

## Desarrollo económico y reforma agraria en los países hispanoamericanos

*Prof. Dr. A. Suárez*

### PARTE PRIMERA

#### 1. Desarrollo económico

En muchos aspectos fueron distintas las dos guerras mundiales padecidas en el presente siglo, y de esta disparidad no se libraron tampoco las preocupaciones económico-sociales que a las mismas siguieron, en lo que únicamente coincidieron fué en el hecho de que las dos tuvieron a continuación una gran preocupación social, lo cual por otro lado es totalmente lógico pues es un hecho sabido que después de estas terribles convulsiones se acentúan siempre este tipo de preocupaciones.

EMILIO DE FIGUEROA decía en un reciente artículo que así como al primer periodo postbelico siguió una unánime preocupación de los economistas por el problema del paro forzoso en masa, la característica del periodo siguiente a la segunda guerra mundial fué su preocupación por el desarrollo económico de los países que lo estaban insuficientemente. El primer desarrollo económico de los países muy desarrollados —Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, etc.—, mientras que del segundo eran protagonistas, y son, países de zonas características muy distintas —Asia, África y América del Sur, principalmente—. De ahí que en los años que siguieron a la segunda guerra se hayan podido separar dos problemas distintos, de un lado, la reconstrucción económica de los países adelantados e industrializados, que tenían que reparar las recientes heridas sufridas por sus economías, y por debajo, latente un nuevo y más agudo problema, la recuperación de los países más pobres, que además de tener que rehabilitarse de los daños sufridos con la guerra tenían que atemperar

(1) No es de pensar que las autoridades económicas de los países en que se dieron estos hechos tuvieron en cuenta para el efecto particular de la situación de la economía en el momento de la guerra, la necesidad de aumentar el gasto público en la medida que resultara necesario en beneficio general de la economía, y no sólo en beneficio de la economía de la guerra. (2) Aunque no se ha podido establecer con certeza el efecto de la guerra en la economía de los países, lo que es seguro es que el efecto de la guerra en la economía de los países es más grande que el efecto de la guerra en la economía de los países que no se dieron en la guerra.

La función del Instituto es fácil de colegir después de recordando lo escrito en los párrafos anteriores, porque inmediatamente en estudio e investigación aquellos problemas agrícolas que tienen una mayor urgencia o interés, como son el estudio de la evolución de la propiedad rural, las formas y tipos de propiedad rural, etc. etc. existen en España, la proporción entre la población rural y la población urbana, extensión, diversidad de la propiedad, etc., y como base de su actuación debería tener en cuenta sobre la distribución de la renta en Andalucía que es la más ampliamente representada por el personal dependiente del Instituto y en la forma que más seguido se establece.

La estructuración del Instituto podrá ser sencilla y de carácter organizativo sencillo, utilizando todo el personal servido apropiable tanto en la sede central del mismo como en su administración regional, provincial y local, permaneciendo en los po-

(1) No es de pensar que las autoridades económicas de los países en que se dieron estos hechos tuvieron en cuenta para el efecto particular de la situación de la economía en el momento de la guerra, la necesidad de aumentar el gasto público en la medida que resultara necesario en beneficio general de la economía, y no sólo en beneficio de la economía de la guerra. (2) Aunque no se ha podido establecer con certeza el efecto de la guerra en la economía de los países, lo que es seguro es que el efecto de la guerra en la economía de los países es más grande que el efecto de la guerra en la economía de los países que no se dieron en la guerra.

sus economías, deficientemente desarrolladas a las condiciones económicas de los demás países (1).

Ahora bien, este problema no presenta, en modo alguno, ninguna sencillez, es más bien un problema de una gran complejidad, complejidad nacida, en primer lugar por el desarrollo económico de los pueblos un problema resultante de una serie de factores concurrentes que en última instancia tendrán su expresión en el tenor de vida y bienestar social. La complejidad es resultado también de una serie de obstáculos que normalmente encuentran los países escasamente desarrollados para fomentar su desarrollo económico, obstáculos de tal naturaleza que difícilmente los países, por sí solos, son capaces de superarlos, casi siempre más que una simple colaboración nacional es precisa una intervención de naturaleza supranacional, y desde luego en ningún caso la iniciativa privada es suficiente, como los economistas clásicos creían, para superar tales obstáculos, por eso, el promotor máximo del desarrollo económico es siempre el Estado, más bien este con la colaboración y ayuda de las Organizaciones Internacionales.

Esta es la opinión de BERSTEIN y PATEL, que les lleva a afirmar que el proceso del desarrollo económico es excepcionalmente complejo. Implica, dicen ellos, mucho más que el suministro de un equipo mecánico, requiere cierta capacidad de asimilación de los nuevos campos y métodos de la producción, ambiente institucional que estimule a los campesinos a la inversión y un grado de habilidad técnica y de dirección que hagan efectivos los nuevos métodos de producción. También se necesita una mano de obra sana y bien adiestrada que pueda adaptarse a dichos métodos. Tal ambiente no se crea de golpe y es mucho más probable que aparezca gradualmente en algunos sectores de la economía (1).

Los problemas que plantea el desarrollo económico de los pueblos es objeto de intensa preocupación en cuanto que afecta a todos los países, tanto a los que lo padecen, como a aquellos que

(1) Este hecho ha tenido un reflejo evidente en la concepción de las reformas agraria en uno y otro sentido, y así, mientras que en el que siguió a la primera guerra estas fueron simples repartos de tierras; en la segunda las reformas agrarias entraron a formar parte de un vasto programa de expansión económica, tratando de fomentar el desarrollo económico de los países poco desarrollados a base de provocar profundas modificaciones en las condiciones técnicas y económicas de la agricultura. (Es interesante en este sentido conocer las ideas expuestas por GIORGE, G. en su libro *Aspetti e problemi di alcune riforme Agrarie*. Firenze, 1955.

(2) BERSTEIN, E. M. y PATEL, I. G.; *Inflación y desarrollo económico*. Revista de Economía Política, V, n.º 1-5, diciembre de 1954. Pág. 280.

disfrutan de un estado de evolución económica avanzado, (1) en cuanto que, como tendremos oportunidad de comprobar más adelante sus economías interfiieren y complementan.

En fin, la importancia la podría justificar sin más, la propia entidad del mismo, ya que el 67% de la población del mundo tiene un bajo —a veces, desesperadamente bajo—, nivel de vida, lo que indica su insuficiente desarrollo económico.

Estas razones justifican, más que sobradamente, la preocupación por este tema y explican la adopción de medidas encaminadas a corregir estos defectos. Una prueba evidente de esta preocupación se advierte en el informe de los expertos de las Naciones Unidas de 1950 cuando dicen: **El pleno empleo no podrá lograrse sino dentro de una economía mundial expansiva en la cual el desarrollo económico de los países atrasados constituirá el elemento básico más importante.**

El problema pues es de vital importancia, y su resolución no permite dilaciones, nada menos que el bienestar social de una fracción importantísima de la población del mundo está directamente afectada, y el resto lo está de una manera indirecta (2). De otra cosa estamos totalmente seguros, de que su solución ha de venir enteramente del campo económico en cuanto que es, en todo su alcance, un problema económico, —administrar recursos escasos y mal distribuidos— objetos fundamentales e insoslayables de la ciencia económica (3).

## 2. Zonas insuficientemente desarrolladas

Lo que llevamos dicho sobre desarrollo económico nos permite establecer una premisa, la existencia de países en distinto grado de evolución en su desarrollo económico, es decir, la existencia de zonas o países que se encuentran en un estadio, más o me-

(1) Efectivamente la inversión de dinero procedente de los países desarrollados no sólo es favorable para los países que reciben la ayuda sino también para los que la prestan, en cuanto que este capital proporciona beneficios positivos en pleno empleo y de la prosperidad de los negocios de inversión, mientras que dentro de su país no pueden encontrar oportunidades de ser invertidos y entonces el capital se acumula hasta alcanzar una eficiencia marginal negativa. (En este sentido pueden verse las ideas expuestas por BRONFENBRENNER, M.; *El elevado coste del desarrollo económico*. Revista de Economía Política, V, n.º 1-5, diciembre 1955, pág. 240 y siguientes).

(2) Una prueba evidente de esta necesidad es la reciente fundación (enero de 1956), por el World Bank de los Estados Unidos, de un Instituto para fomentar el desarrollo económico de los países económicamente atrasados (Economic Development Institut), que nace con un presupuesto anual de \$ 400.000, en su mayor parte proporcionado por las Fundaciones Ford y Rockefeller.

(3) Entre los economistas más preparados de los países de avanzado desarrollo económico se acepta la opinión razonada del Prof. BOULDING de que «el desarrollo económico no es sólo un fin, sino el supremo (aunque no exclusivo) objetivo de la ciencia económica». (BRONFENBRENNER, M. *El elevado coste del desarrollo económico*. Rev. Econ. Política, V, n.º 1-5, diciembre de 1954. Pág. 240 y siguientes).

nos primitivo, de su desarrollo, lo que se debe, a parte de otros motivos originarios, a que no han sido paralelos el incremento de producción y el crecimiento demográfico de estos países. Así aparecen los países con un desarrollo económico inconveniente, o como más frecuentemente se dice, países o zonas insuficientemente desarrolladas, o *deprimidas*, o escasamente desarrolladas, ya que indistintamente unos y otros nombres reciben.

No es fácil, sin embargo, encontrar un criterio objetivo de definición de estas zonas; hay necesidad de recurrir a criterios indirectos o comparativos; más bien al confrontar las características de unas zonas y otras nace el concepto de zona *deprimida* o *subdesarrollada*.

Es evidente que todos aquellos países que tienen un nivel de vida elevado, es decir, allí donde el consumo de bienes y servicios por habitante es cuantioso, son países francamente desarrollados pues nada mide mejor el progreso económico que la cantidad de bienes y servicios que pueden consumirse "per capita". Así lo estima también BERSTEIN y PATEL, cuando afirman que la mejor manera de juzgar el insuficiente desarrollo económico de un país es el nivel de su renta real, y el incremento de la misma "per capita". Es decir, un país poco desarrollado es aquel cuya producción "per capita" es relativamente baja y donde la productividad —sigue hablando él— crece lentamente o no crece en absoluto. Si bien es verdad que estos datos no tienen una interpretación nada fácil (1).

Así, para delimitar las zonas más o menos *deprimidas*, se han propuesto clasificaciones basadas en la renta individual. Una de ellas establece que aquellas zonas en las cuales esta renta es superior a los 1.000 dólares por habitante y año, con un ritmo de crecimiento económico del 3%, así como aquellas en las que la renta y el crecimiento alcanzaseen valores de 300 a 1.000 dólares y el 2% respectivamente, serían zonas bien desarrolladas. Cuando por el contrario la renta es inferior a 200 dólares y el crecimiento es nulo, nos encontraríamos ante zonas *deprimidas*, que son precisamente las que nos referimos, al decir que acaparan el 67% de la población mundial.

Del concepto de zona *subdesarrollada* se han dado definiciones distintas. A veces se quiere equiparar a aquellas naciones en las que las actividades industriales y comerciales se hallan en fases primitivas o primarias; en otros se hace referencia a zonas explotadas deficientemente, o bien que por causas accidentales

(1) BERSTEIN, E. M. y PATEL, I. G. *Inflación y desarrollo económico*. Revista de Economía Política, V, n.º 1-5 diciembre de 1954. Págs. 280 y siguientes.

lo sean, aunque existan industrias maufactureras. CHESSA (1), dice que estas zonas estarían representadas por aquellas que soportan cultivos marginales o submarginales y actividades industriales que a causas de los procedimientos con que se realiza la producción no compensan los costes exigidos por ella, es decir, situaciones en las cuales —su estado actual— no permite que se aplique productivamente capital y trabajo (2).

Para Mc. LEOD (3) el término área poco desarrollada se identifica con el de aquel país o región con un volumen de capital y empresarios relativamente bajos, pero en el que existen expectativas razonablemente favorables para efectuar inversiones provechosas de nuestros capitales.

La experiencia enseña —y es interesante apuntar esto— que los países atrasados son preferentemente aquellos que tienen una economía fundada sobre la actividad agrícola y minera (industrias primarias, en las que tiene un bajo índice de productividad el trabajo humano). La explicación de este hecho es clara, en estas actividades primarias los cambios con el exterior adquieren una importancia extraordinaria y su balance es favorable ya que frente a exportaciones de productos primarios se tienen unas importaciones de productos manufacturados que colocan a estos países en evidente condiciones de inferioridad.

### 3. Premisas para el desarrollo económico

Planteadas así las cosas cabría preguntarse, ¿cuáles son las causas primarias del atraso económico de estas zonas? ¿Puede achacarse más bien a la falta de industria o por el contrario es la baja productividad de la agricultura? Si de ordinario los países industrializados son normalmente los más desarrollados, mientras que los agrícolas son los menos, será interesante discriminar donde está el núcleo causal para corregir tales defectos.

En una visión superficial puede parecer que impulsando al máximo el desarrollo industrial resultaría fácil salir de la situa-

(1) CHESSA, F. *Premisas para la transformación de las zonas deprimidas*. Arriba, 14 febrero 1955.

(2) Es característico que en los países poco desarrollados no es frecuente dedicar a la inversión sino cantidades mínimas de sus recursos, y al ocurrir esto obtienen producciones bajas, que a su vez actúan como círculo vicioso impidiendo a continuación inversiones de alguna cuantía. Mientras que por el contrario la inversión en los países desarrollados es la que técnicamente resulta más conveniente, resultando así la obtención de producciones más elevadas que luego repercutirán no sólo en el nivel de vida sino en las futuras posibilidades de nuevas inversiones. En cierto modo, pues, es una característica de los países poco desarrollados el dedicar pocos recursos a la inversión con las consecuencias apuntadas.

(3) MC LEOD, A. N. *American Economic Review*, 1955, junio, pág. 411. Cit. por CHERNERY, H. B. *Aplicación de criterios para la selección de inversiones*. Rev. de Economía Política, V, n.º 1-5, diciembre 1954, pág. 330.

ción de atraso económico, sin embargo nada más lejos de la realidad; tampoco se piense, que la solución puede estar en el extremo opuesto, es decir en fomentar la producción agrícola. La solución se encuentra más bien en la armonización de ambos. El progreso económico general es el resultado de la acción reciproca de los diversos factores y solo la combinación adecuada de estos puede dar los resultados apetecidos, pero aún aparte de esta poderosa razón es que el desarrollo agrícola y el industrial antes que independientes guardan entre si una interdependencia del mayor interés, son en realidad procesos complementarios (1).

En los países insuficientemente desarrollados, la falta de capital, la escasez de trabajadores cualificados y el reducido poder adquisitivo interior son factores que condicionan el desarrollo industrial y en gran parte lo limitan. En los países poco desarrollados el desenvolvimiento unilateral agrícola puede originar una falta de demanda para sus productos. Por eso una industria en amplio desarrollo ofrecerá un buen mercado a la agricultura como consecuencia de la mayor demanda de la población urbana, y por otro lado una agricultura en crecimiento constituye uno de los más importantes mercados para los productos industriales, al aumentar el nivel de vida de las poblaciones rurales. En algunos casos se ha querido ver un desarrollo industrial no acompañado del correspondiente agrícola, la situación precaria de la agricultura y su política de precios bajos de los productos y por ellos de los salarios eran el estímulo indirecto de este irreal desarrollo industrial.

Es preciso pues estar seguros de que solo un armónico desarrollo de la agricultura e industria en conjunto, de una política demográfica sana y bien concebida y de una expansión de sus cambios comerciales con otros países, aseguran un buen desarrollo económico.

Es pues imprescindible un acompañado desarrollo de la industria, cuyas características no son de tratar en este momento, pero si que es de considerar que circunstancias son las que determinan el ansiado progreso agrícola necesario para un desarrollo económico general. No hay duda, de que la estructura agraria de la zona —en muchos casos, quizás la mayor parte— es el mayor obstáculo a este desarrollo, por eso parece lógico el traer aquí a consideración este estudio.

(1) No podemos entrar en estudio detallado de este problema, que por otro lado escapa un poco de los límites de este trabajo, lo que si es verdad que no resistimos la tentación de destacar su extraordinaria importancia. Puede verse documentación abundante en el libro de GIORGI, *Aspetti e problemi di alcune riforme agraria*. Firenze, 1955.

#### 4. La repercusión de la estructura agraria sobre el desarrollo económico.

Es un hecho evidente que el régimen de propiedad de las tierras y en términos generales, la estructura agraria del país, cuando esta es inadecuada en cualquiera de sus aspectos puede impedir el desarrollo económico con manifiestas repercusiones sobre el nivel de vida, al no permitir el uso intensivo de la tierra con incremento constante de la productividad gracias al empleo de los cada vez más avanzados recursos técnico-agrarios.

El tamaño antieconómico de las explotaciones, la mala distribución de la propiedad, su excesiva fragmentación y dispersión, los contratos agrarios injustos, la baja remuneración del trabajo humano y el abandono técnico y económico de los agricultores débiles, son motivos que solos o asociados constituyen el más serio obstáculo al buen desarrollo económico de un país, hasta el extremo de que solo actuaciones energicas que conduzcan a modificar estos efectos de la estructura agraria pueden ser capaces de impulsar el desarrollo económico. Actuaciones que en un sentido amplio vienen agrupándose bajo la denominación de **reforma agraria**. Hasta tal punto esto es cierto que BARLOWE dice que los conceptos "reforma agraria" y "desarrollo económico" vienen asociándose hasta considerar que la primera es condición necesaria del segundo (1).

Evidentemente que en las zonas insuficientemente desarrolladas la reforma agraria provocando una intensificación de la producción agraria puede permitir las condiciones favorables para una eficacia agrícola y el bienestar social, en tanto que el régimen de tierras es el factor dominante en la evolución económico-social.

No es, en absoluto, nada nuevo el pensar en la reforma agraria como resorte eficaz para tales fines; la reforma agraria tiene una historia casi tan larga como la propia agricultura, apenas en una zona cualquiera la tierra comienza a ser insuficiente surge la necesidad de la reforma agraria, lo que si ha variado, indudablemente, es la orientación que a la misma se ha dado a lo largo de los tiempos.

No suele ser demasiado claro el concepto que se tiene de reforma agraria. Se puede pensar en el proceso de distribución de la propiedad de la tierra mediante la división de los latifundios entre los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas sin tierra. Otras veces quieren señalar con tal denominación el

(1) BARLOWE, R. *Land reform and economic development*. Journal of Farm Economic n.º 2, mayo 1953. Tomado de Revista de Estudios Agrosociales n.º 6, enero-marzo 1954. Pág. 218.

conjunto de intervenciones públicas encaminadas a provocar una radical transformación del régimen fundiario existente con el fin de conseguir un mejoramiento en el nivel de vida de las clases sociales más bajas, o también como dice ROSSI-DORIA toda una serie de intervenciones públicas encaminadas a corregir los defectos de la estructura de los regímenes fundiarios, y aún como piensa BRUGAROLA, toda una serie de medidas diversas que contribuyen de alguna manera a la elevación material, cultural y aún espiritual de las masas campesinas (1).

Del análisis de estas definiciones, y mejor aún, de la observación de los distintos movimientos que la historia de la evolución agraria nos muestra se puede ver como las directrices de la realización de las formas agrarias responden de ordinario a dos tipos principalmente. En primer lugar aquellas que tienen como especial misión el realizar una redistribución de la propiedad de la tierra, más o menos drásticamente, pero limitándose siempre a una modificación en este sentido de la estructura agraria por procedimientos preferentemente jurídicos —reformas agrarias de tipo jurídico—, o bien, cuando la transformación busca la modificación del régimen fundiario en su estructura aplicando preferentemente recursos técnico-económicos, esto es, persiguiendo hasta sus últimas consecuencias el logro de un más alto nivel de producción. Son dos caminos distintos, o si se quiere dos aspectos diferentes de la reforma agraria, que dan tipos distintos de transformación según que predomine uno u otro. Son ejemplos ya clásicos del primer tipo las reformas agrarias que siguieron a la guerra de 1914 en los países del centro y oriente de Europa, y pertenecen al segundo grupo las transformaciones de "bonifica integral" llevadas a cabo por el régimen de Mussolini en Italia, y dentro de ella son ejemplo cualificado las transformaciones conseguidas en el Agro Pontino.

Cabría preguntar, ¿cuál de los dos tipos es el más adecuado? Es difícil terciar adecuadamente en esta disyuntiva, no resulta fácil señalar cual de los dos es más idóneo, quizás los dos son en parte y por eso, como tantas veces, la solución quizás está más bien en una posición intermedia. Uno y otro sistema tienen ventajas evidentes, que es preciso aprovechar e indudables inconvenientes que es necesario salvar, si es que se quiere actuar con el máximo rigor. La intervención pública no queda conformarse con la simple redistribución —por muy urgente y necesaria que se considere, pero siempre insuficiente—, pues no será posible el que los nuevos agricultores puedan sortear los peligros de su nueva explotación. Hay innumerables ejemplos de

terrenos sometidos a reparticiones que pocos años después presentaban un aspecto semejante al que tenían antes de que la repartición hubiera tenido lugar, como es, por ejemplo, el caso de los terrenos religiosos de la isla de Luzón.

Pero por otro lado la intervención no debe llegar tan lejos como es el de conseguir el asentamiento total de los colonos que deben de ocupar la zona, por lo menos de una manera general, ya que esto solo se consigue a fuerza de un elevado coste y con una lentitud incompatible —en la mayoría de los casos— con lo gravado, la urgencia y la extensión del problema.

La reforma y asentamiento de los nuevos agricultores debe ser realizada interesando y haciendo partícipes a los colonos en la marcha de la obra que el Estado realiza, dándole la suficiente rapidez y amparo jurídico, no excesivo, sino en cuanto que la tierra tenga que cumplir su fin social, pero procurando al propio tiempo facilitar una solicita y adecuada asistencia técnica y económica que asegure el más completo éxito productivo a las nuevas explotaciones, prolongando la acción tutelar el tiempo preciso para conseguir tales fines. Prolongando, si fuera preciso, esta acción más allá del final del asentamiento de los nuevos propietarios, especialmente en cuanto al cuidadoso asesoramiento técnico, maquinaria, etc.. Si tuvieramos que elegir un tipo de reforma semejante a este pensaríamos sin duda en la que realiza la joven república italiana.

Una nueva cosa es preciso añadir. La realización de una reforma agraria no es, en modo alguno, una obra simple y sencilla, antes bien es en extremo compleja y su ejecución entraña las mayores dificultades, que solo una meticulosa preparación, y un concienzudo estudio del problema pueden dar algunas garantías de éxito, nunca seguridad. Los fenómenos económicos son siempre de una gran complejidad y sus resultados difícilmente previsibles, mucho más aún cuando se actúa con ligereza y no se cumplen las condiciones señaladas. De aquí que en nuestro siglo la tarea de ordenar los regímenes fundiarios haya tenido que venir a parar a manos de los técnicos en economía agraria, dejando las de los políticos; y gracias a esta intervención tienen método y contenido científico, de no ser así más que verdaderas reformas agrarias se producirían revoluciones agrarias que tienen más bien como objetivos la consecución de fines parciales que al fin último y esencial de la reforma agraria; el de dar a las explotaciones la misma eficiencia que determine un incremento de la productividad y el bienestar social.

(1) BRUGAROLA, M. *La reforma agraria en América*. Revista de Fomento Social, 1954, n.º 36, págs. 412-422 y también en *La revolución verde*. Madrid, 1956.

## SEGUNDA PARTE

### 1. América Latina, zona subdesarrollada

Una vez terminada la guerra, especialmente por parte de los organismos internacionales, aparece inmediatamente una gran preocupación por localizar y estudiar las zonas deprimidas o poco desarrolladas económicamente, lo cual se traduce desde muy pronto en una serie de recomendaciones tendentes a esos fines y con vistas al mismo tiempo a localizar las causas que determinan el insuficiente desarrollo de estas zonas.

Ya en 1941, la Conferencia Internacional de Trabajo reunida en Nueva York, considera indispensable que los países de una gran extensión territorial en relación con el número de habitantes promovieran reformas agrarias que permitieran movilizar racionalmente los niveles de vida de las zonas agrícolas y satisfacer las aspiraciones obreras y una mejor justicia social. Pero es especialmente a partir del momento en que se promulga el Punto IV de Truman cuando se prepara la redacción de un amplio informe o estudio sobre los defectos de la estructura agrícola que obstaculizan el progreso económico de algunas zonas, así como la resolución número 401 del Consejo Económico y Social de la ONU el 20 de noviembre de 1950.

Los estudios realizados bajo estos esquemas han llegado a la más clara y perfecta confirmación de lo que intuitivamente sabe cualquiera que haya pensado o leído algo sobre las características de la agricultura hispanoamericana. América Central y del Sur pueden considerarse como una de las zonas en las que su desarrollo económico no es en absoluto conveniente, se trata pues de zonas deprimidas o insuficientemente desarrolladas y aún existen menos dudas de que es precisamente su estructura agrícola la principal determinante de este infantilismo económico.

En efecto, en Hispanoamérica, se da la circunstancia de que más del 60 % de su población es agrícola, frente al 32 % que tiene en Europa este tipo de ocupación, y nada más que el 20 % en los Estados Unidos. Pero es que independientemente de este predominio, que sin duda predispone en este sentido, nos encontramos además con que el nivel de producción, así como el nivel de vida de esta gran masa rural es bajísimo, con repercusiones graves en su régimen alimenticio marcadamente graves, por insuficientes, tanto cuantitativamente, como cualitativamente. En datos de 1948 el número de calorías por cabeza consumidas, en valor medio, no sobrepasaban las 2.471, y estas preferentemente suministradas a base de hidrocarbonados, pobres en proteínas de alto valor biológico, y con un consumo de leche que no excede como cifra media los 50 gramos por cabeza y día.

En estos últimos años el problema alimenticio se ha visto agravado por el fuerte incremento demográfico, directo e indirecto, que en ocasiones ha llegado a superar el 25 %, sin encontrar, en modo alguno, compensación en un aumento de productividad por las malas condiciones en que se desenvuelve, precisamente su agricultura. Por otra parte la superficie cultivada no sobrepasa el 5 % de la extensión total de estos países, y de esta cantidad sólo el 3 % se halla en cultivo continuo, cifra irrisoria si se tiene en cuenta que en Europa se cultiva el 30 % y en el mundo en general el 10 %.

Dentro de estas reducidas superficies de cultivo hay que tener en cuenta además la infinidad de circunstancias que reducen y limitan constantemente las posibilidades de producción hasta llevarla a valores francamente bajos. La evidente mala distribución de la propiedad, la fuerte concentración de la misma, las condiciones injustas de los contratos agrarios, a veces hasta ig-nominiosos, el fuerte predominio del cultivo extensivo, con una inversión mínima de capitales de procedencia agrícola que es frecuente que no reviertan en la agricultura sino que más bien busquen producciones más seguras y lucrativas; todo esto unido a un inseguro sistema de justificación legal de la propiedad, inadecuados regímenes fiscales hacen que el progreso agrícola sea poco menos que imposible, y justifican, con alarmante necesidad y urgencia una ordenación bien meditada, seguida de una intervención para corregir los defectos de que adolece la estructura agrícola de estos países.

Aunque estos defectos son en su gran mayoría comunes a todos los países hispanoamericanos, no quiere esto decir que sea idéntico el problema en cada uno de ellos, antes bien, tienen matizadas diferenciales del más alto interés, tal es por ejemplo el caso de la diferente presión demográfica de los países de Centroamérica, de algunos al menos, en relación con los de América del Sur. Por esta razón nosotros nos referimos especialmente a los problemas generales que en su mayor parte afectan tanto a unos como a otros.

Esta clara y difícil situación de la América Latina no es ni desconocida ni olvidada, tiene el mayor interés para los propios países y en general para el mundo, ya que la rápida expansión agrícola de éstos puede provocar no pocos beneficios en el resto del mundo, fomentando el desarrollo industrial de los países interesados y de los demás, así como la solución en estos problemas de excesiva presión demográfica. Por eso se puede asegurar

que existe hoy una clara conciencia de la importancia de la "cuestión agraria" en los países hispanoamericanos.

## 2. Realizaciones en el terreno de la reforma agraria en Hispanoamérica.

Es pues evidente la necesidad de una eficaz y urgente intervención en este aspecto en todos los países de Hispanoamérica; el análisis de las condiciones en cada país muestra a la más superficial de las consideraciones, lo adecuado de una intervención.

No podemos silenciar lo que en este sentido se ha hecho. Justo es reconocer que las recomendaciones que los organismos internacionales han venido haciendo no han sido —en modo alguno— desatendidas por los Gobiernos de los países respectivos, pero cabe preguntar: ¿han sido tomadas las medidas necesarias para asegurar el éxito de tales planes? ¿Han sido estos planes lo suficientemente estudiados y meditados para asegurar su aplicación eficiente? ¿Se han conseguido con ellos progresos de alguna entidad? ¿Cuál es en realidad la situación actual de los proyectos de reforma en cada uno de ellos? Para dar una idea, desde luego incompleta, nada mejor que decir aquí, aunque sea de forma esquemática, las pocas noticias que en este sentido hemos podido recoger.

**MEJICO.**—Sin duda alguna es Méjico el país que marcha a la cabeza en cuanto a movimientos de reforma agraria en aquel hemisferio, y aún puede decirse que ocupa un destacado lugar en el mundo.

Comienza este movimiento en 1910 al triunfar la revolución contra Porfirio Díaz y con ella se instaura un tipo de reforma de marcadas características sociales, dentro de la cual merced a una serie de recursos preferentemente de naturaleza jurídica se afronta una rápida y profunda redistribución de la tierra que alcanza pronto el 50 % de la superficie cultivable. La tierra no se concede siempre directamente a particulares, sino a comunidades rurales que continúan con su tradicional nombre de ejidos. La reforma sufre en los años sucesivos cambios y evoluciones marcadísimas.

Ha sido extensamente discutida la reforma agraria en los últimos cuarenta años, no faltando, al lado de sus servientes defensores, los detractores consiguientes. No hay ninguna duda de que la reforma realizó una gran obra de redistribución de la tierra, de una gran importancia social, sin embargo, quizá en el aspecto técnico-económico sus resultados no son completamente elogiables. Las nuevas explotaciones creadas unas veces eran demasiado pequeñas, sus economías harto débiles, los empresarios insuficientemente preparados, faltos de capital, de crédito y de

asistencia técnica, lo cual se tradujo en unos rendimientos francamente bajos, a veces, sensiblemente inferiores a los obtenidos con anterioridad a la reforma, agravando el problema con una serie de conflictos provocados por la puesta en práctica de la misma, así como la inseguridad por los distintos criterios impuestos por los cambios políticos, etc.

Ultimamente ha sido variada la orientación en la política agraria de este país hacia un programa con una mayor tendencia a la colonización. La ley federal de diciembre de 1946, y más recientemente el plan económico general, conceden a la agricultura un lugar preferente con un programa de aumento de rendimientos agrícolas y pecuarios, riegos, créditos, política de precios y mercados, servicios educativos, investigación y divulgación, maquinaria y fertilizantes, pero de los resultados de esta última orientación es aún pronto para sacar conclusiones (1).

**GUATEMALA.**— Tiene especial interés el conocer algunos aspectos de la política agraria de este país, en torno a la cual ha girado, en cierto modo, la política general del mismo de estos últimos años.

Hay en primer lugar que dejar sentado como Guatemala es una de las repúblicas americanas en las cuales era más sentida la necesidad de una intervención en este sentido. En este país, el 2,2% de la tierra, y la gran mayoría restante, es decir el 76% solo disponen del 10%. Al lado de esto puede decirse sin embargo que es un país poseedor de una serie de recursos y reservas naturales agrícolas del mayor interés, en las cuales es evidente necesidad la colonización. Presenta, es verdad, serias dificultades especialmente por la falta de comunicaciones y transportes.

En esta situación se produce en 1952 el primer movimiento de reforma de alguna importancia en este país. Es evidente que es fruto del régimen nacido de la llamada revolución de los oficiales jóvenes de 1944. Este movimiento —tildado de marxista— pone en marcha una de las reformas agrarias más atrevidas de estos últimos años, hasta el punto de que los conflictos surgidos en su realización con algunas compañías extranjeras determinaron la revolución de 1954 —Castillo Armas— que promulga inmedia-

(1) Una información más extensa y detallada puede verse en: *Mexican Agrarian Policy. Postwar Developments*. Foreign Agriculture, Dep. Agr. octubre, 1948. (Citado Rivista di Economia Agraria, 1949, pág. 140. WHETTEN, N. T.: *Rural Mexico*. University of Chicago Press, 1948, y en *Mexican Land Reform*, Foreign Agriculture. Wahsington, D. G. n.º 9, septiembre, 1951.; *Nuevas orientaciones de la Política agraria mejicana*. Revista de Estudios Agrosociales, n.º 2, 1953; pág. 145. CHIUDERI, A. y BONINSEGNI, S.: *Condizioni attuali dell' agricoltura messicana ed indirizzi della politica agraria*. Rivista di Agricoltura Subtropicale e Tropicale. Firenze, n.º 4-6. 1952; BRUGAROLA, M. *La revolución verde*. Madrid, 1956. pág. 11-17. y GRAZIANI, O. *Problema fondiari nell' América Latina*. Rivista di Economia Agraria, VIII 1953. págs. 288-309.

tamente un Estatuto Agrario con el que se trata de modificar las ambiciosas disposiciones de la Ley de 1.952 (1).

**COLOMBIA.**—Este país, como la mayor parte de los que componen la América Latina, reclama con no poca urgencia intervenciones en este sentido. Buena prueba de ello la tenemos en el simple análisis de unos datos. El 49% de población colombiana recibe el 25% del ingreso nacional neto, mientras que el 46% de la población le corresponde el 34%, y lo que es aún más grave, hay un tercer grupo constituido por el 5% que absorbe el 41% del ingreso neto nacional. Si añadimos a esto que el 54% de la población activa de Colombia se dedica a la Agricultura, es fácil colegir cuanto de esta injusta distribución del ingreso neto no tendrá su origen en las malas condiciones en que esta actividad se desenvuelve, y que por ello es preciso modificarla si ha de ser corregido.

Las realizaciones en este sentido son escasas. Podía mencionarse la Ley número 97 de diciembre de 1946 sobre la adjudicación de baldíos, ampliada y modificada por otra aparecida en febrero de 1947, y una más reciente del mismo mes de 1955. Todas ellas medidas parciales que hacen referencia simplemente a normas y trámites de adjudicación de terrenos baldíos a nuevos agricultores (2).

Mayor interés tiene, a pesar de no referirse exclusivamente a la agricultura, el plan de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) sobre el desarrollo económico de Colombia (3), la propia Comisión advierte que "sería erróneo interpretar el contenido del plan como un programa de desarrollo para Colombia. Lo único que se ha pretendido es continuar las investigaciones de orden metodológico en materia de análisis y proyecciones, procurando utilizar al máximo los antecedentes concretos sobre economía colombiana. Esto permite no solo ilustrar los aspectos metodológicos con ejemplos reales, sino que al mismo tiempo puede constituir la base sobre la cual los organismos técnicos colombianos emprendan, si así lo desean, la elaboración de un programa de desarrollo económico propiamente tal".

(1) FUENTES MOHR, A. *Guatemala, Colonización y reforma agraria*. Tomado de la Revista de Estudios Agrosociales, 1955, n.º 11, pág. 203. *The Economic Development of Guatemala*. Jhon Hopkins Press, 1952, Baltimore. M. BRUGAROLA, *La revolución verde*, Madrid, 1956. *Perspectivas del fomento agrícola en América Latina*. FAO. Roma-Italiana, Julio de 1.953.

(2) Los textos de las leyes citadas nos fueron amablemente enviados por la Jefatura de la Sección de baldíos del Ministerio de Agricultura de Colombia.

(3) Naciones Unidas. Consejo Económico Social -Comisión Económica- para América Latina. *«Análisis y proyecciones del desarrollo económico de Colombia»* (Citado en: *Estudios económicos de desarrollo económico*. España. Exposición preliminar. Fascículo I. Instituto de Cultura Hispánica. Madrid, 1956).

**HONDURAS.**—Según STOCKES, (1) la legislación agraria de este país puede considerarse como una de las más avanzadas dentro del área de las llamadas "tierras nuevas". Ya dentro del período colonial —1501-1585— se realiza una asignación de tierras a los conquistadores sin olvidar la protección de los intereses indígenas. En el período inicial de la república disposiciones apropiadas hicieron posibles ciertos progresos en la agricultura y después de 1888 la política agraria toma ya una ordenada orientación hacia el desarrollo de la propiedad cultivadora y la colonización (propiedad a los tres años de cultivo de un suelo, concesión gratuita de tierras a comunidades y particulares, etc.). En 1902 se fija la extensión límite de amplitud de las explotaciones para posterior asentamiento de los colonos. La ley constitucional agraria de 1924, modificada en 1950 y 1951. Hay también, de 1935, una disposición sobre inmigración para colonizar.

**BOLIVIA.**—Si puede calificarse de grave el problema económico agrario en Hispanoamérica en general, es bien cierto que Bolivia es uno de los países en los que adquiere más alarmantes características; aparte de una estructuración francamente feudal de su agricultura, con una concentración de la propiedad marcadamente latifundista —el 4% de los propietarios poseen el 70% de la tierra— a ello hay que añadir que su economía es fundamentalmente minera con un desigual e injusto cuidado de una faceta en relación con la otra. (Imperialismo del estano).

Para remediar esta situación da el Gobierno el Decreto Ley de 2 de Agosto de 1952 que es evidentemente un amplio y ambicioso plan de reforma agraria. Se afronta en él la definición del solar campesino, se determina la extensión de la propiedad en sus diversas formas, se declara a extinguir el latifundio, queda abolida la servidumbre, con restitución y distribución de tierras a los que quieran cultivarlas. Los resultados de esta ambiciosa reforma no nos es dado enjuiciarlos. (1)

**ARGENTINA.**—Este gran país agrícola no dispone de una legislación organizada en la que se afronte, con cierta seriedad, estos problemas. Hay es verdad, cortas alusiones a la agricultura en todos los planes, más o menos generales que se han trazado en este país, pero siempre parcial e incompletamente considerado. El 1950 por primera vez quizá, se da una importancia más señalada a la política agraria proponiendo la mejora de los

(1) STOKES, W. S. *The Land Laws of Honduras*. Agricultural History. Volumen 21, n.º 3; 1947.

(2) Una información más detallada puede encontrarse en los siguientes trabajos: VIÑA, C. *La reforma agraria en Bolivia*. Revista Internacional de Sociología, 1953, n.º 42, Madrid; BRUGAROLA, M. *La revolución verde*, Madrid, 1956. ANAYA, R. *Consideraciones sobre la reforma agraria en Bolivia*. Revista Jurídica. Cochabamba, Bolivia 1948 V. 9, n.º 43e págs. 14-26.

medios técnicos de la agricultura: mecanización, política de precios agrícolas, y aún se esboza la lucha contra los latifundios, y los absentismos especialmente, pero sin provocar la desmembración de las grandes unidades en buen estado de producción. Han sido realizados programas de colonización, si bien de corto alcance. Un gran inconveniente a este progreso ha sido, sin duda, la escasa participación de este país en los programas de colaboración internacional.

En 1953 anuncia el General Perón una reforma agraria que después de ser expuesta en discursos políticos con más o menos amplitud no llegó a concretarse en un texto legal. Llama la atención la enorme cantidad de doctrina que existe en este país en relación con los contratos agrarios y de una manera especial sobre arrendamientos. (1) Las preocupaciones agrarias del actual régimen no las conocemos.

**BRASIL.**—Todos los defectos de la estructura agraria de los países latinoamericanos están presentes en este país también. Su poca población relativa —5,5 habitantes por km<sup>2</sup>— unido a una fuerte concentración de la propiedad, son indicios suficientes para comprender la necesidad de intervenciones en este sentido que puedan determinar, promover el deseado desarrollo económico general y acompañado con él, el agrícola.

Como antecedentes en elaboraciones de planes tenemos el Salte cuya realización no tuvo lugar. Hay también una serie de leyes en los años cuarenta de este siglo especialmente encaminadas a fomentar la creación de colonias agrícolas y también a estimular el establecimiento de industrias agrícolas.

Al llegar a 1953 nos encontramos con la declaración del Presidente Vargas en la que anuncia que está en estudio un vasto programa de Reforma agraria, que él presenta con características de una verdadera fase revolucionaria que vendrá a liberar al trabajador del campo brasileño. Que nosotros sepamos, el Presidente Vargas buscó su muerte antes de que estos planes ambiciosos tuvieran concreción, y en este momento desconocemos los puntos en que se basa la política agraria del nuevo mandato presidencial. Estamos seguros de que esta preocupación no desaparecerá. La participación activa de este país en el Seminario Latinoamericano sobre la propiedad de la tierra, así como en el

(1) No resulta fácil, ni siquiera interesante, reseñar aquí la legislación a que nos referimos, parte de ella está recogida en: *Arrendamientos y aparcerías*. 2.<sup>a</sup> edic. 1950 y en un Anexo de 1954. En relación con la Enfiteusis puede recordarse la Ley de 18 de mayo de 1826 especialmente destinada a conseguir atraer y radicar a los emigrantes extranjeros. Este tipo de enfiteusis difiere del derecho enfiteútico de Grecia y Roma para adaptarse a aquellas condiciones. En el campo de la colonización nos encontramos con la creación del Consejo Agrario Nacional en 1940, sufriendo algunas modificaciones en el mes de enero de 1955.

Bienestar Rural, y las recientes publicaciones que nos llegan sobre temas monográficos económico-agrarios nos inducen a tener esa seguridad (1).

**VENEZUELA.**—Con unas características en cierto modo especiales, este país, como la mayor parte de los que nos ocupan, reclama una intervención enérgica en la modificación de sus condiciones económico-agrarias. Pocos datos sería preciso añadir para llegar a esta confirmación. Piénsese que siendo un país esencialmente agrícola tiene, por razones diversas, especialmente climáticas, el 78% de la población total del país ocupa la quinta parte de extensión del mismo, tiene una defectuosa división de la propiedad (latifundios, el 60% arrendatarios) y aún otros defectos técnicos y económicos más graves aún ("conquereros"). Es por otro lado poseedor de enorme riqueza petrolífera, —el 50% de su renta nacional tiene este origen y el 70% de la recaudación fiscal también— lo que determina el hecho paradójico de que siendo uno de los países latinoamericanos de mayor renta "per capita" es, al mismo tiempo, uno de los países de los que tiene un consumo medio por individuo más bajo.

Ninguna prvidencia, aparte del decreto de libertad de los esclavos de 1854 se produce hasta el año 1936 y siguenstes en los cuales aparece la primera legislación de este tipo, si bien con insuficiente energía en relación con la gravedad del problema. Es en 1949 cuando se promulga el Estatuto Agrario y con él, se llega a la creación del Instituto Agrario Nacional organismo autónomo especialmente estructurado para llevar a cabo el programa señalado en el Estatuto.

Resultaría difícil y fuera de las posibilidades de este estudio el detallar aquí todas las providencias que en el Estatuto se señalan para llevar a cabo el programa de reforma de la tierra que en el mismo se traza, bastará recordar el primero de los 148 artículos que lo forman ya que en este están claramente definidos los propósitos del mismo, dice así: "El presente Estatuto tiene como propósito la transformación de la estructura agraria del país mediante la adecuada incorporación de los agricultores al proceso de producción nacional, al fomento de la producción agropecuaria, a la distribución equitativa de la tierra, la mejor organización y extensión del crédito agrícola y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural".

Recientemente se han dado algunas disposiciones complementarias.

(1) *Os problemas da terra no Brasil e na América Latina*. Ministerio da Agricultura, Brasil 1954; *Anais do Seminário Latino-Americano de Ben-Estar Rural*, Brasil 1955, y son de un gran interés y explican la preocupación por los temas agroeconómicos, los trabajos sobre Arrendamientos y aparcería en el Brasil, sobre migraciones internas, condiciones de vida en agricultura, técnica de la producción y otros aspectos rurales diversos.

tarias y estimulantes de esta ley básica. Que nosotros sepamos las realizaciones no han alcanzado un grado apreciable (1).

**NICARAGUA.**—Es quizá el país del que existe menos información en relación con los problemas económico-agrarios. Hay una Ley agraria de 20 de Febrero de 1902, que fué posteriormente modificada, y en estos últimos años —1952 y 1953— aparece más legislación que trata de modificar y corregir la estructura semi-feudal del país: extensión de zonas cultivables, lucha contra la erosión, etc., y dando un papel primordial a la mejora ganadera que está en pleno desarrollo. Sin que se trate de un plan ambicioso es de elogiar.

**CHILE.**—La revisión de la estructura agraria de Chile es un problema fundamental para la vida económica del mismo. Tiene grandes zonas con pésimas condiciones para el cultivo y sufre por otro lado un incremento demográfico intenso, con una evidente falta de capital, asistencia técnica y métodos. Promulga su plan agrícola en 1945 (tenía otro de 1930) que sin embargo posterga ante su plan de desarrollo industrial, y solamente en 1951, después del Punto IV de Truman firma un acuerdo con los Estados Unidos para emprender un plan de mejora y colonización. En 1953 entra en contacto con la FAO por medio del Banco Internacional para una política de colonización (2).

**PERU.**—Los mismos defectos de estructura agraria que los demás países están presentes en el Perú, si cabe acentuados, ya que tratándose de un país esencialmente agrícola, su medio rural se confunde con el medio indígena ya que la población rural está formada en su totalidad por comunidades indígenas.

Solamente medidas parciales de colonización y en pequeña escala son las realizaciones que se pueden mencionar.

(1) CAMP, J. R. *Programa de mejoramiento rural do Governo da Venezuela e da Associação Internacional Americana* y MEDINA SANCHEZ, C. *Bem-estar rural através do programa da reforma agrária*, ambos en *Auais do Seminário Latino-Americano de Bem-Estar Rural* págs. 78 y 206 respectivamente.

(2) Según los datos que podemos entresacar de las respuestas del Departamento de Economía Agraria a un cuestionario de la FAO y que el mencionado Departamento nos ha facilitado, la política de Reforma Agraria en este país, desarrollada hasta el presente ha sido muy débil, aun disponiendo de algunas leyes e instituciones para llevarla a cabo, quizás por no existir una conciencia clara en la sociedad de la importancia de resolver los problemas sociales de la tierra, aún reconociendo la necesidad de tales intervenciones.

Las disposiciones de mayor interés son la Ley de diciembre de 1828, otra de febrero de 1935, y una ley sobre expropiaciones de 25 de diciembre de 1953. Finalmente en febrero de 1953 se crea la Caja de Colonización agrícola, que es el único organismo que podrá formar, dirigir y administrar colonias agrícolas. El volumen total de tierras en proyecto de parcelación por la Caja se aproxima al medio millón de hectáreas, de las cuales se habían parcelado ya, al contestar a la encuesta de la FAO, 359.638 has. No se han afrontado hasta ahora ninguna medida en relación con la presencia de minifundios, ya que ni programas de reagrupación, ni tampoco medidas legislativas, que prohiban las particiones por sucesión han sido hasta el presente dictadas. Es bastante con saber que van fraguando las condiciones adecuadas para afrontar un programa de reforma agraria más amplio y decisivo.

**URUGUAY.**—Es esta nación sudamericana, la más pequeña de la América Latina meridional la que según opinión de PENDLEY se distingue por su organización política que le hace ser el primer estado que ha realizado los principios del bienestar social (1).

Los países de América Central presentan también sus problemas agrarios, sin embargo éstos, en su mayoría, tienen unas características un poco diferentes si se comparan con los países que hasta este momento hemos estudiado. Efectivamente, en estos —normalmente— antes que una abundancia de terrenos hay más bien escasez, y sobre esta limitación de las disponibilidades de tierras pesa además una densa población, por ello la naturaleza del problema planteado es distinto, en muchos casos no hay problemas de distribución de tierras, en otros muchos no hay en modo alguno cultivos extensivos, más bien intensivos, pero no por eso tienen menos necesidad de diferentes intervenciones en otros aspectos de no menor interés.

Todos los países de Centroamérica tienen conciencia de estas necesidades y todos en realidad han intentado hacer algo en este sentido, todos ellos han reconocido en distintas ocasiones que no son sus estructuras agrarias todo lo perfectas que debieran y desde luego responsables de su escaso desarrollo económico.

**PUERTO RICO, (1941), JAMAICA, (1950) CUBA (1953), EL SALVADOR,** han trazado pequeños planes de mejora de sus condiciones agrícolas, pero todos en aspectos muy parciales.

Los datos precedentes, aunque incompletos, dan una idea bastante exacta, de como a excepción quizás de Méjico, y en ciertos aspectos algún otro país, no han formulado planes agrarios serios y adecuados a la altura de sus necesidades y circunstancias económicas, y es mínimo lo que se ha conseguido, en general, aún en los países con planes más avanzados. Por eso estas breves informaciones no han venido sino a confirmar la necesidad, y aún más, la urgencia de su realización, tanto por beneficio de los propios países atrasados, en cuanto que se trata de conseguir la regulación de su desarrollo económico, como por las repercusiones que en los demás países tendrán estas medidas.

Ahora bien, el problema no se desconoce ¿por qué razones pues no está afrontado de una manera más radical, y por qué en algunas experiencias realizadas aún no se han obtenido los resultados apetecidos y esperados? Indudablemente que existen obstáculos y peligros, no pequeños a veces, que dificultan la ejecución de los planes de reforma agraria, obstáculos que conviene conocer y prevenir.

(1) PENDLE, G. *Uruguay, South America's First Welfare State* London, New York Royal Institute of International Affairs, 1952.

### 3. Problemas que presenta el planteamiento y la ejecución de un plan de Reforma Agraria en Hispanoamérica.

Habíamos dejado sentado más arriba como el planteamiento y la ejecución de los planes de reforma agraria no eran, en modo alguno, un problema sencillo. Como todo problema económico encierra una gran complejidad y la mayor parte de las veces los resultados son un tanto inseguros y aleatorios. Solamente un concienzudo conocimiento y estudio del problema, un conocimiento preciso y concreto de las especiales características de las zonas que han de someterse a la mejora, son las únicas garantías de la realización de un planeamiento eficaz.

Es verdad que en justicia es forzado el reconocer que no son las condiciones idóneas de las que pueden alardear precisamente los países latinoamericanos. Hay en ellos en primer lugar una evidente falta de medios, de un modo especial de personal técnico adiestrado en cuestiones económico-agrarias; se tiene por otro lado un desconocimiento casi total de las reales condiciones de las zonas a colonizar, ya que en la mayor parte de los casos no se dispone de los obligados organismos técnicos adecuados, únicos capaces de recoger y estudiar los datos necesarios para el conocimiento de las condiciones de estos países.

No debe olvidarse que estos planes de reforma agraria deben de estar perfectamente concatenados con los planes económicos generales en estudio serio y en conjunto por los distintos técnicos económicos y sociólogos.

Una circunstancia que es sin duda alguna motivo de esterilización de alegres tentativas es la falta de estabilidad política y social. Hay ejemplos en verdad significativos en relación con esto, piénsese sino en el Plan Salte del Brasil y en Leguia de Perú y en el caso más reciente de Guatemala. La estabilidad y seguridad son esenciales, tanto para la preparación y ejecución como para la continuidad de la obra. En los últimos años para evitar, en lo posible este inconveniente, se ha propuesto el que los planes sean vinculados a instituciones autónomas, o bien en planes combinados con Organizaciones internacionales. En el ánimo de todos estará que la eficacia de este recurso no es demasiada especialmente en aquellos casos, cosa frecuente, en los cuales el cambio de política es radical, y mucho más cuando es la presencia del plan, uno de los motivos del cambio.

La ejecución de un plan de reforma agraria por simple que sea, requiere, para cumplir los fines propuestos, disponer de una eficaz organización administrativa, que lleve a sus últimas consecuencias la transformación propuesta. Precisamente los países jóvenes, con una defectuosa o mala estructura social, no suelen

encontrarse en condiciones, ni siquiera de prepararla o improvisarla en forma rápida y apropiada para cumplir estos fines.

En sus últimas consecuencias la reforma necesita para su remate la colaboración de la masa rural campesina de la cual exige, a parte de una cierta organización, preparación en problemas agrícolas, educación, etc., condiciones que normalmente no se dan en los países analizados. En estas condiciones si que es difícil sobre todo estabilizar de una forma adecuada y permanente la estructura social y económica conseguida con la mejora. Aún pensando incluir en los programas de mejora disposiciones necesarias para evitar tales inconvenientes ya se comprende la dificultad dado lo penoso y lento que sería llevar a cabo una labor educativa de esta envergadura.

Otro de los obstáculos fundamentales que presentan los países poco desarrollados es la financiación de los planes de reforma. Es evidente que la cuantía de numerario que reclaman, aún las realizaciones menos ambiciosas, es considerable, y normalmente no es fácil que los países, por sí mismos, puedan vencer esta dificultad; pero esto que es un problema general adquiere caracteres gravísimos en los países o zonas deprimidas. En ellos, el mal estado de su economía, tanto pública como privada, no permite realizar inversiones en la agricultura. La escasa renta individual, si es que llega a sobrepasar las necesidades, lo corriente es que se canalice hacia la industria o en general para cualquier otro tipo de inversión donde pueda encontrar una mayor rentabilidad y menor riesgo. Los datos que lo confirman son tan abundantes como se deseé, basta citar el ejemplo del Brasil y también de Chile, en cuyos países mientras que las construcciones se incrementaron en el período de 1937 a 1946 en un 189% y 128% respectivamente, en el mismo tiempo la producción agrícola solo consiguió una elevación del 6 al 8% respectivamente.

La asistencia técnica y económica no debe terminar cuando ha terminado la simple distribución de tierras y el asentamiento de los colonos ha terminado, estos nuevos agricultores en modo alguno se encuentran en condiciones de resolver por si solos los problemas que les exige la supervivencia como tales. Italia, con ser un país en un grado de evolución y desarrollo económico-agrario más avanzado, establece en su Reforma Agraria la necesidad de que cada grupo de 50 a 70 explotaciones tenga a su disposición un técnico agronómico.

No se nos oculta que disponiendo de unos buenos servicios de cooperación, coordinación y crédito agrícolas se pueden obviar gran parte de estos inconvenientes, pero es también de sobra sabido como un plan de tal naturaleza requiere una población con un cierto grado de formación, educación y disciplina, y aún así no son pocas las dificultades que sería necesario vencer, como nos

enseña la experiencia europea, y mucho más en los países que nos ocupa.

¿Quiere entonces decirse que a pesar de ser tan inaplazables y necesarios estos planes agrícolas en zonas deprimidas es preciso renunciar a ellos? No es exactamente eso lo que queremos dar a entender, tratábase solamente destacar la necesidad de su ejecución pero sin olvidar por ello las dificultades que entraña, pero también estamos seguros de que actuaciones perfectamente planeadas y meditadas, en las que se tengan en cuenta los factores aquí estudiados, son perfectamente realizables.

La buena organización y estructuración de los planes, realizados técnica y económicamente con una base de colaboración internacional, por medio de los organismos técnicos especializados, pueden buscando en su realización una acción complementaria beneficiosa entre los distintos países, y completándolo con conciertos de emigración de unidades familiares, base de la colonización, así como del necesario personal técnico, que en muchos países europeos superpoblados son una carga para la reducidas extensiones de sus suelos cargadas en exceso de población.