

UNA DOCTRINA SOBRE REFORMA AGRARIA

Ramón Fernández y Fernández *

(México)

Necesidad de elaborar una doctrina

Se habla mucho de reforma agraria; pero en los círculos académicos, en las aulas universitarias, el concepto no tiene suficiente solidez. Se requiere elaborar lo que podríamos llamar *la doctrina de la reforma agraria*; explicar qué es, cuándo se necesita, cuáles son los procedimientos que pueden emplearse para hacer una reforma agraria. Abrevamos en textos hechos en las naciones desarrolladas, en que este problema no se tiene, o sus características son muy distintas que en nuestros países; ahí este problema, tal como nosotros lo sentimos, inclusive no es bien comprendido. Por consiguiente no podemos, a base de esos textos, obtener una doctrina o una teoría sobre este aspecto, que sirva de base firme a la acción. Ni siquiera el concepto mismo de reforma agraria tiene una significación en que todos se encuentren acordes. En la Comisión de Reforma Agraria que está funcionando aquí en Quito, hemos pasado horas discutiendo qué es, qué debe entenderse por reforma agraria. Las definiciones hechas en reuniones internacionales dejan mucho qué desear. Esto da la medida de la urgencia de elaborar una doctrina. Lo que quiero expresar aquí es apenas un intento dentro de mis limitadas capacidades, una aportación insignificante para la elaboración de esa doctrina. Tal elaboración compete, desde luego, a personas más calificadas que quien les habla.

Antecedentes históricos

La etapa histórica en que a los terratenientes correspondía el poder económico y el poder político, deriva de la Edad Media; pero se prolonga por muchos siglos después del Renacimiento; va desapareciendo; va haciendo crisis en distintas épocas en los diversos países, de acuerdo con la evolución de cada uno; en general experimenta un cambio cuando en cada país llega el momento llamado revolución liberal o reforma liberal.

La reforma liberal deriva del poder económico creciente de la burguesía, que un día se siente suficientemente fuerte y dispuesta a arrebatar el predominio político a una aristocracia terrateniente que lo había venido teniendo. Conseguido el triunfo, los liberales adoptan posturas diversas frente al problema de la propiedad de la tierra —que es el que nos interesa—. Combaten las “manos muertas” eclesiástica y nobiliaria, es decir el estancamiento de la propiedad de la tierra en manos del clero y en manos

* Es el texto grabado de dos conferencias dadas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central, Quito, Ecuador, los días 20 y 25 de abril de 1961.

de la nobleza, que han segregado esa tierra del comercio. Para los nobles, o para los aristócratas terratenientes sus sucesores, la tierra es un blasón, es un motivo de prestigio social, y la conservan en su poder y la heredan como se hereda ese blasón y ese prestigio. Para el clero, de acuerdo con el Derecho Canónico, no se pueden enajenar esas pertenencias, y por consiguiente también se encuentran estancadas, fuera del comercio, las tierras en las manos de la Iglesia.

Preconizan los liberales al desamortizar la tierra, al combatir las “manos muertas”, la movilidad comercial de esa tierra. A favor de los lubricados cauces comerciales, la tierra —piensan— iría a dar a manos del agricultor más apto, lo que provocaría un gran florecimiento de la agricultura. Iría a dar a manos del genuino agricultor, y no de instituciones o individuos que están encima de quien personal y directamente cultiva la tierra. Combaten los liberales los resabios feudales en las relaciones de producción, y así propugnan la dignificación del campesino. Preconizan la propiedad familiar como la forma ideal de tenencia de la tierra. Lo que vaya contra la propiedad familiar menoscaba el derecho del genuino agricultor, porque supone ponerle encima otra institución u otra persona que se apoderen de parte de los frutos del trabajo de este agricultor.

Les preocupa a los liberales, desde el punto de vista político, debilitar económicamente a la aristocracia terrateniente vencida, para evitar una restauración, y al respecto señalan que la supervalía o incremento no ganado en el valor de la tierra constituye un privilegio injusto que han venido, hasta ese momento, detentando los terratenientes. Al terrateniente —dice Henry George— le basta sentarse a fumar su pipa para estarse enriqueciendo. Esa supervalía debería corresponder al Estado, representante del conjunto de la sociedad. El Estado debe —continúa George— apoderarse de la supervalía, y esto le constituirá una renta enorme que le permitirá abolir todos los impuestos. De paso se trata de hacer depender el sostenimiento del Estado solamente de la clase terrateniente y de desgravar a las clases triunfantes, a la clase comercial, a la clase industrial, a la clase financiera. A esto se le ha llamado, en la historia económica, la idea del impuesto único de Henry George. Se inventa también, por entonces, el principio de que sólo la tierra es capaz de producir una renta, la renta diferencial de David Ricardo, teoría que es una reminiscencia o un perfeccionamiento de las ideas fisiocráticas que indicaban que solamente la agricultura era una actividad realmente productiva. La idea ricardiana se liga a las posteriores predicciones malthusianas, y tiene un gran interés en la historia de las doctrinas económicas, como mi muy culto auditorio sabe bien.

Llegan los liberales, aun contrariando sus propias esencias filosóficas, a postular la nacionalización de la tierra. Encuentran como único obstáculo que esta nacionalización debe hacerse en forma indemnizada, no en for-

ma de despojo; y que por consiguiente el rescate de la tierra por parte del Estado costaría tanto, que queda fuera de las posibilidades del pobre Estado liberal, productor de seguridades, simple gendarme en la esquina de la Economía.

Carlos Gide inventa un procedimiento, que parece ingenioso, para ese rescate: pagar las tierras al contado; pero hacer que éstas sean entregables al Estado al cabo de 99 años, como por entonces se acostumbraba hacer con las concesiones ferrocarrileras. Ante la perspectiva de no perder la propiedad de la tierra sino al cabo de tan largo tiempo, y de recibir en cambio un precio de inmediato, todo el mundo estaría dispuesto a vender, a precio módico. Probablemente por entonces el mundo no se movía tan rápidamente como en la actualidad, de modo que no parecía absurda la idea de una reforma social que se aplazaba una centuria.

Al fin de cuentas, de acuerdo con estas ideas de los liberales, contradictorias y vagas, sobre la propiedad de la tierra, lo que realmente se hace en muchos países es relativamente poco. O la clase terrateniente es todavía muy poderosa económicamente y el triunfo liberal constituye apenas un primer golpe que resiste sin doblegarse; o vienen alianzas entre vencidos y vencedores y la conversión de los propios burgueses en terratenientes, buscando, según la tradición, prestigio social en la propiedad de la tierra; o se afecta sólo la mano muerta eclesiástica, total o parcialmente, a veces para engrosar el patrimonio privado del Estado, a veces para ampliar las posesiones de los terratenientes. En pocos países, como resultado de la reforma liberal, es desalojada, en definitiva, la clase terrateniente y sustituida por la clase campesina. En pocos países la tierra va a dar, en aquel momento histórico, a manos de quienes la trabajan, según el conocido lema.

La depresión crónica de la agricultura

En cualquier caso, y salvo que la preeminencia de los terratenientes no haya sufrido en realidad menoscabo, de esta pugna entre quienes se dedican a otras actividades y han tomado el poder político, y quienes tienen hegemonía sobre la tierra y sobre la agricultura y no son agricultores y han sido vencidos, surge una situación grave para la agricultura; aparece lo que Ruth L. Cohen llama la depresión crónica de la agricultura, que consiste en el bajo poder de contratación de una actividad que se practica en empresas pequeñas, aun cuando la propiedad de la tierra se encuentre concentrada, frente a las actividades industrial y comercial, que se practican cada vez en una escala mayor, es decir en que las empresas se van concentrando. Sufre la agricultura un retraso técnico relativo. Aparece el éxodo, que tanto preocupó en el siglo pasado y a principios del presente, de los agricultores a las ciudades. Los mejores elementos dejan el campo y las lamentaciones a este respecto se multiplican. Se preconiza románti-

camente el regreso al agro, sin que esto tenga ninguna realización. Se descuida en la política económica, cuando el estado liberal empieza a ejercer funciones de carácter económico, a la agricultura; y aparecen las ideas que yo he llamado "agriculturistas", cuyo concepto de la agricultura es bien peculiar: le niegan la categoría de actividad económica. No responde la agricultura a los estímulos, a las influencias a que responden las demás actividades económicas, la industria sobre todo. Si los precios bajan, hay veces que el agricultor, contrariando —al parecer— las normas económicas, en vez de producir menos, produce más, porque tiene urgencia de llevar al mercado una mayor cantidad para equilibrar sus ingresos, para obtener un poco más. Si los precios suben el agricultor no aumenta la producción o lo hace solamente a un plazo muy largo, o de plano la disminuye porque prefiere el ocio a un aumento de su ingreso. Hay allí una especial inercia que hace concluir que la agricultura no es un negocio, no es una actividad económica; es, se dice, el medio de vida en que se desarrolla el agricultor; es una forma de subsistencia. Y en vez de ponerse a pensar que esto ocurre por causas circunstanciales o institucionales, se considera como una característica intrínseca de la agricultura, y así se está idealizando y estabilizando un tipo primitivo de agricultura: la agricultura de subsistencia realizada en unidades pequeñas.

El problema agrario

Todo esto hace que se vaya incubando un problema agrícola, uno de cuyos aspectos es la forma como está distribuida la propiedad de la tierra. El retraso agrícola sirvió, al principio, a la industria porque le proporcionaba abundante mano de obra barata; pero a partir de cierto momento frena el desarrollo, porque falta el poder adquisitivo de los agricultores para ampliar el mercado de los productos industriales.

Para afrontar el aspecto del problema agrícola relativo a la distribución de la propiedad de la tierra se postulan las reformas agrarias. Se postulan con la mentalidad tarada por las ideas *agriculturistas* a que me referí. Al principio las reformas agrarias tratan sólo de consumir la revolución liberal. Son un ariete para lanzar a la masa campesina en contra del reducto de la clase terrateniente y acabar de vencerla, sin mucha preocupación por lo que venga después.

El problema se complica cuando aparece en escena un nuevo personaje, el proletariado, y junto con él la lucha de clases. Esto complica también los designios de la reforma agraria. El capitalismo ha sido reactio a permean la agricultura; pero en algunos países comienza a apuntar esa etapa. La agricultura ya no es la actividad del campesino desamparado que trabaja la tierra por consumir los productos y llevar al mercado exiguos excedentes, sino que es objeto de la actividad de empresas capitalistas, iguales

a las que trabajan en la industria, en el comercio o en las finanzas. Con esta entrada del capitalismo en la agricultura el campesino se proletarianizará; se hará asalariado, engrosará las filas del proletariado nacional y exacerbará la lucha de clases. Por influencia de las doctrinas socialistas la lucha de clases tiende a desembocar en la subversión del régimen capitalista. Para evitar estos efectos, para evitar la proletarianización del campesino, se postula ahora, con mayor energía, la necesidad de las reformas agrarias. A fines de la primera Guerra Mundial se establece alrededor de la U.R.S.S. un llamado "cinturón sanitario de reformas agrarias", para detener el avance del comunismo que se había instaurado recientemente en ese país. La reforma agraria se convierte en un instrumento de paz social y de estabilidad política.

La conclusión que sacamos de todo lo expuesto es que las reformas agrarias han sido acompañadas, con mucha frecuencia, de propósitos eminente y puramente políticos. Sin embargo, hay sin duda un problema de carácter económico involucrado en la idea de hacer reformas agrarias, y se pueden postular y se postulan en las épocas más recientes, por los economistas, reformas agrarias con raigambre, con propósitos, con objetivos de carácter económico. Se encuentran, al proceder así, que no siempre hay congruencia entre los objetivos económicos de la reforma y sus inspiraciones de carácter político social. Entonces, o predominan los propósitos políticos en un plan de reforma agraria, o predominan los propósitos económicos, o se llega a una transacción entre ambas inspiraciones cuando ciertos aspectos de una y otra clase resultan entre sí incompatibles. Esto explica las diferentes y contradictorias ideas que se tienen sobre las reformas agrarias. Así, hay quienes opinan que la reforma agraria es un movimiento exclusivamente político, en que para nada tiene que intervenir el economista, en que no puede intervenir el economista porque dicho movimiento está fuera de sus conocimientos y de sus aptitudes, y por este camino se llega a afirmar, inclusive, que no pueden hacerse reformas agrarias sino por la violencia y con las armas en la mano. Por otro lado, hay economistas que ven en la reforma agraria un determinante para el desarrollo económico en buen número de los países desarrollados. El desarrollo está ahogado —dicen— por una estructura económico social no progresista, cuya ruptura abrirá los cauces del desarrollo.

Lo más importante de una reforma agraria, hasta el punto en que se puede generalizar, suele ser la ruptura de una estructura económico social anquilosada para favorecer la capilaridad social y la dedicación de energías y recursos a diversificar la economía. Por esto se afirma que la reforma agraria puede ser una piedra miliar del desarrollo económico. Es una conmoción sana, y es frecuente que los países subdesarrollados la necesiten para salir de cierto empantanamiento en que se hace difícil la prosecución del desarrollo.

Las reformas agrarias deben provocar una alteración del papel que desempeña el capital en la economía agrícola. Antes de la reforma mucho del capital asignado a la agricultura funciona como instrumento de explotación, empobrecimiento y despojo. Después ha de funcionar como medio de producción y de aumento de la productividad. Las reformas agrarias bien logradas no sólo provocan mayor posibilidad de movilización de los ahorros rurales (como consecuencia de mayores ingresos), sino también un aumento de la corriente de capital hacia la inversión industrial (consecuencia del desplazamiento hacia fuera de la agricultura del capital de función negativa señalado).^{*} Así la reforma agraria favorece el desarrollo económico; pero debe significar una ruptura y una transformación de la estructura de tenencia de la tierra y de las relaciones de producción existentes.

En efecto, la reforma agraria tiene las dos caras indicadas. Conviene por ello que, en primer lugar, los estudiosos distingan entre uno y otro de estos aspectos.

Reformas agrarias progresistas y regresivas

Desde el punto de vista económico, que a nosotros es el que más nos interesa porque lo consideramos el fundamental, las reformas agrarias pueden clasificarse en progresistas y regresivas.

Una reforma agraria regresiva es aquella en que predominan francamente los móviles puramente políticos sobre las finalidades económicas. Éstas se han sacrificado a los primeros, o se han ignorado. Se pone la tierra, de acuerdo con este tipo de reformas, en manos del mayor número posible de campesinos, buscando una finalidad de paz social y de estabilidad de las instituciones, pues los campesinos sin tierra representan la fuerza subversiva más importante que puede encontrarse en un país con débil desarrollo industrial. Estas finalidades socio políticas llegan a oscurecer de tal manera los propósitos económicos, que se hace caso omiso de ellos. Se ignoran propósitos tales como aumentar la producción y la productividad, elevar el nivel de vida de los campesinos y crear una base de estructura agraria propicia para el mejoramiento de los métodos agrícolas. En los países donde se ha realizado este tipo de reforma agraria, no es de extrañar que los resultados económicos logrados hayan sido desalentadores. La producción continúa siendo exigua, o se hace más baja, los campesinos siguen sumidos en la pobreza y los métodos usados continúan siendo primitivos. No es raro que después de una reforma agraria de tipo regresivo se haya *cambiado* solamente el aspecto del problema agrario, sin solucio-

^{*} Aziz, V.: "The interdependent development of Agriculture and other industries." *Proceedings of the International Conference of Agricultural Economists*. Tenth Conference, 1958. Oxford University Press. Londres, 1960.

narlo, y aun aumentando su gravedad. Es lo que ocurrió en las reformas agrarias de la Europa Oriental a que hacía yo referencia.

Conviene anotar cuáles son las características distintivas de este tipo indeseable de reforma agraria. Como ya se apuntaba, tratan de hacer accesible la tierra al mayor número posible de personas, hasta pretenden hacer propietarios a todos los campesinos del país. Persiguen la existencia de una generalizada pequeña propiedad y, una vez creada, ante el temor de que se reconstituya la grande, ante el temor de que la pequeña propiedad sea reabsorbida, la rodean de seguridades y garantías, de medidas de conservación como se ha dicho, llegando hasta a amortizar la tierra, a separarla del comercio, haciendo que pertenezca, en forma permanente, como patrimonio familiar inalienable a los campesinos dotados, o como patrimonio colectivo a núcleos de población, con características de inmovilidad. Se crea así una estructura institucional inflexible. Además se trata de dotar al campesino de tierras allí donde él se encuentre, o a los núcleos de población —a todos— en donde éstos existan, lo que quiere decir que una reforma agraria de este tipo tiene que emplear las expropiaciones en una escala muy vasta, transformando todo el catastro del país y destruyendo muchas unidades de explotación, con una enorme pérdida de la riqueza nacional. Ante la dificultad de pagar tan crecidas indemnizaciones, la reforma se vuelve confiscatoria, y consecuentemente se desarrolla en un clima de violencia, la cual prevalece por lapsos largos y crea un ambiente inapropiado para el progreso agrícola.

Este patrón de reforma agraria, además de su falta de bondad intrínseca, corresponde a épocas ya rebasadas, en que no existían los actuales medios de producción; es anticuado, su lugar histórico lo podemos señalar a fines del siglo XIX y claro que entonces no tenía muchos de los inconvenientes que ahora pueden señalársele. En ese tiempo todavía la pequeña propiedad familiar desempeñaba, con bastante dignidad, su papel de tipo natural y justo de tenencia de la tierra, porque la agricultura, haciendo analogías con la industria, se encontraba todavía en un estado de avance técnico en que podía florecer y prosperar el artesanado, la producción individual. Hay que estar en guardia en la actualidad respecto a que este tipo de reforma represente lo más revolucionario y lo más radical en su género. Son reformas radicales, en rigor, solamente por lo que respecta a su acometividad, a su falta de escrúpulos; porque dan rienda suelta al impulso ciego de las masas sin saber encauzarlo; porque juegan al aprendizaje de brujo; porque satisfacen el anhelo ancestral del campesino de poseer la tierra, sin entender que puede llegarse hasta a poner la tierra en manos de quienes la trabajan, todo en su debida oportunidad histórica, sin destruir, sino robusteciendo la economía de un país. Estas reformas agrarias, que se precian de radicales y revolucionarias, son simplemente un motín campesino desenfrenado que crea efímeras satisfacciones psicológicas, entre

ellas la de venganza por oprobios recibidos, sin originar a la postre frutos duraderos y consistentes, resultados económicos apetecibles; o son simplemente una estratagema política de un gobierno que se siente inestable y que quiere asegurarse, a todo trance, una victoria electoral.

El problema agrario es una parte del problema agrícola

Ecuador debe aspirar, con toda su energía de pueblo joven, con toda su decisión porque en ello juega mucho de su futuro, a no caer en una reforma agraria de tipo anticuado, destructivo y demagógico. La reforma agraria ecuatoriana debe propiciar sistemas modernos y la inversión de capitales y el avance técnico de la agricultura. Debe lograrse una revolución agrícola, usando este término en el mismo sentido en el que usa históricamente el de revolución industrial, al mismo tiempo que la reforma agraria. Y ha de entenderse que al respecto no todo depende de un régimen de propiedad territorial sano y justo, sino que el problema agrícola es lo importante y, dentro de él es inseparable el problema agrario. Ahí donde no haya vías de comunicación, donde falten mejoramientos territoriales, donde no se hayan investigado o se desconozcan los mejores métodos, donde tradicionalmente se haga un uso abusivo de los recursos naturales, el latifundismo será una planta espontánea, imposible de erradicar sin atacar esas otras fases del problema. El régimen de tenencia de la tierra que encontremos prevaleciendo en una región será, en mucho, no sólo un producto de circunstancias y determinantes históricos que conviene rebasar, sino de falta de adecuación del medio para que aparezca allí un sistema de tenencia más moderno y satisfactorio.

La reforma agraria a que se debe aspirar ha de ser pacífica, constructiva y progresista. Consistirá en la corrección de los defectos que se encuentren en la estructura de la tenencia de la tierra que prevalezca; en la corrección de los defectos solamente, sin querer trastornar, sin objeto, todo lo que se halle, bueno o malo. Al contrario, deberá haber especial preocupación por conservar lo que se encuentre bueno, por ayudar a la riqueza creada, por mover lo menos posible el catastro, sólo hasta el punto en que ya resulte satisfactorio, restableciendo cuanto antes un amplio régimen de tranquilidad y garantías.

Debe, además, la reforma agraria ecuatoriana, encontrar el justo medio entre la excesiva concentración territorial y la atomización de la propiedad. No caer en el minifundio combatiendo el latifundio; evitar ese movimiento de péndulo que no resuelve nada y que caracteriza a las reformas agrarias de algunos países. Es cierto que no escasean los defensores o cuando menos los explicadores de este movimiento extremista. La subdivisión —dicen— es necesaria no por sus ventajas intrínsecas, sino para destruir un modo de propiedad: el latifundista; después vendrá un reacomodo

en sentido contrario para llegar a un modo distinto de propiedad: la explotación capitalista. Es irresistible la tentación de coger por el atajo para evitar un rodeo en camino tan sinuoso.

Proceso escalonado por zonas

La ley agraria por otra parte no puede hacer tabla rasa con disposiciones concretas aplicables en todo el territorio nacional. Ni en sus metas ni en sus medios la reforma agraria puede ser pareja de una zona económica agrícola a la otra; por eso, y por razones de carácter práctico, por razones de procedimiento, por la necesidad de conjugar, de combinar estrechamente la acción de reforma agraria con las demás acciones de la política agrícola, para promover el desarrollo de la agricultura, se postula la conveniencia de una ley agraria flexible, que se aplique escalonadamente por zonas sucesivas, con un enfoque integral de resolución de los problemas agrícolas y agrarios de cada una de esas zonas, dejando las cuantificaciones y las proporciones en que cada procedimiento de resolución se aplique, a reglamentos o a leyes de carácter zonal, que se elaborarán después de haber pulsado concienzudamente las circunstancias, problemas y conveniencias de carácter local.

Italia ha expedido leyes distintas para distintas regiones específicas, en las que ha desarrollado programas diferentes de reforma agraria, de acuerdo con las condiciones del problema en cada una de esas regiones. En la India la legislación agraria ha sido de carácter local, para las diversas provincias, y ha sido en unas provincias más radical y en otras más moderada. En el caso de México la legislación fue de tipo general y la acción diseminada, de acuerdo con las solicitudes de tierra que se presentaban. Se crearon derechos agrarios, algo que se debe eludir en una reforma agraria bien hecha. Se crearon sujetos de derecho agrario, es decir conjuntos de personas que podían presentar solicitudes y esas solicitudes debían ser atendidas por el poder público, de acuerdo con las posibilidades de afectación de las haciendas. Y así fue operándose, a medida que se presentaban las solicitudes; pero se rehuía la atención de aquellas que provenían de zonas donde el problema era más complejo; no se atendían aquellas solicitudes que provenían de zonas con agricultura rica, porque se aceptaba tácitamente que la reforma agraria, al llegar a esas zonas, podía destruir los baluartes de la riqueza nacional. Tuvo que cambiarse de sistema, y cuando la reforma agraria, en su impulso decisivo, llegó a esas zonas ricas, llegó ya acompañada de un criterio de acción integral en toda la región en que se iba a efectuar la distribución de la tierra, y acompañada de un volcamiento de otros servicios de la política agrícola conexos con la reforma, como el crédito, la investigación y la difusión de conocimientos agrícolas, la ejecución de obras públicas indispensables para el fomento de la agricul-

tura, comunicaciones y riegos, y no se limitó solamente a la redistribución de la tierra. La necesidad de seguir adelante sin debilitar económicamente al país hizo que en el caso de México se diera ese viraje hacia la actuación por regiones en su integridad, y hacia la combinación de la acción agraria con la acción agrícola general.

Defectos por corregir

Al plantearse una reforma agraria como un proceso de corrección de la estructura de la tenencia de la tierra que se encuentre en una zona determinada, o al plantearse los postulados de una política agraria de tipo general, lo primero que conviene precisar en la elaboración de una doctrina de reforma agraria, es lo que hay que combatir; cuáles son, cuáles pueden ser los males por extirpar; identificar los enemigos, entender, al final de cuentas, en qué consiste el problema agrario y el lugar que ocupa dentro del problema agrícola; qué es lo que trata de resolver la reforma agraria.

Un síntoma de la existencia de un problema agrario es una presión de la población campesina sobre la tierra. Si esta presión se debe solamente a sobrepoblación agrícola, a exceso de agricultores en relación con las tierras explotables en un país, no se acostumbra decir que exista un problema agrario, aun cuando puede suceder que esa presión se interprete como un problema agrario y se siga una política derrotista ante el problema demográfico, tratando de distribuir la tierra entre toda aquella gente en número excesivo que se encuentre en esa región. Con esto se logrará confundir los términos y hacer una reforma agraria de tipo regresivo. En cambio, cuando habiendo poca tierra, o a pesar de haber tierras en mayor o menor abundancia, hay un malestar social porque el campesino pugna sin éxito por alcanzar la posesión de esas tierras, y explotación y opresión de la mano de obra campesina por los terratenientes, entonces sí se habla con licitud de la existencia de un problema agrario, independientemente de los demás aspectos que pueda presentar el problema agrícola. La resolución del problema agrario en sí se enfoca hacia cambios en la estructura de la tenencia de la tierra. En este punto conviene montar guardia en contra de un socorrido sofisma que los enemigos de la reforma agraria arguyen en los países en que hay abundancia de tierras. Dicen que no puede hablarse de reforma agraria, de problema agrario, cuando en realidad sobran tierras. Sí puede hablarse. Cuando las tierras más fértiles y más comunicadas están concentradas en pocas manos, cuando para usar las tierras buenas hay que pagar cánones exagerados y el campesino naturalmente no se conforma con ser enviado a las tierras marginales cuya ocupación se le ofrece a veces gratuitamente, cuando las mejores tierras tienen su explotación mal organizada por defectos de la estructura de la propie-

dad, cuando haya resabios feudales en las relaciones de producción, entonces hay un problema agrario, y ésta es la forma típica como se presentan los problemas agrarios en los países con baja población en lo general y poco desarrollo.

Los enemigos al frente que puede encontrar una reforma agraria, los vamos a clasificar, por razones de método, de la manera siguiente: el latifundismo económico; el latifundismo social; el latifundio natural; el minifundio y la fragmentación de la propiedad. Conviene hacer un análisis de cada uno de estos defectos que puede presentar una estructura agraria y en seguida hacer referencia a las formas como puede hacerse el combate de cada uno de esos defectos.

El latifundio económico es la finca grande mal explotada. La palabra latifundio etimológicamente significa sólo "finca grande". El origen latino de la palabra consiste en que se consideraba latifundio, entre los romanos, todo lo que excedía de una *huebra*, o sea lo que podía cultivar personalmente la familia campesina. Se consideraba que quien acaparaba más tierra de la que podía cultivar estaba desalojando a otros, estaba menoscabando los derechos de otros, y así la palabra latifundio adquirió desde entonces un sentido peyorativo que ha conservado hasta la actualidad. Pero, por los avances de la técnica, ya no es la forma natural, la única forma deseable de posesión de la tierra, aquella en la cual la familia tiene solamente la superficie que puede cultivar. Así como en la industria la producción se ha venido concentrando y ha desaparecido o casi desaparecido la producción individual, el artesanado, porque se han inventado máquinas y procedimientos que exigen el concurso colectivo, así en la agricultura, no en una forma tan notoria, pero sí también en la agricultura, hay una tendencia a la concentración, y el concurso de muchos y la especialización de los trabajadores, y la división del trabajo se vuelven deseables, y, dentro de nuestro régimen capitalista, eso se logra a base de la existencia de un empresario del cual dependen asalariados.

Ésta ha sido una evolución natural, que nos lleva a no conformarnos con la definición simplista del latifundio de los antiguos romanos. Los tiempos son muy diferentes. Entonces los tratadistas en economía agrícola, principalmente los tratadistas latinos, pues los sajones en general han ignorado esta clase de problemas porque en sus países no se les han presentado tan agudos, han tratado de afinar el concepto de latifundio, y han distinguido tres clases de latifundio como indiqué; el latifundio económico, el latifundio social y el latifundio natural. El latifundio económico, decía, es la finca de superficie grande, mal explotada. La finca en que concurren en forma desequilibrada los factores de producción: tierra, trabajo, capital y organización, de tal manera que la tierra es abundante, el capital es particularmente escaso, el trabajo que se aplica suele también ser escaso y la organización es deficiente. Hay una definición elegante, por concisa, que

indica que el latifundio económico es "la gran propiedad con pequeña empresa".

El defecto consiste en la falta de intensificación, en la carencia de capital, en la ociosidad o cuasi ociosidad de parte de la tierra. Entonces contra el mal latifundio económico, el remedio sería la intensificación, principalmente la aplicación de mayor capital. En el momento en que tuviéramos una explotación grande, en que los factores de la producción ya no concurren en forma desequilibrada; en el momento en que tuviéramos una explotación grande pero bien administrada, bien cultivada, el latifundio económico habría dejado de serlo, y se habría convertido en gran explotación, o gran explotación capitalista, como a veces se le llama.

Según lo anterior, los remedios en contra del latifundio económico parecen quedar fuera de las finalidades y de los procedimientos de una reforma agraria, entendida como una redistribución de la tierra. Pero si consideramos que muchas veces el mal consiste en la deficiencia de organización, es decir en la baja capacidad de los actuales propietarios para la buena explotación de esas tierras, o en que el exceso de magnitud lleva a explotaciones deficientes, convendremos en que el cambio de manos, cuando menos parcial, cuando menos de parte de esas fincas para hacerlas un poco más pequeñas, sí puede ser uno de los recursos de que se valga frente al latifundio económico una reforma agraria entendida como un movimiento de carácter económico, sin tener en cuenta que los móviles socio políticos de la reforma también impulsarán a redistribuir la tierra, aun cuando se encuentre satisfactoriamente explotada. Y esto último nos lleva de la mano al siguiente concepto de latifundio, que es complementario del primero: El latifundio social.

El latifundio social. Una gran explotación puede no tener defectos desde el punto de vista económico, debido a que está eficientemente llevada; pero puede tenerlos, y graves, desde el punto de vista social, y entonces no es latifundio económico, pero es latifundio social. Puede ser, claro, a la vez latifundio económico y latifundio social. Constriñéndonos ahora a aclarar el concepto de latifundio social, éste consistirá: en la extensión desorbitada, excesivamente grande de tierras en manos de una sola persona o de una sola firma. Ya este hecho en sí, independientemente de la calidad de la explotación de esa tierra, significa un mal, porque crea malestar entre las gentes; porque crea problemas políticos; porque ni desde el punto de vista social, ni desde el punto de vista político es conveniente admitir esos grandes dominios de una sola persona sobre porciones de territorio nacional, grandes dominios cuyo lugar histórico corresponde a la Edad Media europea; pero que en la actualidad no son satisfactorios. Otro aspecto del latifundio social consiste en el absentismo de los propietarios; el propietario no reside en la finca ni la administra directamente; la tiene en segundas manos, ya se trate de un administrador o encargado, ya se

trate de aparceros o arrendatarios; el aparcerero o el arrendatario no están tranquilos, no están contentos, porque cultivan esa tierra sin ser propia. No tienen estímulos para hacer mejoras en esa tierra y antes bien tratan de esquilmarla. El propietario absentista generalmente no cuida de su explotación, sino confía en una persona que puede buscar los medios de medrar para sí misma, y también en esta situación las cosas no marchan bien. Contra el latifundio social, con una mayor razón, la fijación de un determinado máximo y la expropiación de los excedentes de ese máximo es lo indicado. Finalmente consideran los tratadistas al latifundio natural.

El latifundio natural. No es una categoría congruente con las dos anteriores; pero es un concepto, una noción ilustrativa, que de todas maneras conviene tener en cuenta. El cultivo extensivo no se practica solamente por falta de capacidad para una buena administración, ni solamente por falta de capitales. El cultivo extensivo se practica porque los límites de la intensificación son sumamente estrechos, cuando las tierras son muy poco fértiles, cuando se está muy lejos de los mercados. El cultivo extensivo se practica porque no conviene económicamente intensificar. Así sólo las obras públicas, las comunicaciones, el establecimiento de riegos que requiere del esfuerzo del Estado porque las obras por hacer quedan fuera de las posibilidades de los particulares, solamente esas acciones son las que pueden combatir el latifundio natural.

El concepto es importante porque hay que distinguir entre latifundio económico, falta de intensidad por falta de capacidad de administración o de capitales de los propietarios, y el latifundio natural, falta de intensidad por las razones ya expresadas. Entonces sería absurdo que una reforma agraria aplicara el mismo remedio al latifundio económico que al latifundio natural.

El minifundio y la fragmentación. Finalmente, en una zona que se esté estudiando para hacer en ella una reforma agraria lo más metódica que sea posible, corrigiendo todos los defectos que ahí se encuentren, se puede hallar otro defecto. Ya no que la propiedad de la tierra esté muy concentrada, sino que la propiedad esté muy subdividida. La subdivisión de la explotación es una cosa y la subdivisión de la propiedad es otra, pero ambas tienen inconvenientes económicos muy parecidos: La subdivisión de las explotaciones estriba en una gran concentración de las propiedades, en las que están establecidos muchos arrendatarios o aparceros en pequeña escala. Ésta se combate al combatir el latifundio social. Pero la excesiva partición de la propiedad misma, el minifundismo, requiere métodos especiales. Estos métodos se han aplicado en Europa desde hace mucho tiempo con el nombre de remembración. Francia fue el primer país en que se puso este problema al frente, el de que la tierra estaba dividida en jirones tan pequeños que no podía allí realizarse una agricultura eficiente. Posteriormente otros países han combatido, al mismo tiempo

que el minifundismo, el hecho de que la propiedad de cada una de las familias no se encuentre unida en una superficie continua, sino diseminada en multitud de pedazos a veces a distancias relativamente grandes unos de otros. Se requiere en estos casos ver la forma de estimular transacciones de unos agricultores con otros, con la ayuda del crédito, y en el último de los casos proceder a una expropiación *total* para volver a trazar propiedades más racionales, colocando en ellas, claro, de preferencia a los mismos ocupantes seleccionados que estaban allí.

En estos casos el problema es sumamente delicado. En primer lugar, en el combate al minifundismo, nos sobrará gente. Si intensificamos las explotaciones, hacemos obras de riego de manera que se puedan cultivar más productos, etc., quizá logremos que no sobre; pero generalmente sobrará gente, y para no crear problemas sociales, para que esa gente no se sienta desposeída, habrá que buscarle ocupación en otra parte. Esto se puede hacer si se está operando en una región pequeña, pero en todo el ámbito del país resultaría prácticamente imposible colocarla en otras zonas o en otras ocupaciones. Por esto es que las reformas agrarias, aun cuando con frecuencia proscriben drásticamente al latifundio, son relativamente tolerantes en cuanto al combate al minifundio. Pero no debe ignorarse el problema y hacerse todos los esfuerzos por resolverlo, porque el minifundismo es un mal grave. En primer lugar está vinculado con el buen uso de las tierras. El minifundista está muy frecuentemente empleando en cultivos tierras cuya aptitud no es la de cultivos, y así está empobreciendo los recursos naturales del país; y en segundo lugar, ya lo indiqué, el minifundismo tiene serias implicaciones de carácter económico, es decir, obstrucciona gravemente el progreso de la agricultura.

Procedimiento para la corrección de los defectos

Ahora bien, señalados cuáles son los enemigos al frente en una reforma agraria, voy a describir, aunque sea brevemente, cuál sería el mecanismo más adecuado para realizar una reforma agraria. En primer lugar, ya se dijo que no debe operarse en forma diseminada en todo el ámbito del país, sino concentrando el esfuerzo por zonas económico agrícolas sucesivas. La diseminación de la acción en todo el ámbito del país hace que se pierdan los efectos, hace que se opere en una forma poco metódica, hace que no se cree en realidad un mecanismo racional para llevar a cabo la reforma, y, sobre todo, lo que es muy importante, para acompañarla con las demás acciones de política agrícola laterales que lleven a resolver, al mismo tiempo que el problema agrario, los demás aspectos del problema agrícola de la región de que se trate, en una acción coordinada de propósitos múltiples. Hay, cuando menos, que dejar encaminada la resolución de todos los aspectos agrícolas de la zona a la que llegue la reforma.

El buen resultado de la reforma agraria queda asegurado, porque en esa zona en que se llevó a cabo la repartición de la tierra se volcó un conjunto de acciones laterales de política agrícola, de tal manera que muchas veces los mismos propietarios afectados por la reforma tendrán que convenir en que salieron beneficiados y en que deben bendecir el momento en que la reforma agraria, acompañada de esa corte de acciones de promoción agrícola, llegó a la zona en que se encontraban.

Una ley general, flexible, de tal manera que después pueda planearse la reforma para cada zona económico agrícola en lo particular, es lo más aconsejable, y no una ley que establezca los mismos procedimientos en todo el conjunto del país. Claro que la ley debe tener normas generales de política, ideas generales, sí, aplicables a todo el ámbito del territorio, postulados guías que sí deben ser generales para todo el país. Pero el procedimiento mismo, las cuantificaciones, en fin, lo que en concreto haya de hacerse en cada una de las regiones económicas, no debe estar en la ley; sino en una ley reglamentaria o decreto que se expida en relación con esa región económico agrícola. A este punto ya se hizo referencia atrás. Lo que quiero indicar es que en una determinada región hay que observar el catastro, y también observar, mediante estudio, las condiciones en que se desarrolla la agricultura en esa región, y de ahí deducir un programa agrario, específico para la región, que de una buena vez resuelva todos los aspectos del problema que allí se presenta, y que acompañe la reforma agraria con las demás acciones laterales, o cuando menos con las acciones laterales que ahí sean urgentes de atender.

De lo anterior se desprende que otra de las características del mecanismo que se propone es la combinación estrecha de la reforma agraria con las otras acciones de la política agrícola, y nunca considerar a la reforma agraria en sí misma como una acción aislada, según ya se había señalado.

Ahora bien, en relación con la manera de redistribuir la tierra, si se encuentra que la tierra en la región está demasiado concentrada, se estará en el caso de combatir el latifundio social y el latifundio económico, en la forma que quedó expresada. Esto se logra fijando máximos permisibles y expropiando los excedentes de las fincas. Los máximos permisibles no deben ser rígidos, ni siquiera dentro de la región de que se trate, sino estar condicionados a diversas circunstancias, y una de las principales es el buen o mal cultivo. Se trata de un tipo de reforma agraria punitiva; se trata de penar sobre todo el latifundio económico, es decir el mal cultivo, el mal uso de la tierra, y naturalmente debe salir penado en mayor grado quien esté en esa condición también en grado mayor. Se requiere establecer un medio para medir en cada finca el grado de latifundismo económico. Determinadas las clases económicas de tierra, porque dentro de la zona hay que hacer una subdivisión de la tierra en clases económicas, que con-

tiene una finca grande, de acuerdo con los estudios que se llevan a cabo previos a la reforma agraria y que no son muy complicados si se tiene método para los mismos, habrá que determinar cuál es la capacidad de absorción de capitales y de mano de obra por hectárea de cada una de las clases económicas de tierra. Si lo que tiene esa finca está por encima del 75 % de la capacidad de absorción, la finca será del cultivo intensivo, así se puede llamar. Si lo que tiene está entre el 50 y el 75 %, se le llamará de cultivo moderadamente intensivo. Si está entre el 25 y el 50 % se le llamará de cultivo extensivo, y con menos del 25 %, la tierra de esa finca se imputará ociosa.

Al mal cultivo, a la ociosidad, deben dirigirse los tiros más certeros de una reforma agraria, de tal manera que inclusive en el momento de las indemnizaciones, esa tierra puede expropiarse sin pago, ya sea porque exista en la legislación el principio de que la tierra pertenece originalmente a la nación, como en el caso de México, y que la nación la concede a los particulares para que la cultiven y el no cumplimiento de esa obligación lleva a su reversión al Estado, o ya sea que exista el principio, como en Ecuador, de la función social, que es más o menos equivalente, de acuerdo con el cual la propiedad privada de la tierra sólo se justifica si cumple con una función social. A medida que se pasa de la ociosidad al buen cultivo el máximo permisible irá aumentando, hasta ser muy generoso cuando se está en la intensidad de 75 a 100 %; pero, aun para las fincas bien explotadas habrá que determinar un máximo, así sea éste generoso, para combatir los excesos de la concentración, una de las formas, ya indiqué, del latifundio social. Las otras formas de latifundio social implicarán rebajas del máximo permisible fijado en función del grado de latifundismo económico. Por lo que respecta al tratamiento de los minifundios, ya me adelanté a explicar el tratamiento.

Las tierras expropiadas, junto con las tierras del patrimonio privado del Estado, junto con las tierras baldías que pertenecen a la nación que se encuentren en la región de que se trata, son las tierras disponibles para adjudicaciones.

Transacción entre finalidades económicas y político sociales

Dadas las dos fases, los dos aspectos de la reforma que se señalaron, al hacer una reforma agraria tiene que haber una transacción entre las finalidades político sociales, que no pueden ignorarse, y la finalidad de desarrollo económico, que menos todavía puede dejarse de lado. Lo importante aquí es que las finalidades político sociales no oscurezcan a las finalidades económicas. Lo importante es no guiarse exclusivamente por las finalidades político sociales.

La unidad familiar

La indicada transacción se manifiesta principalmente en la postulación de la unidad familiar de explotación como base de las adjudicaciones de la reforma; no como algo que hay que generalizar, pero sí como la unidad más satisfactoria para el proceso de adjudicar las tierras que queden disponibles, como resultado de la reforma, para los efectos de la redistribución.

¿Por qué he dicho que la unidad familiar es la mejor representativa de esa transacción entre lo económico y lo político social, transacción que tiene que caracterizar a las reformas agrarias? Porque la transacción consiste en que la unidad agrícola familiar es, sin duda, ideal desde el punto de vista social, pero no hay bases suficientes para postularla como ideal desde el punto de vista económico. Un estudio de administración agrícola que se hiciera en una determinada región, con mucha frecuencia indicaría que las explotaciones óptimas económicas, las que tienen mejores índices de productividad, no son precisamente, en estos países subdesarrollados las explotaciones de magnitud familiar, sino explotaciones mayores.

En realidad, el concepto teórico de óptimo económico se extiende desde cierta magnitud, generalmente mayor que la familiar, hasta magnitudes mucho mayores. Desde cierta magnitud en que ya pueden aprovecharse fácilmente todas las ventajas de la técnica agrícola, por la capacidad de absorción de capitales y por la categoría cultural del empresario, hasta magnitudes mucho mayores, a partir de las cuales la extensión de la finca y las dificultades consiguientes de buena administración empiezan a operar como factor limitante. Entonces el concepto de óptimo económico, desde el punto de vista teórico, se vuelve sumamente amplio; pero desde el punto de vista empírico puede determinarse en una cierta región, a base de una encuesta de administración agrícola (o economía de la producción como también se le llama) y, estratificando con magnitudes, encontrar aquella en que los índices de productividad sean más satisfactorios. Entonces, tanto desde el punto de vista teórico como desde el punto de vista empírico, se encontrará comúnmente la situación de que no podemos apoyar la afirmación, cuando menos en estos países, y ni siquiera en los países desarrollados, diría yo hasta donde llegan mis conocimientos, de que la magnitud familiar sea la óptima económica.

Por eso dije que la magnitud familiar, bandera casi de las reformas agrarias, representa una transacción entre los dos aspectos que tienen las reformas agrarias. Dicha transacción, en una reforma agraria bien planeada, se debe reflejar de la siguiente manera:

a) No postular como general la magnitud familiar. No vamos a perseguir que toda la agricultura del país se realice a base de magnitudes familiares; no vamos a perseguir una estructura agraria ideal ni homogénea en

ningún respecto; sino la corrección de los defectos que presente la estructura agraria prevaleciente. Vamos a tomar como base de las adjudicaciones la magnitud familiar; pero no a propender que toda la agricultura del país se convierta a unidades familiares.

b) No petrificar la magnitud familiar que resulte como producto de la reforma agraria; sino permitir su posterior concentración, la cual operará a manera de una selección espontánea entre los adjudicatarios de la reforma. Dicho de otra manera, no crear como producto de la reforma patrimonios familiares inalienables. El patrimonio inalienable encierra al pequeño agricultor dentro de la parcela que se le concedió; le ata a ella con vínculos excesivamente rígidos, lo cual impide la flexibilidad del sistema de tenencia y la movilidad de la población que deben acompañar al desarrollo económico; impide las adaptaciones del sistema de tenencia a los requerimientos de la técnica agrícola en constante progreso.

c) Incluir entre los enemigos por combatir a las explotaciones inferiores a la familiar, es decir a los minifundios.

d) Calcular la magnitud familiar de explotación con amplitud. Indudablemente, desde el punto de vista económico, los inconvenientes de las magnitudes inferiores a la familiar son mucho más graves que los que pueden tener las magnitudes que van desde la familiar hasta la óptima económica. Entonces, con el objeto de rehuir en lo posible los inconvenientes del minifundio; con el objeto de no —como ya dije— caer en el minifundio combatiendo el latifundio y crear un problema agrario de distintas características que el que se resolvió en un proceso racional de reforma agraria, debemos tratar de calcular la magnitud familiar, base de las adjudicaciones, con amplitud.

Se considera generalmente como magnitud familiar, aquella capaz de dar al agricultor y a su familia un ingreso satisfactorio. Esta definición no es, a mi juicio personal, aceptable. En primer lugar porque nunca nos pondremos de acuerdo en lo que es un ingreso satisfactorio. Éste es un concepto sumamente elástico. En segundo lugar, porque la agricultura tiene como característica que el ingreso de los agricultores va disminuyendo a medida que disminuye la fertilidad de las tierras que están en cultivo, y sobre todo, a medida que aumenta la distancia a los mercados. Esta observación, tan vieja como la economía clásica, servía de base a David Ricardo para elaborar su teoría de la renta diferencial. Y todavía hay más argumentos en contra de la definición de la empresa familiar o unidad familiar en función del ingreso. Vamos a suponer una finca que alcanza a ser cultivada por la familia campesina, desarrollando todo su esfuerzo, y aun ayudándose, en las épocas de mayor actividad agrícola, de jornaleros temporales; y que esta finca no proporciona a dicha familia un ingreso satisfactorio, de acuerdo con la medida de éste en que al final de cuentas hayamos convenido. De nada nos sirvió en tal caso el con-

cepto del ingreso, porque la unidad familiar —después de dedicar a ella todo su esfuerzo la familia— no alcanza a conseguir ese ingreso satisfactorio. Seguramente estamos en tierras demasiado pobres o demasiado alejadas de los mercados, y por consiguiente en tierras cuya explotación económica, cuya explotación como negocio, es imposible. No tendría objeto crear allí unidades de tamaño familiar, y, si se crean, no serían satisfactorias desde el punto de vista económico.

En todos los países existe, por lo demás, un sector más o menos amplio de la agricultura que es económicamente submarginal. El desarrollo económico va reduciendo el tamaño de este sector; pero es difícil eliminarlo por completo; se va paulatinamente eliminando solamente a medida que se consigue el desarrollo. En ese sector de la agricultura submarginal, si se hacen cuentas, resulta que los agricultores pierden dinero; pero ellos no hacen cuentas porque no valorizan su trabajo y porque lo que persiguen de la agricultura es la mera subsistencia. Ese sector existe y no podemos eliminarlo de un día para otro.

Pongamos el caso, ahora, de una familia media campesina que puede cultivar 20 hectáreas; pero, de acuerdo con los cánones que nos establecimos, el ingreso satisfactorio lo tiene con 10. ¿Por qué hemos de fomentar la desocupación temporal? ¿Por qué hemos de establecer agricultores a medias y reducirles el ingreso que podrían obtener ocupando todo su tiempo, simplemente porque con determinada cantidad de hectáreas ya obtuvieron lo que consideramos arbitrariamente como satisfactorio?

Creo que con esto es suficiente para que desechemos por absurda la definición de la magnitud familiar a base del ingreso satisfactorio. Y ya de lo dicho puede deducirse que la base de la definición de la magnitud familiar debe ser la capacidad de cultivo de la familia. Lo que la familia media pueda cultivar en cada clase económica de tierras y en cada zona económico agrícola del país, ésa es la magnitud familiar para esa clase de tierras y para esa zona económico agrícola. ¿Cómo va a cultivar? ¿Con los métodos actuales que prevalezcan? Entonces, en el momento en que cambien los métodos le faltará tierra. Debemos ver un poco hacia el futuro y, con la idea de calcular con amplitud la magnitud familiar y no exiguamente, agregar a la definición: lo que la familia media pueda cultivar utilizando los mejores métodos; los mejores métodos no en el sentido de todos los avances de la técnica que pueden observarse en los países más desarrollados del mundo. Tardarán mucho tiempo quizás algunos de estos métodos en poder ser utilizados económicamente dentro del país; entonces debemos agregar “con los mejores métodos económicamente aconsejables”. ¿Económicamente aconsejables de momento? Pudiera suceder que una situación de opresión sobre la mano de obra, que un nivel muy bajo, a veces artificialmente bajo, de los salarios, hiciera económicamente desaconsejables aún pequeñas substituciones de mano de obra por bienes de capital.

Entonces el concepto de económicamente aconsejables de los mejores métodos debe tener cierta latitud, cierta visión hacia un futuro no muy lejano; pero sí hacia cierto futuro en que hayan desaparecido las condiciones de baratura de la mano de obra que impiden en la actualidad el uso de algunas técnicas. Podemos admitir el uso de la tracción mecánica, podemos admitir el uso de la combinada, para poner ejemplos, en el caso de los cereales y de tierras planas. Pero quizá no pongamos todavía el uso de la cosechadora de maíz; el uso de la pizcadora mecánica de algodón; el uso de la cortadora mecánica de caña de azúcar; porque la observación de los distintos países nos indica que el momento en que puedan usarse económicamente las máquinas citadas está todavía muy lejano, y no así el momento en que puedan utilizarse económicamente las otras máquinas que cité en primer lugar.

Los requerimientos de mano de obra —y seguimos completando por pedacitos la definición —varían extremadamente en el curso del año. Hay épocas de máxima actividad de la empresa agrícola. Y hay épocas en que la mano de obra se necesita en mínimas o nulas cantidades. Entonces, si quisiéramos que la familia lo hiciera todo en la empresa de magnitud familiar, tendríamos que darle una superficie demasiado pequeña y la mayor parte del año la pasaría en una ociosidad parcial. A nuestra definición debemos agregar, pues, por esta razón y porque es muy difícil a base de diversificación la estabilización de los requerimientos de mano de obra en el curso del año: “con el uso de asalariados temporales” y “sin el uso de asalariados permanentes”. Lo último ¿por qué?, porque si se usan asalariados permanentes, digamos por definición, ya no se trataría de una explotación familiar. Sin embargo, hay quien admite —en esto no hay un criterio general— el uso de asalariados permanentes, siempre que la mayor parte de las labores agrícolas sean realizadas por el agricultor y su familia. Yo desterraría este concepto, porque en el momento en que empiezan a aparecer los asalariados permanentes no se trata ya, propiamente cuando menos, de una explotación de tamaño familiar.

Integrando nuestra definición, unidad familiar es la superficie que puede cultivar la familia media campesina, con la ayuda de asalariados temporales, sin la ayuda de asalariados permanentes, y con los mejores métodos económicamente aconsejables.

La cooperativa de producción

Estaba señalando cuáles son los resultados a los cuales nos lleva el hecho de señalar la magnitud familiar como la unidad ideal para las adjudicaciones agrarias. Ese señalamiento —dije— representa una transacción; y la transacción se manifiesta en la política agraria de distintas maneras, como lo he señalado. Otra manifestación sería dejar un lugar en

las adjudicaciones, al lado de la magnitud familiar de explotación, a las cooperativas de producción. La cooperativa de producción es teóricamente muy superior, desde todos los puntos de vista, a la unidad familiar. Hay quienes creen que la cooperativa de producción debería ser *la base* de las adjudicaciones agrarias y no la unidad familiar, porque si bien la unidad familiar tiene ventajas sociales y desventajas económicas o cuando menos algunas desventajas económicas, la cooperativa de producción reúne ventajas sociales y ventajas económicas. La ventaja social podría ser que no proletariza al campesino, lo saca de su condición de asalariado, y sin embargo, desde el punto de vista económico, permite a las explotaciones aprovechar las ventajas de la agricultura en grande escala. La ventaja social queda relativamente neutralizada por el hecho de que el campesino es casi siempre muy individualista y se siente mucho más satisfecho cuando tiene la propiedad, cuando tiene un patrimonio individual, personal, que cuando tiene un patrimonio de carácter colectivo. Por lo demás, la cooperativa de producción o tenencia en común de las tierras es una forma difícil de manejar; difícil de administrar con éxito; tiende la responsabilidad a diluirse; se necesita estar constantemente ideando y moviendo estímulos para que el agricultor no se sienta simplemente asalariado, sino que se sienta copropietario. A los anticipos que se le entreguen durante el año, como jornales, a cuenta de utilidades, tenderá a llamarlos jornales y no anticipos.

Probablemente se entronice en la cooperativa algún grupo no deseable que maneje las cosas en favor de sus intereses personales y en contra de los intereses de la mayoría a que representan. El Estado deberá estar vigilando continuamente por el éxito de la cooperativa de producción, porque de otra manera probablemente venga una tendencia hacia la disolución, creada a base de pugnas internas entre los componentes de la cooperativa. Esta vigilancia puede ser tan estrecha que convierta a la cooperativa en finca de Estado. Por estas razones, cuya historia está viva en muchos países, inclusive en los socialistas, no ha sido fácil manejar con éxito, ni allí, a estas cooperativas de producción. Lo conveniente en una sana política agraria, parece ser dejar un lugar a estas organizaciones ahí en donde la necesidad del trabajo colectivo sea palmaria por alguna razón, por ejemplo la existencia de un sistema de riego en que no va a ser posible ir regando parcela por parcela, sino que conviene regar continuamente; o el uso de la tierra para ciertos cultivos en que la mecanización lleva a la necesidad de hacer las labores con mucha más economía en conjunto y no terminar con una parcela para comenzar con la siguiente y así sucesivamente. Ahí donde exista cierta educación, cierta tendencia hacia la solidaridad social y la ayuda mutua, y, sobre todo, ahí donde exista voluntad de los campesinos para trabajar dentro de este tipo de organización, porque de ninguna manera vamos a hacer —sería contrario a la doctrina coope-

rativa y a cualquier norma humana y democrática— que trabajen forzados dentro del sistema colectivo de uso de la tierra.

Otro efecto de la transacción a que me refería, es la admisión del hecho de que, si bien para las tierras de labor en términos generales no tiene la unidad familiar mayores inconvenientes económicos, y aun para ciertos cultivos no tiene ningunos inconvenientes económicos, para ciertas tierras y para ciertas actividades agrícolas sí tiene inconvenientes importantes. Entonces debemos excluir esas tierras y esas actividades agrícolas de la participación en magnitudes familiares por una parte, y al mismo tiempo, al afectar las fincas grandes existentes debemos señalar máximos permisibles generosos a esas tierras y a esas actividades agrícolas en que la participación, la subdivisión, puede tener inconvenientes serios. Las tierras de labor destinadas a cultivos son las únicas, o casi únicas, que pueden constituir empresas familiares. Concordantemente, en la propiedad grande podemos señalar máximos más pequeños para las tierras de labor destinadas a cultivos, y quedarían fuera de este tratamiento las siguientes categorías de tierra: Desde luego las no susceptibles de uso económico y las tierras cuya aptitud sea la forestal y los pastizales y no los cultivos. La ganadería, para realizarse con éxito, requiere superficies grandes, y lo mismo las explotaciones forestales racionales. En estos casos el máximo permisible, si éste es el mecanismo por el que opta la reforma, debe ser mayor, y los excedentes de las fincas privadas, y las tierras nacionales o baldías con que se cuente para las adjudicaciones deben darse a cooperativas de producción y no a individuos, en áreas suficientemente extensas.

Las tierras de pastos y bosques

Lo anterior suscita la cuestión de los pastos comunales, un sistema de tenencia muy conocido históricamente o en el tiempo presente en muchos países. Puede haber todavía regiones, en un país subdesarrollado, que se presten para la constitución de esta clase de tenencia; pero en general se trata de una forma anticuada, ya que no funciona. La reforma agraria mexicana se hizo de una manera muy peculiar: Se resucitó una institución colonial; la tierra adjudicada pertenece no a individuos sino a los pueblos, en propiedad comunal. Se le resucitó porque se razonó de esta manera: Las haciendas se han venido ampliando y se tiene un alto grado de concentración de la tierra —esto se decía antes de la reforma agraria—, porque las tierras comunales de los pueblos han sido usurpadas por las haciendas. Los pueblos en la actualidad están ahogados, rodeados por los límites de las haciendas circundantes, sin que puedan tener las facilidades de tierras de que anteriormente gozaran. Hay que reivindicar esas tierras para sus legítimos propietarios, que son los pueblos. Posteriormente se encontraron dificultades para hacer la reivindicación, porque los títulos

no existían, porque se había perdido o eran ininteligibles aún para los mejores paleógrafos, y entonces se dijo “dotar de tierras a los pueblos”; pero el origen fue la restitución de tierras que les habían sido usurpadas.

Así se resucitó la institución colonial de que los pueblos son los propietarios de las tierras. En la colonia los pueblos tenían tierras de labor llamadas de común repartimiento, tierras para atender a los servicios públicos, que administraban los ayuntamientos y que se llamaban “los propios”, y tierras de pastos y de montes, que se llamaban “el ejido” (después de la reforma se llamó ejido al conjunto de las tierras comunales de los pueblos, de manera que se cambió la significación original colonial del término). De la misma manera que entonces tenían los pueblos en propiedad comunal toda clase de tierras, así se les dotó de tierras de labor y de tierras de pastos y de bosques. La primera corrección que hubo que hacer en este proceso de exhumación, indudablemente muy difícil porque a la historia nunca se le puede dar vuelta para atrás como a las películas cinematográficas, fue no titular al común del pueblo, sino titular a nombre de determinadas personas, estableciendo el procedimiento de transmisión hereditaria de los derechos que tenían dentro de esa comunidad. Pero el problema a que yo me iba a referir es el de las tierras de pastos y de bosques. Con las tierras de labor pronto se adaptaron los campesinos al sistema, porque no era difícil, legal o económicamente (parcelación económica se le llama allá a la que hacen los mismos campesinos), distribuir esas tierras entre todos sus tenedores, en parcelas individuales, y cada quien ponerse a cultivar su parcela. Pero ¿y los pastos? ¿Y los montes?

Refirámonos a los pastos, que al final de cuentas los bosques constituyen algo análogo. Con los pastos, el tiempo en el cual el pueblo tenía una superficie grande a su salida, un “ejido de una legua de largo” como dice Felipe II en la Ordenanza en que estableció esta institución, el tiempo en que se tenía ahí ese terreno para un uso común indistinto, “para que los indios tengan sus ganados sin que se revuelvan de otros de españoles” según dice textualmente dicha Ordenanza, aquel tiempo en que esto funcionaba bien porque había abundancia de tierras en relación con la población y en relación con los animales por llevar a pastar, había pasado. Ahora habría necesidad de establecer una reglamentación rígida si los animales eran de propiedad individual y el pasto comunal, a fin de que cada uno pudiera pastar sólo cierto número de cabezas. Lo que sucedió fue que fracasó la dotación de tierras de pastos, pues el uso que generalmente los pueblos hicieron de ellas fue darlas en arrendamiento a los terratenientes particulares para que ampliaran sus ganaderías. Y así ha venido corriendo el tiempo, y los pastos de los ejidos los usan ahora los terratenientes no ejidatarios para pastar sus animales, y pagan una cierta cantidad, una renta o regalía, a los ejidatarios por el uso de sus tierras. ¿Para esto, para hacer una explotación indirecta, se hace una reforma agraria?

Otro paso que se dio en vista de estos resultados fue establecer las concesiones temporales de inafectabilidad ganadera. Lo cual, al final de cuentas, sin entrar en detalles, fue ampliar las inafectabilidades en el caso de la actividad ganadera, es decir declarar hasta en magnitudes sumamente amplias vedada la entrada de la reforma agraria. Es hasta ahora —para terminar el relato sobre México— que el Gobierno, sin derogar lo referente a la inafectabilidad ganadera, sino en relación a las tierras de pastos que ya poseen los ejidos, está organizando “el ejido ganadero”, es decir, propugnando que los ejidatarios reivindiquen esas tierras una vez más, aboliendo los contratos de arrendamiento, y dándoles crédito y asistencia técnica suficientes para que, en cooperativas de producción, en forma colectiva porque de otra manera no funciona, establezcan ganados propios en sus tierras propias.

Mecanismo de las adjudicaciones

Un aspecto que conviene dejar bien aclarado es la forma más conveniente de desencadenar una reforma agraria. Hay dos formas, cuya diferencia pudiera expresarse así: La primera consiste en entender la redistribución de la tierra como repartir las tierras que queden disponibles en virtud de la reforma, entre los hombres. Ésta es la forma indeseable: repartir tierra entre los hombres. La segunda consiste en repartir *hombres* entre la tierra disponible, de acuerdo con la capacidad de la absorción de trabajo humano de esa tierra que queda disponible en virtud del proceso de reforma. Es la forma más racional y deseable.

Pero lo anterior debe aclararse, porque se presta a una confusión. Se presta a pensar que se está defendiendo la idea, que no es sino un esguince a la reforma agraria, de que a la gente debe llevársela a ocupar las tierras vacantes, las tierras baldías abundantes en muchos países, y no debe tocarse la propiedad privada ya existente. Se ha pretendido recientemente presentar como ideal el postulado de “una reforma agraria sin expropiaciones”, lo que podríamos parafrasear como “una reforma agraria sin reforma agraria”. Como ya dije antes, no se trata de eso. Cuando existe en las regiones ya pobladas, ya cultivadas, ya ocupadas, un sistema de tenencia defectuoso, con tierra demasiado concentrada, con tierra demasiado diseminada en su propiedad o con fragmentación, no hay que echar la resolución del problema hacia otro lado en donde no existe, sino resolverlo donde existe, es decir corregir esos defectos donde se encuentren, atacar esos defectos de la tenencia de la tierra que están impidiendo el progreso de la agricultura. Al decir que deben distribuirse hombres entre la tierra y no tierra entre los hombres, lo que quiero indicar es que las tierras que queden disponibles, en virtud del proceso de correcciones, deben ser objeto de ocupación por individuos seleccionados (y el elemento selección es

completamente indispensable en una reforma agraria bien planeada); en la forma de colocar a esos agricultores, como dije ya, de acuerdo con la capacidad de esas tierras para absorber ocupantes.

Otra forma más clara de decir lo anterior es la siguiente: La reforma agraria debe desencadenarse como un proceso correctivo de los defectos que presente la estructura de la tenencia de la tierra, sin crear sujetos de derecho agrario. No debe desencadenarse a partir del derecho que se otorgue a ciertas personas para obtener, en virtud de la reforma, un pedazo de tierra. Las expropiaciones que haga la reforma agraria no deben ser expropiaciones a petición de sujetos de derecho agrario, sino expropiaciones de oficio, para corregir los defectos de la estructura agraria en la región de que se trate.

Este punto es importante porque existe mucha legislación que desencadena la reforma agraria a partir de la creación de sujetos de derecho agrario. Una ley venezolana principiaba diciendo: "Todo venezolano mayor de 18 años, apto para la agricultura, tiene derecho a que se le dote de un pedazo de tierra." O ese derecho iba a ser completamente ficticio, o esa ley llevaría a subdividir las tierras en forma igualitaria entre todos los individuos destinados a la agricultura, lo que es casi inconcebible y, en el supuesto de que se realizara, llevaría a un minifundismo generalizado, y no resultaría de ninguna manera constructivo, sino destructivo. Habría, si ese derecho se ejerciera hasta su fin último, realmente una involución económica en el país, en vez de estarse favoreciendo una evolución. La ley mexicana no habla de individuos, de todo ciudadano mayor de 18 años como la ley venezolana; pero también desencadenó la reforma a partir de la creación de sujetos de derecho agrario. El sujeto en ese caso fue el poblado. Todo poblado que no tenga más de 10 mil habitantes, que no sea capital de Estado, etc., etc., y en que puedan censarse veinte o más individuos sin tierra dedicados a la agricultura, tiene derecho a pedir la dotación de tierras, y las tierras se le han de dar en propiedad comunal a ese poblado si existen fincas afectables, es decir mayores del máximo permisible, en un radio de siete kilómetros alrededor del poblado. El resultado fue que las fincas afectables en un radio de siete kilómetros alrededor del poblado eran generalmente cinco, o diez, o veinte; un número grande. En cada finca el propietario se reservaba la parte que él escogía, y lo demás quedaba como afectable, y el ejido se concedía al pueblo tomando un pedazo de una finca, otro pedazo de otra finca y así sucesivamente. La tierra adjudicada al poblado quedaba diseminada en fracciones dispersas. Esto es incidental; pero ilustra los inconvenientes de crear sujetos de derecho agrario y operar a base de peticiones de esos sujetos, las cuales se van presentando en todo el ámbito del país, unas allá y otras acá, y se van atendiendo de acuerdo con el turno en que se presentaron y las posibilidades del instituto agrario para ir las satisfaciendo.

Buena disposición para hacer la reforma

He encontrado en este país algo muy notable, y que hace que puedan hacerse augurios muy promisorios: una disposición general o casi general para hacer una reforma agraria. Ésta es realmente una circunstancia feliz. Ahora solamente debe recomendarse cuidado para no caer en una reforma agraria mal diseñada. Creo que en mis pláticas he distinguido, de manera clara, cuáles son las características de una reforma agraria mal diseñada y cuáles son las de una reforma agraria bien diseñada. He indicado también que una reforma agraria bien diseñada no debe ignorar los aspectos político sociales, sino que debe transar con ellos. Si se hace en el Ecuador una reforma agraria de este tipo, metódica, bien pensada, pacífica, sin violencias, con una visión integral del problema agrario y agrícola esto significará la apertura de un amplio portón hacia el porvenir.