

La teoría económica y la tipología de la REFORMA AGRARIA

EDMUNDO FLORES

Gran parte de las tensiones y la turbulencia características de la política latinoamericana actual se debe a un problema cuya solución, contrariamente a la creencia general, debe formularse en términos pragmáticos y no ideológicos; a saber: ¿es posible remediar el estancamiento económico y la inflación crónica simplemente a base de adoptar mejoras administrativas y técnicas, tales como los métodos agrícolas modernos, la industrialización, la ayuda exterior, la integración económica regional y el mejoramiento de la relación de intercambio? ¿O es necesario, *en primer lugar*, emprender reformas fundamentales y masivas tales como la nacionalización de la minería y de la industria petrolera y la reforma agraria?

Si consideramos la enorme frustración y descontento que cada día se manifiestan más acremente en la política de América Latina, y los resultados insustanciales de las medidas que se han ensayado hasta la fecha, la pregunta anterior puede parecer meramente retórica. Pero, no obstante, es necesario tener una comprensión más profunda de las posibilidades de acción, o de la falta de ellas, al alcance de quienes dirigen la política económica. Parte de esta comprensión puede lograrse mediante el análisis de los aspectos económicos que enmarcan y dan significación a la reforma agraria.

Las ideas que sustentan diferentes grupos profesionales sobre la reforma agraria inevitablemente se hallan influidas por los prejuicios y la orientación académica característicos de cada profesión. Los hombres de ciencia y los técnicos generalmente exageran la relación entre sus propias preocupaciones científicas y cualquier reforma económica o política. Esto les lleva a pensar que las reformas agrarias deben confinarse, en razón de una oscura regla de etiqueta científica, a manipulaciones y decisiones dentro de su campo tecnológico favorito. Así, en círculos de agrónomos, de especialistas en agricultura y ganadería, de especialistas en riegos, etc., generalmente se admite como artículo de fe que las reformas agrarias tienen la finalidad única e indiscutible de aumentar la producción. El repertorio de medidas sugeridas para lograr este objetivo básico se limita a llevar a cabo investigaciones y a proponer la selección, adaptación e introducción de innovaciones ya ensayadas en otras partes: obras de riego, caminos, mecanización, semillas híbridas, fertilizantes, crédito agrícola, extensión agrícola, mayor difusión de la educación técnica, y demás medidas de ese orden. Indudablemente todas ellas son muy importantes, pero son medidas independientes de la reforma agraria que no deben ser confundidas con ésta.

Al mismo tiempo, otro grupo formado por la mayoría de los economistas generales contemporáneos, tiene poco que decir sobre la reforma agraria. Los economistas reaccionan ante ésta como un tema que pertenece al prosaico bajo mundo de la administración rural, de la economía agrícola o de las ciencias

agrícolas aplicadas; o bien, como si la reforma agraria fuera una siniestra maniobra de intenciones demagógicas o activistas que, sea como fuere, no se presta al análisis económico formal. En esto, como espero demostrar en este artículo, dichos profesionales están equivocados. Pero queda el hecho de que la economía moderna, con cierta ligereza, ha descartado el estudio de la reforma agraria. Esto es lamentable porque los economistas han sido entrenados para observar a la economía en su conjunto y por lo tanto se hallan en una posición excelente para identificar y analizar ciertos desplazamientos intersectoriales críticos que acompañan a las reformas agrarias y que, desgraciadamente, no han sido percibidos por los especialistas.

Los economistas agrícolas y los administradores rurales han sido entrenados para mejorar la asignación de recursos dentro de la empresa y dentro del sector agrícola, con el fin de aumentar la eficacia y de elevar al máximo el ingreso y el bienestar del terrateniente, del agricultor, o del campesino, dependiendo esto último del tipo de economía en la que trabajen. Cuando esta inclinación profesional se endereza hacia la reforma agraria, generalmente lleva a la búsqueda de métodos para mejorar el tamaño y la tenencia de la unidad agrícola y para mejorar las condiciones de los mercados agrícolas. Característicamente nunca se duda de que la investigación preliminar de estos temas rendirá datos importantes para formular políticas de reforma agraria razonablemente buenas.

La investigación sobre el tamaño y las formas de tenencia y apropiación de las unidades agrícolas parece tener dos finalidades principales motivadas por actitudes ideológicas y por tradiciones culturales contrarias. En el caso de las ideologías individualistas, la finalidad de la investigación consiste en determinar el "tamaño óptimo de la granja o empresa familiar" y en idear formas para crear más unidades de este tipo. En el caso del socialismo, la finalidad de la investigación consiste en determinar el "tamaño óptimo de la unidad colectiva" y en idear formas para crear más unidades colectivas.

La sugerencia de que no existe tal cosa como "el tamaño óptimo de la unidad agrícola" ya se trate de una granja familiar o de una colectiva, parece ofender a la mayor parte de la gente —incluyendo a los expertos. En forma misteriosa, la noción del "tamaño óptimo" parece calmar dudas inconscientes, y reafirmar, a la vez, la confianza en nuestra habilidad para resolver problemas. Puesto que parece evidente que en cuanto la validez del "óptimo" es aceptada, no resta sino hallar el "óptimo". Pero, hablar del "tamaño óptimo", ya sea de una ciudad, de una explotación agrícola, de un automóvil, o de un bikini, es una tontería. Es una tontería porque en un mundo y una época que se caracterizan por el cambio cada vez más rápido, tal concepto trata valores, actitudes, relaciones y obje-

tivos, que son arbitrarios, transitorios y circunstanciales, como si fueran inmutables.

En el caso específico de la unidad agrícola, la especulación sobre el tamaño óptimo debe dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Tamaño óptimo con relación a *qué* y a *quién*? Y a medida que comienza uno a considerar el gran número de posibilidades implícitas en ambas preguntas, el problema supuestamente simple se convierte en un exasperante enigma.

Además, la aparentemente compulsiva búsqueda del tamaño óptimo de la unidad agrícola debe ser atribuida en parte a la creencia errónea de que las economías de gran escala en la agricultura son tan importantes como en la industria, es decir, que carece de fundamento la suposición de que, a medida que la unidad agrícola alcanza cierta magnitud, resulta posible introducir métodos de producción de gran escala que disminuyen los costos unitarios y dan lugar a ahorros considerables. En la producción industrial, en las empresas de servicios públicos, y en el comercio, las economías de gran escala son comunes, pero enfáticamente éste no es el caso en la agricultura. *Existen pruebas empíricas que demuestran que la escala de las unidades agrícolas que operan con éxito varía ampliamente de país a país y aún regionalmente y puede afirmarse que, en general, el tamaño de la unidad no es la variable a la que debe atribuirse el éxito de la empresa.*

Las variaciones en la ubicación de la unidad agrícola, los cambios en los precios de los insumos y del producto, la obsolescencia y la proliferación de economías y deseconomías externas, tan características de las sociedades dinámicas, se reflejan en los costos imputables a la tierra y tienden a hacer que su "tamaño óptimo" oscile amplia y continuamente.

En lo que atañe a la investigación relativa a la comercialización, es indudable que ha prestado enormes servicios, tanto a los agricultores como a la economía agrícola; pero es evidente que la comercialización no entra en el ámbito de la reforma agraria y nada más he de decir aquí a su respecto.

La reforma agraria ha fascinado a los políticos y a los filósofos de la política desde tiempo inmemorable. Los miembros de este grupo demuestran por nuestra materia mayor sensibilidad y sofisticación que los mencionados más arriba. No es de extrañar, pues, que hoy casi todos los programas políticos de los países subdesarrollados incluyan la reforma agraria entre sus objetivos esenciales. El tema aparece continuamente en los diarios, en artículos de revistas y en libros sobre la guerra de guerrillas, la contrainsurgencia, y el análisis comparativo de diversos sistemas políticos. El papa Juan XXIII, Mao Tse-tung, "El Che" Guevara, y los ideólogos de la Alianza para el Progreso, han propuesto distintas interpretaciones de lo que debe ser la reforma agraria, aumentando así nuestra conciencia de su importancia. Por último, aunque no menos importante, ciertos aguerridos dictadores y uno que otro terrateniente culto, se han tomado la molestia de memorizar breves y crípticos aforismos sobre el tema, por ejemplo: "La reforma agraria no consiste solamente en distribuir la tierra a los hombres, sino en distribuir los hombres a la tierra."

Un estudio de las mejores obras de los miembros de este influyente grupo revela una comprensión plenamente profesional de la reforma agraria, lo mismo como mecanismo ultraeficaz para conquistar y conservar el apoyo de los campesinos que como arma mortífera contra la oligarquía terrateniente.

La importancia política de la reforma agraria, es expuesta brillantemente por John H. Kaustky, cuando dice:

cia política y ha sido organizado para reaccionar efectivamente) es la exigencia de la reforma agraria. Los intelectuales concurren y apoyan esa demanda, principalmente porque está de acuerdo con las nuevas ideas de justicia e igualdad. Tales ideas hacen que ambicionen convertirse en dirigentes de un movimiento de masas 'del pueblo'. Puesto que la gran mayoría del pueblo está constituida por campesinos, buscan su apoyo y se declaran partidarios de la reforma agraria como el mejor medio de conseguirlo. Es probable, también, que los intelectuales sean partidarios de la reforma agraria, porque un nivel de vida más alto de los campesinos contribuiría a crear un mejor mercado para la industria nacional y estimularía así su desarrollo. Por último, están en favor de la reforma agraria no por lo que puede hacer para favorecer a los campesinos sino por lo que hará *en contra* de la aristocracia. Ésta es el único enemigo interno poderoso de los intelectuales y la reforma agraria destruye de raíz su posición social y económica.¹

Pero, si bien los políticos, los estadistas y los filósofos de la política contemporáneos comprenden claramente los aspectos políticos de la reforma agraria, ellos tienen, y no por culpa suya, una opinión dogmática, estrecha y anticuada sobre los aspectos económicos de la misma.

LA ECONOMÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Los primeros en emprender el análisis económico moderno de la reforma agraria fueron los economistas agrícolas y los economistas del desarrollo; a medida que aumentó la necesidad de evaluar las reformas pasadas y las reformas en proceso de aplicación, hicieron su aparición los historiadores de la economía. La discusión actual es confusa debido a la intromisión de tres fuentes distintas de error: primera, el predominio de dogmas heredados de los clásicos; segunda, la incapacidad de identificar y excluir de la discusión sería una especie escurridiza de falsas políticas que tienen el propósito, deliberado o inconsciente, de oscurecer el tema para aplazar la verdadera reforma; tercera, que incluso los tratadistas más renombrados en la materia a menudo se refieren a la reforma como si fuese una medida destinada a lograr los mismos objetivos, sean cuales fueran las condiciones económicas, políticas y sociales de los países en que se ensaya.

El daño de los dogmas

Los fisiócratas, Ricardo, Malthus, Mill y Marshall nos legaron una cantidad formidable de arcaísmos que infortunadamente hoy parecen más populares que nunca. Desde el punto de vista del desarrollo de la economía, las contribuciones de los clásicos merecen nuestro reconocimiento sin reserva; pero, desde el punto de vista de la economía del desarrollo, más de veinte años después del comienzo de la era nuclear, hay que reconocer que muchas de sus ideas sólo sirven para llenar libros de texto con escombros de la edad de piedra.

Los conceptos que tenían los clásicos respecto a los recursos, el espacio, la localización, la renta de la tierra y su

La reacción típica del campesino a la sobrepoblación y a su hambre consiguiente de tierra (si tiene bastante concien-

¹ John H. Kaustky, *Political change in underdeveloped countries: nationalism and communism*. John Wiley and Sons Inc., Nueva York, Londres, p. 47.

idad, eran estáticos y falsos y deben interpretarse, esencialmente, como un tardío reflejo de la tecnología de la época.² Por extraño que parezca, la economía clásica, neoclásica e incluso la keynesiana, nunca han sido revisadas a la luz de los conocimientos contemporáneos relacionados con estos conceptos vitales.

Ricardo habló de "las fuerzas originales e indestructibles del suelo"; Malthus formuló su ley demográfica, como si la tierra fuese una constante fija y la humanidad un conjunto de "zombies". Calcular la "capacidad de sustento" para un rebaño de ciervos es un razonamiento ecológico cuerdo, pero hacer lo mismo respecto de la población humana, pasa por alto que la tierra y otros recursos son variables interdependientes. De igual modo, Marshall se refirió a la fertilidad del suelo como "don gratuito de la naturaleza" y sostuvo que "sean cuales fueran los progresos futuros del arte de la agricultura, el continuo aumento de la aplicación de capitales y mano de obra a la tierra, debe tener a la larga por resultado una disminución de la producción extra que puede obtenerse con una cantidad extra determinada de capital y mano de obra".³ La actitud de los clásicos frente a la tierra y su fertilidad se parece de modo sorprendente a las ideas sostenidas en las sociedades primitivas.⁴

En lo que se refiere al espacio y a la ubicación, Ricardo, Marshall y los exponentes modernos de la teoría del equilibrio general "han tratado una economía en la cual todos los factores y productores, los productos básicos y los consumidores están concentrados, efectivamente, en un solo punto".⁵

La insuficiencia de la teoría clásica para tratar los problemas del crecimiento debe atribuirse primordialmente a la falta de un concepto dinámico de los recursos y al no haber advertido la importancia que tienen la localización y el espacio.⁶ S. V. Ciriacy-Wantrup señala:

El concepto 'recurso' presupone que un 'agente planificador' está evaluando la utilidad de su ambiente con el propósito de lograr un fin determinado. A su vez, dicha evaluación presupone que el agente tiene a su disposición ciertos medios tecnológicos y que la sociedad en que actúa cuenta con ciertas instituciones [leyes, costumbres, etc.]. El agente planificador puede ser una persona natural [un propietario o empresario], una persona jurídica [sociedad anónima, asociación comercial] o toda la comunidad representada en sus diversos niveles [federal, Estado, condado, distrito público] por su gobierno. Por lo tanto, un recurso es un concepto sumamente relativo que se modifica con la relación fines-medios, es decir, con el agente planificador, con sus objetivos, con el estado de la tecnología y con las instituciones sociales existentes.⁷

² Véase, Thomas S. Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, The University of Chicago Press, Chicago y Londres, 1962.

³ Alfred Marshall, *Principles of economics*, Macmillan, 8ª edición, p. 153.

⁴ Véase Bronislaw Malinowski, *Magic, science and religion and other essays*, Doubleday Anchor Books, Nueva York, 1965, y Robert Redfield, *The primitive world and its transformation*, Great Seal Books, Ithaca, N. Y., 1962.

⁵ Walter Isard, *Location and space economy: a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade and urban structure*, The Technology Press, Massachusetts Institute of Technology y John Wiley and Sons, N. Y., 1956, p. 25.

⁶ Véase el examen detallado de este tema en mi *Tratado de economía agrícola*. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

⁷ S. V. Ciriacy-Wantrup, *Conservación de los recursos: economía y política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 33.

Y respecto a la cuestión malthusiana, añade:

Con frecuencia, la relación entre los recursos y la población se examina como si los recursos fuesen una determinada cantidad fija, física y biológicamente, en un sistema cerrado. Pero no es así, por el contrario, los recursos son variables de una función importantísima socialmente en la que el hombre, sus objetivos, sus conocimientos y sus instituciones son otras variables.⁸

Para entender correctamente la estrategia de la reforma agraria y del desarrollo económico, es indispensable, pues, una teoría dinámica de los recursos que tenga en cuenta el espacio, la ubicación, la propiedad y el control de los recursos como parte de sus numerosas variables.

Marx, Lenin y Henry George dieron prueba de una concepción más dinámica que la de los economistas ingleses clásicos. Pusieron de relieve la importancia de la tecnología y el hecho de que, en gran medida, la apropiación de los medios de producción determina la forma y las condiciones del uso y de la explotación de los recursos. Sin embargo, su aceptación de la teoría de la renta de Ricardo los aprisionó también en una especie de camisa de fuerza ideológica.

En el caso de Henry George, esto lo llevó a exagerar fuera de toda proporción el papel de la tierra y a proponer su famosa panacea del impuesto único. En el caso de Marx y Lenin, los llevó a una concepción dogmática de la importancia de "las economías de gran escala" en la agricultura y a un sorprendente menosprecio de la importancia política de los campesinos.

Marx señaló que las naciones campesinas, como la Francia de mediados del siglo XIX, estaban constituidas "por la simple suma de unidades del mismo nombre, al modo como, por ejemplo, las patatas de un saco forman un saco de patatas".⁹

Objetivamente, los campesinos forman una clase; sus circunstancias de producción, su modo de vivir, sus intereses y su cultura, separan a los campesinos de las demás clases y los oponen a ellas. Pero prácticamente, los campesinos constituyen una masa inmensa "cuyos individuos viven en idéntica situación, pero sin que entre ellos existan muchas relaciones. Su modo de producción los aisla unos de otros, en vez de establecer relaciones mutuas entre ellos", este aislamiento es fomentado por los malos medios de comunicación y por la pobreza. Su campo de producción, la parcela, no admite en su cultivo división alguna del trabajo, ni aplicación ninguna de la ciencia; no admite, por tanto, multiplicidad de desarrollo, ni diversidad de talentos, ni riqueza de relaciones sociales. Cada familia se basta y produce la mayor parte de lo que consume, "unas cuantas unidades de éstas forman una aldea, y unas cuantas aldeas un departamento". Marx sostiene que los campesinos no forman una clase, porque las relaciones entre ellos son limitadas y estrictamente locales, y porque "la identidad de sus intereses no engendra entre ellos ninguna comunidad, ninguna unión nacional, y ninguna organización política".¹⁰

Con respecto a la supremacía de la explotación agrícola en gran escala, Lenin dice:

En la industria la victoria de la producción en gran escala salta a la vista y también en la agricultura observamos el

⁸ *Ibid.*, p. 33.

⁹ Karl Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, *Obras escogidas*, Moscú, 1951, tomo I, p. 304.

¹⁰ *Ibid.*, p. 304.

mismo fenómeno. La superioridad de la gran agricultura capitalista aumenta; el empleo de máquinas se generaliza; la economía campesina cae en el lazo del capital financiero, declina y se derrumba bajo el peso de una técnica atrasada. En la agricultura, la decadencia de la producción en pequeña escala reviste formas especiales pero la decadencia en sí es algo irrefutable.¹¹

Mao Tse-tung y "El Che" Guevara han advertido y corregido el error sobre la subestimación política de los campesinos, pero ni uno ni otro se han dado cuenta de lo equivocado que estaba Lenin respecto a la agricultura en gran escala.

Puede afirmarse, pues, que la controversia actual sobre el tamaño de la unidad agrícola es netamente ideológica y que se lleva a cabo sin hacer caso de pruebas empíricas. El distinguido profesor norteamericano Theodore W. Schultz ha escrito al respecto: "Creencias fuertemente arraigadas sobre el tamaño 'adecuado' de la unidad agrícola hacen difícil examinar este tema sin incurrir en el riesgo de ser mal interpretado. Recurrir al concepto de los 'rendimientos a escala' resulta, por lo general, estéril, porque la transformación de la agricultura tradicional siempre implica la introducción de uno o más factores agrícolas nuevos y, por lo tanto, da origen a un proceso en el que el problema crítico no es el de la escala, sino el de la proporcionalidad de los factores".¹²

Falsas reformas agrarias

Además de los dogmas del pasado, otra fuente de error en la discusión actual sobre la reforma agraria surge del intento de considerar ciertas mejoras esencialmente administrativas y técnicas como si fueran reformas verdaderas, fundamentales.

Los gobiernos latinoamericanos que firmaron la Carta de Punta del Este convinieron en poner en efecto programas de tributación progresiva y de reformas agrarias. Pero las reformas agrarias son medidas revolucionarias a las cuales se recurre en último extremo, como a la cirugía mayor. México y Bolivia llevaron a cabo su reforma agraria mucho antes de la creación de la Alianza para el Progreso y Cuba no forma parte de ésta. Han transcurrido seis años desde el comienzo de la Alianza sin que se haya iniciado la reforma agraria en un solo país. Venezuela es el único país del que podría decirse que ha intentado una reforma agraria dentro de las directivas de la Alianza, si bien Venezuela comenzó su reforma en 1958. Los otros países de América Latina han promulgado leyes de reforma agraria pero, naturalmente, hay una enorme distancia entre la promulgación de una ley y su aplicación efectiva.

No obstante, en lugar de la reforma agraria se están ensayando todos los substitutos imaginables: semillas híbridas, colonización de tierras marginales, construcción de caminos y obras de riego, la adquisición de latifundios aislados para su nueva colonización, programas militares de acción cívica, campañas de alfabetización; cualquier cosa, menos la reforma agraria. En un esfuerzo inútil y patético para ganar tiempo y apoyo popular, muchas de estas medidas meramente técnicas y administrativas son presentadas al público como si se tratara de auténticas reformas.

Esta tentativa desesperada de evitar la reforma es un ejemplo de la falta de imaginación y de la inflexibilidad de las clases terratenientes de América Latina. Si en lugar de falsear la reforma, la aceptaran y trataran de controlar su curso, acrecentarían sus posibilidades de sobrevivir como clase. En efecto, la mayoría de los países latinoamericanos enfrentan la cuestión crítica de si los gobiernos que introducen mejoras técnicas y administrativas absteniéndose, sin embargo, de reformas económicas y sociales fundamentales lograrán frenar las presiones inflacionarias y de los déficit de sus respectivas balanzas de pagos y llegar a producir, de algún modo, alimentos suficientes para sus poblaciones en aumento. Si fracasan, la única alternativa será el estancamiento económico, acompañado por la creciente represión militar, o la revolución.

Aunque las diferencias generales entre la reforma fundamental, que es irreversible y las simples mejoras en el *statu quo* son obvias, la explicación de ciertos aspectos económicos e institucionales puede servir para aclarar el tema.

La reforma agraria no debe ser confundida con el aumento de la eficiencia en la agricultura por medio de semillas híbridas, servicios de extensión agrícola o medidas similares. Aunque estas medidas son necesarias, no alteran básicamente ni la distribución del ingreso ni la estructura político-social. Los esfuerzos para aumentar la eficiencia deben aplicarse después de la reforma agraria, no en vez de ella. Producir más algodón, café, azúcar, plátano, o aun maíz, sin cambiar la estructura de la tenencia de la tierra no creará nuevas oportunidades para los trabajadores de las haciendas o de las plantaciones y probablemente ni siquiera mejore su nivel de nutrición.

La reforma agraria no debe confundirse tampoco con intentos para explotar tierras improductivas o para colonizar áreas inhabitadas. Aquí parece necesaria una advertencia, visto que algunas naciones latinoamericanas ya se están embarcando en tales parodias dentro del marco de la Alianza para el Progreso. Abrir al cultivo tierras fiscales, antes de haber puesto en marcha el desarrollo industrial, no es aconsejable puesto que la fertilidad de estas tierras es dudosa y los cuantiosos capitales necesarios para estos proyectos pueden invertirse más productivamente en otros sectores de la economía. No debemos olvidar que, en el curso de varios siglos, estas tierras no pudieron tener ni a los indígenas, ni a los conquistadores españoles, ni a la iglesia católica, y que tanto los indios como los españoles y la iglesia codiciaban la tierra y sabían explotarla. La razón de este abandono es obvia: bajo las condiciones que prevalecen actualmente, las tierras baldías, o fiscales, generalmente no valen nada, ya sea debido a la distancia que las separa del mercado, a su dudosa fertilidad o a condiciones adversas en lo referente al clima y a la salud. Invertir capital escaso para abrir tierras al cultivo en países agrarios subdesarrollados es una mala política económica. Lo que inhibe el desarrollo en estos países no es la falta de tierras productivas sino los sistemas monopolistas, socialmente perjudiciales, tecnológicamente atrasados y antieconómicos de tenencia y aprovechamiento de las tierras de que ya se dispone.

Cuando se compra la tierra —en vez de expropiarla— se trata no de una reforma agraria sino de una simple compraventa de bienes raíces. Si se paga a los propietarios en efectivo, se produce un efecto de redistribución de ingresos solamente en la medida en que dicho pago en efectivo sea inferior al precio corriente del mercado. Si el gobierno paga a los grandes terratenientes en bonos, también resulta una redistribución de ingreso puesto que, en efecto, los terratenientes se ven obligados a prestar al gobierno una suma aproximadamente igual al precio de sus tierras.

¹¹ Véase, Vladimir I. Lenin, *Obras selectas*, Moscú, 1934-1939, vol. XI, pp. 3-8.

¹² Theodore W. Schultz, *Transforming traditional agriculture*, Yale University Press, 1964, p. 111, especialmente el capítulo 8, "Tamaño de la unidad agrícola, control e incentivos". (Subrayado de E.F.)

Finalmente, tampoco debe confundirse la reforma agraria con las políticas tributarias. Si bien ambas medidas son redistributivas, la reforma agraria es una política mucho más cruda. En teoría, podría utilizarse cualquiera de ambas medidas para redistribuir ingreso, aunque la reforma agraria es más eficaz para reasignar las tierras. Pero en la realidad, la aplicación de políticas tributarias requiere una administración pública eficiente y compleja, que no es tan importante para la reforma agraria. La evasión impositiva es más fácil que la evasión de la reforma agraria y los efectos de las políticas tributarias son menos inmediatos que los de la reforma agraria. Albert O. Hirschman escribió, refiriéndose a las políticas de tributación agraria en América Latina:

Aunque es cierto que el político que propugna la reforma agraria se hace de enemigos poderosos, también gana muchísimos amigos. Además, aunque pueda parecer paradójico, es posible que los terratenientes prefieran la reforma agraria a la tributación agraria. En primer lugar, en el caso de la reforma agraria es más fácil proporcionar una línea básica... a fin de que sólo un grupo relativamente reducido de terratenientes sea afectado. Así se neutraliza a los agricultores medianos y pequeños, que tienen gran influencia política. En el caso de la tributación agraria, también es posible, por supuesto, una exención básica pero es probable que sea menor, especialmente para tierras mejores... y además, la exención es susceptible de disminución como consecuencia de la inflación. Asimismo, un impuesto pasa a ser un hecho en el momento de su aprobación por el Congreso, mientras que las expropiaciones previstas en una ley de reforma agraria sólo se materializan cuando el Instituto de Reforma Agraria se organiza y realmente hace uso de las facultades que le confiere la ley. Por lo tanto, la amenaza es menos inmediata y, quién sabe, quizá nunca llegue a concretarse para un terrateniente *en particular* que trate de decidir por sí mismo cuál de los males, la expropiación o una carga tributaria mayor, es el peor. Es muy posible que, a su juicio, la disyuntiva sea entre impuestos que él debe pagar y una expropiación que afecta a su vecino y es muy probable que se incline por la segunda alternativa.¹³

TIPOS DE REFORMA AGRARIA

Otra fuente de error en la discusión corriente sobre la reforma agraria se debe a que aún los especialistas a menudo tratan diferentes reformas como si sus objetivos y las formas de lograrlos fueran invariablemente los mismos, independientemente de la herencia cultural y de las condiciones económicas y políticas de los países donde se lleva a cabo.

Para entender la reforma agraria es necesario reconocer que los objetivos de una reforma más o menos racional y los medios de llevarla a cabo son determinados por un complejo conjunto de variables elusivas. Entre éstas, las más importantes son: la distribución del poder político y del ingreso (tierra y otros activos), entre los diferentes grupos de la comunidad; la importancia y el desarrollo relativos de los sectores agrícola, industrial y de servicios; los regímenes de tenencia de la tierra y de comercio, la balanza de pagos, y las metas generales de la acción que pone en efecto la reforma. Sin información sobre

estos temas, es imposible saber qué ajustes se requieren en la asignación de la tierra, quién va a pagar por el costo de la reforma, y qué políticas de compensación y de gasto se requieren para lograr los objetivos deseados.

Si las metas de diferentes reformas agrarias y las medidas para llevarlas a cabo se comparan en términos simples y unidimensionales, parecerán inconsistentes, contradictorias y confusas. Pero, si las reformas agrarias se comparan en un contexto histórico y si la importancia relativa de sus variables críticas es determinada y comprendida en cada caso, entonces, resulta posible discernir tipos diferentes de reformas, de acuerdo con sus objetivos y con el instrumental para ponerlas en práctica.

DEFINICIÓN DE LA REFORMA AGRARIA

La reforma agraria es una medida revolucionaria que transmite poder político, riqueza y posición social de un grupo de la comunidad a otro. Para lograr la comprensión adecuada de la reforma agraria deben estudiarse sus aspectos políticos, sociológicos y económicos.

Desde el punto de vista especializado de la economía, la reforma agraria puede definirse como una medida redistributiva: una exacción de capital a unos cuantos terratenientes que se distribuye entre muchos campesinos y el Estado. Esta transferencia cambia la asignación de los recursos agrícolas a través de la redistribución de los derechos sobre la tierra y el agua, y cambia, por ende, la distribución del ingreso y de la riqueza en toda la economía. La reforma agraria, reduce la demanda privada de los terratenientes (consumo) y libera recursos que pueden entonces aplicarse simultáneamente a aumentar el nivel de consumo de los campesinos y la tasa interna de formación de capital.

La reforma agraria comparte muchas características comunes con una gran familia de instrumentos redistributivos tales como las finanzas públicas, la imposición, la inflación, los subsidios, las políticas de salario mínimo, el soporte de precios, la protección arancelaria, el racionamiento, la expropiación, la nacionalización, etc. Esencialmente, todas estas medidas de política pública operan de acuerdo con los mismos principios, y su estudio y aplicación constituyen una parte muy importante de la economía teórica y de la economía aplicada.¹⁴

Las dos premisas siguientes de las políticas redistributivas son particularmente importantes para comprender la economía de la reforma agraria:

1) La magnitud del ingreso total disponible para el consumo y para la formación de capital en una economía es función de la propia distribución del ingreso.

2) Los cambios en la distribución del ingreso tienden a aumentar o a disminuir la magnitud del ingreso.

Estas dos proposiciones, tomadas de la teoría de las finanzas públicas, son muy importantes para comprender la economía de la reforma agraria. En los países agrícolas subdesarrollados el patrón de concentración de la propiedad de la tierra determina el patrón de la distribución del ingreso agrícola. Por consiguiente, la reforma agraria destruye la rigidez de la estructura agrícola tradicional, redistribuye ingresos y permite transferir ahorros y mano de obra de la agricultura hacia el sector industrial y urbano; además, modifica la propensión al consumo y al ahorro, y afecta la composición de las importaciones y de las exportaciones y el nivel general de ocupación.

¹³ Albert O. Hirschman, "Revolution by stealth. The case for sequential reforms", en Laura Randall, *Economic development: evolution or revolution*, Heath and Co., Nueva York, 1964.

¹⁴ Véase Richard A. Musgrave, *The theory of public finance: a study in public economy*, McGraw-Hill Book Co., Nueva York, 1959.

A su vez, los efectos conjuntos y acumulativos de todos estos cambios crean condiciones e incentivos favorables para el desarrollo ulterior.

Para que la reforma agraria sea verdaderamente eficaz debe llenar las siguientes condiciones:

1) Debe afectar tierra productiva y su ingreso, más allá de una extensión que quede exenta de expropiación y que es determinada por consideraciones políticas disfrazadas como consideraciones económicas sobre el tamaño óptimo.¹⁵ La tierra productiva debe afectarse sin compensación inmediata. De otra forma no se trata de una medida redistributiva. Pretender que los terratenientes deben ser plenamente compensados es tan absurdo como proponer que los contribuyentes de los países industrializados deben recibir compensaciones en efectivo o bonos por una suma igual a lo que pagaron de impuestos sobre la renta.

2) Debe llevarse a cabo en forma rápida y masiva; digamos en una o cuando más, dos décadas. En otra forma no generará el impulso necesario para que la economía ingrese en la etapa del crecimiento sostenido. En vez de ello, deprimirá aún más la economía agrícola y dará origen a un proceso de desinversión debido a la generalización de incertidumbres.

3) Debe ser acompañada de vigorosas políticas de desarrollo dentro y fuera de la agricultura. En el sector agrícola debe crearse un patrón nuevo, flexible y eficiente de asignación y utilización de los recursos. Simultáneamente, debe ser transferido hacia la industria y el comercio parte del capital que originalmente se hallaba vinculado a la tierra. La determinación de las prioridades de la inversión acordadas al desarrollo agrícola *vis-a-vis* la construcción de obras de capital social real y del desarrollo de los sectores urbano, industrial y de servicios, es de importancia crítica. La disponibilidad de capital para el desarrollo, en efecto, da origen a diferencias muy significativas en las políticas de reforma agraria y proporciona criterios para elaborar una tipología de la reforma agraria. Así, pues, resulta posible identificar tres tipos distintos de reforma.

TRES TIPOS DE REFORMA AGRARIA

1. Reformas agrarias para países altamente industrializados: Japón o Italia.

2. Reformas agrarias para países que tienen acceso a ahorros, subsidios o ayuda exterior: Taiwán, Puerto Rico; o para países subdesarrollados que no tienen grandes problemas de balanza de pagos: Venezuela.

3. Reformas agrarias para países subdesarrollados que sufren una grave escasez de capital: México, Bolivia y la mayor parte de América Latina.

Tipo 1. El caso del Japón

El Japón estaba industrializado antes de que se iniciara con éxito espectacular su reforma agraria, en 1947. En consecuencia, la posibilidad de desplazar hacia la agricultura recursos financieros que ya existían en la economía nacional, dependía del juego de las fuerzas políticas más que de la disponibilidad objetiva de capital. Gracias a esta circunstancia, harto inusitada, fue posible encauzar las transferencias de capital en la reforma japonesa de modo que resultara favorecida la agricultura.

¹⁵ En México 100 hectáreas de tierra de riego de primera clase o su equivalente en tierras de inferior calidad o, en el caso de tierras de pastoreo, la superficie necesaria para 500 cabezas de ganado.

Antes de la reforma, el 54% de las tierras cultivadas era explotado por los propietarios, después de la reforma, el 92% quedó en manos de los agricultores. Entre 1947 y 1949, o sea, la etapa inicial de la reforma, aproximadamente tres millones de campesinos recibieron tierras.

El resultado inmediato de la transferencia de la propiedad fue el *aumento pronunciado en la acumulación de capital rural*. Así como la inflación que siguió a la guerra relevó a los agricultores de una pesada carga de pasivos, el pago en una moneda desvalorizada alivió en medida considerable las obligaciones resultantes de la adquisición de tierras. Esto, seguido por la eliminación de los arrendamientos elevados del pasado..., juntamente con buenas cosechas y buenos precios para los productos agrícolas, permitieron a los agricultores hacer inversiones para mejorar sus tierras y modernizar los equipos.¹⁶

Buena parte del rápido éxito de la reforma es atribuible a la severa inflación registrada después de la misma. De otro modo, la demanda de los agricultores probablemente no habría alcanzado un nivel significativo.

La reforma japonesa constituye, por lo tanto, un buen ejemplo de una satisfactoria transferencia de poder político y de capital y capacidad productiva ya existentes de un sector urbano-industrial altamente desarrollado a una economía rural feudal atrasada. Esta transferencia aumentó la capacidad productiva general de la economía y benefició al sector industrial —indirectamente y tanto a corto como a largo plazo— mediante la creación de una demanda efectiva sustancial en el sector agrícola y la mayor oferta de alimentos y materias primas nacionales.

Tipo 2. El caso de Taiwán y el de Venezuela

A. Taiwán

A diferencia del Japón, Taiwán no estaba industrializado y no podía transferir recursos financieros de origen interno para costear su reforma agraria. Con anterioridad a la reforma, el 60% de las tierras cultivadas era explotado por los propietarios; después de la reforma, el 85% pasó a ser propiedad de los agricultores.

En cuanto a contenido, la reforma de Taiwán es similar a la del Japón en muchos aspectos, pero el método de pago no lo es. En el Japón, el precio, que en el momento de fijarlo parecía razonable, fue absorbido luego por una inflación galopante, de lo que resultó, virtualmente, una confiscación de la propiedad del terrateniente. A fin de evitar esta posibilidad, Taiwán estipuló el pago del precio de la tierra en dos de los principales productos agrícolas del país y en acciones de empresas industriales estatales. En la práctica, esto significaba que el 70% del valor de la tierra se amortizaba en bonos de productos básicos, pagaderos en veinte cuotas semestrales durante un período de diez años, y el 30%, se abonaba directamente en acciones.

Este novedoso método ha dado buenos resultados para todas las partes interesadas. Los bonos de productos básicos

¹⁶ Wolf Ladejinsky, "Agrarian reform in Asia", en *Foreign Affairs*, Nueva York, abril de 1964. (Subrayado de E.F.)

cos preservaron el valor del precio de venta contra fluctuaciones del valor de la moneda durante una década; el gobierno no tuvo que recurrir a la emisión deficitaria de moneda y los arrendatarios se beneficiaron por las condiciones de reembolso favorables. Además, se estima que un 40% del total de las compensaciones fue destinado a inversiones industriales y comerciales y aquellos que conservaron sus acciones se vieron ampliamente recompensados por el alza notable de su valor en los años siguientes. Hasta la fecha, es el único caso conocido en Asia en una reforma agraria que planeó conscientemente y logró la transferencia de capital privado anteriormente invertido en el agro hacia el sector del desarrollo general.¹⁷

El método de financiación de la reforma agraria aplicado en Taiwán plantea una interrogante fundamental. Puesto que no se expropió a los terratenientes y los agricultores están pagando las tierras recibidas en un largo plazo y en condiciones favorables, y visto que no hubo inflación y que la tasa de inversión es claramente muy elevada, ¿de dónde provino el capital?

Examinando la balanza de pagos se obtiene la respuesta a este problema de contabilidad. Una publicación del Departamento de Comercio de Estados Unidos manifiesta:

Los elementos más significativos en la balanza de pagos de Taiwán son los considerables déficit comerciales y los ingresos compensatorios de ayuda financiera externa.¹⁸

B. Venezuela

Venezuela es un país subdesarrollado pero obtiene cuantiosos ingresos del petróleo. En 1960, la agricultura produjo el 10% del ingreso total y ocupó casi el 40% de la mano de obra. El petróleo proporcionó alrededor de 25% del ingreso nacional y dio ocupación al 2% de la mano de obra. El 90% del total de las divisas y el 60% del presupuesto correspondieron a los ingresos del petróleo. Venezuela padece un déficit crónico de alimentos e importa aproximadamente un tercio de sus alimentos. Venezuela exporta capital.

La reforma agraria empezó en 1953. En aquel entonces, 2% de los terratenientes eran dueños del 80% de la tierra productiva. En un principio, el gobierno se proponía distribuir tierras entre unas 350 000 familias campesinas, en un plazo de 10 años. Concedería tierras a unas 40 000 familias cada año, confirmando derechos a quienes invadieron tierras ilegalmente y reasentando a los arrendatarios y aparceros.

El gobierno compra a los terratenientes, a los precios corrientes del mercado, las tierras que va a distribuir. Los pagos se hacen en efectivo hasta la suma de 30 000 bolívares;¹⁹ por encima de este tope también se entregan bonos en pago. El precio de venta a los nuevos propietarios equivale al precio de costo, más las mejoras, y se paga en un plazo de 20 a 30 años.

El alto costo de una reforma de esta índole ha entorpecido su progreso. Hasta septiembre de 1964, se habían asentado 63 000 familias en más de 1.7 millones de hectáreas.²⁰ Se ha

calculado que el precio de la tierra representa un promedio de 3 000 bolívares por hectárea. Las asignaciones al Instituto de Reforma Agraria, de 1961 a 1964 ascendieron a un total de 602 millones de bolívares.²¹ La producción agrícola ha aumentado desde el principio de la reforma, pero Venezuela sigue dependiendo considerablemente de las importaciones de productos alimenticios.

A pesar de los grandes ingresos del petróleo, Venezuela tropieza con dificultades cada vez mayores para financiar su programa exorbitante de reforma agraria. Desde luego, si esos ingresos se mantienen, ninguna razón impedirá que Venezuela obtenga a la larga éxito; pero es evidente que ningún otro país de América Latina está en condiciones de hacer frente a una reforma de esta índole.

Tipo 3. El caso de México

En 1917, cuando se inició la reforma agraria, México era un país sumamente atrasado e inestable. Menos del 3% de los terratenientes eran dueños de más del 90% de la tierra productiva, o sea, que una gran proporción de los ingresos en efectivo de la agricultura iba a parar a manos de pequeñísima proporción de la población total. Minas, pozos de petróleo y casi el 50% de las inversiones estaban en manos de extranjeros.

De 1917 hasta el presente, 54 millones de hectáreas de tierras de todo tipo se han distribuido entre 2.4 millones de campesinos. Se hicieron dotaciones gratuitas a las comunidades llamadas ejidos. El gobierno emitió bonos para compensar a los terratenientes, pero sólo se pagó 0.5% del valor total de la tierra expropiada. En otras palabras, la reforma agraria en México fue confiscatoria para las propiedades de más de 100 hectáreas. Como consecuencia de la reforma agraria, la expropiación de pozos petrolíferos y la nacionalización de los servicios públicos; de 1910 a 1942 el capital extranjero no fue a México. Hubo, además, fuga de capitales al exterior.

Para los fines de formación de capital, se sometió a la agricultura a una sangría continua. Los campesinos toleraron la austeridad forzada consiguiente, porque era impuesta por el mismo gobierno que gratuitamente les daba tierra y se dedicaba a un esfuerzo sin precedentes por construir presas, carreteras y escuelas.

En los últimos treinta años, el producto nacional bruto ha aumentado a un ritmo anual de 6.2% y el producto agrícola, de 5.4%. México tiene hoy la estructura agrícola más dinámica, variada y autosuficiente de toda América Latina. Es indudable que las altas tasas de formación de capital, para la revolución industrial de México en las primeras fases de la reforma de 1917 a 1942, se debieron a la agricultura. Sin la reforma agraria, habrían sido imposibles la estabilidad política, las altas tasas de formación de capital y una mayor producción y productividad de la agricultura.

Puesto que puede suponerse razonablemente que en la mayor parte de los países subdesarrollados, ni el comercio, ni la ayuda externa, ni las inversiones extranjeras proporcionarán la mayor parte del capital necesario para financiar el desarrollo económico, y puesto que la agricultura es, por definición, una de sus pocas fuentes de capital, llegamos inevitablemente a la sombría conclusión de que esos países, para desarrollarse, tendrán que iniciar reformas agrarias análogas a la mexicana, en la cual el sector agrícola, casi por sí solo, tuvo que pagar durante mucho tiempo el costo del desarrollo.

¹⁷ *Ibidem.* (Subrayado de E.F.)

¹⁸ *Investment in Taiwan (Formosa). Basic information for United States businessmen.* U.S. Department of Commerce, 1959, p. 87.

¹⁹ 4.50 bolívares = US \$1.00.

²⁰ *Hispanic American Report*, vol. XVII, núm. 9, noviembre, 1964.

²¹ *Hispanic American Report*, vol. XVII, núm. 1, enero, 1964.