

POMPEU ACCIOLY BORGES *

LA REFORMA AGRARIA EN LA AMERICA LATINA

EL PROBLEMA

El modo de ocupación del territorio latinoamericano, no obstante sus peculiaridades históricas, originó en casi la totalidad de esta Región un régimen de tierras de tipo latifundista, que mantiene hasta hoy altísima la concentración de la propiedad fundiaria en pocas manos y condena a la inmensa mayoría de los campesinos a labrar la tierra ajena, con exiguos ingresos por persona. En las áreas más afectadas predomina un porcentaje ínfimo de área cultivada; sistemas nocivos de explotación agrícola, ausencia de mecanización, de fertilización y de combate a las plagas; relaciones de producción de tipo feudal; falta de garantías y de oportunidades para quienes labran la tierra; en fin, todo lo que constituye un tipo de economía precapitalista de baja productividad, de débiles estímulos a las inversiones e incompatible con la industrialización en gran escala.

Cumple notar que no todos los países de la Región sufren con la misma intensidad los males del latifundismo. Algunos hay que trataron de erradicarlo o atenuar sus efectos mediante reformas agrarias, como México (a partir de 1915), Guatemala (1952), Bolivia (1953), Cuba (1959) Venezuela (1960) y Colombia (1962), y otros, como Argentina y Uruguay, por condiciones propias muy favorables, han logrado niveles de productividad agrícola relativamente satisfactorios.

De cualquier forma, la infraestructura agraria rígida y defectuosa constituye, para el conjunto de América Latina, el gran "cuello de botella" de su economía, el responsable máximo de su subdesarrollo.

Como señala la FAO, la modificación de las estructuras agrarias en

* *Representante Regional Adjunto de la FAO para América Latina (Zona Norte).*

esos países, a través de una redistribución de la tierra, es requisito indispensable para alcanzar la mejor utilización de los recursos, la tecnificación de los trabajos de campo y la elevación de los niveles de productividad. Una transformación institucional de vasto alcance sería así el único medio de aumentar el producto medio por habitante y de establecer una repartición de ingresos que permita al sector agrícola desempeñar el papel que le toca en el desarrollo económico latinoamericano.

Por otra parte, la estrechez del mercado, que es consecuencia inevitable de esa infraestructura agraria, obstaculiza la diversificación de la producción en el conjunto de la América Latina. Pocos, en efecto, son los productos susceptibles de encontrar un verdadero mercado nacional, una demanda masiva estimulante; la mayoría de ésta se restringe a un mercado local o regional. Se podría decir de América Latina que en ella viven 200 millones de personas, pero solamente 60 millones de productores y tal vez 20 millones de consumidores. En casi todos los países que la integran, coexisten una economía de subsistencia no evolutiva, hostil a las innovaciones tecnológicas, resistente al impacto de las fuerzas productivas en crecimiento, al lado de una economía de tipo capitalista en contacto con los mercados internacionales, mas cuya expansión es de cierto modo frenada por la falta de adecuación de la estructura agraria imperante.

Los dos sectores no se interconectan, originando el fenómeno que Myrdall y Jacques Lambert llaman "economía dual" y Perroux "economía desarticulada".

No incurrimos en exageración afirmando que cualesquier planes de inversión en América Latina corren el riesgo de fracasar si permanece intocada tan defectuosa estructura agraria, obstáculo principal a la expansión del mercado regional, puesto que condiciona y consolida un tipo de economía poco permeable a los trueques monetarios e incapaz de generar, por sí solo, estímulos al aumento de la producción y a la elevación del nivel tecnológico.

En gran parte de la América Latina, el problema de la maximización del ingreso agrícola depende menos del aumento de la productividad física de los suelos que de la conjugación más eficaz de los factores de la producción, entre los cuales la tierra ocupa lugar destacado. La productividad marginal de medidas tendientes a una mejor distribución de la propiedad fundiaria ultrapasa mucho la de las inversiones destinadas a aumentar la productividad del suelo, en vista de que permiten traer para el margen de cultivo económico áreas hasta ahora inexploradas o insuficientemente aprovechadas.

Aficionados como somos a las estadísticas, y acostumbrados a apoyar nuestro raciocinio en números intentaremos hacer el análisis estadístico comparado de las estructuras agrarias imperantes en América Latina.

Ello no es muy fácil, pues en el intrincado complejo de la vida económica de los países, el sector agrario es casi siempre el menos conocido, permaneciendo en virtual oscuridad por falta de datos precisos y actualizados. No existen estadísticas corrientes que den cuenta de sus mutaciones año a año, y las propias operaciones censales, generalmente distanciadas por decenios, carecen de exactitud y amplitud satisfactorias.

Por otra parte, escasas son las obras de alcance y altura que aborden la materia desde un punto de vista dinámico y objetivo. La mayoría de ellas se limitan a descripciones meramente cualitativas, de puro impresionismo; raramente se encuadran en el ámbito de la sociología económica y, lo que es peor, no siempre corresponden a la realidad, puesto que se refieren a situaciones ya superadas en el proceso evolutivo.

ANÁLISIS ESTADÍSTICO COMPARADO

El análisis estadístico que a continuación haremos de la estructura agraria de los países latinoamericanos se basará, en gran parte, en datos del Instituto Interamericano de Estadística, que ha reunido en un solo volumen los resultados del Censo Agrícola de las Américas, relativo al año de 1950.

Aunque la mayoría de esos países haya realizado nuevo Censo en 1960, solamente dentro de un año o más serán divulgados los resultados finales. Ello nos obliga a estudiar situaciones distanciadas hasta en 12 años, algunas de las cuales de seguro se habrán modificado fundamentalmente, sobre todo en Bolivia, Cuba y Venezuela, que, en ese intervalo efectuaron reformas agrarias en sus territorios.

Esta circunstancia no impide que se obtenga un retrato tosco, pero no del todo infiel, del agro latinoamericano, porque, además de muy lentas las transformaciones estructurales en ese sector, las reformas agrarias referidas, a excepción tal vez de Cuba, no tuvieron profundidad o tiempo suficiente para modificar sustancialmente el panorama agrario.

Lo que más compromete la autenticidad del análisis es, en realidad, la deficiencia señalada de los datos censales y su falta de comparabilidad, en algunos casos.

A ese respecto, cuatro dificultades se anteponen:

1ª Los censos agrícolas en las Américas no revelan, en general, el número de "propiedades" y sí el de "explotaciones agrícolas", conceptos estos que no se funden, puesto que dentro de la misma propiedad puede haber una, dos, tres y más explotaciones agrícolas. Así, una parcela de tierra explotada por un aparcerero o arrendatario es computado como explotación agrícola, desde que posea autonomía administrativa y financiera.

2ª Los censos agrícolas de los distintos países no adoptan un concepto uniforme de "explotación agrícola". Algunos no consideran como tal las pequeñas glebas cuya producción se destina al consumo doméstico ni las propiedades rurales de producción anual o superficie inferior a cierto límite.

3ª Aunque en los cuestionarios censales consten los nombres de los propietarios rurales, la dificultad para tabular los datos hace que no se compute su número. Sábese cuántas explotaciones existen, pero no cuántos propietarios.

4ª No coinciden las distribuciones por clases de superficie adoptadas en los diferentes censos nacionales.

Teniendo presentes estas circunstancias es como iremos analizando, a la luz de las estadísticas censales, el modo de ocupación y de utilización de la tierra, y la manera por la cual se distribuye la propiedad fundiaria, así como todos los demás aspectos de la economía agraria de los países latinoamericanos.

DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD

A juzgar por los resultados del Censo de las Américas, solamente $\frac{1}{3}$ del territorio latinoamericano estaría ocupado por explotaciones agropecuarias, lo que nos parece altamente subestimado, pues, aun descontando el área urbana y otras, como ríos, montañas inaccesibles, etc., tendríamos que admitir elevada proporción de tierras baldías, cuya superficie es relativamente de poca expresión, excepto en dos o tres países. Responde por esa flagrante incompatibilidad del Censo con la realidad agraria de América Latina la falta de catastro de las propiedades rurales en la mayoría de sus países, lo que lleva al responsable de la explotación agrícola a declarar la superficie por él ocupada con base en conjeturas o estimaciones no comprobadas por reconocimientos topográficos, cuando no la reduce intencionalmente por temor a la acción fiscal del gobierno.

AGRICULTORES NO PROPIETARIOS

Cumple señalar, de inmediato, el gran número de campesinos que en la América Latina no poseen la propiedad de cualquier parcela de tierra, por pequeña que ésta sea. De un total de 28.6 millones de personas que en 1950 (o en años subsiguientes) se dedicaban a actividades agrícolas solamente 8.3 millones eran responsables de explotaciones agropecuarias, siendo que 30% de ellos tenían parcelas de superficie inferior a 5 hectáreas, que, dado el nivel tecnológico predominante en la casi totalidad de la Región, constituyen auténticos minifundios, incapaces de proveer a la subsistencia del campesino y de su familia.

Como se ve, más de 20 millones de personas se veían forzadas, para vivir, a labrar tierra ajena, con poca o ninguna garantía de permanencia, recibiendo los exiguos rendimientos que la aparcería, el arrendamiento a corto plazo o los jornales, les proporcionan.

En esta primera característica de la economía agraria de América Latina se sitúa la principal causa de la baja productividad y de la insignificante propensión a invertir que prevalecen en tan vastas áreas.

Confrontando la situación de los diferentes países, comprobamos que Panamá, en el aspecto aquí referido, se encuentra en posición privilegiada, con 60% de propietarios en relación a la población económicamente activa en la agricultura. De los restantes países solamente la República Dominicana, Costa Rica y Guatemala acusan proporción un poco superior a 50%. En cambio, en Bolivia, Cuba y Brasil, ni siquiera $\frac{1}{6}$ de los campesinos eran propietarios en 1950. Tal hecho mucho habrá influido en la realización de las reformas agrarias de los dos primeros países referidos. En cuanto a México, aunque dicha proporción sea de 26.5%, ello no refleja la verdadera situación puesto que los ejidatarios, quienes representan 29.2% del total, poseen derechos y garantías de permanencia al frente de la explotación agrícola que están ausentes en la legislación agraria de los países que todavía no han hecho su reforma agraria.

SUPERFICIE MEDIA DE LAS EXPLOTACIONES AGRÍCOLAS

Mucho varía la superficie media de las propiedades rurales en la América Latina. Ella es sumamente elevada en Bolivia (379 hectáreas antes de la reforma agraria), en Argentina (368 ha.), en Chile, (227 ha.) y en Uruguay (199 ha.). En los dos países del Río de la Plata la ganadería ex-

tensiva explica el hecho, no ocurriendo lo mismo en los otros dos países. Cumple notar, sin embargo, que en el caso de Chile y de Uruguay, la superficie media aparece más grande que en realidad lo es, por la exclusión, en los resultados censales, de las explotaciones de superficie inferior a una hectárea. Brasil (112 ha.), Venezuela (91 ha.) y Cuba (77 ha.) aparecen en posición intermedia. La superficie media relativamente alta en los dos primeros países encuentra su justificación en la gran extensión territorial que los caracteriza. En Cuba el factor predominante hasta la reforma agraria era la explotación azucarera, que sabidamente exige vastas áreas de cultivo.

Solamente Colombia escapa a la regla, puesto que, a despecho de poseer una superficie territorial superior a un millón de kilómetros cuadrados, acusa una superficie media de 30 hectáreas en sus explotaciones agrícolas. Habrá contribuido para ello el sistema peculiar de explotación del café, que allá se asentó basado en la pequeña y mediana propiedad.

En los demás países, con reducida superficie territorial, la superficie media es naturalmente pequeña, bajando hasta 8 o 9 hectáreas (casos de la República Dominicana y El Salvador). De ese grupo, solamente Nicaragua presenta una superficie media excesiva para su extensión territorial, pero esto se explica en parte por la exclusión en el Censo Agrícola de las explotaciones de menos de una hectárea.

CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD FUNDIARIA

En pocas partes del mundo, la concentración de la propiedad en pocas manos ha llegado al extremo de América Latina. Unas cuantas cifras lo demuestran. En promedio, uno de cada cien mil habitantes rurales es propietario de más de mil hectáreas de tierra. Cerca de 1.5% de los propietarios de fincas controlan 65% de la superficie total bajo dominio privado. Hay en nuestra Región numerosas haciendas con más de diez mil hectáreas y algunas con centenares de miles de hectáreas. En la América del Sur se conocen casos de familias que poseen tierras cuya extensión excede la superficie total de El Salvador o de Costa Rica o de Panamá. En Bolivia, por ejemplo, antes de la reforma agraria, cinco mil latifundistas, que representaban sólo un 6% del total de propietarios, dominaban 92% de la superficie total de las explotaciones agropecuarias.

Utilizando el índice, llamado tasa de concentración (*rapporto di concentrazione*), propuesto por el famoso estadístico italiano Corrado Gini para medir el grado de concentración, llegamos a la conclusión de que

en los países latinoamericanos la monopolización de la tierra es bien superior a la observada en otras áreas del globo. En efecto, la tasa de concentración alcanza el nivel de 0.89 en Chile, 0.88 en Costa Rica, 0.87 en Ecuador y Guatemala, 0.85 o 0.84 en Argentina, Colombia, El Salvador y Brasil. Mantenía el récord Bolivia, en la que tal índice alcanzaba el increíble nivel de 0.95 antes de la reforma agraria.

Para que se vea cuán absurda es la concentración de la propiedad entre nosotros, basta decir que en Canadá, país cuya superficie llega a casi diez millones de Km², es decir la mitad de la superficie total de América Latina, el grado de concentración no pasa de 0.55. Por otra parte es sabido que por causas históricas los latifundios retienen las tierras más fértiles y más próximas al mercado en la mayoría de los países, lo que del punto de vista económico acentúa aún más el índice de concentración.

Al contrario de lo que muchos imaginan, una pequeña superficie media de las explotaciones agrícolas no significa necesariamente una reducida concentración. Así es que, a pesar de las superficies medias en El Salvador (30 ha.), Ecuador (17 ha.), Costa Rica 22 ha.) y Colombia (30 ha.) ser de las menores del Continente, la concentración de la propiedad fundiaria es altísima en esos países. En cambio, la superficie media muy elevada de Canadá, Estados Unidos y Cuba no impide que la tasa de concentración sea relativamente pequeña en comparación con las demás.

Minifundios

En una región donde el latifundio domina tan sobradamente el paisaje rural, no podía faltar el minifundio, compañero inseparable y una especie de subproducto de aquél. El minifundismo, parcelando la propiedad a un extremo antieconómico, condena a los campesinos latinoamericanos a condiciones de vida miserables, sobre todo en las extensas áreas de reducido nivel tecnológico.

Hay países, como Guatemala y El Salvador, donde el 81% de las explotaciones agrícolas tienen superficies inferiores a 5 hectáreas, siendo que más de la mitad en El Salvador y $\frac{1}{3}$ en Guatemala no poseen siquiera una hectárea. A este grupo posiblemente pertenece Panamá, en que, sin contar con las propiedades de menos de una hectárea, el porcentaje de las explotaciones de menos de 5 hectáreas alcanza 52%.

En el Ecuador, Costa Rica, Bolivia, Honduras y Colombia, la pulverización de la propiedad asume carácter alarmante, puesto que de 55% a 73% de las explotaciones agropecuarias tienen menos de 5 hectáreas.

En México es difícil apreciar el fenómeno en vista de la peculiaridad del sistema ejidal, pero hay indicios de que el rápido crecimiento de la población rural ha provocado la aparición de numerosos minifundios en ciertas áreas ejidales.

De los países latinoamericanos, solamente en la Argentina y en Cuba el minifundismo tiene poca expresión, pues allí el número de propiedades con menos de cinco hectáreas no excede de un 13 o un 14%. (En los Estados Unidos ese porcentaje cae a 9%.)

Por la simple enunciación de esos datos se percibe la correlación inmensa entre el minifundismo y el nivel tecnológico. A medida que éste se eleva, aquél tiende a desaparecer.

TENENCIA DE LA TIERRA

Los datos censales sobre la tenencia de la tierra deberían servir para la medida del grado de desarrollo del capitalismo en el medio rural, porque, en el decurso de ese proceso, las figuras del propietario y del empresario, que se funden en los sistemas de producción precapitalistas, tienden a disociarse en el tiempo, del mismo modo que las distintas formas de aparcería y de trabajo servil van siendo reemplazadas por el asalariado y el arrendamiento en dinero. Sin embargo, las diferencias de concepto del sistema de tenencia, de país a país, y el hecho de que la discriminación censal no obedece estrictamente a criterios económicos y sociológicos tornan casi imposible sacar conclusiones sólidas de los datos proporcionados por el censo agrícola.

Con esta reserva y la necesaria cautela es que trataremos de interpretar los datos disponibles.

Tierras propias del productor. Compruébese que en los países de más elevado nivel de desarrollo capitalista en las actividades rurales, que en América Latina, son Argentina y Uruguay, la proporción de fincas dirigidas y operadas exclusivamente por sus propios dueños es relativamente pequeña. La superficie por ellas ocupada no pasa de 40% del total. En Uruguay, cumple notar, alcanza cifras significativas el porcentaje de explotaciones en que prevalecen formas mixtas de tenencia (propietarios y arrendatarios, propietarios y ocupantes, y arrendatarios y ocupantes). La falta de discriminación de esta modalidad de tenencia no permite que se conozca la real proporción de tierras trabajadas por sus propios dueños tanto en relación a los dos países mencionados como a los demás.

En nuestro continente, Canadá parece escapar al principio enunciado en el comienzo de este tópico. Allá es alta aún la parcela de las fincas operadas de forma personal y directa exclusivamente por sus propietarios (77%). Tal se debe a la política original de conceder el dominio libre y perpetuo de la propiedad a los colonos y también a otras medidas destinadas a facilitar la adquisición de pequeñas propiedades. En las provincias del litoral y en Quebec, la proporción de fincas cultivadas personal y directamente por sus propietarios sube a 95%. El sistema de arrendamiento está circunscrito a las zonas dedicadas a cultivos comerciales. El arrendamiento en el Canadá no es considerado un sistema permanente, pero sí el primer paso para la propiedad agrícola que da el joven agricultor en el comienzo de su profesión, cuando no cuenta con suficiente capital para adquirir la tierra y el equipo necesario.

En Panamá, el reducido porcentaje de fincas operadas por sus propios dueños (14%) encuentra explicación en el hecho de que en aquel país, más que en cualquier otro, la ocupación de tierras sin título es una característica fundamental (67% de las fincas se encuentran en esta situación).

En Honduras el fenómeno es semejante: solamente el 21% de las explotaciones son manejadas directamente por sus propios dueños, contra 45% ocupadas sin título.

En Venezuela ocurre algo parecido (respectivamente 41% y 36%).

México, como siempre, constituye un caso aparte, debido a su sistema ejidal. Aunque elevada la proporción de las fincas cuyos propietarios las explotan de forma personal y directa (68% del total), la superficie por ellas controlada no excede de 30% del total).

Chile, Costa Rica, Brasil y Bolivia, en este orden, son los países de América en que más impera el sistema de tierras operadas exclusivamente por sus propios dueños (80% en promedio del total de las fincas). Ello refleja, hasta cierto punto, el atraso institucional de su estructura agraria, aún presa a formas de producción precapitalistas, con gran parte de sus campesinos produciendo exclusivamente para el consumo propio.

Del punto de vista de la superficie ocupada, El Salvador (con 92% de la superficie total explotada directa y personalmente por sus dueños) y el Ecuador (81%) también se incluyen en ese último grupo.

Tierras arrendadas de otros. Uruguay y Argentina son los países de América Latina en que más se halla diseminado el sistema de arrendamiento de la tierra (33% y 27% respectivamente de la superficie total de las fincas), bajo su forma más evolucionada, o sea, con base en pago de una suma fija en dinero o en especie.

En los Estados Unidos, es curioso señalar el porcentaje de fincas cultivadas por arrendatarios ha bajado de 42% en 1930 a 27% en 1950, contrariando así la tendencia natural. Pero es que, gracias a la publicidad que se viene dando a las ventajas de ser propietario y a las facilidades de crédito agrícola, se estimuló mucho la adquisición de fincas agrícolas familiares, sobre todo después de sancionada la Ley de Arrendamiento Agrícola Bankhead-Jones, de 1937, y se aumentó el grado de seguridad en la tenencia de esas fincas.

El sistema de arrendamiento también está relativamente difundido en Venezuela (21% del número total de explotaciones agropecuarias), República Dominicana (21% del número, pero solamente 7% de la superficie total), El Salvador (19%), Guatemala (17% del número y 3% de la superficie) y Honduras (17% y 4% respectivamente).

En cambio, en México solamente 3% de las explotaciones son operadas sobre esta base, en Costa Rica 5% y en Brasil 9%.

El tipo regresivo y semifeudal de arriendo —la aparcería— aún tiene expresión en Venezuela y Uruguay (6% del total en cada uno), en la República Dominicana, Honduras, Ecuador, Argentina y Bolivia (cerca de 4% del total en cada uno), variando sin embargo —lo que es importante— la cuota de la producción a que tiene derecho el aparcerero.

Finalmente en algunos países, como Brasil, Guatemala, Panamá y El Salvador, la falta de discriminación, por los censos, de los diferentes tipos de arrendamiento impide que se sepa la importancia de la aparcería, pero es innegable que ella tiene mucha significación en esos países.

Cabe aún una observación: el hecho de que, en dado país, los aparceros responsables por la operación de fincas sean en pequeño número no significa que también lo sean los aparceros empleados, es decir, aquellos que dividen las cosechas con el dueño de la tierra, pero no disfrutan de autonomía técnica y administrativa. Tales aparceros, en los censos agrícolas, o vienen englobados en el rubro “formas mixtas de tenencia” o van a engrosar la categoría tan heterogénea de “empleados”.

Otras modalidades con un solo sistema de tenencia. En esta categoría están incluidas las tierras “ocupadas sin título”, las “trabajadas bajo formas colectivas de tenencia” y las “operadas bajo otras formas simples”.

El primer grupo se refiere al grave problema de los “ocupantes precarios”, que en todas partes provoca conflictos. Tiene éste particular importancia en Venezuela (36% del número total de fincas), en El Salvador (19%) Honduras (11%), Guatemala y Brasil (11% cada uno). En ese grupo fueron incluidos en el Censo Agrícola de Panamá los “usufructua-

rios" (67% del total), que evidentemente gozan de un *status* superior al de los simples ocupantes, por la mayor garantía de permanencia al frente de la explotación agrícola.

Las formas colectivas de tenencia ocurren sobre todo en México, en sus famosos ejidos, en Honduras y en Bolivia. En esos países más de $\frac{1}{5}$ de la superficie total de las tierras se encuentra a ellas sometido.

Formas mixtas de tenencia. Éstas preponderan en el Uruguay y en Honduras respectivamente (26% y 20% de su superficie total de fincas agrícolas). La mayor proporción en ellas es la de propietarios-arrendatarios, es decir, de fincas en que una parte de las tierras es de propiedad del responsable y la otra arrendada de terceros.

En Bolivia, Guatemala, México y El Salvador no existen formas mixtas de tenencia.

UTILIZACIÓN DE LA TIERRA

Por imperativos ecológicos que no cabría aquí apreciar, los países latino-americanos ofrecen extrema diversidad en el modo de aprovechamiento de la tierra.

A dar crédito a los datos censales, los países que, en nuestra Región, proporcionalmente más aprovechan las tierras de sus explotaciones agropecuarias con cultivos y pastos son Uruguay (94% de la superficie total), Panamá (86%), El Salvador (82%), Argentina (74%), la República Dominicana (74%) y Venezuela (73%). Y los que menos lo hacen son Costa Rica (54%), Brasil (54%), Ecuador (56%), y México (60%).

A rigor, en la apreciación del grado de utilización de la tierra, deberíamos excluir los pastos naturales, pues, en estos, al contrario de lo que sucede con los pastos artificiales, no hubo inversiones ni trabajo humano para su formación, aunque tengan destinación económica, sirviendo, como sirven, de alimento para el ganado. Empero, pocos censos hicieron discriminación en el tipo de pastos, lo que impide el cotejo.

Los países de América Latina que proporcionalmente dedican mayor superficie de sus fincas a los cultivos agrícolas son Panamá (50% del total), República Dominicana (37%), Honduras (36%) y El Salvador (36%). En el extremo opuesto se sitúan (Brasil (8%) y Bolivia (9%), a pesar de poseer excepcionales condiciones para expandir la superficie cultivada, la cual actualmente es insuficiente en los dos países para atender a la demanda interior y exterior de productos agrícolas.

Argentina y Uruguay también presentan una proporción relativamente

pequeña de superficie de labor cultivada (15% y 12% respectivamente), pero hay que considerar su condición de grandes criadores de ganado y la elevada productividad por ellos alcanzada, que les posibilita amplias cosechas, e incluso excedentes exportables.

En cuanto a los pastos, destácase en el conjunto Uruguay, que a ellos reserva 82% de la superficie de sus fincas. Luego, aunque distanciados, vienen Venezuela (61%) y Argentina (60%). Las menores proporciones son las que se encuentran en el Ecuador (30%) y en Honduras (33%).

De los países de que se conocen separadamente las superficies con pastos artificiales, sobresalen Panamá (37% de la superficie total de las fincas), Nicaragua (27%), y República Dominicana (26%).

Aún poseen apreciables reservas de bosques: Costa Rica (44% de la superficie total de las fincas), Bolivia (34%), Honduras (29%), México (27%) y Brasil (24%). En cambio, en Uruguay, Panamá, El Salvador y Argentina, las superficies con bosques oscilan entre 3% y 17% del total.

Tal es el triste panorama agrario de América Latina apreciado a través del lenguaje frío y un tanto fastidioso de los números, de las estadísticas. No será difícil comprender ahora por qué es tan desesperadamente lento el desarrollo agrícola en nuestra región.

En los años que se han seguido a la segunda Guerra Mundial, la producción agropecuaria de América Latina ha aumentado alrededor de un 60% hasta 1960, pero, teniendo en cuenta el incremento de la población (en términos relativos el más grande del mundo), resulta una disminución de 5% del producto por habitante. Ello nos debe humillar profundamente, pues los países de Europa, devastados por la guerra, señalan, en el mismo periodo, aumento de 22 a 44% en la producción por persona.

Es esta vergonzosa estructura agraria que acabo de describir a vuelo de pájaro, la responsable casi exclusiva de las condiciones infrahumanas en que hoy se debaten nuestras poblaciones campesinas, forzadas a vivir —mejor sería decir vegetar— con ingresos anuales por persona que no sobrepasan 100 dólares.

El nivel nutricional en nuestra América Latina es tan bajo que, según las investigaciones de la FAO, escasamente supera las 1 800 calorías diarias. Igualmente reducidos son los niveles sanitario y educacional. Hay países en los cuales la esperanza de vida al nacer no excede de 33 años; de cada 1 000 niños nacidos vivos 100 mueren antes de llegar al primer año de edad, y sólo un 20% de los habitantes rurales saben leer y escribir.

El desarrollo urbano-industrial, bastante expresivo en algunos pocos países de América Latina, ha contribuido a tornar aún más agudo el contraste entre las minorías que se han beneficiado de tal proceso y las

inmensas legiones de campesinos que han quedado completamente al margen de aquél.

La insuficiencia de la producción, lo precario de la salud y el generalizado analfabetismo en las áreas rurales de América Latina, son, en realidad, el comprensible corolario del anacronismo de su estructura agraria, cuya moldura obligatoria es el latifundismo absentista. Tres factores lo caracterizan: la alta concentración de la propiedad rural, relaciones de trabajo inhumanas y sistemas agrícolas rutinarios y depredatorios. De esa tríade se derivan, encadenados inexorablemente, todos los males de que adolece nuestra agricultura: bajos rendimientos de la mano de obra, rápido agotamiento de los suelos y éxodo rural creciente.

De poco sirve hablar de la mecanización de la agricultura, mayor empleo de fertilizantes y mejor asistencia técnica y financiera, sin antes promover la transformación de esa infraestructura inadecuada, que ejerce un efecto paralizante sobre las economías nacionales de América Latina. ¿Quién convencerá a nuestros infelices aparceros de que hay que abonar el suelo, alternar cultivos, usar el arado, si la tierra no es suya, si se ven forzados a entregar mitad del fruto de su trabajo al propietario? Y ¿cómo van ellos a conseguir crédito agrícola si no poseen bienes inmuebles para ofrecer como garantía?

La comprensión de este hecho es fundamental en cualquier tentativa de planeamiento, para que no se cometa el error, frecuente entre nosotros, de procurar actuar sobre los efectos con absoluta abstracción de las causas que los determinaron. Países de reducido ingreso nacional no se pueden dar el lujo de gastar sus escasos ahorros sin previo y cuidadoso examen de sus problemas.

Solamente el apego irritante a los prejuicios puede explicar el horror de gran parte de los economistas, sociólogos y pensadores bien intencionados de América Latina a la idea de atacar los males por la raíz, es decir, de luchar por una reforma agraria, por una modificación profunda en las estructuras económicas, que actúan como potente freno al libre desenvolvimiento de las fuerzas productoras, tan pujantes en esta región magníficamente dotada de recursos naturales.

Se comprende que los latifundistas que hicieron de la propiedad de la tierra la base económica más importante para el ejercicio del poder, se opongan tenazmente a la realización de reformas agrarias y echen mano de todos los recursos, lícitos e ilícitos, en defensa de sus odiosos privilegios; pero no los intelectuales independientes, que sólo tenderían a ganar con la liquidación de los vestigios feudales en nuestro paisaje socioeconómico, por el aliento que ello significaría al libre desarrollo de la cultura.

LA SOLUCIÓN

En la primera parte de este artículo, tratamos exhaustivamente del problema que, en América Latina, representan sus defectuosas estructuras agrarias como obstáculo al libre desarrollo económico y social. Abordaremos ahora la solución que se impone: la Reforma Agraria. Antes, empero, de indicar las características que ella debe tener, recapitulemos las conclusiones a que llegamos, ampliándolas en uno u otro aspecto.

De manera esquemática tales conclusiones se pueden enunciar así:

1. El proceso de desarrollo económico y social de la mayoría de los países latinoamericanos es profunda y adversamente afectado por el sistema latifundista aún imperante en extensas áreas, que sirve de soporte a un tipo de economía precapitalista, de baja productividad e incompatible con la industrialización en gran escala.

2. Esa estructura agraria es responsable del hecho de que haya en esta región más de 20 millones de campesinos forzados a trabajar en tierra ajena, sin derechos ni garantías, recibiendo por ello rendimientos exiguos, inferiores a 150 dólares por año (1 875 pesos).

3. El 88% de las tierras cultivables pertenecen a una minoría de terratenientes, que representan poco más del 9% del número total de propietarios. Casi $\frac{2}{3}$ de toda la tierra ocupada se constituye de fincas de superficie superior a 1 000 hectáreas.

4. Solamente es aprovechado un promedio de 10% de la superficie cultivable.

5. El latifundismo, así caracterizado, origina el arcaísmo técnico y el atraso social, constituyendo la base del poder político de los elementos más conservadores de la sociedad.

6. En ese defectuoso régimen de propiedad no hay estímulos para nuevas inversiones en la agricultura, ni de parte del latifundista ni del arrendatario o aparcerero.

7. La aceleración del ritmo de desarrollo económico, que es todavía algo en muchos países de la región, depende de una ampliación rápida del mercado interno de bienes de consumo, mediante la elevación sustancial de la renta agrícola de los campesinos.

8. El proceso de industrialización que ya se observa en ciertos países semidesarrollados de América Latina no será capaz, por sí solo, de vencer la rigidez de una estructura agraria hostil a las innovaciones tecnológicas,

poco permeable a los trueques monetarios y que hace de la renta parasitaria de la tierra su principal objetivo.

9. La modificación de los sistemas de tenencia es esencial para atenuar los desniveles económicos y sociales entre regiones y entre clases, y para eliminar la contradicción entre el crecimiento de las fuerzas productivas y el atraso de las relaciones sociales existentes en el agro latinoamericano.

10. La reforma agraria es la medida primordial o insustituible para resolver ese problema tan angustioso, del que depende la posibilidad de elevar el nivel de vida infrahumano de los referidos 20 millones de campesinos sin tierra, y que, para vergüenza nuestra, están ausentes aún de la comunidad económica, social y política de América Latina, constituyendo verdaderos parias, exiliados dentro de sus propios países en las regiones de la miseria y de la ignorancia.

11. Los pocos países latinoamericanos que lograron realizar su reforma agraria se beneficiaron mucho de ella, a pesar de los errores cometidos. Si en algunos casos la reforma agraria no determinó inmediato aumento en la producción agrícola, por lo menos actuó como instrumento de mayor justicia social y de transferencia del poder político de la clase latifundista en favor de las clases populares campesinas, lo que es siempre un hecho saludable.

CARACTERÍSTICAS DE UNA REFORMA AGRARIA

No basta con defender la necesidad de la reforma agraria (que por otra parte encuentra más y más apoyo en diversos sectores sociales y económicos y en los propios organismos internacionales), sino que es necesario definir las características que debe tener en esta región del mundo.

La historia del régimen de propiedad de la tierra en América Latina es la lucha de dos tendencias: una, aristocrática, arraigada en el sistema colonial, feudal y latifundista que desfiguró las instituciones primitivas, en las cuales el cultivo del suelo era condición imprescindible para legitimar el derecho de propiedad, y que trata hoy día de impedir o neutralizar cualquier tentativa de acabar con el monopolio de la tierra; otra, democrática, que busca romper el monopolio por medio de la posesión o la colonización.

La expropiación por interés social —primer paso en cualquier reforma agraria— debe afectar preferentemente las grandes fincas no aprovechadas o mal cultivadas, a pesar de la existencia de condiciones favorables para su explotación permanente, y sobre las tierras que, adquiridas con fines especulativos, permanezcan abandonadas.

Como la reforma agraria es siempre cara, cuando se decide pagar indemnización a los terratenientes por las tierras expropiadas, la modificación de la estructura agraria deberá realizarse en etapas, colocadas en orden descendente de importancia, poniendo a trabajar primero aquellas tierras improductivas pero bien ubicadas que estén mal aprovechadas. Esto de ninguna manera podrá significar un coto a los alcances que cada país quiera darle a su propia reforma agraria. La decisión soberana de cada país será en última instancia la que configure el tipo de transformación del régimen de propiedad de la tierra. Pero la legislación agraria debe tener en cuenta, tanto cuanto sea posible, las tradiciones y las costumbres, y sobre todo incluir disposiciones especiales que impidan la reaparición de latifundios y la formación de minifundios, precaución ésta olvidada en muchas reformas agrarias, inclusive la mexicana.

Para que la reforma agraria no traiga desequilibrios económicos, no se deberán parcelar las tierras, cuando de ello resulte una depreciación económica de la región, por la calidad de sus cultivos y tipo de explotación agrícola. Así, no hay porqué expropiar las grandes propiedades que, por su ejemplar explotación, tengan eficiencia técnica y económica.

Por otra parte, la reforma agraria deberá proporcionar condiciones mínimas que posibiliten a la pequeña propiedad ejercer sus funciones sociales y productivas. En cualquier caso, cumple estimular a los propietarios de fincas a que inviertan sus rentas en beneficio y mejoramiento de la tierra, de la misma forma que se debe desalentar, a través de medidas tributarias adecuadas, la retención especulativa de tierras o el no aprovechamiento de áreas propicias a la agricultura.

En muchos países de América Latina el proceso de modificación de la estructura agraria se encuentra vinculado a otro de nacionalización, casos en los que hay inevitables fricciones internacionales. Sin embargo, hay que superar y vencer ese obstáculo con las medidas políticas más adecuadas.

En nuestra opinión, la reforma agraria, en las condiciones concretas de los países latinoamericanos que todavía no la han realizado, debe objetivar primordialmente:

1. Crear nueva estructura de la propiedad fundiaria apoyada *a)* en la pequeña propiedad integrada en cooperativas de producción agrícola; *b)* en la empresa capitalista, así calificada según el grado de utilización de los recursos físicos de la tierra, el uso de la tecnología moderna, el capital invertido por unidad de área, el empleo de mano de obra asalariada y la libertad del trabajador frente al mercado; y *c)* en la media propiedad

campesina, cuyas características, guardadas las debidas proporciones, se identifican con las de la empresa agrícola.

2. Modificar las relaciones de trabajo imperante en el campo, a fin de dar mayores derechos y garantías a los que viven de la tierra.

Para alcanzar tales objetivos, la reforma agraria tendrá que

1. Promover por todos los medios, inclusive los tributarios, la parcelación del latifundio, siempre y cuando la tierra apropiada sea escasamente utilizada, con baja productividad física en relación a la extensión cultivada y a la mano de obra ocupada. Esa parcelación será concretada, transformando los arrendatarios y aparceros en pequeños propietarios a través de la desapropiación por interés social de las áreas por ellos ocupadas y explotadas, y su entrega gratuita a los mismos o venta en pagos anuales siempre inferiores a los que son forzados a pagar al latifundista en dinero y/o en productos, por la utilización de la tierra.

2. Eliminar gradualmente el minifundio, es decir, la propiedad que, por la exigüidad de la superficie, tipo de explotación y nivel tecnológico imperante en la región, sea incapaz de proveer a la subsistencia del campesino y de su familia, forzándolo a alquilar su fuerza de trabajo en otras actividades.

3. Legalizar la situación de los ocupantes precarios, que en algunos países latinoamericanos constituyen una fuente permanente de conflictos y tensiones sociales.

4. Eliminar el abominable trabajo gratuito, en cualquiera de sus modalidades, y suprimir gradualmente —puesto que de golpe sería nocivo— las relaciones de trabajo semif feudales, sobre todo la aparcería.

5. Proporcionar condiciones más justas y estimulantes a los contratos de arrendamiento y aparcería.

6. Extender a los obreros agrícolas, con las necesarias adaptaciones y atendidas las peculiaridades de cada cultivo y de cada región, los beneficios de la legislación social urbana.

7. Confiar la ejecución de la reforma agraria a una entidad autónoma, bien organizada técnica y financieramente.

8. Adoptar las indispensables medidas complementarias en materia de educación, salud, extensión agrícola, mercado, formación de cooperativas, construcción de viviendas, organización de comunidades agrícolas, creación de industrias rurales, servicios sociales y culturales.

LA FAO Y LA REFORMA AGRARIA

No es de hoy que la FAO, organismo de las Naciones Unidas que tenemos el honor de representar en la Zona Norte de América Latina, se interesa por la reforma agraria. Mucho antes que en Bogotá y en Punta del Este los gobiernos latinoamericanos recalcaran la necesidad de efectuar cambios en las estructuras agrarias de sus países, la FAO ya trataba de reunir los expertos de toda la región para un estudio objetivo y científico de ese problema. Lo hizo por primera vez en 1952, cuando se realizó en Campinas, Estado de São Paulo, Brasil, el Primer Seminario Latinoamericano de Problemas de la Tierra.

En ese entonces la reforma agraria era una especie de tabú y tanto era así que la prensa conservadora de São Paulo y los grandes hacendados protestaban contra lo que les parecía un Seminario comunista, y además una intromisión indebida en los asuntos internos del Brasil.

En 1959 la FAO promovió el Segundo Seminario Latinoamericano sobre el mismo tema, el cual se efectuó en Montevideo.

Las conclusiones de ambas reuniones fueron ampliamente divulgadas, representando valiosa contribución ofrecida a la consideración de los gobiernos de la región.

Actualmente la FAO trata de ayudar a los países latinoamericanos en la planificación y ejecución de programas de reforma agraria. Tenemos especialistas en varios países y expertos en materias conexas a la reforma agraria, como colonización y crédito. Hay, además, dos especialistas en la Oficina Regional de Santiago de Chile que están al servicio de todos los gobiernos latinoamericanos en esos problemas.

Por otra parte, la FAO es la agencia ejecutiva de dos proyectos de pre-inversión del Fondo Especial de las Naciones Unidas, uno en Ecuador y otro en Perú, de colonización y parcelación, los cuales van a ser de gran utilidad en el planeamiento de la reforma agraria para esos países. Además, la FAO, conjuntamente con los demás organismos (OEA, CEPAL, BID y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas) que forman el Comité Internacional de Desarrollo Agrícola (CIDA), está realizando estudios sobre los sistemas de tenencia de tierra en ocho países latinoamericanos, con el objeto de determinar hasta qué punto tales sistemas dificultan el desarrollo económico y social y examinar las medidas de reforma agraria que se imponen.

En esta Región el gran animador de todas estas iniciativas es el doctor Hernán Santa Cruz, Director General Adjunto de la FAO a cargo

de los Asuntos Latinoamericanos, que siente profundamente el problema y no se cansa de predicar la necesidad de solucionarlo. También el doctor Sen, Director General de la FAO, es un adepto entusiasta de la idea, que ha defendido más de una vez en documentos por él firmados.

La CEPAL, que durante sus primeros años de existencia prácticamente se desinteresaba por el problema, preocupada exclusivamente en su gran bandera de industrialización de América Latina, tiene hoy día posición firme en favor de la reforma agraria.

Como se ve, es ésta una idea en marcha, apoyada tanto en el plan internacional como dentro de los diferentes países de América Latina por las fuerzas progresistas, e impulsada por los grupos de presión interesados en acelerar el desarrollo económico y social de América Latina.