

Tipología de las reformas agrarias latinoamericanas

ANTONIO GARCÍA

Una tipología de las reformas agrarias en América Latina debe fundamentarse en una caracterización de la naturaleza del proceso histórico de cambio, no sólo en relación con la estructura latifundista sino con el contexto nacional de la problemática del desarrollo. Desde esta perspectiva histórica, resultan notoriamente inadecuados e insuficientes los enfoques sectoriales de las reformas agrarias, así como el análisis de carácter estrictamente pragmático. No obstante la importancia teórica de los estudios sectoriales (desde un punto de vista agrícola o industrial, económico o sociológico, cultural o político), no alcanzan a suministrar aquellos elementos coherentes de juicio indispensables para una justa comprensión de la naturaleza y dinámica del proceso de cambio. Sin embargo, el hecho mismo de que científicos sociales latinoamericanos hayan emprendido la difícil tarea de la tipificación, expresa un estado de independencia crítica y una auténtica capacidad reflexiva y valorativa frente a la experiencia histórica de América Latina. Esta nueva posición supone también un proceso de desalienación de la inteligencia latinoamericana, tan sometida al absolutismo de los "patrones de racionalidad" adoptados por los países industriales, capitalistas o socialistas.

Desde este ángulo de enfoque, podrían determinarse tres líneas de pensamiento científico social sobre "la cuestión agraria" y los procesos de reforma agraria en América Latina:

a) la representada por un "nuevo pensamiento latinoamericano" que encarna una facultad de teorizar sobre la propia experiencia histórica y de superar los estados de alienación expresados en ciertos esquemas ideológicos ritualizados;

b) la expresada por ese pensamiento no latinoamericano sobre "la cuestión agraria", que aún no ha logrado superar la *actitud absolutista*, intentando analizar los procesos históricos latinoamericanos sometiéndolos a sus modelos conceptuales de "racionalidad"; y

c) la representada por el elenco de investigadores sociales no latinoamericanos, que han contribuido notablemente al conocimiento científico de ciertos procesos de conflicto y de cambio, especialmente en relación con la reforma agraria mexicana.

El economista agrario Edmundo Flores, ha diferenciado tres tipos de reformas agrarias, a escala mundial:¹

NOTA: El autor es ex decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Bogotá. Ha actuado como asesor de reforma agraria de las Naciones Unidas en México, Bolivia y Chile.

¹ "La economía de la reforma agraria y el desarrollo agrícola", VIII Congreso Latinoamericano sobre la Agricultura y la Alimentación, FAO, Viña del Mar, 1965. p. 16.

1) Reformas agrarias para países altamente industrializados, en los que ocurre, como en Italia, que el sector industrializado financia la reforma dentro del marco de las políticas de desarrollo de las regiones atrasadas; o como en Japón, que la reforma es un método político impuesto por una potencia victoriosa y enderazado a desarticular o desmontar el antiguo monolítico sistema de poder.

2) Reformas agrarias para países que tienen acceso al ahorro, los subsidios o la ayuda exterior, como en los casos de Taiwán y Puerto Rico; se incluyen dentro de esta categoría, los países subdesarrollados que no tienen grandes problemas de balanza de pagos, ni de recursos presupuestales de financiamiento ni de presión campesina sobre la tierra, como en el caso, bastante excepcional, de Venezuela.

3) Reformas agrarias para países subdesarrollados que sufren una grave escasez de capital, como en los casos de México, Bolivia y la mayor parte de los países hispanoamericanos.

Para fundamentar esta tipología, Flores ha utilizado una serie de variables: la distribución del poder político y el ingreso entre los diferentes grupos de la comunidad; la importancia y el desarrollo relativo de los sectores agrícola, industrial y de servicios; los regímenes de la tenencia de la tierra y del comercio; la balanza de pagos y las metas generales del crecimiento nacional.² Sin embargo, el criterio dominante ha sido el del financiamiento de las reformas agrarias, en el sentido de fijar quién las costea, con qué recursos de capital y para qué.

De acuerdo a este enfoque de la reforma agraria como política de distribución de la riqueza y del poder, su eficacia está condicionada a la manera como se cumplen una serie de condiciones:

i) la de que se afecte la tierra productiva y su ingreso, *sin compensación inmediata*, acentuando el carácter redistributivo de la reforma;

ii) la de que produzca el cambio en forma rápida y masiva en una o dos décadas: en otra forma, Flores considera que no se generaría el impulso necesario para que la economía ingresase en la etapa del crecimiento sostenido, corriéndose el riesgo de alterarse el funcionamiento de la economía agraria y originarse un proceso de confusión, incertidumbre y desinversión; y

² *Op. cit.* p. 13.

iii) el de que la reforma sea acompañada de vigorosas políticas de desarrollo dentro y fuera de la agricultura.

El economista social Jacques Chonchol no ha determinado, explícitamente, una tipología de las reformas agrarias en América Latina, pero sí puede considerarse que hay una implícita en su manera de examinar la adecuación entre reforma y problemática del desarrollo latinoamericano: la de reformas estructurales y reformas aparentes o sea, aquellas que pueden remover los obstáculos que impiden el desarrollo y aquellas que apenas se orientan hacia objetivos formales y limitados de cambio. Esta tipología se desprende de la posibilidad de que se tomen en cuenta o se desestimen lo que Chonchol considera las condiciones fundamentales de la reforma agraria en América Latina:³

"1) La reforma agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas. La reforma agraria no es colonización, ni se pueden emplear en la reforma agraria los métodos de la colonización.

"2) Para que la reforma agraria pueda tener lugar dentro de una cierta estabilidad institucional, debe contar con un amplio respaldo político de las mayorías ciudadanas. Es, pues, preciso crear las condiciones políticas para que la reforma agraria sea posible. Por otro lado, hay que tener en cuenta que aun cuando se respete la institucionalidad vigente, será fundamental realizar cambios sustanciales en los probables marcos jurídicos e institucionales existentes.

"3) Dada la necesidad de efectuar enormes inversiones para que la reforma agraria tenga éxito, en capital social, en capital fijo y en capital de operación, y lo limitado de los recursos disponibles de todos los países latinoamericanos, nos parece que mientras más se pague por las tierras, menos posibilidades de hacer con éxito una reforma agraria habrá.

"4) Las inversiones que hay que hacer sobre las tierras redistribuidas deben efectuarse con gran economicidad.

"5) La reforma debe afectar, tanto a la tierra como a las aguas de regadío.

"6) El problema de la redistribución de la tierra y del agua no puede resolverse con una sola fórmula estándar, dogmática, única y aplicable en todas partes. Hay que contemplar una pluralidad de soluciones adecuadas a las distintas situaciones concretas que se encuentren.

"7) Mientras más organismos actúen en la reforma agraria y en sus distintas tareas complementarias, menos se va a hacer y más desorden existirá. Es fundamental concentrar funciones por un lado y descentralizar regionalmente la acción por el otro; y

"8) La reforma agraria debe ser parte integrante de un plan de desarrollo de la agricultura y de un plan general de desarrollo económico."

El economista agrícola Ramón Fernández y Fernández, clasifica las reformas latinoamericanas en dos grandes categorías:⁴ las que entienden la reforma con una medida político-social y las que ven en ellas la "raigambre y los propósitos de carácter econó-

mico". Ahora bien: desde el punto de vista económico, Fernández clasifica las reformas agrarias en "progresistas" y "regresivas". "Una reforma agraria regresiva es aquella en que predominan los móviles puramente políticos sobre las finalidades económicas. De acuerdo con este tipo de reformas, se pone la tierra en manos del mayor número posible de campesinos, con el fin de hacer posible la paz social y la estabilidad de las instituciones, ya que los campesinos sin tierra constituyen la fuerza subversiva más importante en un país con débil desarrollo industrial." "Se ignoran objetivos tales como aumentar la producción y la productividad, elevar el nivel de vida de los campesinos y crear la base de una estructura agraria propicia para el mejoramiento de los métodos agrícolas." "Una reforma agraria progresista" es aquella que la entiende como instrumento de desarrollo económico. De acuerdo a este marco conceptual, "el efecto más importante de una reforma agraria, hasta el punto en que se pueda generalizar, consiste en la ruptura de una estructura económico-social anquilosada, con el fin de favorecer la capilaridad social y permitir la dedicación de energías y recursos a diversificar la economía".⁵ La excesiva racionalización de este punto de vista, explica la manera de enfocar las "reformas progresistas" como si se tratase de operaciones altamente tecnocráticas y en las que no juega ningún papel —o apenas desempeña un papel secundario— el flujo de las luchas y presiones sociales. La preocupación frente a las reformas agrarias desencadenadas desde abajo y por medio de movimientos insurreccionales campesinos, induce al economista Fernández a desestimar el papel sociológico de la subversión y del conflicto en la generación de procesos que, paulatinamente, van definiendo sus objetivos estratégicos dentro de los marcos nacionales del desarrollo. Históricamente, no existe ningún caso de reforma agraria efectuada como una operación estrictamente técnica y desde arriba, de acuerdo a los supuestos altamente racionales de la llamada "reforma progresista".⁶ En términos estrictos, carece de sentido el método de analizar los procesos sociales sometiéndolos a los "patrones de racionalidad" de un esquema ya construido de pensamiento, ya que esto supone la adopción de formas más o menos encubiertas de *absolutismo* crítico.

Los sociólogos Oscar Delgado y Jorge Martínez Ríos han diseñado ciertas tipologías de reforma agraria de acuerdo a los grados de apertura de acceso a la propiedad de la tierra o de acuerdo a la naturaleza del conflicto y las modificaciones de las relaciones tradicionales de poder.

Delgado establece un cuadro de tres tipos:⁷

1) *transformación agraria*, que comprende tanto la revolución agraria (Cuba), como la reforma agraria (México y Bolivia);

⁵ *Ibid.*, p. 91.

⁶ Este prejuicio parece inspirar la definición que hace el economista Fernández de un "modelo" de reforma: "La reforma agraria a que se debe aspirar —dice (*op. cit.*, pp. 96 y 97)— ha de ser *pacífica, constructiva y progresista*. Consistirá en la corrección de los defectos que se encuentren en la vigente estructura de la tenencia de la tierra, pero sin tener un sentido demoledor antes al contrario, con preocupación especial por conservar lo que se considere bueno, por ayudar a la riqueza creada, por mover lo menos posible el catastro restableciendo cuanto antes un amplio régimen de tranquilidad y garantías. No se trata de desencadenar una revolución agraria, sino de hacer una reforma agraria". Este raciocinio tecnocrático está emparentado con la norma populista que delimita el campo operacional de la reforma agraria, diciendo que "no hay que quitar la riqueza a quien la tiene, sino crearla para darla a quien no la tiene" (Haya de la Torre).

⁷ "Las élites de poder 'versus' la reforma agraria". *Reformas agrarias en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 195 y 196.

³ *El desarrollo de América Latina y la reforma agraria*, Edic. ICIRA, Santiago de Chile, 1965, p. 70.

⁴ *Economía agrícola y reforma agraria*, Edic. CEMLA, México, 1962, pp. 90, 91, 100 y 101.

2) *cambios parciales* que se articulan a las políticas de colonización-parcelación (en gran escala relativa), como en Venezuela y Chile;

3) *conservatismo agrario*, que se subdivide en tres formas:

- i) la de colonización-parcelación insignificantes (Colombia, Perú y Ecuador);
- ii) la de colonización histórica (Argentina y Uruguay); y
- iii) la de conservación rígida de la estructura agraria y tradicional, en los demás países de América Latina.

De acuerdo a esta tipología —cuya objetividad histórica no se está examinando— la “transformación agraria” se caracteriza por una situación dinámica de las políticas agrarias y agrícolas, en el sentido de extender a toda o gran parte de la población rural la oportunidad para el acceso a la tierra. El “cambio parcial” se refiere a los procesos originados en una población en gran escala relativa, resultando afectados solamente ciertos segmentos y funciones de la estructura agraria. La colonización-parcelación, si bien permite el acceso a la tierra de una cantidad apreciable de campesinos sin tierra y de ocupantes precarios, no ataca frontalmente el problema del latifundio, ni la transformación fundamental del *status* social y político de la población campesina.

Los tres subtipos de “conservatismo agrario” se caracterizan por una situación idealmente estática en políticas agrarias, en el sentido de mantener el *statu quo* en las relaciones sociales agrarias.

El sociólogo mexicano Martínez Ríos⁸ diferencia dos grandes categorías, suponiendo que las reformas agrarias pueden originarse en acciones conflictivas y no conflictivas:

1) reformas agrarias originadas en acciones revolucionarias violentas y que “han cambiado realmente la estructura social y originado nuevas formas de organización agraria, enfrentándose estratos y clases sociales por medio del conflicto y emergiendo de ese enfrentamiento nuevas formas de relaciones sociales señaladas como más justas”; y

2) reformas que buscan una solución a los problemas de estructura y organización agrarias dentro de marcos consensuales, esto es, por medio de acciones no conflictivas, sin enfrentamiento de estratos y clases, si bien queriendo obtener “nuevas formas de relación social señaladas como más justas”. En este tipo de análisis, se parte del concepto formalista de que las acciones conflictivas son, exclusivamente, aquellas que expresan formas de confrontación violenta. La experiencia histórica en-

seña que aun las reformas agrarias obtenidas por consenso, exigen una cierta confrontación de fuerzas sociales y una capacidad de alterar políticamente el sistema tradicional de poder: no expresan, en suma, una eliminación del conflicto, sino un método de enfrentarlo institucionalmente.

El economista marxista Andrew Gunder Frank,⁹ adopta una tipología de naturaleza universalista y política, en cuanto enfoca las reformas agrarias de América Latina de acuerdo a la capacidad de modificar la totalidad del sistema. En consecuencia, su tipología no resulta comprensiva y dialéctica frente a un proceso de reforma agraria *tal como se produce dentro del contexto nacional* de cada país latinoamericano, ya que su marco de referencia es un esquema ideológico que valora la profundidad del cambio en términos de conservación o sustitución de la sociedad capitalista.

De acuerdo a este criterio, Frank diseña tres tipos generales

1) *Reforma agraria conservadora*, que excluye cualquier cambio político significativo: se efectúa a través de las leyes y acciones del parlamento —con frecuencia controlado por los terratenientes— y se incluye en esta categoría las “donaciones voluntarias de tierras” hechas por la Iglesia o por los mismos grupos latifundistas.

2) Reforma agraria destinada a la integración del campesinado en la comunidad política nacional, como en los casos del Cardenismo en México, de J. Arbenz en Guatemala o de Nasser en Egipto: la viabilidad de este segundo tipo de reforma es altamente cuestionable, según Frank, “tanto en el campo teórico como en la evidencia de la experiencia histórica”.¹⁰ “El país se encuentra —dice Frank en relación a México— en un callejón sin salida, debido al fracaso en la resolución de su problema agrario.”¹¹

3) Reforma agraria enderezada a efectuar “una rápida y fundamental transformación del propio orden existente, comenzando con un cambio de largo alcance de la sociedad total, como en el caso de Cuba”.

El examen dialéctico de estas formas de pensamiento científico social frente a la *cuestión agraria* y a los *procesos históricos* de reforma agraria en América Latina, permite llegar a tres trascendentales conclusiones.

La primera es la de que está emergiendo, integrándose y afinándose, una línea latinoamericana de pensamiento científico-social, cuya mayor importancia consiste en que constituye una primera forma no enajenada, *reflexiva y crítica frente a los procesos sociales que está afrontando la América Latina*: esa forma reflexiva es efecto de una *actitud comprensiva e interpretativa* de la realidad histórica. La “actitud comprensiva” consiste en la ausencia de toda pretensión absolutista de *sustituir* la realidad por los esquemas mentales, no importa el vestuario

⁸ *Reforma agraria, conflicto y consenso: El caso latinoamericano. Estudio sociológico sobre la reforma agraria*. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965, p. 185.

⁹ *Tipos de reformas agrarias: Las reformas agrarias en América Latina*, p. 184.

¹⁰ Frank, *op. cit.*, p. 185.

¹¹ Frank, *op. cit.*, p. 186.

—hegeliano, weberiano o marxista— con que esos esquemas se isfracen. La “dialéctica abierta” y no comprometida con el absolutismo de una verdad instalada *a priori* (“idealista” o “materialista”), es la que sirve como método de las ciencias sociales para aproximarse a una realidad compleja, variable y conflictiva, valorándola de acuerdo a las propias normas valorativas de su contexto.

Es indudable que este pensamiento crítico —que se inicia en la historia latinoamericana en el ciclo de los “filósofos sociales”, en el siglo XIX— constituye un intento de condensación y superación de la conciencia social. El ciclo contemporáneo se reabre en la década de los veinte, como efecto de las nuevas corrientes de integración latinoamericana a la historia mundial y de la exigencia de un conocimiento de la América Latina *desde ella misma*. A este ciclo corresponden valores críticos como José Carlos Mariátegui, en la década del veinte, o la generación de economistas, sociólogos, antropólogos, políticos, que actualmente “descubre” los nudos conflictivos de la realidad agraria y social, expresando una forma superior de la conciencia crítica de América Latina (en relación con los procesos sociales agrarios, podrían mencionarse nombres representativos como los de Jesús Silva Herzog, Marco A. Durán, Pablo González Casanova, Edmundo Flores, Ramón Fernández y Fernández, Jacques Chonchol, Osvaldo Sunkel, Celso Funtado, Gonzalo Aguirre Beltrán, Rodolfo Stavenhagen, etc.).

La segunda conclusión es la de que, el pensamiento no latinoamericano sobre “la cuestión agraria” de América Latina —especialmente el europeo— no ha logrado superar la actitud absolutista que consiste en enfrentarse a la realidad latinoamericana partiendo de unos “patrones de racionalidad” ya adoptados en los países de elevada cultura industrial, capitalistas o socialistas.

En este sentido, revelan una cierta semejanza los esquemas de los teóricos soviéticos sobre “la cuestión agraria de América Latina” (fundamentados, por lo demás, tanto en los sistemas valorativos europeos como en las formas alienadas de pensamiento de los “teóricos agrarios marxistas latinoamericanos”)¹² y los análisis excesivamente racionalistas y formales de teóricos agrarios de la Europa occidental.¹³

¹² La más importante contribución ha sido la expresada en el “intercambio de opiniones entre teóricos agrarios marxistas celebrado en julio-septiembre de 1960 en La Habana y Bucarest, consignada en el libro documental *La cuestión agraria y el movimiento de liberación nacional*. Praga, Edic. Paz y Socialismo. Estos materiales fueron revisados por Alexis Rumiantsev, de la Academia de Ciencias de la URSS y comentados por el economista soviético M. Danilievich. Participaron en el intercambio, teóricos comunistas de Asia, África, América Latina y Europa oriental.

¹³ De esta tendencia racionalista no se libran ni siquiera valores tan ricos en experiencia agraria en Asia y África, como el economista francés René Dumont. Su examen de reformas agrarias de América Latina como la mexicana (*Tierras vivas*, Edic. ERA, México, 1963), no se inspira en un criterio comprensivo de evaluación crítica (procesos, conquistas, frustraciones, dentro de un cierto contexto histórico nacional), sino en la pretensión de enjuiciar la realidad de acuerdo a los “patrones de racionalidad europea”. Obviamente, desde este ángulo de enfoque, *todas* las reformas agrarias de los países atrasados pueden parecer un “fracaso o estar cerca de parecerlo”. Después de una lectura de las observaciones de Dumont sobre la reforma agraria de México, nadie podría explicarse ni el pujante proceso de industrialización ni menos el desarrollo agrícola, sin parangón en la historia de América Latina, con la excepción de Cuba.

La tercera conclusión se refiere al constructivo papel desempeñado por un notable elenco de científicos sociales norteamericanos en la investigación metódica y profunda de “la cuestión agraria” y de los “procesos revolucionarios de reforma agraria” en América Latina. Si bien es cierto que casi todos estos positivos valores han orientado sus investigaciones dentro de un marco de severo pragmatismo, es evidente su influencia en el moderno pensamiento científico social de la América Latina y en la actitud comprensiva frente a los procesos revolucionarios de cambio social. Son clásicos los estudios sobre la reforma agraria de México —en las décadas de los treinta y los cuarenta— de Frank Tannenbaum, Mc. Bride, Whetten, E. Sympson, entre otros o las formulaciones contemporáneas sobre procesos latinoamericanos de reforma agraria de Solon Barraclough, Thomas F. Carroll, Albert O. Hirschman, Galbraith, L. Smith, etcétera.

UNA TIPOLOGÍA DIALÉCTICA DE LAS REFORMAS AGRARIAS

Una tipología comprensiva de las reformas agrarias en América Latina debe responder a las tres grandes cuestiones: *qué se reforma, cómo se reforma y para qué se reforma*. Lo primero tiene que ver con la definición de los obstáculos estructurales que impiden el cambio. Lo segundo se relaciona con los medios de remover los obstáculos y de movilizar el esfuerzo interno en una cierta dirección histórica. Y lo tercero se refiere a los objetivos estratégicos de la reforma, en el supuesto de que la problemática consiste no sólo en modificar o fracturar una estructura, sino en sustituirla por otra. El hecho de que los objetivos estratégicos de la reforma agraria se hayan definido no antes sino después de iniciado el proceso revolucionario, no tiene nada de anormal, si se piensa que las revoluciones sociales en América Latina no han sido producto de las ideologías racionalizadas del sistema de “partidos revolucionarios convencionales” sino de las corrientes ideológicas generadas en ese conflictivo proceso.

Desde este punto de vista, la primera cuestión que debe precisarse —en términos latinoamericanos— es la relacionada con la naturaleza histórica de las estructuras latifundistas, arcaicas y modernizadas. Sin una estricta definición de este marco de referencia, no podrá precisarse en qué consiste la *profundidad histórica* de una reforma agraria, ya que en ciertos casos —como los de México y Bolivia— se abolió la estructura de la hacienda señorial, pero no las formas modernizadas de latifundio; y en el caso de Cuba, se fracturó y sustituyó la totalidad de las estructuras latifundistas. Este hecho debe ser analizado y valorado comprensivamente, ya que en algunos sectores racionalistas y marxistas ortodoxos del pensamiento científico social, se ha propagado el concepto de que las reformas de México y Bolivia han carecido de alcances revolucionarios.

El problema de los medios operacionales está estrechamente relacionado con la composición, organización y niveles ideológicos de las fuerzas sociales protagónicas de los cambios, ya que son estos factores los que determinan su capacidad de modificar las relaciones de poder y de constituir un nuevo elenco de clases dirigentes.

Los tensos procesos de movilización de las fuerzas sociales en esta dirección histórica, son los que, al definir un cuadro

de aspiraciones y “proyectos de vida”, condensan y fijan los objetivos estratégicos de la transformación nacional y, desde luego, de la reforma agraria.

La reforma agraria es un paso esencial para romper el círculo vicioso característico de toda estructura latifundista, bien se trate de las formas arcaicas del latifundismo señorial o de las formas modernas de las “colonias de plantación”. En unos casos, se efectúa sólo una remoción de los obstáculos internos, originados históricamente en la colonización española y portuguesa. En otros, la reforma agraria supone una modificación radical de las formas de existencia o de funcionamiento del poder extranjero, articulado a un sistema de latifundios extensivos como en el México prerrevolucionario o a un sistema de plantaciones como en la Cuba prerrevolucionaria, en las islas antillanas, o en la América Central. “La inversión extranjera —dice E. Flores— lo mismo en las plantaciones que en otras industrias extractivas, conduce al estancamiento económico. La colusión entre la oligarquía local y los intereses extranjeros impide la marcha hacia formas más avanzadas de organización social y la de la producción para fines de consumo interno. De esta manera las empresas extranjeras explotan los recursos naturales para la exportación, y los terratenientes locales explotan la mano de obra rural. Naturalmente, en tales condiciones la mayor parte del ingreso corresponde a un grupo mínimo de la población total, en tanto que la gran mayoría vive al nivel de subsistencia. Así se llega a la paradoja de que los países subdesarrollados se conviertan en exportadores de capital.”¹⁴

La estricta definición de los términos y objetivos estratégicos de la reforma agraria es fundamental para diferenciarla tanto de las fórmulas sustitutivas como de las políticas de crecimiento agrícola adecuadas a un marco colonial de dependencia.¹⁵

La profundidad y alcances de las reformas agrarias se definen de acuerdo a la manera como apuntan hacia los grandes objetivos estratégicos:

a] el de formación de una nueva estructura social, integrada, abierta, móvil y liberada de las formas coloniales de la marginalidad campesina, la estratificación étnica, las sociedades de casta, la inmersión y las relaciones sociales fundamentadas en la dependencia personal;

b] el de creación de un nuevo empresariado agrícola, transformando la condición marginal de colonos, minifundistas, comuneros y pequeños aparceros y arrendatarios de tierras, así como configurando un nuevo cuadro —capitalista o socialista— de uso de los recursos humanos, físicos, culturales y de capital;

c] el de integración a un “sistema nacional” o internacional de mercado, adoptando normas racionales de cuenta y medida, de clasificación y manejo de productos agropecuarios, así como de participación equitativa de los productores en el precio final;

¹⁴ *Tratado de Economía Agrícola*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 291.

¹⁵ Algunas de las llamadas reformas agrarias diseñadas con posterioridad a la Carta de Punta del Este y a la Alianza para el Progreso, tienden, en última instancia, a adecuar la estructura agraria de algunos países latinoamericanos a las necesidades de alimentos y materias primas (escasos o no sustituibles) de Estados Unidos. En esos casos, las “reformas” constituirían un método de incorporar a esos países en el cinturón colonial de abastecimiento del mercado norteamericano.

d] el de constitución de un sistema político en el que se defina una nueva imagen del Estado nacional y en el que las democracias nominalistas y aparentes¹⁶ se transforman en democracias con autenticidad y con activa participación de masas.

Desde un punto de vista dialéctico, la reforma agraria no es sólo una política, un instrumento de cambio rural, sino un proceso estratégico, en cuanto supone y comprende tanto la actividad del Estado como la actividad simultánea y conflictiva de las fuerzas sociales protagonistas del cambio. De acuerdo a este enfoque, el proceso de la reforma agraria comprende una serie de fenómenos:

a] la actividad de las fuerzas sociales identificadas en una ideología y en un propósito de cambio;

b] la actividad multiforme del Estado, orientada de acuerdo a las líneas ideológicas de las fuerzas sociales dominantes y canalizadas de acuerdo a un cierto marco institucional;

c] la actividad de las fuerzas sociales opositoras al cambio, bien se trate de las antiguas clases terratenientes o de las nuevas clases generadas en el proceso de la reforma agraria o de la revolución nacional.

El proceso estratégico de cambio, puede ser estudiado desde diversos ángulos de la ciencia social:

Desde el punto de vista económico, es un proceso redistributivo —“una exacción de capital a unos cuantos terratenientes que se distribuye entre muchos campesinos y el Estado”—¹⁷ que conlleva una modificación en la imagen empresarial y en la economía de uso de los recursos físicos, humanos, culturales y financieros. Por medio de la transferencia masiva y drástica de propiedad, se reducen los ingresos de los terratenientes y se eleva la participación de las masas campesinas y del Estado en el ingreso agrícola, originándose una serie de fenómenos: el de la formación de un “mercado de masas”, el del financiamiento de una moderna infraestructura por medio del presupuesto público y el de la revolución en la tecnología de la producción agrícola.

Desde el punto de vista sociológico, la reforma agraria es un proceso de apertura a un nuevo tipo de sociedad, nacionalmente integrada, abierta al ascenso de clases, inclinada a la extinción de las formas tradicionales de marginalidad campesina y capaz de provocar un cambio profundo de las motivaciones y valores de la masa rural.¹⁸ Dentro de estos marcos

¹⁶ Pablo González Casanova.

¹⁷ Edmundo Flores, “La economía de la reforma agraria y el desarrollo agrícola”, VIII Conferencia Latinoamericana sobre Agricultura y Alimentación, Viña del Mar, 1965, p. 11.

¹⁸ “En el fondo —comenta Eduardo Hamuy en ‘Consideraciones sociológicas en torno a la reforma agraria en América Latina’ (Cuadernos del Centro de Estudios Socioeconómicos, Universidad de Chile, núm. 1, 1966, p. 11)— se trata de resolver el problema de que la población rural realice el tránsito de la acción tradicional a la acción racional. El cambio de las motivaciones y valores (orientación de la acción) es un lento proceso que ya lleva 40 años en la URSS y algo más en México.” La lentitud o celeridad de este cambio, depende del papel que se asigne al campesinado, por medio de unas estructuras de participación democrática y de gestión social. El “lento proceso” en la URSS, es un efecto del esquema stalinista de planificación central y de conducción autoritaria de la estructura koljosiána: al modificarse el esquema y asignarse al campesinado un rol activo en la conducción de la estructura cooperativokoljosiána, se aceleró el proceso de la nueva conciencia social. El ejemplo chino demuestra que una estrategia de movilización campesina desde abajo y desde adentro, es capaz de lograr un cambio profundo, rápido y masivo, en la motivación y orientación de la acción del campesinado.

culturales, la sociedad latinoamericana deberá enfrentar la problemática de la revolución industrial.

Desde un punto de vista antropológico-cultural, la reforma agraria es un proceso de incorporación de las masas campesinas —especialmente de las aprisionadas en áreas, economías y culturas marginales— en el sistema de aspiraciones y valores característico de una “sociedad nacional”.

Desde un punto de vista político, la reforma agraria es un proceso sustitutivo de la estructura tradicional de poder, de configuración de un nuevo tipo de “representación” de las masas campesinas y de participación de éstas en el sistema de Estado nacional.

Una tipología dialéctica de las reformas agrarias en América Latina es aquella que las enfoca, analiza y valora como *procesos históricos*, midiendo su profundidad en términos de capacidad de modificar, radicalmente, los diversos tipos de estructura latifundista mediante la alteración, parcial o total, de las relaciones de poder y de las normas institucionales que las expresan y en función de unos ciertos objetivos estratégicos de cambio.

Desde esta perspectiva de integración, es posible establecer tres grandes categorías históricas:

1) *la de las reformas agrarias estructurales*, que integran un *proceso nacional* de transformaciones revolucionarias, dirigido por un agresivo elenco de nuevas fuerzas sociales y fundamentado en la modificación de las relaciones de poder y de las normas institucionales de la “sociedad tradicional”;

2) *la de las reformas agrarias convencionales*, que forman parte de una operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales por intermedio del sistema institucionalizado de partidos (conservadores, reformistas y revolucionarios), intentando modificar el monopolio latifundista sobre la tierra sin cambiar las reglas institucionales de la “sociedad tradicional” y enfocando la reforma como una cuestión aislada y sectorial; y

3) *la de las reformas agrarias marginales*, que no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas (relaciones sociales, sistema de poder, economía de empresa, ideologías), sino hacia la reparación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra y apoyándose en el sistema tradicional de partidos y, de consiguiente, en las normas institucionales de la “sociedad tradicional”. En razón de orientarse este tipo de “reformas” hacia un objetivo estratégico de conservación del *statu quo*, su caracterización estricta es la de *contrarreformas agrarias*.

Un examen analítico de esta tipología, permite una más profunda y equilibrada comprensión de sus alcances.

Reformas agrarias estructurales

a] integran un *proceso nacional* de transformaciones revolucionarias;

b] son dirigidas por un elenco de nuevas fuerzas sociales, en un proceso en el que éstas asumen una responsabilidad de *clases dirigentes*;

c] fundamentan el cambio tanto en la modificación del sistema tradicional de poder como de las normas institucionales que lo expresan (propiedad, renta, trabajo, poder social, distribución del ingreso, etc.);

d] crean una nueva imagen *nacional* y *orgánica* del Estado, como estructura básica de la transformación y el desarrollo;

e] las ideologías que las inspiran no son producto del sistema institucionalizado de partidos sino del proceso social; y,

f] las conquistas relacionadas con la abolición de la estructura latifundista señorial y arcaica, tienen una naturaleza irreversible.

Reformas agrarias convencionales

a] constituyen una operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales;

b] sus alcances dependen de las condiciones de la confrontación política de esas fuerzas antagónicas, por medio del sistema de partidos conservadores, reformistas y revolucionarios;

c] intentan modificar el monopolio latifundista sobre la tierra y sobre los recursos de desarrollo agrícola, sin cambiar las normas institucionales de la “sociedad tradicional”;

d] sus líneas ideológicas corresponden al sistema de partidos institucionalizados que negocian la reforma;

e] la reforma agraria se enfoca como una *cuestión en sí*, separada de la problemática nacional de los cambios estructurales; y,

f] no se formula la exigencia de una transformación estructural y política del Estado.

Reformas agrarias marginales

a] no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas;

b] operan, exclusivamente, en una línea de reformas superficiales o periféricas;

c] intentan desviar la presión sobre la estructura agraria latifundista, por medio de operaciones de diversión táctica, como la colonización de regiones periféricas, la parcelación marginal de latifundios, el mejoramiento de tierras, etc.;

d] se apoyan, políticamente, en el sistema conservador y populista de partidos y en las normas institucionales de la “sociedad tradicional”; y

e] persiguen, como objetivo estratégico, la conservación del *statu quo*, no sólo dentro del marco de la estructura agraria sino en el ámbito de la vida nacional.

Santiago de Chile, noviembre de 1967