

LA REFORMA AGRARIA EN SU MAS AMPLIO SENTIDO ECONOMICO Y SOCIAL

Por GUNNAR MYRDAL*

POR reforma agraria entendemos una reorganización planificada, legal e institucional de las relaciones entre el hombre y la tierra. Por razones obvias, nos interesa fundamentalmente analizar las condiciones que en este sentido prevalecen en la mayor parte del mundo, que está integrada por los países subdesarrollados. En lo que, por lo regular, más de la mitad de la fuerza de trabajo se dedica a la agricultura y, en muchos casos, la proporción llega a ser de un 75% e, incluso, de un 80%. Sin embargo, la productividad del hombre y de los suelos es en tal medida pequeña que un número cada vez mayor de países son incapaces de alimentar hasta a sus propios habitantes. La inanición y la semiinanición prevalecen en la mayor parte del mundo subdesarrollado, y es frecuente que las masas más pobres de la población agrícola sean las que integran esos estratos subalimentados. Actualmente, esta grave situación tiende a empeorarse.

Consecuentemente, el verdadero proletariado del mundo está constituido por los trabajadores rurales de los países subdesarrollados, esto es, por los trabajadores sin tierra, los medieros, y la mayor parte de otros trabajadores por contrato e incluso la mayoría de los propietarios de pequeñas parcelas. Dentro de las organizaciones internacionales que integran la familia de las Naciones Unidas —y en relación al problema que planteamos—, la FAO tiene la responsabilidad estatutaria de elevar el nivel económico de este enorme proletariado agrícola, así como la de mejorar los niveles nutricionales de las masas: dos metas que resultan ser en gran medida idénticas. Por esta razón, siempre he considerado que la FAO es —incluso más en términos potenciales que reales— la agencia especializada de mayor importancia de las Naciones Unidas.

La meta de esta Conferencia Mundial y de sus diversos grupos de trabajo es la de estudiar este extendido problema del sector agrícola, desde el punto de vista de la urgente necesidad de la reforma agraria. Los expertos y dirigentes en este campo que, provenientes de muchos países, aquí se congregan, reunirán sus conocimientos y experiencias con el fin de alcanzar la meta de estructurar programas de acción más eficientes en materia de reforma agraria. A lo largo de sus deliberaciones, resultará evidente que las con-

diciones son complicadas y extremadamente diferentes en los diversos países subdesarrollados, y también que las reformas agrarias, para ser factibles y efectivas, deberán planificarse de una manera específica para los diversos países. De una manera general, se ha llegado desde hace mucho tiempo, a la conclusión de que ninguna reorganización de la propiedad y tenencia de la tierra puede ser la más beneficiosa si no es combinada con una reestructuración de políticas en otros campos, tales como la comercialización, e crédito agrícola, los servicios de extensión agrícola y una mejor educación tanto para niños como para adultos.

La misión que se me ha confiado en esta Conferencia es la de presentar un resumen sobre la naturaleza general de los problemas de la reforma agraria, que se manifiestan en la situación social y económica de los países subdesarrollados y del resto del mundo, y de las tendencias prevalentes respecto al cambio de tal situación. Me veré obligado a hablar en términos muy generales sin poder, por ahora señalar las excepciones y las diferencias. Mucho de lo que tengo que decir tendrá que adoptar la forma de *obiter dicta* debido a que el tiempo es muy corto para poder dar cuenta satisfactoria de mis razonamientos y de las pruebas de que dispongo. Estas dos limitantes perturbarán justificadamente a los estudiosos, pero son inevitables debido al carácter introductorio que este trabajo juega en la Conferencia.

IGUALDAD ECONOMICO-SOCIAL Y MAYOR PRODUCTIVIDAD**

La reforma agraria, en los diversos países subdesarrollados y en el resto del mundo, ha sido motivada por dos consideraciones básicas: primera, la demanda de mayor igualdad económica y social, y segunda, la necesidad de obtener una más elevada productividad. Históricamente la demanda de mayor igualdad ha sido la principal preocupación en la mayor parte de los países subdesarrollados, lo cual ha repercutido en la tónica de los debates políticos sobre los programas de reforma agraria y sobre la legislación (hasta ahora inefectiva en su mayor parte) que se ha estructurado para tal caso. “La tierra para el que la trabaja” ha sido el grito de batalla de esta demanda de una mayor igualdad.

Esa misma demanda debe considerarse sobre la base de las grandes desigualdades que se encuentran en la población rural en la mayoría de los países subdesarrollados.

** Subtítulos de la redacción.

* Versión española del trabajo *Land Reform in Its Broader Economic and Social Setting*, presentado por su autor en la sesión original de la Segunda Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, celebrada en la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, entre el 20 de junio y el 2 de julio últimos.

unque en grados bastante distintos. La restringida e in-
stantamente distribuida tenencia de la tierra es el elemento
principal de esta desigualdad en casi todas partes y se ve
gravada por las rigideces que perpetúan esta situación.
La estructura de clases inequitativas, que se define por el
hecho de ser o no ser propietario, en muchos países sub-
desarrollados se ve fortalecida por diferencias étnicas y de
casta, que en última instancia diferencian a los poseedores,
de los desposeídos. La propiedad de la tierra da posición
social y poder, mientras que la carencia de ella significa
ser desclasado y dependiente. La propiedad agraria significa
también poder —más a nivel local que nacional— por lo
que tiende a ser monopolizada por los estratos superiores,
cualquiera que sea la forma de gobierno del país. Esta or-
ganización inequitativa de la sociedad agrícola ha motivado
resistencias políticas contra la legislación en materia de re-
forma agraria y, frecuentemente, en los casos en que ha
sido aprobada ha provocado una puesta en práctica defec-
tuosa o incompleta de esa legislación.

La estructura inequitativa de la agricultura en la ma-
yoría de los países subdesarrollados también aparece en
otros sectores de la economía. A pesar de las deficientes
estadísticas sobre la distribución del ingreso y la riqueza,
las escasas pruebas disponibles indican que hay una mayor
desigualdad en los países pobres y subdesarrollados que en
los ricos y desarrollados y que, además, existe la tendencia
hacia una desigualdad todavía mayor en los primeros. En
el sector agrícola, el crecimiento de la población contribuye
en muchas maneras a la ampliación de la desigualdad y
a hacerla menos llevadera.

Cuando se señala esta situación, frecuentemente se tra-
ta de encontrar una justificación en el hecho histórico de
que, en las etapas iniciales del rápido crecimiento de los
países ahora desarrollados, también se experimentó una cre-
ciente desigualdad económica y que ésta representó un pa-
pel positivo en el proceso de desarrollo, al crear una clase
de empresarios capitalistas que, gracias a sus elevadas ga-
nancias, pudieron proveer el aumento del ahorro necesario
que financió e hizo posible la inversión para el desarrollo
económico. Esta analogía de lo que alguna vez sucedió en
los países ahora desarrollados es de validez muy dudosa.
En efecto, los países subdesarrollados de hoy no registran
un rápido crecimiento económico y, como sabemos, la ten-
dencia de los últimos años apunta hacia una tasa de desarro-
llo menor en la mayoría de los países subdesarrollados. In-
cluso, en algunos ya ha decrecido efectivamente.

Hablando más específicamente sobre la agricultura, las
clases terratenientes no se han distinguido como particular-
mente propensas a una tasa elevada de ahorros y de inver-
siones productivas, sino más bien se caracterizan por sus
inclinaciones hacia el establecimiento de patrones de con-
sumo conspicuo. Como reflejo de su poder social como clase,
la imposición progresiva directa que se ha introducido en
muchos países subdesarrollados, no ha afectado a los es-
tratos elevados de la agricultura, recayendo severamente,
en cambio, sobre los empresarios urbanos, sobre todo en la
medida en que éstos no han tenido éxito en la práctica
de los diversos medios de evadir la carga fiscal.

Pero aparte de todo esto, hay un gran número de cir-
cunstancias que determinan que la tremenda y, a menudo,
reciente pobreza de las masas rurales se convierta en un
poderoso obstáculo al desarrollo económico. Para empezar,
debemos señalar que existe una relación causal entre la
posición económica y la posición social. La pobreza de los
estratos inferiores fortalece, por una causación circular y
acumulativa, sus debilidades sociales, y viceversa. Una es-
tratificación social rígida e inequitativa —que suponga la
ausencia de movilidad y libre competencia en un sentido
mucho más amplio que en el que suelen comprender tales

términos los economistas— es, bajo cualquier condición,
desfavorable al crecimiento económico. La desigualdad eco-
nómica, al provocar inequidad social, tenderá a estorbar e
impedir el desarrollo económico.

Cuando los pobres tienen que pedir prestado, comprar
bienes de producción y de consumo o vender su fuerza de
trabajo o sus productos, los precios que consiguen no están
determinados por un proceso de mercado, sino por un “pro-
ceso de extorsión” en donde juega un papel relevante el
poder económico y social, establecido y cimentado por es-
tructuras tradicionalistas.

Aún más, el nivel de vida de las masas en la mayoría
de los países subdesarrollados es tan bajo, que tanto el pro-
ducto como la productividad de la mano de obra se man-
tienen deprimidos. Los gastos para mejorar los niveles nu-
tricionales, de vestido, habitación, sanidad y, por supuesto,
servicios educacionales y de salubridad, podrían considerarse
como “inversiones” en el sentido de que elevarían la canti-
dad y calidad del producto de la mano de obra y gra-
dualmente se ayudaría a liberar a ese sector fuera del
fatalismo y la apatía.

Respecto a este punto, mi conclusión es que, aparte de
consideraciones de justicia social —que por sí solas tienen
un valor independiente en las naciones que ahora intentan
modernizarse, consolidarse y progresar—, una mayor igual-
dad tiene un valor instrumental como condición previa para
alcanzar una más elevada productividad.

Frecuentemente se afirma que el reparto de la tierra y
su división en granjas familiares puede ser contraproducente
para la productividad del suelo y de la mano de obra. Creo
que este argumento en contra de este tipo de reforma
agraria es inconsistente. En aquellos lugares en donde las
grandes extensiones funcionan como unidades de produc-
ción, con frecuencia se registran defectos administrativos,
y en donde subsiste el arrendamiento de tierras y otras for-
mas de aparcería, la tierra ha sido fraccionada de una
manera no muy diferente de la que se registraría de repar-
tir la tierra a los que realmente la trabajan.

Pero es importante considerar que la reforma agraria
—como después volveré a señalar— no necesariamente im-
plica el fraccionamiento de la tierra, aunque en muchas
ocasiones éste es el medio más apropiado. Todos estaremos
de acuerdo en que la reforma agraria debe acompañarse
por otras muchas medidas de política encaminadas a elevar
la productividad agrícola, sustituyendo, e incluso mejorando,
cualquier dirección o ayuda que el terrateniente pueda
haber prestado a sus trabajadores o arrendatarios.

En general, no alcanzo a ver ninguna contradicción entre
las dos motivaciones básicas de la reforma agraria: alcan-
zar una mayor igualdad económica y social y obtener
una mayor productividad. Es más, una apunta a la otra:
una mayor igualdad traerá consigo la facilidad de elevar
los niveles de productividad; asimismo, una mayor produc-
tividad dará cabida, en mayor proporción, a las reformas
encaminadas a erradicar la desigualdad.

TRES TENDENCIAS AMENAZADORAS

Hasta el momento, mis razonamientos se han mantenido en
un nivel abstracto y, en principio, parecen igualmente apli-
cables a los países subdesarrollados de hace una generación,
que a los de nuestros días. Empero, ahora existen pode-
rosas y amenazadoras tendencias —además de la anterior-
mente anotada, hacia un mayor señalamiento de las des-
igualdades económicas en la mayor parte de los países
subdesarrollados— que imprimen a la reforma agraria ra-
dical, encaminada a elevar la productividad en el sector

agrícola, un carácter de urgente necesidad, ligado con la supervivencia misma.

Una de esas tendencias es la rápida tasa de crecimiento de la población en todos los países subdesarrollados. Como no deseamos, en modo alguno, estorbar la utilización de los recursos técnicos de la medicina moderna encaminados a reducir las tasas de mortalidad —reducción que es la causa principal de la elevación de las tasas de crecimiento de la población— la única esperanza de modificar la tendencia de la explosión demográfica es la difusión del control de la natalidad entre las masas.

Dentro de las formas de vida y con los niveles educativos y culturales de esas masas, dicho proceso no se realizará espontáneamente. Aun cuando exista una política gubernamental encaminada a difundir el control de la natalidad y aun cuando esta política sea llevada a la práctica eficazmente, la disminución sustancial de las tasas de fertilidad se registrará sólo de manera gradual. Es más, debido a la alta fertilidad hasta ahora registrada, una gran proporción de la población en los países subdesarrollados está compuesta por niños y jóvenes, que a corto plazo entrarán en la edad fértil, de tal manera que el freno a la explosión demográfica sólo actuará en un lapso relativamente largo. Estos argumentos no justifican el no asumir una actitud vigorosa e inmediata para expandir las medidas de control a la natalidad lo más rápida y efectivamente posible. Al contrario, tornan más urgente la adopción pronta y determinada de una política efectiva. Empero, debemos estar conscientes de que la población de los países subdesarrollados continuará creciendo a una elevada tasa por un tiempo considerable. Por tanto, la fuerza de trabajo seguirá creciendo hasta fines de siglo a una tasa anual similar a la presente —entre alrededor de 2.5 y 4 por ciento— ya que los integrantes de esta fuerza han nacido ya, o están por nacer.

Una segunda tendencia registrada en los últimos años es la reducción del ritmo del desarrollo económico en los países subdesarrollados lo que, naturalmente, no deja de estar relacionado con el rápido crecimiento de la población. Esto se refleja particularmente en un crecimiento insuficiente de la principal actividad de todos los países subdesarrollados: la agricultura. Con mucho, la producción de alimentos en Asia, África y América Latina en los últimos años no ha mantenido el ritmo del crecimiento demográfico y, en la mayoría de los países subdesarrollados, se encuentra ahora a un nivel *per capita* inferior, respecto al período anterior a la última Guerra Mundial. Esta tendencia es particularmente grave, debido a que las masas de estos países padecen actualmente de subalimentación o desnutrición.

Una tercera tendencia es la de disminución de la ayuda y, en realidad, del flujo neto de capitales de los países ricos a las áreas subdesarrolladas. En términos reales, los donativos, los créditos y las inversiones directas han acusado recientemente una tendencia a decrecer, excepto la ayuda en alimentos, que será tratada más adelante. Mientras tanto, la deuda externa y, consecuentemente, los servicios de ésta se han elevado rápidamente y ahora representan una carga creciente sobre la balanza de pagos de los países atrasados.

El conjunto de estas tres tendencias propicia una situación mundial de peligro que puede calificarse como excesiva y sin precedente, que pone en entredicho la supervivencia y el orden social de una inmensa mayoría de la gente en la mayor parte de los países subdesarrollados y cuyas consecuencias en las relaciones internacionales amenazan también la seguridad y bienestar de las naciones ricas. La crisis del hambre que se aproxima es, en particular, el reto más serio para esta Conferencia.

Las deliberaciones están enfocadas únicamente hacia un complejo de problemas; aquellos inherentes a la reforma

agraria, y con toda razón, se han programado para abordarse de una manera técnica y específica. Pero sería alarmarse de la realidad y penetrar en una "erudición ficticia" no tomar en consideración las tendencias que he mencionado. Ellas constituyen los elementos básicos del más amplio marco económico y social de la reforma agraria, sobre el cual versa esta intervención.

LA CRISIS DEL HAMBRE Y LA ASISTENCIA

El punto que debe subrayarse es la inmediatez de la amenaza que dichas tendencias suponen. A largo plazo, las predicciones son menos confiables. Mucho puede suceder, si se nos da la cantidad suficiente de tiempo. Tal vez entonces podamos contar con que el control de la natalidad reestablezca el equilibrio entre la natalidad y la mortalidad y, de este modo, contar con una razón para esperar un progreso sustancial de nuestros esfuerzos dirigidos a elevar el rendimiento agrícola de los países subdesarrollados. Eventualmente, sería factible llegar a inventar métodos completamente nuevos para producir alimentos. Empero, los próximos 10 ó 15 años representan el mayor peligro inmediato, ya que durante ese lapso no es de esperarse un cambio significativo en la tendencia del crecimiento de la población y en él trataremos gradualmente de elevar la productividad del sector agrícola.

En realidad, un historiador del futuro podría señalar como punto inicial de la crisis del hambre, un momento ya pretérito. Sabemos que grandes países, como Paquistán y la India, y muchos pequeños países, se habrían visto ya seriamente afectados de no ser por la asistencia internacional a gran escala, especialmente las ventas de los excedentes alimenticios de Estados Unidos, pagaderas en moneda nacional, hechas de acuerdo con la Ley Pública 480. El año último, dicha asistencia representó una tercera parte de la cosecha de trigo de Estados Unidos, proporción que tiende a aumentar durante el presente año, en el que una cuarta parte será necesaria tan sólo para la India. Estos envíos de alimentos son la excepción parcial de la regla general de que la ayuda a los países subdesarrollados recientemente ha tendido a estancarse.

Dado que la población aumenta más velozmente que la producción agrícola de los países subdesarrollados —lo que eleva la necesidad de ayuda alimenticia—, estoy positivamente convencido de que la reacción de los países industrializados será favorable. Estados Unidos está a punto de decidir una ampliación de las áreas de cultivo con el fin de estar en posibilidad de enfrentarse a las necesidades de los países subdesarrollados. La política agraria de este país desde la década de los treinta ha sido dirigida a restringir el área cultivada, de tal manera que Estados Unidos está en posibilidad de producir un mayor volumen de alimentos en un momento dado y, probablemente, a un costo inferior. También existe la posibilidad de que otros países ricos, e inclusive algunos subdesarrollados, estén en posición de incrementar, a corto plazo y sustancialmente, su producción agrícola.

Puedo prever grandes cambios en las relaciones internacionales como resultado de una mayor ayuda en alimentos durante los próximos años, lo que implicará una ampliación de las responsabilidades de la FAO. No puede esperarse que aquellos países ricos que estén en posibilidades materiales de incrementar su producción de alimentos, especialmente de granos, absorban la totalidad del peso de la carga financiera que esta ayuda supone, ya que no se trata simplemente, de disponer de excedentes. A otros países ricos se les pedirá que cooperen compartiendo el costo de esta política. Naturalmente, no puede esperarse que éstos accen-

... a subsidiar programas nacionales de Estados Unidos de otros países superavitarios en el sector agrícola. Consecuentemente, la ayuda en alimentos a los países subdesarrollados deberá internacionalizarse a la luz del Programa mundial para la Alimentación, que por ahora funciona exitosamente a escala experimental. En la medida en que esta demanda de granos absorba gran parte, y provoque excedentes, de la producción que no es consumida internamente, no podrá subsistir la ficción de un comercio internacional de granos no influido por esta situación. Deberán establecerse acuerdos intergubernamentales de productos básicos que regulen también el mercado mundial comercial de granos, o, dicho de otro modo, serán más poderosas las zonas para alcanzar tales acuerdos. Otros arreglos gubernamentales deberán estructurarse con el fin de financiar el pago de envíos de alimentos desde los países subdesarrollados que producen más de lo que consumen y que pueden producir un excedente aún mayor, pero que no pueden permitirse ceder sus productos gratuitamente.

Finalmente, no es de esperarse que los países ricos aumenten su ayuda en gran escala sin que los países beneficiados lleven a cabo medidas efectivas para elevar la producción agrícola y difundir el control de la natalidad. Debe señalarse como un hecho que las políticas agrarias y de población no pueden dejarse como una preocupación exclusiva de cada uno de los países subdesarrollados particularmente considerados. Si la ayuda en alimentos ha de ser internacionalizada y si las presiones en favor de tales políticas provienen de organizaciones internacionales —en las que los países subdesarrollados que reciben ayuda están representados y pueden hacer oír su voz—, serán aceptadas más fácilmente que si la presión proviene de países ricos aislados. La aceptación será mayor en la medida en que esas políticas coincidan con las preconizadas por la opinión ilustrada en los países pobres. Entre otras cosas, la aplicación efectiva y planificación racional, de la reforma agraria en los países subdesarrollados, destacarán más como un interés de orden mundial y no meramente como un interés nacional.

Este panorama de los efectos internacionales de la presente crisis del hambre representa mi mejor previsión de cómo se presentarán los acontecimientos y no únicamente las preferencias de política. Existe cierta lógica en el juego de intereses y en los eventos resultantes, aunque la sabiduría, así como la falta de ella, en el proceso de adopción de decisiones de los diversos países, acelerará o estorbará las soluciones del problema mundial a que nos enfrentamos.

Un punto básico a considerar es el de que, aun en el mejor de los casos, la ayuda en alimentos facilitada a los países subdesarrollados por los desarrollados, puede significar sólo la contención temporal del problema, mitigando el efecto pleno de la crisis del hambre. Se han hecho cálculos que demuestran convincentemente que, al considerar únicamente la creciente necesidad de cereales, el déficit alimenticio en el mundo subdesarrollado —de no aumentarse considerablemente la producción agrícola—, rápidamente excederá cualquier posible incremento de la producción de los países desarrollados. La principal conclusión apunta, por lo tanto, a la urgente necesidad que existe de establecer medidas de política que permitan aumentar con premura la producción de alimentos en los países subdesarrollados.

NECESIDAD DE UNA TECNOLOGÍA ESPECÍFICA

... sí las cosas, salta a la vista una observación general de su importancia. Los incrementos registrados en la produc-

ción agrícola de los países subdesarrollados se han debido a la extensión del área cultivada, en tanto que los rendimientos por hectárea apenas si han aumentado, permaneciendo, en general, estancados a niveles tradicionalmente bajos. Mientras que en casi todas partes aún existen nuevas tierras por cultivar, esta reserva decrece en los países en los que la relación hombre-tierra, es elevada, en tanto que los costos de cultivo son bastante considerables en la mayoría de los países subdesarrollados; además, aumentar el área de cultivo de productos alimenticios a expensas de reducir la producción de otras cosechas más redituables, es también antieconómico. Si se pretende elevar sustancialmente la producción agrícola, los rendimientos deberán aumentar. El hecho de que algunos países subdesarrollados hayan logrado elevar los rendimientos agrícolas, logrando así un mayor grado de desarrollo, y el de que en todos los países existan agricultores individuales o distritos enteros que han logrado tal objetivo, demuestran que es posible alcanzar esta meta.

Desde un punto de vista general, los medios para elevar el rendimiento agrícola se caracterizan por la aplicación de una tecnología más productiva. En muchos casos, esto no puede realizarse en un grado óptimo por el simple traslado de las técnicas productivas de los países ricos en donde los rendimientos son mayores y siempre crecientes. Esta situación obedece a dos razones principales. En primer lugar, no se ha efectuado la investigación de suelos, climas, recursos hidrológicos y muchos otros factores de las regiones tropicales y subtropicales, necesaria para lograr una readaptación exitosa de las técnicas productivas. Por otra parte, de manera contraria a lo que sucedió en los países desarrollados, donde casi desde el principio la población dedicada a la agricultura fue decreciente, las técnicas agrícolas de los países subdesarrollados tienen que adaptarse al incremento continuo de trabajadores del sector agrícola. Como ya señalé, durante las próximas décadas la fuerza de trabajo total crecerá aceleradamente y, en la mayoría de los países subdesarrollados, el proceso de industrialización no proporcionará empleo adicional suficiente hasta que se alcance un nivel de industrialización mucho más elevado. Existe, inclusive, la posibilidad de que decrezca la fuerza del trabajo empleada en el sector manufacturero. Además, en la agricultura existe, por lo regular, un alto grado de subutilización de la mano de obra.

Todo esto, cuya demostración detallada no puedo intentar ahora, hace suponer que la nueva tecnología agrícola, cuya aplicación elevará sustancialmente los rendimientos en los países subdesarrollados, deberá ser muy diferente a la tecnología utilizada con gran éxito en los países ricos y, lo que hasta ahora no se ha hecho, deberá estar fundada en una investigación programada, pragmáticamente dirigida, especializada y perfectamente localizada. La utilización de la mano de obra debe ser de carácter intensivo, con el fin de proporcionar trabajo a la enorme fuerza laboral subutilizada en la agricultura, que tenderá a crecer rápidamente en las próximas décadas.

Estas metas de investigación, que actualmente no se cumplen —y que frecuentemente son ignoradas aun por técnicos agrícolas—, deben ser alcanzadas aplicando un volumen suficiente de recursos a la investigación. Sin un incremento sustancial de tales recursos —que supone la concesión de asistencia financiera y técnica en gran escala por parte de los países desarrollados—, simplemente no se dispondrá de una tecnología superior encaminada a elevar los rendimientos agrícolas en la medida en que es necesario para evitar los peligros inherentes a la presente situación.

Empero, la tecnología no es suficiente. Debe ser aplicada en forma efectiva. Esto requiere la solución de problemas humanos tales como los de capacidad física, agilidad mental, instrucción y actitudes sociales. Es un hecho que la elevación rápida y sustancial de los rendimientos agrícolas raramente ha ocurrido en las explotaciones tradicionales —de autoconsumo o de otra naturaleza—, donde los niveles de vida de las masas se ven comprimidos y prevalece el analfabetismo, la enfermedad y la apatía, y donde la relación entre el hombre y la tierra es tal, que no hay incentivos de índole alguna, bien sea que se pertenezca a las clases privilegiadas o a las no privilegiadas. Todo esto da lugar a que no se aproveche el uso de nuevas técnicas, no existan estímulos a invertir para elevar la producción y, en realidad, no actúe ningún factor dinámico favorable a abandonar la tradición.

Es precisamente esta última causa de las resistencias respecto al esfuerzo de elevar los rendimientos en la agricultura, lo que preocupa primordialmente a esta Conferencia. Para apreciar completamente en su más amplio marco económico y social a la reforma agraria, deben subrayarse varias consideraciones importantes.

Una de ellas es la siguiente: La concentración monopolista de la propiedad de la tierra en manos de una clase privilegiada es tan sólo una de las manifestaciones de un género mucho mayor de monopolización del poder económico y social. Como anteriormente dejé entrever, se ejerce un poder tradicional similar sobre el crédito y sobre la oferta y la demanda de todos los bienes, incluyendo la fuerza de trabajo. No existen "mercados", en el sentido en que los economistas entienden este término, o bien se trata de mercados muy imperfectos. En realidad, la administración local —que debe hacer efectivas las resoluciones legislativas— y frecuentemente la administración nacional se encuentran sujetas a las presiones en favor de los intereses de la élite del poder. Un simple cambio de la propiedad de la tierra y de los derechos de tenencia no es suficiente y, en general, ni siquiera será realizado. Pero, en caso de serlo, su efectividad sería incompleta en la práctica, si no se llevan a cabo simultáneamente otras reformas de carácter institucional.

Es por esta razón que generalmente se considera que la reforma agraria debe estar acompañada por esfuerzos para racionalizar los mercados y llevar a cabo muchas otras medidas. Pero es importante que estas otras reformas no se utilicen como sustituto de la reforma agraria. Cuando, por ejemplo, los programas de desarrollo de comunidad, los servicios de extensión agrícola y los intentos de iniciar cooperativas o de cualquier otra manera mejorar el crédito y el sistema de comercialización, han tenido resultados inferiores a los esperados, la razón se encuentra en el hecho de que, en la práctica, han sido programas que han pasado por alto el problema de la equidad y han beneficiado generalmente a los que no son tan pobres e, inclusive, a los ricos.

Lo que se necesita es un ataque coordinado a la desigualdad, a la pobreza y a la baja productividad, en donde la reforma agraria, el desarrollo de la comunidad, los servicios de extensión agrícola, el cooperativismo y muchos otros esfuerzos de reorganización rural no se encuentran aislados uno del otro, sino estructurados y planeados dentro del marco de una política combinada. Más específicamente, sin tomar medidas para reducir el monopolio de la

propiedad rural, es poco realista esperar que los demás esfuerzos de reforma puedan llevarse a cabo.

Esta operación combinada debe, para ser efectiva, incluir también el aspecto educativo. Y, como finalmente se ha llegado a entender, para esto no es suficiente aumentar el número de niños inscritos en las escuelas. Para hacer que la enseñanza de los infantes sea más efectiva y pueda reducirse más rápidamente el nivel de analfabetismo, la educación de los adultos debe estar localizada en un lugar mucho más prominente del que generalmente se le ha asignado. A un mayor nivel de alfabetismo efectivo, los restantes esfuerzos de mejoramiento cristalizarán más rápidamente.

Lo que trato de señalar es, por lo tanto, la necesidad de llevar a cabo la modernización con base en cambios educativos, de las actitudes o de las instituciones sociales en todo el sector agrícola. La reforma agraria y, más generalmente, las medidas de política encaminadas a fortalecer e poder de compra de los agricultores y trabajadores pobres es un componente básico del programa de modernización sin el cual ninguna otra política tendrá mucho éxito, como puede verse en el caso de muchos países subdesarrollados de la actualidad. Pero lo contrario también es cierto: sin realzar esfuerzos de modernización en todos los demás aspectos, la reforma agraria no significará mucho y, seguramente, no será llevada a cabo, aun cuando se halle teóricamente estructurada.

La reforma agraria racional deberá planificarse de una manera específica en los diferentes países. En una nación como la India, por ejemplo, después de una poca exitosa experiencia en cuanto a reforma agraria, se podría afirmar que el mejor camino a seguir sería una agricultura de tipo capitalista, que permita a los agricultores más eficientes que pueden utilizar mejor los instrumentos de asistencia proveídos por los programas de desarrollo de comunidad las cooperativas y los servicios de extensión agrícola, desarrollarse libremente e, incluso, agrandar sus posesiones de tierra de labor. Al mismo tiempo, convendría que los agricultores no propietarios fueran dotados de pequeñas parcelas, con el fin de complementar sus ingresos y elevar su posición social al convertirlos en propietarios de tierra. La explotación con base en contratos de aparcería es generalmente, improductiva, de suerte que los medieros tendría que ser dotados de tierra o tornarse asalariados agrícolas. En la medida en que aumenten los rendimientos, deberá estructurarse una legislación social destinada a proteger, efectivamente los intereses económicos del trabajador. Si embargo, es claro que se registrará un progreso apenas relativo en la medida en que se mantengan los prejuicios contra el trabajo individual y el trabajo para terceros. Un meta fundamental del programa de modernización será la de establecer la condición de dignidad del trabajo.

La realización de tal programa en la India tradicional requeriría de una reforma agraria radical encaminada a lograr una mayor igualdad y una más elevada productividad. En todo caso, la peor de las situaciones es la de tener una ideología radical basada en el principio de "la tierra para el que la trabaja", y aparejar una legislación inefectiva a tal ideología, la que, en virtud de su falta de efectividad, siempre creará una situación incierta respecto al futuro de aquellas personas que ahora poseen tierras.

Lo anterior no significa que proponga una política de esa naturaleza para todo el mundo. Mi intención es únicamente la de señalar que la reforma agraria puede tomar muchos rumbos y que, al considerarla dentro de un marco internacional, no debemos suponer que la solución debe ser del mismo tipo para todos los países.

Debido a la creciente amenaza representada por las tendencias que hasta aquí he señalado, debe imponer a esta Conferencia la impronta de una urgente necesidad de realización. El tiempo pasa rápidamente. Para evitar la calamidad mundial que nos amenaza, resulta imperativo lograr, dentro de los próximos 10 ó 15 años, la elevación sustancial de los rendimientos de la tierra de los países subdesarrollados. Esto implica la creación de una nueva tecnología que sólo se podrá lograr aumentando nuestro conocimiento y adaptándolo a las condiciones de estos países, sobre todo en lo referente a suelos y climas, factores relativamente estables sobre los que pueden preverse tendencias para las próximas décadas. Todo esto también supone un esfuerzo encaminado a lograr una modernización en todos los aspectos, incluyendo la relación entre el hombre y la tierra, ya que de otra manera la nueva tecnología no podría aplicarse con la celeridad y resultados requeridos. Las especulaciones acerca de los efectos a largo plazo, quedan fuera de la discusión; son los problemas a corto plazo los que interesan. No sé de otra ocasión en la que la frase de John Maynard Keynes respecto a que "a largo plazo, todos estaremos muertos" tuviera una validez tan literal.

En la medida en que la reforma agraria constituye un cambio radical en las condiciones tradicionales, que debe ser eficientemente planificado e implementado, resulta verdaderamente la conclusión a que han llegado frecuentemente los intelectuales y líderes políticos en los países subdesarrollados, en el sentido de que es necesaria una revolución económica y social. El problema práctico radica en que la realización de este movimiento pueda sobreponerse a la tremenda inercia y resistencia de los intereses creados en estos países. Sabemos que aun cuando se ha registrado un gran número de golpes de Estado en un número igualmente grande de países subdesarrollados, en realidad se han verificado pocos cambios económicos o sociales de carácter fundamental. En general, el único cambio económico y social que hasta ahora se ha registrado en los países subdesarrollados es el de la explosión demográfica y las graves consecuencias que acarrea.

Un problema más —aunque no menos importante— es el del financiamiento necesario para aplicar las reformas. La reforma agraria resulta muy costosa, sobre todo si se ha de compensar a los terratenientes afectados. Todos los demás elementos implícitos en el esfuerzo de modernización representan erogaciones enormes, especialmente cuando han de realizarse a corto plazo, en función de la gravedad de sus repercusiones. Aun las medidas encaminadas a investigar nuevos aspectos tecnológicos, suponen la asignación de recursos escasos. Es simplemente un hecho que los países subdesarrollados —aun si estuvieran conscientes de los obstáculos a los que se enfrentan— no disponen de los recursos financieros y humanos suficientes para acelerar las reformas, de tal manera que se puedan alcanzar resultados inmediatos.

Por mucho tiempo he pensado que los países ricos deberían estar preparados para asistir tanto financiera como humanamente —y de una manera liberal— a los países subdesarrollados para ayudarlos a realizar la reforma agraria y todas aquellas otras reformas necesarias para hacer posible la elevación del rendimiento agrícola. Así las cosas, puedo prever que los países ricos se verán cada vez más involucrados en operaciones de gran escala destinadas a ayudar a resolver el problema alimenticio en los países subdesarrollados; cuando aquellos países se den cuenta de que, en el mejor de los casos, todo esto no es más que una ope-

ración destinada a impedir que las cosas empeoren, creo, sin pecar de optimista, que se sentirán impelidos a ayudar a los países subdesarrollados a modernizar su producción agrícola y elevar los rendimientos. Un elemento imprescindible en este esfuerzo de modernización es la reforma agraria.

Pero esto significa un cambio fundamental en la mentalidad de la mayoría de los países subdesarrollados. Al respecto, quisiera repetir lo que no hace mucho dije, en unas palabras dirigidas a la reciente Conferencia Bianual de la FAO.

Parece ser que estos países, o más bien dicho aquellos que en estos países sustentan el poder político, comienzan a considerar seriamente la urgente necesidad de reorganizar las relaciones entre el trabajador y la tierra. Creo que es trágico —y además, una causa de no poca importancia de la grave situación a la que nos enfrentamos ahora— que los intereses creados se han burlado de la reforma agraria en tantos países. Por muchos años, la FAO ha colaborado eficientemente y entusiastamente con la reforma agraria y tengo la seguridad de que en años recientes ha estado cosechando buenos resultados, que se cristalizan en un interés cada vez mayor en muchos países por hacer algo efectivo para resolver el problema, aun cuando, en otros países, puedo palpar una tendencia encaminada a olvidarse del problema y enfocar la atención pública hacia cuestiones más técnicas.

COLABORACIÓN Y AYUDA A ESCALA
MUNDIAL

He estado exponiendo hasta ahora mis temores sobre el futuro cercano. Dejarme finalizar expresando mis esperanzas. En la medida en que los actuales problemas evolucionan, todos los países, tanto los ricos y desarrollados como los pobres y subdesarrollados, se verán unidos ante la necesidad de alimentar a los hambrientos y de elevar el rendimiento agrícola en los países subdesarrollados. No habrá lugar para complacencias en ninguno de los dos grupos de países. Todo el mundo se reunirá, compartiendo el interés y la responsabilidad de evitar la calamidad.

Pero no solamente los granos, sino las ideas, trascenderán los límites nacionales. Ninguna nación, y, asimismo, ningún individuo que esté consciente de lo que sucede en el mundo, podrá permanecer al margen de esta intensa, amplia comunicación de ideas, de la cual puede surgir una mayor y creciente preparación que permita realizar una rápida y radical reforma económica y social en los países subdesarrollados, y aumentar sustancialmente la participación y ayuda de los países desarrollados. Se ejercerán presiones internacionales, los países ricos convendrán en la necesidad de presionar para que se realicen las reformas en los países subdesarrollados, y estos últimos se verán forzados a presionar a los países ricos a que los ayuden o habiliten para realizar las reformas.

La razón por la que espero una mayor armonía internacional en un futuro inmediato, se basa en que ambos tipos de presión internacional encontrarán una respuesta positiva en los dos grupos de países, sobre todo en aquellas mentes más conscientes de la realidad y más devotas a los ideales humanos. Son estas personas las que en los países subdesarrollados impulsan la reforma, y los que en los países ricos están dispuestos a realizar un mayor sacrificio. Una reforma eficiente en los países subdesarrollados, hará más significativa la ayuda de los países ricos, mientras que el mayor flujo de ayuda aumentará las perspectivas de una posible reforma.

Esta Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria puede servir como catalizador para hacer reaccionar a la humanidad de una manera constructiva respecto a la tendencia de los problemas que actualmente se nos presentan.

la ALALC, pero indica la necesidad de que se acelere el proceso evolutivo de la integración, para alcanzar formas más avanzadas en las relaciones comerciales de la zona latinoamericana.

BIB. Se describen los principios básicos de la integración, enfocando el análisis desde el punto de vista de los efectos de la unión aduanera sobre la producción y el consumo, así como el carácter que asumirán la producción y la inversión dentro de los lineamientos de política económica en una zona de libre comercio. Este aparato teórico no es aplicable en toda su extensión a los países de economías subdesarrolladas. Los objetivos de una unión aduanera serán distintos en una economía industrial y en un país de menor desarrollo. El Lic. Calderón indica que, en el caso de países de poco desarrollo, la meta fundamental de la política de integración comercial es la ampliación del mercado interno para acelerar el proceso de desarrollo económico del país y de la zona. El autor concluye que “el argumento en favor de una unión aduanera o de un sistema preferencial entre países subdesarrollados es el de que estos sistemas pueden ayudar a estimular el proceso de desarrollo económico, incluso a través de una tarifa proteccionista común, la cual puede ser más efectiva para la promoción de nuevas actividades económicas que la tarifa aislada de un país”.

E La obra que se comenta incluye un análisis descriptivo del funcionamiento de varios organismos de integración comercial, y los intentos de formular una tarifa común exterior en diversas regiones económicas. En el capítulo tercero, se enumeran las diversas experiencias en materia de “equiparación arancelaria”, entre las cuales destacan el Mercado Común Centroamericano, el Mercado Común Europeo y los Acuerdos de Complementación del Tratado de Montevideo.

Expuestas las consideraciones fundamentales sobre la transformación de la ALALC en una unión aduanera, el Lic. Calderón analiza las etapas por las que deberá evolucionar la estructura comercial para alcanzar la configuración de mercado común. El escalonamiento del proceso incluye una etapa inicial, cuya piedra angular es la nomenclatura arancelaria uniforme; viene en seguida la etapa de armonización de los instrumentos de política comercial —equiparación arancelaria— que culmina en la coordinación de las políticas de industrialización a nivel regional. El análisis de este proceso no deja de considerar los posibles obstáculos entre los que destacan los compromisos adquiridos por los países miembros de la ALALC con otros ajenos a la zona o con organismos internacionales.

En otra parte del libro el autor describe sucintamente la política de comercio exterior en México, a partir de 1945. Concluye que la trayectoria y fundamentación de la política arancelaria mexicana no significa impedimento alguno a la futura formación de una unión aduanera en América Lati-

na. El Lic. Calderón explica que por lo que toca al control a las importaciones como factor restrictivo del comercio exterior, debe distinguirse la posición de México frente a la ALALC, por un lado, y al resto del mundo, por otro. “Para la ALALC —señala el autor—, México ha podido seleccionar los artículos para los que ha decidido eliminar el permiso de importación... (en tanto que) frente a terceros países, las condiciones de competencia no son tan similares... por lo que abrir las puertas a la competencia podría ser perjudicial para algunas industrias, en tal forma que las obligaría a desaparecer.”

El Lic. Calderón concluye sus consideraciones respecto a la posición de México ante la unión aduanera, señalando los principales objetivos de la política industrial sostenida en el país, y señala sus consecuencias en relación con la formación del arancel común exterior. Esta exposición es complementada con el análisis de varios sectores de la economía mexicana que resienten el efecto de estrangulamiento que obstaculizan el fluido acondicionamiento sectorial respecto a los mismos sectores en otros países de la ALALC, con vistas a la integración industrial de la región.

El autor encuentra que el mecanismo de una zona de libre comercio lleva implícito un conjunto de rigideces que deben superarse en función del establecimiento de un mercado común, en este caso latinoamericano. Se indica que “para evitar los problemas que pudieran surgir con la formación de la unión aduanera, y para facilitar la adopción de decisiones, la creación del Mercado Común Latinoamericano podría llevarse a cabo progresivamente a través del estudio de sectores básicos para el desarrollo industrial de los países miembros, para que se eliminasen todos los gravámenes y restricciones a la importación, se procediese a su equiparación arancelaria y se tomasen decisiones en cuanto a la coordinación de su desarrollo en la región”, a través de lo que se puede denominar mercados comunes sectoriales. Este tipo de organizaciones podría estructurarse con base en una clasificación prioritaria que, según el autor, sería: sectores básicos para el desarrollo latinoamericano (industria química, petróleo, etc.); sectores ampliamente atendidos por todos los países de la zona (textil, vestido, calzado, etc.); sectores de amplia perspectiva de integración regional (o de complementación industrial); sectores que aún no hay en la zona y que permitirían una amplia sustitución de importaciones.

El libro del Lic. Calderón incluye varios anexos. En ellos se enumeran los sectores básicos para el desarrollo industrial latinoamericano; las mercancías que se producen en todos los países miembros de la ALALC; las que pueden llegar a producirse mediante acuerdos de complementación y, las que no se producen en la zona. Además, se presenta un anexo complementario sobre los derechos intracomunitarios de la CEE, y otro sobre las restricciones cambiarias y monetarias aplicables a la importación de mercancías, vigentes en los países de la ALALC.—A.L.M.