

EL PROBLEMA DE LA TIERRA EN LA ECONOMIA LATINOAMERICANA

REFLEXIONES SOBRE EL LATIFUNDIO Y EL SISTEMA CAPITALISTA DE MERCADO

Antonio GARCÍA*

La tierra agrícola es un recurso económico cuya magnitud varía de acuerdo al contexto político, cultural, las condiciones y niveles científico-técnicos de una sociedad determinada. De ese análisis de la tierra en un marco histórico-cultural y tratándolo como un factor de mayor gravitación económica en las estructuras agrarias de los países atrasados, el autor examina las fases históricas del mercado de tierras en América Latina y el actual proceso de sobrevaluación comercial de la tierra agrícola para plantear finalmente que en estas circunstancias se han anulado las posibilidades económicas de una reforma agraria de tipo liberal.

La tierra como recurso económico

La tierra agrícola (para diferenciarla de cualquier otro tipo de tierra) no es un *valor absoluto* sino un *recurso renovable* que puede reponer su fertilidad o su potencialidad productiva de acuerdo con las condiciones y niveles técnico-culturales de cada sociedad situada en el tiempo y en el espacio. Sólo en condiciones de extrema irra-

* Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador visitante del IEG-UNAM.

cionalidad —como la que caracteriza una estructura latifundista arcaica de colonato¹ en la Sierra Andina del Ecuador o del Perú— la tierra no es un recurso renovable y va agotándose con las formas esquilatorias de uso tradicional. Dentro de este marco histórico-cultural, la tierra es el objeto de una economía extractiva y cuya posesión determina no sólo un rango de clase, sino un peculiarísimo *status social*.

De ahí que pueda definirse la tierra —en las actuales condiciones de desarrollo de la cultura científico-técnica— como «un bien permanente»² y relativamente variable, con una facultad de constante reposición o enriquecimiento de su capacidad productiva. En consecuencia, éste constituye un valor eminentemente cultural y cuyas condiciones no son absolutas sino históricas.

La potencialidad productiva de la tierra —fertilidad, en el más relativo y amplio sentido económico— no es, de consiguiente, un valor absoluto y puede *reponerse* o *acrecentarse*. Obviamente, puede también destruirse por medio de los usos esquilatorios, o sea, aquellos por los que se limita a usar irracionalmente la capacidad productiva de la tierra o que emplean los métodos de una economía simplemente extractiva o recolectora. En la medida en que se ha profundizado la *revolución agrícola* en los países industriales —capitalistas y socialistas— ha ido predominando (en la determinación de los niveles y condiciones de la productividad), la acumulación de conocimientos científicos y técnicos sobre las condiciones físicas y la naturaleza *per se* del recurso tierra. La formulación inversa es igualmente válida: en los países atrasados —en los que el crecimiento económico descansa sobre el sector primario exportador y en los que se conservan diversos tipos de estructura latifundista— tiende a predominar el factor *tierra* en la estructura de los costos y en las condiciones determinantes de la productividad. En el área de países en que prevalece el tipo de latifundio arcaico de colonato, la ecuación más relevante en la estructura agraria es la de *tierra-fertilidad natural*. A este hecho se debe el que una elevada proporción del activo de tierra agrícola se destine a pradera natural o se deje por largos periodos en descanso, como único método de procurar la *reposición espontánea* de la llamada fertilidad natural. Pese a los procesos de modernización tecnológica en ciertos circuitos de la estructura, esta tendencia no pa-

¹ Ver "Sociología de la Reforma Agraria en América Latina". La Pluralidad de Estructuras Latifundistas, A. García, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1974.

² Ramón Fernández y Fernández, "Economía Agrícola y Reforma Agraria". Ed. CEMLA, México, 1962, p. 65.

rece atenuarse históricamente: entre 1960 y 1970 —en el caso de un país andino y antillano como Colombia— las tierras en descanso pasaron del 31% al 42% de las tierras en uso agrícola y las tierras en pastos del 53% al 56%. Unas y otras formas de subempleo constituyen no sólo la contrapartida de las leyes de concentración latifundista y pulverización minifundista, sino la expresión más o menos tradicional del uso extensivo o de la dilapidación de recursos físicos. En las naciones industriales como Estados Unidos, Inglaterra o Francia —y más aún en las que pertenecen al sector de las economías socialistas y planificadas del mundo— la fertilidad es un concepto casi exclusivamente cultural o sea, relacionado con la actividad racional del hombre en el uso, conservación y reposición de los recursos físicos.

De acuerdo con estas nociones básicas y elementales, *la tierra agrícola es un recurso renovable y cuya magnitud varía constantemente*, de acuerdo con el contexto político-cultural de una sociedad determinada. En una sociedad industrializada y en la que la investigación científica y tecnológica desempeña un papel prioritario y en la que se acortan las distancias entre teoría innovadora y práctica social, puede reducirse paulatinamente la cantidad de tierra y elevarse la productividad por hectárea cultivada, por hombre ocupado, por unidad de capital invertido, así como el *producto global*. Una hectárea de tierra trabajada intensivamente por medio de un sistema de tres cosechas anuales, es igual a tres hectáreas o a seis, en relación con el régimen tradicional latinoamericano de la cosecha anual y de una fracción de la superficie *en descanso*. Dentro del marco agrícola de las naciones industriales, el mayor producto global no se busca por la vía de la mayor asignación de tierra y de población activa, sino por el método de la mayor productividad obtenida por medio de la aplicación sistemática de un cierto repertorio de insumos y tecnologías. En una nación atrasada, el producto global no se eleva sino por medio de un aumento absoluto de la cantidad de tierra utilizada —expansión de la frontera agrícola— o de un incremento absoluto de la población activa dedicada a la agricultura.³

La tierra como recurso económico en los países industriales

En los países socialistas que llegaron a la revolución agrícola por la vía de la revolución industrial, la socialización o nacionalización

³ Ver Edmundo Flores, "Tratado de Economía Agrícola". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 101.

de la tierra y la planificación sistemática del desarrollo, obviamente desapareció ésta como el factor más limitante. El problema del uso económico de la tierra —como complejo de recursos físicos— dejó de examinarse y definirse al nivel de las unidades de explotación (como es característico de las economías capitalistas de modelo norteamericano), para enfocarse desde perspectivas globales, sectoriales y regionales de desarrollo, tal como ocurre en la Unión Soviética o en China, en Bulgaria o en Cuba. Dentro del marco de la planificación sistemática, de tipo centralizado o descentralizado, se sustituyó el concepto capitalista de *racionalidad económica al nivel de empresa* y de evaluación cuantitativa y circunstancial de las *condiciones de mercado*, por un concepto superior de *racionalidad* fundamentado en la evaluación social, por la autoridad planificadora, de la suma total de recursos físicos disponibles y de los métodos de uso de ese acervo de recursos, de acuerdo con las *necesidades* prioritarias del desarrollo nacional y con el objetivo estratégico de construcción de una nueva sociedad.

En los países industriales capitalistas —en los que subsiste un régimen de propiedad privada sobre los medios de producción— la tierra ya no es el factor más limitante o no lo es como en la época de David Ricardo, Malthus y J. S. Mill. En Estados Unidos, Inglaterra o Francia, se han superado las condiciones económico-culturales que originaron las nociones clásicas y absolutas de la tierra como factor económico y, desde luego, la llamada «ley de los rendimientos decrecientes». De acuerdo con la teoría clásica, se suponía que al aumentar la población se demandaría una mayor cantidad de productos agrícolas y que, siendo fija la cantidad total de tierra, tendería a disminuir la producción media por trabajador en la medida en que se emplearan más hombres en la agricultura. La fundamentación de este raciocinio era la hipótesis de que la tierra era fija —*un recurso absoluto y no renovable*, si bien Ricardo mencionaba las «fuerzas indestructibles del suelo» para referirse a los factores condicionantes de la «fertilidad natural»— y de que iría necesariamente en aumento la proporción de población activa dedicada a la agricultura.

El acelerado proceso de desarrollo agrícola de las naciones industriales ha demostrado, precisamente, todo lo contrario:

- a) la población ha aumentado no sólo en términos absolutos sino relativos (tasas de crecimiento demográfico), sin tener que aumentar en la misma proporción la superficie cultivada;

- b) los cambios demográficos no sólo han consistido en una aceleración de las tasas de crecimiento de la población, si no en una notable y profunda modificación de su estructura (urbanización, metropolización, pirámide de edades, etcétera);
- c) ha ido en aumento el producto global y, simultáneamente, ha ido disminuyendo la proporción de la fuerza nacional de trabajo dedicada a la agricultura, como efecto de la creciente integración entre sectores primarios, secundarios y terciarios; de la investigación científica en gran escala, de la rápida y constante transformación de la tecnología y del acelerado incremento de la productividad global;
- d) ha sido relativamente constante el incremento de la producción y la productividad agrícola por persona activa;
- e) ha ido elevándose el peso de la inversión tecnológica en la generación de la capacidad productiva de la tierra y perdiendo paulatinamente importancia la magnitud absoluta de tierra disponible;
- f) la *productividad agrícola* —en las naciones industriales, capitalistas y socialistas— *ha ido incrementándose a una mayor velocidad que la productividad en la industria manufacturera*, a la inversa de lo que ocurre en los países atrasados y dependientes de Asia, África y América Latina.

Estas nuevas condiciones político-culturales del mundo, explican el derrumbe o la reformulación de la «ley de los rendimientos decrecientes» (incluyendo la *ley ricardiana* acerca de la *fertilidad decreciente* del suelo), así como la falta de validez de concepciones teóricas fundamentadas en esa «ley», como la de Malthus. De Malthus a Schumpeter, Gunnar Myrdal u Oscar Lange, media no sólo un siglo, sino una diferencia cualitativa de ciclos históricos: uno en el que la mayoría de la población activa era rural y en el que el trabajo de un hombre apenas alcanzaba para alimentar una familia; y otro, en el que sólo una exigua parte de la población activa es rural (menos del 6% en Estados Unidos) y en el que el trabajo agrícola de un hombre proporciona alimentos a más de tres familias, aún tomando en cuenta los altos niveles de vida y los patrones de consumo característicos de los países industriales.

Dentro de este marco de condiciones, Theodore W. Schultz⁴ ha

⁴ «La Organización Económica de la Agricultura», Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1956, p. 151.

formulado dos proposiciones en relación con la *tierra como un insumo*, cuya validez histórica está articulada al desarrollo económico de los grandes países del occidente capitalista:

Primera: Para producir (o para adquirir) productos agrícolas, se requiere una proporción decreciente del conjunto de insumos de la sociedad.

Segunda: Dentro de los insumos usados en la producción agrícola, no crece la proporción constituida por tierra, a pesar de la recombinación de insumos en la agricultura para emplear menos esfuerzo humano en relación con todos los demás insumos en los que se incluye la tierra.

Desde luego, la última parte de la segunda proposición de Schultz sólo tiene vigencia en los países capitalistas industrializados de Occidente, ya que en naciones de reciente industrialización como China (con 12% de tierras de labor, desiertos, altas montañas y 22% de la población mundial) se ha centrado el desarrollo agrícola en las llamadas por René Dumont «inversiones de trabajo».⁵ La «decreciente participación de la tierra» como insumo, es una característica de la revolución agrícola en los países industriales, profundizándose la brecha que los separa de los hemisferios atrasados, en los que la actividad agropecuaria conserva aún los rasgos naturalistas de las economías extractivas o recolectoras.

En Francia, ha disminuido la posición relativa de la *renta de la tierra agrícola* en el *ingreso agrícola*, desde el 25% en 1901 hasta el 9% en 1947-48.⁶ En el Reino Unido, ha descendido la proporción de la «renta neta» en el ingreso agrícola neto, de 16.8% en 1925 a 5.6% en 1946. En Estados Unidos, la tierra agrícola (sin el valor de los edificios e instalaciones) representó el 19% de todos los insumos en 1910 y aproximadamente el 17% en 1950. En este mismo periodo, el valor de los edificios sobre toda la propiedad raíz rústica, ascendió del 18% al 33%: lo que equivale a decir que se ha elevado la proporción de insumos distintos a la *tierra agrícola*.

Sobre estas bases, Schultz llegó a la conclusión de que:

teniendo en cuenta las inversiones y desinversiones, el insumo consistente en tierra agrícola ha venido quedando constituido,

⁵ «Tierras Vivas», Ed. Era, México.

⁶ «La Organización Económica de la Agricultura». *Op. cit.*, p. 159.

cada vez en mayor proporción, por componentes de capital incorporados a la tierra. En consecuencia, la economía de los Estados Unidos es todavía menos dependiente de las «propiedades naturales y originales» de la tierra que lo que las cifras anteriores indican.

Estas formulaciones revelan el hecho de que la tierra ha perdido significación como *factor económico* en los países capitalistas industrializados y que en esos países ha sido modificada la composición relativa de la trilogía clásica *tierra-trabajo-capital*. Desde el punto de vista teórico, la caracterización fundamental consiste en que en los países capitalistas industrializados tiende a reducirse la importancia de la renta absoluta de la tierra y a predominar los tipos de rentas diferenciales, en tanto que en los países atrasados tiende a conservar su importancia en el conjunto de la estructura, la renta absoluta, y a tener una gravitación desmesurada las rentas diferenciales, particularmente las originadas en la localización espacial en relación con la infraestructura física y con las vías de acceso a las áreas y ciudades metropolitanas. Es esta presión de las rentas diferenciales la que acelera los procesos de sobrevaluación comercial de la tierra en las áreas más dinámicas y mejor comunicadas de la estructura agraria y la que agudiza los fenómenos de concentración, proletarización del campesinado y expulsión de los tenedores minifundistas ocupados en la producción intensiva de alimentos.

La tierra como recurso económico en los países atrasados

La tierra es el factor de mayor gravitación económica en la estructura agraria de los países atrasados, particularmente en el área correspondiente a los tipos de *latifundio de colonato* y *aparcería señorial* (tipos latinoamericanos y asiáticos). En las estructuras latifundistas relacionadas con el sistema agrario hispano-colonial, la agricultura o la ganadería son actividades predominantemente extensivas, esto es, fundamentadas en la utilización de las condiciones puramente físicas del suelo (fertilidad natural), con mínimas prácticas conservacionistas (trabajo humano, abonos naturales, herramientas tradicionales, pequeñas obras de irrigación). En el *latifundio arcaico de colonato* en la sierra de Ecuador, Perú y Bolivia [1952], las prácticas conservacionistas se han limitado a dos tipos de áreas: las de las llamadas *tierras de hacienda*, cultivadas por *colonos* y *pegujaleros* en beneficio exclusivo de la empresa, patronal, con aportes en abonos

naturales, riegos y drenajes, etcétera, y las de los *pegujales* o explotaciones minifundistas trabajadas intensivamente por colonos, allegados y peones. Siendo la tierra un elemento de poder, rango y dominación social —de acuerdo con la ideología señorial— la actitud de la clase terrateniente no se ha orientado hacia los objetivos típicos de un auténtico y moderno empresariado —los de *productividad*— sino hacia aquellos relacionados con la estructura latifundista clásica: los objetivos de la *rentabilidad*, en su fase de percepción simple de renta.

Desde luego, en cuanto se asciende en la escala de *modernización capitalista del latifundio* (por ejemplo, en las estancias argentinas de la región pampeana), se acentúa la tendencia a la *sobrevaluación comercial* de la tierra en la medida en que se transforma, cualitativamente, el *monopolio señorial* en *monopolio capitalista* —asignando a la tierra un papel de bien de producción o de bien de inversión financiera— en que los recursos físicos entran a desempeñar un papel de recursos renovables y en que disminuye la presión de la *renta absoluta* y se acentúa el de las rentas diferenciales originadas en el emplazamiento en áreas de influencia metropolitana. Una de las expresiones de la modernización capitalista en los países más europeizados de la América Latina —como Argentina— es la política de regulación de las rentas y aparcerías, características de los modelos populistas de crecimiento económico sin cambios estructurales. En casos como el argentino, este proceso de modificación de la estructura de los costos, es más producto histórico de la regulación estatal de rentas, salarios y aparcerías, que efecto de un reajuste espontáneo originado en el proceso de modernización tecnológica y en las presiones de la economía capitalista de mercado.

Pese al papel desempeñado por el sector agropecuario en la generación de un poder internacional de pago (las ocho décimas partes de la exportación latinoamericana al mercado mundial), no se ha formado una moderna burguesía rural con capacidad política de proyectar y desarrollar un nuevo esquema sobre la economía de la tierra. Las imágenes que se aproximan a este modelo occidental de empresariado agrícola —como los *chacareros* y *tamberos argentinos*— no son grandes propietarios de la tierra sino clase media rural, sin poder suficiente para provocar un cambio en la estructura agraria, en la ideología latifundista y en el comportamiento del estado frente al uso global de los recursos físicos.

En tres grandes aspectos se expresa la carencia de un moderno sentido económico en la administración de los recursos físicos:

- a) en el *predominio de las tecnologías extensivas*, aún en ciertos tipos tropicales de latifundio de plantación;
- b) en la *conservación del esquema tradicional de ordenamiento físico* del sector agropecuario; y
- c) en la *dilapidación de recursos hidrológicos y forestales*, por ausencia de una *noción económica* de este tipo de recursos y su asimilación tradicional al cuadro de las economías extractivas.

El método tradicional de enfrentamiento latinoamericano a la *presión nacional sobre la tierra* (mayor demanda de alimentos, materias primas y excedente económico destinado al financiamiento del estado y de las obras nacionales de infraestructura), ha sido la *expansión de la frontera agrícola* y la progresiva ocupación, a partir de las últimas décadas del siglo XIX, de las *áreas vitales* de reserva: región pampeana y zonas de los cultivos industriales en Argentina, área de las *tierras rojas* del Sur del Brasil, *ceja de montaña* en el Perú, *cinturón subtropical* en el Ecuador, laderas de la cordillera Andina en Colombia. Sólo en una mínima proporción, el aumento del producto agropecuario se ha originado en incrementos de la productividad por utilización de tecnologías intensivas y aplicación de modernos insumos industriales, especialmente en el área de las grandes unidades latifundistas o de las medianas empresas agrícolas, en las líneas de mayor exposición al mercado internacional (azúcar, algodón, arroz, café, bananos) o en las de más concentrada demanda en los centros metropolitanos internos. En esa reducida área empresarial —en la que se concentra la mayor y mejor proporción de la tierra agrícola— se centra el proceso de modernización capitalista de la agricultura, en la forma de transferencia de aquellos insumos industriales que producen y comercializan las empresas trasnacionales metropolitanas. Dentro de este contexto, la modernización se fundamenta en una transferencia colonial de tecnología, ya que no supone ni estimula la investigación científica destinada a determinar la clase de tecnologías e insumos —fertilizantes, fungicidas, semillas mejoradas, máquinas y aperos necesarios a un cierto tipo de desarrollo agrícola. Semejante apertura del sector agrícola no puede medirse en términos simplemente cuantitativos de consumo de fertilizantes químicos o de uso de tractores por hectárea cultivada o por persona activa —tal como lo hace la nación metropolitana— ya que tendría que precisarse qué significa esta modernización en términos de *internalización de las relaciones de dependencia* y en qué medida se sustituye el con-

El bosque se localiza en el *corazón vacío* de la América del Sur, particularmente en la Hoya Amazónica, de la que participan la mayoría de los países sudamericanos. En los *ciclos económicos* de las quinas, el caucho, los palos tintóreos o curtientes, la castaña o las maderas de construcción, la explotación forestal ha seguido los modelos coloniales de las economías simplemente extractivas y depredatorias. Siendo el bosque un recurso que se adjudica gratuitamente —de acuerdo con una falsa idea de *ocupación y colonización* de la periferia— su explotación ha estado preferentemente en manos de consorcios extranjeros armados jurídicamente con adjudicaciones de cientos de miles de hectáreas. La carencia de nociones económicas sobre el bosque —tan característica de los países con economía, poder y cultura latifundistas— explica su calificación tradicional como tierra *baldía* y, en consecuencia, su tratamiento como simple recurso fiscal del estado.

Si bien se ha iniciado en América Latina el proceso de las industrias forestales, todavía tipifica su comercio exterior el que expor-te bosques (en forma de maderas, fibras, gomas y productos en bruto) e importe de Estados Unidos y de Europa maderas industrializadas.

Una de las más importantes incidencias de la reforma agraria en América Latina, ha sido la generación de una nueva ideología sobre los recursos físicos: forestación de cuencas hidrográficas, ordenación de recursos hidrológicos, evaluación económica del bosque, etcétera. En México, la reforma agraria definió una nueva política sobre los recursos hidrológicos y forestales; en Cuba, se inició un total reordenamiento físico de la agricultura, de acuerdo con el modelo de planificación económica por regiones y por productos; y en el Perú, el esquema de *reforma agraria por áreas* ha estado articulado a una nueva concepción ecológica de los valles interandinos o de los oasis irrigados de la costa desértica.

Fases históricas del mercado de tierras en América Latina

No toda la tierra es objeto de mercado, sino aquella *valorizada* con el trabajo, incorporada a un sistema de explotación económica y capaz de generar *renta*. La adjudicación de enormes territorios en el siglo XIX —en pago de servicios militares o como recurso fiscal del estado— no originó un nuevo sistema de latifundios mientras no movilizó la mano de obra que se encontraba inmersa en las antiguas haciendas esclavistas o serviles o en la desguarnecida estructura de las comunidades indígenas. La movilización social y económica de

esta mano de obra se efectuó por medio de las políticas de liberación de los esclavos o de disolución coactiva de las comunidades indígenas. Por este método de transferencia de la fuerza de trabajo —desde las antiguas haciendas y comunidades indígenas hacia las nuevas adjudicaciones de tierras baldías— se produjo la *valorización de la tierra* y la ampliación y reproducción, en los nuevos espacios, de la constelación latifundista.

En la Colonia Española no hubo *mercado de tierras*, en el estricto sentido capitalista de la expresión:

- a) la principal fuente de adquisición de la tierra agrícola era la *merced real* o adjudicación originada en una decisión de la Corona;
- b) la estructura agraria se fundamentó en el monopolio señorial sobre la tierra agrícola, en forma de encomiendas, estancias, etcétera;¹²
- c) una elevada proporción de las tierras cultivables se *vinculó* a la Iglesia, en forma de censos, capellanías, etcétera;
- d) las escasas transferencias comerciales de tierras se efectuaron entre estancieros y comunidades religiosas, en cuanto éstas disponían de elevadas acumulaciones monetarias (dotes, regalías, censos, y otros);
- e) los latifundios funcionaron como *empresas de renta* —por medio de una *explotación indirecta* efectuada por colonos, indios encomendados, aparceros, etcétera y la tierra nunca perdió el carácter de elementos de rango, poder y dominación social.

Los gobiernos liberales, en el siglo XIX, intentaron romper este sistema hermético de *tierras vinculadas* —esto es, sin acceso al sistema capitalista de mercado— al iniciarse el proceso expansivo de la economía comercial y al organizarse las primeras formas de la agricultura de exportación (tabaco, cacao, café). Este primer auge de la economía capitalista de mercado, generó el proceso de *valorización comercial* de la tierra agrícola y se expresó en políticas revolucionarias como la Desamortización de Bienes de Manos Muertas, orientada ideológicamente

¹² Sobre el funcionamiento de la estructura agraria en la época colonial, ver del autor, *Capitalismo y Feudalismo en la América Colonial Española*, en "Bases de la Economía Contemporánea", Bogotá, 1948.

en el sentido de abolición del régimen de tierras constituido por fuera del sistema de mercado. En la práctica, la Desamortización operó —en el México Juarista, en la Colombia de 1862 o en el Ecuador de Eloy Alfaro— como una política de sistemática destrucción de las comunidades indígenas, de enajenación de las tierras de propiedad municipal y de confiscación de las haciendas eclesiásticas,¹³ transfiriendo este enorme y valioso activo de tierra agrícola, no a los cultivadores directos (aparceros, colonos y arrendatarios) sino a los sectores más audaces de la incipiente clase política o de la naciente burguesía liberal. Esta modalidad histórica de la política de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, definió su carácter de *apertura jurídica de la tierra al mercado*, pero no de reforma agraria y *apertura social* hacia una transformación de las condiciones de vida del campesinado. El limitado concepto jurídico liberal de *manos muertas* (tierras vinculadas a capellanías u órdenes religiosas, ejidos o comunidades indígenas, en modo alguno *tierras no cultivadas*), redujo a cero los alcances sociales y económicos de la política desamortizadora: en definitiva, no sirvió para modificar la estructura agraria sino para cambiar los titulares de la propiedad latifundista, ampliando las bases de sustentación de la República Señorial.

Después de la primera guerra mundial —en la década de los años veinte— el auge de las exportaciones agropecuarias y la integración de América Latina a un nuevo centro metropolitano, desencadenaron un acelerado proceso de *urbanización, apertura de vías e integración nacional del sistema de mercado*. Si bien la infraestructura de comunicaciones se orientó en el sentido de apoyar las corrientes exportadoras de café, banano, azúcar, carnes, lanas y cereales, generó un proceso de *integración nacional y de colonización de las áreas interiores de reserva*. A este proceso correspondió la colonización de la región pampeana en Argentina o de las laderas subtropicales de la cordillera andina en Colombia desde finales del siglo XIX o la colonización de la *ceja de montaña* en Perú o de los *yungas* en Bolivia. Fue este ciclo histórico de la *integración hacia afuera y hacia adentro* —bajo el signo de las nuevas relaciones de dependencia— en el que se inició la formación de las grandes ciudades metropolitanas, en el que el proceso de concentración del poder económico adoptó una forma social y otra geográfica, en el que se aceleró la demanda de

¹³ Las políticas de desamortización deben calificarse de realmente confiscatorias, en cuanto no se fundamentaron en los principios liberales de expropiación con indemnización adecuada y de absoluto respeto a la propiedad adquirida con justo título.

alimentos y materias primas y tomó forma definida el mercado capitalista de tierra agrícola.¹⁴

Sin embargo, ese mercado entró a funcionar dentro de los marcos de la estructura agraria latifundista y del monopolio selectivo sobre la tierra: en consecuencia, no sirvió para modificar esa estructura, sino más bien para ampliarla y estabilizarla, estimulando la sobrevaluación comercial de la *tierra agrícola*. La propensión tradicional a la adquisición de tierras como elemento del rango social y del sistema de poder, se acentuó con las nuevas tendencias de la inversión privada hacia la tierra —urbana y rural— considerada como la *reserva por excelencia de valores* y el más seguro e indestructible de los refugios económicos. La inversión financiera en tierra agrícola, no ha estimulado la explotación intensiva o la formación de un moderno sistema de empresa capitalista, sino la mayor *sobrevaluación comercial* y la *desviación especulativa* de la inversión privada, fenómeno característico de las economías atrasadas y que no sólo se refiere al

¹⁴ Dos elementos fundamentales en la conformación del moderno sistema de mercado, fueron las *vías integradas* y la capacidad de generación eléctrica. En la década de los años cincuenta, ese equipamiento infraestructural, en algunos países latinoamericanos, había llegado a los siguientes niveles:

Sectores de América Latina	Carreteras mejoradas y vías férreas (Kms. por cada 10 000 has. de tierra arable) 1954/1955	Capacidad eléctrica (vatios por habitante) 1958
Región Cono Sur	Argentina 33	118
	Brasil 67	63
	Uruguay 61	124
	Chile 137	142
Región Andina	Colombia 43	44
	Ecuador 25	24
	Perú 164	64
Región Centroamericana	Guatemala 80	16
	Honduras 35	15
	El Salvador 68	34
	México 44	79
Región Antillana	Cuba 41	115
	Santo Domingo 42	51
	Haití 72	12

FUENTE: BIRF. Cifras comparativas sobre los países latinoamericanos. "El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano", Oswaldo Sunkel, *Trimestre Económico*, número 133, México, 1967, p. 52.

comportamiento de las personas naturales sino de las sociedades de capitalización.¹⁵

La propensión tradicional de las clases altas latinoamericanas a asentar la riqueza sobre un *dominio territorial*, se acentúa en aquellos países en los que la exportación descansó sobre el sector agropecuario o en aquellos con inflación acelerada y desquiciamiento de los sistemas monetarios. Surgió así, por la vía de la inversión financiera, una nueva forma de *latifundio de manos muertas*, esto es, aquel que en la práctica social no opera como bien de producción sino como soporte físico de una inversión especulativa.

Las características de este proceso de formación de un verdadero mercado capitalista de tierras en América Latina, explica varias cosas:

- a) el que ese tipo de mercado no haya provocado ninguna modificación sustancial de la estructura latifundista y sólo haya estimulado un cambio en la economía de uso de la tierra agrícola;
- b) el que no haya alterado las reglas esenciales del monopolio selectivo sobre la tierra agrícola, acelerando el proceso de sobrevaluación comercial, en las áreas más dinámicas de la estructura;
- c) el que haya estimulado la desviación más negativa de la inversión privada, esencialmente en las áreas agrícolas sometidas a la influencia de las grandes ciudades metropolitanas;
- d) el que haya imposibilitado drásticamente el acceso de los campesinos a la tierra por la vía comercial de la compraventa, ensanchándose constantemente la brecha entre el precio *sobrevaluado de la tierra* (más de mil dólares hectárea de riego, en promedio) y el precio *subvaluado del trabajo rural* (alrededor de uno o dos dólares jornada); y
- e) el que no haya servido para ajustar o adecuar —por medio de la mecánica del mercado— el uso de la tierra a las intensas exigencias del crecimiento poblacional acelerado, de la industrialización y del desarrollo nacional.

¹⁵ Sobre las desviaciones especulativas de la inversión privada en los países atrasados, ver *Política Económica de los países subdesarrollados*, Victorio Maramba, Ed. Aguilar, Madrid, 1962.

Componentes de la oferta de tierra agrícola

La heterogeneidad de la tierra agrícola y la diversidad de sus localizaciones, dificulta su tipificación y, en consecuencia, su evaluación económica como oferta. Sin embargo, resulta extremo un juicio como el de Schultz,¹⁶ de que la cantidad de tierra, como se acostumbra comúnmente a señalar, “es un agregado tan heterogéneo que carece prácticamente de significación económica”.

Sería posible una primera tipificación de la tierra, en cuanto a su *vocación económica: agrícola, ganadera y forestal*.

Semejante tipificación se relaciona con unos ciertos niveles históricos de tecnología y no establece la especificidad de un cierto tipo de tierra. La tierra agrícola se integra a la actividad ganadera por medio del cultivo de forraje y la *tierra ganadera* se transforma por medio de la pradera artificial.

Tomando en cuenta los factores característicos de la economía de la tierra en América Latina, es posible determinar tres conceptos de oferta de tierra agrícola:

- a) *Oferta potencial*: representada por la cantidad total de tierra disponible en una sociedad organizada, de difícil tipificación en términos físicos (o «imposible tipificación» según Schultz¹⁷ por la excesiva heterogeneidad): la tipificación se fundamenta en el ordenamiento y los niveles culturales de cada país, ya que —al decir de Edmundo Flores—¹⁸ “sólo el hombre, en calidad de agente activo, la convierte en recurso y determina, mediante el uso que hace de ella, su capacidad para satisfacer necesidades”. Los factores físicos (tierra, agua, clima, ecología), constituyen el marco de la actividad económica o cultural del hombre.
- b) *Oferta económica*: es la constituida por el total de tierras que se transfieren de unas manos a otras, bien en compraventa o en uso precario (arrendamientos y aparcerías): dentro del sistema tradicional o modernizado de latifundio, esta última es la forma preferente o fundamental de oferta de la tierra agrícola (cesión de su uso o cambio de renta-producto, renta-trabajo o, en procesos de expansión económica del mer-

¹⁶ “Organización Económica de la Agricultura”. *Op. cit.*, p. 170.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 159.

¹⁸ “Tratado de Economía Agrícola”, p. 101.

comportamiento de las personas naturales sino de las sociedades de capitalización.¹⁵

La propensión tradicional de las clases altas latinoamericanas a asentar la riqueza sobre un *dominio territorial*, se acentúa en aquellos países en los que la exportación descansó sobre el sector agropecuario o en aquellos con inflación acelerada y desquiciamiento de los sistemas monetarios. Surgió así, por la vía de la inversión financiera, una nueva forma de *latifundio de manos muertas*, esto es, aquel que en la práctica social no opera como bien de producción sino como soporte físico de una inversión especulativa.

Las características de este proceso de formación de un verdadero mercado capitalista de tierras en América Latina, explica varias cosas:

- a) el que ese tipo de mercado no haya provocado ninguna modificación sustancial de la estructura latifundista y sólo haya estimulado un cambio en la economía de uso de la tierra agrícola;
- b) el que no haya alterado las reglas esenciales del monopolio selectivo sobre la tierra agrícola, acelerando el proceso de sobrevaluación comercial, en las áreas más dinámicas de la estructura;
- c) el que haya estimulado la desviación más negativa de la inversión privada, esencialmente en las áreas agrícolas sometidas a la influencia de las grandes ciudades metropolitanas;
- d) el que haya imposibilitado drásticamente el acceso de los campesinos a la tierra por la vía comercial de la compraventa, ensanchándose constantemente la brecha entre el precio *sobrevaluado de la tierra* (más de mil dólares hectárea de riego, en promedio) y el precio *subvaluado del trabajo rural* (alrededor de uno o dos dólares jornada); y
- e) el que no haya servido para ajustar o adecuar —por medio de la mecánica del mercado— el uso de la tierra a las intensas exigencias del crecimiento poblacional acelerado, de la industrialización y del desarrollo nacional.

¹⁵ Sobre las desviaciones especulativas de la inversión privada en los países atrasados, ver *Política Económica de los países subdesarrollados*, Victorio Maramba, Ed. Aguilar, Madrid, 1962.

Componentes de la oferta de tierra agrícola

La heterogeneidad de la tierra agrícola y la diversidad de sus localizaciones, dificulta su tipificación y, en consecuencia, su evaluación económica como oferta. Sin embargo, resulta extremo un juicio como el de Schultz,¹⁶ de que la cantidad de tierra, como se acostumbra comúnmente a señalar, “es un agregado tan heterogéneo que carece prácticamente de significación económica”.

Sería posible una primera tipificación de la tierra, en cuanto a su *vocación económica: agrícola, ganadera y forestal*.

Semejante tipificación se relaciona con unos ciertos niveles históricos de tecnología y no establece la especificidad de un cierto tipo de tierra. La tierra agrícola se integra a la actividad ganadera por medio del cultivo de forraje y la *tierra ganadera* se transforma por medio de la pradera artificial.

Tomando en cuenta los factores característicos de la economía de la tierra en América Latina, es posible determinar tres conceptos de oferta de tierra agrícola:

- a) *Oferta potencial*: representada por la cantidad total de tierra disponible en una sociedad organizada, de difícil tipificación en términos físicos (o «imposible tipificación» según Schultz¹⁷ por la excesiva heterogeneidad): la tipificación se fundamenta en el ordenamiento y los niveles culturales de cada país, ya que —al decir de Edmundo Flores—¹⁸ “sólo el hombre, en calidad de agente activo, la convierte en recurso y determina, mediante el uso que hace de ella, su capacidad para satisfacer necesidades”. Los factores físicos (tierra, agua, clima, ecología), constituyen el marco de la actividad económica o cultural del hombre.
- b) *Oferta económica*: es la constituida por el total de tierras que se transfieren de unas manos a otras, bien en compraventa o en uso precario (arrendamientos y aparcerías): dentro del sistema tradicional o modernizado de latifundio, esta última es la forma preferente o fundamental de oferta de la tierra agrícola (cesión de su uso o cambio de renta-producto, renta-trabajo o, en procesos de expansión económica del mer-

¹⁶ “Organización Económica de la Agricultura”. *Op. cit.*, p. 170.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 159.

¹⁸ “Tratado de Economía Agrícola”, p. 101.

cado, renta-dinero). Dentro de este esquema, la oferta se fundamenta en la transferencia del uso y no de la propiedad.

- c) *Oferta comercial*: la que está constituida por la tierra que ingresa al mercado como un factor que se transfiere radicalmente, en nuda propiedad, esto es, que no sólo transfiere *facultad de uso* sino *facultad de pleno dominio*.

Factores condicionantes de la oferta de tierra agrícola en América Latina

La oferta de tierra agrícola está condicionada por una serie de factores físicos, económicos, sociales e institucionales.

Ese elenco de factores puede ser enunciado así:

- a) *Monopolio selectivo sobre la tierra agrícola* —en las áreas de mayor exposición a la influencia comercial de las ciudades metropolitanas— dentro de las normas clásicas o modernas de la estructura latifundista;
- b) *Localización geo-económica de la tierra*, en relación con los grandes centros metropolitanos internos, con las vías de acceso a ellos o con los polos regionales de crecimiento;
- c) *Equipamiento infraestructural* en riegos, drenajes o vías de comunicación e integración al sistema nacional de mercado o al sistema de exportaciones primarias;
- d) *Disponibilidad de mano de obra*, en términos de *equipamiento laboral* de áreas agrícolas e incluyendo los *contingentes de reserva* asentados en las áreas de minifundio y comunidad indígena.
- e) *Condiciones físico-culturales* que comprenden, tanto las aptitudes naturales de la tierra como los grados de *civilización*, las características tipográficas, etcétera, y
- f) *Condiciones institucionales*: presiones tributarias, gravámenes de valorización, políticas de regulación de salarios, rentas y aparcerías.

En cuanto la reforma agraria opera como una política de descongelación del latifundio señorial y la colonización como un proce-

so de apertura de la frontera agrícola en territorios inexplorados, constituyen operaciones de incorporación de la tierra en el sistema capitalista de mercado y de reproducción del sistema agrario en áreas de la periferia económica. En uno u otro caso, es evidente que se tiende a modificar las condiciones generales de oferta de tierra agrícola —en respuesta a la *presión nacional* y la *presión campesina* sobre la estructura— bien se trate de los tipos de oferta física económica o comercial. Desde luego, estos fenómenos corresponden a la aplicación de un esquema liberal-populista de reforma agraria,¹⁹ orientado hacia la ampliación y consolidación del modelo de capitalismo dependiente y no hacia la creación de una nueva estructura de acuerdo con las necesidades y proyectos nacionales de desarrollo.

Factores condicionantes de la demanda de tierra agrícola en América Latina

En términos globales, la demanda de la tierra agrícola en América Latina, está condicionada por las diversas formas que adopta la *presión nacional sobre la tierra*.²⁰ Esas formas históricas pueden clasificarse en dos grandes categorías: las *directas*, en cuanto inciden frontalmente sobre el mercado de la tierra agrícola; y las *indirectas*, en cuanto desencadenan procesos que afectan las condiciones de ese mercado.

La primera *forma directa* es la *presión campesina sobre la tierra*, la que puede analizarse a la luz de un criterio social o económico. Desde un punto de vista social, la presión campesina se define como aquella que está constituida por la gravitación interna de unas masas rurales con capacidad de operación directa y cuyo factor limitante es la carencia absoluta o relativa de la tierra. De acuerdo con este punto de vista, no toda la *población campesina* representa una demanda potencial de tierra agrícola, sino aquella que tiene capacidad operacional y está ligada a un sistema de explotación en la forma

¹⁹ Ver del autor, en: "Sociología de la Reforma Agraria en América Latina", Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1973, p. 178, la explicación sobre los tres tipos o modelos históricos de reforma agraria latinoamericana: a) el *modelo de reforma agraria estructural*, comprendido dentro de un proyecto nacional-revolucionario o dentro de un esquema socialista de desarrollo; b) el *modelo de reforma agraria convencional* de orientación populista y neo-capitalista; y el *modelo de reforma agraria marginal*, definido de acuerdo con los esquemas liberales y tradicionales de modernización tecnológica.

²⁰ A. García, "Reforma agraria y economía empresarial en América Latina", Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1967, p. 24.

de sub-empresariado minifundista o de *agriculturas cautivas* en las áreas de latifundio. En algunos países —como en Ecuador, en Perú o en las áreas altiplánicas de Guatemala— es muy intensa la presión campesina sobre la tierra, en cuanto en esos países predominan las formas tradicionales del colonato, la aparcería, la comunidad indígena y el minifundio. En países como Argentina, es muy débil la presión campesina sobre la tierra, en razón de la elevada proporción de arrendatarios capitalistas y proletariado rural, pero es muy fuerte la *presión nacional* originada en las demandas de la industria manufacturera y de los servicios, en la exigencia de recursos en moneda extranjera por la vía de las exportaciones y en la expansión de los aparatos del estado.

Desde un punto de vista *económico*, la presión campesina es aquella constituida exclusivamente por los sectores de población que, en razón de su alto nivel de ingresos, dispone de una capacidad efectiva de adquisición de tierras. Esos sectores campesinos carecen de significación económica y no alcanzan a configurar un verdadero *mercado capitalista* de tierras, esto es, un mecanismo que por medio de la compra-venta logre modificar la estructura concentrada y bloqueada de la tenencia agraria, de acuerdo con las exigencias del desarrollo nacional. La explicación de este fenómeno histórico es la de que, de una parte, es muy grande la proporción de población activa vinculada al sector agropecuario y muy baja su contribución al producto nacional; y de otra, es muy elevado el coeficiente de subempleo en las pequeñas economías campesinas y muy baja su participación en el ingreso agrícola. Las estadísticas disponibles indican que entre 60 y 70 millones de campesinos latinoamericanos —a finales de la década de los años sesenta— subsistían en condiciones miserables y

sólo disponían de 15 dólares por persona y por año para gastar en manufacturas industriales y servicios.²¹

En algunos de los países más grandes de la América Latina, el 60% de las familias dedicadas a la agricultura percibían 210 dólares o menos al año, siendo el ingreso medio por familia en este grupo de 175 dólares o sea, un poder adquisitivo de 2 a 4 dólares por persona y por mes.²² En el Altiplano Andino, en el Nordeste del Brasil y en gran parte de Guatemala, el ingreso familiar es el equivalente

²¹ "La agricultura en América Latina: perspectivas para su desarrollo". FAO-BID, Washington, 1967, p. 21.

²² "La agricultura en América Latina". *Op. cit.*, p. 20.

a 100 dólares anuales; estas familias campesinas deben utilizar entre la mitad y las tres cuartas partes de su ingreso en la compra de alimentos.²³ De acuerdo con esta polarizada estructura de la producción agrícola y de la distribución del ingreso, la mayor capacidad adquisitiva de tierra no se localiza al nivel de pequeñas economías campesinas —minifundistas y familiares— sino precisamente, al nivel de los grandes terratenientes o de las modernas sociedades de capital. Este fenómeno explica el que los procesos de modernización capitalista en América Latina no hayan alterado sustancialmente —pese a la función morigeradora de los estratos medios— la *irrefrenable tendencia histórica*, la *concentración latifundista* y la *pulverización minifundista*.

Desde luego, esta forma de distribución polarizada del ingreso agrícola no expresa una situación exclusiva del sector, ya que se encuentra articulada al sistema de distribución del ingreso nacional en los países de capitalismo dependiente. La mayoría de los países latinoamericanos se encuentra por debajo del promedio mundial,²⁴ en el que el 60% de la población, la más pobre, sólo participa en el 26% del ingreso nacional, en tanto que el 5% de la población, la más rica, dispone del 30%.

Desde un punto de vista social y desde una perspectiva histórica, la presión campesina es la que configura este tipo de potencial agresivo o subversivo que desencadena los procesos de reforma agraria estructural.²⁵

La segunda *forma directa* —emergente en los procesos de modernización capitalista— es la *presión financiera* sobre la tierra agrícola, originada en las sociedades de capitalización, los bancos hipotecarios o las instituciones de inversión en tierras rurales. Una característica de este tipo de inversión consiste en que no estimula la transformación de la tierra en un bien productivo (imponiendo un concepto capitalista de la tierra y una economía de usos plenos e intensivos), sino en que genera un nuevo tipo de latifundio, localizado en las áreas de más

²³ "La estructura agraria en siete países latinoamericanos". (CIDA), Solón Barraclough y Arthur Domike, *El Trimestre Económico*, Núm. 130, México, 1966, p. 253.

²⁴ I. Aldeman y C. T. Morris, "An Anatomy of Income Distribution Patterns in Developing Countries", *Development Digest*, octubre 1971, Participación porcentual en el ingreso nacional total de los grupos de población de diferentes niveles de ingreso en 44 países de Asia, África, Europa y América Latina.

²⁵ Ver del autor, "Sociología de la reforma agraria en América Latina", Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1975.

intensa valorización comercial de la tierra agrícola: el *latifundio de manos muertas*. A la antigua noción señorial de la tierra (como factor de poder, rango y dominación social), se agrega otra moderna, que enfoca la tierra como un *bien de inversión financiera y manipulación especulativa*. Dentro del marco de estas actividades financieras que expresan la penetración del capitalismo en el campo latinoamericano, la inversión en tierra agrícola acelera el proceso de concentración latifundista y de sobrevaluación comercial, así como la modernización tecnológica provoca una mayor concentración del ingreso agrícola, resultando comprensible el fenómeno de que la agricultura —en las áreas de influencia de las grandes ciudades metropolitanas— no tiene el carácter de actividad fundamental sino de subproducto de la tierra.²⁶

Una tercera *forma directa* es la *presión tributaria*, esto es, la ejercida por el estado a través de mecanismos políticos tendientes a modificar el régimen de distribución del ingreso agrícola, bien sea gravando la propiedad o la renta. En los ciclos de modernización capitalista —orientados por diversas misiones norteamericanas como las de los profesores Kemmerer, Currie, Musgrave, etcétera, se ha propagado en América Latina el esquema *keynesiano* de la metrópoli, que asignó al impuesto directo un rango de sustituto de la reforma agraria, al atribuirle una facultad decisiva de redistribución de la propiedad, el ingreso y el poder. La práctica histórica latinoamericana ha demostrado que donde las clases latifundistas conservan el poder o donde las empresas transnacionales y las oligarquías burguesas están interesadas en el control de la tierra agrícola, el sistema de tributación directa carece radicalmente de capacidad redistributiva, inclusive en aquellos países en los que se ha introducido el método de la renta presuntiva. Es necesario insistir en el concepto de que esta capacidad de las estructuras privadas de bloquear, anular o distorsionar las políticas tributarias o redistribuidoras del estado, es uno de los rasgos más característicos del subdesarrollo político y una de las expresiones más frecuentes de la inoperancia práctica del estado liberal de derecho.

En cuanto a las *formas indirectas*, pueden señalarse éstas a grandes rasgos: la presión demográfica, la presión de la industrialización sustitutiva y la presión originada —en las economías agroexportadoras— por la necesidad de medios internacionales de pago asociados al circuito capitalista del patrón oro.

²⁶ Este fenómeno fue estudiado por Alejandro López en *Problemas Colombianos*, París, Ed. París-América, 1927.

La presión demográfica es aquella conformada por el vertiginoso crecimiento poblacional y por los cambios cuantitativos y cualitativos en la estructura demográfica, no sólo en términos globales sino de área. El problema se descompone en dos aspectos: el que se relaciona con la aceleración de las tasas de crecimiento poblacional, las que en pocas décadas han pasado del 2% a más del 3%; y el que se refiere a las modalidades latinoamericanas de la urbanización y la metropolización y al hipertrofiado crecimiento de las ciudades metropolitanas (5% al 7% anual). La primera forma ha generado una demanda creciente de alimentos y la segunda, ha concentrado esa demanda en ciertas áreas y ha provocado simultáneamente una cuantiosa transferencia de población activa del campo a la ciudad. Esta estructura del crecimiento poblacional no sólo acentúa la demanda de tierras cultivables y exige la formación de una agricultura comercial destinada al abastecimiento interno, sino que transfiere los procesos de valorización urbana a las tierras rurales, en las extensas áreas de influencia de las ciudades metropolitanas, de las ciudades intermedias y de las vías de comunicación que articulan el sistema nacional de mercado.

La presión de la industrialización opera a través de las políticas sustitutivas de la importación de materias primas de origen agropecuario, en cuanto generan una demanda específica de cierto tipo de tierras cultivables. En Colombia, las políticas de sustitución de importaciones de materias primas ha determinado una intensa demanda de tierras aptas para el cultivo del algodón, el arroz o la cebada; o en la República Dominicana, la reciente formación de una industria textilera o de grasas vegetales, ha definido una demanda de tierra destinada al cultivo del algodón y las oleaginosas. Sin embargo, no funcionando una verdadera integración de agricultura e industria manufacturera, no puede producirse una adecuación entre la intensidad de la presión industrial y la incorporación de tierras aptas para el cultivo de materias primas.

Otra expresión fundamental de la presión industrial sobre la tierra en los países atrasados, está constituida por la creciente e intensa penetración de las ETM que producen y distribuyen insumos agropecuarios. Este hecho determina no sólo una masiva transferencia de fertilizantes químicos, plaguicidas, fungicidas, alimentos concentrados, máquinas y aperos —producidos generalmente por la ET en el propio país y en desarrollo de la política de sustitución de importaciones de materias primas y bienes de capital (segundo ciclo de la sustitución de importaciones en América Latina)— sino un mecanismo de transferencia colonial de la tecnología metropolitana. Todo el proceso de

modernización capitalista de la agricultura funciona sobre estas bases —especialmente al nivel de las grandes y medianas explotaciones comerciales— y determina la progresiva *internalización de las relaciones de dependencia*. El hecho de que las ETM controlen la producción industrial y distribución de los más valiosos insumos agropecuarios, explica la casi insignificante proporción que las importaciones de bienes de capital y materias primas destinadas al sector tienen en el total de las importaciones nacionales de este tipo de bienes, de tan alta densidad de valor.

La presión originada en la exigencia de medios internacionales de pago —dentro de un cierto circuito del mercado mundial— se manifiesta por medio del mecanismo de las exportaciones. La integración de las economías latinoamericanas al sistema mundial de mercado, desencadenó esa intensa demanda de tierra agrícola que —a fines del siglo XIX o en las primeras décadas del XX— estimuló enérgicamente el proceso de colonización interior de las tierras de reserva: laderas o valles subtropicales en Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, países exportadores de café, cacao, bananos y azúcar.

Pero es evidente que la presión nacional sobre la tierra puede ejercer una cierta influencia sobre la demanda y sobre los métodos de uso de la tierra agrícola, pero no puede modificar la naturaleza de la estructura latifundista. La dinámica que desata, opera al nivel de las formas o niveles de uso de los recursos físicos —expandingo la frontera o mejorando los coeficientes de productividad— pero no al nivel de la estructura de la tenencia agraria, explicando porqué la modernización capitalista no es ni puede ser un adecuado sustituto de la reforma agraria, ni aún en países como Argentina, Chile o Colombia.

El precio de la tierra en una estructura latifundista

Lo característico del precio de la tierra en una economía latifundista, es que constituye la expresión de una estructura monopólica y que —dada la conformación de una cierta estructura de poder— hace imposible la modificación de los procesos de concentración de la tenencia agraria por medio de políticas convencionales redistributivas o de la operación de un sistema capitalista de mercado. Desde luego, se habla de *estructura monopólica* en un sentido relativo y para caracterizar la naturaleza cerrada y la carencia de vías de acceso al sistema de propiedad sobre la tierra, bien sea en razón de la incapacidad económica de la población campesina —minifundistas, colo-

nos, aparceros, comuneros y peones— o bien en cuanto han carecido de fuerza redistributiva las políticas tributarias inspiradas en la ideología *keynesiana* pero aplicadas de acuerdo con los intereses y el poder de las antiguas y modernas oligarquías terratenientes y burguesas. El problema de la concentración latifundista no consiste sólo en el bloqueamiento de las vías de acceso a la propiedad sobre la tierra agrícola y la correlativa propagación de formas extremas de pulverización minifundista, sino en la peligrosa inutilización de los mecanismos correctivos de tipo comercial o institucional. Y si a este hecho se agrega el que la modernización capitalista profundiza y polariza aún más el régimen de distribución social del ingreso agrícola, se explica el que las reformas agrarias exijan el acceso de nuevas clases sociales a la conducción del estado, la ruptura del sistema de poder y la aplicación de un nuevo elenco de normas institucionales en materia de propiedad, expropiación, indemnización o dotaciones agrarias.

Se ha sentado anteriormente, que el factor esencial que determina la sobrevaluación comercial de la tierra no es la *fertilidad natural* o *la incorporación de inversiones, trabajo y tecnología*, sino la existencia de un monopolio selectivo sobre aquel tipo de tierra agrícola localizada en las áreas de influencia del sistema nacional de mercado y beneficiaria de la inversión pública en obras de infraestructura. La tendencia a la sobrevaluación comercial de la tierra agrícola, está determinada por la extrema rigidez de la estructura latifundista-minifundista, ya que no aumenta la oferta o el acervo de tierras cultivables en la medida en que se intensifica la presión nacional, ni mejora —en esa proporción— el uso racional y sistemático de los recursos físicos disponibles. Esa rigidez de la estructura agraria se proyecta en fenómenos como el de la importación regularizada de materias primas y alimentos de origen agropecuario —con el objeto de abastecer el mercado interno— o el de sobrevaluación comercial de la tierra agrícola en la medida en que se acentúa la presión nacional sobre la tierra y no se modifica la estructura monopólica, sino antes bien, se consolida por medio de la inversión pública en obras de infraestructura física y social. Un efecto de los desajustes económicos e institucionales consiste en que en vez de operar el precio y la renta como mecanismos correctivos de la desequilibrada y polarizada estructura agraria —tal como lo suponían las hipótesis fundamentales de la Economía Clásica Liberal— refuerzan los mecanismos concentradores de distribución del ingreso agrícola en beneficio de las clases latifundistas. Este hecho explica también el que, en las economías latinoamericanas, no ha operado el supuesto racionalista

de que el encarecimiento de la tierra induce al uso intensivo de un recurso sobrevaluado y escaso.

“Como es obvio, dice Fernández y Fernández,²⁷ la ventaja de una tierra barata consiste en que ésta es más fácilmente asequible para el cultivo y se ha señalado como desventaja que así se crea una tendencia al cultivo extensivo, mientras que la tierra cara presiona hacia el cultivo intensivo. Se cita el caso de Gran Bretaña, en donde el mantenimiento de rentas relativamente bajas ha inducido a algunos agricultores a usar la tierra en forma extensiva”. Este juicio equivocado del economista agrícola mexicano, se origina en la tendencia a equiparar las condiciones y *normas de racionalidad capitalista* existentes en los países desarrollados y en los atrasados. En principio, las tierras más caras y mejor dotadas —como las localizadas en los valles interandinos, en las áreas regadas del Valle Central de Chile o en las zonas operadas por los conglomerados trasnacionales en las islas antillanas o en la América Central— no son las que se explotan más intensivamente y en las que aplican las más importantes innovaciones científicas y tecnológicas. La mitad de las tierras cañeras controladas por los consorcios trasnacionales en la Cuba pre-revolucionaria, se destinaban a pradera natural y ganadería extensiva; y en las haciendas bananeras de la costa guayaquileña, en el Ecuador, la plantación sólo comprendía una tercera parte de la tierra agrícola disponible. Casi dos tercios de las tierras arables chilenas han estado ocupadas por pastos naturales o barbecho y de 1.4 millones de hectáreas regadas, más de una tercera parte ha estado destinada a pastos no mejorados.²⁸ La sobrevaluación no induce, *per se*, ni a la introducción de tecnología intensiva, ni al uso más racional de los recursos físicos, ni a una modificación sustancial de las condiciones del desarrollo agrícola. De otra parte, se ha institucionalizado la práctica histórica de que, para efectos tributarios, no se han tomado como base los *precios comerciales* de la tierra sino que se ha establecido un verdadero *precio de encubrimiento*: el *precio fiscal* o sea, el que adopta el estado, convencionalmente, para gravar la tierra agrícola. Por medio de este mecanismo, ha desaparecido la posibilidad de utilizar los instrumentos fiscales como un método de corrección de las tendencias de sobrevaluación o de estímulo a los usos intensivos de las tierras más caras.

²⁷ “Economía Agrícola y Reforma Agraria”, Ed. CEMLA, México, 1962, p. 67.

²⁸ “La agricultura en América Latina. Perspectivas para su desarrollo”, FAO-BID, Washington, 1967, p. 18.

En algunos países latinoamericanos, el proceso de modernización capitalista ha conllevado la adopción de ciertos métodos fiscales correctivos como el de fijación estatal de una *renta presuntiva* de la agricultura o el de señalamiento de la *inadecuada explotación de la tierra* como causal de expropiación, en las reformas agrarias inspiradas en la ideología desarrollista de la Alianza para el Progreso. La práctica histórica latinoamericana ha demostrado que la aplicación de métodos correctivos no es un problema de *técnica fiscal o estadística* —la destinada a determinar patrones o niveles de empleo y productividad, en ciertas regiones y para ciertos productos— sino un *problema fundamentalmente político*. Si América Latina vive un acelerado proceso de concentración del poder económico, así como de articulación y consolidación de una estructura oligárquica dentro y fuera de los aparatos del estado, ni los más sofisticados métodos de tributación directa, ni la definición estatal de la renta presuntiva, ni el establecimiento de niveles oficiales de productividad para calificar la eficiencia o el rango productivo de las explotaciones, pueden tener eficacia práctica y originar algún efecto regulador o redistributivo. En esto consiste precisamente, uno de los rasgos del subdesarrollo en las órbitas del estado, de la validez práctica de las instituciones y de la naturaleza contradictoria de las relaciones políticas.

Lo que equivale a decir que el sistema político latinoamericano tal como existe más o menos tradicional o más o menos modernizado carece de instrumentos eficaces para corregir la polarización social de la propiedad y del ingreso —por medio de los propios mecanismos institucionales— y para resolver los problemas globales de asignación de recursos, de productividad y de condiciones de vida del campesinado en que consiste el desarrollo agrícola. Lo que también equivale a decir que se ha eliminado la posibilidad de resolver los problemas estructurales del desarrollo agrícola —*desarrollo* y no simple *crecimiento* del producto por habitante, que bien puede lograrse por medio de la modernización capitalista de la estructura productiva del latifundio— sin una sistemática, drástica y profunda reforma agraria y sin una articulación política de la reforma agraria a una estrategia global de desarrollo nacional independiente.

Valorización de la tierra y reforma agraria

El actual proceso de sobrevaluación comercial de la tierra agrícola —como efecto de una progresiva incidencia de nuevos mecanismos multiplicadores— ha anulado la posibilidad económica de una refor-

ma agraria de tipo liberal o populista que pretenda limitarse a la aplicación de las reglas institucionales de la sociedad tradicional y burguesa en materia de propiedad, expropiaciones e indemnizaciones. No existe ningún estado en América Latina —ni siquiera el de Venezuela— con capacidad financiera de efectuar expropiaciones de la tierra en aplicación de las normas institucionales que la sociedad tradicional considera como *indemnización adecuada: pago al contado* y de acuerdo con los valores comerciales. La excesiva pretensión de las *reformas agrarias marginales* de aplicar las mismas reglas institucionales con que ordinariamente opera la sociedad tradicional —bien sea condicionando la expropiación a una negociación previa con el propietario o bien exigiendo un pago más o menos inmediato y líquido de las indemnizaciones— bloquea el proceso de la reforma al intentar transformarla en el mecanismo destinado a la compra estatal de latifundios marginales o encapsulados en graves conflictos internos, y al fijarse, como propósito de última instancia, la refinanciación y liquidez de las clases terratenientes. Esta es, evidentemente, una política cuyo verdadero objetivo no es el desarrollo nacional o el desarrollo agrícola o la transformación cualitativa del campesinado, sino la preservación de la estructura latifundista por medio de una operación política de dilatación del mercado capitalista de tierras. En una situación económica de sobrevaluación comercial, la adquisición de la tierra agrícola mejor localizada, sólo es posible por un cierto tipo de inversionistas privados o por una agencia estatal con apariencia redistributiva. Los inversionistas privados —en particular las sociedades de capitalización— limitan su interés a esas áreas rurales cuya valorización comercial se acelera al constituirse en zonas de influencia de las ciudades metropolitanas o de las vías de integración del sistema. Ahora bien: esta clase de inversión financiera no tiende a promover un uso intensivo de la tierra, sino a reactivar el proceso de especulación y a modificar los patrones de valorización comercial, introduciendo los niveles urbanos. Semejante hecho histórico podría explicar el que ninguna de las reformas agrarias estructurales haya efectuado expropiaciones con base en el reconocimiento del valor comercial de la tierra, sino apoyándose en avalúos catastrales anteriores a la reforma o en evaluaciones nuevas y unilaterales de la agencia estatal. O sea que, si bien las leyes de reforma agraria en México, en Bolivia, en Cuba o en Perú, han consagrado teóricamente el principio de la expropiación con indemnización para toda clase de tierras —aún las incorporadas a complejos agroindustriales— en la práctica han operado como operaciones confiscatorias o de aplicación de nuevos criterios de valorización de la tierra como

bien de producción, descontados los valores originados en las rentas diferenciales (expansión urbana, infraestructura física promovida por la inversión estatal, etcétera).

La experiencia latinoamericana de reforma agraria enseña que el único método para hacer viable la afectación significativa de tierras en las áreas de influencia de las ciudades, de las vías estratégicas de comunicación o de los sistemas de riego y drenajes, es la *nacionalización global de esas áreas* y la valorización fiscal de la tierra por alguno de estos procedimientos: el de señalamiento de niveles catastrales anteriores a las expectativas de reforma, como lo hicieron Bolivia en 1953 y Ecuador en 1963; el de no reconocimiento del plus valor originado en la expansión urbana, en la formación de áreas metropolitanas o en las obras públicas de inversión estatal; el de pago de indemnización exclusivamente al sector de pequeños propietarios, como lo acordó la Primera Reforma Agraria de Cuba; o el de avalúo fiscal por medio de la acción unilateral de las respectivas agencias estatales y pago de indemnización por medio de valores a largo plazo emitidos por el estado.

En las tierras baldías de propiedad fiscal localizadas en zonas de periferia, la valorización comercial ocurre cuando los colonos transforman la tierra virgen en explotación agropecuaria —generalmente como efecto de su propia iniciativa y de su exclusivo y solitario esfuerzo— y cuando el estado se ve obligado a realizar cuantiosas inversiones en obras de infraestructura física y social. Pero una vez que las áreas colonizadas se incorporan al sistema nacional de mercado, que las corrientes de inmigración campesina se densifican y estabilizan y que se desencadena el proceso generador de las rentas diferenciales, los colonos son despojados de sus tierras por medio de la compra de mejoras o bienhinchurias, de los créditos atados o de la presión política de los grupos sociales con acceso a las instituciones de adjudicación legal de baldíos.²⁹ Se reproduce así, en las áreas de colonización espontánea, el sistema agrario fundamentado en la concentración latifundista y la pulverización minifundista, ope-

²⁹ Dadas las condiciones de estratificación social de las colonias —dice el científico social colombiano Álvaro López Toro, en su obra clásica "Migración y cambio social en Antioquía durante el siglo XIX" (Bogotá, Ed. CEDE, 1970, p. 58), en relación con el proceso de colonización más importante de la historia agraria en Colombia— es natural que el incremento de la densidad demográfica dentro de una de ellas, tanto por migración como por aumento vegetativo, indujese una elevación de la renta sobre la tierra, ofreciese oportunidades de realizar ganancias de capital en operaciones de propiedad raíz y generase incentivos para extender la frontera".

rando el trabajo de los colonos y la inversión estatal como las fuerzas motoras de la valorización comercial de la tierra. Esta tendencia histórica de reproducción del sistema en los territorios de colonización espontánea y aún en *áreas reformadas* —como ha ocurrido en Chile en el ciclo de los gobiernos liberales, al organizarse «colonias agrícolas» destinadas a reproducir, en pequeña escala, el modelo del *fundo de inquilinaje*—³⁰ demuestra la incapacidad de las *reformas agrarias marginales o convencionales* de modificar la estructura latifundista y sus leyes fundamentales de operación histórica.

Desde luego, este juicio no pretende negar la incidencia de este tipo de reformas —particularmente de las que instrumentan modelos más o menos audaces de redistribución de los ingresos y el poder, como ocurre con las de orientación *nacional-populista*— en cuanto éstas se definen como operaciones de modernización capitalista de la agricultura; lo que se niega es la posibilidad de que modifiquen, sustancialmente, la estructura misma fundamentada en las leyes de la concentración latifundista y de la pulverización minifundista, en el régimen de subempleo de los recursos físicos y finalmente, en la formación de enormes contingentes laborales subempleados y asentados en las áreas de minifundio, o en la expulsión sistemática de las capas más jóvenes de la fuerza de trabajo rural.

Subsiste, desde luego, lo que constituye el interrogante teórico fundamental: si este tipo de estructura agraria no funciona como una pieza suelta sino como parte integrante de un modelo nacional de capitalismo dependiente —que articula los diversos componentes de la vida social, su estructura de clases, su organización política, su sistema de mercado, sus aparatos de educación y de cultura— ¿existe alguna posibilidad histórica de que se modifique esa estructura, sus clases sociales, sus relaciones de poder, sus condiciones de productividad global y de uso sistemático de los recursos agrarios, sin que esta operación corresponda a un proceso conjunto de transformaciones revolucionarias a nivel de todo el sistema? La respuesta a este interrogante no sólo puede y debe darse a partir del análisis de las ramificaciones y entronques de la estructura agraria —en el sistema de mercado de productos agropecuarios, en las formas organizativas de las empresas transnacionales productoras y vendedoras de insumos industriales para la agricultura (máquinas, fertilizantes, fungicidas, alimentos concentrados, etcétera), en los sutiles mecanismos del mer-

³⁰ Sobre la aplicación de los diferentes modelos políticos de reforma agraria en la sociedad chilena; ver del autor, "La cooperación agraria en el desarrollo de Chile", Santiago, Ed. ICIRA, 1973.

cado financiero o en el sistema de poder y de operación política del estado— sino a través del examen de la experiencia histórica de la reforma agraria en las sociedades latinoamericanas. Es esa experiencia la que enseña —en casos tan originales como los de México, Bolivia, Cuba, Chile y Perú, pese a sus contradicciones y cambios de rumbo— que las transformaciones reales de la estructura agraria sólo han ocurrido en aquellos periodos en que se han articulado a procesos globales de cambio y en que las fuerzas promotoras y conductoras de esos procesos se han orientado hacia la modificación histórica del modelo de capitalismo dependiente.

SUMMARY: Agricultural land is an economic resource the magnitude of which varies according to the political and cultural context and the scientific and technical level in a given country. From this analysis in a historical-cultural framework, and treating it as a major economic factor in the agrarian structures of underdeveloped countries, the author examines the historical phases of the land market in Latin America and the current process of commercial undervaluation of agricultural land, arriving at the conclusion that in these circumstances the economic possibilities of a liberal agrarian reform have been annulled.

RESUMÉ: La terre à vocation agricole est une ressource économique dont l'ampleur varie selon le contexte politique, culturel et les conditions et niveaux scientifiques et techniques d'une société donnée. Partant d'une analyse de la terre dans un contexte historique et culturel et considérant qu'elle représente le facteur de majeure gravitation économique dans les structures agraires des pays sous-développés, l'auteur étudie les phases historiques du marché de la terre en Amérique Latine et l'actuel processus de surévaluation commerciale de la terre agricole, conduisant par l'hypothèse qu'en vertu de ces circonstances, s'évanouissent les possibilités économiques d'une réforme agraire de type libéral.