

ESCUELA DE ESTUDIOS ECONOMICOS LATINOAMERICANOS PARA
GRADUADOS
UNIVERSIDAD DE CHILE

Seminario sobre Reforma Agraria y Desarrollo Económico

EL SIGNIFICADO DE LA REFORMA
AGRARIA (1)

por Doreen Warriner
traducción de Juan del Canto L.

Introducción: El significado de la Reforma Agraria.

La pobreza aún existe en los países del Medio Este. Sin embargo su posición ha cambiado. En Egipto ha habido una revolución política y una reforma agraria. En Siria las provincias de praderas se han incorporado a una agricultura mecanizada. En Irak, el más pobre y primitivo de los tres países, nuevos capitales se han empleado para construir las largamente necesitadas obras de control de avenidas y obras de riego en el Tigris y Eufrates.

Estos son grandes cambios, y cada uno a su manera es una revolución. Han transformado la situación de hace diez años, cuando la economía parecía estática y la estructura social paralizada. Ninguno de ellos extirpó la pobreza rural. Pero la reforma agraria, el capital, la empresa, el cambio técnico, pueden contribuir todos ellos hacia una elevación del nivel de vida. Debido a que estos elementos están ahora presentes, la abolición de la pobreza está dentro de los límites de la posibilidad, así como hace diez años no lo estaba.

Cada país ha sufrido diferentes tipos de cambios, con una dinámica diferente. Siria ha desarrollado su empresa y el rápido incremento del ingreso nacional en los años recientes se debe principalmente a los nuevos cultivos, nuevas máquinas y el nuevo modo de asumir los riesgos. En Irak el dinero inunda la escena económica y fluye en inversiones a largo plazo en construcción de capitales. Solo en Egipto hay una conciencia dinámica e intencionada, realizando un ataque directo a la pobreza rural a través de la redistribución del ingreso.

(1) Capítulo introductorio de la Reforma Agraria y Desarrollo en el Medio Este. Royal Institute of International Affairs. London, 1957.

No es el propósito de esta obra analizar estos diferentes móviles en cuanto ofrezcan métodos comparables o aún rivales de vencer la pobreza rural. La discusión de los problemas del "subdesarrollo" - i. e. la elevación del nivel general de vida en los países pobres - ha avanzado más allá del punto en el que cualquier remedio podría ser apoyado en términos de una sola "solución". Tampoco se tiene la intención de discutir los méritos de la revolución política, del laissez-faire o la planificación del ingeniero en forma abstracta. Por el contrario, un caso para cada uno de ellos con la primera prioridad puede hacerse en el contexto de las condiciones del país en cuestión. Egipto, cultivado ya al máximo, necesitaba una reforma agraria con suma urgencia, ya que la redistribución del ingreso agrícola era la única manera inmediata de elevar al nivel de vida rural. Siria no podía hacer mucho para elevar los niveles de vida rural sin elevar el producto per capita, y ello solo podía hacerse rápidamente cultivando más tierra. Sin una inversión a una escala mucho más allá de la tasa de capitalización interna, nunca podría haber esperado controlar su medio ambiente extraordinariamente difícil.

Una vez que las primeras necesidades han sido satisfechas, cambian las prioridades. Para Egipto, la revolución política fué el Sine qua non, y la reforma agraria al fin del comienzo. Completada la redistribución del ingreso, el Gobierno prontamente cambió su atención a la tarea de disminuir el desempleo y aumentar el ingreso nacional a través de la construcción de la Gran Represa y a través de una nueva industrialización. En Siria e Irak con ingresos nacionales en aumento, el asunto de la redistribución del ingreso se mueve a un primer plano, y la reforma agraria adquiere un nuevo propósito en las condiciones cambiantes. Una política agraria estatal también llega a ser más esencial; luego que los obstáculos para la expansión del area cultivada han sido removidos gracias a la mecanización y al control de las avenidas en esos dos países, es el momento de pensar en una mejor agricultura.

El objetivo de este libro es considerar la necesidad de la reforma agraria como medio de elevar el estandar de vida en relación al desarrollo económico de cada uno de esos países. Esto requiere un estudio de las relaciones entre diferentes grupos de condiciones: Los métodos agrícolas y el uso de la tierra; la distribución de la propiedad de la tierra y las instituciones legales y costumbristas de la tenencia de la tierra; las condiciones sociales del sector rural y las fuerzas políticas que actúan a favor o en contra del cambio social. La reforma agraria no es una materia sencilla; representa un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social y por ende puede tratarse solo tomando las interacciones entre esos diferentes aspectos de la vida de cada país.

Antes de volver al estudio de los tres países, parece necesario relacionar este tópico principal al nuevo "clima de opinión" internacional en favor de

la reforma agraria. En años recientes han habido reformas agrarias en muchos países, y consecuentemente ha habido mucha discusión, en las Naciones Unidas o donde sea, de la relación entre la reforma agraria y el desarrollo de los países subdesarrollados. Hay tanta variedad en las condiciones del "subdesarrollo" que amplios argumentos generales acerca de esta relación pierden fácilmente su fuerza. Ellos necesitan más base mediante investigaciones de las condiciones de cada país. Una exposición global, tiende también a confundir los términos, aunque tiene sus usos y por cierto que ha tenido alguna influencia en los países del Medio Oriente los que enseñaron la agricultura mundial en el tiempo en que los países avanzados de hoy estaban ciertamente muy poco desarrollados. Al examinar las relaciones entre la reforma y el desarrollo en la región del Medio Oriente, algunas consecuencias pueden obtenerse de la relación general, y también de la validez de la nueva concepción de reforma agraria para una parte del mundo donde hasta hace poco nada se había hecho para mejorar la estructura agraria existente.

Un resultado del debate mundial es que hay algo de confusión en torno al significado de la "reforma agraria".

En el uso cotidiano, significa la redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas. Reformas de esta clase pueden incluir la división efectiva de grandes predios en pequeñas propiedades, como en Europa Oriental, entre las guerras, o la transferencia de la propiedad de la tierra de un gran terrateniente a cultivadores-arrendatarios de pequeños predios, como en muchos países asiáticos. En el primer caso hay una división real de la tierra misma y un cambio en la escala de las operaciones agrícolas. En el segundo caso no hay cambio en la escala agrícola ya que los predios eran ya pequeños. En ambos casos el cambio significativo está en la distribución de ingreso: el objetivo es una mayor igualdad social.

En el pasado, las reformas agrarias fueron puramente sociales en sus objetivos. En Europa Oriental y en México entre las guerras, los campesinos obtuvieron la tierra sola, sin los medios para trabajarla, en forma de créditos, facilidades de comercialización y asistencia técnica. Los resultados varían: algunas veces la producción aumentó y otras nó. (1)

(1) Algunos de estos resultados han sido revisados brevemente en mis conferencias sobre Reforma Agraria y Desarrollo Económico, publicadas por el Banco Nacional de Egipto, 1955.

Ahora un nuevo concepto de reforma, viene de América, que aboga por una reforma que incluya una política comprensiva, que incluya no sólo la "oportunidad de ser propietario", sino también una variedad de otras medidas para ayudar a los agricultores mediante una mayor seguridad en la tenencia, un mejor sistema crediticio, mejores facilidades de comercialización, servicios de asistencia técnica, educación, etc. Esta concepción floreció en el curso de la guerra fría, como una respuesta al Comunismo. Los Estados Unidos abogaron por la reforma agraria como parte de su política exterior oficial en 1950, cuando apoyaron una resolución polaca en favor de la reforma agraria en la Asamblea General de las Naciones Unidas, y así desafiaron el clamor Comunista al liderato en el uso de la reforma agraria como un arma de combate político.

La defensa americana, de la reforma, es sin embargo mucho más que un movimiento táctico en la guerra fría y tiene raíces más hondas. El ideal del predio familiar, previene de la tradición antifeudal, e incluye de todos modos, los objetivos de la política agraria en los Estados Unidos (1). La agricultura familiar se mira como un fin en si mismo, la base necesaria para la libre empresa y la democracia política. La concepción americana de reforma no es solo una simple creencia en los valores domésticos de la agricultura familiar. Las declaraciones oficiales hacen ver la necesidad del "enfoque integrado" que significa la creación de un marco en el cual el predio familiar pueda florecer, a través de la provisión organizada de crédito, comercialización cooperativa, "extensión" y servicios rurales de todas clases. La política es en el hecho, la de agricultura familiar a través del Ministerio de Agricultura del "New Deal".

La diferencia esencial entre este nuevo enfoque y la concepción más antigua y simple es que la reforma, es mirada ahora como política agrícola al mismo tiempo que política social. En contraste con las reformas anteriores (y con las recientes reformas comunistas) el objetivo es dar ayuda a los agricultores y así acompañar el cambio social con una política que aumente la productividad en la agricultura.

(1) Esto no significa que otros tipos de estructura, sociedades anónimas agrícolas por ejemplo, no sean importantes o que la política ha sido siempre consistente. Las autoridades americanas no piden un alto grado de consistencia. Cotéjese V. W. Johnson y R. Barlowe, Land Problems and Policies (New York, Mc. Graw, 1954), pág. 7.

Como resultado de esta nueva concepción la definición de "reforma agraria" es ahora algo confusa. En sus estudios periódicos del progreso en reforma agraria, los informes de las Naciones Unidas incluyen no solamente la redistribución de la tierra, sino también arrendamiento de predios agrícolas y legislación del trabajo; colonización de tierras; cooperación; crédito agrícola; educación agrícola e investigación; el registro de títulos; métodos de tributación de tierras; y políticas a largo plazo para el control del uso de la tierra. El uso del término "reforma agraria" para cubrir este catálogo inclusivo, representa la concepción americana, de acuerdo con la definición oficial americana de "reforma agraria" como "el mejoramiento de las instituciones económico-agrícolas"(1). Sin embargo aunque la concepción americana, es un gran avance sobre lo anterior, una definición tan amplia en designaciones indirectas, distorciona la perspectiva. La redistribución de la tierra, o de los derechos sobre la tierra, significa un gran cambio social y político, en tanto que las otras medidas conducen a un mejoramiento en la posición económica de los agricultores y en la producción agrícola, sin un cambio en su posición social. En el siguiente estudio parecería inapropiado, por ejemplo, decir que Siria ha realizado una reforma agraria porque había comensado con un sistema de educación agrícola, o que el Irak había tenido una reforma porque grandes áreas de tierras fiscales habían sido registradas a nombre de grandes terratenientes.

En la búsqueda de claridad y perspectiva, es mejor conservar el uso corriente del término y usar "reforma agraria" para significar redistribución de tierra o derechos sobre la tierra. El término "reforma de la estructura agraria" puede ser usado para incluir medidas de esta clase, junto con otras reformas institucionales que afectan la estructura social, tales como colonización de tierras, regulación de condiciones de arrendamiento y legislación del trabajo. Cambios legales, tales como al registro de títulos pueden afectar la estructura social, pero no son, en los siguientes capítulos, incluidos con el concepto de reforma agraria, por razones obvias.

Esta distinción no es solamente asunto de terminología. Especialmente en relación con los países árabes, es importante no engrosar el filo de la política ampliándola demasiado.

Sin lugar a dudas el nuevo énfasis en los servicios agrícolas es de gran valor especialmente en los países del "Fertile Crescent". Las agencias internacionales le han dado algo de efecto práctico; sus expertos en el campo contrariamente a la impresión algunas veces expresada por sus publicaciones

(1)

Véase, Dep. de Asuntos Económicos, "Progresos en Reforma Agraria" (N. York, 1954) página 49.

oficiales-pueden realmente descender a la realidad. En los siguientes capítulos varios ejemplos son citados, en los cuales se muestra cuán constructiva ha sido esta influencia. Más importante aún que las nuevas escuelas y los nuevos institutos de investigación es el prestigio que la influencia americana le concede a la agricultura como una profesión.

En lo que a la reforma agraria en sí, se refiere, hay cierto peligro en esta amplia concepción para los países árabes, y sin duda en otros países con sistemas agrarios semejantes. Debido a que la concepción de reforma agraria se ha ampliado para incluir una variedad de medidas para mejorar la tenencia de la tierra y la organización agrícola, el énfasis cambia de lo fundamental a lo accesorio, y el original- y aún esencial-objetivo de una mayor igualdad económica y social tiende a obscurecerse. El enfoque que integrado parece algunas veces ofrecer de todo menos la tierra.

Este punto ha sido claramente explicado por George Hakim(1). Como se usa generalmente en discusiones internacionales, el término "reforma agraria" ha venido a referirse a una amplia gama de problemas de carácter legal, social y económico. Esta extensa concepción no da suficiente énfasis al asunto básico que es el sistema de tenencia de la tierra. Esto era lo que fundamentalmente estaba en los mentes de quienes originalmente suscitaron el asunto de la Reforma Agraria en las Naciones Unidas o donde fuere. El corazón mismo del problema de la Reforma Agraria en los países subdesarrollados reside en la cuestión de quién posee la tierra. Este asunto fundamental ha sido obscurecido y ensombrecido por la atención prestada a otros factores, tales como el establecimiento de títulos legales a la tierra, endeudamiento agrícola y tributación de la tierra, los que indudablemente se relacionan al problema principal pero no son sino manifestaciones de aquél, la enfermedad principal de la estructura agraria. (2)

La "enfermedad básica" en los tres países árabes aquí considerados es la prevalescencia del monopolio institucional en la propiedad de la tierra, ligado a una oferta monopolística de capital a la agricultura. Esto no es nada peculiar a los países del Medio Oriente en esta condición. Por el contrario es en aspecto del sistema agrario en muchos países en los tres continentes agrícolas los que ahora son convencionalmente designados como "subdesarrollados". En los países con menor densidad de población de América Latina, el Monopolio de los propietarios de la tierra es un aspecto destacado del sistema latifundista, en el cual grandes propiedades, trabajados por peones semi-siervos, impide poderosamente el acceso a la propiedad de la tierra para los trabajadores agrícolas, manteniendo salarios bajos y un uso extensivo de la tierra. En países densamente poblados del Asia, las grandes

(1) Ex Ministro de Economía Nacional, Relaciones Exteriores, Finanzas y Agricultura en Líbano, actualmente, Ministro de Líbano en Bonn.

(2) Reforma de la Tenencia de la Tierra, Publicaciones Económicas del Medio Oriente, 1954. Instituto de Investigación Económica, Universidad Americana de Beirut.

propiedades no eran en general predios con un manejo centralizado, sino estaban arrendados en pequeños predios, corrientemente a través de una serie de intermediarios, a cultivadores que pagaban altas rentas y no tenían seguridad. En tales sistemas el poder monopolístico se usa para exigir un alto precio por el uso de la tierra y un alto precio por el crédito agrícola.

El conjunto de terratenientes en los países árabes participa de esas mismas características. Las grandes propiedades del sur de Irak se parecen al latifundio de América Latina en sus amplios efectos sociales y económicos. Egipto tiene un sistema mixto, combinación de propiedades de tipo capitalista altamente organizados con arrendamientos en pequeñas unidades, del tipo asiático. Un resultado útil de las discusiones internacionales es que han mostrado semejanzas en los sistemas agrarios de países con historias muy diferentes y condiciones naturales muy diferentes.

Donde la estructura agraria es una institución rígida lastre del pasado, la necesidad de reforma es generalmente doble, una necesidad económica para una mejor agricultura a través de mayores inversiones y mejores métodos. El argumento económico general para la reforma de la estructura agraria en los países subdesarrollados es que los sistemas agrarios existentes acentúan la escasez de capital y evitan la inversión, porque dan lugar a ingresos que no son usados para mejorar la producción agrícola o para hacer inversiones en la tierra. Los grandes propietarios gastan conspicuamente; o compran más tierra; o invierten en propiedades de residenciales urbanas (muy notable en países árabes); o para prestar a cultivadores empobrecidos a altas tasas de interés.

En que medida los sistemas agrarios de Egipto, Siria e Irak son o fueron obstáculos para el desarrollo económico se considera en los capítulos siguientes. En los tres países el sistema agrario es la causa de los males sociales, manteniendo a la población rural en un bajo nivel de ingresos y status. Pero como obstáculos al desarrollo, la influencia varía, como se verá.

Sistemas agrarios monopolísticos absolutos pueden reformarse de varias maneras: por expropiación y redistribución de grandes propiedades; por colonización de nuevas tierras; por otorgamiento a los arrendatarios de especiales facilidades crediticias para comprar la tierra; mediante una legislación que reduzca las rentas y prevenga la disposición de los arrendatarios; y por la legislación del trabajo. Estas medidas, o una combinación de ellas pueden llevarse a cabo simultáneamente en una política general de reforma agraria como en Egipto, o una o más de las otras medidas pueden usarse como alternativas de reforma agraria en el estricto sentido. La cuestión de si esos otros métodos son alternativas reales a la redistribución en Siria e Irak se considera en los capítulos III y IV.

En cuanto al tipo de estructura agraria que debiera reemplazar a la antigua, no hay que ser dogmático y no es el objeto de este estudio al hacer recomendación. Lo que puede hacerse depende de lo que la gente desea y sobre que clase de agricultura se practica. Nuevos experimentos en esta dirección se describen en los capítulos siguientes: ellos no proveen una fórmula general. Obviamente una organización elaborada se ajusta a Egipto, pero desde el punto de lo que la gente desea "Dujaila" a su manera sencilla es tan bueno.

En esta cuestión debería subrayarse que no hay y no puede haber estándares ideales. Debido a que la reforma agraria es discutida internacionalmente a la luz de la guerra fría, se crea la impresión que existen modelos ideales y que la elección está entre modelos rivales, el predio familiar americano y el colectivo soviético. A un nivel corriente, el individualismo corriente y el colectivismo total no son alternativas reales. La mayoría de los experimentos de hoy en día están destinados a apuntar a algún tipo de agricultura organizada en grupos, como una manera de combinar las satisfacciones de la agricultura independiente con las economías de la operación en gran escala.

Más aún, presentado de otra manera, las instituciones tratan de trabajar diferentemente. El "enfoque integrado" de la agricultura familiar no produce necesariamente predios familiares. La reforma agraria italiana, por ejemplo, está extremadamente bien organizada; está limitada a tierras incultivadas la cual es reclamada por las autoridades y luego colonizada con solicitantes seleccionados, quienes reciben la propiedad después del pago del precio de compra en plazos repartidos en treinta años, durante el cual período están obligados a trabajar la tierra cooperativamente, i. e. usar maquinaria y seguir una rotación común. Algunas de las grandes colonizaciones en el Sur son en la realidad, aunque no en la ley, extremadamente bien manejados predios del Estado con un cierto grado de organización colectiva. Esto es un resultado inevitable de lograr la eficiencia sin disminuir en absoluto los alcances sociales de la reforma aunque no establece predios independientes. Si no hay servicios que proporcionen créditos y asistencia técnica, ni un sistema cooperativo, ellos deben establecerse especialmente para servir a los nuevos propietarios. Donde la colonización se realiza en tierras reclamadas, deben hacerse costosas inversiones en gran escala como cosa preliminar. Consecuentemente reformas del modelo 1950 tienden a su delimitado alcance, de manejo controlado y bastante diferentes de las reformas caóticas de Méjico y Europa Oriental en los años 1920.

Ahora la reforma agraria ha llegado a ser respetable y practicada. Se ha ganado en eficiencia y algo se ha perdido. Las antiguas reformas tuvieron un mérito; ellas dieron a la gente lo que ellas querían. Después de un largo y costoso seminario internacional sobre reforma agraria, un funcio-

nario civil árabe dijo: "Temo que ellos lo presentaron demasiado complicado". En medio de la pompa del debate internacional, sería bueno si la vieja nota auténtica de un Zapata por ejemplo o Stambulisky-pudiera algunas veces abrirse paso, de tal manera que no pareciera tan difícil como los expertos quieren hacerlo.

La reforma agraria en su etapa inicial y crucial es definitivamente no un asunto de expertos; no puede aconsejarse su existencia, sino que debe estar basada en un ímpetu que se levanta del interior del país. Una vez que el ímpetu está allí y se le reconoce por el poder legislativo, los expertos pueden ayudar a vencer las dificultades técnicas. La elección del tipo de agricultura de grupo, adecuada para el país, como se verá no es un asunto sencillo y la experiencia de los administradores que han llevado a cabo reformas puede ser una guía útil.

En esta etapa, el enfoque integrado es importante, aunque es válido solo cuando las velas económicas son llenadas con un viento político. Si no hay un camino real para la reforma, los expertos pueden producir proyectos de demostración de poco costo, pero no serán capaces de alcanzar ninguna mejora general y genuina en la posición de los cultivadores.

Esto es suficientemente obvio, pero necesita decirse, pues existe una ligera confianza mórbida en los expertos en el mundo árabe y aún una creencia que la falta de expertos es un obstáculo para la reforma. La buena agricultura, por cierto, necesita expertos y gastos en dinero, en tanto que la mala agricultura cuesta la tierra. Pero las buenas leyes no cuestan nada y no necesitan expertos. Afortunadamente hay en el mundo árabe hoy en día, políticos que pueden hablar, y aún algunos que pueden actuar para el fellshin (campesino:NT). Aún la nota auténtica puede ser oída a veces. En Egipto el ímpetu está obviamente allí; por cierto que en parte se debe al nuevo "clima de opinión", justificando así la conversación sostenida en las salas de conferencia de Nueva York y Génova.