

CENTRO  
INTERAMERICANO  
DE  
DESARROLLO  
RURAL Y  
REFORMA  
AGRARIA

MATERIAL DIDACTICO  
No. 168



EL TRASFONDO POLITICO DE LAS REFORMAS  
AGRARIAS EN AMERICA LATINA\*

(Un marco tentativo de análisis)

Por: Solon Barraclough y  
Plinio Sampaio

\*Texto preliminar sujeto a revisión,  
preparado para la Conferencia del  
Pacífico, Chile, 1970.



Bogotá, Colombia 6 de Marzo al 14 de Abril de 1972  
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA  
Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica

"El Proyecto 206, Capacitación y Estudios sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, es una actividad de programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publicación puede dirigirse al Apertor Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

## I. Los Modelos de Reforma Agraria

- A. Objetivos y medidas de implementación de la reforma agraria.
- B. El método de análisis.
- C. Los tres modelos
  - 1. El modelo Liberal
  - 2. El modelo populista
  - 3. El modelo estructural

## II. La orientación de algunas medidas específicas de reforma agraria.

- A. Políticas de tenencia
  - 1. Adquisición de tierras y nuevas formas de tenencia
  - 2. Indemnizaciones
- B. Organización del campesinado
- C. Medidas que afectan las relaciones entre los beneficiarios de la reforma y el resto de la economía, Crédito, Comercialización, Precios y Tributación.
- D. Medidas que afectan al empleo, la distribución del ingreso y la tecnología.
- E. Educación rural y capacitación del campesinado
- F. Administración rural

## III. Orientaciones predominantes de las reformas agrarias en América Latina .

# EL TRANSFONDO POLITICO DE LAS REFORMAS AGRARIAS

## EN AMERICA LATINA

Solon Barraclough  
Plinio Sampaio

### I. Los Modelos de Reforma Agraria

#### A.- Objetivos y medidas de implementación de la reforma agraria.

La reforma agraria puede ser visualizada como un proceso político que transfiere el control sobre la tierra de los grupos terratenientes tradicionales, a los campesinos, o sea a los pequeños agricultores y trabajadores sin tierra que constituyen la inmensa mayoría de la población rural en América Latina.

Esto significa transferir poder político, riquezas, ingreso y prestigio a los campesinos. Las consecuencias políticas de la reforma agraria están implícitas, por lo tanto, en su propia definición 1/.

Lo que cabe determinar es la extensión que las reformas han tenido en la realidad.

En la práctica, sin embargo, el proceso comúnmente aceptado como de reforma agraria en América Latina, consiste en una serie de medidas o políticas específicas. Estas incluyen principalmente la adquisición de tierras por medio de expropiación, compra o confiscación, las medidas de redistribución de ingresos y oportunidades de empleo, la asignación de tierras a los beneficiarios según nuevos sistemas de tenencia programas de capacitación de los beneficiarios, la organización de los campesinos en sindicatos, cooperativas y otros tipos de asociaciones, la introducción de nueva tecnología agrícola y las políticas que afectan al crédito y a la comercialización y determinan, en consecuencia, muchas de las relaciones de los beneficiarios con el resto de la economía.

La observación de la legislación de reforma agraria en países con procesos tan radicalmente distintos como México, Cuba, Chile, Colombia y Brasil, comprueba la presencia de este mismo conjunto de medidas.

Para el análisis de los procesos de reforma agraria es necesario tener presente tres elementos:

Una combinación de medidas de carácter similar puede conducir a consecuencias bastante diversas.

---

1/ Ver S. Barraclough. "Lo que implica una Reforma Agraria" y "Algunos Comentarios sobre Tenencia de la Tierra y Desarrollo" en Notas sobre tenencia de la tierra, ICIRA, Santiago, 1.968. y CIDA, Relaciones entre la Tenencia de la Tierra y el Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú; Washington D.C. 1.966, y también Informe Regional (apéndices), Washington D.C., 1970.

-Las medidas específicas pueden variar substancialmente en cada programa de reforma agraria tanto en su contenido como en su aplicación;

-Medidas que forman parte de un mismo programa pueden tener objetivos distintos y hasta contradictorios. Asimismo las situaciones pueden ser tan diferentes que las mismas políticas produzcan resultados opuestos.

Por ejemplo, la adquisición de tierras puede ser prácticamente confiscatoria, como ocurrió en México, Bolivia y Cuba o ser comprada a precios lucrativos como en Venezuela; puede ser casi total, como en Cuba o altamente selectiva como en Colombia. La tierra distribuida en pequeñas parcelas de propiedad individual, como en la República Dominicana, en cooperativas, como en Chile o en haciendas estatales como en Cuba. Las organizaciones de campesinos pueden representar las aspiraciones e intereses de sus miembros o estar bajo el control de otros grupos.

Casi todos los países de América Latina realizan actualmente programas de reforma agraria que abarcan este mismo conjunto de políticas. La orientación global de estos programas no es, sin embargo, de ningún modo similar. Ellos son el resultado de compromisos entre intereses de grupos y entre ideologías que operan dentro del contexto de las condiciones históricas peculiares de cada país.

En la mayor parte de los casos, grupos con objetivos e intereses muy distintos comparten el poder en grado variable, en el sistema político de cada país. Solamente en unos pocos, como en Cuba, un grupo social con una ideología relativamente homogénea, tiene bastante poder político como para implementar un programa coherente.

En estas circunstancias el problema de evaluar las consecuencias políticas de la reforma agraria no es nada sencillo, en virtud de los elementos conflictivos que presenta cada programa. Determinar cuales son los elementos dominantes y qué impacto tendrán es algo que solo puede llevarse a cabo en el futuro, cuando sea posible realizar un adecuado análisis histórico. Sin embargo, parece posible determinar, mientras tanto, las tendencias que aparecen como dominantes en programas específicos.

#### B.-El método de análisis.

Una manera de realizar ese estudio sería por medio de una apreciación de la influencia de los programas de reforma agraria sobre los sistemas políticos como así mismo del poder relativo de los distintos grupos políticos y del contenido ideológico de los movimientos en los diversos países. Esto requeriría investigaciones largas y profundas, además de un conocimiento detallado acerca de las Instituciones y de la historia de cada país. En el mejor caso, tal estudio resultaría un instructivo relato periodístico de las políticas agrarias de América Latina. De cualquier modo por útil que pueda ser una revisión tan amplia como ésta, su realización sobrepasa los propósitos y la capacidad de los autores.

Un segundo camino consistiría en intentar un análisis histórico de los cambios estructurales, sociales y políticos en países que realizaron experiencias de reforma agraria, con el objetivo de determinar

en que medida ellas pueden considerarse de algún modo causa de las transformaciones estructurales ocurridas. Las dificultades metodológicas de tal estudio serían inmensas. Una dificultad aún más sería lo constituye el hecho de que en América Latina solamente México - presenta un proceso de reforma agraria con más de dos décadas de historia. Habría que ser muy ingenuo o excepcionalmente perspicaz para hablar de consecuencias políticas, cuando la expansión de la reforma agraria en América Latina está apenas empezando. Sería como intentar en pleno siglo XVI un análisis de las consecuencias del recién implantado sistema de las "enclousures" en Inglaterra.

Frente a estas dificultades se optó por una tercera alternativa mucho más sencilla.

Los programas de reforma agraria en América Latina han sido estudiados en muchos artículos y publicaciones durante los últimos años 1/ Varios analistas han sugerido tipologías para facilitar la comparación de estas reformas agrarias. 2/

Basándose en la información acumulada en estos estudios se formularon tres modelos o tipos ideales de reforma que parecen abarcar las recientes experiencias realizadas en la región.

Los modelos no pasan de descripciones sintéticas de las tres concepciones de reforma más en boga en América Latina, de acuerdo con los planteamientos y acciones realizadas por sus propios patrocinadores. Se procura poner en claro los supuestos básicos de orden económico, político y social que fundamentan cada modelo. A partir de ellos, se deducen las características que las medidas específicas de reforma deberían tener en cada modelo, si fueran consistentes con los supuestos básicos respectivos.

La comparación de las medidas preconizadas por cada modelo con la realidad de los programas agrarios en distintos países, permitiría entonces, distinguir la tendencia dominante en cada uno de ellos y también las contradicciones internas que presentan.

1/ Ver por ejemplo, CIDA, op cit; U.N. Progress in Land Reform and Report of the World Land Reform Conference, 1966. UN, New York, 1968.

2/ García, Antonio., Dinámica de las reformas agrarias en América Latina ICIRA, Santiago, 1967.

Gunder Frank, Andrés., Tipos de reformas agrarias.

"Reformas Agrarias en América Latina" Procesos y perspectivas.

Oscar Delgado, México, FCE., 1965.

Barracough, Solon., Agrarian Reform in Latin América; Actual Situation .- and problems. Land Settlement and cooperatives; No. 2,

FAO 1969.

Este conocimiento sería muy valioso para evaluar probables consecuencias políticas de los procesos de reforma actualmente en curso.

La propia descripción de la metodología empleada demuestra claramente que tanto los modelos como las comparaciones con los programas de reforma agraria son absolutamente preliminares y tentativos. No pasan en realidad de hipótesis que se espera puedan sugerir fructíferos métodos de análisis.

La presentación de los modelos es rigurosamente descriptiva. No se emiten juicios de valor. No quiere decir esto que los autores dejen de tener una posición frente a cada uno de ellos sino que es otro el objetivo del análisis. No se trata aquí de defender un punto de vista, pero sí de aclarar las distintas posiciones políticas que inspiran los procesos de reforma agraria en curso y que son tantas veces difíciles de discernir, en virtud de la multiplicidad de medidas y de aspectos que ellos abarcan.

Esta aclaración puede facilitar, como se ha señalado, la evaluación de las probables consecuencias políticas de los diferentes procesos. Tiene además, otra orientación práctica muy importante. Puede ayudar a los programadores a poner mayor atención sobre las exigencias de compatibilidad de las diversas medidas que integran un programa.

Para el diseño de los modelos se han elegido solamente algunas de las medidas de reforma agraria; política de tenencia de la tierra, medidas que afectan las relaciones entre los beneficiarios de la reforma agraria y el resto de la economía, medida que afectan la distribución de los ingresos, el empleo y la tecnología, capacitación, organización del campesinado y organización de la administración pública.

La reforma agraria supone muchas otras medidas, como asimismo, las escogidas pueden clasificarse de modo diferente. Sin embargo, se prefirió trabajar con menos variables y a un nivel más general, para no alargar demasiado la descripción y porque pareció que la muestra escogida sería suficiente como para permitir una visión clara y completa de cada una de las tres concepciones.

No solamente el carácter de las medidas específicas de la reforma es lo que caracteriza un modelo. Es indispensable que ellas sean aplicadas con cierta intensidad.

Solo puede admitirse que en una determinada experiencia concreta de reforma se ha aplicado un determinado modelo, o elementos de un modelo cuando el proceso adquiere cierta magnitud.

La magnitud puede alterar la propia calidad de los efectos de un proceso de reforma agraria. Una reforma agraria destinada a eliminar rasgos precapitalistas en la agricultura Brasileña, peruana o ecuatoriana, por ejemplo, y que fuera ejecutada de una manera masiva y rápida, produciría ciertamente efectos revolucionarios en el proceso político y social de estos países. En el otro extremo, una reforma con las mismas características, pero aplicada de un modo lento y tímido no provoca en el hecho ningún efecto, convirtiéndose en una mera retórica, al margen del proceso real de evolución en el campo. Tal es el caso por ejemplo de Brasil. Este país pasa actualmente por aceleradas transformaciones -

en el campo. Sin embargo, no sería posible referirlas a una política de reforma agraria coherentemente aplicada, debido a que las alteraciones se producen por el efecto indirecto de políticas financieras y coyunturas económicas desligadas de la acción estatal en el campo.

Solo algunas reformas agrarias han logrado, en América Latina, una magnitud suficiente para ser consideradas como efectivas. Son las de México, Bolivia, Chile, Guatemala 1/, Puerto Rico, Venezuela y la que recién comienza en el Perú. Las demás pueden considerarse marginales. Se dará atención preferente a las primeras en el texto.

### C.-Los modelos de Reforma Agraria en América Latina.

Pueden distinguirse los grandes tipos de soluciones para el problema agrario en América Latina:

-Las soluciones que implican un acceso efectivo del campesinado a la estructura del poder político;

-Las soluciones que contemplan cierta participación campesina y - ciertas alteraciones en la propia estructura de poder, pero que no representan una integración efectiva del campesinado en ella. Las alteraciones en el poder afectan la posición relativa de los grupos anteriormente integrados (por ejemplo, los terratenientes ceden la hegemonía a la burguesía industrial), pero no significan un nuevo tipo de sistema de poder en que los campesinos tienen parte relevante.

Es común emplear la expresión de reforma agraria indistintamente para las políticas que afectan el sistema de tenencia, en ambos tipos de solución.

Para ser coherente con la definición de reforma agraria, en términos de cambio en la estructura de poder, solo aquellas que se conformasen con el primer tipo de solución podrían ser consideradas como tales. Sin embargo, es corriente dar el nombre de reforma agraria a todas las políticas de alteración de los sistemas de tenencia. Por esta razón, al formular modelos de interpretación no parece haber inconveniente en abarcar esas experiencias, debido a que de este modo será más fácil aclarar las distinciones entre los dos tipos de soluciones.

De estos dos tipos básicos de respuesta al problema agrario Latinoamericano, fluyen tres modelos distintos de reforma agraria.

No es nada fácil encontrar una denominación adecuada para cada uno de los modelos. Todos los términos susceptibles de ser empleados cubren ciertos aspectos y dejan otros afuera o se aplican también, - aunque por otras razones, a situaciones distintas.

No pareció productivo para los objetivos del análisis entrar por el camino, un tanto preciosista, de la búsqueda de una denominación rigurosamente apropiada. Se ha preferido nombres sujetos actualmente a la

1/Se refiere a la que empezó Jacobo Arbenz y que fué bruscamente estancada cuando éste perdió el poder.

crítica de los autores más modernos de ciencias sociales, pero que parecen suficientemente claros para hacer ver a los lectores el contenido de cada modelo.

Términos como capitalismo, liberalismo, populismo y socialismo son actualmente objeto de rigurosas precisiones, por entenderse que su formulación genérica no expresa más que la especificidad de las situaciones existentes en la realidad actual.

Esto parece ser absolutamente correcto y aún indispensable, frente a situaciones de países europeos o de los Estados Unidos. Sin embargo, en los países subdesarrollados de América Latina tales expresiones son cargadas de contenido y expresan bastante bien las principales tendencias de los grupos humanos del continente.

Se han denominado los modelos, por lo tanto, de la siguiente manera:

- Modelo capitalista liberal
- Modelo capitalista populista
- Modelo estructural

Quando se habla de modelo capitalista liberal se tiene en mente a la versión del capitalismo tal como se ha dado históricamente en Latinoamérica, en el contexto de sociedades dependientes, de economías exportadoras y subdesarrolladas, marcadas por una tradición colonial y esclavista. Se refiere, por lo tanto, al programa agrario que forma parte de un amplio proyecto político, patrocinado por nuevos grupos de empresarios privados nacionales y extranjeros, que operan según categorías de racionalidad política y económica vinculadas a algunas de las formas de capitalismo.

Por modelo capitalista populista, se debe entender el tipo de reforma contemplado en programa agrario de partidos, movimientos, líderes políticos, que se sustentan en un pacto de poder más amplio que el antiguo régimen oligárquico y que admite en consecuencia cierta participación de clases medias y de masas populares urbanas y rurales.

El modelo estructural caracteriza un tipo de reforma agraria claramente orientado hacia el rompimiento global y radical del orden vigente en una sociedad, y a la formación de un nuevo tipo de sistema económico y de sistema político social en el que, el campesinado como categoría social definida, pasa a tener una participación efectiva en el poder.

La expresión estructural, en verdad, no es rigurosamente adecuada, porque tanto la reforma agraria liberal como la populista suponen alteraciones estructurales que afectan la economía y el sistema institucional. Sin embargo, tales alteraciones no representan un cambio total en el sistema económico, ni significan la participación efectiva del campesinado en el sistema de poder. De este modo las modificaciones que se producen constituyen meras alteraciones en la posición de sectores y grupos ya integrados históricamente en el sistema. No significan su apertura hacia el ingreso de una nueva categoría social.

Esta diferencia tan importante parece justificar el empleo del adjetivo estructural solamente para este modelo de reforma.

Se podría quizás denominarlo de socialista. La denominación tendría la ventaja de aclarar más el contenido de la alteración estructural y aumentar más directamente el sentido que toman los movimientos de reforma que llegan a romper las estructuras de dominación de los campesinos.

El caso de Cuba podría ser invocado aquí.

Sin embargo, si la expresión capitalismo para tener significado necesita ser cuidadosamente precisada, esta precisión se exige con mayor rigor respecto al socialismo.

Habría que definir el tipo de socialismo y sólo esto distraería el análisis de su fin principal. Por otra parte, parece difícil calificar de socialista el extraordinario repunte del proceso de reforma agraria ocurrido en México, por ejemplo, en el período de Lazaro Cardenas. No se puede negar que hubo entonces una transformación importante en el sistema de poder, un avance sustancial del campesinado como fuerza política. Empero, no parece adecuado decir que se trataba de un gobierno socialista u orientado hacia el socialismo.

Por todas estas dificultades se prefirió denominar estructural sin precisar la orientación ideológica de la alteración.

Sin embargo, conviene tener presente que, indudablemente, las corrientes políticas y sociales que preconizan en los días actuales el modelo de reforma agraria estructural, la inscriben decididamente en el contexto de programas de transformación social y políticas de cuño marcadamente socialista, en algunas de las distintas modalidades que pueden originarse en esa matriz.

### 1. El modelo liberal

La reforma agraria liberal tiene por finalidad básica completar el proceso de implantación del capitalismo, como sistema económico y régimen político social en América Latina.

Las transformaciones capitalistas están siendo obstaculizadas actualmente, entre otros factores, por la persistencia de rasgos coloniales, esclavistas y casi feudales en el campo.

Es necesario eliminar el latifundio y el minifundio improductivo, los patrones señoriales de consumo, las formas no monetarias de comercio, las relaciones patriarcales entre terratenientes y campesinos, para abrir paso definitivamente a una economía sana, competitiva y eficiente y a un régimen político social estable.

Si se tiene en cuenta que las formas y patrones de conducta señalados, corresponden a situaciones de poder configuradas a lo largo de siglos, es fácil verificar que las transformaciones propuestas suponen un cambio político y social bastante significativo.

Como primera condición, los terratenientes latifundistas tienen que ceder su lugar en el sistema de poder a los nuevos grupos de empresarios modernos, tanto urbanos como rurales.

La solución del problema agrario, en el modelo liberal, refleja, como no podría dejar de ser, esa problemática del poder, y los valores e intereses de los grupos de empresarios modernos. Por esta razón ella descansa en la eficiencia económica. Sólo una mayor eficiencia de las empresas y del sistema económico global puede proporcionar bases sólidas para medidas de carácter social y político destinadas y conflictos cuya gravedad nadie desconoce ni minimiza.

Para captar el alcance exacto que la búsqueda de eficiencia económica tiene en el modelo liberal, es indispensable analizarla en el contexto del desempleo rural.

Es un hecho incontrovertible que, en casi todos los países, no existen condiciones para asegurar empleo y niveles elevados y crecientes de ingreso a todo el campesinado. Factores tales como la relación hombre tierra, las condiciones del mercado y de la tecnología, entre otros, impiden que se pueda ofrecer trabajo productivo para todos. Un cierto índice de desempleo abierto o disfrazado constituye por lo tanto, una característica estructural de la agricultura en casi todos los países del continente.

Frente a esa realidad, el pensamiento liberal plantea lo siguiente: los excedentes de población no pueden ser absorbidos sino a través de un funcionamiento más perfecto del sistema capitalista. Si se logra conformar una agricultura moderna y un sector industrial dinámico, que operen en un mercado sano y ágil, los excedentes de población serán automáticamente y naturalmente absorbidos dentro de un período relativamente corto en el curso del propio proceso de expansión de la economía.

Cualquier otro tipo de solución es artificial y está destinado al fracaso, por falta de soporte económico adecuado.

La exigencia de eficacia económica impide que la absorción de excedentes sea realizada de un golpe. Las capas de campesinos más aptas para asumir la función empresarial deberían recibir, en forma prioritaria, facilidades de adquisición de parcelas de tierras. Esto representaría, como es fácil ver, la creación o ampliación de una clase media rural, destinada a desempeñar una función de equilibrio social y político en el campo, por ubicarse entre la categoría de los empresarios modernos y la gran masa de asalariados.

El sector de empresarios modernos aseguraría empleo estable y productivo a un cierto contingente de la población rural.

Con el aumento de la productividad y de la eficiencia económica tanto de las empresas como del sistema, este sector asalariado podría expandirse progresivamente y lograr, por el juego espontáneo de las leyes que rigen el mercado de trabajo, crecientes niveles de ingreso.

El dinamismo del sector urbano Industrial y de servicios absoberaría un tercer contingente de la población rural.

Está implícito en el modelo, que la población restante tendría que esperar, en el campo o en las ciudades, como un "ejército de reserva". Cuanto más rápido sea el desarrollo del sector dinámico, mayor será la velocidad de la incorporación y menor el costo social del desarrollo. Cualquier intento de acortar este lapso más allá de las posibilidades objetivas de la economía, solo puede distorsionar el sistema económico social y hacer inviable, por largo tiempo, una solución efectiva del problema de la miseria.

A partir de este planteamiento básico, se dibujan las líneas de solución al problema agrario. Se trata de remover obstáculos que están actualmente imposibilitando el logro de mayores niveles de eficiencia económica, tanto al nivel de las empresas como del sistema de economía agrícola en su conjunto.

Estos obstáculos son de distintos órdenes.

En un primer grupo podrían agruparse la falta de asistencia técnica, de apoyo crediticio, de instalaciones de comercialización, de infraestructura agropecuaria, de adecuadas políticas de precios y la persistencia de prácticas comerciales anacrónicas y monopolísticas que falsean el sistema de libre competencia.

Ellos perjudican principalmente al empresario moderno. Deben, en consecuencia, ser eliminados prioritariamente.

Los programas estatales de fomento de la producción y la acción normativa y fiscalizadora de los organismos públicos constituyen, en consecuencia, el eje de la intervención del estado en el campo.

Pero existe otro tipo de obstáculos que afectan a la eficiencia económica: la ignorancia del campesino, los elevados índices de analfabetismo en el campo, la falta de conocimientos técnicos, la escasez de cuadros de nivel medio.

Ellos dificultan enormemente la rápida penetración de las modernas técnicas del cultivo en el campo. Deben, por lo tanto ser objeto de vigorosa acción estatal y privada. Por esta razón el modelo liberal pone bastante énfasis en los programas de educación, capacitación y perfeccionamiento de la mano de obra agrícola, orientándolos hacia el aumento de la producción y de la productividad.

Existen finalmente los obstáculos relacionados con el sistema de tenencia de la tierra. Algunos empresarios detentan inmensas cantidades de tierra y no son capaces o no tienen interés en explotarla con criterio de racionalidad económica. Otros, los minifundistas, tienen tan poca tierra y tan bajo nivel cultural, que es imposible lograr de ellos niveles superiores de capitalización y de empleo de modernas técnicas. En tales casos extremos y en la hipótesis de que las medidas estatales de apoyo señaladas se muestren ineficaces, es necesario una intervención estatal, para sustituir esas unidades por otras, más adaptadas al sistema de producción capitalista. Es necesario, en tales casos, dividir las tierras improductivas y entregarlas a nuevos y dinámicos empresarios como asimismo reagrupar tierras demasiado fragmentadas.

La reforma agraria consiste en este proceso de eliminación de latifundios y minifundios improductivos. Pero es importante situarlo dentro del contexto de la política agraria global. El cambio de tenencias es una de las acciones estatales. Una entre muchas. No es ni la más importante, ni la que define el ritmo de ejecución de las otras.

Paralelamente y con prioridad al proceso de reforma agraria, el Estado debe ejecutar los programas de apoyo a los empresarios eficientes. De nada valdría dividir tierras, si no se puede suministrar capacitación, asistencia técnica, recursos para inversión y facilidades para comercialización a los nuevos empresarios o si esto implica desviar los recursos que se destinan actualmente al apoyo de los empresarios eficientes.

Verifícase de ésta manera que, en el modelo liberal, la velocidad y la magnitud del proceso de transformación de los sistemas de tenencia están acondicionados por los resultados económicos que presenten el sector de los empresarios modernos. Si estos resultados son positivos, sobran recursos para ampliar la modificación de la tenencia. Si el crecimiento de este sector demanda más recursos, la reforma de la tenencia debe esperar. El proceso más global de desarrollo del sector capitalista de la estructura rural determina el ritmo de la reforma agraria.

## 2. El modelo populista

Los científicos sociales que se dedican al estudio de América Latina han acuñado la expresión populista, para caracterizar ciertos tipos de regímenes políticos que se desarrollaron en el continente, a partir de las primeras décadas de este siglo.

En este período países como Brasil, Argentina, Chile, México, Perú y varios otros han vivido experiencias políticas de carácter populista. Movimientos, partidos y líderes populistas surgieron en todos los países y tuvieron, en mayor o menor grado, influencia en el proceso histórico de cada uno de ellos.

El fenómeno populista no surge de manera uniforme en América Latina. El se presenta en caso de procesos inicialmente revolucionarios como los de México y Bolivia, que se transforman paulatinamente y adquieren una fisonomía populista. Ocurre también, y con mayor frecuencia, en el caso de las viejas oligarquías republicanas, que bajo el impacto de las sucesivas crisis del capitalismo (1914-1918 y 1929) se vieron obligadas a ceder parte de su poder y a admitir la presencia y la influencia creciente en el proceso político de nuevas capas de empresarios industriales y comerciales modernos, de las clases medias y hasta de ciertos sectores populares, urbanos y rurales.

En la mayoría de los casos, como los de Argentina, Brasil, Chile, y varios otros, al producirse la ruptura del viejo orden, las nuevas clases eran todavía débiles. No tenían, en consecuencia, condiciones para eliminar los grupos tradicionales.

Ninguna de ellas, por otra parte, podía imponer su hegemonía a los demás. Surge, entonces, la necesidad de compromiso. Se traza un nuevo sistema de alianzas políticas en que todos participan, incluso

sectores de la antigua oligarquía que recién había perdido su poder exclusivo.

Esa ambigüedad dificulta la definición del populismo. Se trata como algunos autores han señalado 1/, más de una resultante que de una concepción ideológica. Pero tiene, sin lugar a dudas, algunas características propias bien marcadas.

La primera de ellas es la coincidencia de intereses, principios y valores inconciliables a partir de ciertos límites y que resulta como se ha visto, de las propias condiciones históricas de su nacimiento y evolución.

La ambivalencia es, pues, el primer trazo característico del populismo.

La otra característica de éste nuevo y peculiar sistema político es el rol que asigna a los sectores populares.

No se puede decir, con propiedad, que en el sistema populista la clase obrera y el campesinado participan en el poder. Menos aún si se confiere un carácter de alianza de clases a esa participación. El populismo hace participar a los obreros y no ha la clase proletaria.

Las distintas categorías de trabajadores urbanos y rurales forman en él una amalgama amorfa, poco organizada que se podría llamar masas populares. Son ellas las que confieren legitimidad al poder, tanto en lo que se refiere al régimen, como institución, cuanto en relación al grupo que detenta el gobierno.

De acuerdo a las reglas del juego populista, el gobierno pertenece al grupo, líder o partido que logra el apoyo de las masas. La disputa por el poder entre las distintas facciones de los sectores dominantes se convierte entonces, en una búsqueda del apoyo popular.

Es indispensable, por lo tanto, estar atento a las aspiraciones y reivindicaciones populares, para mantener en el poder. Esto vale para el grupo gobernante y para el propio régimen. Pero la satisfacción de esas aspiraciones no puede ir más allá de ciertos límites, a fin de no herir los intereses de los sectores dominantes de la burguesía (e incluso del latifundio en algunos casos). Sobrepassar esos límites también comprometería no sólo al gobierno sino al régimen.

La estabilidad política depende, por lo tanto, de la capacidad de maniobra del grupo en el poder, que debe tener habilidad y posibilidades objetivas para lograr concesiones de los sectores dominantes de modo de favorecer a las masas. Pero debe también contener el impetu reivindicativo de éstas, en beneficio del sector dominante.

Esto plantea una tercera característica importante de este régimen: el redistributivismo que está implícito en él y que suministra la clave para explicar sus posiciones en el problema agrario.

---

1/ John Wormank Jr. "The spoils of the Mexican Revolution". Foreign Affairs. Julio 1970.

La fluidez y la inconsistencia ideológica características de estos regímenes, movimientos y partidos no permitiría en rigor hablar de la existencia de un modelo populista de reforma agraria, como una concepción teórica acabada y racionalmente consistente.

Se trata más bien de una resultante de medidas tomadas pragmáticamente, para hacer frente a problemas contingentes planteados por la realidad rural. Los conceptos, valores, principios y la propia fraseología empleada en cada momento fué casi siempre prestada por las otras concepciones, para suplir la falta de ideología propia o para atender a propósitos políticos inmediatos.

A pesar de todo esto, se si mira retrospectivamente la acción de ciertos gobiernos en el campo, o los programas de ciertos partidos puede comprobarse una coherencia entre las medidas tomadas y los supuestos del sistema populista. Se conforma, de esta manera, una posición frente al problema agrario, distinto de la concepción liberal y de la estructural, que incluso se produjo históricamente más a menudo que las otras dos en América Latina. Este hecho posibilita, en consecuencia, formular un modelo de reforma agraria a partir del esfuerzo de buscar la racionalidad interna de las medidas que los gobiernos populistas han adoptado.

El telón de ese modelo es, como en los otros dos, el problema del subempleo y de los excedentes de la población rural.

Este problema se ha planteado en modo distinto en los países y por esto mismo su impacto en los regímenes populistas ha variado, tanto en intensidad como en relación al tiempo en que comienza a preocupar a los gobiernos.

En México y Bolivia, los movimientos agraristas de elevado contenido revanchista racial, forman parte del proceso de ruptura del poder oligárquico. El problema agrario se plantea, por lo tanto, de un modo inmediato al nuevo sistema de poder que se ve obligado a atender las reivindicaciones básicas de los campesinos como una condición misma de mantención de la alianza que los sustenta. Ellas se resumen en tierra. No tanto tierra para producir como tierra para estar, para sentirse libre, para afirmarse racialmente frente al colonizador <sup>1/</sup>. Por esta razón, las reformas agrarias en estos países presentan resultados tan sobresalientes en cuanto a la entrega de tierras a los campesinos y logros proporcionalmente tanto más modestos en relación a los demás aspectos de la cuestión agraria.

Ya en casos como los de Brasil, Argentina y Chile, por ejemplo, el problema agrario solo viene a plantearse muy tardíamente a los gobiernos o partidos populistas.

---

<sup>1/</sup> Es necesario tener siempre presente el fuerte contenido indigenista de las revoluciones agrarias de México, Bolivia, y Guatemala.

El régimen de Getulio Vargas en Brasil, logró indudablemente un grado considerable de incorporación económica y política del proletariado y de las clases medias urbanas. Sin embargo, ni una sola alteración de importancia ocurrió en el campo, en todo su largo periodo de gobierno. Pero n extendió el salario mínimo y reglamentó los arriendos de predios rústicos, pero tales medidas, que beneficiaron sólo a una parte del campesinado, no guardan relación con la magnitud del avance logrado por los sectores populares urbanos.

En Chile, a lo largo de una serie de gobiernos que comienza con Arturo Alessandri y pasa por Ibañez, por el frente popular y los radicales, se alcanzó una elevada participación de clases medias y obreras urbanas, pero se dejó de parte el campesinado.

Sólo cuando la miseria y el descontento potencial de los campesinos llegan al punto de amenazar la estabilidad política y social el problema agrario comienza a entrar en las preocupaciones de este tipo de populismo.

Cuando los conflictos se agudizan y se amplían en el agro, cuando se acelera el éxodo rural y el deterioro de la economía agraria llega a provocar escasez de oferta de alimentos en las ciudades, se hace evidente para el populismo que el problema del campo está dificultando las posibilidades de atender a las reivindicaciones de su cliente urbana. Pone en riesgo, en consecuencia, la propia estabilidad del régimen y por esto reclama una solución; el carácter redistributivista del populismo da la tónica de ella. Se trata, por los motivos políticos y sociales señalados, de aumentar el nivel de ingresos de los campesinos. El excedente de población agrícola debe ser mantenido en el campo hasta que el desarrollo económico pueda ofrecer mayores oportunidades de empleo productivo en las ciudades. Sin embargo, para ello es necesario mejorar la situación en el campo, asegurando, por lo menos, condiciones de subsistencia económica a los campesinos. El acceso más fácil a la tierra puede lograr ese objetivo.

Los patrocinadores del modelo han desarrollado toda una teoría para justificar económicamente esa política.

No se trata, según ellos de una elevación de los niveles de vida que derive naturalmente de la mayor eficiencia económica, como preconizan los liberales, pero si provocada por una política de redistribución de ingresos cuyo objetivo es lo de crear nuevos estímulos de desarrollo. Un proceso controlado, pero amplio, de redistribución de ingresos, crearía una demanda mayor y prodría en consecuencia, imprimir un nuevo dinamismo a la economía sin alterar fundamentalmente la estructura capitalista de las relaciones de producción en el campo.

Se verifica por la misma argumentación, que ese redistributivismo es limitado. No se trata de llevarlo tan lejos como para eliminar a los empresarios capitalistas. Sin embargo, el proceso es acentuadamente más profundo y más rápido que en el modelo liberal. Las expropiaciones pueden alcanzar incluso empresas agrícolas eficientes. Las indemnizaciones no llegan a cubrir todo el valor comercial de la tierra.

La elevación de salarios, las facilidades de crédito y de precios, la limitación de los arriendos y la extensión de los servicios públicos al medio rural, completan el elenco de medidas redistributivistas, destinadas a disminuir las tensiones sociales en el campo y a darle nuevo impulso económico.

Pero la magnitud y la velocidad de aplicación de todas estas medidas se hallan vinculadas, siempre, al complicado sistema de alianzas que conforma el pacto populista.

Las políticas específicas de la reforma agraria populista - fluyen de los objetivos y de las características del distributivismo aquí anunciado.

### 3. El modelo estructural

El modelo estructural se funda en el supuesto de que la solución efectiva del problema agrario implica fundamentalmente la participación real del campesinado en el poder.

Este debe pasar de la condición de sector social políticamente dominado y sujeto a una explotación económica, al estatus de integrante del sistema de poder nacional. Esto supone y se realiza por medio de una alianza entre campesinos, obreros, profesionales y técnicos que logra adueñarse del poder e imponerse sobre los otros grupos y sectores sociales.

Sin que ocurra esta ascensión del campesinado al poder los programas de fomento de la producción, los recursos adicionales que se destinen al crecimiento del sector agropecuario debido especialmente a la situación de desempleo tienden, a corto o a largo plazo, a desviarse hacia los grandes agricultores, a los intermediarios, y a las industrias de transformación de productor agrícola. Se ha comprobado históricamente que este tipo de programas y políticas no ha significado en América Latina una reducción apreciable en la situación de miseria de la mayoría de los campesinos. Ni siquiera han sido eficaces para lograr un aumento de productividad compatible con un ritmo que exigiría un proceso real de desarrollo.

El cambio político-social representado por la entrada del campesinado en el sistema de poder es, por lo tanto, un requisito previo para la eficacia de los programas técnicos y financieros orientados hacia una mayor productividad.

El modelo estructural invierte en consecuencia, el postulado básico del modelo liberal: la exigencia de eficiencia económica deja de ser una condición previa para la participación campesina.

Tampoco acepta el redistributivismo limitado del modelo populista.

Frente al problema del desempleo rural, el modelo estructural niega validez al redistributivismo que solo alcanza algunos grupos o que los beneficia de manera muy desigual. No se trata de asegurar a los campesinos ciertos niveles de subsistencia económica, mientras

se aguarda un mayor desarrollo, para proporcionarles mayor consumo. Al revés, la solución real del problema agrario consiste en proporcionarles empleo productivo en el campo para toda la mano de obra no absorbida por las zonas urbanas. Para lograrlo, las medidas de expropiación de tierras tienen que ser radicales y la repartición de los ingresos mucho más igualitaria. Un poco para todos y no un poco más para unos cuantos y nada para el resto. La consecuencia práctica de ese postulado se expresará en las nuevas formas de tenencia que, lógicamente tendrían que diferenciarse substancialmente de los otros modelos.

Planteado en estos términos el modelo supone alteraciones radicales en el sistema político y en el sistema económico-social.

Un cambio de esa magnitud supone, por una parte, alteraciones previas en el sistema de poder. Por otra parte afecta, en curso mismo de su implantación, la configuración de poder que la posibilita - es toda sociedad que cambia. No se trata por lo tanto, de un proceso aislado, que se agota en el campo, sino de un movimiento político-social que forma parte de una estrategia global de cambios estructurales, cuyo objetivo final es la reversión del actual sistema de poder y la implantación de una nueva institucionalidad, en que predominen los trabajadores.

En la situación actual de muchos países de América Latina, la reforma estructural tiende a alguna forma de socialismo.

También en el plano económico, la reforma agraria no puede aislarse. Desde luego, ella determina toda política agraria: el crédito, la asistencia técnica la tecnología, la investigación, las inversiones, + los procesos de comercialización e industrialización de los productos agropecuarios, la producción industrial de insumos, las políticas de exportaciones agrícolas.

Pero va más lejos aún y exige nuevas formas de explotación económica en el campo y en las ciudades, totalmente distintas en su configuración jurídica y operacional de los clásicos modelos fundados en la propiedad particular y en la libre competencia. Son las contingencias de orden práctico las que determinan la mayor o menor velocidad de ese proceso, o sea la mayor o menor duración del periodo de coexistencia - entre nuevas y antiguas reformas de producción. Es cierto, sin embargo, que la lógica del modelo exige, tarde o temprano, una transformación radical de las unidades productivas y de sus modos de relacionarse con el sistema económico.

De estos objetivos y de los supuestos en que ellos se fundamentan derivan el contenido y la combinación de las medidas y políticas específicas, en el modelo estructural de reforma agraria.

## II. La orientación de algunas medidas específicas de reforma agraria.

Una vez expuestos, en sus grandes líneas cada uno de los modelos de reforma, se puede pasar a la segunda etapa del análisis, que consiste en verificar las consecuencias lógicas de los supuestos básicos en las medidas específicas de reforma.

Los ejemplos que se suministrarán sirven para indicar la orientación que han seguido las principales experiencias de reforma agraria realizadas en el continente, en los distintos aspectos aquí abordados.

Luego se intentará sacar algunas conclusiones preliminares o hipótesis para comprobación empírica, acerca de la orientación predominante en los procesos de reforma agraria de algunos países. Como se ha señalado, la atención se dirige preferentemente a las reformas que han logrado magnitud suficiente como para producir algún impacto económico o social. Sin embargo, el texto, hace solamente con el fin de proceder a comparaciones, referencias constantes a los casos de Brasil y de la República Dominicana, a pesar que son absolutamente marginales y de casi ninguna consecuencia práctica.

## A. Políticas de Tenencia de la Tierra

### 1. Adquisición de tierras y nuevas formas de tenencia.

La esencia de la reforma agraria consiste en la modificación del sistema de tenencia de la tierra. Generalmente esa modificación significa distribución de tierra en beneficio de pequeños agricultores y trabajadores agrícolas. La forma y el contenido que esos cambios deben asumir, depende del modelo de reforma agraria explícita o implícitamente adoptado.

Una reforma inspirada en el modelo liberal enfatiza el apoyo a las empresas agrícolas altamente eficientes y productivas, dentro del marco de la economía de mercado. Estas empresas deben ser estimuladas, independientemente de su tamaño.

Pero el latifundio y el minifundio deben ser eliminados porque no son administrados según criterios rigurosos de racionalidad económica. Los latifundios son las grandes propiedades agrícolas operadas en moldes tradicionales y minifundios, las pequeñas parcelas que practican una agricultura de subsistencia.

Formas pre-capitalistas que inmovilizan la mano de obra y la vinculan a la tierra como el "huasipungaje" y el "inquilinaje" también deben ser extirpadas. Son indeseables también, los arriendos y otras formas de tenencia basadas en el monopolio de la tierra, que reducen la movilidad de los factores productivos (tierra, trabajo y capital).

Pero es importante verificar como deben eliminarse estas formas anacrónicas de explotación agrícola. En la lógica liberal, la expropiación de propiedades privadas es un recurso de que sólo se debe lanzar mano en última instancia. El Estado debe como primera medida, estimular los propietarios de fundos mal explotados o cuya tierra no es plenamente cultivada, a aumentar su producción, proporcionándoles asistencia técnica, crédito, caminos y otras obras de infraestructura, acceso a las modernas técnicas de cultivo y a otros insumos agrícolas en condiciones favorables.

Mejores precios y facilidades de comercialización, así como adecuadas políticas tributarias completan el elenco de medidas destinadas a modificar la conducta económica de estos empresarios. Los arriendos deben ser objeto de contratos celebrados en términos comerciales. Sólo aquellos propietarios que se muestren incapaces de reaccionar frente a estos estímulos, deberán perder sus propiedades. Sin embargo como el objetivo principal es el aumento de la producción, las tierras agrícolas buenas

de propiedad estatal deben ser distribuidas antes de empezar a expropiar los fundos privados. Aun en los casos en que se impone la transferencia, esta debe limitarse a las tierras que están siendo empleadas de modo extensivo por sus dueños y su traspaso a otros empresarios más calificados, debe darse por medio de transacciones privadas, de preferencia sobre las ventas compulsorias.

Para comprender por qué razón los propietarios incapaces de actuar como empresarios progresistas no deben sufrir la expropiación, sino en última instancia, es necesario tener presente que, en América Latina la clase terrateniente tradicional es una parte integrante de la élite dominante. No existen muchas posibilidades de conflictos profundos entre los grandes terratenientes y los nuevos grupos de industriales y comerciantes, como los que se produjeron en muchos países de Europa durante la revolución industrial.

Las tierras obtenidas a través de la expropiación o de la compra - deben ser vendidas a nuevos propietarios que las utilizarán de un modo productivo. Además del aumento de producción se tiene en mente con esto, la creación de una fuerte clase media de modernos empresarios agrícolas. Por esa razón, las tierras son preferentemente distribuidas en "Unidades familiares

Los nuevos propietarios deben tener, lógicamente, un nivel suficiente de educación, agresividad económica y capitales para hacer producir rápidamente la tierra distribuida. Esto significa favorecer aquellas categorías de campesinos que ya se encuentran en un nivel económico social superior al promedio y en algunos casos, la venta de tierras a inversionistas urbanos.

La ley chilena de reforma agraria dictada en 1962 y el conato de programa que se originó en aquel entonces, puede ser mencionado aquí, como uno de los ejemplos más típicos de una concepción liberal del cambio de tenencia de la tierra.

La reforma agraria llevada al efecto en el Perú, durante el Gobierno de Belaúnde, tenía también características similares. La consolidación de la tenencia de los "feudatarios" en la zona cordillerana, único aspecto en que esa reforma logró cierta magnitud, corresponde nítidamente a la su presión de formas pre-capitalistas de tenencia.

Otro país que llevó bastante lejos este aspecto, de la reforma liberal - fué el Ecuador, a través de una decidida acción de eliminación del "huasipungo".

Colombia realizó también hace tres décadas, un importante paso en la modernización capitalista de su estructura agraria, a través de una legislación que garantizaba la posesión de sus parcelas a los campesinos que ocupasen, por más de diez años, pedazos de tierras en el interior de los grandes fundos. La concesión de títulos a 60.000 ocupantes de tierras baldías en el proceso actual también provocó acelerados cambios en el sistema de tenencia de ese país.

Otros ejemplos de influencia liberal tienen que ser buscados entre las reformas agrarias marginales como las de Brasil y Santo Domingo, por ejemplo.

En contraste con el modelo liberal, las políticas de tenencia de la mayoría de las reformas de carácter populista, se destinan a atender las aspiraciones inmediatas del mayor número posible de campesinos. Por esta razón, las tierras deben ser expropiadas en una escala mayor, aunque esto afecte parcial o totalmente las grandes empresas agrícolas de carácter moderno. Sin embargo, se da preferencia cuando haya disponibilidad a la distribución de tierras ociosas y a los fundos mal explotados, con el fin de producir una baja de producción y de evitar conflictos innecesarios con la élite de empresarios capitalistas progresistas.

Como el arriendo de la tierras es impopular entre los campesinos se busca eliminarlos o, por lo menos, controlarlos.

Ciertos tipos comunitarios de tenencia, que están arraigados entre muchos campesinos son protegidos y estimulados.

Las nuevas formas de tenencia creadas en las tierras expropiadas pueden asumir el carácter de parcelas individuales o de cooperativas. Cuando la presión demográfica en las áreas rurales es muy elevada, las nuevas parcelas acostumbran a ser extremadamente pequeñas como ocurrió con el ejido mexicano, la operación se realizó, en el hecho de por medio de pequeñas parcelas familiares, en virtud del fuerte peso de las costumbres locales.

La reforma agraria venezolana y la que se realiza actualmente en Chile (1964 - 1970) en el aspecto de cambio de tenencia se aproximan bastante a esa concepción populista.

Los casos de México y Bolivia, no obstante sus peculiares características, también parecen filiarse a este modelo, en el aspecto de tenencia. Es cierto que en estos dos países el ímpetu inicial del proceso de eliminación del latifundio no se compecede de ningún modo con las características de éste modelo. Sin embargo, también es cierto que se perdió después de algún tiempo, la velocidad inicial y que, en consecuencia la supresión del latifundio quedó a medio camino. Por otra parte las nuevas formas de tenencia se amoldaron progresivamente a las características del modelo populista.

En Puerto Rico, la reforma agraria expropió la casi totalidad de las haciendas azucareras extranjeras, representando la mitad de las tierras destinadas a ese cultivo y las más importantes desde el punto de vista de la estructura de empleo rural. Esas empresas pasaron a ser administradas por el Estado, a través de un peculiar sistema de participación de los trabajadores en las ganancias. Corresponde también a un tipo de reforma populista.

La reforma estructural supone una completa transformación de la estructura tradicional de poder en el campo.

Las grandes empresas deben transferirse a los campesinos sin excepción. Los trabajadores agrícolas "sin tierras" y los minifundistas deben tener acceso a tierras de buena calidad en condiciones las más similares posibles a las de los demás grupos campesinos favorecidos en el sistema anterior.

El objetivo es integrar todos los campesinos en la estructura económica a través del empleo productivo y de su efectiva participación en las decisiones. En tales condiciones, la tierra debe ser considerada como un capital social y no como una propiedad particular. Sin embargo, por razones prácticas y de acuerdo a las condiciones peculiares de cada área, la tierra puede ser operada de muchas formas, especialmente en las etapas de transición. En algunos casos será posible la asignación de parcelas individuales, pero en las regiones en que la presión demográfica condujera a la asignación de parcelas individuales demasiado pequeñas, se estaría creando una obvia limitación a los ingresos y obstáculos al futuro progreso técnico. En tales casos, las tierras expropiadas deberían ser operadas colectivamente, como haciendas estatales o cooperativas.

Otra razón para preferir las formas colectivas es la importancia que el modelo estructural atribuye a los modos de producción como elementos de transmisión de valores y condicionamiento de actitudes. No sería coherente implantar un tipo de propiedad responsabilizado históricamente por una de las características que más dificultan la integración del campesinado en el orden socialista: el individualismo. Sin embargo, tratándose de propiedad individual o cooperativa, lo esencial es que el control efectivo de las decisiones empresariales descansa en los campesinos, sin perjuicio, por cierto, de las líneas generales de los planes nacionales y regionales, que no suprime la importancia del mercado como elemento de orientación de las inversiones y recursos productivos, pero le confiere un carácter nitidamente instrumental.

Esto vale en los casos en que ya existían pequeñas parcelas, formadas antes de la reformas, ellas deberían normalmente conservar su forma actual, pero deben ser orientadas a operar tanto en los aspectos de comercialización como en muchos otros, en forma cooperativa. Especialmente en los casos en que existen grandes propiedades expropiables en regiones de minifundio, debe permitirse el acceso de las cooperativas de minifundistas a esas tierras, en condiciones iguales a los demás grupos de campesinos.

Cuba es el ejemplo más conspicuo de reforma agraria que, en el aspecto de tenencia de la tierra, ha seguido las características del modelo estructural.

Otra experiencia que parecía encaminarse en esa dirección, pero que se frustró con la brusca mudanza de gobierno, fué la reforma agraria que empezó Jacobo Arbenz, en Guatemala.

Un caso de difícil caracterización, debido quizás al poco tiempo de implantación, es la actual reforma agraria peruana. La expropiación completa de todos los más importantes complejos azucareros del país y su entrega a cooperativas formales por campesinos, obreros industriales, empleados de oficina y técnicos, caracterizaría sin lugar a dudas un modelo estructural. Pero, los otros aspectos de la legislación, la persistencia del concepto de la unidad familiar y la preservación de grandes unidades comerciales en las expropiaciones de áreas no azucareras, como en el Valle del Piura o del Chira, parecen indicar la influencia del modelo populista.

## 2. Indemnización de las tierras expropiadas

El modelo liberal pone mucho énfasis en la supresión de los obstáculos a la movilidad de los factores productivos frente a las fuerzas del mercado. No concede, en consecuencia, mucha importancia a los niveles de compensación a los dueños de tierras expropiadas. Las indemnizaciones no deben ser superiores al valor productivo de las tierras en una economía competitiva de mercado, aunque el valor comercial de las tierras no pueda ser considerado como un criterio válido de productividad, debido a los aspectos monopolísticos de la estructura agraria. La reforma busca incluso corregir los precios distorsionados de la tierra. Es también importante que la compensación pagada al antiguo dueño contribuya a la economía, preferentemente a través de un aumento de las inversiones productivas. En consecuencia, se justifican las medidas destinadas a prevenir que las indemnizaciones sean despilfarradas en consumo suntuario de bienes importados o fuga de capitales al exterior.

Si los recursos no son suficientes para indemnizar plenamente al propietario expropiado, pagos dilatados y compensaciones inferiores al valor comercial, corresponden plenamente a la lógica del pensamiento liberal.

Sin embargo, como los reformistas liberales dan extrema importancia a la seguridad de la propiedad privada en el futuro, son generalmente reacios a admitir indemnizaciones inferiores al valor de mercado.

En muchas de las reformas agrarias marginales como la de Alessandri en Chile y las actuales de Brasil y de la República Dominicana, las indemnizaciones son fijadas por el valor comercial de las tierras.

Entre las reformas agrarias efectivas, sólo Venezuela y Puerto Rico han seguido el principio de pagar una compensación integral sobre el valor comercial de la tierra.

En realidad, muchas propiedades parecen haber sido compradas por un valor superior al de mercado, en Venezuela, con el objeto de disminuir la oposición a la reforma agraria.

Las reformas agrarias populistas y estructurales son fundamentalmente redistributivas. En consecuencia, las indemnizaciones deberían reducirse, por lo menos teóricamente, al nivel más bajo que las condiciones políticas permitieran. Si la confiscación es imposible, los pagos deberían ser dilatados por un largo período y a intereses mínimos.

En México, Bolivia y Cuba las tierras expropiadas en la práctica fueron confiscadas. Probablemente habría ocurrido lo mismo en Guatemala, si la reforma hubiera seguido.

La compensación, en Chile, se basa en los avalúos fiscales y el pago corresponde sólo al 10% al contado, y el resto en bonos rescatables a largo plazo. Como estos bonos son reajustables solamente al 70% de la inflación, los efectos redistributivos son más fortalecidos. En Perú la indemnización sigue criterios similares al chileno y se han tomado muchas medidas complementarias para estimular la aplicación de los bonos en nuevas inversiones industriales.

## B. Organización del Campesinado

Dos tipos fundamentales de organización campesina son admitidos en el modelo liberal: el sindicato de trabajadores asalariados y la cooperativa de productores.

La existencia de sindicato de carácter estrictamente reivindicacionista, como una instancia de negociación entre obreros y patronos, ha sido históricamente uno de los factores de consolidación del sistema capitalista. Es importante señalar sin embargo que no obstante esa compatibilidad lógica, las fuerzas que preconizan el modelo liberal - en América Latina siempre se han opuesto terminantemente a su implantación.

La cooperativa de productores a la cual tiene acceso el campesino es el otro tipo de organización compatible con el enfoque liberal.

Tiene por objeto facilitar la penetración de la asistencia técnica racionalizar las operaciones de adquisición de insumos y de comercialización, defender a los productores contra prácticas mercantiles viciosas que falsean el principio de la libre competencia.

Perú puede citarse como ejemplo de una reforma agraria que por lo menos hasta la fecha no ha logrado superar el enfoque liberal, en cuanto a los aspectos de organización de los campesinos.

La considerable radicalidad del proceso expropiatorio contrasta - con la falta de participación casi absoluta de los sindicatos y organizaciones campesinas. Solo recientemente los comités de defensa de la reforma agraria parecen haber adquirido condiciones mínimas para funcionar como organismos de expresión de las aspiraciones campesinas junto - al gobierno.

En el modelo populista, la organización campesina asume el carácter de "movilización" de las masas. Tanto el sindicato, como la cooperativa y los otros tipos de asociaciones (ligas, comités, frentes agrarios) son empleados como medios de canalizar las aspiraciones y las relaciones económicas de la masa rural. Son también los instrumentos de penetración de los servicios públicos y de captación del apoyo campesino.

Venezuela, México y Bolivia podrían mencionarse como este ejemplo de tipos populistas de organización del campesinado. En estos países se han desarrollado ciertas organizaciones que agrupan y hacen sentir, junto a los partidos y al gobierno, las aspiraciones del campesino.

Es interesante señalar que estas organizaciones, autónomas y revolucionarias en sus comienzos fueron siendo paulatinamente absorbidas en el sistema populista.

Las relaciones actuales entre el PRI y Adeco <sup>1/</sup> con las organizaciones campesinas de México y Bolivia y las notorias vinculaciones de Barrrientes y Ovando con las de Bolivia parecen indicar que ellas cumplen en esos países el rol de captación del apoyo campesino en los moldes típicos del modelo populista.

<sup>1/</sup> Se refiere al partido revolucionario Institucional de México y a la Acción Democrática, "de Venezuela."

Distintos son el rol y la importancia de la organización en el modelo estructural.

La organización del campesinado debe tener una importancia fundamental en una reforma agraria estructural porque responde a una exigencia lógica de ese modelo. Si el objetivo es la participación de los campesinos en el poder, solo a través de la organización esto será posible. Una masa amorfa, dividida, dispersa y sin un nivel - adecuado de conciencia política, no tendría, por supuesto, condiciones para participar en el poder.

La organización cumple varias funciones:

- Agrupar el sector campesino para darle carácter orgánico y permitir una organización más fácil y racionalizar las relaciones entre sus distintos segmentos y grupos.

- Facilitar la penetración de la capacitación, de la asistencia técnica, servicios públicos y, sobre todo, de las nuevas actitudes y valores políticos y sociales.

- Ejercer la representación del campesinado en las grandes decisiones económicas y políticas nacionales, defendiendo sus posiciones en cuanto a la participación en el ingreso, en la orientación de las inversiones y en otras decisiones económicas fundamentales, frente a los demás grupos integrantes del sistema de poder.

- Racionalizar la operación económica de las empresas campesinas.

El modelo estructural no tiene mayores compromisos con las formas de organización.

Lo importante es que ellas sean fuertes, autónomas y auténticamente campesinas y que conduzcan a la unidad de posiciones en el enfrentamiento con las demás fuerzas.

Admite, por ejemplo, el sindicato clásico, mientras subsista alguna forma de economía capitalista. Pero la tendencia es la de transformar - progresivamente el sindicato en un instrumento de representación de la base campesina frente al Estado y a los otros grupos sociales.

Admite también las cooperativas, como instrumentos de racionalización de la operación económica de las unidades de explotación campesinas. Tiende, sin embargo, a sobrepasar este ámbito para asignarles también - tareas de representación y coordinación económica de las empresas campesinas.

Guardadas las reservas debidas a un proceso todavía en embrión, - podría decirse que la orientación seguida por la reforma agraria chilena en el aspecto de organización del campesinado adquirió, en el período 1964- 1970, ciertas connotaciones estructurales. El extraordinario repunte del movimiento sindical y su relativa autonomía e independencia - "vis a vis" de los propios partidos e ideologías a que se vinculan las distintas centrales sindicales, constituyen, sin lugar a dudas un trazo estructural.

La proliferación de organizaciones de todo tipo (federaciones de asentamientos, federación de cooperativas campesinas, cooperativas campesinas regionales) dieron una fisonomía nueva al cooperativismo agrario chileno que sobrepasan por mucho el estrecho marco en que se mueve en América Latina.

Las cooperativas campesinas chilenas quieren comprar tierras para explotar en común, producir insumos, transformar industrialmente sus productos y distribuirlos directamente en el mercado interno e internacional. Ya es un cooperativismo que asume responsabilidades mucho más amplias de coordinación económica.

C. Medidas que afectan las relaciones entre los beneficiarios de la reforma agraria con el resto de la economía. Crédito, Comercialización y Tributación.

Como ya se enfatizó en el texto, la reforma agraria no puede ser analizada aisladamente, sino solamente dentro de los cambios que ocurren en toda la sociedad.

Las políticas que afectan más directamente las relaciones entre los beneficiarios de la reforma con el resto de la economía son las de crédito, comercialización, precios y tributación.

De acuerdo con el concepto liberal, el crédito agrícola debería orientarse hacia aquellos que pueden asegurar su cancelación y el pago de intereses competitivos. Se reconoce que los beneficiarios de la reforma necesitan obtener créditos en condiciones especiales, a fin de poder establecerse como empresarios modernos.

Por estos motivos, la tierra es generalmente vendida a los campesinos en condiciones favorables. Pero se espera que ellos, por lo menos después de un corto período inicial, adquieran condiciones de operar con las instituciones regulares de crédito agrícola y de competir normalmente con los demás productores.

En la República Dominicana, por ejemplo, mientras la agencia de reforma agraria concede préstamos de largo plazo para la consolidación de nuevas unidades creadas por la reforma, los créditos para producción y para las inversiones subsecuentes deben ser obtenidas en condiciones comerciales a través del Banco Agrícola o del sistema bancario privado.

En casi todos los países de América Latina existe una marcada concentración del crédito agrícola en los estratos de grandes agricultores en virtud de sus conexiones políticas y sociales. Un proceso liberal de reforma agraria tendría en rigor de lógica que eliminar este favoritismo y otorgar crédito en función exclusivamente de criterios de productividad. Corfo, en Chile, procuró seguir esta política tanto antes como después que el proceso de reforma agraria adquirió magnitud. El resultado de esa política ha sido el alejamiento casi total del campesinado, porque los nuevos asentamientos no tienen por supuesto, condiciones de competir con las modernas empresas agrícolas, en términos de productividad por lo menos en su etapa inicial.

En resumen, la reforma agraria liberal no plantea necesariamente -

una alteración radical en las instituciones y políticas de crédito. Se supone que los beneficiarios se integren en la estructura de crédito existente.

El mismo supuesto vale para la comercialización y para el problema de los precios. Las maniobras monopolísticas de fijación de precios deben ser combatidas y los deficientes canales de comercialización deben ser corregidos. Pero esto no depende de la reforma agraria. Sólomente que ella, por el hecho de fortalecer la categoría de los empresarios - pequeños y medianos, viabiliza políticamente la ruptura de los monopolios vinculados a la agricultura tradicional y permite que las fuerzas del mercado operen más libremente en la determinación de los precios y de las tasas de interés.

En la práctica, sin embargo, las reformas agrarias que se orientan por los conceptos liberales en estos aspectos, tienen en América Latina, efectos nítidamente populista.

Los beneficiarios de la reforma constituyen una nueva clientela política con intereses definidos y cierta organización. Si ellos son numerosos uno de los medios más fáciles de atender algunas de sus reivindicaciones consiste en proporcionarles créditos a intereses bajos o negativos y en subsidiar los precios agrícolas. Si algunos recursos adicionales de crédito pueden ser transferidos del presupuesto nacional hacia ellos, sin afectar negativamente las instituciones de crédito que sirven a los grandes empresarios modernos, seguramente que no había mayores protestas de parte de estos. Al contrario, los modernos empresarios probablemente se beneficiarán en virtud de su posición más sólida en el mercado - y del control que tienen sobre las mejores tierras. No solo las tensiones sociales disminuyen como parte de los nuevos créditos subvencionados, muy probablemente irán a parar en sus manos.

Esto se aplica incluso con mayor propiedad, a los precios subvencionados. Los beneficiarios de la reforma encuentran generalmente poderosos aliados entre los empresarios agrícolas modernos en sus demandas de precios favorecidos. El consumidor y, contribuyentes urbanos son los que pagan y las ganancias son siempre proporcionales al volumen de la producción.

En Chile, La Cora y el Indap suministraron préstamos ligéramente subvencionados con tasas de interés realmente negativo a sus respectivas clientelas. Pero el Banco del Estado procedió en forma similar en relación a los grandes agricultores. En México, El Banco Ejidal fué concebido originalmente como una institución destinada a suplir las demandas de crédito de los beneficiarios de las reformas, de modo de habilitarlos a competir en condiciones iguales a los grandes agricultores. En la práctica sin embargo, se transformó progresivamente en una agencia mucho más orientada hacia la transferencia de ingreso con el objeto de mantener ciertos niveles de consumo para atender a presiones políticas, que hacia el fortalecimiento de la economía campesina. En ambos países, los beneficiarios de la reforma fueron movilizados por los grandes empresarios para obtener precios elevados de sustentación para productos que los dos categorías de agricultores cultivan, tales como trigo y leche en Chile y maíz en México.

Una reforma agraria de tipo estructural exigiría que todo el crédito agrícola se orientara hacia los campesinos, con el objeto de aumentar su producción, y a más largo plazo, su capacidad productiva.

El crédito debería ser empleado como un instrumento de apoyo de un plan nacional de desarrollo. Los precios y el mercado podrían seguir jugando un papel significativo en la determinación de las decisiones empresariales y en la asignación de recursos. Pero el mercado agrícola tendría que ser controlado por los campesinos y por el Estado, para quedarse estrictamente funcional y no la base de numerosos monopolios locales y nacionales. Los mercados deberían servir a los objetivos del desarrollo nacional y no determinarlos. La transferencia, de ingresos necesarios para asegurar niveles mínimos de subsistencia, deberían efectuarse a través de otros mecanismos.

Reformas Agrarias que son predominantemente estructurales en los aspectos de adquisición de tierras y de formación de campesinos, pueden fácilmente ser forzadas a adoptar tendencias populistas sino liberales, en el caso en que no se transformen simultáneamente las estructuras de crédito, precios y mercado.

Después de 1940, las inversiones públicas, el crédito y el mercado pasaron a ser controlados en México en forma creciente por los grandes empresarios. En consecuencia, el ejido colectivo se fue marginalizando cada vez más en la estructura económica nacional, a pesar de sus considerables recursos de tierras y de la fuerte organización cooperativa 1/.

La experiencia del ejido colectivo en Lagunas, ilustra de modo especial esta tendencia.

En Chile, Venezuela, Puerto Rico y Bolivia pueden observarse tendencias similares en cuanto a las políticas de crédito y comercialización. Transferir títulos de tierras, organizar cooperativas o unidades colectivas de producción no es suficiente para asegurar a los campesinos, una efectiva participación en la economía agraria, a menos que la comercialización y las instituciones de crédito también sean puestas bajo su control.

La tributación constituye otro importante nexo entre los beneficiarios de la reforma y el resto de la economía. Nuevamente aquí, pueden combinarse los intereses de ellos con los de los grandes productores, para ocasionar efectos de carácter ya nítidamente populista.

En teoría, el modelo liberal requeriría tributación de toda la tierra en proporción con su capacidad productiva, o valor comercial.

---

1/ Ver S. Eckstein. El ejido colectivo en México - Fondo de Cultura - México 1966.

Guerrit Huizer. The role of Peasant Organization in México, CIDA/ILO - - 1968 - mimeo. On Peasant Unret in Latin America - CIDA - 1967

Los impuestos deberían ser lo suficientemente elevados como para captar una proporción significativa de la renta originaria de la tierra con el objeto de destinarla a propósitos públicos. Pero los agricultores que se encuentran a un nivel de subsistencia, no pueden pagar tributos o rentas de acuerdo con un criterio comercial. En consecuencia -- pueden ser persuadidos como ocurrió recientemente en Bolivia, de que sus intereses consisten en evitar una tributación efectiva. Los que sacan, -- en realidad, provecho de esto son los grandes productores. La solución obvia consistiría en fijar los tributos correspondientes a las pequeñas propiedades a partir del nivel de subsistencia y aumentarlos de un modo progresivo. Pero tal política jamás ha logrado obtener apoyo suficiente como para ser puesta en práctica. En el Estado de Sao Paulo, en Brasil, ocurrió un ejemplo significativo de esa reacción a una política tributaria racional. En 1959 la asamblea legislativa estadual dictó una ley -- que establecía impuestos progresivos sobre la tierra. Inmediatamente el Congreso Nacional votó, en plazo cortísimo, la primera reforma constitucional desde 1946, retirando del gobierno estadual la facultad de imponer tributos agrícolas. 1/.

En una reforma agraria estructural todas las rentas originarias de la tierra deberían a rigor de lógica estar disponibles para inversiones productivas y otros propósitos públicos. En consecuencia, desaparecería la principal razón económica para la existencia de fundos privados de gran dimensión. Teóricamente y en un sentido estrictamente económico, no habría, en tales circunstancias, una diferencia apreciable entre un fundo de propiedad de un particular, de una cooperativa o del Estado.

Esta concepción drástica de las políticas tributarias no ha sido, -- sin embargo, empleado hasta la fecha, en ningún país de América Latina.

D. Medidas que afectan a la distribución de los ingresos, al empleo y a la introducción de tecnología

Como ya se ha señalado, el modelo liberal de reforma agraria no supone ningún esfuerzo especial para asegurar empleo a la mano de obra -- excedente en el campo. Se admite que el empleo deba crecer naturalmente y en proporción a las posibilidades de la economía, si los propietarios de tierras reciben estímulos para producir con el máximo de eficiencia. La población excedente tiene sencillamente que esperar que se acumulen más capitales en la economía para que surjan oportunidades de trabajo -- productivo. Mientras tanto, que subsista como pueda 1/.

En estricta lógica, el modelo liberal debería, en la situación concreta de la mayoría de los países latinoamericanos, desestimular la concesión de subsidios para la introducción de máquinas que ocupen poca ma

---

1/ Brasil es un Estado Federado con Asambleas Legislativas estadual y un Congreso Nacional- bi-cameral.

2/ Ver W. Arthur Lewis. Desarrollo económico con oferta elimitada de -- mano de obra. El Trimestre Económico. Oct.- Dic. 1960- Vol. XXVII (4) - No. 108

no de obra y de otras técnicas modernas de efecto similar, en el campo. Estas solo deberían introducir con rapidez, en los casos en que fuera económicamente lucrativo para los empresarios. Ello dependería del mercado y especialmente de los precios comparativos del capital y del trabajo. Salarios elevados estimularían el empleo más rápido de capital.

En la práctica, sin embargo, hasta las reformas agrarias de contenido aparentemente liberal han enfatizado bastante la introducción de tecnología moderna.

En Brasil y en la República Dominicana, por ejemplo, se ha subvencionado fuertemente el uso por los beneficiarios de la reforma, de máquinas que ahorran trabajo humano, muchas de las cuales tuvieron que importarse.

El modelo liberal sencillamente no ha sido seguido incluso por sus propios patrocinadores.

En cuanto a los salarios, la lógica de este modelo también es bien clara: los niveles salariales deben en principio ser determinados por el mercado de trabajo. Sin embargo, la fijación, por medio de las normas legales de los salarios mínimos al nivel de la productividad marginal del trabajo logrado en las modernas empresas agrícolas, tendría el saludable efecto de forzar a los agricultores muy ineficientes a mejorar la calidad de sus empresas y a eliminar simultáneamente tipos de tenencia y de contratos de trabajo no monetarios, de carácter precapitalistas.

En la práctica la política salarial típica del modelo liberal fué totalmente deformada.

Los salarios mínimos rurales fueron fijados en función principalmente de los niveles industriales. No son, en consecuencia, rigurosamente pagados salvo en las empresas modernas más eficientes (por el efecto de fuertes presiones sindicales) o en las unidades de reforma agraria que son controladas más directamente por alguna agencia pública.

El resultado es desestimular un mayor uso del trabajo humano en estos fundos modernos y favorecer la adopción de técnicas que ahorran mano de obra.

Un ejemplo de incumplimiento de las disposiciones salariales, es la República Dominicana. En ese país, el salario mínimo legal es U\$ 2, por día. Sin embargo, el ingreso per capita promedio, en el campo es de solamente U\$ 40 anuales.

En las reformas populistas esta tendencia a forzar el aumento de salarios en las empresas modernas, asume con frecuencia características paradójales. Por una parte, las empresas son forzadas a elevar los salarios muy arriba del nivel promedio de ingresos del campesinado, y por otra parte el propio Estado proporciona generosos subsidios a los productores privados para que compren maquinaria y disminuyan en consecuencia la oferta de empleos.

La consecuencia más profunda de esa política es la acentuación de las disparidades entre los distintos tipos de productores, tal como ocurrió en México.

En ese país la productividad promedio por persona empleada en fundos privados de más de cinco hectáreas, en 1960, alcanzaba al rededor de 7.000 pesos, mientras el empleo total en ese sector ascendía a sólomente el 30% aproximadamente de la fuerza de trabajo agrícolas.

En las explotaciones privadas de menos de 5 hás., la productividad era sólomente 1.350 pesos (alrededor de U\$ 100) por persona empleada y en el sector ejidal, sólomente 2.921 pesos. A pesar que las diferencias entre los salarios de los trabajadores no calificados en cada uno de estos grupos es menor, ellas siguen siendo considerables. 1/

Al mismo tiempo, aproximadamente todas las nuevas inversiones en maquinaria e insumos modernos similares es ese país, fueron realizadas durante los últimos diez años, en menos del uno por ciento de las empresas agrícolas. Prácticamente todas esas pocas y modernas empresas altamente productivas son de tamaño grande o mediano. Verificase entonces que la reforma agraria, a pesar de sus efectos altamente redistributivos en cuanto a la tierra, dió como resultado una pequeña categoría de empresas modernas y progresistas que avanza rápidamente en producción, ingresos y prestigio, mientras la mayoría de los campesinos se encuentra económicamente poco o casi nada mejor que antes, aunque ciertamente mejor de lo que hubiera estado si no hubiera habido ninguna reforma agraria.

Las otras reformas agrarias de tipo populista en América Latina no han sido más capaces que la mexicana, de eliminar el desempleo rural por lo menos disminuir significativamente su rápido incremento.

Esto ocurre en gran medida porque, los gobiernos que realizan programas agrariospopulistas son la resultante de muchas fuerzas políticas conflictivas. No son capaces, en consecuencia, de adoptar un conjunto coherente de políticas de tecnología y empleo.

En teoría, el problema del empleo podría ser solucionado en gran parte por medio de políticas económicas de corte liberal, si ellas fueren rigurosamente adoptadas tanto interna como internacionalmente, incluyendo la libre migración internacional de trabajadores. La experiencia de Puerto Rico, donde se realizó un proceso populista de reforma agraria al mismo tiempo en que se adoptaron políticas liberales de comercio y migración con los Estados Unidos, muestra la aparente factibilidad de esa solución.

El desempleo rural también podría ser eliminado a través de reforma estructural, y de la planificación nacional del desarrollo. La experiencia Cubana parece confirmar esta hipótesis.

1/. S. Barraclough y J. Schatan. La nueva tecnología y el Desarrollo Agrícola. FAO. mimeo. 1970.

Un programa populista de reforma agraria, sin embargo, no ofrece una solución real al problema del empleo rural aunque la mantención de los campesinos ocupados en el campo sea una de las razones más invocadas por los defensores de este modelo, para justificarlo.

Una reforma estructural supone la planificación de la tecnología y del empleo a escala nacional. Teóricamente cada campesino puede contribuir de alguna manera al desarrollo, a través de su trabajo, sea directamente orientado hacia la producción o a la creación de nuevas inversiones. La tecnología, las obras públicas y otras actividades económicas son todas planificadas, dándose alta prioridad a los objetivos de pleno empleo. Cada campesino también, tiene acceso a la tierra y los servicios sociales se expanden mucho más, garantizando efectivamente un nivel mínimo de empleo y de patrón de consumo para todos.

#### E. Educación rural y capacitación del campesinado.

Los tres modelos dan gran importancia a los aspectos educacionales y de capacitación. Pero los enfoques de cada uno de ellos difiere substancialmente de los otros.

Consecuente con sus supuestos, el modelo liberal plantea una capacitación eminentemente técnica, en el sentido de despojada de contenido social explícito.

En el otro polo, la reforma agraria estructural plantea la capacitación "crítica" o "comprometida". Esta es también la posición del modelo populista, aunque varíe el contenido valórico y la radicalidad de la actitud crítica.

Para el modelo liberal, capacitar es transmitir conocimientos técnicos, con el objetivo primordial de calificar la mano de obra del campesino y de este modo prepararla para operar las modernas máquinas y emplear métodos más complejos y eficaces de cultivo.

La transmisión de valores, principios y conductas compatibles con los supuestos económico sociales del liberalismo, no es tarea de la reforma agraria sino de los medios tradicionales de la divulgación masiva. Tales valores y principios corresponden además a patrones culturales asumidos desde hace muchos siglos por la mentalidad nacional. En tales condiciones su penetración es natural. No hay necesidad de un esfuerzo adicional. Al contrario, cualquier intento de introducir consideraciones de otra índole solo puede significar una pérdida de objetividad científica cuando no una indebida "politización" de la enseñanza.

Los tradicionales servicios de extensión, existen en casi todos los países de América Latina, corresponden a este concepto liberal de capacitación campesina.

Las escuelas y ciertos centros de capacitación profesional y técnica como Senati 1/ en el Perú, por ejemplo, también siguen el mismo patrón liberal.

---

1/ Servicio Nacional de Aprendizaje Técnico e Industrial, escuela que suministra capacitación técnica a ciertas categorías de campesinos.

Las reformas agrarias mexicanas y bolivianas también presentan una política de capacitación que podría clasificarse como liberal. En el hecho, en estos países, la capacitación de los campesinos no es objeto de una atención especial y descansa en gran medida en los tradicionales servicios de asistencia técnica y extensión. El Instituto Nacional de Productividad en México, por ejemplo, corresponde típicamente a un enfoque liberal del problema de la capacitación.

El enfoque estructural de la capacitación es radicalmente opuesto - lo que impide la participación del campesinado en el proceso político - social, condición "sine que non" del desarrollo agrario, es la falta de una visión objetiva de su propia realidad. Incluso el aprendiz técnico se resiente de esa falta de conciencia social.

La tarea de la capacitación es, pues, la de "concientizar" al campesinado.

Concientizar es ofrecer al hombre del campo elementos de análisis - adecuados con el objeto de que él pueda comprender el orden social en que vive, criticar ese mismo orden y sus valores fundamentales.

Solo entonces el campesino puede percibir el estado de alienación en que se encuentra y elegir libremente sus objetivos y su estrategia de lucha por la participación en el poder.

Esto no quiere decir, sin embargo, que se deba descuidar la transmisión de conocimientos técnicos. En absoluto. Sólomente que ella se hace en el contexto de una amplia y profunda formación económico-social.

La capacitación no es, por lo tanto, "neutral", "apolítica", "técnica". Al revés, está comprometida con los objetivos del proceso de reforma agraria y los valores éticos y políticos que los fundamentan 1/

El tipo de capacitación impartida por la Corporación de la Reforma Agraria, por el Instituto de Desarrollo Agropecuario y por el Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, en Chile, en el período 1964 - 1970, adquirió, en muchos aspectos, un carácter estructural.

La oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo en el Perú, está realizando un programa de capacitación de campesinos en los complejos azucareros y en las zonas cordilleranas, que pone especial énfasis en los problemas económico sociales.

En Cuba se da igualmente gran importancia a la formación político-social de los campesinos.

Son ejemplos de capacitación basados en el modelo estructural.

---

1/. Ver de tarso, Paulo. Reforma Agraria y cambio estructural. El papel de la capacitación. Documento presentado al - cuadro de Expertos en Sociología Rural. FAO. Buenos Aires 1969 - Mimeo.

En el modelo populista la capacitación tiene también un carácter económico - social, cuyo contenido es dado por la naturaleza de participación que se pretende otorgar a los campesinos.

La presencia de ellos en el proceso político ( a través del voto, por ejemplo) y su mayor participación en el consumo, supone la transformación de hábitos y actitudes profundamente arraigados en su mentalidad.

Es necesario mostrarles las posibilidades de ascenso social, económico y político que el régimen les ofrece. Esto abarca, incluso, la crítica del paternalismo y de las estructuras agrarias tradicionales.

Pero esa formación económico - social no está como en el modelo - estructural, tan vinculada a la formación técnica. Ella es relativamente independiente. Puede decirse que siguen caminos paralelos.

En conjunto, la política de capacitación seguida por Chile y Perú tienen un trazo populista, porque, si bien es cierto que algunos - organismos pusieron énfasis en la formación económico-social, otros se dedicaron exclusivamente al aspecto técnico. El paralelismo característico del modelo populista aparece claramente.

#### F. Administración Pública

Las características de la administración pública en el modelo liberal, derivan lógicamente de sus supuestos políticos y económicos

Si la solución del problema agrario radica en la eficiencia económica y ésta descansa en el moderno empresario agrícola, toda la acción del Estado debe orientarse para apoyarlo.

De este objetivo, derivan las funciones que el aparato estatal debe cumplir:

- Asegurar la libre competencia entre las distintas clases de empresarios que intervienen en el proceso económico. Estas funciones jurídicas y fiscalizadoras, que abarcan los distintos tipos de - controles de mercado, tuvieron en un principio, predominancia evidente sobre las demás. Ellas han caracterizado el " Estado gendarme" de la República Oligarquica. Posteriormente, la propia evolución del capitalismo obligó al Estado a asumir un mayor número de funciones.

- Realizar cierto tipo de acciones y de inversiones en que los particulares no tienen interés, en responsabilizarse. Por ejemplo la protección de los recursos naturales, la capacitación del campesinado, las actividades de investigación, las obras de infraestructura, (riesgo, redes de silos, etc.)

- Defender la economía de los productores en las ocasiones de crisis, por medio de medidas proteccionistas y apoyo financiero. Esta función que choca evidentemente con los principios de liberalismo en su formulación clásica más pura, no es incompatible, sin embargo, con la evolución que la misma teoría sufrió a través de las sucesivas - crisis del sistema capitalista.

- Canalizar recursos financieros captados por el Estado, hacia los empresarios modernos, con la finalidad de aumentar su capacidad de inversión.

En el contexto del pensamiento agrario liberal, la reforma agraria surge así como una acción del Estado, destinada a eliminar ciertas formas anacrónicas de tenencia que dificultan la plantación definitiva del sistema de producción capitalista en el campo.

Este nuevo objetivo se convierte en una función que se suma a las ya existentes en la administración pública.

Se agrega entonces una nueva dependencia al aparato existente, sin provocar alteraciones de mayor bulto en la estructura interna y en el estilo de funcionamiento de las otras. La nueva dependencia puede ser una división ministerial o asumir el carácter de un organismo autónomo del Estado, dependiendo de la mayor o menor amplitud de la acción a realizar. Esto no es lo que más importa. El trazo esencial consiste en la no alteración del rol, de las funciones, de la estructura y de los procedimientos de los otros organismos integrantes del aparato estatal.

En el modelo populista, la estructura administrativa del Estado es más una resultante que la consecuencia lógica de principios claramente establecidos. Esto no significa, sin embargo, que falte racionalidad a la estructura administrativa que se genera en el populismo. Sólomente que esta racionalidad no fluye de postulados teóricos sino de un análisis histórico que demuestra la compatibilidad de las formas administrativas adoptadas en el curso de un proceso histórico, caracterizado por una conciliación de intereses que, en su límite, son antagónicos e inconciliables.

Se trata de redistribuir ingresos y lograr una mayor participación política y social de los campesinos, pero se trata también de atender las exigencias de apoyo económico, financiero y técnico que plantean los empresarios modernos de corto capitalista.

En muchos casos se trata incluso de no llevar el combate al latifundio hasta límites demasiado extremos.

Solo a través de una especialización de su máquina administrativa puede el Estado atender a intereses tan distintos.

El criterio de la clientela adquiere en consecuencia predominancia, como orientador de la organización administrativa. Al lado de la antigua estructura administrativa, heredada de la República Oligarquica, surgen los nuevos organismos, especialmente diseñados para atender a las nuevas clientelas.

El proceso también es de agregación. Se agregan inicialmente a la estructura tradicional, los organismos destinados a atender a la nueva clientela de modernos empresarios agrícolas. Al lado de estos y de la antigua estructura tradicional Ministerio de Agricultura, se juntan los organismos destinados a beneficiar a la clientela más reciente: los campesinos.

Analizadas a partir de ese contexto, las características básicas de la administración pública en los regímenes populistas las duplicaciones de funciones, la dispersión de la autoridad entre varios centros de poder, la falta de coordinación entre planes y políticas, la

presencia institucionalizada de los grupos de presión en los mecanismos de dirección no pueden calificarse como defectos. Al revés son caracteres propios de un modelo administrativo bastante funcional, en el sentido en que adaptado perfectamente a los objetivos de la acción populista en el campo.

La organización formal y de funcionamiento administrativo, en el modelo estructural, derivan lógicamente de los objetivos que este fija para la acción estatal en el campo. Se trata de llevar a cabo una redistribución radical y masiva de los recursos de explotación agrícola y de apoyar el acceso de los campesinos a una participación en el poder.

Esto supone un aparato de administración pública con las siguientes características:

- Unidad de la estructura de organización formal. No puede admitirse conjuntos de organismos, formados para atender a clientelas distintas y que actúen paralelamente, sin obedecer a un plan común y sin coordinación en las etapas ejecutivas. Debe existir una sola organización estatal, responsable por todos los problemas del agro. Quiere decir esto que los distintos organismos, cualquiera que sea su carácter o función, deben subordinarse a una misma autoridad superior dotada de facultades suficientes para coordinar toda clase de acción estatal en el campo.

- Planificación. Todos los organismos públicos deben actuar de acuerdo a programas y políticas elaboradas y coordinadas por medio de un sistema único de planificación 1/.

- Participación de los campesinos. Los representantes de las organizaciones campesinas deben tener participación relevante en el proceso de decisiones administrativas, para evitar todo y cualquier tipo de paternalismo estatal o centralismo burocrático.

- Descentralización. Esta exigencia de participación campesina supone una amplia descentralización de las decisiones hacia las dependencias locales y regionales.

Eliminación de los grupos de presión de los mecanismos de dirección de los organismos estatales. Si la administración pública no sigue teniendo la función de favorecer el dominio de los empresarios capitalistas modernos en el campo, no hay razón para que sus representantes formen parte de los comités y consejos administrativos de los organismos estatales.

La observación de la situación actual de la administración pública agrícola en América Latina, parece demostrar que el modelo populista ha prevalecido en casi todos los países.

---

1/. No se debe confundir esa unificación de la planificación de las actividades de los organismos públicos con la implantación de un sistema centralizado de planificación de todas las actividades económicas.

En efecto, los estudios de administración revelan casi invariablemente la dispersión administrativa, la falta de autoridad coordinadora, las clientelas, las duplicaciones, los grupos de presión, la poca efectividad de los sistemas de planificación implantados, la excesiva concentración de la autoridad <sup>1/</sup>. Este diagnóstico tiene validez para Venezuela, México, Bolivia, Chile y Perú, por ejemplo.

Los casos de estos dos últimos países merecen atención especial. Chile realizó en 1967 una reestructuración administrativa que incorporaba muchos elementos de un modelo estructural. Sin embargo, en la implantación esos elementos fueron eliminados, debido principalmente a los empresarios modernos. No fué posible, en consecuencia, alterar la dinámica propia de la estructura heredada de períodos anteriores.

Por esta razón, el crédito agrícola otorgado por el Estado sigue bastante concentrado en los estratos de agricultores de altos ingresos (casi tanto como antes) y la política estatal de inversiones en la agricultura continúa básicamente enfocada en función de los intereses de la moderna agricultura empresarial.

Perú realizó recientemente una reforma administrativa que anexó los organismos de reforma agraria, antes dispersos, a la estructura del Ministerio de Agricultura. Esa unificación podría significar la influencia de un modelo estructural. Sin embargo, hasta muy recientemente, el Banco de Fomento Agrícola actuaba con criterios comerciales tradicionales y de un modo enteramente independiente de las orientaciones del Ministerio. Las comunicaciones entre las Direcciones tradicionales del Ministerio y la nueva dirección General de Reforma Agraria y Colonización eran escasas, la labor de capacitación y organización de los campesinos, dispersa entre servicios dependientes de distintos Ministerios. Todo esto permite concluir que en lo fundamental el nuevo esquema administrativo continúa vinculado al modelo populista.

### III. Orientaciones predominantes de las Reformas Agrarias de América Latina

Aunque los elementos disponibles son insuficientes para autorizar conclusiones definitivas, parece afirmar que ninguna reforma agraria efectiva en latinoamérica, ha seguido el modelo liberal.

Los casos que más razones para la dificultad de implantación del modelo liberal sería el propio carácter que asume la burguesía en las sociedades latinoamericanas.

No cabe duda que solo grupos progresistas de la burguesía, interesados en el crecimiento y en el progreso nacional, podrían impulsar un modelo liberal. Tales grupos, sin embargo, se vinculan muy estrechamente, en América Latina, por lazos económicos y sociales, con la élite dominante, en la cual los terratenientes tradicionales siguen jugando un rol decisivo. Esa elite no es revolucionaria. Teme incluso que las reformas agraria drásticas puedan debilitar la institución misma de la propiedad privada, a pesar del evidente propósito de fortalecerla que caracteriza a la reforma liberal.

<sup>1/</sup> Ver por ejemplo: Administración pública en América Latina.

Esa élite no tiene incluso un proyecto nacional propio. Sus estrechas relaciones con monopolios extranjeros establecidos en América Latina, le impide llevar el proceso reformista a extremos que choquen con los intereses de esos monopolios. Por esta razón muchos estudiosos de ciencias políticas están cuestionando la propia existencia de buquesías nacionales en América Latina, en el sentido que esta expresión adquirió en países de Europa Occidental y en los Estados Unidos 1/.

La implantación de un auténtico modelo liberal en un país de América Latina requeriría también que los supuestos de tal modelo fueron rigurosamente adoptados por los demás países con los cuales se mantiene el mayor volumen de sus relaciones económicas. Supondría por ejemplo la eliminación de trabas aduaneras, la libre movilidad de la mano de obra. Esto no corresponde, de ningún modo, al tipo de relaciones que los países altamente desarrollados establecen con los países subdesarrollados del sistema.

Frente a estas consideraciones y con todas las reservas que el carácter tentativo del análisis obliga, pareciera que las actuales condiciones político-sociales de Latinoamérica no hacen viable el modelo liberal en este continente. La experiencia, por lo demás, confirma la hipótesis, porque solo las reformas de carácter populista o estructural han logrado adquirir cierta magnitud hasta la fecha.

Los datos del análisis permitirían concluir, también de manera preliminar, que la mayoría de las reformas agrarias en América Latina ha revestido un carácter populista.

Pareciera entonces que el esquema político social más favorable para que ocurran procesos de reforma que logren cierta magnitud, ha sido aquel en que grupos de la clase media progresista logran encontrar apoyo popular entre campesinos y obreros urbanos, conformando la alianza que llevó al típico compromiso populista, prevaleciente en la región en las últimas décadas.

Las tendencias y las consecuencias políticas sociales que asumen las reformas agrarias populistas, son bastante distintas.

La reforma agraria mexicana, por ejemplo, demostró sobre todo en su primera fase y en el período de Cárdenas, una fuerte tendencia estructural.

Con el pasar del tiempo, sin embargo, las políticas de carácter estructuralistas fueron siendo sustituidas por otras de tipo populista y hasta por medidas de cuño netamente liberal.

Las consecuencias más importantes de la reforma agraria mexicana parece haber sido aquella sonada por los liberales: la consolidación de una estructura capitalista más dinámica.

1/. Ver. F. Cardoso y E. Faletto. Desarrollo y Dependencia en América Latina. Ed. Siglo XXI. 1970.

El proceso boliviano y el de Guatemala también han tenido acentuadas marcas estructurales en su etapa inicial. En el primer caso, las tendencias populistas también se manifestaron en su curso posterior, pero no llegaron al punto de consolidar un sector de agricultura capitalista más dinámica, por una serie de factores, incluso, quizás por la falta de un desarrollo industrial acelerado. En el segundo, la caída de Jacobo Arbenz significó la reversión del proceso a una situación marginal.

Los procesos de Puerto Rico y Venezuela, después de una etapa inicial de redistribución relativamente masiva y rápida de tierras fueron adquiriendo, como se vio en el análisis, caracteres crecientemente liberales.

En Chile, por el contrario, los acontecimientos políticos han dado aparentemente un vuelco en el proceso, orientándolo hacia un sentido cada vez más estructural.

Es demasiado temprano para afirmar si políticas de organización y capacitación, adoptadas en una reforma de corte inicialmente populista, hayan podido tener alguna responsabilidad más directa por ese resultado. Pero ella es indudablemente, un hipótesis a examinarse.

De acuerdo a los datos del análisis, pareciera que la reforma agraria cubana ha sido predominantemente estructural, a pesar de los muchos elementos populistas de sus etapas iniciales. Es naturalmente muy temprano para saber si los campesinos lograrán retener una parte del poder dentro de la nueva estructura política del país. No cabe duda, sin embargo, que, por lo menos hasta la fecha, ellos han obtenido muchos beneficios.

El caso de Perú es todavía dudoso. La reforma que empezó en 1969 tiene un enfoque predominantemente populista aunque presente también caracteres estructurales y liberales. Resulta de un esquema de fuerzas políticas de clases medias, marcadamente anti-oligarquico, pero reacio, como señalan algunos estudios, a establecer alianzas políticas con las organizaciones campesinas. Aunque es cierto que, dentro de la rápida evolución por que pasa el proceso peruano, parecen surgir nuevas tendencias que indican un deseo de organizar al campesinado.

El proceso está todavía en una etapa muy inicial, lo que desautoriza cualquier intento de prever su marcha futura.

Las conclusiones aquí presentadas son más propiamente ejemplos de la aplicación del método de análisis. A lo más podrían considerarse hipótesis preliminares de explicación.

Se advierte también que es siempre necesario considerar la reforma agraria como un proceso continuo. Las caracterizaciones basadas en medidas pasadas o presentes no pueden ser definitivas. Solo un análisis más amplio, que abarcara toda la sociedad y su contexto internacional podría autorizar alguna afirmación acerca de las proyecciones dinámicas de los procesos actuales hacia el futuro.

A pesar de estas limitaciones, parece haber quedado claro que la rigurosa aplicación de éste método de análisis a procesos concretos de reforma, permitiría captar de un modo rápido sus principales aspectos políticos, lo que facilitaría mucho la labor de compatibilizar las distintas medidas y políticas.