexto de huelgas, marchas, demostraciones y acusaciones derechistas de "subversión comunista y sabotaje", se estableció una comisión con representantes de la CORA y de los sindicatos. El resultado fue una "asociación de trabajo" que señaló el patrón de la reforma de Frei.

De acuerdo con la presente ley los campesinos de cada asentamiento (que ahora tiene un promedio de treinta familias) decide al final de este periodo si continúa la propiedad y administración cooperativa, si divide la tierra en unidades individuales, o si se combinan ambos sistemas. El gobierno de Frei alentó las opciones cooperativas y mixtas; casi todos los asentamientos que maduraron durante su periodo han hecho su elección en ese sentido. La "reforma por áreas" planeada por Allende, que unirá a más familias en unidades mayores, indudablemente acentuará la tendencia hacia la propiedad y la administración cooperativas.

Comparados con las haciendas que remplazaron, la mayoría de los asentamientos han sido bastante productivos y han logrado aumentar los ingresos de sus miembros. Sin embargo, vistos como parte del gran movimiento campesino, no carecen de algunos de los mismos errores que han plagado a las cooperativas creadas por la reforma en otros países. La participación de los campesinos en las decisiones y actividades administrativas (especialmente la contabilidad de costos) ha sido mínima en muchas unidades, especialmente en aquellas en las que los trabajadores no estaban organizados antes de la expropiación. Poco se ha hecho para desarrollar una estructura de mercado cooperativo, lo que deja a las nuevas unidades como dependientes de la CORA y de los mercados tradicionales de productos e insumos. Los asentamientos han tendido a crear una nueva minoría privilegiada y subsidiada que se continúa beneficiando con el trabajo de los campesinos sin tierras. Más de un tercio de los campesinos que trabajan en los asentamientos no son miembros permanentes de los mismos y por tanto no participan de las utilidades ni de las decisiones [7, pág. 55].

El gobierno de Allende está, por supuesto, consciente de estas y otras dificultades de la reforma, inclusive del alto costo por familia beneficiada. Sus proyectadas "empresas campesinas" se desarrollaron sobre la base de área y no de propiedad en propiedad, y presumiblemente estarán abiertas a una mayor proporción de los campesinos chilenos sin tierras. Si tienen éxito, estas cooperativas de área darán un fuerte ímpetu a la naciente estructura de procesamiento y mercado cooperativos y, por lo menos, se podría transformar en un sector nacional integrado de cooperativas de campesinos productores que com-

prendiera virtualmente a toda la población rural. El hacer realidad este "sueño" requerirá cambios estructurales profundos en toda la sociedad chilena, pero más que nada exigirá una acción vigorosa y bien organizada de los mismos campesinos. Si el movimiento chileno puede conservar su curso actual semindependiente, establecerá un nuevo e importante modelo para la reforma y el desarrollo en América Latina. Tendrá que hacer grandes esfuerzos para corregir el "prejuicio urbano": la extendida tendencia a exagerar la supuestamente no adaptativa naturaleza del campesino. Como he tratado de demostrar en este capítulo, todas esas opiniones han operado en contra del movimiento campesino de dos maneras diferentes: 1. distrayendo la atención de la naturaleza profundamente represiva de la estructura de la hacienda y 2. infectando la interacción política rural-urbana con diversas y disfrazadas estrategias elitistas de vanguardia que consideran al campesino como una criatura exótica, semejante a un niño, a la que hay que proteger, apoyar, agitar, manipular o simplemente usar, por parte del "benefactor" urbano. Más aún, este prejuicio subvierte la independencia del movimiento campesino y da origen a una nueva forma de represión que no es esencialmente diferente de la antigua.

REFERENCIAS

- [1] Alberti, Georgio: "Los movimientos campesinos". En *La hacienda, la comunidad y el campesino en el Perú*. Robert G. Keith, Hernán Fuenzalida, José Matos Mar, Julio Colter y Georgio Alberti. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1970.
- [2] Affonso, Almino; Sergio Gómez; Emilio Klein; y Pablo Ramírez: *Movimiento campesino chileno*. Vol. 1. Santiago: Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA), 1970.
- [3] ———, y col.: *Movimiento campesino chileno*. Vol. 2. Santiago: ICIRA, 1970.
- [4] Antezana E., Luis: *El movimiento obrero boliviano*. La Paz: Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), 1966.
- [5] Avendaño, Enrique: Comunicación personal como presidente de Ranquil. Santiago, abril 14, 1971.
- [6] Barraclough, Solon: "Farmer's Organizations in Planning and Implementing Rural Development Programs". En *Rural Development in a Changing World*. Editado por Reanan Weitz. Cambridge, Mass. MIT Press, en preparación.
- [7] ———, "Reforma agraria: Historia y perspectivas". *Cuadernos de la realidad nacional*, No. 7 (1971):51-83.
- [8] ———, y Arthur Domike: "Agrarian Structure in Seven Latin American Countries". *Land Economics* 42 (1966):391-424.
- [9] Callado, Antonio: *Tempo de Arraes*. Río de Janeiro: José Álvaro, 1965.

- [10] Chaplin, David: "Peru's Postponed Revolution". *World Politics* 20(1968): 393-426.
- [11] Clark, Ronald J.: "Reforma agraria: Bolivia". Capítulo 7 de este libro.
- [12] Craig, Wesley W. Jr.: "Perú: The Peasant Movement of La Convención". En *Latin American Peasant Movements*. Editado por Henry A. Landsberger. Ithaca: Cornell University Press, 1969.
- [13] Dandler, Jorge: *El sindicalismo campesino en Bolivia: Los cambios estructurales en Ucureña*. Ciudad de México: Instituto Indigenista Interamericano, 1969.
- [14] Debray, Régis: "Allende habla con Debray". *Punto Final* (Santiago), marzo 16, 1971.
- [15] ———: "Revolution in the Revolution? Armed Struggle and Political Struggle in Latin America". *Monthly Review*, edición especial (1967).
- [16] De la Puente Uceda, Luis: "The Peruvian Revolution: Concepts and Perspectives". *Monthly Review* 17 (1965):2-28.
- [17] *El Mercurio*. "Campesinos revolucionarios firman acta con intendente". Santiago, abril, 1971.
- [18] ———: "Ocupantes ilegales de predios participan en actas de acuerdo". Santiago, abril 2, 1971.
- [19] Erasmus, Charles: "Upper Limits of Peasantry and Agrarian Reform: Bolivia, Venezuela, and Mexico Compared". *Ethnology* 6 (1967):349-380.
- [20] Feder, Ernest: "Societal Opposition to Peasant Movements and Its Effects on Farm People in Latin America". En *Latin American Peasant Movements*. Editado por Henry A. Landsberger. Ithaca: Cornell University, 1969.
- [21] Flores, Edmundo: "Land Reform in Bolivia". *Land Economics* 30 (1954): 112-124.
- [22] Hewitt, Cynthia N.: "Brazil. The Peasant Movement of Pernambuco 1961-1964". En *Latin American Peasant Movements*. Editado por Henry A. Landsberger. Ithaca: Cornell University Press, 1969.
- [23] Huizer, Gerrit: *Los movimientos campesinos en México*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones Agrarias, 1968.
- [24] ———: "The Role of Peasant Organizations in the Process of Agrarian Reform in Latin America". Mimeografiado. Ginebra: International Labour Organization and Inter-American Committee for Agricultural Development (CIDA), 1969.
- [25] Inter-American Committee for Agricultural Development (CIDA). *Land Tenure Conditions and Socio-Economic Development of the Agricultural Sector: Brazil*. Washington, D. C.: Pan American Union, 1966.
- [26] Jorquera, Ricardo: "Expropiación de fundos tomados en Parral". *El Mercurio* (Santiago), marzo 28, 1971.
- [27] ———: "MCR asegura misión cumplida en la zona de Parral". *El Mercurio* (Santiago), marzo 29, 1971.
- [28] Julião, Francisco: *¿Qué son las ligas campesinas?* Montevideo, Uruguay: Ediciones ARCA, 1962.
- [29] Landsberger, Henry A., ed.: *Latin American Peasant Movements*. Ithaca: Cornell University Press, 1969.
- [30] ———: "The Role of Peasant Movements and Revolts in Development". En *Latin American Peasant Movements*. Editado por Henry A. Landsberger. Ithaca: Cornell University Press, 1969.

- [31] —: "Chile: A Vineyard Worker's Strike - A Case Study of the Relationship between Church, Intellectuals and Peasants". En *Latin American Peasant Movements*. Editado por Henry A. Landsberger. Ithaca: Cornell University Press, 1969.
- [32] Martínez de la Torre, Ricardo: *Apuntes para una interpretación marxista de la historia social del Perú*. Vol. 1. Lima: Empresa Editorial Peruana, 1947.
- [33] Martz, John D. III: *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1966.
- [34] Nathan, Paul: "México en la época de Cárdenas". *Problemas agrícolas e industriales de México* 7, No. 3 (1955):17-176.
- [35] Patch, Richard W.: "Bolivia: The Restrained Revolution". *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 334 (1961): 123-132.
- [36] —: "Bolivia: U. S. Assistance in a Revolutionary Setting". En *Social Change in Latin American Today: Its Implication for U. S. Policy*. Council of Foreign Relations. Nueva York: Random House, 1960.
- [37] —: "Implicaciones sociales de la reforma agraria boliviana". Disertación de doctorado, Universidad de Cornell, 1956.
- [38] Petras, James: "Book Reviews and Notes". *The American Political Science Review* 64 (1970):1319-1320.
- [39] —: "Christian Peasant Unions in Chile". *Land Tenure Center Newsletter* (Madison) No. 23 (1966).
- [40] —, y Maurice Zeitlin: "Agrarian Radicalism in Chile". *British Journal of Sociology* 19 (1968):254-270.
- [41] Powell, John D.: "La política de la reforma agraria en Venezuela". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1966.
- [42] —: "Venezuelan Agrarian Problems in Comparative Perspective". Mimeoografiado. Cambridge, Mass.: Center for International Studies, 1970.
- [43] —: "Venezuela: The Peasant Union Movement". En *Latin American Peasant Movements*. Editado por Henry A. Landsberger. Ithaca: Cornell University Press, 1969.
- [44] *Puro Chile*. "El PDC sabotea reforma agraria y desata plan provocador". Santiago, marzo 30, 1971.
- [45] —: Marzo 31, 1971.
- [46] Rogers, Everett M.: *Modernization among Peasants: The Impact of Communication*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston, 1969.
- [47] Thiesenhusen, William C.: Grassroots Economic Pressures in Chile: An Enigma for Development Planners". Land Tenure Center Paper, No. 28. Madison: Land Tenure Center, 1966.
- [48] White, Robert A.: "México: The Zapata Movement and the Revolution". En *Latin American Peasant Movements*. Editado por Henry A. Landsberger. Ithaca: Cornell University Press, 1969.
- [49] Whyte, William F.: "El mito del campesino pasivo: La dinámica del cambio en el Perú rural". *Estudios andinos* 1, No. 1 (1970):2-28.

10

Colonización: Alternativa o suplemento de la reforma agraria

William C. Thiesenhusen

Profesor asociado de economía agrícola, periodismo agrícola y del Centro de Tenencia de la Tierra en la Universidad de Wisconsin, Madison.

En los Estados Unidos, el concepto de poblamiento se usa para describir el movimiento de la población hacia el oeste que cruzó los Apalaches en el siglo XIX; quienes lo hicieron buscaban nuevas oportunidades de obtener tierras y fueron llamados pobladores, inmigrantes o pioneros. En América Latina, la palabra "colonización" es la más adecuada para señalar un fenómeno semejante. Y en muchos países el proceso se puede mencionar en tiempo presente. Junto con las altas tasas de crecimiento demográfico y un aumento de la migración rural-urbana, en América Latina las gentes del campo también se movilizan hacia otras áreas rurales, especialmente desde las congestionadas mesetas montañosas a las tierras bajas tropicales y de algunas áreas costeras hacia el interior menos poblado.

Tal y como se usa aquí y para conservar la más amplia connotación de la palabra en castellano, colonización no solamente significará el poblamiento de tierras vírgenes o baldías, generalmente del dominio público, sino también el establecimiento de campesinos en terrenos

hasta hoy ociosos que se han hecho cultivables por medio de inversiones tales como obras de irrigación. También incluye las reformas agrarias, el establecimiento planeado y ocasional de campesinos en haciendas que eran del Estado o de propiedad privada. La colonización incluye no solamente el poblamiento patrocinado por el gobierno, sino también por instituciones privadas, como organizaciones religiosas o agencias extranjeras que operan con el permiso del país huésped. Incluye el poblamiento dirigido y el espontáneo que más tarde se puede legitimizar por medio de diversos grados de asistencia pública. Además, comprende la colonización espontánea promovida por el gobierno —o por lo menos sancionada— en sus etapas iniciales¹ [4, págs. 1-2; véase también 18].

La colonización espontánea ocurrirá probablemente en cualquier país con tierras vírgenes. Sin embargo, al crecer la población, al mecanizarse la agricultura en las áreas pobladas y cambiar los patrones de empresa, aumenta el número de campesinos que buscan nuevas oportunidades económicas para ellos y sus familias. En ausencia de reforma agraria que volviera disponibles a importantes áreas de tierra en las regiones donde haya cultivo actualmente, el movimiento hacia las ciudades o las tierras vírgenes puede ofrecer las mejores posibilidades.

La colonización patrocinada por el gobierno se puede intentar conscientemente como una política con la esperanza de que ello pueda alejar las presiones de los campesinos en pro de una reforma agraria. Si algunos campesinos pueden ser alentados a marchar como pioneros a las selvas tropicales (aun cuando la capacidad de recursos pueda ser pobre o por lo menos desconocida y la infraestructura sea mínima) habría menos individuos que ejercieran presión en la estructura social existente en las áreas dominadas por latifundios. Los esfuerzos de colonización deben recibir amplia publicidad en un intento por satisfacer las demandas de reforma agraria provenientes de varios grupos dentro de la sociedad, o para cumplir con compromisos internacionales que lleven a cabo reformas tales como una condición previa para recibir ayuda.

De hecho, más que la reforma agraria, la colonización describe más justamente la actividad emprendida como resultado de la mayoría (aunque no todas) de las leyes de reforma agraria promulgadas en

¹ Incluimos en nuestro concepto de colonización aquellos esfuerzos gubernamentales que proporciona nuevas oportunidades para un pequeño número de campesinos, pero que no dejan disponible un área considerable de tierra en las zonas actualmente dedicadas a la agricultura. Para obtener una mejor perspectiva y dado que son escasos los estudios detallados, en ocasiones también incluiremos comparaciones con reformas agrarias que son más que esfuerzos *ad hoc* de los gobiernos para establecer a los campesinos en granjas propias.

América del Centro y del Sur en los últimos diez años con la obvia excepción de Cuba, Venezuela bajo el gobierno de Betancourt, las políticas agrarias que aceleraron la reforma en Chile de 1964 a 1970, y los cambios impuestos por los militares en Perú que empezaron en 1969 sugieren que la relación entre colonización y reforma es muy sutil. Es posible transformar programas que empiecen con colonización en auténticas reformas agrarias. En México, las políticas de desarrollo agrario consisten tanto en colonización como en reforma. México, usualmente considerado para ejemplificar una reforma efectiva, ha tenido también un programa paralelo de colonización y "ha gastado una parte importante de su presupuesto de inversiones públicas desde los años cuarenta en una campaña masiva para expandir su base de tierras cultivadas. Los gastos se dedicaron principalmente a nuevas obras de irrigación... En la cuenca del Papaloapan y otras partes de las tierras vírgenes tropicales de México... más de 60,000 familias han sido instaladas..." [4, págs. 11-12.]

En la mayoría de los países es difícil separar la colonización dirigida de la reforma; la distinción finalmente hecha a menudo depende de la orientación política del observador. Una distinción apropiada es su alcance: una reforma de éxito incluye un mayor porcentaje de las tierras agrícolas del país y de su fuerza de trabajo rural. Los costos por colono son usualmente menores en la reforma agraria que en la colonización dirigida. Por ejemplo, Parsons nota que en la reforma agraria los participantes del proyecto usualmente viven en las mismas casas y cultivan la misma tierra que antes, mientras que en los proyectos de colonización los cambios visibles normalmente son grandes [13]. Además, la reforma agraria usualmente supone un cambio drástico en los patrones de propiedad en el sector privado establecido. Por otra parte la colonización dirigida en tierras del Estado o en un pequeño grupo de granjas que fueron de propiedad privada no puede hacer gran cosa con los recursos totales o la distribución del ingreso más equitativos, pues solamente se benefician unos cuantos colonos.

Sin embargo, tanto la colonización espontánea como la dirigida pueden ser importantes en el contexto latinoamericano. Una estructura social rígida puede ser algo más flexible si existen posibilidades y ocurre la colonización. Y por medio de un estudio sistemático de los proyectos de colonización se puede aprender cómo obtener mejoras y aún hacer algunas extrapolaciones para una reforma más general. Además, la colonización puede ser un suplemento útil para una política de desarrollo agrario siempre y cuando no distraigan demasiados fondos de otras reformas redistributivas más necesarias.

No obstante, algunos países han empleado la colonización como un sustituto de reforma agraria: se pueden ofrecer unos cuantos proyectos de muestra como un sustituto de cambios institucionales en el campo. ¿A qué funcionario viajero, interesado en el progreso de las áreas rurales, no se le ha mostrado algún proyecto de colonización muy cuidadoso donde unos cuantos agricultores afortunados han triplicado o cuadruplicado sus ingresos? El visitante distraído tal vez no se dé cuenta de a) el costo exorbitante por colono; b) el hecho de que los beneficiarios de la tierra han sido muy cuidadosamente seleccionados de entre los mejores trabajadores de diversas haciendas, o tal vez no sean en realidad campesinos, sino antiguos capataces de las haciendas (algunos hombres de negocios o profesionistas pueden haber recibido generosas porciones de tierra por algún motivo en particular);² c) una falta de cohesión de comunidad y sentido de autoayuda a causa de los antecedentes heterogéneos de los colonos y a causa de que la autoridad tiende a fluir de arriba hacia abajo de tal modo que ni se alienta ni se engendra la organización de raíz. Ya que los intereses y fondos del gobierno son su principal vitalidad, la comunidad, bien puede quedar desorganizada cuando otro régimen se haga cargo del gobierno, ya que los nuevos gobiernos no suelen mostrar el menor interés hacia las colonias establecidas por sus predecesores. La observación de Wilkening y Iutaka acerca de Brasil probablemente es aplicable a toda América Latina: "Con cada cambio de gobierno, las colonias establecidas por el gobierno previo tendían a ser ignoradas y se establecía un nuevo grupo de colonias." [28, pág. 5.]

Además de las "colonizaciones de muestra", se debe estar prevenido en contra de otro tipo de proyecto que tiene aplicación muy limitada a reformas más amplias. La colonización de áreas vírgenes simplemente puede ser un medio muy eficiente de explotar a quienes no tienen tierras. En algunos casos, la tierra es ocupada por pobladores ilegales, pero dado que no hay crédito disponible para aquellos que no tienen títulos de propiedad de la tierra y dado que es difícil el acceso al

² En un estudio realizado en Chile, se investigaron doce colonias seleccionadas al azar y que fueron establecidas por la agencia de colonización del gobierno que operó entre 1929 y 1962. Se encontró que "la separación en porcentaje de la ocupación anterior de los propietarios reveló que: 4.6 por ciento eran profesionistas; 10.8 por ciento habían trabajado para la Caja de Colonización Agrícola; 9.9 por ciento habían trabajado para alguna otra agencia del gobierno; 8.4 por ciento también tenían otro tipo de negocios; 10.7 por ciento habían sido empleados del fundo; 16.7 por ciento habían trabajado en alguna otra forma de agricultura (propietario de otra parcela en otro sitio, propietario de fundo, o ingeniero agrónomo, por ejemplo); y 9.9 por ciento de los colonos eran recordados por nuestros informantes simplemente como «venidos de otra parte», o «que nunca habían trabajado en la agricultura», pero que no eran ni inquilinos ni medieros. El porcentaje de parcelas reservadas para uso de la comunidad era de 9.2" [pág. 226].

mercado, con frecuencia son obligados a abandonar sus usufructos de tierra o a transferirlos a vecinos más prósperos. Ellos desmontan la tierra, pero los beneficios son obtenidos por otros que se pueden permitir una inversión a mayor plazo. Y el resultado neto es que las áreas colonizadas se convierten en latifundios [24]. Taylor reporta otra variante del problema:

Una práctica común entre las personas que se dedican a las granjas ganaderas en Nicaragua... es rentar los bosques a los campesinos sin tierras. Éstos a su vez limpian el bosque con hacha y machete, siembran algún cultivo anual (usualmente arroz, maíz o frijoles) y simultáneamente con ese cultivo, alguna pastura que sigue creciendo una vez realizada la cosecha. La tierra rara vez vuelve a usarse para cultivo... Una vez que el área ha sido convertida en pastizal, los inquilinos y trabajadores que buscan empleo en la agricultura tienen que irse hacia nuevas tierras... las que también pueden estar en proceso de preparación para convertirse en pasturas de ganado [19, pág. 29].

Dentro del concepto general de colonización en América Latina, tal como se usa aquí, se deberán discutir varios asuntos importantes:

1. ¿Cómo se pueden minimizar los costos de colonización? ¿Cómo se pueden beneficiar grupos mayores, dados los limitados fondos del gobierno?
2. ¿Cómo se puede alentar un espíritu comunitario de tal modo que cuando terminen las inversiones públicas la comunidad se pueda perpetuar por sí misma?
3. ¿Qué innovaciones institucionales han tenido éxito en los proyectos anteriores de colonización?
4. ¿Qué otras tierras serán necesarias para que tengan éxito los programas de colonización?
5. ¿Qué efectos han tenido los programas de colonización sobre indicadores económicos clave, tales como la productividad y el empleo?

PROBLEMAS FINANCIEROS. Como ya se dijo, la distinción entre colonización y reforma, es a veces algo oscura. Sin embargo, es esencial que aquellos que hacen la política doméstica en América Latina distingan entre los dos conceptos. Si consideran al último como una simple extensión cuantitativa del primero, correrán el riesgo de verse comprometidos con una "reforma" muy costosa que no puede ir muy lejos para mitigar las apremiantes necesidades del campo, simplemente porque no hay fondos suficientes. Hay un riesgo obvio de paralizar la reforma cuando los dirigentes del país asumen que ellos pueden llevarla a cabo con el simple hecho de continuar la colonización en mayor escala. A veces, esta suposición es consciente y tiene connotaciones

políticas: los dirigentes elegidos no tienen intención de buscar reformas más vastas. Si los escasos fondos públicos se gastan en unos cuantos colonos, pronto los déficit presupuestales señalarán un límite al esfuerzo, especialmente bajo condiciones de inflación, que ahoga el poder de compra de las clases medias urbanas.

Carroll estima que si se proporcionara tierra a la mitad de las familias de bajos ingresos en las áreas rurales de América Latina durante los siguientes diez años, entre 600 y 700 mil familias tendrían que ser beneficiadas cada año. Si el 90 por ciento de ellas se incluyeran en programas de colonización y las restantes en confirmación y legalización de títulos, los costos unitarios del primer grupo serían de 2,000 a 2,500 dólares, mientras que para el segundo serían de unos 1,200 dólares. Carroll pretende que "estas cifras se basan en la experiencia real con programas de bajo costo y representar... promedios para la región". Si estas cifras se usan, "el alcance de los requisitos totales anuales financieros para esos programas... es de 1,350 a 1,550 millones de dólares" [3, pág. 38].

Puede ser que las cifras de Carroll para la colonización parezcan elevadas en promedio, pero tomadas comparativamente parece que no son demasiado extravagantes. Una publicación reciente del departamento de Agricultura de los Estados Unidos señala que han habido casos de programas de colonización en América Latina con un costo por familia de 10,000 a 20,000 dólares [10, pág. 58]. Durante la presidencia de Betancourt el costo promedio para cada familia que participó en la reforma venezolana fue de unos 2,000 dólares, mientras que las mejoras a la tierra para aquellos instalados en tierras públicas alcanzaron un costo de unos 750 dólares por familia. En Chile, los gastos de infraestructuras de la agencia gubernamental para la reforma (más de la mitad de los cuales fueron financiados con préstamos extranjeros) fueron igualmente de unos 2,000 dólares por familia durante el gobierno anterior a Frei [22]. Un elemento costoso en el caso chileno fue el nuevo diseño de los sistemas de riego para llenar las necesidades de las pequeñas granjas familiares. Aun cuando se organizaron algunos trabajos cooperativos, la modificación de los sistemas de irrigación en una granja para alojar a setenta y nueve familias cuesta cerca de 21,000 dólares, un promedio de unos 265 dólares por familia [5].

En promedio, la mayoría del progreso bajo las recientes leyes de reforma agraria no alcanza siquiera los planes previstos, y lo logrado más bien parece colonización que reforma. Bajo la coalición derecha-centro que gobernó a Chile hasta fines de 1964, los proyectos aspiraban a instalar de 10,000 a 12,500 familias en sus propias granjas. Sin embargo, en los dos años de su "reforma" (1963 y 1964) solamente unas

1,100 familias fueron instaladas. El Instituto de Promoción Agraria (INPROA), una fundación privada para colonizar las tierras de la Iglesia, esperaba instalar por lo menos a 1,000 familias, pero los fondos se terminaron antes de que escasamente la quinta parte de ese número quedaran instaladas [21]. El ambicioso proyecto de Frei para instalar a 100,000 familias en seis años se quedó corto, y únicamente se logró hacerlo con 20,000 cuando él dejó la presidencia [20, pág. 2]. En Colombia, solamente unas 1,200 familias fueron instaladas en parcelas de tierras expropiadas y compradas entre 1961, cuando se aprobó la ley de reforma agraria, y a mediados de 1969, para cuando ya había cambiado el interés de la parcelización hacia las colonizaciones en tierras vírgenes [6].

Los resultados en países como Panamá, Nicaragua y Brasil son aún más modestos. En Venezuela los recursos petroleros hicieron que los elevados costos de colonización se pudieran financiar con mayor facilidad y las tierras del antiguo dictador y sus aliados fueron empleadas para redistribuirlas. El objetivo a largo plazo era instalar a 400,000 familias en una década; la meta a corto plazo eran 100,000 familias para marzo de 1964; sin embargo, aún aquí el proyecto superó a la realidad. El objetivo a corto plazo no pudo ser alcanzado debido a los problemas económicos de 1963 y una decisión para dedicar más recursos a la consolidación de viejos poblamientos más bien que al establecimiento de nuevos. Para fines de 1963, unas 33,000 familias habían sido instaladas en tierras expropiadas de las haciendas privadas y otras 34,000 en tierras públicas. Para 1968 unas 96,000 estaban instaladas permanentemente [29, pág. 39], aunque algunas fuentes afirman que es mayor el número de quienes han recibido parcelas. El Banco de Desarrollo Interamericano informa aproximadamente 115,000 donaciones para 1966 [12, pág. 381], y en 1968 el gobierno informaba de la cifra de 154,000. Probablemente se trata de exageraciones; por lo menos no dejan margen para lo que parece que fue una elevada tasa de abandono después de la colonización.

Ciertamente, la política es responsable en gran parte del lento avance de la reforma en América Latina. No obstante, las agencias de reforma —si usaran su limitada autoridad y presupuesto con más imaginación— entenderían los beneficios más lejos de lo que lo han hecho hasta la fecha al rebajar los costos por colono. Las experiencias en la colonización indican que esos gastos se pueden reducir.

1. De modo similar a la situación chilena actual, se puede pagar la tierra privada a un plazo más largo. Además, los reembolsos a los terratenientes no se deben hacer a los precios de mercado, especialmente si la tierra no ha sido usada en toda su capacidad potencial.

2. La propia mano de obra de los colonos se puede emplear para desmontar la tierra, excavar zanjas de irrigación, construir casas e instalaciones de almacenamiento y abrir caminos. Este método disminuye los costos originales para el usufructuario de la parcela, significa menos gastos para la agencia de gobierno y da a los colonos cierto sentido de participación en su propio futuro. Si hay que dar subcontratos para cierto tipo de trabajo especializado, se deberán otorgar por la comunidad de colonos y no por la agencia de gobierno.

3. Inicialmente la colonización no se debe hacer en áreas remotas donde los gastos de infraestructura son elevados, si es que son accesibles y se pueden explotar áreas mal trabajadas. Las tierras vírgenes generalmente tienen la desventaja adicional de estar ubicadas en áreas tropicales, cuya capacidad productiva y la administración de los suelos ha sido muy poco estudiada.

La siguiente descripción del Paraguay oriental ofrece cierta información sobre el problema.

Típicamente, el desmonte se hace a mano. Primero se cortan los árboles y arbustos, se cortan las ramas de los árboles y se deja secar esa masa de vegetación. Hacia el final de la temporada de secas, se quema y el suelo queda cubierto con una capa de ceniza. Esto ayuda a fertilizar y corrige la acidez de los suelos boscosos. En consecuencia, las primeras dos o tres cosechas rinden un elevado beneficio proveniente de la acumulación de fertilidad virgen más la ceniza. Además, inmediatamente después de que se quema la tierra, el suelo está en una condición tal que no requiere de un gran trabajo de arado para la siembra.

En el segundo y tercer año, sin embargo, la cosecha disminuye. El crecimiento de pastos y yerbas hacen más difícil la operación. Pronto quedan fuera de control del pequeño colono, quien usualmente no tiene más implementos que el machete y la hoz. Por lo tanto, en el tercero o cuarto año el colono decide que es más fácil abandonar esas tierras e iniciar el desmonte de otras [10, pág. 56].

4. Se debe hacer un gran esfuerzo para disminuir los gastos administrativos. En sus estimaciones, Carroll calcula los costos de administración en un 25 por ciento del presupuesto total [3, pág. 40]. Brannon ha estimado que el 80 por ciento del presupuesto de la agencia de colonización en Uruguay se gasta en administración [2, pág. 38]. El personal de la agencia de la reforma agraria en Chile constaba de 537 personas antes de que ocupara el poder el gobierno cristiano demócrata. Solamente un pequeño porcentaje de los miembros del personal de la agencia chilena de reforma (15 por ciento antes de que se iniciara el gobierno de Frei) estaba técnicamente adiestrado en la agricultura y trabajaba en áreas rurales con colonos a quienes se hubiera conce-

dido tierras. Considerando los pocos colonos instalados (1,100 durante el régimen de Alessandri) es difícil imaginar que fueran necesarios tantos administradores. Los técnicos, por otra parte, posiblemente son necesarios en gran número.

5. Se debe dar prioridad al capital directamente productivo. Los fertilizantes y las semillas mejoradas son inversiones prioritarias. Los colonos podrán más tarde mejorar sus casas, instalaciones de almacenamiento y obras de riego, cuando hayan adquirido el capital suficiente para hacerlo. Los colonos, y el público en general, pueden ser preparados por la agencia de gobierno para los difíciles años iniciales de los poblamientos. Temerosas de protestas de colonos insatisfechos en esos primeros años, muchas agencias han construido casas y edificios, instalado sistemas de riego y plantado árboles antes de trasladar a los colonos a su nueva comunidad. Dada la común falta de fondos, esta política utiliza los recursos públicos para unos cuantos y no beneficia al resto de la población agrícola del país.

6. Las formas alternas de organización de la empresa rural después de la reforma también pueden disminuir el costo por colono. Si la granja no se divide, sino que se trabaja cooperativamente, las instalaciones de riego no necesitan adaptarse a parcelas más pequeñas y se necesitan menos cercas.

LA DIFICULTAD DE ESTABLECER UN "SENTIDO DE PERTENENCIA". Una medida del éxito de la colonización es la rapidez con que pueden progresar esos proyectos sin el control del gobierno. A su vez, esto depende del desarrollo expedito de una organización viable interna que requiere que se preste atención a 1. homogeneidad de los antecedentes de los colonos; 2. el desarrollo de las capacidades directivas naturales entre los colonos; 3. el mantenimiento de buenos canales de comunicación entre la colonia y la agencia de colonización.

Patch sugiere que los colonos sean hombres de familia de más de veinticinco años de edad que tengan ciertos antecedentes agrícolas. Cuando en Bolivia se seleccionaron mineros y comerciantes como usufructuarios de parcelas, él informa que invariablemente fracasaron. Además, cuando se eligieron no-campesinos más económicamente solventes, simplemente se limitaban a rentar las tierras a los verdaderos campesinos, que debían entregar hasta el 50 por ciento de sus beneficios netos al nuevo terrateniente. En otras ocasiones, el propietario también empleaba la tierra como lugar de recreo. O podía usarlo como fuente principal de ingresos, no hacía personalmente ningún trabajo físico sino que contrataba mano de obra local a menor salario que el pagado por los propietarios de las grandes haciendas. Tales casos

diffícilmente aliviaban los problemas agrícolas de campo; simplemente reproducían, en miniatura, la antigua estructura de la hacienda [15].

Tinnermeier cree que la "experiencia agrícola" de los colonos es un factor crucial en los esfuerzos colonizadores. Arguye que si se seleccionaran colonos poco experimentados y si el gobierno no hiciera esfuerzos para adiestrarlos, su éxito sería dudoso aun cuando se les proporcionara tierra suficiente [25].

En algunos casos han sido elegidos como beneficiarios de tierra extranjeros procedentes de países con una fuerte tradición de granjas familiares, con la esperanza de que puedan ofrecer un modelo adecuado. Sin embargo, cuando se les mezcla con los agricultores nativos, hay pocos indicios de que sus técnicas realmente "hagan escuela". En una colonia chilenoitaliana se ha comentado:

Hay poca evidencia de que las prácticas iniciadas por las familias italianas hayan sido adoptadas por las familias chilenas vecinas... los chilenos que vivían en la colonia parecían sentir respeto por los italianos... pero también estaban convencidos de que aquellos habían recibido mejores parcelas y que por eso tenían más éxito [21, pág. 192].

En una colonia de Venezuela, colonos de las Islas Canarias fueron entremezclados con nativos venezolanos. Un estudio de esta colonia mostró que "los primeros tenían ingresos significativamente más elevados que los criollos. El ingreso neto de las granjas de aquellos era aproximadamente diez veces mayor que el de los criollos..." [23, pág. 59.] Se concluyó que "los inmigrantes recientes que procedían del extranjero habían aportado un elemento de vitalidad económica a la comunidad. Pero el tipo de empresa que trajeron... hasta la fecha (después de cinco años) no ha repercutido entre los nativos de la colonia" [23, pág. 68].

Otro peligro es que las relaciones entre los extranjeros más ricos y los nativos pueda conducir a la explotación. La "aparcería a la inversa" era una práctica bastante común en esta misma colonia venezolana. Durante la estación de secas, un usufructuario de parcela que tuviera tierra pero no bomba de riego ni el conocimiento técnico necesario para cosechar verduras provechosamente (lo cual era climatológicamente posible en esa estación) contrata con alguien que tenga la bomba de riego y la habilidad necesaria. El estudio sostiene que:

El isleño (canario) que toma prestada la tierra, usualmente tiene la bomba, el capital y el conocimiento, y contrata con un *criollo* poseedor de una parcela como *mediero* o *aparcerero* de la propia tierra del *criollo*. El empresario isleño proporciona los insumos, servicios mecánicos y habilidad técnica. El propietario *criollo* proporciona la tierra y la mitad

del trabajo. La cosecha se divide 50-50. Al contrario, no sucede lo mismo en la de *medianería*, porque cosecha aquel que no es el propietario de la tierra; este convenio puede ser cancelado cuando el propietario de la parcela lo desee. Un efecto de este sistema es que enseña al *parcelero* ciertas prácticas de administración agrícola. Si bien puede asumirse que, cuando los parceleros han aprendido la tecnología de la siembra de verano, este curioso convenio de tenencia puede cesar y ambas partes salir beneficiadas con la experiencia. No había ocurrido esto en ningún caso, hasta fines de 1965. En esta situación hay más explotación que la que a primera vista se puede apreciar. La tutela del empresario no se extiende hasta enseñar al *asentado* cómo entrar al mercado de frutas y verduras de Caracas donde se deben vender todas las cosechas de huerto. El empresario suele transportar la mercancía (en su propio camión) para venderla. El campesino *criollo* no conoce el mecanismo del mercado y no trata de comprobar la honestidad del empresario una vez que se completa el proceso del mercado. Así, muchos convenios de *medianeros* son tan antiguos como el mismo asentamiento y no hay señales de que terminen. Si no se llegan a convencer de la necesidad de un sistema de ventas cooperativo, es dudoso que la naciente calidad de "extensión" de la relación llegue alguna vez a madurar en una independencia económica para el usufructuario de la parcela [23, págs. 23-24].

A veces, las colonias formadas de gente local e inmigrantes han sido tan poco satisfactorias que se han establecido colonias exclusivamente extranjeras. Mucho se ha escrito acerca del éxito de algunas recientes colonias japonesas en Brasil y Bolivia y colonias menonitas en Bolivia y Paraguay. Aunque esas colonias son fructíferas, difícilmente sirven para aliviar las apremiantes necesidades locales para obtener tierras y empleos en las áreas rurales sobrepobladas. No obstante, estas comunidades ponen de manifiesto que: 1. la forma "colonia" de organización agrícola puede tener éxito, y 2. que la homogeneidad de los antecedentes de los colonos, unida a una fuerte cohesión comunitaria, ayuda a lograrlo.

Las "situaciones reformadas" a menudo tienden a retener la estructura paternalista tan arraigada en la sociedad latinoamericana. En las colonias formadas con la Caja de Colonización Agrícola en Chile, diversos factores limitaron la efectividad de las cooperativas desde el principio. La Caja proporcionó poco capital. Los antecedentes heterogéneos hacían que los miembros tuvieran poco en común. Cuando se llegó a desarrollar el liderazgo, procedía en su mayor parte de los colonos más educados y económicamente solventes, quienes mantenían una actitud superior hacia sus vecinos menos favorecidos. Estos colonos más ricos, que con frecuencia eran trabajadores ausentes, se preocupaban poco por una organización cooperativa de amplios vuelos, ya que usualmente ellos tenían acceso personal a las agencias de servicio

gubernamentales y privadas y a veces tenían intereses económicos en otra parte por los cuales aseguraban sus medios de vida. Poco interés se daba al establecimiento de una institución.

En ciertos casos alguna persona capaz recibió la promesa de obtener dos parcelas si llegaba a la colonia para actuar como "administrador". Ahora bien, como esta petición (y posición favorecida) no provenía de la cooperativa sino de la Caja, el "administrador" solía tener una relación demasiado tensa con los miembros de la cooperativa. En la mayoría de los casos el "administrador" consideraba su posición como una sinicura y su principal interés era el trabajar la tierra que se le había prometido.

Los cooperativistas no tenían control sobre su propia membresía. La Caja elegía a los colonos y ordenaba que todos los colonos deberían pertenecer a la cooperativa de la colonia. De esta manera, difícilmente se podía desarrollar un sentido de lealtad y fe en la cooperativa.

Las cooperativas fundadas en las colonias patrocinadas privadamente por la INPROA en Chile fueron más efectivas; los colonos eran, por supuesto, más homogéneos en antecedentes, dado que los colonos eran principalmente los antiguos trabajadores sin tierras. Pero en algunas granjas el técnico empleado por el INPROA al iniciarse el proyecto era considerado como patrón. En una granja, el paternalismo tomó una forma ligeramente diferente y que estaba basado en la distribución de parcelas de tres tamaños diferentes. Surgieron conflictos entre aquellos que recibían los terrenos de mayor tamaño y los demás; los colonos más favorecidos se consideraban como patrones mientras que los de las parcelas pequeñas resentían esta actitud [21]. (Casos similares han ocurrido en algunas colonias de la CORA.) [11; 27.] En otra granja, un campesino fue elegido para un puesto directivo de la cooperativa y pronto sintió que esa posición especial le daba el privilegio de eludir cualquier trabajo físico y limitaba sus actividades a la supervisión. Fue removido del puesto, en parte, por el abismo que se había abierto entre él y los demás cooperativistas.

Otro ejemplo del mismo problema lo proporciona Venezuela, donde el secretario general de un *sindicato* también empezó a tomar el papel de patrón.

Él tenía mucha motivación ideológica y capacidad personal para los trabajos sindicales y de partido y era un "político natural", al grado de que le satisfacían las recompensas en términos de su *status* con los campesinos y el disfrute del poder en sí. Los campesinos llegaban tímidamente a su oficina para pedirle consejo acerca de los asuntos cotidianos; ya fuera, por ejemplo, si debían cortar un árbol en sus propiedades o cuál era su recomendación para el arreglo de una disputa entre vecinos.

El secretario general del sindicato, carismático y paternalista, es apoyado por su comunidad, principalmente a causa de su capacidad para obtener favores de las agencias de gobierno encargadas de la reforma agraria. Si bien puede ser útil —y aún esencial— un líder fuerte y casi dictatorial en las primeras etapas de un sindicato, éste debe madurar hasta convertirse en una institución viable sólo mediante la distribución del poder, el desarrollo de responsabilidades y la participación de los miembros. Este proceso de “democratización” es lo que nunca ha ocurrido en este “asentamiento”; por lo cual el observador se encuentra ante la embarazosa interrogante: “¿Qué sucederá al sindicato local si el secretario general logra una posición política más elevada a la que aspira y para la cual es aparentemente capaz?” [23, págs. 9-10].

Tal vez cuando los campesinos (que antes no tenían tierras y que tengan antecedentes bastante homogéneos) sean elegidos para ocupar parcelas, se desarrolle el paternalismo; porque esta institución sirve para un propósito útil donde hay un gran número de trabajadores agrícolas que buscan empleo y hay una reducida oferta de empleos. Un estudio hecho en Brasil demostró que el 62 por ciento de los ocupantes de un proyecto empleaban aparceros o trabajadores asalariados, y que el 40 por ciento eran propietarios ausentes [7]. En otro estudio se concluye: “El colono que se convierte en propietario puede intentar que otros hagan el trabajo en su lugar, si le es posible, para que él asuma el papel de patrón, quien realiza poco trabajo físico.” [28, pág. 7.] Al afirmar que la sociedad brasileña se caracteriza por la relación patrón-dependiente, este estudio concluye:

La mayoría de la gente espera y depende del consejo e instrucciones de alguien superior a ellos tanto en su familia, trabajo o negocios. Este patrón tiende a conservarse entre los colonos, aun cuando se les instale como granjeros independientes [28, pág. 7].

Tal vez no sea aconsejable alejar de golpe a los colonos del paternalismo, si éste coexiste con la única clase de asistencia técnica disponible para los colonos. T. Lynn Smith llama al gran asentamiento de Ceres en Goiás (Brasil) “verdaderamente el más notable de todos los proyectos de colonización emprendidos por el gobierno federal” [16, pág. 422]. Sin embargo, su éxito se atribuye habitualmente al trabajo de un hombre, lo que lleva a que Warriner concluya, “tales hombres son raros en todos los países y tal vez la solución de los problemas de la colonización de las tierras descansa en sus manos” [27, pág. 301].

Por otra parte, aparentemente es posible por lo menos disminuir la influencia del paternalismo en una estructura social. Patch informa acerca de una comunidad *aymará* en Pairumani, Bolivia, después de casi una década y media de reforma agraria y cita su experiencia en

una reunión local convocada para discutir los procedimientos encaminados a solucionar un conflicto surgido entre dos facciones opuestas de la comunidad durante la reciente fiesta del santo local. Anteriormente la gente dependía del patrón para zanjar esas dificultades, pero ahora ya podían llegar a una decisión propia. Patch dice: "Muchas personas hablaron por turno, todas se ciñeron al punto y el consenso se redujo a un documento escrito. . . Fue realmente una señal saludable que nosotros, los extraños, no habláramos ni fuéramos consultados." [14, pág. 4.]

MANTENIMIENTO DE CANALES CLAROS DE COMUNICACIÓN: INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y LA COLONIA. Usualmente, si no tiene lugar un reemplazo gradual, la relación patrón-cliente parece poco adecuada para el desarrollo de la habilidad de cada colono y al final provocará insatisfacción y disensión abierta. Un problema estrechamente ligado con el anterior es que las agencias del gobierno que administran los proyectos, se pueden contemplar a sí mismas como el patrón, una postura que los campesinos rara vez pondrán en duda de inmediato.

Los técnicos y funcionarios de la colonización, a menudo alejados de los problemas cotidianos de la operación de la colonia, pueden tener poca experiencia o habilidad en los elementos de la organización social y en la transmisión de los deseos de los colonos a través de la compleja estructura burocrática. Esta falta de flujo de información en ambos sentidos puede inhibir la iniciativa de los colonos y alentar una continua dependencia del campesino en una organización lejana, la cual —como consecuencia— sería incapaz de proporcionar un servicio real.

Se debe mejorar la retroalimentación de comunicaciones entre las agencias de comunicación y las organizaciones campesinas. Mientras mayor sea el contacto de una agencia de gobierno con las necesidades de la colonia, tendrá mayor responsabilidad de modificar algunas de sus políticas de acuerdo con las demandas del grupo campesino. Por otra parte, parecería como si la agencia de la reforma debiera negar algunas de estas demandas debido a sus obligaciones y restricciones: *a)* solamente tiene fondos limitados; *b)* tiene sus obligaciones y limitaciones impuestas por prestamistas y donantes; *c)* tiene varias organizaciones dentro de su programa y las demandas de una pueden lesionar los derechos de otra; *d)* representa una concentración de conocimiento técnico que da a los miembros del personal obligaciones profesionales para rechazar las decisiones técnicas incorrectas por parte de los campesinos al tiempo que se les educa en las técnicas correctas. El toma y daca entre los colonos y las agencias de gobierno parece ser la esencia

de un método pragmático, que puede solucionar los problemas al momento en que surjan. Para ayudar a las cooperativas a convertirse en organizaciones capaces de negociar, el INPROA de Chile siguió políticas que:

- a) Permiten a la cooperativa de la reforma agraria (en gran parte) elegir a sus propios miembros usufructuarios de la tierra.
- b) Intentan dar a todos los miembros derechos más o menos iguales.
- c) Colocan en cada proyecto a una persona con habilidad para la organización cooperativa y la administración y quien trabaja solamente a través de los líderes campesinos electos.
- d) Dividen el fundo reformado en parcelas solamente después de que ha pasado cierto número de años de administración centralizada durante los cuales los miembros dependen de la cooperativa para la satisfacción de muchas de sus necesidades.

Este último método es considerado por los críticos como una simple extensión del sistema patronal, pero de hecho parece un paso racional hacia el adiestramiento para que los campesinos se conviertan en empresarios. Además, en este periodo intermedio, ellos descansan más en la cooperativa, una institución que da al individuo voz en la solución de problemas que no podría enfrentar por sí mismo.

Hablando de Colombia, Adams y Herrón sugieren la posibilidad de usar algún trabajo comunal al principio del periodo de reforma. Ellos observaron un club organizado entre trabajadores por día, subempleados cerca del fácil mercado de Medellín. Los miembros rentaron un terreno en el que era posible plantar hortalizas y dedicaban un día de la semana a trabajarlo bajo la dirección de una persona de los servicios de extensión. Sus esfuerzos dieron por resultado una ganancia sustancial al final del primer año del club (1964) aunque seis de los diecinueve miembros abandonaron el proyecto [1].

Patch recomienda que se desarrolle un programa de orientación junto con un centro de recepción adecuadamente equipado. Se deberá estimular a grupos pequeños dentro de las colonias para cooperar en empresas específicas; de esta manera se logra un mejor entendimiento de las funciones cooperativas. Se deberá enviar a las colonias a organizadores bien versados en sociología, ya que serán mucho más capaces para romper los patrones paternalistas que tenderán a desarrollarse [15].

En el análisis final, por supuesto, no puede tener éxito ninguna organización local de este tipo a menos que los campesinos piensen que los ayudaría económicamente. Tinnermeier afirma que en Caquetá, Colombia, los colonos desconfían de las cooperativas mal organizadas porque sienten que los precios que se les paga por sus cosechas son demasiado bajos y que los precios que ellos pagan por bienes de con-

sumo son usualmente más elevados que en las tiendas del vecindario [26, pág. 41]. Las cooperativas mejor organizadas, sin embargo, pueden luchar por obtener insumos más baratos y vender la producción con ventajas, demostrando así a sus miembros un provecho económico básico.

¿ES SUFICIENTE LA TIERRA? Si se distribuyen parcelas separadas de tierra, los ingresos de los receptores aumentarán, aunque usualmente sólo un pequeño grupo de los más innovadores continuará un progreso constante; los otros se estancarán aparentemente en un nivel de ingreso que suele ser mayor que el anterior, pero no avanzarán más por falta de buenos precios para la producción, conocimientos técnicos, infraestructuras, insumos de precio razonable, crédito y a veces ambición. La distribución del ingreso bien puede llegar a ser más desigual que antes, si algunos se aprovechan rápidamente de las nuevas oportunidades mientras que otros se quedan atrás.

Poca asistencia técnica acompañó a la distribución de tierras en Ruiz Pineda, un proyecto de colonización de Venezuela, durante los primeros cinco años de su existencia. Cuando se le estudió en 1965,

...el ingreso familiar disponible para los colonos de Ruiz Pineda era por lo menos 20 por ciento mayor... que antes de la reforma... pero la distribución del ingreso en el asentamiento es muy desigual. Alrededor del 90 por ciento del ingreso agrícola neto generado en el asentamiento en 1965 —y cerca del 70 por ciento del ingreso familiar disponible— pertenecía al 25 por ciento superior de los granjeros. El cuartil superior de ingreso bruto proporcionó el 86 por ciento del total de las ventas...

El estudio continúa explicando,

...aunque en cualquier comunidad agrícola hay una separación entre los mejores y los más pobres granjeros en términos de productividad e ingreso, el problema de Ruiz Pineda es que esta brecha parece desusadamente amplia. Ciertamente, los resultados de este estudio parecen implicar que las diferencias de productividad e ingreso entre las familias se acentuaron con un mayor progreso tecnológico y mayores compromisos de mercado. Parece que la reforma permitió que progresaran los más innovadores y aumentara el empleo, y probablemente los ahorros y potencial de inversión en la colonia como un todo. Sin embargo, a la fecha, este proyecto no ha sido particularmente satisfactorio en dar a aquellos que pertenecen a la mitad inferior del nivel de ingresos a las habilidades necesarias para su progreso económico [23, pág. 67].

Después de que se ha resuelto la restricción de "falta de tierra", otros obstáculos parecen limitar el progreso del colono. Éstos varían con la situación. Aun si un gobierno ha analizado la situación y des-

cubre cuáles son estos obstáculos, no siempre tiene los recursos para resolver inmediatamente esos problemas, a pesar de que tenga voluntad de hacerlo. Se deben señalar prioridades. Esto no es un argumento en contra de la reforma "integral" y los proyectos de colonización que comprenden crédito, extensión, fertilizantes, semillas híbridas, etcétera, aunque esto presenta la posibilidad de usar la reforma integral como una frase eufemística por lo que de hecho es una "colonización de mostrador". Las presiones burocráticas dentro de las agencias administrativas a menudo favorecen la perfección técnica de cada proyecto; si prevalece este punto de vista, los aspectos distributivos de la reforma pueden ser menospreciados o aún olvidados. Los "paquetes" de insumos pueden diferir de una situación a otra.

Las agencias administrativas pueden eliminar costos al ser lo suficientemente flexibles como para variar sus servicios de acuerdo con la situación.

El otro lado de la moneda es la posibilidad de que después de la distribución de la tierra se haga poco en la segunda fase, un gobierno puede encontrar difícil hacer los cambios necesarios en la política de distribución de tierras para el establecimiento de las estructuras necesarias de servicio y mercado.

La investigación ha señalado algunas prioridades de la inversión posterior a la distribución de la tierra en situaciones específicas. Al examinar a un grupo de colonos, tanto dirigidos por el gobierno como espontáneos, en las tierras bajas tropicales de Colombia, Tinnermeier da preferencia a la asistencia técnica a los colonos sin experiencia, puesto que sin ella, dice, el crédito disponible posiblemente no será usado adecuadamente. Informa que los colonos espontáneos recibieron poca ayuda del gobierno, pero a causa de su pasada experiencia como empresarios agrícolas (generalmente ellos tenían pequeñas parcelas antes de emigrar a las tierras bajas), tuvieron más éxito que los colonizadores dirigidos. Aunque se suponía que estos últimos recibían ayuda de los técnicos del gobierno, ésta fue muy poco efectiva. Los funcionarios de extensión saben poco acerca de la agricultura en general y menos todavía sobre la agricultura tropical. Parece que no hay una diferencia importante entre los colonos espontáneos y los dirigidos por el gobierno en cuanto a educación, nivel de vida, adopción de nuevas prácticas, actitudes, eficiencia en el trabajo o posesiones materiales. Sin embargo, los colonos del gobierno tenían mayor acceso al crédito, los servicios de extensión y las nuevas técnicas agrícolas. Ahora bien, cuando se les compara con los colonos espontáneos, poseen menos ganado, venden menos en el mercado, están menos satisfechos con sus tierras y reciben menos ingresos.

Tinnermeier supone que una vez que un colono entra en posesión de una granja de tamaño razonable, su conocimiento de cómo enfrentarse a las exigencias de la agricultura se convierte en algo crucial [26]. Y como han afirmado Hill, Silva y Hill, el factor de limitación no suele ser el tamaño de la unidad, sino el conocimiento técnico de los cultivos y la falta de elementos para trabajar la tierra [9]. T. Lynn Smith cree que la tarea de la distribución de la tierra es "un simple juego de niños en comparación con desarrollar las habilidades necesarias administrativas en las familias que anteriormente se habían limitado al papel de trabajadores agrícolas" [17, pág. 11].

El conocimiento administrativo fue también un elemento obstaculizador en el desarrollo de Coto Brus, un valle de Costa Rica en el que viven de 1,500 a 2,000 familias [8]. Además, otro problema principal también fue la falta de caminos entre las granjas y el mercado. Originalmente, la región sería favorecida por la carretera panamericana, que pasaría por enmedio de la zona, pero cambiaron los planes y la carretera ignoró por completo la región, por lo que permaneció totalmente aislada del resto del país durante las largas temporadas de lluvias. Principalmente a causa de esa falta de caminos de la granja al mercado, su economía ha permanecido relativamente cerrada. El café, cultivado principalmente por los colonos italianos, es el único eslabón de la región con el mercado nacional.

Los propietarios-trabajadores costarricenses de la zona tienen granjas de un promedio de 61.2 hectáreas, mientras que los invasores ilegales de las tierras propiedad del Estado (llamados *ocupantes*) tienen un promedio de 34.8 hectáreas. No obstante, éstos cultivan sólo un promedio de 4.3 y 4.0, respectivamente, de sus granjas. Los colonos italianos (cuyas granjas tienen en promedio 30.5 hectáreas) cultivan unas dos y media veces más tierra que los costarricenses. Los ocupantes ilegales de tierras privadas de esa área (llamados *parásitos*) ocupan un promedio de 12.8 hectáreas y trabajan solamente 2.4.

Los colonos italianos que fueron favorecidos anteriormente con alguna ayuda en capital por parte de su gobierno, ahora tienen ingresos 28 veces mayores que los *parásitos* y producen casi tres veces más que sus competidores más cercanos, los propietarios costarricenses. Éstos, a su vez, tienen una producción que duplica la de los *ocupantes*. El capital poseído por los cuatro grupos de tenencia está positivamente correlacionado con las cifras de producción.

Después de pagar solamente los gastos de operación, la mayoría de los propietarios costarricenses sólo obtienen el equivalente al salario de un peón, a pesar del riesgo y esfuerzo que requiere la operación de una granja. El colono italiano gana un salario de artesano, cerca de tres

veces mayor que los de los propietarios y *ocupantes* costarricenses, mientras que los salarios de los *parásitos* son menores que los de los peones.

El estudio concluye que además de mejores caminos de las granjas al mercado, se necesita ayuda técnica para enseñar los principios de la administración. Se deberá establecer por lo menos un modesto programa de crédito supervisado basado en préstamos de cinco años, ya que muchos llegan al área con poco o ningún capital de operación, lo que es determinantemente un factor de limitación en la zona. Esto deberá permitir que un mayor porcentaje de tierra en cada granja sea puesto en producción.

INDICADORES DE PRODUCCIÓN Y EMPLEO. Usualmente, la producción tiende a elevarse después de que se establece un proyecto de colonización, a menudo debido a que la tierra previamente estaba ociosa. Del mismo modo habrá disponible un mayor número de empleos por unidad de tierra. Por supuesto, estos dos indicadores favorables pueden tener un costo prohibitivo. Se dispone de muy pocos estudios de costos y beneficios. Cuando se hacen, suelen ser muy arbitrarios en cuanto a las tasas de descuento y al número de años en los que se amortizará la inversión inicial. Con frecuencia los subsidios no se especifican adecuadamente.

Sin embargo, sobre la misma base de tierra se empleó un número mayor de personas que antes de la reforma.

Además de dar a los campesinos un mejor nivel de vida que el que tuvieron antes, la reforma hace posible que los fundos den sustento a más familias. Cuando la reforma haya instalado a todas las familias que se ha planeado en los cuatro fundos de la Iglesia estudiados en Chile, esas granjas darán sustento a 182 familias o sea 23 por ciento más que las familias que vivían allí antes de la reforma [21, pág. 202].

De igual modo, los aumentos de producción suelen ser bastante marcados, como se ejemplifica en un proyecto de Venezuela.

En el área ahora comprendida por el asentamiento, la producción agrícola y las ventas aumentaron considerablemente después de la reforma. Al considerar las cosechas dobles en las tierras de riego, ahora se cultiva cerca del 90 por ciento de la tierra, en comparación con sólo un 20 por ciento antes de la reforma [23, pág. 67].

En el programa chileno de colonización (Caja de Colonización Agrícola) se instalaron a 4,206 colonos de 1929 a 1962. De 544 colonos considerados en el primer estudio, solamente 82 habían sido trabaja-

dores sin tierra. Un estudio de treinta granjas individuales que pertenecían a antiguos trabajadores sin tierra reveló que la tierra en sí no era suficiente para que se lograran grandes incrementos de producción, aunque todas las familias vivían en sus propias tierras —o eran familiares que vivían con los propietarios originales— ganaban el triple de ingreso neto del promedio del trabajador agrícola asalariado o el aparcerero.

En promedio, la mitad de cada granja se dedicaba a las cosechas anuales y la otra mitad a las pasturas para sustentar a unos cuantos animales. Solamente se encontró pasto mejorado en dos parcelas. Ni el agua de riego, ni el sistema de mercado, ni los precios de los insumos, parecían ser la causa principal de que estuvieran limitadas las cosechas anuales. La mayoría de los colonos usaban una cantidad indecuada de fertilizante o no lo usaban.

Si bien parece irracional que los colonos tiendan hacia un uso excesivo de la tierra (y frecuentemente a la contratación de mano de obra que también parece excesiva), probablemente no lo es en el marco institucional en el que se encuentran los campesinos. Por ejemplo, había muy poco crédito para los colonos y muy pocos de ellos sabían cómo usar productivamente ese escaso crédito disponible. Los campesinos tenían poca o ninguna experiencia administrativa antes de recibir sus parcelas y la agencia del gobierno prestó muy poca ayuda técnica.

De acuerdo con la ley, el título de las parcelas tiene que estar a nombre de un solo propietario. En caso de su muerte, los herederos, como grupo, pueden recibir la propiedad legal. Pero aún antes de la muerte del propietario, es común la división *de facto* de la granja. Sólo cinco de las treinta granjas intensivamente estudiadas sostenían todavía únicamente a la familia original. Las otras veinticinco parcelas, originalmente asignadas a otras tantas familias, sostenían ahora a noventa y seis familias que obtenían la mayor parte de sus ingresos allí mismo. Doce de estas granjas estaban divididas físicamente. En las parcelas que han sido colonizadas desde hace más tiempo es donde el ingreso familiar es más pequeño, ya que al casarse los hijos del propietario de la granja, un número de personas más grande cada vez se instala en la misma. Al ocurrir esto, las ganancias se subdividen aún más [21, pág. 202].

El establecimiento de unas cuantas colonias aisladas no implica el éxito económico a la larga. Si hay una continua falta de dinamismo en la economía, los hijos adultos y herederos están forzados a permanecer en la parcela; de esta manera, se divide el ingreso entre un número mayor de familias (lo cual hace que la granja se convierta

en un refugio para los hijos adultos y otros parientes que no pueden encontrar trabajo en otras partes). De lo contrario, esos hijos deben emigrar a otras áreas donde los trabajos productivos también son escasos.

REFERENCIAS

- [1] Adams, Dale W., y Antonio Herrón O.: "Cómo alcanzar nivel de propietarios mediante esfuerzos cooperativos". Mimeografiado, No. 15. Bogotá: Centro Interamericano de Reforma Agraria, 1965.
- [2] Brannon, Russell H.: "Agricultural Development and Policy in Uruguay". En *Latin American Agricultural Development and Policy*, editado por Lehman B. Fletcher y William C. Merrill. International Studies and Economics Mono. 8. Ames, Iowa: Iowa State University, 1968.
- [3] Carroll, Thomas F.: "Issues of Financing Agrarian Reform: The Latin American Experience". Conferencia preparada para la World Land Reform Conference. WLR/66/5. Roma, Italia: Naciones Unidas, 1966.
- [4] Domike, Arthur L.: *Colonization as an Alternative to Land Reform*. SR/LR/A-6, Washington, D. C.: Agency for International Development, 1970.
- [5] Dorner, Peter y William C. Thiesenhusen: "Relevant Research Programs to be Conducted in Developing Countries". *Journal of Farm Economics* 45 (1964):1095-1105.
- [6] Felstehausen Herman, "Reforma agraria: Colombia". Capítulo 8 de este libro.
- [7] Galjart, Benno: "Turnover of Farmers in a Land Settlement Scheme in Brazil". *América Latina* 8 (1965):3-24.
- [8] Hill, George W.; Manuel Gollas Quintero; Gregorio Alfaro: "Un área rural en desarrollo: sus problemas económicos y sociales Costa Rica". San José, Costa Rica: Instituto Universitario Centroamericano de Investigaciones Sociales y Económicas, 1964.
- [9] —; José A. Silva; y Ruth O. Hill: *Vida rural en Venezuela*. Caracas: Ministerio de Salubridad y Asistencia, 1960.
- [10] Hopkins, John: *The Latin American Farmer*. ERS-Foreign 257. Washington, D. C.: Departamento de Agricultura, 1969.
- [11] Imable, Rogelio: "Asentamientos en Choapa: Cambios en la tenencia de la tierra y en los ingresos de los campesinos". *Economía* 25 (1967):3-13.
- [12] Inter-American Development Bank. *Socio-Economic Progress in Latin America*. Sixth Annual Report of the Social Progress Trust Fund, 1966.
- [13] Parsons, Kenneth: "Research Evaluation of Land Reform and Land Settlement Programs". Paper No. 4, Development Center of Land Policy and Settlement for the Near East. Tripoli: Food and Agricultural Organization, 1965.
- [14] Patch, Richard W.: *Change on the Altiplano*. American Universities Field Staff Reports, West Coast South American Series 13. RWP-1'66. Nueva York, 1966.
- [15] —: "Estudios de colonización en Bolivia". La Paz, 1962.
- [16] Smith, T. Lynn: *Brazil, Peoples and Institutions*. Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1963, rev. ed.

- [17] ———, ed.: *Agrarian Reform in Latin America*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 1965.
- [18] ———: "Studies of Colonization and Settlement". *Latin American Research Review* 4 (1969):93-123.
- [19] Taylor, James Robert, Jr.: *Agricultural Settlement and Development in Eastern Nicaragua*. Land Tenure Center Research Paper, No. 33. Madison, Wisconsin: Land Tenure Center, 1969.
- [20] Thiesenhusen, William C.: "Reforma agraria: Chile". Capítulo 6 de este libro.
- [21] ———: *Chile's Experiments in Agrarian Reform*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1966.
- [22] ———: "Latin American Land Reform: Enemies of Progress". *The Nation* 202 (1966):90-94.
- [23] ———: Ricardo Alezones; Ramon Pugh; y John Mathiason: "Leonardo Ruiz Pineda: A Case Study of a Venezuelan Agrarian Reform Settlement". Research Paper No. 7. Washington, D. C.: Interamerican Committee for Agricultural Development, 1968.
- [24] Thome, Joseph R.: "Title Problems in Rural Areas of Colombia: A Colonization Example". Mimeografiado No. 3. Bogotá: Centro Interamericano de Reforma Agraria, 1965.
- [25] Tinnermeier, Ronald L.: "Nuevos asentamientos de tierra en las tierras bajas orientales de Colombia". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1964.
- [26] ———: *New Land Settlement in the Eastern Lowlands of Colombia*. Land Tenure Paper No. 13. Madison, Wisconsin: Land Tenure Center, 1964.
- [27] Warriner, Doreen: *Land Reform in Principle and Practice*. Oxford: Clarendon Press, 1969.
- [28] Wilkening, Eugene A. y Sugiyama Itaka: *Sociological Aspects of Colonization as Viewed from Brazil*. Land Tenure Paper No. 37. Madison, Wisconsin: Land Tenure Center, 1967.
- [29] Wing, Harry E., Jr.: *Land Reform in Venezuela*. SR/LR/C-3. Washington, D. C.: Agency for International Development, 1970.

11

Mejoramiento de la seguridad de la tenencia de la tierra

Joseph R. Thome

Profesor de derecho y del Centro de
Tenencia de la Tierra en la Universidad
de Wisconsin, Madison.

Cientos de miles de propiedades rurales en América Latina carecen de un título de propiedad y la mayoría recibe la clasificación de pequeña y mediana [4, págs. 162-163]. Por ejemplo, el Ministerio de Tierras y Colonización de Chile estimó que en 1967 aproximadamente 150,000 pequeñas granjas en Chile funcionaban sin tener un título legal [7, pág. 2]. En Colombia los datos censales indican que más de dos millones de hectáreas —8.6 por ciento de todas las tierras agrícolas— están ocupadas sin que haya de por medio ningún título [3, pág. 68]. Aproximadamente, 65,000 granjas de Costa Rica no tienen título legal [13, pág. 1]. En la República Dominicana, aproximadamente el cincuenta por ciento de todas las tierras todavía no han sido registradas bajo el sistema de registro instituido desde 1920 [5, pág. 41]. Y en Bolivia, millares de familias campesinas aguardan todavía títulos para las tierras que se les distribuyeron en el programa de reforma agraria posterior a 1952 [14]. Aún en México, la nación con el más antiguo proceso de reforma agraria en América Latina, millares de pequeños agricultores todavía no tienen derechos legales de tenencia [10].

NATURALEZA Y DIMENSIÓN DE LA INSEGURIDAD DE LA TENENCIA. En América Latina, muchas granjas pequeñas operan cerca del nivel de subsistencia, con pocos excedentes que venden en el mercado. Al crecer la población a una tasa anual del 3 por ciento, los campesinos tienden a emigrar hacia las grandes ciudades, lo que origina la transferencia del subempleo rural a las áreas urbanas, el surgimiento de suburbios *lumpen* y otros males urbanos comunes [15].

La reforma agraria —la distribución de grandes propiedades entre los campesinos sin tierra— es una medida para atacar esos problemas, pero no se deben olvidar a los pequeños propietarios y colonos que ya viven en las áreas más alejadas del medio urbano. Este grupo también necesita oportunidades e incentivos para cambiar de la agricultura de subsistencia a la comercial, para aumentar sus ingresos y para evitar la emigración estéril.

Un importante incentivo que se puede ofrecer al pequeño propietario, es la seguridad de la tenencia, ya sea que este convenio particular de tenencia sea sobre propiedad individual o sobre algún tipo de granjas cooperativas-colectivas. La falta de derechos de seguridad sobre la tierra suele disminuir el aumento de la producción. En muchos países, una de las razones por las que el pequeño agricultor no puede obtener crédito institucional es su falta de garantía bajo la forma de un título de propiedad de la tierra y carácter legal. Los derechos al uso de agua a menudo también dependen de la propiedad legal de la tierra. Además, un agricultor sin título corre el riesgo de ser expulsado por medio de un litigio y tendrá problemas para vender o transferir su propiedad en el mercado abierto. El sector público también resulta económicamente afectado por la inseguridad de los títulos, ya que es muy difícil planear y hacer cumplir un sistema efectivo de impuesto predial en tales condiciones.

La inseguridad de la tenencia también puede producir serias repercusiones sociales, disputas y conflictos sobre la posesión y la propiedad de la tierra, lo que a su vez afectará la producción agrícola [2]. La discordia surge no solamente entre ocupantes ilegales o inquilinos y los grandes terratenientes que pretenden ser propietarios legales y tratan de expulsar a los invasores, sino también entre los mismos ocupantes, o entre otras comunidades homogéneas y grupos de familias. Las disputas pueden consistir en reclamaciones sobre las tierras de campesinos difuntos, o conflictos de límites entre vecinos o entre comunidades en el caso de tierras de propiedad comunal. Esos conflictos no solamente suelen quebrantar la cohesión de una comunidad rural, al dificultar las tareas cooperativas, sino que también reclaman una gran cantidad del tiempo y de los limitados recursos financieros del campesino afec-

tado, particularmente cuando se llega a un juicio civil. Los juicios en América Latina generalmente son lentos y costosos y no es raro que abogados poco honestos se aprovechen de los campesinos comprometidos en esos conflictos para obtener de ellos honorarios durante meses o años.

La inseguridad de la tenencia puede ser el resultado de muchos factores que varían desde las leyes y prácticas tradicionales hasta los recientes movimientos migratorios. En muchos países, parte del problema se remonta a las prácticas de la Corona Española —seguidas después de la Independencia por algunos gobiernos nacionales— de otorgar títulos indeterminados y en ocasiones conflictivos sobre grandes áreas de tierras públicas. Aun cuando no hubiera duda acerca de la validez de estas concesiones, la costumbre de describir los límites mencionando marcas naturales o el nombre de las propiedades colindantes, hace muy difícil que años posteriores se señalen con exactitud las tierras en cuestión. Con frecuencia este problema se complicaba aún más debido a leyes poco realistas y conflictivas, y por la interpretación judicial que no solamente dificultaba el probar la validez de los títulos, sino que también fracasaba en establecer un criterio claro para distinguir cuáles eran las tierras del dominio público y cuáles las de propiedad privada [8, pág. 102; véase también 12, pág. 273].

Por ejemplo, en Colombia la combinación de esta herencia legal con los procedimientos más recientes, pero mal implementados para otorgar títulos sobre tierras del dominio público, fracasó hasta fecha reciente y no pudo ofrecer una respuesta institucional adecuada a los movimientos de colonización hacia las tierras vírgenes o a las invasiones por parte de campesinos paupérrimos. Estas acciones espontáneas

...en cierto sentido son una especie de reforma agraria "popular", llevada a cabo por un sector poco favorecido de la sociedad que es demasiado impaciente para aguardar los proyectos del gobierno o que dudan demasiado de sus alcances y efectos. Aunque generalmente sólo afectan a tierras del dominio público, estas colonizaciones no debían haber creado ningún conflicto con los terratenientes. No obstante, a veces otros individuos ya habían reclamado las mismas tierras como propiedad privada, ya fuera por medio de títulos dudosos o de extensiones ilícitas de sus propiedades legales. En otros casos, los colonos entraron en tierras ociosas y sin desmontar, porque pensaban que eran del dominio público, pero en realidad eran propiedad privada. En ocasiones, algunas propiedades privadas reconocidas fueron invadidas con conocimiento de causa. Como consecuencia, surgieron serios conflictos sobre los títulos entre los colonos, los propietarios, los supuestos propietarios y el Estado: conflictos que en el pasado solían degenerar en violencia física y que creaban graves problemas políticos y sociales para Colombia [17, págs. 83-84].

La mayoría de los países de América Latina han tenido desde hace mucho tiempo procedimientos legales por medio de los cuales los ocupantes de tierras públicas pueden adquirir títulos sobre esas posesiones. Ahora bien, como en el caso de Costa Rica,

...los complicados requisitos y elevados costos legales, han imposibilitado efectivamente que la mayoría de los pequeños y medianos agricultores tengan oportunidad de titular sus tierras por medio de estos procedimientos. La Ley de Informaciones Posesorias de 1941 abrevia estos procedimientos que principalmente han beneficiado a los especuladores y grandes terratenientes, quienes compran a los pequeños agricultores su "derecho a titular" [13, pág. 2].

Aun las áreas rurales colonizadas durante los primeros días de la colonización española todavía están plagadas por la inseguridad de la tenencia, puesto que la implementación de las leyes y procedimientos que regulan la venta y registro de la propiedad, así como el traspaso por herencia, sufren los defectos legales básicos, están pobremente administrados, son costosos y requieren mucho tiempo. En consecuencia, las tierras rurales se suelen transferir por medio de convenios privados que nunca se registran; además, las propiedades heredadas se conservan a nombre de algún antecesor difunto aunque tal vez hayan sido subdivididas en varias ocasiones. El sistema legal formal se abandona en favor de procedimientos informales o de costumbre, lo cual hace que sea virtualmente imposible la verificación de los derechos de propiedad [1].

Algunos países experimentan la inseguridad de la tenencia como un resultado de la reforma agraria. En Bolivia, el avance de la redistribución de tierras a los beneficiarios de la reforma excedió la capacidad de la agencia de reforma para legalizar los nuevos patrones de tenencia de distribuir títulos que determinarían los nuevos linderos. Como resultado, muchos campesinos legalmente capacitados para recibir títulos del gobierno,

...se cansaron de esperar y compraron "títulos" de sus antiguos latifundistas, quienes poco escrupulosamente explotan su ignorancia. Estos "títulos" no tienen ninguna validez legal y solamente sirven para complicar aún más una situación titular ya complicada de suyo, particularmente dado que estas transacciones pueden resultar en el abandono de sus casos de reforma agraria por parte de los campesinos, quienes ya no sienten la necesidad de proceder a través de la agencia de reforma agraria.

Además, tienen lugar muchos cambios durante los nueve o diez años que dura el procedimiento. Los campesinos con derechos sobre la tierra mueren, o abandonan sus usufructos, y toman su lugar otros que

no poseen ningún derecho legal. Al aumentar las familias, se subdividen las posesiones, o las tierras (que legalmente pertenecían a antiguo terrateniente) son ocupadas o invadidas. Y cuando se llega a la decisión legal final, tal vez ésta ya no tenga ninguna importancia para las condiciones que ahora prevalecen en la propiedad, y lo más probable es que sea imposible hacer cumplir lo sentenciado [14, págs. 10-11].

La causa principal de esta confusión (ahora sustancialmente modificada con la introducción de un nuevo método de titulación en 1968) fue el procedimiento extremadamente legalista, complicado y burocrático establecido tanto por la ley como por la práctica para la expropiación y distribución de tierras en la reforma boliviana. Este proceso cuasi judicial era aún más complejo que los procedimientos regulares de dominio eminente usados para condenar las tierras necesarias para usos públicos tales como caminos y escuelas. Su única virtud salvadora fue que la etapa más importante —la distribución de tierras a los campesinos bajo un derecho legal temporal— se logró con bastante rapidez. Después, el número de audiencias requeridas, apelaciones, inspecciones visuales e intervenciones presidenciales dieron proporciones kálfianas al proceso. En total, se requerían veintinueve diferentes pasos desde la decisión inicial de expropiar a la distribución final de un título registrado. Esto incluía cinco diferentes audiencias, todas a niveles diferentes, en las cuales se podían introducir nuevas declaraciones y enviarse el caso a funcionarios administrativos inferiores para su esclarecimiento. Hasta 1966, aún el presidente de la República estaba inmiscuido en el proceso; él tenía que firmar cada decreto de expropiación así como cada título distribuido bajo la reforma agraria. Los inadecuados presupuestos agravaban más el problema [14, págs. 59-66].

Un proceso muy lento de distribución de títulos es también evidente en la República Dominicana. Desde 1962 hasta 1967, se distribuyeron 24,214 hectáreas entre 6,700 familias por medio del Instituto Agrario Dominicano (IAD). Sin embargo, solamente 108 familias recibieron títulos: el resto sólo tiene certificados de asignación provisional, que dan muy pocos derechos reales. Aparentemente, el IAD ha decidido conscientemente posponer la distribución de títulos durante tanto tiempo como sea posible, porque piensa que muchos de los colonos beneficiarios no serán capaces o no tendrán deseos de satisfacer las condiciones y pagos con que deben cumplir los receptores de títulos. Además, aproximadamente el 50 por ciento de la tierra distribuida por el IAD no tenían en esa época los títulos registrados requeridos por la ley dominicana. Por lo tanto, la IAD no podía dar nuevos títulos para aquellas tierras a menos que se completaran los procedimientos adecuados en las cortes de tierras [5, págs. 36-37].

Lamentablemente, sólo hay 16 jueces de tierras para todo el país y están sobrecargados de trabajo. El indispensable levantamiento de planos catastrales es lento y costoso, y constituye aparentemente uno de los principales obstáculos en el proceso del registro de títulos. Con frecuencia, los campesinos son explotados por abogados que cargan 20 o 30 por ciento del valor de la tierra por sus servicios y a veces cobran por cada aparición ante la corte al tiempo que alargan los casos todo lo posible [5, págs. 13, 42].

Los problemas legales relativos a la tenencia o inseguridad de los títulos no son nuevos; datan de la época en que surgieron sistemas legales en los cuales se reconocía cierto tipo de derechos de propiedad privada. En respuesta, también surgieron derechos sustantivos y de procedimiento, remedios y procesos. Muchos de los actuales derechos legales y acciones relativos a la propiedad y la tenencia de la tierra se pueden remontar a las leyes romanas, a los decretos y reglamentos promulgados por el Consejo de Indias Español relativos a la colonización de las Américas y al muy influyente Código Napoleónico de 1804.

Desde hace mucho tiempo, América Latina ha tenido algunos procedimientos legales por los cuales cualquier parte interesada puede proteger sus derechos de propiedad. Éstos incluyen sistemas notariales y de registro, acciones de expulsión o posesión en contra de invasores y otros recursos semejantes. Al mismo tiempo, para estimular el poblamiento y cultivo de tierras baldías, la mayoría de los sistemas legales de América Latina han dado ciertos derechos a los pobladores y a los ocupantes ilegales de tierras tanto públicas como privadas.

Por ejemplo, bajo la mayoría de las legislaciones una expulsión legal requiere un procedimiento judicial en el cual el propietario reclamante debe probar su título y compensar al ocupante por cualquier mejora hecha en la tierra. Además, el propietario o titular debe emprender la acción de desahucio dentro de cierto número específico de años a partir de la fecha de la invasión inicial; de lo contrario, pierde sus derechos por prescripción. Desde los tiempos coloniales, los colonos podían obtener títulos de tierras del dominio público que hubieran ocupado siempre y cuando vivieran en la tierra durante cierto número de años y satisficiera otras condiciones estipuladas en las diversas leyes [16, pág. 3; 6, págs. 18-19].

El ejercicio de los derechos legales, sin embargo, ha sido dejado tradicionalmente a la iniciativa de la parte interesada. Ésta debe afrontar las molestias y gastos de registro de los documentos necesarios, iniciar y proseguir los procedimientos adecuados, reunir pruebas (tales como mapas) ante una agencia administrativa o una corte civil. Si

bien este proceso puede ser satisfactorio para aquellos que cuenten con medios necesarios para emprender las acciones, para los campesinos o colonos estos derechos legales teóricos tienen poco valor práctico.

La obtención de un título seguro por medio de la prescripción o posesión adversa por ejemplo, requiere usualmente litigios civiles; no obstante, pocos invasores de tierras conocen sus derechos legales, la mayoría no pueden cubrir los gastos respectivos y muchos simplemente están demasiado lejos de la corte más cercana.

Todavía los colonos o pobladores de tierras públicas deben incurrir en gastos relativamente elevados para obtener sus títulos. Como no entienden los procedimientos pertinentes, con frecuencia tituladores privados los explotan y les cobran elevados honorarios por emprender las transacciones necesarias y a veces les cobran el dinero y no les proporcionan ningún servicio.

En Costa Rica, por ejemplo, de 1941 a 1967 la legislación aplicada para obtener un título sobre tierras del dominio público requería que el reclamante acudiera ante una corte civil regular. Tenía que demostrar diez años de posesión ya fuera por medio de la presentación de un documento notariado de propiedad, o mediante cuatro testigos del vecindario que testificaran la antigüedad de su posesión. También tenía que exhibir documentos adicionales comprobatorios y satisfacer otros requisitos de procedimiento, como es usual en la mayoría de las acciones judiciales. El resultado era un proceso muy largo y costoso, particularmente para los pequeños agricultores de las áreas remotas. El costo promedio variaba de 20 a 100 colones (3 a 16 dólares) por hectárea y dependía del tamaño de la parcela y de la distancia a la capital [13].

En muchas partes de América Latina, los pequeños agricultores que colonizan las áreas vírgenes no suelen molestarse en obtener un título legal para las tierras que ocupan. A veces, surgen latifundios en esas áreas poco pobladas, aun cuando el objetivo de la mayor parte de la legislación de posesión adversa y titulación de tierras públicas es fortalecer la posición de los pequeños propietarios. En los llanos orientales de Colombia, por ejemplo,

... parece que se está desarrollando un patrón minifundio-latifundio en las áreas de colonización. A causa de las casi insuperables dificultades que confrontan, los colonos con frecuencia tienen que abandonar sus posesiones o venderlas a algún vecino más próspero después de sólo unos cuantos años de explotación. Ellos desmontan la tierra, pero los beneficios son para aquellos que se pueden permitir una inversión a largo plazo. Muchas de las mayores posesiones en los llanos se han formado mediante este proceso [17; véase también 6].

Obviamente la mera existencia de remedios legales no es suficiente. Los conflictos y problemas que surgen de la inseguridad de la tenencia continuarán, a menos que todas las partes interesadas tengan acceso verdadero a procedimientos judiciales y administrativos donde tales remedios puedan ser aplicados con eficiencia y justicia. Todavía la mayor parte de los campesinos latinoamericanos no pueden afirmar legalmente sus derechos individuales y tradicionalmente han carecido de organizaciones rurales poderosas que puedan darles el apoyo necesario por medio de la acción colectiva. Para asegurar sus derechos legales todavía requieren la ayuda de entidades públicas.

ALGUNOS ESFUERZOS RECIENTES PARA MEJORAR LA SEGURIDAD DE TENENCIA DE LA TIERRA. Conscientes de estos problemas, varios países latinoamericanos han adoptado, en años recientes, nuevas legislaciones y servicios que tratan de simplificar los procedimientos legales para titular las parcelas de los pequeños propietarios, particularmente las de las tierras públicas.

En Costa Rica, la Ley de Informaciones Posesorias Administrativas de 1967 permite que los agricultores propietarios de tierras de tamaño pequeño y mediano y cuyas pretensiones no excedan 50 hectáreas, titulen tierras del dominio público mediante un procedimiento relativamente informal, administrado por el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO). Al contrario de lo que sucedía con el estatuto de 1941, el procedimiento administrativo de 1967 no requiere que los colonos demuestren su "buena fe" por medio de pruebas documentales de posesión o propiedad; el periodo necesario de posesión durante diez años por parte de los pretendientes o de sus predecesores ahora se puede probar por medio del testimonio escrito y notariado de tres testigos. Otros requisitos de procedimiento, sin embargo, permanecieron sin cambio alguno. El solicitante todavía tiene que presentar un plano, una certificación de que no ha recibido otros títulos de tierras públicas y una certificación de que han sido pagados todos los impuestos prediales. Además, el nuevo procedimiento se aplica solamente a aquellos colonos cuyos actos posesorios o reclamaciones se iniciaron antes de 1961, ya que la Ley de Tierras y Colonización de 1961 declara ilegal cualquier reclamación ocurrida en las reservas nacionales posteriormente a su promulgación (esta legislación de 1961 intentaba controlar la colonización espontánea de tierras públicas y preservar las tierras nacionales restantes para los programas de colonización planeada administrado por el ITCO) [13, págs. 31-32, 42-43].

Este nuevo procedimiento de titulación no produjo grandes mejoras. Permanecieron elevados los costos para los colonos, aunque el ITCO,

en varios casos, proporcionó ayuda financiera a pequeños agricultores que carecían de los recursos necesarios. Aunque más rápidas que los viejos sistemas, las nuevas medidas no resultaron tan expeditas como se suponía que fueran, los títulos otorgados durante este periodo tenían un tiempo promedio de procesamiento de seis meses. Además, la legislación de 1967 beneficiaba solamente a un pequeño número de colonos. De 1967 a 1969, solamente se presentaron 100 casos de titulación por parte de pequeños o medianos agricultores. De éstos, solamente treinta y uno recibieron una adjudicación final; además, el registro de nuevo título se dejó a iniciativa del campesino y muchos de estos treinta y uno no registraron el nuevo título en el Registro Nacional de Títulos de Propiedad [13].

Sin embargo, los funcionarios del ITCO por lo menos pudieron limitar el proceso a pequeños agricultores de buena fe y una mejoría de los registros y las prácticas administrativas disminuyeron las oportunidades de evadir la ley. El tiempo de seis meses para el proceso de los nuevos títulos fue ciertamente una mejoría sobre la duración promedio de cuatro años bajo el viejo sistema [13, págs. 38, 44-45].

En Colombia, la Ley de Reforma Agraria No. 135 de 1961 creó una nueva agencia de reforma agraria —el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)— y le señaló la función, entre otras, de aclarar la propiedad de las tierras y facilitar la eliminación de defectos de titulación. La ley 135 delegó en el INCORA la facultad de administrar las tierras del dominio público y de aplicar la reversión no implementada de las provisiones de títulos en la ley 200 de 1936. La ley 135 también estipulaba nuevos procedimientos para implementar estas facultades.

Si bien el INCORA ha hecho pocos progresos para implementar sus otros poderes de reforma agraria —esto es, expropiar terrenos y rurales de propiedad privada en las áreas pobladas del país para su redistribución posterior entre los campesinos sin tierras— sin embargo, ha actuado vigorosamente en las áreas poco pobladas, donde existen muchos de los problemas de Colombia en cuanto a inseguridad de la

1 Tanto el estatuto de 1941 como el de 1967, fueron remplazados por la Ley de Informaciones Posesarias de 1970, bajo la cual todas las solicitudes de títulos de tierras públicas se pueden hacer a través de un solo procedimiento administrativo similar al de 1967. En su mayor parte la nueva ley sigue patrones anteriores, aunque se añadieron algunas provisiones para aliviar la obligación de comprobar la posesión [13, págs. 46-50]. Es imposible por el momento juzgar su efectividad aunque parece que sí es un avance.

2 El artículo 6 de la Ley 200 da al gobierno la facultad de iniciar procedimientos bajo los cuales todas las tierras no explotadas económicamente durante un periodo continuo de diez años regresarán al Estado sin que se pague ninguna compensación a los antiguos terratenientes.

tenencia. Ha aplicado la reversión de acciones de títulos y obtenido así para el dominio público más de dos millones de hectáreas consideradas anteriormente como propiedad privada. Hasta el primero de julio de 1969, el INCORA había otorgado aproximadamente 88,000 títulos —la mayor parte a ocupantes ilegales— para cubrir unas 2.800,000 hectáreas de tierras del dominio público [6].

Probablemente una consecuencia de los esfuerzos del INCORA para mejorar los procedimientos de titulación pueda ser el aumento de actividad en la adjudicación de tierras de dominio público, particularmente el llevar los servicios legales a los colonos en lugar de que ellos tengan que buscarlos en pueblos alejados. Más de 30 “pequeños equipos” del INCORA, compuesto cada uno de un abogado, un topógrafo y otros funcionarios, han sido establecidos en áreas de colonización en gran escala para proporcionar servicios gratuitos a aquellos colonos que reclamen menos de 200 hectáreas. Estos equipos desempeñan todas las tareas técnicas, tales como medir las tierras y redactar los documentos necesarios. El pequeño agricultor solamente tiene que presentar una simple petición de adjudicación, aunque todavía tiene que pagar los costos de notarización y registro de su nuevo título. De tiempo en tiempo el INCORA también ha contratado los servicios de abogados privados que se hagan cargo de las transacciones necesarias en las áreas no cubiertas por los pequeños equipos [6; 17].

Aunque los servicios del INCORA todavía no satisfacen las necesidades de todos los pequeños colonos en tierras públicas o potencialmente públicas, y aunque la eficiencia de algunos de los pequeños equipos no es óptima, a pesar de todo los programas del INCORA constituyen una clara mejoría con respecto a los procedimientos de titulación existentes antes de 1961. Aquellos viejos procedimientos básicamente todavía surten efecto para los colonos cuyas pretensiones exceden a las de las superficies mínimas establecidas por el INCORA [6].

Aún están descuidados o atendidos esporádicamente, aquellos conflictos de titulación que ocurren en regiones donde los proyectos oficiales del INCORA o las tierras públicas no están comprometidos, a pesar de que esos problemas afectan a millares de pequeños agricultores. La mayoría de estas disputas se refieren a propiedades sobre las cuales algunas de las partes afectadas tienen un derecho legal, pero en las que la situación jurídica es extremadamente confusa a causa de los factores ya mencionados. El INCORA es consciente de esta situación y en el año de 1965 estableció un nuevo departamento; la División de la Tenencia de la Tierra, que probablemente resolverá estos conflictos de títulos.

...investigando metódicamente en las áreas del país que específicamente no están comprendidas dentro de los proyectos de reforma agraria, los aspectos legales de la tenencia y explotación de la tierra para obtener la adecuada aplicación de aquellas leyes que regulan las relaciones entre ocupantes, usufructuarios y tenentes, en las respectivas zonas.

Sin embargo, esta división no ha sido nunca financiada o equipada plenamente y ha intervenido en muy pocos conflictos de títulos, generalmente en respuesta a quejas de pequeños colonos o de organizaciones rurales.

Por lo tanto, el INCORA ha reconocido la gravedad de la inseguridad de la tenencia en Colombia y ha iniciado programas comprensivos para satisfacer estas dificultades. No obstante, los problemas son muy complejos y todavía se deberán eliminar muchos obstáculos antes de que el INCORA pueda alcanzar sus metas. Algunos de estos obstáculos se pueden eliminar mediante una acción más enérgica por parte del mismo INCORA, tal como proporcionar más personal y mejor financiamiento a las divisiones adecuadas. Dado que la afluencia de colonos a las áreas vírgenes se puede atribuir principalmente a la escasez de tierras y oportunidades en las áreas rurales más pobladas del país, estas migraciones serían más pequeñas y más manejables si el INCORA emprendiera un programa activo de expropiación y redistribución en las áreas pobladas. Ahora bien, tal como Felstehausen y otros han informado ampliamente, todavía es insignificante el número de nuevas parcelas con título creadas por medio de la expropiación [6].

Existen otros problemas sobre los que el INCORA tiene un control limitado o escaso; falta de levantamiento de planos catastrales; modos inadecuados de hacer cumplir la ley y de administrar la justicia; procedimientos de registro y notarización ineficientes. Y prácticas poco honestas de los abogados o de quienes actúan como abogados [17].

En Bolivia, también se han realizado esfuerzos para mejorar los lentos y embarazosos procedimientos de distribución de títulos. A principios de 1968, su agencia de reforma agraria inició un programa para simplificar los procedimientos de titulación mediante una mejor selección e instrucción de personal técnico, el uso de técnicas de computadora para procesar los datos, y el envío de equipos móviles de titulación agraria en el campo para resolver los problemas legales en el sitio de la controversia. Estas y otras nuevas técnicas han mejorado considerablemente la titulación en los últimos años. En 1968 y 1969 se procesaron unos 117,000 nuevos títulos para 58,000 familias y alrededor de un millón de hectáreas. Este ritmo de titulación es aproximadamente el doble del seguido en el periodo anterior a 1968 [11].

Una gran parte se puede acreditar al uso de los equipos móviles de titulación, que constaban de un juez agrario, un secretario, topógrafos y un inspector. Estos equipos viajan a las áreas donde los problemas de titulación son más serios y resuelven la mayoría en su misma fuente de origen. Anteriormente, los campesinos tenían que hacer largos y costosos viajes a las capitales provinciales —o aún a La Paz— o tenían que pagar los gastos de viaje de los jueces agrarios y demás personal.

Aún hoy, son muy pocos estos equipos móviles y físicamente no pueden cubrir todas las partes de Bolivia, donde son comunes los problemas de títulos. Además la agencia boliviana de reforma agraria sufre todavía de financiamiento inadecuado y falta de personal bien preparado. Ahora bien, el problema de la inseguridad de los títulos por lo menos se ha vuelto más manejable. De hecho, se estima que con algunos equipos de titulación adicionales, la fase legal del proceso de reforma agraria en Bolivia se podrá terminar para 1975 [11, pág. 1].

En Chile, el Departamento de Títulos del Ministerio de Tierras y Colonización durante muchos años se ha encargado de eliminar los defectos de los títulos en las millares de pequeñas granjas en las que existen problemas de inseguridad de la tenencia. Para este propósito, se creó un mecanismo por medio del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) No. 6 de 1968, que establece un procedimiento administrativo simplificado para acelerar el proceso de titulación dando al Departamento los necesarios poderes *ex officio* para actuar por iniciativa propia. Sin embargo, en 1968, el Departamento solamente pudo asegurar los derechos de título en 300 granjas, una proporción minúscula de las aproximadamente 1.500,000 granjas con títulos inseguros [7]. Esto se debió principalmente a la falta de fondos por parte del gobierno, lo que impide que el Departamento tenga el equipo y personal técnico adecuados. El Departamento de Títulos solamente tiene veintiún abogados, cuatro empleados administrativos y un vehículo; con ese personal se tiene que encargar de todos los problemas de inseguridad de títulos en todo el país [7, págs. 9-10].

Sin embargo, el problema en Chile no es tan serio como en muchos otros países. Aunque es grande el número de granjas sin título, hay pocos conflictos de títulos porque en muchos casos los derechos de posesión de estas propiedades han sido establecidos durante varias generaciones, y las reclamaciones actuales son reconocidas por los vecinos y las autoridades. Además, durante la década pasada se llevó a cabo en Chile un moderno levantamiento de planos mediante técnicas fotogramétricas. En consecuencia, la identificación de linderos ya no es un grave problema.

CONCLUSIONES

Lamentablemente, en América Latina existen muy pocos datos acerca de las relaciones existentes entre la seguridad de la tenencia y la inversión y producción agrícolas. Los pocos estudios empíricos que se han hecho al respecto sugieren una correlación positiva entre "los crecientes niveles de seguridad de la tenencia y los grados de desempeño agrícola medido en términos de inversión e ingreso bruto" [13, pág. 22]. Los estudios de campo en dos áreas rurales de Costa Rica, una colonizada a principios de siglo y la otra entre 1940 y 1960, demuestran que "la seguridad de tenencia, particularmente cuando se trata de un título pleno sobre la tierra, es responsable en gran medida de un mejor desempeño agrícola" y que "entre todos los diferentes factores que influyen positivamente en un mejor desempeño agrícola, la evidencia demuestra que un título legal de la tierra es uno de los más importantes, cuando no el más importante" [13, págs. 22-23]. Esto es cierto en las áreas más recientemente colonizadas, siempre y cuando también haya una infraestructura rudimentaria, particularmente caminos y facilidades de crédito.

Parece evidente que muchos campesinos en América Latina, ya sea por razones económicas, sociales o psicológicas, o debido a sus experiencias pasadas con los grandes terratenientes, sus vecinos, o el aparato legal, buscan activamente obtener cierta clase de seguridad en las tierras que usufructúan. Como se ha señalado, algunos de los beneficiarios de la reforma boliviana que todavía no tienen título han recurrido a comprar títulos de los antiguos terratenientes, aunque estos documentos no tienen validez legal, mientras que otros se han amparado en la prácticas de costumbre para definir y hacer cumplir sus derechos sobre la tierra [2]. De modo similar, en Colombia la ineficiencia de los mecanismos institucionales formales y la dificultad de acceso a los mismos, ha llevado al desarrollo de procedimientos informales o de costumbre para transferir propiedades. Sin embargo, las cartas de venta de derecho de posesión, subdivisiones privadas de herencia y otros métodos semejantes tienen valor solamente hasta donde las partes actúen de buena fe. "La propiedad, anómala en estos casos, puede producir conflictos legales, económicos y sociales una vez que ya no se puede consultar a los contratistas originales." [1, pág. 164].

Obviamente se necesitan procedimientos legales eficientes y flexibles para corregir los defectos de los títulos y transferir derechos de propiedad o de tenencia de los colonos en tierras del dominio público o en programas de reforma agraria. Cada vez que sea posible, tales ser-

vicios deben ser administrados *ex officio* por las agencias gubernamentales administrativas, particularmente en lo referente a los pequeños propietarios. El confiar en procedimientos adversos ante una corte o una agencia administrativa, como ha sido tradicional, limita su uso a ciertos medios económicos. Los servicios se deben hacer más fácilmente accesibles a los campesinos afectados, preferentemente por medio del uso de unidades móviles como en Colombia y Bolivia. Estas unidades pueden proporcionar los servicios técnicos y legales requeridos, que incluyan la representación ante las cortes y los registros de propiedad.

Los servicios notariales, catastrales y de registro, que regulan legalmente y controlan la mayoría de las transacciones de propiedad privada y que posiblemente continuarán haciéndolo, especialmente en las áreas más pobladas, necesitan reformas de procedimiento y sustento. Por ejemplo, la mayoría de las funciones notariales probablemente se podrían eliminar completamente sin reducir la seguridad legal de las transacciones de propiedad. Las prácticas de medición catastral todavía dependen demasiado de las antiguas técnicas de cadena y baliza. En ciertos casos, la medición necesaria se puede lograr con las técnicas más rápidas y a veces más baratas de la fotogrametría aérea, como se ha hecho en Chile. Prácticas administrativas más eficientes, personal mejor adiestrado y el uso de nuevos aparatos tales como computadoras, pueden mejorar profundamente los sistemas de registro. Algunos autores sugieren que tal vez sea necesario nacionalizar los registros de propiedad ya que la dependencia de lo que es en muchos casos esencialmente un servicio privado —justificado tal vez en las grandes ciudades— ha dejado a la mayoría de las áreas rurales sin servicios adecuados [1].

La seguridad de la tenencia no exige necesariamente la distribución de títulos *individuales*. En muchos casos tiene más sentido alguna clase de título comunal o cooperativo, como en los proyectos de consolidación de los minifundios y en los proyectos de reforma agraria que implica que los patrones de producción se lleven a cabo más eficientemente en las grandes unidades. Por muchas razones sociales y económicas, este punto de vista recibe más apoyo en varios países, particularmente en Chile y Perú. En consecuencia, es importante planear nuevos tipos de derechos de tenencia que ofrezcan la seguridad e incentivos necesarios a los granjeros operadores.

Sin embargo, la obtención de la seguridad de tenencia, particularmente en las más remotas áreas de tierras vírgenes, requiere mucho más que el simple otorgamiento de títulos de propiedad legalmente válidos. Si no se les proporciona acceso a los mercados, adecuadas facilidades de crédito y otras formas de asistencia, los pequeños propie-

tarios se pueden ver forzados a vender sus tierras o abandonarlas después de unos cuantos años, para beneficio de los terratenientes, económicamente más poderosos, que sí se pueden permitir una inversión a largo plazo.

Finalmente, ni siquiera un programa masivo de distribución de títulos junto con el crédito y otros servicios infraestructurales serán capaces de resolver todos los problemas de inseguridad de tenencia. Las grandes e incontrolables migraciones a las áreas vírgenes, por ejemplo, son, con frecuencia, un síntoma de inaccesibilidad a la tierra o a otras fuentes de empleo en las áreas pobladas de las que se deriva la migración. En estos casos, siempre habrá cierta inseguridad en la tenencia hasta que sean atacadas y eliminadas las causas fundamentales de este problema.

REFERENCIAS

- [1] Arévalo, Luis: "La inseguridad legal de la propiedad rural en Colombia: Un estudio de caso de los sistemas notarial y de registro". Disertación de doctorado. Universidad de Wisconsin, 1970.
- [2] Clark, Ronald J.: "Problems and Conflicts over Land Ownership in Bolivia". *Inter-American Economic Affairs* 22, No. 4 (1969):3-18.
- [3] Comité Internacional de Desarrollo Agrícola (CIDA). *Colombia: Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola*. Washington, D. C.: Organización de Estados Americanos, 1966.
- [4] de Debuyst, Federico: "Tipología socioeconómica de los países latinoamericanos: El variable social". *Revista interamericana de ciencias sociales, segunda época* 2, número especial (1963):162-163.
- [5] Dorner, Peter; Raymond Penn; C. W. Loomer; y Joseph Thome: "Agrarian Reform in the Dominican Republic: The Views of Four Consultants". Land Tenure Center Paper, No. 42, Universidad de Wisconsin, diciembre, 1967.
- [6] Felstehausen, Herman: "Reforma agraria: Colombia". Capítulo 8 de este libro.
- [7] Fuenzalida, Hernán: *Estudio sobre el problema de saneamiento de títulos de dominio en áreas de minifundio*. Proyecto de Investigación. Valparaíso: Centro de Investigaciones de Recursos Naturales (CIREN), 1968.
- [8] Hirschman, Albert O.: *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy Making in Latin America*. Nueva York: Twentieth Century Fund, 1963.
- [9] Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA). Resolución No. 02075 del 25 de marzo, 1965.
- [10] Karst, Kenneth, y Norris C. Clement: "Legal Institutions and Development: Lessons from the Mexican Ejido". *UCLA Law Review* 16 (1969): 281-303.
- [11] Oficina de Promoción y Divulgación, Consejo Nacional de Reforma Agraria. *Reforma agraria boliviana* 1, No. 1 (1970), La Paz.

- [12] Orozco Ochoa, Germán: *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de 1887 a 1944*. Vol. 3. Medellín: Editorial Gran América, 1945.
- [13] Salas, Óscar; Foster Knight; y Carlos Sáenz: *Titulación de tierras en Costa Rica: Una encuesta legal y económica*. San José: Universidad de Costa Rica, 1970.
- [14] Thome, Joseph R.: "Problemas que obstruyen el proceso de distribución de títulos bajo la reforma agraria boliviana". Reporte inédito. Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin, 1967.
- [15] ———: "The Process of Land Reform in Latin America". *Wisconsin Law Review*, No. 1 (1968):11-25.
- [16] ———: "Title Insecurity in Colombia". Mimeografiado. Madison, Wis.: Land Tenure Center, 1964.
- [17] ———: "Title Problems in Rural Areas of Colombia: A Colonization Example". *Inter-American Economic Affairs* 19, No. 3 (1965):83-100.

12

Esfuerzos privados de reforma

Marion Brown

Profesora asociada de periodismo agrícola
y del Centro de Tenencia de la Tierra
en la Universidad de Wisconsin, Madison.

Es muy difícil que actualmente alguien se oponga directamente a la reforma agraria en América Latina. Entre quienes la apoyan hay políticos conservadores y aún miembros de la aristocracia de terratenientes. Sin embargo, todavía continúa vivo el debate sobre los "medios efectivos". Entre las diversas medidas propuestas, y que ocasionalmente se intentaron en pequeña escala, se cuentan varios planes privados en los cuales hubo poca acción directa del gobierno. En el capítulo presente nuestro propósito es evaluar el éxito de esos esfuerzos privados y los cambios espontáneos para lograr objetivos "aceptables" de reforma agraria. Se reconoce que es una tarea arriesgada. Como cualquier estudio de medios alternos, corre el riesgo de ignorar la discrepancia básica en el asunto de los fines.

La controversia sobre "tácticas" a menudo encubre el desacuerdo en problemas más fundamentales, y hay que ser cautelosos para no llegar a lo que a primera vista sería un acuerdo en su valor facial, porque cuando la gente se encuentra indecisa acerca del mejor modo de alcanzar un objetivo, usualmente está en desacuerdo (algunas veces

conscientemente) acerca de lo que realmente desea como resultado final. Así, cuando el hacendado respalda la reforma agraria, a menudo le añade algún adjetivo tal como "racional" y su crítica de las medidas de reforma en particular puede indicar poco más que su preferencia por el *status quo*.

El debate sobre los medios es realmente parte del proceso de formulación de objetivos, y tanto los medios como los objetivos se deben decidir dentro de un contexto histórico particular. Aún así, se pueden comparar los medios alternos para el mismo objetivo, siempre y cuando el objetivo no se tome como fijo y final. En la presente discusión se usarán los objetivos generalmente aceptados de la reforma agraria como un guía para el análisis, pero de ningún modo se intenta que sean definitivos o incontrovertibles. Estamos conscientes de que no hay un consenso real en estos problemas. De cualquier modo, independientemente de cómo se defina aquí, el significado de la reforma agraria continuará cambiando con el tiempo y los lugares. Los objetivos específicos y las tácticas de cualquier reforma en particular se definen no tanto por la teoría como por las circunstancias.

Con estas aclaraciones como antecedentes, en las secciones siguientes se procederá a establecer nuestro punto de vista sobre los objetivos de la reforma, y después a exponer sucesivamente tres posibles alternativas a la reforma pública: 1. la subdivisión por herencia, 2. venta de tierras privadas y 3. planes para compartir las ganancias.

El significado de la reforma agraria

Para la mayoría de la gente la reforma agraria equivale a dar tierras a los que no la tienen. Esto significa dar acceso a la gente rural sin privilegios, no solamente a las tierras sin uso, sino también a las tierras fértiles de las grandes propiedades. Ello también significa "un aumento en el poder económico y político y en el *status* social de los campesinos en relación con el de las élites terratenientes tradicionales" [4, pág. 1].

Lo que los gobiernos latinoamericanos aceptan como significado de la reforma agraria es lo señalado como uno de los objetivos de la Carta de Punta del Este:

De acuerdo con las características de cada país, para estimular (donde se necesite) programas de reforma agraria comprensiva que lleven a una transformación efectiva de las estructuras y sistemas injustos de uso y tenencia de la tierra, con miras a reemplazar los latifundios y pequeñas propiedades por un sistema equitativo de tenencia de la tierra para que, con ayuda de un crédito oportuno y adecuado, asistencia técnica e

instalaciones para la distribución y venta de los productos, la tierra llegará a ser, para el hombre que la trabaje, la base de su estabilidad económica, los cimientos de su mayor bienestar, la garantía de su libertad y dignidad [citado en 4, pág. 2].

Al revisar la literatura sobre la reforma agraria, inclusive algunas partes de este volumen, se notan diversos temas recurrentes que concuerdan con las definiciones anteriores; en conjunto, éstas ofrecen una conceptualización más detallada del término. Dorner ha reunido estas ideas en su artículo "Instituciones de tenencia de la tierra" [11]. Hemos usado libremente su trabajo para llegar a un resumen de los objetivos generales de la reforma. Estos objetivos, o problemas —como Dorner los llama— son: 1. una distribución más equitativa del ingreso y una mayor demanda efectiva; 2. una distribución más amplia del poder económico y político; 3. una inversión más intensa en la agricultura y un aumento de la productividad de las granjas; 4. una mayor contribución a la inversión pública en otros sectores; y 5. una mayor absorción de la mano de obra en las áreas rurales. Cada uno de estos puntos se discutirá brevemente en las siguientes páginas.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LA DEMANDA. Por supuesto, hay una relación directa entre el sistema de tenencia de la tierra, la distribución del ingreso y la demanda efectiva. Los campesinos sin derechos seguros sobre la tierra tienen opción a un ingreso mezquino, y es una opción muy insegura. Además, los pobres son malos clientes.

Algunos han pretendido que una distribución más amplia del ingreso necesariamente disminuiría las tasas de ahorro e inversión, pero este problema es más aparente que real. Por ejemplo, el análisis de Kaldor de la situación chilena lo induce a concluir que "si el consumo de lujo se pudiera reducir a una proporción más modesta del ingreso de los propietarios de tierras, la proporción de ahorros aumentaría considerablemente en el ingreso nacional sin bajar el nivel de vida de la gran masa de la población" [16; 5].

Muchos países se enfrentan al problema dual de una distribución muy desigual del ingreso (lo que ofrece poca expansión de la demanda por el crecimiento industrial) y un consumo conspicuo por parte de los grupos de ingreso elevado (lo que impide tal actitud el ahorro y la inversión).

Por supuesto, la reforma agraria no enriquecerá, de la noche a la mañana, a los campesinos; pero les puede dar un poco más de ingreso por el momento y la posibilidad segura de un mayor ingreso en el futuro. Esto puede tener un impacto importante en la demanda y la inversión.

PODER POLÍTICO Y ECONÓMICO. Obviamente los ricos tienen más poder que los pobres en la mayoría de los países latinoamericanos. Aquéllos, que controlan las grandes propiedades, son capaces de influenciar los procesos políticos en un grado muy desproporcionado a su número. La redistribución de tierras y recursos semejantes ciertamente tenderán a cambiar la estructura del poder político y los objetivos y políticas que se formulen por medio del proceso político. [5; 6; 8; 25]

La concentración de poder en un grupo relativamente pequeño tiene muchas implicaciones para el desarrollo. La gente poderosa a nivel del gobierno central frecuentemente está estrechamente relacionada con la gente poderosa a niveles regional y local; es decir, que están implicados la misma gente y los mismos intereses. Bajo estas circunstancias tanto el prospecto de un compromiso pragmático y un cambio evolucionista queda anulado, como la posibilidad de que la economía pueda crecer de modo que ofrezca nuevas oportunidades para otros grupos de interés.

INVERSIÓN Y PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLAS. Raup dice que "la formación de capital en la agricultura rara vez se concentra ya sea en espacio o en tiempo. Se acumula por medio de un proceso de incrementación que bien se puede llamar acrecentacionista". También señala que la seguridad de la tenencia puede contribuir a ello "haciendo el uso de fondos productivos el derecho exclusivo de un individuo o un grupo. Esta seguridad de contingencia es crucial para las formas biológicas de capital, para las empresas de maduración lenta y para las que impliquen numerosas adiciones incrementales hechas sucesivamente durante muchos ciclos de producción" [26].

La forma de tenencia que ha proporcionado las condiciones necesarias de seguridad e incentivo en los Estados Unidos es la granja familiar operada por el propietario. Sin embargo, hay casos de agricultura progresiva fuera del patrón de la granja familiar [23]. Las circunstancias locales, el clima y los factores culturales son extremadamente importantes para determinar el funcionamiento de un convenio de tenencia en particular [7]. Sin embargo, es claro que una variable clave es el control de las decisiones de inversión. Donde las decisiones de inversión están dispersas, donde hay muchos pequeños inversionistas que disfrutan de los beneficios de una mayor producción, la demanda generada tenderá a igualar la oferta y, por lo tanto, habrá menos posibilidad de abatir los precios. Por otra parte, si se deja la mayoría de las decisiones de inversión a los grandes estancieros, muchos de los cuales pueden considerar las inversiones solamente en el sentido monetario (no en el sentido acrecentacionista tiempo-trabajo) y cuyos

negocios y relaciones familiares ofrezcan otras oportunidades de inversión, ellos bien podrían decidirse por dejar de invertir en la agricultura [10]. Ésta podría ser la decisión económica racional, dada la demanda limitada y la resultante estructura de precios. Sin embargo, una responsabilidad más compartida de las decisiones de inversión podría presentar dos ventajas en estas circunstancias. Primera: proporcionaría una distribución más equitativa del ingreso y generaría mayor demanda. Segunda: estimularía la clase de inversión que incluye la creación de capital en la granja a través del uso del trabajo del inversionista [26, págs. 267-314].

INVERSIONES EN OTROS SECTORES. Todos los países en desarrollo necesitan amplios programas de inversión pública, y los gobiernos deben controlar un conjunto considerable de fondos de inversión. En simples términos físicos, la agricultura debe alimentar a la gente que construye caminos, escuelas, fábricas, canales y otras estructuras de capital. Dado que estas inversiones no tienen una rápida recuperación, los agricultores tienen, por decirlo así, que "donar" parte de estos alimentos sin una recuperación equivalente a corto plazo.

Owen ha llamado a este proceso "exprimir la producción" de la agricultura. Es un rasgo de todas las sociedades en desarrollo, ya sean socialistas o capitalistas [22]. Este concepto ofrece un aparente dilema. La inversión agrícola debe aumentar y al mismo tiempo los términos del trato deben ser algo desfavorables para la agricultura [21]. Parece que esta táctica es incongruente con la recomendación de muchos economistas en el sentido de que se aumenten los precios agrícolas para estimular la inversión. Sin embargo, la reforma agraria puede jugar un papel importante al dispersar el control de las decisiones de inversión, lo cual estimularía el aumento de las inversiones agrícolas.

Es importante señalar que esa presión sobre la agricultura no se puede aplicar sin que por lo menos haya algo a cambio bajo la forma de inversiones públicas en sistemas de transporte, escuelas y estaciones experimentales agrícolas, servicios de extensión, instituciones de crédito y otras semejantes. En otros países, los campesinos han sido exprimidos durante generaciones, o durante siglos, pero ha sido un proceso de explotación en un solo sentido; no ha habido una recuperación bajo la forma de inversiones públicas y los excedentes exprimidos de la agricultura a veces han sido mal invertidos.

Las instituciones de tenencia son importantes en este caso, porque por lo general es el terrateniente quien extrae el excedente de los campesinos. Y dado que los latifundistas también tienen mucha influencia en el gobierno, no hay procedimientos públicos para arrebatárselos.

La decisión para la inversión del excedente descansa en la clase terrateniente y las inversiones guiadas por sus intereses privados no suelen satisfacer las necesidades más críticas del desarrollo de la nación.

ABSORCIÓN DE LA MANO DE OBRA EN LAS ÁREAS RURALES. El fracaso más espectacular de las instituciones tradicionales de la tenencia de la tierra, en la mayoría de los países latinoamericanos, es su incapacidad para ofrecer oportunidades, al menos de subsistencia, para sus crecientes poblaciones agrícolas. El resultado es una migración masiva hacia las ciudades, la mayoría de la cual es prematura ya que ya no hay suficientes trabajos en el sector no agrícola. Schumacher cita una publicación de la Organización Mundial de la Salud que afirma que "los suburbios *lumpen* de más de 100,000 habitantes y que existen en las orillas de nuestras ciudades modernas concentran el 12 por ciento de la población mundial, más de una tercera parte de la población mundial urbana" [27]. Se requieren reformas que conserven y absorban una mayor cantidad de esta mano de obra en trabajos productivos agrícolas.

Expuestos brevemente los conceptos de tenencia de la tierra y reforma agraria, pasamos a analizar los esfuerzos privados de reforma y otros ajustes espontáneos que tienen lugar en la América Latina rural. A veces nos referiremos a la exposición anterior para evaluar estos cambios como sustitutos potenciales de medidas más directas de la reforma.

Subdivisión por herencia

Quizá la herencia es el proceso más "natural" por cuyo medio las grandes propiedades se convierten en pequeñas granjas. Puede argüirse que, con el tiempo, este proceso terminará con las grandes propiedades y muchos de los problemas que las acompañan. Sin embargo, el hecho es que varios siglos de subdivisión por herencia han tenido muy poco impacto en la estructura agraria. En América Latina la mayoría de la tierra cultivable todavía pertenece a las grandes propiedades: cerca del 80 por ciento está en granjas de más de 100 hectáreas y el 51 por ciento en propiedades mayores de 1,000 hectáreas o que emplean más de 12 años/hombre de trabajo asalariado [28, pág. 50].

Un estudio de subdivisión en un área relativamente moderna de las pampas argentinas señala que tomaría un periodo de 130 años para que la subdivisión "natural" convirtiera esa área en granjas de tamaño familiar [6]. En mi conocimiento, nadie ha hecho un estudio exhaustivo de la subdivisión por herencia en América Latina, considerada

como un todo. Sin embargo, se tienen varios excelentes estudios de caso que sugieren que: 1. la subdivisión suele ser más aparente que real; 2. las granjas pequeñas se dividen con mayor rapidez que las grandes; 3. el proceso es más rápido en las familias que por una u otra razón tienen movilidad hacia abajo y 4. la consecuencia neta no es una distribución más equitativa de la tierra, sino más bien un aumento relativo en la concentración de la propiedad de la tierra [3; 24].

SUBDIVISIÓN EN EL PAPEL. Los datos catastrales, las nóminas prediales y aún los datos censales recientes son notablemente inexactos cuando se trata de documentar la propiedad de la tierra en América Latina. Por ejemplo, en Chile los datos oficiales de los impuestos subestiman o encubren tanto el alcance de la concentración de la propiedad de las grandes posesiones como el de la fragmentación de las más pequeñas. Los grandes hacendados con frecuencia poseen o controlan varias grandes granjas, aunque esto tal vez no aparezca en los registros públicos. Y la subdivisión *de facto* de las pequeñas propiedades es más bien la regla que la excepción, dado que la subdivisión oficial implica trámites burocráticos, gastos e impuestos que se pueden evitar en los arreglos informales.

El Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (ICAD) ha hecho estudios en siete países latinoamericanos y ha encontrado que la concentración es mayor que la indicada por el tamaño de las unidades agrícolas; en general, los datos censales latinoamericanos muestran muchas más granjas grandes que propietarios [6]. En algunas regiones se encuentra que la cantidad de tierra poseída por los grandes propietarios es en promedio el doble de la reportada en los datos censales. Es muy común entre sus herederos la división de la tierra en el papel aunque continúan operándola como una sola unidad. Además, para evadir la posible expropiación, muchos propietarios de grandes posesiones han puesto las tierras a nombre de sus hijos, parientes y asociados de negocios, aunque, desde luego, continúan operándolas como anteriormente [14].

SUBDIVISIÓN Y TAMAÑO DE LAS GRANJAS. En uno de los pocos estudios disponibles acerca de la subdivisión. Baraona, Aranda y Santana siguieron la historia de la propiedad de la tierra en el valle de Putaendo, en Chile, desde el periodo colonial hasta el periodo 1950-1960 [3]. A mediados del siglo XVII, las tierras llanas del valle (unas 12,240 hectáreas) habían sido cedidas por la Corona Española a ocho propietarios de porciones que variaban entre 880 y 6,400 hectáreas. Durante el

siguiente medio siglo una gran parte de esta tierra se consolidó en propiedades aún mayores, una de las cuales incluía el 40 por ciento de la tierra irrigable en el valle, más unas 80,000 hectáreas de pastizales de monte. Esta hacienda permaneció intacta durante los siguientes dos siglos y solamente fue dividida en una ocasión (en partes iguales) hasta la fecha del estudio de Baraona en 1958 [3, pág. 148]. Otras dos grandes propiedades formadas en la misma época sobrevivieron virtualmente intactas.

Al mismo tiempo que se hacían aún mayores las grandes haciendas, aumentaba geoméricamente el número de las pequeñas propiedades en el valle. Esta conclusión confirma las deducciones de los estudios del ICAD, que demostraron que las granjas de tamaño mediano y pequeño se dividen con mayor rapidez que las grandes en los siete países latinoamericanos estudiados [6].

SUBDIVISIÓN Y MOVILIDAD HACIA ABAJO. Los datos de Aranda sobre el valle de Putaendo en Chile sugieren que ha ocurrido una rápida subdivisión, principalmente en las granjas que son propiedad de familias que nunca llegaron alcanzar —o que no pudieron mantener— una “masa crítica” de riqueza e influencia. Las familias que acumularon gran riqueza durante los siglos XVIII y XIX no se han inclinado a la subdivisión de sus tierras. Cuidan de sus herederos, pero más que subdividir amplían su base de recursos. A causa de la influencia y ventajas de educación que acompañan a la riqueza, han podido colocar a sus hijos en el gobierno, la industria, en carreras profesionales, en el clero o en tierras recién adquiridas. Después de un cuidadoso análisis de la subdivisión y consolidación a partir del siglo XVII, Aranda concluye que en Putaendo, “las propiedades de cierto tipo —particularmente aquellas de menos de 800 hectáreas— se desintegraron después de unos cuantos años a causa de la presión del crecimiento familiar...” [3, pág. 166.] Ella señala que la subdivisión inicial estuvo casi siempre acompañada de agudos problemas económicos y deudas, y que con frecuencia los herederos perdían sus nuevas propiedades ante los acreedores. En estos casos las divisiones subsecuentes eran rápidas y graves, dado que la tierra era el principal recurso familiar y quedaba poca herencia para la siguiente generación.

CONCENTRACIÓN RELATIVA DE LA PROPIEDAD. El resultado neto del ritmo desigual de la subdivisión de las propiedades grandes y pequeñas es que disminuye el tamaño promedio de las granjas al tiempo que aumenta la concentración relativa de la propiedad de la tierra. Las propiedades grandes no sólo se dividen lentamente, sino que algunas

todavía siguen creciendo. El equipo de investigación del ICAD registró muchos casos de grandes propietarios que compraban las granjas colindantes o cercanas en todos los países estudiados. Martín también encontró algunos casos de reconsolidación en su estudio del valle de Maipo cerca de Santiago de Chile. Mientras que la tendencia dominante era la de unidades de menor tamaño, informa que catorce terratenientes relativamente grandes aumentaron sus propiedades en el valle entre 1928 y 1954 [20]. Otros que adquirieron tierras en Maipo durante este periodo, ya tenían tierras en otras partes de Chile. Martín también encontró que las granjas que eran mayores a 250 hectáreas en 1928, no habían sido divididas para 1954, al tiempo que ocurría una rápida subdivisión en las granjas más pequeñas. Estos datos demuestran claramente el incremento en la concentración relativa, con el hecho de que el número de granjas pequeñas se duplicó varias veces entre 1896 y 1954, en tanto que el área que ocupan aumentó a un ritmo mucho más lento.

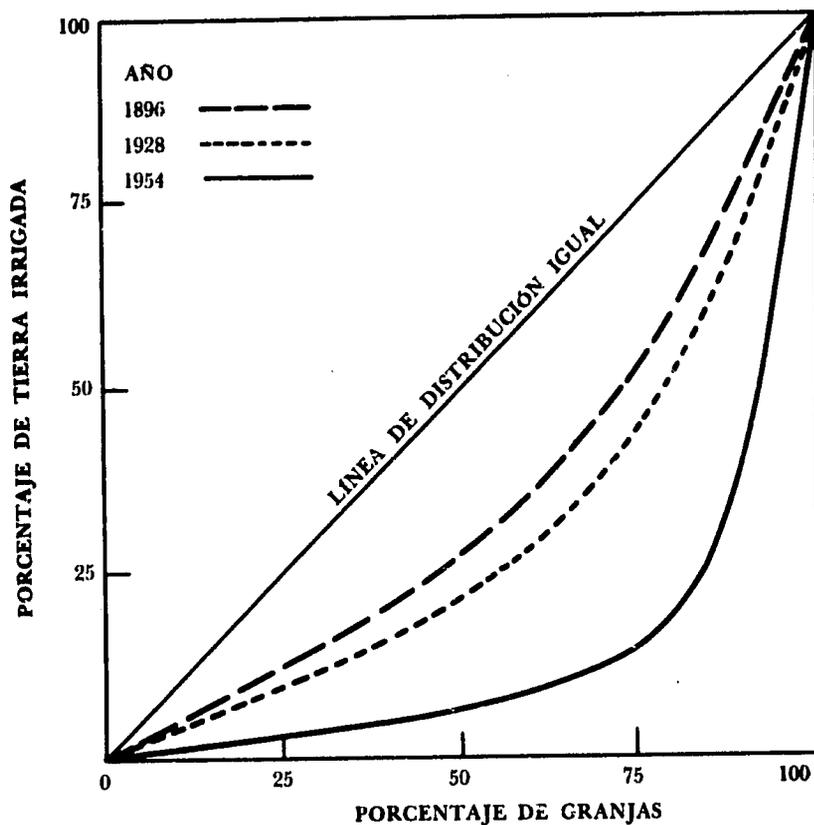
La figura 1, tomada del informe del ICAD acerca de la tenencia de la tierra en Chile, muestra gráficamente los datos de Martín.

En resumen, parece conveniente decir que la subdivisión por herencia ha hecho poco para aliviar la necesidad de medidas más directas de reforma. Su avance es ciertamente muy lento en las grandes propiedades y a causa de la falta de disponibilidad de tierras para acomodar el crecimiento de la población en el sector de las pequeñas granjas, su efecto sobre las propiedades pequeñas y medianas es demasiado fuerte. No tiene un efecto redistributivo importante sobre el ingreso y, en consecuencia, tiene poco efecto sobre la demanda. Si se dividieran realmente las grandes propiedades, la subdivisión por herencia podría tener un efecto importante sobre la redistribución del poder, ya que las grandes propiedades constituyen una base de ese poder.

Del lado positivo, si durante las siguientes generaciones se subdividieran por herencia las grandes propiedades, posiblemente serían administradas más intensivamente y serían más productivas. Del mismo modo, puede haber una mayor dispersión de las decisiones de inversión y una mayor inversión, efectos que facilitarían que el gobierno extrajera excedentes para la inversión pública. Sin embargo, en el asunto crucial de la absorción de mano de obra, esta lenta subdivisión no podrá ofrecer ninguna contribución importante. En el mejor de los casos, proporcionará mayores oportunidades de empleo para un segmento muy reducido de la población futura, pero difícilmente podrá aliviar la necesidad urgente de mayor cantidad de empleos rurales, una necesidad que ya es bastante aguda en la mayoría de los países latinoamericanos.

Figura 1

Cambios estimados en la concentración relativa de propiedad de la tierra en el Valle de Maipo en Chile



FUENTE: [9, pág. 10].

Venta privada de tierras

De acuerdo con algunos observadores, la mayoría de los objetivos más esenciales de la reforma agraria se pueden alcanzar por medio de transacciones masivas de bienes raíces. Los mercados de tierra suelen estar relativamente inactivos en América Latina. Por supuesto, se vende y se compra alguna tierra, pero el volumen de ventas casi no puede establecer un precio de mercado activo en muchas áreas y menos reestructurar de modo importante los patrones de propiedad. La reforma agraria, por medio de ventas privadas —independientemente de su im-

pacto potencial—, debe aguardar a la creación de algún procedimiento capaz de estimular de modo importante el mercado de la tierra.

Conscientes de esta situación, los promotores de la reforma agraria han presentado diversos planes que presumiblemente facilitarían la venta privada de tierras [13, págs. 183-185; 29; 2; 18; 19; 1]. Uno de estos planes ha sido sugerido por Harberger y modificado y elaborado por John Strasma [13; 29]. Aunque esta propuesta estaba dirigida principalmente al problema de reavalúo de tierras rurales para fines impositivos, si hubiera sido llevada a cabo tal como se había planeado, casi seguramente hubiera estimulado el mercado de tierras. Básicamente, la idea era estimular a los latifundistas para que valoraran sus propiedades en su precio real, o al menos aproximado, al forzarlos a vender sus tierras al precio de avalúo o a elevar sus avalúos y pagar más impuestos. Esto estimularía una mayor productividad al animar a los actuales propietarios a usar sus tierras más intensivamente o a dejar la tierra en las manos de administradores más activos.

Otro plan para facilitar las transferencias privadas de tierras ha sido presentado por la misión en Ecuador de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID) [2]. De acuerdo con esta propuesta: "La filosofía que inspira el programa es que las actividades de las empresas privadas de mercado libre pueden ser la base de la reforma de la estructura de la tenencia de la tierra, lo cual eliminaría el recurso políticamente traumático de la expropiación o alguna otra forma no voluntaria de transferencia de títulos sobre la tierra." La idea es establecer préstamos del gobierno a largo plazo (respaldados por la USAID) a las cooperativas de campesinos. Estos préstamos permitirían que los campesinos compraran tierras y obtuvieran insumos y asistencia técnica.

El plan es novedoso entre los planes de parcelación privada, porque contempla (aunque no requiere) la propiedad cooperativa y no solamente tiene que ver con la tierra, sino también con un gran número de recursos y servicios y con asuntos tanto económicos como sociales.

El plan supone que hay voluntad por parte de los actuales propietarios para vender sus tierras. Si bien esta suposición no se podría dar en muchas partes de América Latina, los proponentes del plan presentaron algunas pruebas de que esas condiciones eran "adecuadas" en algunas partes del Ecuador a causa del creciente número de invasiones de tierras organizadas por grupos campesinos. Cuando los propietarios se ven amenazados por la expropiación o la invasión, aparentemente están bastante dispuestos a vender, siempre y cuando tengan una razonable esperanza de poder cobrar. Presumiblemente, aquellos

cuyas tierras ya han sido invadidas están todavía más ansiosos de llegar a un arreglo. Este plan depende de un "autodespojo por presión campesina" y no de un "autoavalúo obligado por el mercado", lo que podría tener un efecto significativo sobre la disponibilidad de la tierra y el precio que gustosamente, desde luego, aceptarían los actuales propietarios.

Dadas estas condiciones, el plan del Ecuador tiene posibilidades intrigantes. Parece que en América Latina no hay experiencias previas que ofrezcan una base para predecir los resultados del plan, si es que se llega a poner en práctica.

Si acaso los campesinos fueran incapaces de lograr el suficiente poder de negociación para comprar las tierras desde una posición de considerable fuerza, este plan y otros semejantes, inclusive el de autoavalúo, en el mejor de los casos producirían una proliferación de transacciones regulares de bienes raíces. Se ha tenido la suficiente experiencia con estas ventas en años recientes como para encomiar sus efectos en términos de objetivos de reforma agraria.

Por ejemplo, Chile experimentó un leve auge de ventas cuando la actual ley de reforma agraria se debatía en el Congreso en 1965 y 1966. Durante esa época, Idiáquez estudió nueve grandes granjas que recientemente habían sido divididas en 118 parcelas [14; 15]. Idiáquez, quien entrevistó a varios vendedores, tanto efectivos como potenciales, informa que parcialmente los motivaba el temor de la propuesta reforma del gobierno, que consideraban inminente y amenazadora. Su idea, dice Idiáquez, era "confrontar al gobierno con un hecho consumado". "Cuando ellos vengan a hacer su reforma agraria se encontrarán con que ya se ha hecho." [14.]

Los hallazgos de Idiáquez se pueden resumir brevemente del modo siguiente [14; 15]:

1. Los costos de parcelación —cambio de caminos, cercas, zanjas, etcétera— en promedio eran un 20 por ciento del costo de la tierra. Esta porción es comparable a los costos estimados por el INCORA, la agencia chilena privada que llevó a cabo experimentos de reforma en varias grandes propiedades pertenecientes a la Iglesia Católica [véase también 31, pág. 118].

2. Siete de las nueve granjas estaban en muy malas condiciones. Dos de los propietarios no habían podido encontrar inquilinos debido a problemas de malezas y tenían en mal estado las cercas, edificios y canales de irrigación.

3. Las nueve haciendas en promedio tenían 350 hectáreas cada una antes de la subdivisión. Las nuevas unidades —inclusive las subdivisiones *de facto* de las parcelas como se vendieron— tenían un pro-

medio de aproximadamente 24 hectáreas y variaban desde 2 hasta más de 200 hectáreas irrigadas.

4. Casi dos terceras partes de los compradores no tenían conexión previa con la agricultura y obtenían la mayor parte de sus ingresos de fuentes profesionales o de negocios. Otro 14 por ciento ya eran propietarios de tierras en esa región. Solamente unos 17 de los 86 compradores eran campesinos que dependían de la parcela como principal fuente de ingresos. De las 118 parcelas originales, solamente seis fueron compradas por trabajadores agrícolas. En cada uno de estos casos, dos o más trabajadores se unieron para comprar una parcela y después la dividieron entre ellos mismos. De esta manera, diecisiete compradores campesinos se aglomeraron en seis parcelas que sólo totalizaban unas cuarenta y ocho hectáreas irrigadas. Además, veintiséis trabajadores compraron terrenos para construir en el momento de la parcelación. Estos terrenos tenían un promedio de una media hectárea y no se incluyen en las 118 parcelas.

En el otro extremo de la escala estaban los compradores que adquirían varias parcelas. Ocho compradores tuvieron así cuarenta y cuatro de las parcelas originales.

5. La proximidad a las áreas urbanas está estrechamente relacionada con el tamaño y calidad de las parcelas y con la ocupación de los compradores. Cuatro de las nueve haciendas estaban a menos de cincuenta millas de Santiago o Valparaíso. En éstas, los compradores eran predominantemente profesionistas y gente de negocios. En otras tres, un poco más alejadas de las ciudades, pero todavía bastante cercanas, los principales compradores eran grandes y medianos agricultores de la zona. Casi todas las compras efectuadas por campesinos se hicieron en las dos haciendas restantes, las cuales estaban más aisladas.

6. El contrato de compra habitual requería un primer pago del 10 al 25 por ciento y el resto se pagaba dentro de los siguientes cuatro años. Cada año se reajustaba el saldo de acuerdo con el precio del trigo para compensar la inflación. Las tasas de interés variaban del 7 al 12 por ciento y llegaban hasta el 18 por ciento en caso de atraso. En ningún caso hubo parcelas que rindieran ingresos suficientes como para cumplir con los pagos anuales. Los únicos compradores que estaban al corriente de los pagos fueron aquellos que tenían ingresos procedentes de otras inversiones u ocupaciones. Aquellos que dependían de la parcela para obtener la mayoría de sus ingresos (un 20 por ciento de la muestra) estaban atrasados en los pagos y se les cargaban intereses moratorios del 15 al 18 por ciento. No habían habido suspensiones del derecho de redimir las hipotecas, pero algunos de los más

pequeños compradores decían que estaban pensando en la devolución de sus parcelas.

7. Las parcelas empleaban mayor mano de obra por hectárea que las granjas no divididas. El aumento en el uso de trabajo varía entre el 30 y el 50 por ciento; sin embargo, había grandes fluctuaciones estacionales, y si bien habían más empleos disponibles en ciertas épocas del año en las granjas pequeñas, no eran tan seguros como lo son en las granjas grandes y tradicionales. Martín encontró patrones muy semejantes en el valle Maipo cerca de Santiago [20, pág. 108].

8. La propiedad ausente y pasiva o la administración indirecta fue la norma entre los propietarios de las grandes parcelas. Dieciocho compradores vivían en Santiago o Valparaíso, y sus propiedades eran, en promedio, mayores que las de otros compradores. Solamente trece vivían en sus parcelas. Los otros cincuenta y seis, de los cuales Idiáquez tomó datos de residencia vivían en pueblos cercanos a sus tierras o en otras propiedades agrícolas del área. En esto nuevamente resultan muy similar los resultados de Martín en Maipo [20, pág. 98].

9. Del lado positivo, con la parcelación ha aumentado el uso intensivo de la tierra. Por ejemplo, las pasturas naturales de riego no son tan comunes en las parcelas como lo eran en las granjas antes de ser divididas. Sin embargo, aquí hay una variación dentro de la muestra de acuerdo con la residencia y ocupación primaria del propietario. Trece de los compradores de base residencial urbana casi no producen nada en sus tierras, fuera de lo que sus cuidadores asalariados cultivan para su propia subsistencia. En estos casos, la tierra se ha dedicado principalmente al uso recreativo de la familia del propietario.

Lyon estudió tres proyectos de parcelación cercano a Pichidegua, Chile, y encontró resultados bastante similares a los de los casos aislados analizados por Idiáquez [17]. De los diecinueve compradores que entrevistó, siete eran ex inquilinos (trabajadores residentes permanentes) y dos de éstos habían comprado media parcela cada uno. Cuatro compradores no tenían conexión previa con la agricultura y tres de éstos compraron más de una parcela. Los doce compradores restantes eran pequeños agricultores independientes y administradores de granjas. Los datos de ingreso de estos parceleros muestran que los ex trabajadores agrícolas son, en general, quienes tienen un mejor desempeño.

Adams y Montero informan acerca de un proyecto de parcelación comercial en Bocore, Colombia, en el cual el Instituto Colombiano de Desarrollo del Tabaco compró y subdividió unas 600 hectáreas [1]. Este proyecto, que los autores juzgaron muy próspero en términos de mayor productividad y empleo, se caracterizó por una rigurosa selección de parceleros y un fuerte control del Instituto del Tabaco. Los 98

parceleros, escogidos entre más de 500 solicitantes, tuvieron que pasar por un periodo de prueba de varios años antes de que pudieran calificar como compradores de una parcela.

Este caso colombiano es muy diferente de las ventas privadas de tierras en el mercado abierto; en muchos modos es más similar a los proyectos de reforma y agencias de colonización del gobierno. Demuestra que estos proyectos pueden tener éxito si los llevan a cabo instituciones privadas o semiprivadas. A pesar de la importancia de la selección y supervisión, parece que esta clase de programa difícilmente encierra la promesa de un amplio beneficio para los campesinos, o de ser adecuado para reformas que impliquen a masas de campesinos, muchos de los cuales no tienen todas las características en las que se basan las selecciones en estos proyectos de prueba.

Un rasgo común en todas las transferencias privadas de tierras que se han expuesto hasta ahora es que se inician y son controladas por los vendedores. Sin embargo, han habido algunos estudios de caso en que la mayor parte de la iniciativa ha venido de los campesinos. Por ejemplo, Whyte menciona seis casos peruanos donde los campesinos organizados han logrado comprar las propiedades de sus patrones [32]. En una granja, una disputa acerca de la expulsión de cuarenta y cuatro familias terminó, después de un debate de tres años, con la compra total de la propiedad por parte de los campesinos. En otro sitio una organización creada originalmente para construir una escuela, finalmente pudo reclamar las tierras. Cuando los abogados del sindicato descubrieron que el aparente propietario no tenía un título limpio, los campesinos compraron la demanda del otro litigante y se apoderaron de la propiedad. Otros cuatro conflictos entre grupos campesinos organizados y sus patrones también terminaron con la compra de la tierra por parte de los campesinos. En todos estos casos la tierra fue adquirida por comunidades y no por individuos, con implicaciones evidentes de seguridad de empleo, que es un problema principal en la mayoría de las disputas que conducen a las ventas. Lamentablemente, se tienen muy pocos datos acerca de la producción, inversiones y usos de la tierra en estas granjas. Sin embargo, todas producen aparentemente lo necesario como para cumplir con el pago de sus considerables adeudos.

Esta forma de transacción privada es muy diferente de la clase de ventas reportada por Idiáquez, Martín y Adams y Montero. En cierto modo la propuesta AID/Ecuador es una combinación de estos dos tipos, depende en grado sumo de la iniciativa y poder de negociación del campesino, pero también incluye ayuda técnica y apoyo institucional de arriba.

En resumen, en América Latina la venta privada de tierras parece que tiene poca importancia para modificar la estructura tradicional. Donde ocurre sobre una base estrictamente privada, con la riqueza existente como mecanismo principal para seleccionar a los nuevos propietarios, aparentemente todavía carece del potencial de contribución significativa a los objetivos de la reforma. Este fracaso se debe atribuir en parte al muy bajo volumen de ventas, pero persistirá aún si las ventas se aceleran considerablemente ya que tales ventas implican muy poca redistribución de la riqueza y el ingreso. Las consecuencias en inversión y productividad son también muy desiguales, pero parece que hay una tendencia hacia la administración pasiva y la baja productividad en las tierras más extensas y mejor ubicadas, a la vez que se usan más intensivamente las parcelas pequeñas. En estas ventas, exclusivamente privadas, el efecto sobre el empleo es aparentemente positivo, aunque algo confuso. En general, tiende a aumentar el número de empleos (aunque esto no siempre ocurre en las parcelas mayores cercanas a las grandes ciudades), pero tiende a declinar la seguridad de los empleos.

Los traslados de tierras iniciadas por campesinos que han podido adquirir suficiente fuerza de negociación como para afectar los términos de ventas parecen producir cambios más significativos en la estructura local del poder y en la seguridad del empleo. No se conocen otras consecuencias pero, de cualquier modo, se trata de muy pocos casos. Para tener un amplio impacto, se tendría que incrementar su número muchas veces. La posibilidad de acelerar, apoyar e institucionalizar un tipo similar de cambios, tal como se sugiere en la propuesta AID/Ecuador para garantías de ventas de tierras, es bastante sugestiva.

Reparto de utilidades

Un tercer tipo de actividad de reforma agraria y que se puede encontrar en América Latina implica la participación de los trabajadores en la administración y planes de reparto de utilidades. Este esfuerzo lo llevan a cabo principalmente grandes terratenientes, habitualmente en granjas bien operadas, en un intento de demostrar que se pueden mejorar las condiciones de trabajo y satisfacer otros objetivos de la reforma sin necesidad de recurrir a la expropiación.

Dorner y Collarte estimaron que unas 70 grandes haciendas en la zona central de Chile tenían esos planes en operación en 1965 [12]. En estas granjas, una gran parte del personal administrativo tradicional —supervisores, capataces, inspectores— habían sido remplazados por delegados electos por los trabajadores. También se elegían comités

para evaluar el desempeño de cada trabajador. Esta evaluación determinaba su participación en las utilidades. En promedio, estos planes aumentaron en un 30 por ciento los ingresos de los trabajadores participantes, lo que no es un gran éxito, si se considera que, en la misma época del estudio, el salario rural promedio en Chile, incluyendo gratificaciones, era más o menos el equivalente de setenta centavos de dólar por día. Al mismo tiempo que aumentó el ingreso de algunos trabajadores en las haciendas con reparto de utilidades, con frecuencia se redujo el número de los trabajadores. En consecuencia, por lo menos una parte de cualquier redistribución del ingreso que ocurra no va de los ricos a los pobres, sino más bien de los pobres a los pobres, lo que deja a algunos campesinos en peor condición que antes. En ninguno de los casos estudiados por Dorner y Collarte hubo transferencia de derechos de propiedad. Además, el reparto de utilidades, de suyo, es una forma de "asistencia social capitalista" que el propietario puede anular en cualquier momento. Así, los campesinos todavía dependen de la buena voluntad de aquél, sin ningún recurso confiable ante la autoridad pública.

Sería fácil —tal vez demasiado fácil— concluir que estos planes no tienen nada que ofrecer en cuanto a una reforma significativa. Ello estimula cierta organización entre los campesinos y aumenta sus experiencias administrativas. Sería instructivo estudiar de nuevo esas haciendas, después de cinco años para ver cómo han evolucionado esos incipientes grupos campesinos. Parece que tienen el potencial —especialmente bajo las leyes laborales rurales que actualmente rigen en Chile— de volverse más activos, tanto como grupos de presión como en cuanto a su participación en los asuntos de la hacienda. También pueden jugar un papel importante en los esfuerzos reformistas del gobierno, cuando éstos se lleven a cabo en granjas con planes de participación de utilidades. Dorner y Collarte propusieron un proceso de reforma agraria que incluía una etapa transicional de participación de utilidades durante la cual los campesinos usarían su participación para comprar una gran parte de la propiedad. La idea era poner el peso del gobierno del lado de los campesinos durante sus "negociaciones" por la tierra, y al mismo tiempo rescatar y hacer uso de las habilidades administrativas de aquellos propietarios de grandes granjas que fueran activos y prósperos en el manejo de sus haciendas. Las tierras de los propietarios ausentes que no administraran activamente sus granjas, serían inmediatamente expropiadas. La propuesta no ha sido probada, al menos en su totalidad. Sin embargo, el periodo de asentamiento de tres a cinco años del actual programa de la reforma en Chile no es del todo diferente a un plan de reparto de utilidades,

puesto que el gobierno se encarga de algunas de las actividades que Dorner y Collarte imaginaron para los grandes terratenientes [30].

En breve, el reparto de utilidades ha contribuido muy poco a los objetivos de la reforma agraria en Chile. Sin embargo, parece que la idea general tiene mérito como parte de una reforma directa y públicamente controlada.

RESUMEN

La subdivisión por herencia, la venta privada de tierras y los planes de reparto de utilidades, considerados por algunos como sustitutos viables de medidas reformistas más directas, parecen tener poco impacto en la estructura existente de América Latina rural. El proceso de la herencia "natural" es demasiado lento en las grandes haciendas y demasiado rápido en las pequeñas, y de cualquier modo no beneficia directamente a los campesinos que no pertenecen a las familias propietarias de tierras. Las ventas privadas de tierras son pocas y distanciadas y, donde se han efectuado, especialmente en el mercado abierto, prácticamente no han logrado nada en cuanto a la redistribución del ingreso y tienen consecuencias muy confusas en la inversión, la productividad y el empleo. Las ventas iniciadas por los campesinos probablemente producen cambios estructurales más profundos cuando ocurren, pero su número es muy restringido. Parece que los planes privados de participación de utilidades son los menos promisorios de todos, en cuanto a los beneficios directos de reforma, aunque la idea puede tener potencial como parte de los esfuerzos reformistas del gobierno.

REFERENCIAS

- [1] Adams, Dale W. y L. Eduardo Montero: "Parcelación de la tierra en la reforma agraria; ejemplo colombiano". *Inter-American Economic Affairs* 19 (1965):67-71.
- [2] Agencia para el Desarrollo Internacional. *Ecuador: Land Sale Guaranty*. AID-DLC/P-854. Washington, D. C., Departamento de Estado, 1969.
- [3] Baraona, Rafael, Ximena Aranda y Roberto Santana: *Valle de Putaendo: Estudio de estructura agraria*. Santiago, Departamento de Geografía e Instituto de Geografía, Universidad de Chile, 1961.
- [4] Barraclough, Solon: "Reforma agraria en América Latina: Situación y problemas reales". En *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*. Roma, FAO, 1969.
- [5] ———: "Política agrícola y reforma agraria". Artículo inédito preparado para la Conferencia sobre Problemas Clave de la Política Económica en América Latina, Universidad de Chicago, noviembre de 1966.

- [6] —: y Arturo L. Domike: "Estructura agraria en siete países latino-americanos". *Land Economics* 42 (1966):391-424.
- [7] Brewster, John M.: "Las estructuras sociales tradicionales como barreras para el cambio". En *Agricultural Development and Economic Growth*; edición preparada por Herman M. Southworth y Bruce F. Johnston, Ithaca, Cornell University Press, 1967.
- [8] Carrol, Thomas F.: "La reforma agraria como fuerza explosiva en América Latina". En *Explosive Forces in Latin America*; director de la edición John J. Tepaske y Sydney Nettleton Fisher. Columbus, Ohio: Ohio State University Press, 1964.
- [9] Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola: *Chile: Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola*. Washington, D. C., Unión Panamericana, 1966.
- [10] Dorner, Peter: "Carta abierta a los terratenientes chilenos", publicada en español en *La Nación* (Santiago) 21 de junio de 1965 y en inglés en la *Circular* No. 21 del Centro para la Tenencia de la Tierra. Universidad de Wisconsin (1965):1-14.
- [11] —: "Instituciones de la tenencia de la tierra". En *Institutions in Agricultural Development*. Director de la edición Melvin G. Blase. Ames, Iowa State University Press, 1971.
- [12] — y Juan Carlos Collarte: "Reforma agraria en Chile: Proposición de una innovación institucional". *Inter-American Economic Affairs* 19 (1965):3-22.
- [13] Harberger, Arnold: *Aspectos de una reforma tributaria para América Latina*. Documentos y Actas. Washington, D. C. Panamerican Union, 1964.
- [14] Idiáquez, Antonio: "Subdivisión privada de la tierra". *Circular* No. 22 del Centro para la Tenencia de la Tierra. Universidad de Wisconsin (1965-1966):15-20.
- [15] —: Información inédita.
- [16] Kaldor, Nicholas: "Problemas económicos de Chile". Santiago de Chile, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, 1959. Publicada en español en *El trimestre económico* 26 (1959):170-221.
- [17] Lyon, Juan: "La parcelación particular: Una alternativa dentro del proceso de reforma agraria". Santiago de Chile, Universidad Católica de Valparaíso y Centro para la Tenencia de la Tierra, Universidad de Wisconsin, 1967.
- [18] Mamalakis, Marcos y Clark Winton Reynolds, directores de la edición: *Essays on the Chilean Economy*. Homewood, Ill., Irwin, 1965.
- [19] Mann, Fred, Melvin G. Blase y Luis Paz: "Institución y procedimiento potencial para financiar la reforma agraria y estimular la industrialización del Perú". Lima. Universidades de Iowa, AID Contract Group, 1964.
- [20] Martin, Gene Ellis: *La división de la tierra en Chile Central*. Santiago. Departamento de Geografía e Instituto de Geografía. Universidad de Chile, 1960.
- [21] Mellor, John W.: "Hacia una teoría del desarrollo agrícola". En *Agricultural Development and Economic Growth*. Edición dirigida por Herman M. Southworth y Bruce F. Johnston. Ithaca, Cornell University Press, 1967.

- [22] Owen, Wyn F.: "La doble presión del desarrollo sobre la agricultura". *American Economics Review* 56 (1966):49-70.
- [23] Parsons, Kenneth H.: "Reforma agraria en la República Árabe Unida". *Land Economics* 35 (1959):319-326.
- [24] Pascal, Andrés: *Relaciones de poder en una localidad rural: Estudio de caso en el Valle Hurtado, Coquimbo*. Santiago, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, 1968.
- [25] Penn Raymond J.: "Interés público en la propiedad privada (de la tierra)". *Land Economics* 37 (1961):101-104.
- [26] Raup, Philip M.: "Reforma agraria y desarrollo agrícola". En *Agricultural Development and Economic Growth*. Edición dirigida por Herman M. Southworth y Bruce F. Johnston. Ithaca, Cornell University Press, 1967.
- [27] Schumacher, E. F.: "Desarrollo económico y pobreza". *Intermediate Technology Development Group Limited*, No. 1 (1969):3-9.
- [28] Sternberg, Marvin: "El latifundista". En mimeógrafo, Albany, State University of New York, 1970.
- [29] Strasma, John: "Autovaloración aplicada al mercado para impuestos prediales". *Bulletin for International Fiscal Documentation* 9 y 10 (1956).
- [30] Thiesenhusen, William C.: "Reforma agraria: Chile". Capítulo 6 de este libro.
- [31] ———: *Chile's Experiments in Land Reform*. Madison, University of Wisconsin Press, 1966.
- [32] Whyte, William F.: "El mito del campesino pasivo: la dinámica del cambio en el Perú rural". *Estudios Andinos* 1 (1970):7-15.

Parte V

Conclusiones

13

Implicaciones de política

Peter Dorner

Profesor de economía agrícola, director del Centro de Tenencia de la Tierra en la Universidad de Wisconsin, Madison.

Las principales reformas agrarias distributivas, que todavía aguardan implementación en la mayoría de los países latinoamericanos, pueden tener un importante impacto positivo en el sector agrícola y en el industrial. Es difícil prever, bajo las estructuras agrarias presentes, los necesarios resultados en el aumento de la producción agrícola total, el aumento de la productividad y de los ingresos para la gran masa de gente pobre rural, el aumento de las oportunidades de empleo para la creciente fuerza de trabajo, y la incorporación del campesino a la corriente principal de la vida económica y política de la nación.

Reforma agraria y desarrollo

Al avanzar el desarrollo económico, se requiere un excedente agrícola progresivamente mayor para alimentar las crecientes poblaciones urbanas. Las naciones industrializadas han empleado diversos sistemas para ampliar estos excedentes y extraerlos de la agricultura. A veces hay flujos importantes de capital neto que van de la agricultura a otros sectores; pero esa presión sobre la agricultura no puede durar indefi-

nidamente; debe estar acompañada de inversiones públicas destinadas a mejorar las condiciones de vida y aumentar la producción en el sector agrícola. Todos los países se deben enfrentar al problema de extraer un excedente de la agricultura mientras que al mismo tiempo hacen inversiones en el sector agrícola. En los Estados Unidos este reflujó de inversiones comprende préstamos y subsidios del gobierno para construir redes de transporte y comunicación, cesiones de tierras federales a los Estados para el establecimiento de colegios agrícolas, apoyo financiero para estaciones agrícolas experimentales y servicios de extensión, un sistema de instituciones de crédito rural, pagos directos para prácticas de conservación de suelos y programas de sostenimiento de precios. Todos éstos fueron aspectos de la política del gobierno dedicada a influenciar la oferta de productos agrícolas y a corregir las distorsiones de la distribución del ingreso y oportunidades que acompañan al cambio tecnológico y el crecimiento económico. A pesar de estos esfuerzos, un gran número de gentes rurales así como urbanas han sido dejadas en la pobreza, y esto ciertamente hubiera sido el destino de millones más si no hubiera sido por los empleos proporcionados por un sector industrial en rápida expansión [19].

En América Latina este proceso de inversión pública y corrección funciona todavía peor que en los Estados Unidos; a veces se le ignora del todo. Con la propiedad de la tierra y el poder político concentrado en las manos de unas cuantas gentes, el hecho de exprimir la producción agrícola tiene su principal impacto, no en los propietarios de los recursos sino en los campesinos sin tierras ni educación que tienen muy poca voz en los asuntos políticos y económicos. Estos campesinos no son tontos ni perezosos, lo que sucede es que son pobres, no están organizados ni han sido educados y se les ha ignorado.

En años pasados, los sistemas agrarios de América Latina ofrecían una medida de participación económica a bajos niveles de vida para la mayoría de la gente. Tal participación no se basaba tanto en las oportunidades objetivas como en el juicio personal y buena voluntad del benefactor. Sin embargo, las condiciones en el sector rural empeoran y no se puede proporcionar a muchos ni siquiera la participación más modesta. Una mayor población y el aumento de las tasas de expansión demográfica, así como la aspiración a un mejor nivel de vida por parte de todos son nuevas situaciones para las que el sistema tradicional no tiene una respuesta adecuada.

Sin organizaciones rurales fuertes que hagan presión para lograr cambios, hay pocos incentivos para la redistribución y aumento de las oportunidades. Las gentes que tienen el poder no iniciarán ninguna acción que tienda a privarlos de sus privilegios especiales si no hay

razones compulsivas. El dilema básico es que un programa importante de inversiones en recursos materiales y humanos que dé lugar a un sistema orientado hacia las oportunidades, reducirá las ventajas a corto plazo y los privilegios del grupo favorecido, mientras que un sistema basado en la desigualdad y privilegios es incompatible con el desarrollo económico.

La propiedad privada, la libertad de contratación y la competencia a menudo acentúan estas desigualdades. El resultado es un vengativo *laissez faire*. No es sorprendente que muchos de los desposeídos respondan a la sugerencia de que la raíz del mal se encuentra en el capitalismo, el que se identifica habitualmente con las inversiones extranjeras y el monopolio. Si bien no hay nada inherentemente malo en las inversiones extranjeras o en las estructuras de mercado oligopólicas, las instituciones políticas nacionales deben ser lo suficientemente fuertes como para ejercer un control efectivo sobre su operación y para hacerlas responsables y capaces de ofrecer una respuesta a las necesidades públicas [7].

Aparentemente, la reforma del sistema de tenencia de la tierra puede destruir instituciones tales como la propiedad privada y la libertad de empresa, pero las reformas distributivas no son incompatibles con estas instituciones. El hecho es que en América Latina estas instituciones no pueden funcionar de acuerdo con los intereses públicos, a menos que haya una distribución más equitativa del poder y las oportunidades. Por otra parte, no hay razón para suponer que todas las naciones latinoamericanas elegirán un sistema basado en la propiedad privada. Lo más probable es que las reformas de mayor importancia lleven a sistemas mixtos con una gran participación estatal en la economía. Estos son problemas que tendrán que ser resueltos y unificados por el pueblo de cada país.

Bajo condiciones de un rápido crecimiento industrial y con los empresarios que soliciten mano de obra, pronto mejorará la situación económica de los trabajadores agrícolas. Tendrán entonces nuevas opciones, mayores oportunidades para la educación y desarrollo de nuevas habilidades, más poder para negociar, etcétera. La respuesta de los empresarios rurales hacia sus trabajadores tendrá que ser bastante diferente de lo que es ahora, y los términos y condiciones de la tenencia se alterarán. Cuando no hay un rápido aumento de alternativas económicas, sin embargo, los sistemas de tenencia se caracterizan por el dominio personal del terrateniente sobre quienes tienen un *status* de tenencia inferior.

La teoría y la planeación del desarrollo suelen estar basados en la suposición implícita de que la fuerza energética del proceso del desarrollo

proviene principalmente de las jerarquías superiores de administradores y empresarios a través de los proyectos y planes de inversión que dirigen aquéllos. Sin embargo, no suelen funcionar bien los sistemas que sólo se basan en la autoridad, y que ignoran el interés propio de los trabajadores agrícolas y urbanos. Cuando una pequeña minoría de la población monopoliza el poder y la riqueza, las masas quedan separadas de todo incentivo de progreso.

En cualquier esfuerzo por el desarrollo, es estratégica la liberación y el estímulo de las energías humanas creativas de la masa del pueblo. Aunque las medidas explotadoras pueden llevar el desarrollo hasta cierta etapa, a final de cuentas el hombre y la mujer comunes deben proporcionar la energía, los mercados y el impulso creador que mantenga en marcha el proceso. Esto requiere una ciudadanía política y económica ampliamente compartida, que solamente se puede obtener por medio de reformas básicas en la redistribución del poder.

Por supuesto, hay ciertos riesgos en las reformas redistributivas, puesto que casi inevitablemente van acompañadas de algunas medidas confiscatorias. Esto puede lesionar la confianza y seguridad de los inversionistas potenciales, especialmente entre los terratenientes que han sufrido expropiaciones. Sin embargo, no existen soluciones sin riesgos. Ya se han recomendado algunas propuestas para tomar medidas indirectas que puedan llevar a los mismos resultados que la distribución de la tierra —reformas de impuestos y tenencia y leyes de salario mínimo— y se han promulgado algunas leyes al respecto, pero los resultados han sido insignificantes.

En teoría, el impuesto progresivo de los ingresos puede redistribuir el ingreso del mismo modo que los impuestos prediales progresivos (aumentado con el tamaño de la propiedad) pueden conducir a la redistribución de la tierra. Se ha usado con éxito el impuesto progresivo como vehículo efectivo para la redistribución del ingreso, principalmente en los países altamente industrializados que tienen la organización necesaria para manejar los problemas administrativos inherentes al impuesto progresivo del ingreso. El público no suele entusiasmarse con las reformas impositivas. Aunque las reformas agrarias generalmente tienen el apoyo de los campesinos, las reformas impositivas invariablemente producen una intensa oposición sin que surja un apoyo nivelador. Políticamente, los impuestos nunca son populares, aún entre los beneficiarios potenciales [4].

Además del problema de hacerlos cumplir y la falta de apoyo y aunque obviamente se requieran, los aumentos de impuestos prediales tienen muchos otros puntos débiles en lo que respecta a su aplicación para lograr objetivos de reforma agraria. Es posible que los terrate-

nientes exijan más trabajo a sus trabajadores; sin embargo, también es posible que no les aumenten el salario y que sí despidan a trabajadores, para satisfacer el aumento del impuesto. Algunos de los defensores del aumento del impuesto predial prevén la venta de muchas de las grandes haciendas, operadas extensivamente, a empresarios que usen la tierra más intensivamente. Sin embargo, no hay mercado activo para estas grandes propiedades. Además, las subdivisiones en el papel pueden ser un subterfugio para evadir el nuevo impuesto. Aún si tiene lugar verdaderamente la subdivisión, muy pocos (si los hay) trabajadores agrícolas tendrán la capacidad económica necesaria para adquirir una granja.

Algunos de estos puntos débiles se aplican también a la legislación de mejores salarios y las reformas de tenencia. Sin organizaciones campesinas fuertes, es difícil hacerlas cumplir. Por el contrario, estas leyes suelen hacer que los terratenientes retiren la tierra de los usos comerciales o sustituyan la mano de obra por maquinaria. De esta manera, se reducen las oportunidades de trabajo rural y empeora la situación económica de los campesinos. Las leyes de impuestos, salarios y tenencia se deben considerar como suplementarias, pero no como sustitutos de las reformas agrarias distributivas.

Reformas distributivas y crecimiento económico

Algunos pretenden que cuando la reforma agraria es acompañada de una distribución más equitativa del ingreso, reduce la tasa del ahorro privado y en consecuencia restringirá las inversiones. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina (ECLA) ha proporcionado pruebas de que en América Latina no existe una relación estadística cercana entre un alto grado de concentración del ingreso y el desarrollo. [24, pág. 50] Kuznets ha sugerido que quienes hacen la política deben comparar la contribución del ahorro en los grupos superiores de la pirámide de ingresos con el incremento potencial en la contribución de los grupos debajo de la cima y que puede ser resultado de una menor desigualdad en la distribución del ingreso [17, pág. 42].

En la América Latina el ingreso está concentrado en menos manos que en las naciones desarrolladas. En 1964 la ECLA comparó el grupo formado por el 5 por ciento de quienes obtienen los mayores ingresos con el formado por el 50 por ciento que tienen los ingresos más bajos y llegó a la conclusión de que "en América Latina, el promedio alto es 20 veces mayor que el promedio bajo mientras que en los países europeos económicamente desarrollados, esta diferencia es solamente

la mitad de amplia y en los Estados Unidos es aún menor". En 1968 se informa que el 20 por ciento superior recibió un ingreso promedio 20 veces mayor que la mitad inferior en América Latina; en los Estados Unidos el ingreso promedio de ese 20 por ciento superior solamente era 5 veces mayor que el de la mitad más pobre [22, pág. 53; 23, págs. 1-25].

Una consecuencia económica importante que acompaña a la reforma agraria es el mayor poder de compra que la esperada redistribución del ingreso daría a los actuales grupos de bajo ingreso. Este mayor poder de compra podría servir para estimular el consumo masivo y algunas de las industrias de insumos agrícolas. La reforma agraria podría ayudar a vigorizar el sector industrial. [21] También se notarán algunas interdependencias y relaciones entre el sector agrícola y el industrial:

1. Si se llevaran al mercado a los agricultores campesinos a expensas de los que tienen un ingreso más elevado, se alteraría considerablemente la estructura de la demanda en corto plazo para favorecer a los bienes de consumo simple o aún a los bienes durables de consumo, tales como radios y bicicletas. Sobre todo, en la mayoría de los países latinoamericanos se podría esperar de estos artículos menor necesidad de importación por unidad de producción que para las actuales industrias de sustitución de importación. Por tanto, se aliviaría algo la restricción de exportación en el crecimiento económico.

2. Se podría restringir la actual tendencia para que la sustitución de importaciones cambie hacia las líneas de lujo para satisfacer las demandas de las gentes acomodadas. Estas manufacturas suelen tener un alto contenido de importación, exigen una protección exorbitante y despilfarran los escasos recursos.

3. Por el momento se podrían relegar muchos otros bienes más complejos que poseen un considerable potencial para economías de escala en la producción, pero que requieren una elevada protección, ya que los recursos se redirigen hacia la producción de bienes de consumo e insumos estratégicos para la producción. Esto no impide la inversión del gobierno en aquellas manufacturas que parecen anti-económicas, de acuerdo con la contabilidad de costos reales, pero que resultan prometedoras cuando se aplica un criterio de precios de sombra, y en aquellos productos intermedios que tienen fuertes efectos de conexión. Al expandirse el mercado y si se aplica una política nacional adecuada, la iniciativa privada podría reasumir la producción de bienes más complejos; al desarrollarse los bienes ligeros de consumo, se fortalecerán las conexiones de los sectores que los abastecen de insumos.

4. Por lo menos, se deberá estimular la manufactura y procesamiento de cierto tipo de fertilizantes, si hay una apropiada política de gobierno, dado que la elasticidad de ingreso de la demanda por fertilizantes puede ser elevada en los niveles de bajo ingreso del sector agrícola. Este fue un efecto principal de la reforma japonesa, de acuerdo con Kazushi Ohkawa, quien "cree que estos cambios no sólo fortalecen el incentivo para un aumento de la producción, sino que además crean una mentalidad más receptiva a las innovaciones y han proporcionado a los agricultores suficientes ingresos en efectivo como para aumentar considerablemente su uso de insumo adquiridos" [14, pág. 251].

5. El grave problema de desempleo que existe en América Latina se podría aliviar un poco. No solamente la reforma agraria proporcionaría más empleos en la agricultura [3; 5; 20]; sino que también la manufactura de bienes de consumo simple típicamente crea más trabajo intensivo que la manufactura de los más complejos productos intermedios y durables de consumo.

Un estudio reciente demuestra que los establecimientos industriales en pequeña escala en América Latina (aquellos que emplean de cinco a cuarenta y nueve personas) contrataron al 31 por ciento del total de obreros fabriles y produjeron el 21 por ciento de los productos industriales regionales. Por esta razón se concluye que:

Toda política de industrialización debe tomar en cuenta la importante función social de la industria en pequeña escala; es decir, la atracción de grandes contingentes de mano de obra al proceso de producción. Muy importante en la contribución particularmente efectiva en actividades tales como el procesamiento de alimentos, es la producción de ciertos tipos de textiles y las confecciones de uso y en la manufactura de muebles, en las cuales se puede alcanzar un nivel satisfactorio de eficiencia con poco capital. En la América Latina, por ejemplo, en la industria textil existen pequeñas fábricas con un bajo nivel de tecnología al lado y en competencia con los modernos establecimientos en gran escala [25, págs. 63, 66].

6. Sería posible una mayor descentralización ubicativa ya que la manufactura de bienes simples de consumo usualmente requieren menores economías externas que los productos más complejos. Los establecimientos en pequeña escala extendidos a través de un país también ofrecen oportunidades para un desarrollo más extenso del talento empresarial. Estos efectos combinados podrían aliviar un poco la presión demográfica en la ciudad principal y favorecer un patrón de crecimiento regional más equilibrado.

Así, las reformas distributivas más importantes tienen el potencial para lograr impactos positivos, tanto en el sector industrial como en

el agrícola. Por supuesto, hay poderosos intereses que se oponen a la reforma agraria. Pero al mismo tiempo, crece la presión en pro de la reforma y los gobiernos en todas partes representan una variedad de intereses, no hay un punto de vista homogéneo y monolítico de esos fundamentales problemas políticos. Hay diversidad y conflicto. La situación es relativamente fluida y rápidamente pueden presentar importantes cambios políticos. México, Bolivia y Cuba han tenido reformas fundamentales. En Venezuela y Chile han ocurrido importantes redistribuciones que todavía están en proceso. El gobierno militar del Perú parece, en el momento en que escribo esto, que llevará adelante las medidas prometidas para lograr una reforma agraria importante. Por lo tanto, aun cuando las fuerzas políticas actuales no sean favorables a la reforma agraria en todos los casos, a veces surgen rápidamente nuevas alineaciones de poder.

Fortalecimiento de las pequeñas granjas y los subsectores reformados de la agricultura

A pesar de todo, tal como se ha demostrado en el análisis hecho en capítulos precedentes, la redistribución de la tierra no es una condición suficiente para el desarrollo. Aun en países que han tenido reformas agrarias básicas, como México y Bolivia, hay una pronunciada tendencia, en la política agraria, a favorecer a los grandes productores agrícolas. A menudo se ignoran las necesidades especiales de los pequeños agricultores de América Latina, tanto los beneficiarios de la reforma como otros, inclusive aquellos que están organizados en tipos de convenio comunal o cooperativo de trabajo de la tierra. Se requieren cambios en las políticas agrícolas nacionales para fortalecer este subsector de la pequeña propiedad. Con modificaciones adecuadas en los programas y políticas de préstamos de las agencias internacionales, se pueden lograr esos cambios en la política agrícola, aún en países que tengan una fuerte oposición interna a la reforma. El fortalecimiento del subsector de pequeñas granjas no solamente creará nuevas y más seguras oportunidades de obtener ingresos en las áreas rurales, sino que también podría acelerar la transformación estructural requerida en el sistema agrícola tradicional. Como no hay programas especiales, muchos agricultores campesinos se ven obligados a abandonar la agricultura o regresan a los márgenes de subsistencia. A continuación se resumirán algunas áreas clave en las que los cambios de política podrían fortalecer la posición económica, y por lo tanto política, del subsector de la pequeña propiedad [8]. Algunas son especialmente importantes en los países donde ya ha ocurrido alguna importante redistribución

de la tierra; otras son de importancia particular para aquellas naciones que apenas han logrado una pequeña redistribución.

1. **DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA SOBRE LA BASE DE SU CAPACIDAD PARA EMPLEAR MANO DE OBRA.** Una política de ayuda a las pequeñas granjas debe tener como partes integrales un programa de redistribución de la tierra y una política de colonización para las tierras públicas disponibles. El subsector de la pequeña propiedad necesita tierras adicionales para emplear al creciente número de nuevos trabajadores, sin dividir aún más las pequeñas propiedades existentes. Alguna de esta tierra *debe* proceder de las grandes propiedades existentes si se tiene que acomodar a los campesinos dentro de regiones de cultivo semejantes a las que ahora ocupan.

Además de la expropiación y redistribución de tierras del sector privado, con frecuencia se requieren nuevas directivas políticas para la colonización de las tierras públicas restantes. Algunos países latinoamericanos todavía poseen territorios de tierras vírgenes. Aunque una gran parte de estas tierras son poco adecuadas para la agricultura y solamente se pueden cultivar después de hacer grandes inversiones públicas para mejorar la tierra e infraestructura local, existen algunas posibilidades. En los casos en los que se han hecho accesibles tierras vírgenes, a menudo dominan estas nuevas regiones las personas con mayor acceso a los transportes, servicios legales y el capital. Se podría señalar un límite estricto a la cantidad de tierra que cualquier individuo pueda poseer en estas nuevas áreas. Se necesitan programas para guiar el patrón de la futura colonización y uso de la tierra junto con servicios complementarios como mediciones de la tierra y su titulación y registro [2]. Las agencias internacionales de crédito podrían jugar un papel directo e importante al proporcionar personal técnico que ayudara a planear la infraestructura rural y mejorar los sistemas de agrimensura y registro de la tierra y al proporcionar fondos para la implementación de esos programas.

2. **DESARROLLO E INTRODUCCIÓN DE NUEVA TECNOLOGÍA PARA AUMENTAR EL EMPLEO Y LA PRODUCCIÓN.** No hay nada nuevo o único en que el sector público otorgue financiamiento para el desarrollo de nueva tecnología agrícola. La mayor parte de la investigación y extensión agrícola mundial se lleva a cabo a expensas públicas. Sin embargo, el fortalecimiento de la pequeña propiedad y los subsectores reformados suele requerir del desarrollo de tecnologías separadas. La investigación agrícola generalmente ha sido más benéfica para la agricultura de las grandes granjas. La investigación y demostraciones usualmente

van unidas a los cultivos mecanizados o la ganadería en gran escala y no a la agricultura de las pequeñas granjas.

Algunos sugieren que sería impráctico desarrollar tecnología moderna para las pequeñas granjas, pero el argumento opuesto es igualmente convincente. Solamente se necesita examinar los antecedentes del desempeño agrícola en países con sistemas de pequeña propiedad, tales como Japón, Formosa, Holanda y Dinamarca. Las tecnologías para ahorrar tierra —fertilizantes, semillas mejoradas y pesticidas— se pueden aplicar tan efectivamente en las granjas pequeñas como en las grandes. En comparación, la mecanización sirve para ahorrar mano de obra principalmente y en consecuencia sus ventajas son positivas solamente si se puede desplazar la mano de obra o si se amplía el área de tierra de la granja.

Si se intenta satisfacer objetivos de mayor producción y empleo se debe dar gran importancia a las tecnologías de ahorro de la tierra. Esta atención no excluye la introducción de ciertos tipos de mecanización en el subsector de la pequeña propiedad siempre y cuando ésta haya sido específicamente diseñada para la pequeña propiedad. Por ejemplo, un tractor de jardín bien adaptado con implementos accesorios puede ahorrar trabajo, pero también ahorra tierra en cuanto que permite trabajar la tierra más intensivamente, porque mejora el rendimiento y utiliza más tierra para cultivos, tierra que de otro modo no se usaría sino como forraje.

Todavía más importante que las prácticas mejoradas de cultivo es otra relación que a veces existe entre las tecnologías para ahorrar trabajo y las de ahorro de tierra. Los campesinos de la región de Puebla en México, encuentran que aún con un cultivo tradicional como el maíz, la siembra y aplicación de fertilizantes se hacen más difíciles dentro de márgenes de tiempo muy limitados cuando cambian de las variedades nativas de maíz a las híbridas. En otras palabras: los patrones de clima suelen restringir muy severamente el número de días disponibles para el trabajo de campo, especialmente con doble cosecha. Si se ha de aplicar el paquete de tecnología más productiva, tal vez sea necesaria alguna forma de mecanización que complete el trabajo dentro del programa de la estación [13].

Se necesita una redistribución de los esfuerzos de investigación agrícola para desarrollar nuevas tecnologías adecuadas al tipo de agricultura practicada en las pequeñas granjas. La tecnología mecánica se menciona solamente para ilustrar el principio, pero el mismo razonamiento se aplica a las nuevas variedades de cultivos y las prácticas relativas así como a la producción de ganado. Se han hecho profundas investigaciones acerca de las cosechas industriales y de exportación.

Sin embargo, el subsector de la pequeña propiedad ha recibido muy pocos beneficios de estos esfuerzos.

Además del desarrollo de tecnología, su introducción y distribución requerirá inversiones adicionales en información y otros servicios agrícolas. El gran número de pequeñas propiedades y su todavía mayor aislamiento de los servicios de transporte y comunicación hacen que sea difícil llegar a ellas. Aquí nuevamente el proyecto Puebla en México ofrece algunas interesantes experiencias. Se desarrollaron técnicas especiales de extensión y se emprendió un esfuerzo para educar al personal del gobierno y a las firmas comerciales con respecto a las necesidades de los pequeños agricultores.

3. MODIFICACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE SERVICIOS RURALES PARA ASEGURAR EL ACCESO A LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES. Las familias de las granjas, tanto grandes como pequeñas, requieren diversos servicios humanos, de producción y distribución del producto. A todos beneficiarían mejores procedimientos para el registro de documentos de propiedad y el rápido análisis y solución de conflictos. Sin embargo, con respecto a la mayor parte de los servicios, el subsector de la pequeña propiedad tiene necesidades que difieren de las necesidades de las grandes haciendas comerciales [10].

Por ejemplo, muchos de los actuales grandes agricultores envían a sus hijos a escuelas urbanas, tienen sus propias unidades de transporte y almacenamiento (y también tienen mejor acceso a las de uso público), dejan de lado los canales locales de mercado y dependen menos de las agencias pueblerinas de servicio y abasto. Por otra parte, el subsector de la pequeña propiedad es el cliente principal de los servicios rurales escolares y de salubridad, de las formas colectivas de transporte y comunicación y de las instalaciones locales de manejo y venta de productos. El mejoramiento del ingreso promedio a un gran número de pequeños agricultores les proporcionará más poder económico y político con el cual influenciarán a los cuerpos de toma de decisiones en lo referente al mejoramiento de los servicios rurales. Como ya se dijo, el mejor ingreso también fortalecerá la demanda de insumos no agrícolas y bienes de consumo en el subsector de la pequeña propiedad, lo cual llevaría servicios comerciales adicionales al campo y crearía algunos empleos adicionales.

Si se logra una mayor producción e ingreso para levantar al campesino promedio un poco por encima del margen de subsistencia, entonces surgirán mayores demandas de educación y adiestramiento. Obviamente, la satisfacción adecuada de estas demandas provocará un aumento de ciertos gastos del gobierno. Una parte de las nuevas recau-

daciones necesarias se puede obtener con medidas mejoradas de impuestos prediales, pero inicialmente una gran transferencia puede provenir del sector no agrícola. Las agencias internacionales de crédito podrían ayudar grandemente en el periodo de transición si los préstamos se hicieran específicamente para estructuras de servicio que atiendan las necesidades de la pequeña propiedad y el subsector reformado en la agricultura.

4. PROVISIONES PARA SISTEMAS DUALES DE CAPITAL Y CRÉDITO. En la mayoría de las naciones latinoamericanas hay programas de crédito por separado para los solicitantes de las granjas grandes y los de las pequeñas, y en muchas de ellas se han introducido programas de crédito supervisado. Aunque estos sistemas reconocen que también las granjas pequeñas necesitan créditos, las cantidades distribuidas en el sector de la pequeña propiedad no han satisfecho las necesidades. La mayoría de los pequeños agricultores se deben amparar en fuentes no institucionales, frecuentemente con tasas de interés exorbitantes. En el mercado del crédito, el pequeño agricultor permanece en una posición insegura y vulnerable. Se deben expandir los programas de crédito para el subsector de la pequeña propiedad, y del mismo modo se le deben dar términos y condiciones especiales para tomar préstamos. No hay que eliminar el crédito subsidiado para los pequeños agricultores, si ayuda a hacer ajustes agrícolas, aumenta el empleo o contribuye, en general, a mejorar la distribución del ingreso.

Se necesitan cambios en la distribución nacional de las inversiones. En algunos casos, estos cambios se pueden hacer dentro de los presupuestos y programas agrícolas existentes. También se puede necesitar una reducción neta, por lo menos en la disponibilidad a corto plazo del capital para la industrialización. Sin embargo, el efecto general probablemente no sea grave en comparación con las ventajas que surjan del mayor empleo e ingreso en la agricultura.

Una posible realineación del poder

Principalmente, la reforma agraria continúa siendo un problema político interno en cada país. Los optimistas, sin embargo, serán capaces de ver las semillas de una realineación del poder implicada en las razones anteriores. Mientras que los industriales tradicionalmente han hecho causa común con los grandes terratenientes para oponerse a la reforma agraria, es concebible que con el aumento del ingreso y el poder de compra del sector de los pequeños agricultores, los fabricantes de bienes de consumo simples puedan engrosar la ya exis-

tente y no muy sólida coalición de intelectuales, estudiantes, campesinos, iglesia liberal (en unos pocos países) y las facciones militares hacia la izquierda del centro. Posiblemente, la motivación de un mercado mayor pueda unir a algunos industriales con aquellos que desean la reforma con base en el hambre de tierras o de justicia social. Como ha señalado John H. Kautsky, "...donde la industria predice bienes de consumo para el mercado doméstico, en vez de materia prima para la exportación, será interés de los capitalistas elevar el nivel de vida y el poder de compra del campesinado y, más aún, respaldar la reforma agraria" [16, pág. 23].

Tal vez los fabricantes de bienes de consumo y de insumos agrícolas reciban el apoyo de un amplio sector de la clase media urbana que vean como una amenaza colectiva la rápida migración hacia las ciudades y sus resultados: aumento del desempleo, malestar político, aglomeración y mayores presupuestos ciudadanos. Este conjunto de fuerzas podría despojar del poder a los terratenientes aliados con otros elementos conservadores, entre los cuales se cuentan los industriales "avanzados" que gozan de protección. El poder de este último grupo no debe ser subestimado. Sus intereses están ligados, de distintas maneras, a los de los terratenientes. En algunos casos, de ellos depende para obtener divisas extranjeras. Puede estar ligado a la agricultura por lazos familiares. Este sector también tiende a incluir a poderosos elementos extranjeros. A causa de su posición habitualmente privilegiada y protegida, estos grupos sin duda temen un debilitamiento de su *status* económico, a menos que ya estén verticalmente integrados en la producción de bienes simples de consumo. Habrá un lapso entre la admisión del campesino al mercado de bienes de consumo y a las más complejas demandas que resultarán —a su tiempo— del aumento del ingreso. De hecho, debido a las necesidades de la economía de inversiones a largo plazo y debido al rápido crecimiento demográfico en las décadas pasadas, los ingresos del campesino quizá tengan que permanecer, durante bastante tiempo, a un nivel en el que solamente puedan comprar bienes simples.

La reforma y el desarrollo del contexto internacional

Sin embargo, en el mundo actual, las políticas domésticas de las naciones latinoamericanas no serán plenamente efectivas para lograr un desarrollo más rápido y equilibrado. Se requieren cambios de política de las agencias internacionales de las naciones industriales.

Por supuesto, las agencias internacionales no pueden llevar a cabo una reforma agraria. Esta es una decisión que deben tomar los gobier-

nos nacionales. De cualquier modo, sería erróneo suponer que hay un amplio y entusiasta apoyo para la reforma agraria entre esas agencias. Por el contrario, la posición predominante es la de hostilidad abierta o la vaga esperanza de que los programas trazados para aumentar la producción den como resultado el desarrollo agrícola sin que haya necesidad de reforma. Por otra parte, los préstamos internacionales para el desarrollo agrícola han beneficiado principalmente al sector de las granjas grandes. En parte, este es el resultado del análisis económico que evalúa las alternativas de inversión *dentro de* una estructura institucional *dada*, mientras que la reforma agraria contempla el cambio de la estructura misma.

Al escribir acerca de la Revolución Verde en Asia, Falcon señala que los ingresos de algunos grandes agricultores han aumentado muchísimo, que los precios de la tierra se elevan cuando estos agricultores buscan la expansión del tamaño de la propiedad para encontrar nuevos canales de inversión para sus mayores ingresos, y que en ese proceso, con frecuencia son desplazados los inquilinos y otros pequeños agricultores. Falcon también llama la atención sobre

...las poderosas fuerzas que exigen la mecanización de todo tipo. Los grandes agricultores, los industriales extranjeros y nacionales, los políticos y aun las agencias de ayuda tienen intereses creados en la promoción de diversos implementos, entre los que se incluyen tractores... El I.B.R.D., por ejemplo, propone actualmente un préstamo de 25 millones de dólares para financiar tractores en la India, y tiene pendientes algunos otros préstamos similares. En Pakistán, un préstamo I.B.R.D. para la mecanización se aplicó a la importación especial de tractores al tipo oficial de cambio y, además, proporcionó arreglos especiales de crédito [9, pág. 706].

La importancia que las agencias internacionales conceden a los préstamos que benefician principalmente al sector de las grandes granjas es un fenómeno bastante común. Estas agencias podrían ser muy influyentes si cambiaran su política de préstamos y dieran especial importancia a los préstamos para el sector de la pequeña propiedad y el subsector agrícola reformado y en aquellos que podrían ayudar a reestructurar el sistema de tenencia de la tierra.

En un análisis del programa norteamericano de ayuda a la agricultura latinoamericana se analizan muchas dificultades que se presentan para tratar de identificar a los beneficiarios de los diversos préstamos y donaciones. Sin embargo, al usar la propia clasificación de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y al estudiar cuidadosamente los documentos e informes oficiales, el autor llega a la conclusión de que solamente el 10 por ciento de la ayuda de los

Estados Unidos, en el periodo 1962-1968, estaba específicamente señalada para la agricultura. De este total, más del 50 por ciento se clasificaba como beneficiaria principalmente de los agricultores comerciales. Solamente el 15 por ciento estaba dirigido específicamente a la reforma agraria o a los beneficiarios de los programas de reforma. El 35 por ciento restante era para mejoras generales que beneficiarían tanto a las granjas grandes como a las pequeñas [6].

Se necesita un mayor énfasis de la política doméstica en la reforma agraria y un mayor respaldo para ésta por parte de las agencias internacionales de crédito. Por mucho tiempo se ha esperado una disminución del interés en los gastos militares. Y aún así, aunque se suponga que puedan lograr estos difíciles propósitos, hay varios problemas adicionales en la esfera internacional que, si no se alteran, pueden impedir un desarrollo más rápido en América Latina, así como en todas partes.

Uno de estos problemas se refiere a la posición general del mundo industrial frente al mundo menos desarrollado en asuntos de comercio y mercado. Las políticas de las naciones industriales frecuentemente impiden que las economías en desarrollo obtengan todo el provecho, ya sea de las ventajas comparativas estáticas o dinámicas. Hay muchos problemas en la esfera económica internacional que han sido atacados y resueltos con mayor o menor éxito, pero éstos han sido los problemas que afectan principalmente a los países industriales —no a los menos desarrollados—; por ejemplo: los créditos masivos para evitar la inestabilidad económica, sin la capacidad para recabar los fondos tan necesarios para pequeños préstamos para el Banco Mundial de la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA), el progreso sustancial para lograr reformas monetarias internacionales y, al mismo tiempo, el progreso para crear modos y medios de detener la erosión de los términos de comercio para las exportaciones de bienes primarios; la creación de convenios textiles restrictivos y, por otro lado, la falta de sanciones para el *dumping* de excedentes agrícolas; etcétera [11].

La resolución de estos problemas ha beneficiado a las economías industriales (con algunas ganancias secundarias para las naciones menos desarrolladas), pero las obligaciones y costos han sido impuestas sobre todas y, por lo tanto, el mayor lastre frecuentemente ha sido arrojado sobre los países menos desarrollados. La solución de los problemas económicos internacionales no resueltos favorecería a los países menos desarrollados, si los costos se cargaran más sobre las economías industriales. "La base para la selección y resolución de problemas apenas podría ser más evidentemente perjudiciada si se hubiera diseñado para impedir el desarrollo." [11, pág. 8.]

No es necesario buscar explicación para estos fenómenos en una "dialéctica teoría de causación". Estos resultados son demasiado complejos para explicarse por medio de una teoría de conspiración y demasiado bien administrados para atribuirse a las fuerzas ciegas del mercado. "Los problemas de principal interés para las economías metropolitanas son los problemas que aquellos (quienes administran el sistema económico mundial, inclusive al subsistema socialista europeo) ven y entienden fácilmente como los problemas que los afectan y para cuya solución han sido instruidos." [11, pág. 8.]

El paradigma intelectual del orden económico internacional influencia su pensamiento. El historial del Fondo Monetario Internacional en América Latina y el consejo de desarrollo de exportaciones del Banco Mundial "pueden ser explicados solamente de modo racional dentro de este contexto, no emana ni de malevolencia ni de tontería" [11, pág. 8].

Además, un problema aún más fundamental, que se refiere a la planeación económica internacional y que ciertamente es más ominoso en sus implicaciones, es la destructiva y siempre creciente carrera de armamentos. Los recursos de los principales poderes industriales se dirigen a dicha carrera en una proporción de unos 25 dólares en armamentos por cada dólar de gasto en asistencia pública. No tiene significado hablar de una "década de desarrollo" mientras haya tal desperdicio de recursos humanos y de capital. Y no solamente los recursos de los poderes industriales se disipan en este incremento de las armas destructivas, sino que también en el proceso resultan mal distribuidos los recursos de los países en desarrollo.

REFERENCIAS

- [1] Alonso, William: "Urban and Regional Imbalances in Economic Development". *Economic Development and Cultural Change* 17 (1968):1-14.
- [2] Arévalo, Luis: "La inseguridad legal de la propiedad rural en Colombia: Un estudio de caso de los sistemas notariales y de registro". Disertación de doctorado, Universidad de Wisconsin, 1970.
- [3] Barraclough, Solon: "Desarrollo agrícola y perspectivas de empleo en América Latina". Ensayo presentado en la Segunda Conferencia sobre Urbanización y Trabajo en las Áreas en Proceso de Modernización, St. Thomas, Islas Vírgenes, noviembre 2-4, 1967.
- [4] ——— y Arthur Domike: "Agrarian Structure in Seven Latin American Countries". *Land Economics* 42 (1966):391-424.
- [5] Domike, Arthur: Perspectivas de empleo industrial y agrícola en América Latina". Ensayo presentado en la Segunda Conferencia sobre Urbani-

- zación y trabajo en las Áreas en Proceso de Modernización, St. Thomas, Islas Virgenes, noviembre 24, 1967.
- [6] Davis, L. Harlan: *United States Assistance to Agriculture in Latin America through the Agency for International Development*. Land Tenure Center Paper, No. 71. Madison, Wis.: Universidad de Wisconsin, 1970.
- [7] Dorner, Peter: "Reforma de tenencia de la tierra y desarrollo agrícola en América Latina". Presentado al Subcomité de Finanzas Internacionales del Comité de Bancos y Moneda, U. S. House of Representatives, 89th U. S. Congress, 2d sess., agosto 29, 1966.
- [8] — y Herman Felstehausen: "Agrarian Reform and Employment: The Colombian Case". *International Labour Review* 102 (1970):221-240.
- [9] Falcon, Walter P.: "The Green Revolution: Generations of Problems". *American Journal of Agricultural Economics* 52 (1970):698-710.
- [10] Felstehausen, Herman: "Local Government and Rural Service Barriers to Economic Development in Colombia". Mimeografiado. Bogotá, junio, 1968. Publicado en español por la Secretaría de Agricultura de Antioquia, Medellín como Publicación Especial, No. 85, septiembre, 1968.
- [11] Green, Reginald Herbold: "The International Economic System and Development: Some Limitations of a Special Case". Mimeografiado. Dar es Salaam: Oficina de Investigación Económica, Colegio Universitario. Este ensayo fue presentado en la Conferencia sobre Desarrollo Económico Internacional en la Universidad de Colombia, Williamsburg, Virginia y Nueva York, febrero 15-21, 1970.
- [12] Hauser, Philip M.: "The Social, Economic and Technological Problems of Rapid Urbanization". En *Industrialization and Society*, editado por Bert F. Hoselitz y Wilbert E. Moore. UNESCO, 1963.
- [13] International Maize and Wheat Improvement Center. *Proyecto Puebla, 1967-1969*. Ciudad de México, 1969.
- [14] Johnston, Bruce F.: "Agricultural Development and Economic Transformation: A Comparative Study of the Japanese Experience". *Food Research Studies* 3 (1962):223-276.
- [15] — y Soren T. Nielson: "Agricultural Structural Transformation in a Developing Economy". *Economic Development and Cultural Change* 14 (1966):279-301.
- [16] Kautsky, John H., ed.: *Political Change in Underdeveloped Countries: Nationalism and Communism*. Nueva York: John Wiley and Sons, 1962.
- [17] Kuznets, Simon: *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*. New Haven: Yale University Press, 1966.
- [18] —: "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: Distribution of Income by Size". *Economic Development and Cultural Change* 11, No. 2, parte 2 (1963):1-80.
- [19] *The People Left Behind: Report by the President's National Advisory Commission on Rural Poverty*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1967.
- [20] Thiesenhusen, William C.: "Population Growth and Agricultural Employment in Latin America with Some U. S. Comparison". *American Journal of Agricultural Economics* 51 (1969):735-752.
- [21] —: *A Suggested Policy for Industrial Reinvigoration in Latin America*. Land Tenure Center Paper, No. 72. Madison, Wis.: Universidad de Wisconsin, 1970.

- [22] Naciones Unidas. Comisión Económica para la América Latina. *The Economic Development of Latin America in the Post-War Period*. E/Cn.12/659, Rev. 1. Nueva York: Naciones Unidas, 1964.
- [23] ----: *Economic Survey of Latin America, 1968*. E/Cn.12/825. Lima, 1969.
- [24] ----: "Income Distribution in Latin America". *Economic Bulletin for Latin America*, 12, No. 2 (1968):38-60.
- [25] ----: "Small Scale Industry in the Development of Latin America". *Economic Bulletin for Latin America* 12, No. 1 (1967):63-105.

**ESTA EDICIÓN DE 5.000 EJEMPLARES SE TERMINÓ
DE IMPRIMIR EL 23 DE ENERO DE 1974 EN LOS
TALLERES DE LA EDITORIAL DIANA, S. A.
ROBERTO GAYOL 1219, ESQUINA TLACOQUEMÉCATL,
MÉXICO 12, D. F.**

Numerosos son los fenómenos socioeconómicos que caracterizan la vida de los países latinoamericanos y que constituyen algunos de sus más serios problemas, debido a su magnitud.

A pesar del fenómeno de la migración del campo hacia las ciudades, sigue siendo un hecho que en la generalidad de América Latina, el 40 por ciento de la población total vive en el campo y trabaja en el terreno de la agricultura. Esta proporción se eleva en algunos casos hasta el 60 y aun el 70 por ciento. Y lo que es todavía más sorprendente es que, no obstante el continuo crecimiento urbano, cada día es mayor también el número de los habitantes de estos países que vive de la agricultura, si se exceptúan algunos de los más industrializados.

Los habitantes de las grandes ciudades suelen ignorar por completo las dificultades graves con que tropieza la vida del campesino latinoamericano, y la serie de problemas que exigen solución urgente, a la vez que inteligente. En resumen, una reforma agraria en este continente requeriría un incremento en la producción agrícola general, más oportunidades de empleo, y un aumento en la productividad por persona. Las dificultades para lograr el equilibrio entre estos tres factores son evidentes, y se agigantan si se las considera desde el ángulo político, donde la reforma agraria es un problema sujeto a graves controversias.

Este libro ofrece un estudio objetivo de los problemas, y un análisis de los posibles factores de solución, así como la interesante exposición de una serie de estudios e investigaciones de campo, con sus respectivos resultados. En resumen, es una obra indispensable para que el ciudadano latinoamericano conozca en una visión realista el ambiente en que está viviendo y lo que puede hacer para mejorarlo.

EDITORIAL DIANA