

## Disertación No. 2

## REFORMA AGRARIA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO\*

Peter Dorner\*\*

Las teorías del desarrollo y de la planificación a menudo se basan en la presunción implícita de que la fuerza generadora de energía en el proceso del desarrollo es proporcionada principalmente por los niveles más altos de administradores y empresarios, por medio de los planes y proyectos de inversiones que dirigen. Sin embargo, el progreso social y económico requiere el aporte del interés propio bien fundamentado de los agricultores, trabajadores y personal técnico. Si la riqueza y el poder se encuentran altamente concentrados, la mayoría de la población puede encontrarse separada de todo incentivo para producir mejoras. El liberar y fomentar las creativas energías humanas de la mayoría de la población es el factor estratégico en cualquier esfuerzo tendiente al desarrollo. Para esto se necesita que la ciudadanía económica y política sea ampliamente compartida y esto a menudo sólo puede lograrse por medio de reformas básicas y de la reasignación del poder.

La reforma agraria es una de las medidas para lograr tal reasignación. Es una cuestión política en primera instancia, ya que no es la tierra la que necesita reformarse, ni tampoco es la población. La reforma agraria se refiere al cambio de los derechos legales, obligaciones y privilegios oficiales y tradicionales que gobiernan las transacciones entre personas sobre el uso y control de las tierras y otros recursos. A un nivel más

---

\* Trabajo presentado en el Seminario sobre Política Agrícola del Departamento de Agricultura de los EE.UU., 12 de abril de 1971.

\*\* Profesor de Economía Agrícola y Director del Centro de Tenencia de Tierras, Universidad de Wisconsin, Madison.

fundamental, la reforma agraria significa establecer una nueva relación entre los gobiernos y las masas de la población rural con el fin de proporcionar un sentir de identificación e integración nacional.

El problema clave en la América Latina, en mi opinión, es la concentración de tierras en extensas unidades -- en términos de propiedad pero también en términos de explotación como empresas de gran tamaño (en contraste con un sistema de aparcería-tenencia). Desde luego que el sistema de aparceros existe, pero en lo que se refiere al recurso de tierras, la forma predominante sigue siendo la de una propiedad extensa explotada como una sola unidad. No hay lugar a dudas de que existen grandes diferencias entre países e incluso dentro de un mismo país pero, fundamentalmente, en la América Latina la cuestión de la reforma agraria es la de redistribuir la tierra y los derechos y oportunidades relacionados con el trabajo de la tierra. No quiero inferir con esto que, por necesidad, debe ser un sistema de pequeñas granjas de familia. Chile ha establecido un sistema de asentamientos, un tipo de operación cooperativa-colectiva, en algunos de los fundos más importantes. Cuba y Perú han nacionalizado algunas de las principales plantaciones de caña de azúcar. México tiene un sector ejidatario importante, aunque la mayoría de los ejidos se explotan en pequeñas unidades individuales.

El sistema de tenencia de tierras en la América Latina es muy distinto cuando se lo compara con el que prevalece en gran parte de Asia donde las unidades de tenencia son, en promedio, no tan extensas como en la América Latina y donde la operación es por medio de un sistema de tenencia y de aparcería. En estos sistemas, el control o los reglamentos sobre alquileres son disposiciones corrientes en la legislación de reforma agraria.

Sin embargo, estas medidas son difíciles de aplicar a menos que existan organizaciones de campesinos con bastante poder que se encargan de garantizar que tal legislación se cumpla. En Japón y Taiwan, la disminución de alquileres fue una de las medidas eficaces que formaron parte de un programa mayor de reforma. Sin embargo, en esos países existía una poderosa aspiración nacional para llevar a la práctica un programa cabal de reforma agraria, un sistema administrativo eficaz para aplicar la legislación de reforma, y organizaciones fuertes de propietarios y de pequeños agricultores al nivel local para garantizar una aplicación correcta del espíritu de la ley. La reforma tributaria, la legislación sobre salarios mínimos y la reforma del sistema de tenencia tienen que considerarse como que complementan, pero no remplazan, a las reformas para la distribución de tierras. El problema fundamental no consiste en determinar si tanto el propietario como el inquilino reciben cada uno un beneficio apropiado de los recursos específicos que están bajo su respectivo control. El problema más bien consiste en determinar si es apropiado, bajo el punto de vista del desarrollo económico del país de que se trate, que el propietario y el inquilino posean, bajo su control respectivo, esa proporción específica de los recursos de la nación.

El asentamiento o la colonización en zonas remotas es una posibilidad que se ofrece en algunos países latinoamericanos. Aunque existen extensos recursos de tierras que técnicamente podrían aprovecharse en la agricultura, la mayor parte de estas tierras son inaccesibles a no ser que se inviertan enormes cantidades de recursos financieros y técnicos. El asentamiento en zonas remotas no puede, por sí solo, corregir los defectos que existen en la estructura de la tenencia de tierras en regiones actualmente

colonizadas, ni tampoco aliviar los crecientes problemas del desempleo. Es más, al restarle los escasos recursos a actividades más directas de reforma y, a veces, al desviar la atención del público de los críticos problemas agrarios, las estrategias del desarrollo de zonas remotas pueden incluso empeorar la situación. Nuevamente, esto debe contemplarse como que complementa, y no substituye, a la redistribución de tierras y a la reorganización agrícola de las regiones actualmente colonizadas.

Desde luego, la redistribución de las tierras por sí sola no es suficiente para lograr el desarrollo agrícola. Los pequeños agricultores, así como las nuevas granjas que se crean a través de un proceso de reforma, necesitan recibir toda una variedad de servicios para que su labor sea eficaz -- comercialización, crédito, servicios de información técnica, etc. Esto ha sido un problema universal. Pocos países han logrado resolver esta cuestión en forma eficaz. Aun con su amplio programa de reforma agraria, México ha perseguido una política doble hacia el sector agrícola, dirigiendo una parte mucho mayor de la inversión de capital y de crédito hacia el sector de granjas grandes que hacia los sectores de pequeñas granjas y de ejidos. Sin embargo, a pesar de cierto abandono relativo, el sector de los ejidos ha logrado muy buenos resultados. En su análisis del censo mexicano de 1960, Doving concluye que: "Ya que, desde el punto de vista de la economía mexicana, la tierra y el trabajo son bienes libres, es evidente que la producción en pequeña escala con densidad de mano de obra en los sectores de la reforma, es más barata que la producción a gran escala, en términos de los productos que escasean en la economía mexicana. Las grandes propiedades están

empleando una mayor parte de los equipos y maquinaria que podría haberse invertido hacia una industrialización incluso más rápida del país. Lo mismo sin duda es cierto en lo que se refiere a la construcción de nuevos sistemas de regadío, ya que las granjas particulares de más de 5 hectáreas fueron las que recibieron una proporción mucho mayor de las nuevas tierras bajo regadío y, por lo tanto, en proporción a sus ventas, tienen costos de regadío más altos que el sector ejidatario". ("Land Reform in Mexico" (Reforma Agraria en México), trabajo por Folke Dovring, preparado para el Spring Review de la A.I.D., junio de 1970). "No hay duda alguna", indica Dovring, "que los propietarios o dueños en tenencia de granjas grandes particulares obtienen buenos ingresos empleando más máquinas y menos mano de obra, pero no rinden un servicio tan útil a una economía en desarrollo, luchando por progresar, de un país de bajos ingresos y escasos recursos de capital".

En contraste con esta doble política en la agricultura, el Japón y Taiwan, empezando desde luego desde una base muy distinta, tuvieron más éxito para llevar a la práctica una política de reforma agraria relativamente uniforme con un concepto de granjas pequeñas de muy elevada densidad de mano de obra. Esos países, empleando las prácticas más intensivas del aprovechamiento de la tierra, como por ejemplo la de dos o tres cosechas por año, lograron ofrecer empleo en el sector agrícola de su creciente población hasta que el sector industrial fuera suficientemente amplio para absorber una mayor porción de la mano de obra del agro. Actualmente, las unidades agrícolas están siendo combinadas de nuevo en Japón y el tamaño promedio de las propiedades está aumentando. En Taiwan, por ejemplo, de 1940 a 1965, la tierra labrada por granja se redujo casi en un cincuenta

por ciento mientras que la producción por hectárea aumentó a más del doble. Esto se logró gracias a un aprovechamiento intensivo de la tierra y a prácticas que exigen gran densidad de mano de obra.

El problema del desempleo es una de las cuestiones clave en la mayoría de las economías en desarrollo. Este problema se agrava, naturalmente, con el crecimiento demográfico de un 2,5 a un 3 por ciento, e incluso mayor, que ha estado ocurriendo en los últimos diez o veinte años. Los países industrializados nunca experimentaron un crecimiento demográfico tan rápido. Mientras el sector industrial no pueda absorber en forma productiva este pronunciado aumento en la fuerza laboral, el sector agrícola tiene que ofrecer mayores oportunidades de empleo. Y en la mayoría de los países de la América Latina (con algunas pocas excepciones) la población agrícola y la fuerza obrera que depende de la agricultura continuarán aumentando en números absolutos durante varios decenios más. Las migraciones en masa de la población desde las zonas rurales hacia las ciudades importantes en la América Latina indican que el sistema actual de organización en la agricultura no está funcionando suficientemente bien como para mantener a esa población empleada en forma productiva. Las ciudades no ofrecen oportunidades para gran parte de esa población. Sin embargo, una vez que llega a las ciudades, se necesitan fondos gubernamentales para proporcionarle por lo menos un mínimo de servicios. Esos fondos podrían invertirse mejor en proyectos directamente productivos en el sector agrícola si, a través de una reorganización de la agricultura, pudiera ofrecerse a los posibles migrantes oportunidades más atractivas en el agro.

Por lo tanto, el crear mayor número de oportunidades de empleo productivo en la agricultura es uno de los beneficios clave que se debe tratar de conseguir por medio de la reforma agraria. Oportunidades de empleo con mayor seguridad y mejor remuneración también darían por resultado una distribución más amplia de la renta, ocasionando una importante demanda para la producción agrícola así como para la industrial. No se trata solamente de que la demanda aumentaría, sino que la estructura de la demanda cambiaría. Habría una tendencia hacia un aumento de la demanda de productos pecuarios y productos sencillos de consumo del sector industrial - ropa, muebles, mejor vivienda, pequeños enseres eléctricos para el hogar, etc. La mayoría de éstos requieren densidad de mano de obra en su producción y tienen menos necesidad de ser importados que algunos de los productos que en la actualidad piden los grupos de ingresos elevados. Las reformas importantes de redistribución de tierras, por consiguiente, encierran el potencial de ejercer un impacto positivo sobre el sector industrial así como sobre el sector agrícola.

Podría admitirse que un sistema agrícola reformado tiene las ventajas potenciales indicadas anteriormente -- mayores oportunidades de empleo, una distribución más equitativa de la renta, una estructura de la demanda más pertinente y más amplia para el creciente sector manufacturero, e inversiones más racionales (en términos de la disponibilidad existente de factores) tanto en el sector agrícola como en el no agrícola de la economía. Sin embargo, generalmente se plantean dos objeciones: (1) que se necesita cierta desigualdad de ingresos para lograr los ahorros que requieren los programas de inversión, y (2) que la producción agrícola disminuirá como resultado de la reforma agraria.

Desde luego, no es necesario insistir en que se logre una igualdad absoluta de ingresos. En mi opinión, no existe razón alguna para que se pueda abogar por tal situación. Ninguna sociedad ha intentado hacerlo y menos lograrlo. Pero esto es un aspecto relativo y las concentraciones de ingresos y de riqueza no garantizan la necesaria formación del capital. La Comisión Económica para la América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) ha demostrado que no existe una correlación estadística estrecha entre altos niveles de concentración de ingresos y el desarrollo. El aporte en ahorros de los grupos de alto nivel en la pirámide de ingresos bien puede verse neutralizado por los crecientes ahorros de grupos de nivel inferior, que a su vez puede ser el resultado de menos desigualdad en la distribución de ingresos. La renta en la América Latina está mucho más concentrada que en los países actualmente desarrollados. En 1964, la CEPAL comparó el 5 por ciento más alto de los que perciben ingresos con el 50 por ciento más bajo, y llegó a la conclusión de que en la América Latina el promedio alto es veinte veces mayor que el promedio bajo, mientras que en los países económicamente desarrollados de Europa esta diferencia es solamente de diez veces, y en los Estados Unidos incluso menor. El argumento del factor ahorro no parece concordar con las pruebas disponibles. Las personas de muy bajos ingresos ahorran si tienen la oportunidad de invertir sus ahorros y obtienen seguridades de que recibirán beneficios en el futuro por sus sacrificios actuales. Quizás más importante, especialmente en la agricultura, es que la gente, con incentivos adecuados, puede emplear el tiempo sobrante de trabajo para la formación de capital -- mejorando y despejando tierras, construyendo canales de regadío, cercas, edificios, etc., y ampliando y mejorando sus existencias de ganado.

El otro argumento, que la producción decaerá como resultado de la reforma agraria, tampoco tiene pruebas que lo sustenten. México tiene un historial muy bueno de incremento de la producción en el sector agrícola (así como en el industrial). En Bolivia, hubo una disminución en la cantidad de hortalizas ofrecidas en el mercado después de las reformas a principios del decenio de 1950-60, como resultado de un mayor consumo por parte de la población que vivía en las granjas. Quizás se experimentó también cierta disminución absoluta, pero por lo menos parte de ella puede atribuirse a varios años de grave sequía. Sin embargo, durante los últimos diez años, el producto agrícola en Bolivia ha aumentado a un ritmo bastante bueno, y los campesinos de hoy están mucho mejor integrados en la economía monetaria que antes de la reforma. (Véase el trabajo de Ron Clark en el Spring Review de la A.I.D. titulado "Land Reform in Bolivia" (La Reforma Agraria en Bolivia)). Lo que se ha observado en otros países por todo el mundo demuestra asimismo que aunque en algunos casos hubo una baja inicial, el promedio de la productividad por unidad de tierra aumentó sustancialmente después de la reforma agraria -- por ejemplo en el Japón, Taiwán, Egipto, así como en las áreas en las que se aplicó la reforma en Chile y en Venezuela.

Hago hincapié sobre el aumento por unidad de tierra ya que éste es un indicador más pertinente bajo condiciones de exceso de mano de obra. Es obvio que un agricultor con más tierras y empleando máquinas puede percibir mayores ingresos propios que un agricultor que explote una superficie menor de tierra empleando métodos que demandan mayor densidad de mano

de obra. Pero mientras la gente necesita empleo y no existen suficientes oportunidades de trabajo, el rendimiento mayor por hombre para una parte de la fuerza obrera no es el criterio más pertinente para determinar el progreso realizado. Un mayor producto por unidad de tierra y una distribución más amplia de este aumento entre la población rural son las consideraciones clave bajo la mayoría de las circunstancias que confrontan hoy en día los países en desarrollo. (Para pruebas más específicas y mayores detalles, véase el trabajo de Dorner y Kanel en Spring Review de la A.I.D., titulado "The Economic Case for Land Reform" (El Caso Económico para la Reforma Agraria)).

En años pasados, los sistemas agrarios de la América Latina ofrecían cierta medida de participación económica a niveles de vida relativamente bajos para la mayoría de la población. Sin embargo, las condiciones están cambiando y, hoy día, una proporción menor de la población rural puede recibir incluso esa participación limitada. Un mayor número de habitantes, tasas más elevadas de crecimiento demográfico y aspiraciones para una vida mejor por parte de esta población creciente, son condiciones nuevas e importantes a las cuales no puede responder adecuadamente el sistema tradicional de tenencia de tierras.

Sin fuertes organizaciones rurales que ejerzan presión para lograr cambios, existen escasos incentivos para redistribuir y ampliar las oportunidades. Los que están en el poder, a menos que existan razones que los obliguen, no toman medidas que les quiten privilegios especiales. Como indicó el Profesor Galbraith hace más de 20 años: "Si el gobierno de un país se ve dominado o influenciado fuertemente por los grupos

propietarios de tierras . . . nadie debe esperar que se promulgue una legislación eficaz sobre tierras como un acto de bondad. . . . El mundo está compuesto por muchas clases distintas de personas, pero los que son propietarios de tierras no son muy diferentes entre sí -- vivan en la China, Persia, Mississippi o Quebec -- como para que se reúnan y gustosamente voten a favor de la pérdida de sus propiedades". (J.F.E., 1951).

La propiedad privada, la libertad de contrato y la competencia tienden a pronunciar la desigualdad a menos que se tomen fuertes medidas para corregir las dislocaciones en la distribución de la renta y en las oportunidades que acompañan a los cambios tecnológicos y al crecimiento económico. El resultado puede ser un "laissez-faire" con venganza. Mientras que las reformas agrarias pueden aparentar destruir instituciones tales como la propiedad privada y la libertad de empresa, en realidad las reformas para la distribución no son incompatibles con esas instituciones. De hecho, esas instituciones no se desempeñan en interés del público a menos que la propiedad de los bienes esté ampliamente distribuida ofreciendo una base de poder político y una participación en la ciudadanía económica y política por parte de la gran masa de la población. Y eso, en esencia, es lo que constituye la reforma agraria.

[Si lo permite el tiempo disponible y si el grupo está interesado, con mucho gusto expresaría mis impresiones generales formadas a través de visitas a países en el Lejano Oriente, Africa y Europa Oriental como parte de mis servicios para la Comisión Especial de la FAO sobre Reforma Agraria.]