

REFORMA AGRARIA Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: UNA PERSPECTIVA

Peter Dorner

Profesor de Economía Agrícola
Director del Centro de Tenencia de la Tierra
Universidad de Wisconsin, Madison

En esta primera exposición quisiera tratar la reforma agraria dentro del contexto de las políticas, o estrategias, del desarrollo económico general, en lugar de hacerlo como de una medida de política aparte. En la segunda exposición trataré más específicamente las medidas de reforma agraria y la influencia de las mismas en el desarrollo económico general. Este enfoque del tema refleja mi convencimiento de que el desarrollo económico ha sido objeto de una definición demasiado estrecha, tanto en las formulaciones teóricas de las tareas en él implicadas, como por lo que respecta a las estrategias de política que en él se utilizan. Se ha hecho hincapié en la inversión y el desarrollo económico, con demasiada poca preocupación por otras medidas de realización a base del modo en que este proceso afecta a la vida de la masa del pueblo. Con demasiada frecuencia se ha hecho caso omiso de la distribución.

Al tratar estas complicadas cuestiones del desarrollo económico es oportuno que reconozcamos, cuando menos, tres nuevas condiciones capitales propias de la segunda mitad del siglo XX que, en el siglo XIX y comienzos del actual, no se daban o eran de distinto orden de magnitud.

En primer lugar, la ciencia y la tecnología, a la que aquélla da origen, giran predominantemente en torno del mundo industrial, y las nuevas creaciones surgen, primordialmente, como respuesta a problemas que se dejan sentir en países industrializados, en los que las proporciones de los factores (en especial la proporción entre capital y mano de obra) son muy distintas a las que encontramos en el mundo más agrario y menos industrializado. En este último, hay abundancia de mano de obra y el capital escasea, pero las nuevas tecnologías están más estrechamente ligadas a situaciones inversas. Esto permite el avance a saltos de la tecnología, la introducción de métodos y prácticas de producción procedentes del exterior (en lugar de que se les tenga que crear localmente en respuesta a necesidades y requisitos internos), que muy a menudo son intensivas en cuanto al capital que reclaman o extensivas en mano de obra necesaria. En realidad, las estrategias para el desarrollo, predominantes en las últimas décadas, han alentado este hecho. Esto no equivale a que neguemos la necesidad de las importaciones de capital y maquinaria, pero queda en pie el hecho de que no se está creando una tecnología suficiente para que encaje con las proporciones de factores que existen en el mundo en vías de desarrollo.

En segundo lugar, las tasas de crecimiento demográfico son mucho más altas hoy que en el pasado. La migración al nuevo mundo, a la que Europa pudo recurrir durante el siglo XIX, ha dejado de ser ya

una alternativa importante para los países menos desarrollados de hoy.

Por último, las rápidas comunicaciones han hecho posible que las personas de por todas partes vean el progreso (una vida mejor para sí mismos y para sus hijos) como una posibilidad real. Hay nuevas esperanzas y nuevas demandas que han de atenderse.

Cada una de estas condiciones confirma la necesidad de una nueva estrategia para el desarrollo, estrategia que, a mi juicio, deberá incluir la reforma agraria como una de sus medidas políticas fundamentales. En el contexto de América Latina, la reforma agraria tiene que incluir: la redistribución de la tierra, una reorganización de las empresas productoras agrícolas, y la creación y ampliación de servicios de respaldo para los sectores agrarios reformados y también para los ya existentes.

Echemos ahora una breve ojeada a algunos de los resultados de las políticas pretéritas para el desarrollo, y a algunos puntos que es necesario se resuelvan si se quiere que futuros esfuerzos de desarrollo den mejores resultados. Con esto no quiero decir que los esfuerzos pretéritos para el desarrollo económico no fueran impresionantes, apreciados según los criterios que se han empleado. Respecto a los países a los que hemos dado en llamar menos desarrollados, el promedio de crecimiento del producto agrícola ha sido muy respetable. En verdad, según una publicación reciente del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (Foreign Agricultural Economic Report, Núm. 59, de mayo de 1970), desde 1954 a 1967, la producción de granos en los países menos desarrollados aumentó según un índice ligeramente más alto que en los países desarrollados. En el período de 1954 a 1967 el crecimiento anual de la producción de todos los cereales ha sido: en los países en vías de desarrollo 3.0 por ciento; en los países desarrollados, 2.9 por ciento).

La pregunta fundamental es si la gente pobre del mundo se ha beneficiado con las estrategias de desarrollo de las últimas décadas. ¿Ha mejorado su situación? ¿O el número de pobres ha aumentado y las desigualdades se han hecho más grandes? Las pruebas de que disponemos parecen indicar que la verdad es lo último. Ha habido un considerable crecimiento económico, pero, paradójicamente, poco desarrollo.

El aumento del producto y la productividad tiene que seguir siendo uno de los principales objetivos de la estrategia del desarrollo. Pero al desarrollo hay que concebirlo en un sentido mucho más amplio, y las políticas tienen que estar específicamente orientadas a varias de las zonas por demás descuidadas. Al desarrollo tiene que versele como un proceso que dé por resultado: el mejoramiento del nivel de vida de un número inmenso de personas que se encuentran en la base de la pirámide de la distribución del ingreso, una disminución general de la pobreza, una disminución de los altos índices de desempleo y subempleo, una mayor igualdad en la distribución del ingreso, una participación más generalizada de

todos los grupos en los asuntos económicos y políticos de la nación, así como el aumento del producto y la productividad.

Las estrategias para el desarrollo puestas en práctica en las dos últimas décadas tendían a dar por sentada una estrecha ligazón entre aumentos de productividad y los demás elementos que hemos mencionado más arriba (empleo, distribución del ingreso, etc.). Pero la experiencia ha demostrado que estos lazos no son otras tantas consecuencias automáticas de las políticas que hacen hincapié en el crecimiento económico. Estos lazos pueden muy bien crearse por medio de medidas específicas de política a seguir. En el sector agrícola, la reforma agraria constituye una medida clave para que se establezcan las condiciones con las que pueden formarse dichos lazos.

Las estrategias puestas en vigor en los años sesentas concentráranse, en gran medida, en elevar la producción al máximo por medio de una inversión intensiva de capital, y sólo de modo secundario en proyectos relativamente intensos en cuestión de capital dentro del subsector comercial de la agricultura. Los que recomiendan la continuación de esta estrategia abogan por el aumento del índice de inversión, para que de este modo se eleve la tasa de crecimiento económico del 5 al 8 o 10 por ciento al año, con lo que se habrán de alcanzar el tan necesario aumento en los empleos, la disminución de la pobreza, etc. Pero no nos parece realista el supuesto de que habrá disponible una inversión de capital de la magnitud necesaria para una tan rápida tasa de crecimiento del producto. Las perspectivas de aumento del índice de ahorro e inversión para que queden atendidas las necesidades de la política a seguir propias de dichas rápidas tasas de crecimiento del producto dependen, a su vez, de instituciones económicas y políticas. Entre las principales instituciones afectadas encontramos las estructuras de tenencia de la tierra dentro del sector agrícola

Hay quienes argumentan que, dadas las altas tasas de industrialización de la última década, ya no hay necesidad de reforma agraria alguna. Es, naturalmente, cierto que los países tienen que fijar su mirada en la industrialización, para que con ello encuentren la solución a largo plazo de los problemas de desempleo y de bajos niveles de ingresos. Pero esto tiene que verse como un largo proceso de transformación, y es un error verlo como un sustitutivo de la reforma agraria. El crecimiento de la industria en los países menos desarrollados del mundo durante la última década ha sido desilusionante, no a base de la expansión de la producción, sino a base de la absorción de mano de obra y de la capacidad para que proporcionase un aumento suficiente de empleos. Por ejemplo, de 1950 a 1975, el producto fabril de América Latina aumentó un 140 por ciento, mientras el empleo de industrias fabriles creció solamente el 45 por ciento.

Una expansión más rápida de la industria resulta difícil, incluso cuando hay disponibles recursos de capital, debido a los reducidos mercados internos que son resultado de la muy sesgada distribución del ingreso. Una distribución más por igual del ingreso estimularía la demanda de artículos de consumo que, en sus pro-

casos de producción, son generalmente más intensivos por lo que respecta a mano de obra. Tienen que crearse los grandes mercados en potencia representados por la masa de gente pobre del sector agrario y de la que tiene ocupaciones de baja retribución en la ciudad (así como el gran número, también creciente, de carentes de empleo). La reforma agraria va dirigida específicamente a atacar estos problemas, puesto que proporciona una redistribución de oportunidades y el acceso seguro a una mayor productividad de la tierra. Como resultado de las nuevas oportunidades y del acceso seguro al producto logrado por la mano de obra, sirve también para encauzar las energías del pueblo a la acumulación directa de capital en el sector agrícola.

Otros argumentarán que los mayores logros registrados como resultado de la "revolución verde" han hecho a un lado la necesidad de la reforma agraria. Si el aumento del producto fuese la única medida del éxito, entonces esta posición tendría en qué basarse. También, al igual que en el caso del desarrollo industrial, los esfuerzos para el desarrollo agrícola hechos en la última década registraron un progreso considerable a base de la expansión de la producción. Sin embargo, esta expansión de la producción no bastó para que permitiese mejoras importantes en la dieta de un gran número de gente pobre, ni tampoco fue suficiente para que aumentase la exportación de productos agrícolas. En realidad, han aumentado las exportaciones agrícolas de los países industriales, mientras que las de los países menos desarrollados a duras penas se han mantenido constantes.

NUMERO INDICE DEL VOLUMEN TOTAL DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES AGRICOLAS DE REGIONES DESARROLLADAS Y EN VIAS DE DESARROLLO EN AÑOS ESCOGIDOS

(1957-59 = 100)

Concepto	1955	1960	1965	1967
<u>Regiones en vías de desarrollo</u>				
Exportaciones	108	101	112	106
Importaciones	79	116	141	145
<u>Regiones desarrolladas</u>				
Exportaciones	91	109	149	153
Importaciones	90	107	123	128

Fuente: Tabla 24, p. 55 USDA, For. Ec. Rept. No. 59 Economic Progress of Agriculture in Developing Nations 1950-1968, Mayo, 1970.

Pero los mayores desencantos habidos en los esfuerzos para el desarrollo agrícola durante la última década ha sido la incapaci-

dad para que proporcionasen oportunidades apreciables de empleo retribuido para el creciente número de personas comprendidas en el sector agrario. Los cálculos estimativos del desempleo actual en países de América Latina señalan que el mismo se encuentra dentro del orden del 10 al 20 por ciento. Un reciente informe de la CEFAL calcula que, si el actual desempleo se convirtiese a equivalentes de desempleo, debería considerarse que el 25 por ciento aproximadamente de la población de América Latina en edad productiva carece de empleo.

Las importantes novedades representadas por la revolución verde son, naturalmente, por demás bienvenidas, y debe continuarse y aumentarse la investigación dentro de este campo. Las nuevas variedades de alto rendimiento y los conjuntos de insumos que las acompañan han disipado los temores de un hambre y carestía inminentes para las masas. Sin embargo, si estas novedades se dejan, en gran medida, bajo el control de las fuerzas del mercado, los beneficios dimanantes de esta nueva tecnología van a dar principalmente al productor más grande del sector comercializado de la agricultura. A menudo, el pequeño productor carece de los medios económicos y de los conocimientos necesarios para la adopción de la nueva tecnología, y la orientación fundamental de los servicios del gobierno nacional, así como la ayuda internacional para el desarrollo, se han orientado para que sirvan al subsector comercializado de la agricultura.

A medida que la revolución verde vaya extendiéndose a otros cultivos y a zonas geográficas más amplias, los abastecimientos de alimentos bastarán para que atiendan la demanda interna, y serán muchos los países que busquen mercados de exportación. Pero la perspectiva para mayores exportaciones de cosechas de alimentos básicos no tiene nada de prometedora. Si hay mercados asequibles para la exportación, entonces la expansión de la revolución verde, sin reformas estructurales, podría justificarse, al menos, a base de que es el modo más rápido de obtener las divisas extranjeras que se necesitan para la expansión industrial. Pero, puesto que ésta no es, al parecer, una alternativa realista, los países necesitarán confiar cada vez más en la extensión y la expansión de su mercado interno. Y esto significa una distribución más amplia de los frutos de esta mayor producción, para que así se cree el poder adquisitivo necesario para despejar los mercados. Esto podría lograrse por medio de cierta diversidad de medidas de organización económica y social, pero la reforma agraria y la redistribución que la misma representa son elementos clave para esta estrategia de política a seguir.

En la creación de estrategias para la actual década de los setentas existe la necesidad crítica de un nuevo enfoque de la investigación, orientado hacia la creación de una tecnología específicamente adaptada a una agricultura intensiva en mano de obra. De igual modo deberá crearse, para grandes sectores de la rama industrial, una nueva tecnología que encaje mejor con la proporción entre factores que existe en la mayoría de los países menos desarrollados. Por último, existe una apremiante necesidad de que se reorienten los servicios gubernamentales y comerciales (asistencia

técnica, crédito, comercialización, etc.), para que atiendan las necesidades del sector de la pequeña agricultura hoy existente, y también las necesidades de la agricultura que seguirá a la reforma agraria. Esta es una tarea difícil, pero no es posible lograr el desarrollo, en su sentido más amplio, sin que haya una reorientación capital de la investigación y los servicios.

Las reorientaciones de la política agrícola, que acabamos de sugerir, son necesarias después de la redistribución de la tierra, pero también se necesitan y pueden desempeñar un papel crítico para la creación de la influencia económica del subsector campesino. Si, en un país determinado y en un punto dado del tiempo, no es políticamente factible la redistribución de la tierra, sí es al menos posible que pueda lograrse dicha reorientación de la política, en especial si el capital y la asistencia técnica de los organismos internacionales se emplean específicamente para dicho fin. Con el transcurso del tiempo, esto vigorizaría el poder económico y de organización del sector campesino que, entonces, podría hacer las veces de una poderosa fuerza que ejerciese presión para las más difundidas medidas necesarias de redistribución de la tierra. Esto no lo sugerimos como alternativas a la política a seguir. El desarrollo reclama la redistribución de la riqueza; pero, después de una reforma agraria, se necesita una reorientación general de las políticas agrícolas, y estos cambios de política podrían, en verdad, hacer posible la reforma agraria en las situaciones en las que, en el momento actual, no parece factible.

Por último, lo acertado es que reconozcamos el problema que plantea el rápido crecimiento demográfico. En los primeros años cincuentas, las proyecciones se basaban, a menudo, en tasas esperadas de crecimiento demográfico del 1.5 por ciento anual. En los años sesentas, e incluso antes, las tasas de crecimiento demográfico de muchos de los países del mundo rebasaron el 2.5 por ciento y, en algunos casos, el 3 por ciento al año. Habrá quienes argumenten a favor de medidas para el control demográfico como rasgo fundamental de las políticas de desarrollo.

No cabe negar que ese rápido crecimiento demográfico ha exacerbado los problemas de desempleo y subempleo. Sin embargo, cualesquiera medidas de control demográfico han de verse como complementarias más bien que sustitutivas de las necesidades básicas de una mayor productividad y de su distribución más amplia. En verdad pudiera ser que otros enfoques más racionales para atacar el problema demográfico resulten imposibles sin un desarrollo más rápido. De todos modos, el mayor número de los ya nacidos inundará los mercados de mano de obra en los años setentas, y ya no es posible evitar la necesidad de crear oportunidades de empleo y de obtención apreciable de ingresos. La reforma agraria encierra verdaderas promesas para los logros, en este terreno, en América Latina.

to plazo. Este es el porqué las fórmulas y recetas de política a seguir, basadas en la experiencia de los Estados Unidos y otros países industriales, resultan a menudo peores que inútiles: pueden aumentar y agravar problemas ya existentes. Este es también el porqué la política agrícola de los países menos desarrollados tiene que dirigirse hacia los problemas de la distribución de la propiedad de la tierra, más bien que dar ésta como un supuesto común y "dado" para la formulación de la política agrícola de los países industriales.

Las reformas de la tenencia de la tierra y de instituciones con ella relacionadas constituyen medidas de importancia para que se logre el desarrollo en muchos de los países menos desarrollados. No son medidas suficientes de por sí, pero son necesarias si se quiere que las nuevas tecnologías constituyan una fuerza positiva para el desarrollo económico (cuya definición lata abarca oportunidades siempre crecientes y las capacidades humanas que se necesitan para explotarlas, así como la disminución de la pobreza de las masas, el desempleo y la desigualdad).

La tecnología se había introducido en las sociedades tradicionales desde mucho antes de la llamada revolución verde. Sin embargo, la estructura social y de las instituciones (dominada por el sistema de tenencia de la tierra propio de las sociedades agrarias) no permitió que los beneficios de la nueva tecnología se propagasen ampliamente en toda la sociedad. Por consiguiente, el desarrollo siempre quedó encerrado en limitados estratos de la sociedad. La tecnología asociada a la revolución verde es, simplemente, otro ejemplo de este proceso, y las consecuencias están haciéndose cada vez más visibles. La necesidad de la reforma de las instituciones nace de la acumulada introducción de la tecnología, y esta necesidad existía ya antes de la reciente adopción de la tecnología asociada a la revolución verde.

En los últimos años cuarentas y primeros cincuentas de este siglo produjéronse varias reformas agrarias importantes. Estas reformas se instituyeron bajo diversas formas y condiciones políticas: siguiendo procedimientos relativamente democráticos (India), bajo regímenes militares (Egipto), bajo la ocupación militar (Japón), por la revolución campesina (Bolivia) y por medio de la colectivización comunista (Europa Oriental).

Después de este estallido de actividad una vez terminada la guerra, el movimiento de la reforma agraria perdió impulso. Esto estuvo asociado, al menos en parte, al hecho de que la cuestión de la reforma agraria pasó a quedar ligada a la política de la guerra fría de las dos grandes potencias, Estados Unidos y Rusia.

La cuestión de la reforma agraria volvió a destacarse de nuevo y consiguió nuevos fieles después de la reforma puesta en vigor en Cuba en los últimos años cincuentas. Pisándole los talones a esta reforma surgió la Alianza para el Progreso de las naciones americanas, cuya declaración de 1961 incluía un fuerte apoyo a

programas generales de reforma agraria. Emprindiéronse nuevos e importantes programas de investigación, y la cuestión de las reformas agrarias fue puesta cada vez más de relieve en la literatura que trata de ciencias sociales. La mayoría de los países de América Latina promulgaron leyes de reforma agraria y crearon organismos nuevos para que llevaran a cabo las reformas. Sin embargo, tras haber transcurrido toda una década, los logros alcanzados han sido de relativamente poca monta.

II

Los sistemas de tenencia de la tierra no tienen, como tales, nada bueno o malo que les sea inherente. Aunque todavía siguen las discusiones ideológicas acerca de cuáles sean los mejores modos de organizar la agricultura, no puede juzgarse, abstractamente, como mejor ninguno de los sistemas existentes de tenencia de la tierra. Cualquier juicio respecto a un sistema determinado debe tomar en cuenta: la razón entre factor humano y factor tierra, las condiciones institucionales y tecnológicas de la sociedad, la fase en que se encuentra la sociedad en cuanto a su cambio de una economía agrícola a una economía industrial, y las metas que intentan alcanzar específicos grupos de individuos. Puede ser instructivo que echemos una ojeada a varios ejemplos.

El sistema del feudalismo europeo de hace varios siglos no encerraba, al parecer, cuando lo vemos en las condiciones modernas, ninguna cualidad redentora. Aunque abarcaba un sistema total de instituciones políticas, sociales y económicas, se basaba en un sistema agrario levantado en torno del dominio de la tierra. Sin embargo, a pesar de sus imperfecciones y sus rigideces (apreciadas según las normas modernas), este sistema feudal era una adaptación a la época. Puesto que nació de un imperio mundial que se desmoronaba y desintegraba, organizó a la gente en rígidas estructuras de clases, con obligaciones mutuas entre una clase y otra, con lo que aseguró cierto grado de armonía interna y cierta medida de seguridad ante los enemigos exteriores, en potencia, para la **man-**sión feudal.

Pero el sistema feudal entró en contraposición con las metas evolutivas para la creación de poderosos Estados nacionales; demostró que estaba mal pertrechado para que respondiese a las necesidades de los mercados en expansión, era demasiado inflexible para que se acomodase al mayor uso del capital, y no alcanzó a atender las necesidades del cambiante concepto que el hombre tenía de sí mismo. Era incongruente con la necesidad de que se procediese al gran cambio que lo llevara de un sistema agrario a una sociedad industrial. La reforma de estos sistemas agrarios fue parte, durante los siglos XVII hasta el XIX, de la revolución social general que acompañó la industrialización de Europa occidental y central.

A pesar de los muchos esfuerzos hechos durante todo el siglo XIX, el sistema ruso de tenencia de la tierra conservó muchas de sus características feudales hasta ya bien entrado el siglo XX. Este sistema se transformó totalmente durante la tercera y cuarta

décadas del presente siglo. La colectivización rusa quizá no haya aportado incentivos para el individuo ni la libertad para la toma de decisiones que son propias de un sistema de granjas de propiedad familiar, pero la mayor preocupación de los que trazaron los planes agrícolas de la URSS siempre fue la industrialización. En la época de las colectivizaciones, la agricultura rusa estaba produciendo apreciables sobrantes para la exportación. Una necesidad capital era la de apartar mano de obra de la agricultura para que las nuevas fábricas pudieran contar con el elemento humano que necesitaban. Además, el Estado tenía que "exprimir" algo de la producción de sobrantes del sector agrícola, para que pudiese suministrar alimentos relativamente baratos a la creciente población del sector industrial. Naturalmente, la colectivización de la agricultura quizá fuese necesaria para que asegurase el dominio del partido sobre el sistema económico e impidiese la aparición de novedades políticas descentralizadas. El sistema colectivo se puso en marcha para que se alcanzaran dichos fines. En años recientes se le han introducido modificaciones, presumiblemente debido a que el sistema no estaba alcanzando los actuales objetivos y metas.

Cuando se debatía el proyecto de un sistema estadounidense de tenencia de la tierra y de organización económica para la agricultura, la principal alternativa que había respecto a las granjas de propiedad familiar era, al parecer, un sistema de grandes fincas y plantaciones, con algunos rasgos del feudalismo europeo. Sin embargo, la gran masa de tierras del Oeste había de quedar protegida contra las amenazas de otras naciones. El sistema de la granja propiedad de una familia era quizá la única alternativa razonable con la que un gobierno, relativamente débil y carente de grandes redes de comunicación y transportes, podía asegurarse de que esta gran masa de tierras quedase rápidamente colonizada e incorporada a la nación.

El desarrollo de los Estados Unidos también necesitaba de la producción de sobrantes agrícolas y que se liberase mano de obra de la agricultura para que quedasen atendidas las demandas del creciente sector industrial. Pero los medios que se emplearon fueron totalmente distintos a los que la Unión Soviética hubo de utilizar un siglo más tarde. Para que aumentase la productividad de la tierra y en especial la productividad de la mano de obra, los Estados Unidos hicieron primordialmente hincapié en la tecnología y confiaron en la competencia entre pequeños productores para la asignación de factores entre usos alternativos.

Los Estados Unidos caracterizáronse, durante todo el siglo XIX, por una baja razón entre factor hombre y factor tierra; salvo por la inmigración en masa, el crecimiento demográfico fue bajo, si se le compara con la experiencia en el día de hoy de la mayoría de los países menos desarrollados. Además, durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo actual, la industrialización absorbía más mano de obra que en el día de hoy. En la actualidad no hay en el mundo región alguna en la que existan condiciones parecidas a las que los Estados Unidos tuvieron que ha-

cer frente en los siglos XVIII y XIX. El sistema soviético se instituyó hace unos cuarenta años. También Rusia tenía una razón pequeña entre factor hombre y factor tierra y un crecimiento demográfico relativamente lento. Las circunstancias que rodearon el desarrollo tanto de los Estados Unidos como de la Unión Soviética presentan un tajante contraste con las situaciones actualmente imperantes en Asia del Sur y Suroccidental, América Latina y África. Las rápidas tasas de crecimiento demográfico de las últimas décadas (y la industrialización intensiva en cuanto a uso de capitales y con baja absorción de mano de obra) hacen imperativo que el sector agrícola retenga gente, en lugar de que se vea obligado a desprenderse de ella.

Así pues, la naturaleza del problema de la reforma agraria al que hoy se enfrentan los países menos desarrollados es distinta a la que hubieron de enfrentarse Europa durante los siglos XVIII al XIX, los Estados Unidos durante los siglos XVIII y XIX (la Guerra de Secesión de los años sesentas del siglo pasado fue también un problema de reforma agraria), o la Rusia Soviética en el siglo actual. Los sistemas de tenencia de la tierra reflejan condiciones históricas, geográficas, económicas, sociales y políticas específicas. Estas condiciones cambian continuamente durante el proceso del desarrollo económico. Por ejemplo: en el corto período de los últimos trece años, la agricultura de los Estados Unidos ha sufrido una reorganización sustancial. El número de explotaciones agrícolas es inferior a la mitad del que era hace treinta años. La unidad con una extensión de 32 hectáreas, e incluso de 64 hectáreas, es ineficaz para la mayoría de los tipos de actividades agrícolas de los Estados Unidos de hoy. Aunque las explotaciones agrícolas dentro de este escalón de extensión superficial eran empresas viables y en marcha hace unos treinta años, la tecnología y los factores actuales de costo y disponibilidad hacen que esas unidades sean ineficaces a base de la productividad de la mano de obra. Y, puesto que la mano de obra es relativamente escasa si se la compara con la tierra y el capital, la productividad de la primera constituye una medida razonablemente buena para que juzguemos la eficiencia en las condiciones propias de los Estados Unidos.²

No quisiera que los esbozos que acabo de trazar respecto a los sistemas de tenencia de la tierra en relación con las condiciones concurrentes y las necesidades de una política agraria implicaran una clara y lógica relación entre tenencia de la tierra y otras circunstancias. Los cambios de los sistemas de tenencia nacen de la contraposición entre grupos contendientes; así nos lo atestiguan los debates soviéticos acerca de la rapidez de la industrialización y de su método, y también nos lo atestiguan los muchos experimentos estadounidenses con políticas de colonización de tierras durante el siglo XIX. Los sistemas de tenencia, tal como los forjaron la experiencia y los conflictos, son adaptaciones a las circunstancias imperantes y a las ideas dominantes en la filosofía política. Se necesitan una gran cautela y, a veces, una gran contención para no recomendar el trasplante de estos sistemas a otras regiones, a base de los logros que hayan alcanzado en otros lugares, en una época anterior, o en condiciones que ya no existen

o que no pueden repetirse. De igual modo, acudir específicamente a la propiedad individual, por una parte, o a la explotación colectiva, por la otra, no es más que una exagerada simplificación de las opciones asequibles para las reformas en la tenencia de la tierra. No hay motivo para creer que los países tengan que acabar forzosamente adoptando un sistema o el otro. Hay lugar y, en verdad, necesidad de diversidad y flexibilidad para el acomodo a las circunstancias existentes. A medida que las circunstancias cambian y surgen nuevos problemas, será necesario que se hagan ajustes a las estructuras de tenencia de la tierra.

III

En términos generales, cabe identificar cinco interconexiones fundamentales entre reforma agraria y desarrollo económico.

1. Poder económico y político

El rico goza, manifiestamente, de más poder político que el pobre. Los que controlan la tierra están en posibilidad de influir en los procesos políticos en un grado que, por lo general, está fuera de toda proporción con su número. Así pues, la redistribución de la tierra y de los recursos con ella relacionados cambia la estructura del poder político y también las metas y políticas que se formulan por medio del proceso político.

2. Distribución de los ingresos y demanda

Existe una relación directa entre el sistema de tenencia de la tierra, la distribución de los ingresos y la demanda efectiva. Los campesinos que no tienen derechos seguros a la tierra no pueden alcanzar más que un magro ingreso, y hasta esta facultad es muy insegura. Y la gente pobre es también un pobre cliente. Muchos países se enfrentan al doble problema de una distribución muy sesgada del ingreso (que proporciona poca expansión a la demanda de crecimiento industrial) y un consumo manifiesto por parte de los grupos con altos ingresos (que reprime el ahorro y la inversión).

3. Absorción de mano de obra en las zonas rurales.

Una de las fallas más impresionantes de las instituciones de tenencia de la tierra en muchas partes del mundo menos desarrollado es su capacidad para que proporcionen tan siquiera oportunidades de subsistencia para su población rural. El resultado es la migración en masa a las ciudades que, en su mayor parte, es prematura puesto que en el sector ajeno a la agricultura no se crean empleos suficientes. Se necesitan reformas para que retengan y absorban una mayor cantidad de esta mano de obra en trabajos productivos dentro de la agricultura.

4. Inversión y productividad agrícolas

La capitalización de la agricultura rara vez se concentra en

el espacio ni en el tiempo. Se acumula por un proceso de incremento. La seguridad de la tenencia puede contribuir a que hayan inversiones en la agricultura, puesto que hace que el uso de bienes productivos sea derecho exclusivo de un individuo o un grupo. Una forma de tenencia de la tierra que, al parecer, proporciona la seguridad y las condiciones de incentivo necesarias es la granja propiedad de una familia y explotada por la misma. Sin embargo, hay también muchos casos de agricultura progresista que quedan fuera de este patrón de granja de la familia. Las circunstancias locales, el clima y factores culturales tienen todos ellos importancia extrema para la determinación del resultado que habrá de dar un arreglo particular de tenencia de la tierra. Una variable verdaderamente clave para ello es el control sobre las decisiones referentes a inversión.

5. Inversiones en otros sectores

Todos los países en vías de desarrollo necesitan grandes programas de inversión de fondos públicos, lo que quiere decir que los gobiernos tienen que controlar una concentración apreciable de fondos para inversión. En los países en los que el sector agrícola es grande en relación con la economía total, la agricultura tiene que aportar una parte sustancial de estos fondos. Las instituciones de tenencia de la tierra son importantes debido a que, por lo general, el terrateniente es quien extrae del campesino la plusvalía. Y puesto que los terratenientes gozan también de gran influencia en el gobierno, no hay mecanismo público que les quite esta plusvalía. Así pues, la decisión de invertir esta plusvalía está en manos de la clase de los dueños de tierras, y las inversiones orientadas por sus intereses particulares no siempre, y ni tan siquiera generalmente, son las que reclama el desarrollo del país.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

¹Walter P. Falcon, "The Green Revolution: Generations of Problems", American Journal of Agro-Economists, diciembre de 1970

²Esta sección la hemos entresacado de un artículo de Peter Dorner y Don Kancl, "The Economic Case for Land Reform" de próxima publicación.

³La productividad de la mano de obra como medida de la eficiencia del sector agrícola hace caso omiso del costo social de las personas que quedan encalladas en comunidades rurales y del gran número de jornaleros sin oficio que emigran a las ciudades, pero que no encuentran empleo dentro de la estructura de las ocupaciones, lo que viene determinado, en gran medida, por las novedades tecnológicas de la industria. Estos son problemas serios en los Estados Unidos y lo probable es que resulten insolubles en los países menos desarrollados, si no se puede encontrar el modo de retener un mayor número de gente en empleos agrícolas.

ho 21

LA REFORMA AGRARIA Y EL DESARROLLO ECONOMICO

-Parte complementaria-

Peter Dorner

Profesor de Economía Agrícola
Director del Centro de Tenencia de la Tierra
Universidad de Wisconsin, Madison

A menudo se tiene la idea de que el desarrollo económico es un proceso de modernización, cuyos logros se miden con el índice promedio de aumento del producto real per cápita. Sin embargo, se ha encontrado que este concepto tiene sus fallas. Si el concepto de desarrollo es demasiado estrecho, entonces a menudo prescinde de importantes cuestiones de política a seguir o ni tan siquiera las reconoce. Además de la mayor productividad y de las tasas de producción, el desarrollo económico significa disminución del desempleo y de la pobreza de las masas, y una distribución más equitativa de oportunidades mejoradas para la obtención de ingresos. El desarrollo es algo más que capital, inversiones y mercados. Es un complicado proceso de cambio de instituciones, de redistribución del poder político, de mejoramiento humano y de esfuerzos concertados y exprofesos de la política pública para la redistribución de las ganancias y pérdidas inherentes al crecimiento económico.

En los países agrícolas, el sistema de tenencia de la tierra encarna los procedimientos y reglas, tanto consuetudinarios como formalizados, que rigen los derechos, deberes, libertades y obligaciones entre individuos y grupos para el uso y el control de los recursos. La reforma agraria significa el cambio y reestructuración de estos procedimientos y reglas, para hacer que el sistema de tenencia de la tierra sea congruente con las necesidades y el desarrollo económico. Y la tenencia de la tierra no es más que uno de entre cierto número de sistemas institucionales humanos al que se tiene que modificar, sustituir o crear en el curso del desarrollo.

I

El final de la Segunda Guerra Mundial señala una nueva era del pensamiento económico. En las dos décadas que siguieron a la terminación de la guerra muchos Estados alcanzaron su independencia política. El colonialismo derrumbóse y las antiguas potencias iniciaron un desmantelamiento masivo de sus respectivos imperios. Al producirse la independencia del dominio extranjero ocuparon el poder nuevos gobiernos nacionales y el desarrollo interno figuró en lugar preferente de la lista de prioridades nacionales. Esta fue la fase inicial de lo que hoy es cosa corriente: los planes nacionales y la participación activa del gobierno en la estimulación del desarrollo económico.

Tanto políticos como economistas identificaron la industrialización con el desarrollo, y la agricultura con el atraso. Se consi-

deró que desarrollo equivalía a mundo industrial, y que hacer hincapié en el desarrollo de la agricultura a costa de una rápida industrialización equivalía a correr el riesgo de verse acusado de tendencias imperialistas, de favorecer el incesante intento de las potencias industriales para retener su dominio sobre los países agrícolas pobres. Este es un instinto comprensible e, innegablemente, la identificación de la industria con la modernidad es lo adecuado como proyección del resultado final de un largo proceso. Pero proporciona muy poca orientación para la política a seguir en el momento actual. El hincapié en la industrialización y el relativo olvido de la agricultura caracterizaron muchos de los primeros planes de desarrollo. Pero muy pronto se hicieron aparentes problemas nacidos, esencialmente, de dos fuentes.

En primer lugar, las tasas de crecimiento demográfico resultaron ser mucho más altas que lo que se había previsto. El rápido crecimiento demográfico acompañaba, e incluso precedía, al desarrollo en lugar de que siguiera la pauta propia del siglo XIX, durante el cual el crecimiento demográfico fue, en gran medida, la respuesta al desarrollo. Nuevas técnicas en la rama de la salud hicieron que los índices de mortalidad cayesen verticalmente, mientras que el índice de natalidad conservaba un alto nivel. El supuesto de una tasa anual de crecimiento demográfico del uno o uno y medio por ciento (adecuada para una época anterior) resultó equivocado. La población de los países menos desarrollados tiene un crecimiento anual del dos al tres por ciento. La demanda de alimentos aumenta correspondientemente.

La segunda dificultad con que se tropezó, debido al exagerado hincapié en el desarrollo industrial y el relativo olvido de la agricultura, obedeció justamente al éxito de los esfuerzos de desarrollo por parte del sector industrial. Los mayores ingresos per cápita estimularon la demanda de alimentos. En los países pobres, la elasticidad de la demanda de alimentos es relativamente alta, y esta fuente de mayor demanda sumóse al rápido aumento del número de personas que encontraban que la oferta era inadecuada.

Pero el aumento de la producción no es más que una cara de la cuestión del desarrollo agrícola. A pesar del temprano hincapié en el desarrollo de la industrialización, se tropezó con dificultades para absorber los grandes aumentos de la masa trabajadora en un sector urbano relativamente pequeño. La población rural siguió creciendo, aunque según un índice más bajo que la población total. Gran parte de la muy rápidamente creciente población urbana ha quedado absorbida en empleos urbanos, precarios y de baja productividad. La evidencia histórica nos demuestra que el número absoluto de población rural disminuye solamente en fases más tardías del desarrollo. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la cifra de la población no agrícola rebasó la de la población rural allá por los años ochentas del siglo pasado, mientras que el número absoluto de las personas dedicadas a la agricultura llegó por primera vez a su cifra más alta en el año 1915. No se produjo disminución absoluta alguna de importancia de la población rural sino hasta alrededor de 1940. De 1900 a 1940, la población rural de los Estados Unidos

osciló entre 30 y 32.5 millones de personas.

La suma de estos dos requisitos (aumento de la producción de alimentos y aumento de las oportunidades de empleo agrícola, llevó a un mayor hincapié en la política a favor del desarrollo del sector agrícola. Un tipo específico de la política destinado a atender estas necesidades sugiere un enfoque intensivo en la mano de obra, confiando en las innovaciones técnicas acrecentadoras del rendimiento en las primeras fases del desarrollo agrícola. Este enfoque podría dar los aumentos necesarios de la producción agrícola sin que desplazara prematuramente la mano de obra. Es un enfoque en el que se favorece la investigación agrícola, así como de grandes aumentos en el uso de insumos acrecentadores del rendimiento tales como fertilizantes, semillas mejoradas, insecticidas y plaguicidas, de aumento de las instalaciones de riego, y del establecimiento de instituciones para los servicios de extensión, comercialización y crédito. También es una disposición a favor de mantener al mínimo la mecanización, en especial cuando la misma resta empleos a la mano de obra.

La tecnología, especialmente en las ramas biológicas, es un ingrediente crucial para el desarrollo agrícola. Después de la Segunda Guerra Mundial, en los primeros años de la recién adquirida conciencia del desarrollo agrícola, se dio por supuesto que la tecnología existente en los países desarrollados podía llevarse de modo más bien fácil a países menos desarrollados. Sin embargo, se ha visto cada vez más claro que la nueva tecnología tiene que establecerse de acuerdo con las condiciones climáticas, ecológicas, institucionales y de riqueza de factores de cada país.

Se hizo nuevo hincapié en la investigación, y se lograron nuevos resultados importantes en la creación de nuevas variedades de trigo y arroz. Estas nuevas variedades, sumadas a un conjunto en prácticas agrícolas, inclusive grandes aplicaciones de fertilizante y un gran control de las aguas, se han adoptado a escala bastante considerable en cierto número de países asiáticos. Este fenómeno ha recibido el nombre de la "revolución verde". Aunque se han logrado aumentos importantes de productividad de las tierras en las que se han utilizado las nuevas variedades y la nueva tecnología a ellas asociada, la revolución verde no ha tenido las consecuencias de desarrollo que se habían esperado. El problema del desempleo está empeorando. A la amenaza del hambre de las masas ha venido a sustituirla el temor a una desocupación generalizada y a un abismo más ancho que salvar por los niveles de ingresos de las poblaciones rurales de los países menos desarrollados. La revolución verde es, naturalmente, necesaria y debe provocarse para que aporte sus logros. Pero ahora comienzan a pasar a primer plano los nuevos problemas, propios de esta revolución, que hacen destacar de nuevo la necesidad de que se reformen la tenencia de la tierra y otras instituciones.

La rápida introducción de una tecnología nueva siempre plantea problemas de dislocación y tiende a desencadenar fuerzas que llevan a la desigualdad dentro de la sociedad. Estos problemas son menos graves cuando se dan en una sociedad móvil y relativamente

abierta que cuando surgen en un sistema de clases menos estructurado, con instituciones rígidas que son el sostén de estas desigualdades fundamentales.

Sólo hemos de reflexionar acerca de los muy serios problemas de la pobreza rural y urbana y de las atestadas y congestionadas ciudades de los Estados Unidos que son, cuando menos en parte, resultado de una primera revolución en la productividad agrícola, para que podamos imaginarnos las aterradoras consecuencias que probablemente hayan de surgir en circunstancias menos favorables. También los Estados Unidos tuvieron su revolución verde. A juzgar por los acelerados aumentos de productividad por unidad de superficie, por unidad animal y, en especial, por trabajador agrícola, dicha revolución comenzó en los años treinta de este siglo. Pero la población rural de los Estados Unidos estaba ya acercándose al punto en el que el número absoluto comenzaba a disminuir, y el índice de crecimiento demográfico total era bajo. Existía una amplia base industrial para que absorbiese la mano de obra agrícola desplazada, y esta base se amplió todavía más, en gran medida, debido a la economía de tiempo de guerra de los años cuarentas. El poder político y económico del sector rural estaba menos concentrado de lo que lo está actualmente en muchos de los países menos desarrollados. La infraestructura básica, material e institucional (sistemas de transportes, mercados, investigación, educación y crédito) estaba ya establecida en gran parte, y la tecnología agrícola nacía, principalmente, dentro del país, como respuesta a los índices diferenciales de factores o de rendimientos generados en mercados relativamente competidos.

A pesar de estas favorables condiciones, la rápida transformación agrícola impuso pesadas cargas a la sociedad de los Estados Unidos. Estas cargas probablemente hayan de ser mucho más pesadas para las sociedades cuyas características sean las que se dan en muchos de los países menos desarrollados, a saber:

- a) tasas de crecimiento demográfico por encima del 2.5 por ciento al año, en zonas con una población ya extraordinariamente densa;
- b) niveles de ingresos promedio muy bajos, sumados, al mismo tiempo, a grandes disparidades regionales y personales en cuanto a ingresos, riqueza y poder político;
- c) oportunidades limitadas para empleos ajenos a la agricultura, incluso a pesar de que los sectores fabril y de servicios estén creciendo muy rápidamente;
- d) la posibilidad del avance a grandes saltos de la tecnología con el empleo de insumos y técnicas agrícolas que, por su naturaleza, a menudo desplazan a la mano de obra del campo.

Las circunstancias relativamente favorables del desarrollo de los Estados Unidos no es posible repetir las, y mucho menos a cor-