

Acerca de la Reforma Agraria

Por Luis E. HEYSEN.—Colaboración especial para la Revista Mexicana de Sociología.

LA idea del progreso económico está relacionada con el problema de una evolución dinámica a través de un cambio a largo plazo que comprenda lo que debe hacerse en la estructura agraria. En América Central y en Suramérica esta idea se encuentra dentro del marco de las cuestiones fundamentales puesto que el desarrollo económico es insuficiente. Si se quiere lograr mejor alimentación, vestido, educación, salud, habitación y recreo, es decir, si se desea obtener un mayor ingreso real *per capita*, hay que aumentar la producción mediante el aprovechamiento más efectivo de los recursos nacionales. Tal programa de desarrollo económico en Centro y Suramérica es, en buena cuenta, una reforma agraria, dado que el fundamento de la economía centro y sudamericana es agrario. Para demostrarlo conviene pensar con los ojos. La producción agrícola tiene una triple importancia e influye más que ningún otro factor en el desarrollo económico. Primeramente, la producción agrícola exportable es la fuente principal de moneda extranjera, dependiendo de ella en gran parte la capacidad de importación de los países de Latinoamérica. Es un hecho que el menor aumento en las exportaciones de productos agrícolas o de los precios de éstos por encima de los precios de los bienes importados amplios, implica una elevación de los ingresos de una gran parte de la población y del ritmo de desarrollo económico. En segundo lugar entre un 60 y un 70 por ciento de la población se dedica a las faenas agrícolas, y constituye así el principal mercado de la producción industrial, influyendo, en consecuencia, directamente en su desarrollo. En último término, cualquier descenso de la producción agrícola causa alzas considerables a los precios de los

viveres y, por consiguiente, una reducción del poder de compra de la población urbana para abastecerse de otros bienes de consumo. A pesar del aumento real de la producción del mundo entero que entre 1948-1950 y 1952-1953 fué de un 2% a un 3% anual o lo que es lo mismo un 0.8% por encima del crecimiento demográfico, sigue siendo vital para América Latina conseguir aumentos equilibrados de la producción agropecuaria que rebasen el crecimiento demográfico. Se explica así que exista una viva preocupación interamericana en torno de la reforma agraria.

En 1953, la producción agrícola latinoamericana aumentó en 9.2%. Empero el aumento global no estaría en relación con la producción por habitante que ha sido muy inferior. Exceptuando a México que en poco tiempo se encamina hacia la autosatisfacción de sus necesidades alimenticias gracias a sus campos regados por las presas y sistemas de riego, hasta el grado de poder exportar alimentos que antes importaba en grandes cantidades, los demás en unos casos no alcanzan todavía todo lo que se han propuesto ambiciosamente sus planes de fomento agropecuario y en otros ni siquiera los planean de acuerdo a las exigencias de esta hora continental. Según la Nacional Financiera, S. A., el año agrícola de 1954 fué excelente; globalmente, el valor y el volumen total de la producción jamás habían alcanzado, en México, niveles tan altos; mientras en épocas recientes, el aumento relativo de las cosechas respecto a 1953 sólo había sido mayor en el año de 1941. Obsérvase sin embargo, que el factor limitativo más serio en la agricultura mexicana es todavía la escasez de agua. Bueno es hacer hincapié que México busca su felicidad en la economía y que es el país latinoamericano con una reforma agraria precursora entre todas las del mundo que mantiene cohesión en conjunto por mucho que haya quienes quieran invalidarla y no obstante que aún no ha triunfado plenamente. Empero, ¿qué cambios de estructura y qué orientaciones se pueden introducir en el agro latinoamericano a fin de colocarlo en posición de poder servir mejor a las necesidades del progreso económico? La pregunta en realidad excede de los límites temporales del momento. Sólo las perspectivas económicas de la Historia le darían una respuesta cabal. Relativizando cuanto sea menester esta contestación, cabe determinar un punto previo, y es que la respuesta adecuada suele encontrarse dentro de una reforma *agraria apropiada* o lo que es lo mismo, en los cambios de la estructura agraria sujetos a las propias modalidades de cada país y en las orientaciones que llevan el sello de una concepción del problema agrícola; puesto que, hoy por

hoy, una de las cuestiones más graves que confrontamos en América Latina es la insuficiencia de la producción agrícola.

Verificamos a cada paso una disminución de los artículos de consumo inmediato en tanto que aumenta la demanda; de manera que si producimos más en términos absolutos, ciertamente, en relación a los individuos que los consumen, la producción desemboca en un déficit.

Aun cuando el progreso económico exige que la cantidad de los bienes producidos anualmente aumente más de prisa que la población; a pesar de que el progreso económico establece que el suplemento de producción no se consuma enteramente y sirva para aumentar el volumen de las inversiones y, si fuera posible, el porcentaje de estas últimas en relación con la renta nacional, con todo, en América Latina no se avanza aún como sería de desear. Se explica así, que exista preocupación por la respuesta que América Latina debe dar a estos interrogantes: ¿cómo se llegará a coordinar el ahorro para que crezca, por lo menos, al mismo ritmo que la renta nacional? ¿en qué forma los planes de fomento agropecuario culminarán para que el aumento de la subsistencia esté automáticamente compensado por el aumento de las bocas que hay que alimentar?

La respuesta no puede separarse de un planeamiento del agro latinoamericano cuyas categorías estrechamente relacionadas entre sí son: el uso y la tenencia de la tierra.

El agro es la base principal de la producción con que se alimentan los pueblos; los cambios en el agro para conseguir una mayor producción tienen que ser los cambios en el uso de la tierra y en la tenencia de la misma. Desde luego, nuestros cambios no deben confundirse con aquellos que propician los demagogos ni tampoco con el *leit-motif* de los robinsones que se refugian en el bastión de sus egoísmos para no ver las cosas del agro como son, sino como ellos quisieran que fuesen.

Hechos históricos. Nadie discute que el progreso económico actual es el fruto de las aportaciones recibidas de todas las épocas desde las más remotas. Sin embargo, no precisa para entender toda la vasta cuestión que constituye el progreso económico presente, hacer una disección del ayer remoto ni tampoco del contemporáneo, indagando las causales que lo han determinado o penetrando y examinando sus proyecciones actuales. Bastará para apreciarlo debidamente, observar los efectos que asombran a la humanidad y que no son otros que los hechos históricos de las Naciones Unidas, que por sí solos, definen el proceso evolutivo de los pueblos y reconocen que el progreso económico se halla

íntimamente ligado con el desarrollo agrícola, sin olvidar, desde luego, las bases de la reforma agraria para aumentar la producción y alcanzar la coordinación de los aspectos económicos y jurídicos de la organización social. Las observaciones que se desprenden de las esenciales declaraciones de las Naciones Unidas constituirán datos precisos para entender lo que debe hacerse en Centro y Sudamérica en bien de su proceso evolutivo y del progreso económico. Los hechos históricos que están ofreciendo las Naciones Unidas que concretamente vamos a citar aquí, demuestran que el hombre del siglo xx no siente ningún desprecio por todo lo que se refiere al agro y sus importantes transformaciones, sino que, antes bien, tiene el más grande interés por todas las cuestiones relacionadas con la reforma agraria.

La vida económica no se concibe en nuestro tiempo sin un plan económico destinado a superar las dificultades económicas. Respecto del desarrollo económico de los países hay metas específicas y un orden de prelación con sus realizaciones. De ahí la necesidad de considerar con un alto sentido de previsión el plan económico que haga posible el desarrollo de los países económicamente menos desarrollados a fin de abarcar los más grandes sectores de población y aportar la técnica moderna de la producción primaria, sin menospreciar las ocupaciones de exigua productividad, ya que en estas ocupaciones se concentra la parte más considerable de la población o masa activa. Es obvio, por tanto, que no deba impugnarse la conveniencia del plan económico.

En su vivir económico los pueblos no pueden descuidar tampoco aquello que pertenece a la categoría de cosas irrenunciables. Debe tenerse en cuenta que el plan económico y el programa de desarrollo económico han de ser obra de los países mismos, si es que aspiran a conservarse. La vida económica, en consecuencia, está en función de la política económica para aprovechar racionalmente lo que se tiene y no perder ninguno de los beneficios.

Vuelven aquí a considerarse en la aplicación de los cánones de la política económica sobre el agro las dos categorías cardinales que hemos presentando como categorías inseparables: el uso de la tierra y la tenencia de la misma.

El examen nos define que la finalidad básica de la tierra y de su uso es suministrar los productos y rendimientos deseados. Tanto los rendimientos como los productos nos los puede suministrar la tierra en combinación con otros factores productivos. El planteamiento del uso de la tierra se produce dentro de lo físico, lo económico y lo institucional

a fin de poder disponer de los datos sobre el suelo, la topografía, la temperatura, las lluvias, los riesgos, las variedades de las plantas, el ganado, los insectos, las enfermedades en interacción de los criterios económicos e institucionales que darán: en el primer caso, las limitaciones de costos, precios, disponibilidad de recursos, salida de productos, demanda y alcance e integración de las unidades de trabajo, y, en el segundo, nos indicarán leyes, costumbres, hábitos, organizaciones, modalidades culturales, tenencia, sistemas crediticios e impositivos que determinan las relaciones humanas en el uso de la tierra. Sólo a través del examen del uso de la tierra podría conocerse hasta qué punto la meta dista de la situación presente valorando el mismo tiempo con sentido práctico las medidas más convenientes.

Ahora bien, se impone una insistencia con respecto a las modalidades. Es lógico que hay que adecuar los procedimientos según los casos que plantee cada realidad socio-económico-agraria. Si hay escasez de capital y escasez de tierras de cultivo recomiéndase un aprovechamiento más racional que en las regiones en donde no se presentan estas alternativas para salvar los obstáculos al desarrollo económico. El problema de orden general será en tales casos, aprovechar bien el escaso capital para hacer factibles los aumentos del producto de la tierra. De otro lado, si la producción agrícola no ha crecido evidenciándose más bien, una marcada lentitud y, además, se confronta el infraconsumo alimenticio con la existencia de amplios sectores de población cuya alimentación sea pobre en cantidad y calidad y ambas a la vez, el imperativo de la política económica sería brindar apoyo máximo a los aumentos de la producción agrícola tendiendo a mejorar los rendimientos. Es posible alcanzarlo dado que se requeriría de un pequeño capital por hectárea. Únicamente quedarían exceptuados dentro de estas fáciles condiciones los casos en que la realidad ofrezca suelos gastados por la erosión o en los que sea menester conquistar el desierto mediante obras de irrigación para las cuales se exigen grandes desembolsos.

Prosiguiendo el análisis, todavía faltarían en el empeño de aprovechar racionalmente lo que se tiene, las consideraciones sobre el régimen de tenencia de la tierra. Los contrastes que el régimen de la tierra presenta son numerosos: países con inmensas extensiones de tierras bien cultivadas y junto a las mismas, grandes extensiones de tierras no cultivadas; propietarios de tierras que apenas se trabajan en una mínima parte, dejando sin cultivar grandes extensiones; pequeños propietarios y medianos propietarios carentes de auxilio económico, sin crédito suficiente,

expuestos a perder sus precarias extensiones de tierras agrícolas; latifundio improductivo y minifundio antieconómico. Frente a estos problemas, economistas y sociólogos han hecho estudios exhaustivos, a la luz de los cuales se ha señalado que este régimen de tenencia de la tierra no es el que permite un cultivo racional, y que la afirmación básica de conceder protección a la agricultura comienza hoy con una ley de reforma agraria que proteja a la agricultura por los caminos de su tecnificación y organización progresista.

La cuestión del desarrollo de la producción agrícola es la finalidad primordial de toda una reforma agraria orientada según el progreso económico. Esta aspiración, por lo mismo, es el tema central de asambleas, convenciones, y congresos de nuestra época.

Haciéndose eco de estas aspiraciones la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó —el 20 de noviembre de 1950— la resolución 401 (v), que hizo la recomendación de que la Secretaría General, con la cooperación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura y en consulta con otros organismos especializados competentes, preparase para someterlo al Consejo Económico y Social en su 13º período de sesiones, un análisis del grado en que, en los países y territorios insuficientemente desarrollados, ciertas formas de estructura agraria poco satisfactorias y, en particular, ciertos regímenes de propiedad rural, impiden el desarrollo económico y, de este modo, rebajan el nivel de vida, especialmente de los trabajadores agrícolas, de los colonos y de los pequeños y medianos propietarios rurales.

Dicho análisis fué realizado y demostró que en muchos países la estructura agraria y, en particular, el régimen de tenencia de tierras, impiden mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores y de los trabajadores agrícolas, y que obstruyen el desarrollo económico porque no permiten la expansión del suministro de productos alimenticios y causan el estancamiento de la agricultura (que suele ser la principal actividad económica del país). Entre las características del sistema agrario que fueron señaladas en razón de sus efectos, se citaron: el tamaño antieconómico de las explotaciones agrícolas; la mala distribución de la propiedad de la tierra, concentrada en grandes fincas insuficientemente aprovechadas y la carencia de tierras para una parte estimable de la población agrícola; la fragmentación de las explotaciones; los elevados cánones de arrendamiento y la inestabilidad de la tenencia, que caracterizan a muchos sistemas de arrendamiento; el gran volumen de deudas y la falta de servicios crediticios adecuados para el pequeño agricultor;

la ausencia de títulos de propiedad sobre tierras y aguas; la existencia de economías de plantación que ofrecen salarios reducidos y ninguna participación administrativa al agricultor; políticas fiscales que imponen gravámenes indebidos a los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas y, en general, una serie de incentivos insuficientes para mantener la producción agrícola.

Como consecuencia de este análisis, se instó al Consejo Económico y Social para preparar recomendaciones destinadas a la Asamblea General de las Naciones Unidas, con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones agrícolas, dedicando especial atención a:

1. La institución de reformas agrarias adecuadas;
2. La adopción por los respectivos Gobiernos de medidas adecuadas para prestar ayuda económica a los trabajadores agrícolas, a los colonos, y a los pequeños y medianos propietarios rurales mediante facilidades de crédito agrícola e interés reducido, amplia asistencia técnica y organización de cooperativas rurales;
3. La construcción o desarrollo, bien por acción gubernamental directa o bien mediante grupos cooperativos debidamente financiados, de pequeñas fábricas y talleres para la construcción y conservación, reparación y servicio de la maquinaria agrícola más esencial y para el almacenamiento de piezas de repuesto; de empresas de tipo local para la transformación de productos agrícolas;
4. Métodos fiscales destinados a aligerar, en el mayor grado posible, la carga tributaria de los colonos y de los pequeños propietarios y de los medianos propietarios rurales;
5. El fomento de un régimen de propiedad y explotación familiar de las tierras, y de explotaciones agrícolas cooperativas, así como de otras medidas destinadas a favorecer el seguro disfrute de la posesión de las tierras y el bienestar de los trabajadores agrícolas, de los colonos y de los pequeños y medianos propietarios rurales.

Atendiendo al carácter orgánico de estas conclusiones, el análisis advierte que la mejor forma de lograr el resultado deseado es mediante un enfoque de conjunto, combinando todas las medidas y, finalmente, encareció a los Gobiernos de aquellos países en los cuales las condiciones agrarias "constituyen un obstáculo para su desarrollo económico", que estudien los resultados que se han logrado con esas medidas en otros países insuficientemente desarrollados, con el fin de preparar o desarrollar un programa de acción apropiado a la situación de sus respectivos países.

Tales fueron los resultados del primer estudio patrocinado por las Naciones Unidas. El Consejo Económico y Social, en su 13º período

de sesiones celebrado el 7 de septiembre de 1951 examinó ese informe titulado "*Reforma Agraria: Defectos de la Estructura Agraria que impiden el Desarrollo Económico*" preparado por las Naciones Unidas con la Cooperación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Una vez discutido ampliamente se aprobó una resolución sobre reforma agraria. El Consejo Económico y Social recomendó a los Gobiernos el establecimiento de reformas agrarias adecuadas en favor de los trabajadores sin tierras, así como de los pequeños y medianos propietarios rurales. Se pidió a los Gobiernos la adopción, entre muchas medidas que se recomiendan en la resolución, aquellas que mejor se adapten a la situación y circunstancias de cada país.

Como era de esperarse, las Naciones Unidas no se han detenido ahí. La expresión "estructuras agrarias" —a un tiempo amplia y vaga— comprende el ordenamiento jurídico, consuetudinario o institucional de la agricultura. El tema requiere de estudios completos para penetrar en tan vasto campo. Cabe mencionar los realizados por la FAO sobre: la consolidación de la propiedad fragmentada, la colonización agrícola, las medidas esenciales de fomento de la agricultura nacional y el crédito agrícola en América Latina; asimismo, las monografías especiales sobre aspectos concretos de los sistemas de tenencia de la tierra en las cuales se describen las principales características de los diferentes sistemas de tenencia de la tierra y se analizan sus ventajas e inconvenientes para la agricultura, sistemas tales como: el arrendamiento, el cultivo por el propietario, las grandes propiedades de explotación centralizada (incluyendo las "plantaciones"), el régimen comunal de tenencia, los regímenes cooperativo y colectivo, las tenencias mixtas y los terrenos públicos.

Invitan a la meditación igualmente los estudios sobre: métodos de financiamiento de la reforma agraria; derechos de aprovechamiento de aguas, en relación con la tenencia de tierras; intervención del poder público y limitación de los derechos de la propiedad privada; trabajos catastrales y registro de los derechos de propiedad.

Pocas veces una organización internacional como las Naciones Unidas hoy, ha encarado con más seriedad el estudio de la reforma agraria. Aunque la sola mención que antecede pudiera parecer suficiente, no se detuvo ahí, sin embargo, tan ardua y eficaz labor técnica. Deben citarse los *Seminarios Regionales* para el intercambio de conocimientos e ideas sobre los problemas del aprovechamiento, tenencia de la tierra y cuestiones afines en las regiones donde se acuerde su celebración.

Después de todo, por lo que tienen de experiencia, cabe mencionar los *Proyectos de Demostración* que ofrecen las observaciones más interesantes que hasta hoy se hayan podido recoger puesto que tales proyectos en la práctica son verdaderos ensayos de reforma agraria. En ninguna parte como en ella aparece tan clara la obra técnica de las Naciones Unidas. Dichos proyectos se realizan en zonas limitadas; su objetivo fundamental es el de adquirir conocimientos prácticos y experiencia acerca de los efectos de una determinada medida de reforma agraria antes de que sea aplicada con carácter general, y además poder demostrar a las gentes las ventajas de una medida. A fin de que estos proyectos prosperen, no sólo deberán servir para una ejecución satisfactoria de la determinada medida de reforma agraria a que se encamina el experimento, sino al mismo tiempo servirán para realizar las mejoras de los servicios públicos que sean indispensables para el éxito del plan.

Este inigualado esfuerzo técnico que evidencia la importancia e influencia que en nuestro tiempo tienen los sistemas de tenencia de las tierras y las leyes sobre reforma agraria eslabonadas con el progreso o desarrollo económico de un país, cobra todavía mucha mayor significación si se agrega que la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Banco Internacional de la Reconstrucción y Fomento, también contribuyen al mismo en una forma positiva.

Se puede mencionar el que la Organización Internacional del Trabajo está estudiando la legislación social (en particular la legislación del trabajo, relacionada con la reforma agraria), el empleo (el paro y la escasez de trabajo en la agricultura), y los aspectos de capacitación y, finalmente los niveles de la vida rural así como los servicios sociales.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura dedica su atención exclusivamente a estudiar: 1) los aspectos de la reforma agraria relacionados con la Ciencia Política, 2) los aspectos didácticos, 3) los aspectos ideológico-sociales de las cooperativas, 4) el Derecho comparado con ayuda de las organizaciones asociadas, y 5) los efectos sociales de la reforma agraria, paralelamente a los trabajos sobre la importancia de la industrialización.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, por su parte, realiza estudios poniendo su principal interés en acentuar los tipos de reforma que conviertan a los arrendatarios en propietarios. Asimismo pone especial dedicación en el estudio de todos los aspectos financieros de la reforma agraria.

También conviene citar el más reciente de los aportes sobre la reforma agraria preparado en colaboración por la Organización de las Naciones Unidas y por la Organización Internacional del Trabajo. El trabajo está basado en el material que aparece en las respuestas dadas por los gobiernos al cuestionario de noviembre de 1952 sobre "*Los Progresos realizados en Materia de Reforma Agraria*". Lleva este mismo título. Por supuesto está orientado en la necesidad de proseguir la investigación para establecer cómo podrían emplearse las medidas de reforma agraria con otras medidas de fomento agrícola. La recomendación de aprovechar la valiosa experiencia de los países que han vinculado el progreso técnico de la agricultura con las inversiones, es sumamente significativa. Se refiere directamente a los sistemas de crédito, de capacitación agrícola (supervisado), a las cooperativas de producción, a los comités de distrito encargados de fiscalizar si se cumplen las normas de explotación impuestas al otorgarse subsidios oficiales de fomento agrícola, y a los planes de desarrollo de la comunidad.

Alcance doctrinario. No obstante que con las disposiciones tomadas y las recomendaciones hechas en el recinto de las Naciones Unidas, se ha precisado cuál es el significado y la materia de la reforma agraria; es conveniente insistir ratificando sus proyecciones para que no haya duda o confusión sobre los móviles que inspiran este planteamiento acerca de la reforma agraria.

En realidad se trata de una continuación lógica; de una suma y no de una resta. La hora interamericana exige de todos los sectores de la economía una dinámica participación en el progreso económico. Promover el debate en torno a los cambios a las estructuras agrarias y a su imperiosa necesidad: es defender la promoción agrícola base del progreso económico.

¡Qué atractivo resultaría crear un cuerpo de doctrina acerca de la reforma agraria contemporánea con el sistema feudal para citar sólo aquel sistema cuyas supervivencias casi empujan a los países que las soportan a bordear abismos! Empero, aseverar que dispongamos de un cuerpo de doctrina agrarista acerca de la transformación, sus formas, sus problemas y su futuro, es colocarse lejos de la realidad. Desde luego, no es esta una crítica contra nosotros los latinoamericanos particularmente, que, todavía no hemos pagado esta deuda cultural haciéndolo sin petulancia. Es una lástima, pero es un hecho que no existe un cuerpo coherente de pensamiento sobre la reforma agraria y sobre los problemas de la promoción agrícola ni entre nosotros ni en ninguna parte. Se explica

así, después de todo, que estas notas no traten de constituirlo. Con esta aclaración, descompondremos los elementos de una reforma agraria para que la labor rinda algún fruto agrarista sobre algunos de sus alcances.

En la discutida expresión “reforma agraria” se mienta todo un programa, sin expresar doctrinarios alcances ni precisar qué es la reforma agraria. El significado es, naturalmente, muy amplio. Decir *reforma agraria* es decir modificación de la economía agraria o de la agricultura. Las modificaciones en el campo de la economía operarían sobre los factores de la producción, vale decir el suelo, el capital y el trabajo. Prosiguiendo el tema, cabe señalar aquello que competiría al Estado y sus instituciones en el campo de la legislación, en el régimen administrativo, en el de los impuestos, en cuanto a la experimentación y enseñanza agrícolas y a las numerosas formas de fomento. En lo que se refiere a las modificaciones en el campo de la agricultura se comprendería a la organización sindical, mutualista y cooperativa. Tampoco podrían quedar fuera de los alcances de la reforma cuanto concierne al transporte, al régimen portuario y a los mercados.

En suma, para que la obra transformadora de una reforma agraria sea efectiva, tiene que contemplar en cuanto así lo exige la realidad agraria: la diversificación de los cultivos, la capacitación técnica, las obras de irrigación y de economía de riego, la mecanización agrícola, las facilidades de crédito; deberá ocuparse del trabajo campesino, de la concentración parcelaria, de la previsión social, del seguro agrícola, de la sanidad, de la vivienda campesina, y del embellecimiento del campo. Después de enumerar estos alcances, se ve bien claro que en una reforma agraria la compatibilidad de los objetivos constituye un aspecto capital en los fines que hay que realizar para que sea una reforma verdadera. En consecuencia, el uso y la tenencia de tierras no pueden separarse o se producirían resultados inesperados. La experiencia de estos últimos años está demostrando que es imposible apartar una política agrarista de un plan de fomento agrícola que encuadre, dentro de marcos dirigidos mediante medidas de gobierno, la producción agraria y el mercado de los productos agrícolas poniendo fin al desorden de la producción incomprensible en nuestro tiempo que concibe a la economía como un todo.

Un gran programa agrario como el que necesitan la mayoría de los países de Sud y Centro América no puede fundarse sin una planificación capaz de realizar adelantos en términos de eficiencia agrícola para que haga producir todo lo que estos países pueden producir sin deterioro de la economía con el aumento persistente de los ingresos, inversiones

y empleos. Todos los intereses en el campo de los planes agrarios deben impulsarnos tarde o temprano a convencernos de esta realidad.

El imperativo agrario. En rigor, la promoción agrícola en América Latina tiene una importancia capital. La población del mundo, según los más autorizados cálculos, alcanza ahora unos 2,500 millones de habitantes. Debido a que el estado sanitario promedio general es mejor, la gente vive más. Si se tiene en cuenta que los nacimientos se mantienen en aumento, los peritos de las Naciones Unidas estiman que hacia 1984, la población del mundo llegaría a unos 4,000 millones de habitantes, es decir, que en 30 años, la población mundial es posible que casi se haya duplicado. Los expertos señalan que los recursos mundiales pueden ser suficientes para alimentar, dar techo y vestir a muchas personas más que las que, hoy por hoy, viven en el globo; empero —agregan con tono sombrío— “*la ignorancia, la codicia, la lucha, la superstición, y la ciega tradición*” probablemente impedirán el pleno aprovechamiento de esos recursos.

Ahora bien, si se advierte que en relación con otras regiones, Centro América y Sud América están en la encrucijada, en vista de su crecimiento demográfico que es el más alto del mundo con excepción de Oceanía, no es una exageración prever que los actuales males habrán de agravarse. Se estima, además, que la población de América Latina aumentará un 25% en la próxima década. En consecuencia, el dilema de Centro y Sud América tiene la fuerza de un imperativo: o se incrementa la producción agrícola en proporción a los aumentos de población calculados, o bajarán más aún los bajos niveles de vida presentes. Fatalmente, el área cultivable es tan solo un 5% del total, y apenas se cultiva todos los años el 3%. Si se comparase con el área de Europa que presenta el 30% de su área total y se recordara al mismo tiempo que en todo el mundo el área cultivable constituye el 10%, comprenderíamos mucho mejor la extrema gravedad de la situación de América Latina, solo remediable mediante la promoción agrícola.

El desarrollo económico en América Latina es, así, el determinante de la reforma que al modificar la agricultura y la economía agraria, asegurará los altos niveles de vida a que aspiramos.

Decíamos que la reforma agraria para organizar la agricultura —que es el punto básico de la economía continental— necesita prestar atención a las condiciones de tenencia de tierras que obstaculizan y limitan la promoción agrícola. Pues bien, en América Latina eso ocurre generalmente:

Primero: Cuando los arrendatarios no tienen seguridad o estabilidad en las tierras que ocupan y se trasladan con frecuencia de un campo a otro.

Segundo: Donde los arrendatarios se encuentran en condiciones económicas o jurídicas tan débiles que no pueden salvaguardar sus intereses cuando se trata de fijar los arrendamientos y demás condiciones de tenencia de la tierra.

Tercero: Donde la tierra es propiedad de terratenientes que no se toman interés personal alguno en la misma o se limitan a recaudar las rentas a través de intermediarios.

Cuarto: Donde el grueso de la población agrícola se compone de jornaleros que, trabajando en grandes fincas, no tienen interés directo en la tierra.

En consecuencia, la política hábil y previsoras de una reforma agraria deberá, en primer término, sentar las bases de la promoción agrícola para que el régimen de tenencia de tierras se reorganice logrando una economía fuerte y saneada cuya orientación general sea:

Primero: Facilitar el acceso a la tierra al mayor número posible de ocupantes.

Segundo: Evitar la formación de latifundios y propender a la subdivisión de los existentes.

Tercero: Recuperar y mejorar las tierras incultas.

Cuarto: Evitar la especulación sobre tierras y las grandes fluctuaciones de valores, derivados de períodos de crisis o inflación.

Ahora bien, cuando se avanza en la cuestión fundamental de la determinación de la superficie asignable a cada agricultor individual, he aquí las primeras dificultades que todo cambio en las estructuras agrarias tiene que enfrentar. Con todo, cabe citar de nuevo a las Naciones Unidas, que, precisamente, en el Seminario Latino Americano de Campinas, Brasil, patrocinado por la FAO dejó la cuestión esclarecida abriendo el camino para la "*Reforma Agraria Apropiada*" Son de por sí tan interesantes los puntos en que hubo acuerdo, que los transcribimos en seguida:

1. El tamaño de la granja no es solamente un concepto de *superficie*. El número de hectáreas o acres representa sólo uno de los factores que determinan "el tamaño económico de las fincas"

2. La *renta de la finca familiar* es primordial para determinar el *tamaño óptimo de la granja*.

3. A los efectos de lograr un sistema agrario dinámico es preciso que el tamaño de la finca sea *flexible*. Dicha flexibilidad es de desear por los siguientes motivos:

a) *Flexibilidad geográfica*: En cualquier zona determinada debe haber fincas de diversos tamaños a fin de aprovechar los distintos tipos de recursos naturales que requieren diferentes clases de usos de la tierra.

b) *Flexibilidad administrativa*: Debe haber flexibilidad en el tamaño de las fincas a fin de que sea posible admitir diferencias en la capacidad administrativa del que la dirige y permitir un aprovechamiento relativamente completo de la capacidad del trabajo de las familias campesinas según el tamaño de éstas.

c) *Flexibilidad en el tiempo*: Las fincas deben poder cambiar de extensión con el transcurso del tiempo para adaptarse a las variaciones que exijan:

1. Los cambios económicos generales;
2. Los cambios en el tamaño de la familia, y
3. Las mejoras en la tecnología agrícola.

4. El fomento económico puede recibir impulso de una estructura agraria compuesta principalmente de fincas de pequeña extensión, es decir, que las grandes fincas no son los únicos medios para lograr tal desarrollo.

Con esto, hemos llegado a situar el régimen de tenencia de tierras que tanta importancia tiene para la vida de los pueblos en las vías de su más apropiada reforma. Aquella relación normal entre el aumento de población y la producción de alimentos y materias primas que es la encrucijada de América Latina se encaminaría felizmente hacia su solución poniendo en práctica tales indicaciones; de lo contrario, Centro y Sud América enfrentarán conflictos políticos y sociales de enorme magnitud.

En resumen: América Latina, que confronta la necesidad de elevar el nivel de vida de la clase rural, a que hacen mención las constantes excitativas de sus trabajadores manuales e intelectuales, debe rectificar conceptos, revisar valores étnicos y jurídicos, sujetos a feudal decadencia y confirmar la tesis expuesta que con sus formulaciones sobre el progreso económico, la promoción agrícola y la reforma agraria, permitirá al agricultor disponer de una parte equitativa del fruto de sus propias labores estimulándolo a mejorar sus condiciones de vida y la tierra que trabaja.

BIBLIOGRAFIA

BOERGER, Alberto: *Recursos Sudamericanos ante la Amenaza de una Crisis Alimentaria Mundial*. Montevideo, 1952.

LLORENS, Emilio: *El Subconsumo de Alimentos en América del Sur*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1942.

WAHLEN, F. T.: *L'Experience de Guerre de la Suisse en Matière d'Alimentation*. (L'UNESCO) Paris, 1950.

KROLIKOWSKI, Stefan: *La Repartition des Produits Alimentaires dans le Monde*. Paris, 1950.

MAYER, André: *Alimentation, Population et Progrés Social* (L'UNESCO), Paris, 1950.

KIHSS, Peter: *Les Nations Unies S'Attaquent au Probleme de L'Alimentation* (L'UNESCO) Paris, 1950.

WALTERS, Arturo: *La Reforma Agraria en Europa* (*Traducción*, Dialogada y anotada por Luis E. Heysen). Editorial Raigal, Buenos Aires, 1952 NACIONES UNIDAS.—*Reforma Agraria* (Defectos de la Estructura Agraria que Impiden el Desarrollo Económico) Nueva York, 1951.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (FAO).

Informe del Seminario Latinoamericano sobre el problema de la Tierra (Campinas, Brazil) Roma, noviembre de 1953.