

ESQUEMA PARA UNA SOCIOLOGIA DE LA REFORMA AGRARIA*

Reflexiones sobre la experiencia histórica en América Latina

Por Antonio GARCÍA

I—TIPOLOGIA DE LAS REFORMAS AGRARIAS LATINO-AMERICANAS.

Tipologías económicas.—Una tipología de las reformas agrarias en América Latina debe fundamentarse en la caracterización de la naturaleza del proceso histórico de cambio, no sólo de acuerdo a unos tipos de estructura latifundista sino en relación al contexto nacional, las ideologías y los objetivos estratégicos del desarrollo. Desde esta perspectiva histórica, resultan notablemente insuficientes y limitados los enfoques sectoriales de la reforma agraria, así como los análisis de carácter estrictamente técnico o pragmático. No obstante la importancia teórica de los estudios sectoriales sobre la reforma agraria en América Latina (desde un punto de vista agrícola o industrial, económico o sociológico, cultural o político), no alcanzan a suministrar los elementos coherentes de juicio indispensables para una justa comprensión de la naturaleza y dinámica del proceso de cambio. Sin embargo, el hecho mismo de que científicos sociales latinoamericanos hayan emprendido la difícil tarea de la tipificación, expresa un estado de independencia crítica y una auténtica capacidad reflexiva y valorativa frente a la experiencia histórica de la América Latina.

* Ponencia presentada al IX Congreso Latinoamericano de Sociología. México, 21-25 noviembre de 1969. Por necesidades de espacio se suprimieron dos secciones, la "V. Qué Estructura Agraria se Reforma" y la "VI. Ideologías Latinoamericanas y Modelos de Constelación Latifundista", así como los modelos de latifundio chileno (Valle Central), ecuatoriano y peruano (serrano y costeño). El Comité Editorial de PROBLEMAS DEL DESARROLLO agradece la autorización del autor y del Instituto de Investigaciones Sociales para reproducir esta versión abreviada.

Esta nueva posición supone también, un proceso de desalienación de la inteligencia latinoamericana, tan sometida al absolutismo de los "patrones de racionalidad" adoptados por los países industriales, capitalistas o socialistas.

Desde este ángulo de enfoque, podrían determinarse tres líneas de pensamiento científico social sobre "la cuestión agraria" y los procesos de reforma agraria en América Latina:

a) La representada por un "nuevo pensamiento latinoamericano" que encarna una facultad de teorizar sobre la propia experiencia histórica y de superar los estados de alienación característicos de los esquemas ideológicos ritualizados;

b) la expresada por el pensamiento no latinoamericano sobre "la cuestión agraria", que aún no ha logrado superar la *actitud absolutista*, intentando analizar los procesos históricos latinoamericanos sometiéndolos a sus modelos conceptuales de "racionalidad", y

c) la representada por el elenco de investigadores sociales no latinoamericanos, que ha contribuido notablemente al conocimiento científico de ciertos procesos de conflicto y de cambio, especialmente en relación con la reforma agraria mexicana.

Dentro de este marco de pensamiento, se han enunciado diversas tipologías sobre las reformas agrarias en América Latina, cuya mayor limitación radica en su carácter sectorial (económicas, sociológicas, antropológicas, políticas), en la evaluación de los procesos de acuerdo a una escala personal de valores y en la escasa o nula utilización de la experiencia histórica latinoamericana. Las más logradas tipologías económicas sobre las reformas agrarias de América Latina, han sido enunciadas por los economistas agrícolas Edmundo Flores, Jacques Chonchol y Ramón Fernández y Fernández. En las formulaciones de Flores y Chonchol se han introducido algunas variables sociales y políticas —enriqueciendo notablemente las perspectivas—, y en la de Fernández y Fernández se ha establecido una separación artificial entre los aspectos políticos y económicos en los procesos de reforma agraria, distorsionando o fraccionando la perspectiva.

El economista Edmundo Flores ha diferenciado tres tipos de reformas, a escala mundial:¹

1) Reformas agrarias para países altamente industrializados, en los que ocurre, como en Italia, que el sector industrializado financia la reforma dentro del marco de las políticas de desarrollo de las re-

¹ "La Economía de la Reforma Agraria y el Desarrollo Agrícola", VIII Conferencia Latinoamericana sobre Agricultura y Alimentación, FAO, Viña del Mar, 1965, p. 16.

giones atrasadas; o como en Japón, en donde la reforma es un método político impuesto por una potencia victoriosa y enderezado a desarticular o desmontar el antiguo y monolítico sistema de poder.

2) Reformas agrarias para países que tienen acceso al ahorro, los subsidios o la ayuda exterior de la potencia hegemónica, como en los casos de Taiwán y Puerto Rico. Se incluyen en esta categoría los países subdesarrollados que no tienen grandes problemas de balanza de pagos, ni de recursos presupuestales de financiamiento, ni de presión campesina sobre la tierra, como en el caso bastante excepcional de Venezuela.

3) Reformas agrarias para países atrasados que sufren una grave escasez de capital, como son los casos de México, Bolivia y la mayor parte de los países hispanoamericanos.

Para fundamentar esta tipología, Flores ha utilizado una serie de variables: la distribución del poder político y el ingreso entre los diferentes grupos de la comunidad; la importancia y el desarrollo relativo de los sectores agrícolas, industrial y de servicios; los regímenes de la tenencia de la tierra y el comercio, la balanza de pagos y las metas generales del crecimiento nacional.² Sin embargo, el criterio dominante ha sido el del financiamiento de las reformas agrarias, en el sentido de fijar quién las costea, con qué recursos de capital y para qué.

De acuerdo a este enfoque de la reforma agraria como política de distribución de la riqueza y del poder, su eficacia y profundidad están condicionadas a la manera como se cumplen una serie de condiciones:

i) la de que se afecte la tierra productiva y su ingreso, *sin compensación inmediata*, acentuándose el carácter redistributivo de la reforma;

ii) la de que produzca el cambio en forma rápida y masiva, en una o dos décadas: en otra forma, Flores considera que no se generaría el impulso necesario para que la economía ingresase en la etapa del crecimiento sostenido, corriéndose el riesgo de alterar el funcionamiento de la economía agraria y originar un nocivo proceso de confusión, incertidumbre y desinversión, y

iii) la de que la reforma sea acompañada de vigorosas políticas de desarrollo dentro y fuera de la agricultura.

El economista social Jacques Chonchol no ha definido, explícitamente, una tipología de las reformas agrarias en América Latina, pero sí puede considerarse que hay una implícita en su manera de

² *Op. cit.*, p. 13.

examinar la adecuación entre reforma y problemática del desarrollo latinoamericano: la de reformas estructurales y reformas aparentes, o sea, aquellas que pueden remover los obstáculos que impiden el desarrollo y aquellas que apenas se orientan hacia objetivos formales y limitados de cambio. Esta tipología se desprende de la posibilidad de que se tomen en cuenta o se desestimen las condiciones fundamentales de la reforma agraria en América Latina.³

1) La reforma agraria debe ser un proceso masivo, rápido y enérgico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas. La reforma agraria no es colonización, ni se pueden emplear en la reforma agraria los métodos de la colonización.

2) Para que la reforma agraria pueda tener lugar dentro de una cierta estabilidad institucional debe contar con un amplio respaldo político de la mayoría de ciudadanos. Es pues preciso crear las condiciones políticas para que la reforma agraria sea posible. Por otro lado, hay que tener en cuenta que aun cuando se respete la institucionalidad vigente, será necesario realizar cambios sustanciales en los probables marcos jurídicos e institucionales existentes.

3) Dada la necesidad de efectuar enormes inversiones para que la reforma agraria tenga éxito, en capital social, en capital fijo y en capital de operación, y habida cuenta de lo limitado de los recursos disponibles de todos los países latinoamericanos, nos parece que mientras más se pague por las tierras, menos posibilidades habrá de hacer con éxito una reforma agraria.

4) Las inversiones sobre las tierras redistribuidas deben efectuarse con gran economicidad.

5) La reforma debe afectar tanto a la tierra como a las aguas de regadío.

6) El problema de la redistribución de la tierra y del agua no puede resolverse con una sola fórmula *standard*, dogmática, y aplicable en todas partes. Hay que contemplar una pluralidad de soluciones adecuadas a las distintas situaciones concretas que se encuentran.

7) Mientras más organismos actúen en la reforma agraria y en sus distintas tareas complementarias, menos se va a lograr y más desorden existirá. Es fundamental concretar funciones por un lado y descentralizar regionalmente la acción por el otro.

8) La reforma agraria debe ser parte integrante de un plan de desarrollo de la agricultura y de un plan general de desarrollo económico.

³ Cf. *El desarrollo de América Latina y la reforma agraria*, Santiago de Chile. ICIRA, 1965, p. 79.

El economista agrícola Ramón Fernández y Fernández, clasifica las reformas latinoamericanas en dos grandes categorías:⁴ la que se entiende como una medida político-social y la que ve en ella la "raigambre y los propósitos de carácter económico". Ahora bien, desde el punto de vista económico, Fernández clasifica las reformas agrarias en "progresistas" y "regresivas". "Una reforma agraria regresiva es aquella en que predominan los móviles puramente políticos sobre las finalidades económicas. De acuerdo con este tipo de reformas, se pone la tierra en manos del mayor número posible de campesinos, con el fin de hacer posible la paz social y la estabilidad de las instituciones, ya que los campesinos sin tierra constituyen la fuerza subversiva más importante en un país con débil desarrollo industrial". "Se ignoran objetivos tales como aumentar la producción y la productividad, elevar el nivel de vida de los campesinos y crear la base de una estructura agraria propicia para el mejoramiento de los métodos agrícolas". "Una reforma agraria progresista" es aquella que se define como instrumento de desarrollo económico. De acuerdo con este marco conceptual, "el efecto más importante de una reforma agraria, hasta el punto en que se pueda generalizar,⁵ consiste en la ruptura de una estructura económico-social anquilosada, con el fin de favorecer la capilaridad social y permitir la dedicación de energías y recursos a diversificar la economía". La excesiva racionalización de este punto de vista explica la manera de enfocar las "reformas progresistas" como si se tratase de operaciones altamente tecnocráticas y en las que no juega ningún papel —o apenas desempeña uno secundario— el flujo de las luchas y presiones sociales. La preocupación frente a las reformas agrarias desencadenadas desde abajo y por medio de movimientos insurreccionales campesinos, induce al economista Fernández a desestimar el papel sociológico de la subversión y del conflicto en la generación de procesos que, paulatinamente, van definiendo sus objetivos estratégicos dentro del marco de unos problemas, determinadas fuerzas antagónicas y precisas aspiraciones nacionales. Históricamente no existe ningún caso de reforma agraria efectuada como una operación estrictamente técnica y desde arriba, de acuerdo con los supuestos altamente racionales de la llamada "reforma progresista".⁶ En términos históricos carece de sentido el mé-

⁴ *Economía agrícola y reforma agraria*, México, Ediciones CEMLA, 1962, pp. 90-91 y 100-101.

⁵ *Op. cit.*, *Economía agrícola y reforma agraria*, p. 91.

⁶ Este prejuicio parece inspirar la definición que hace el economista FERNÁNDEZ de un "modelo" de reforma: "La reforma agraria a que se debe aspirar —dice (*op. cit.*, pp. 96-97)— ha de ser *pacífica, constructiva y progresista*."

todo de analizar los procesos sociales sometiéndolos a los "patrones de racionalidad" de un esquema muy sofisticado de pensamiento, ya que esto supone la inserción, en la trama de las ciencias sociales, de formas más o menos encubiertas de absolutismo crítico.

Tipologías sociológicas.—Los sociólogos Oscar Delgado y Jorge Martínez Ríos han diseñado ciertas tipologías de reforma agraria de acuerdo con los grados de apertura social y de acceso a la propiedad de la tierra o con la naturaleza del conflicto y las modificaciones introducidas en el sistema de relaciones tradicionales de poder.

Delgado establece un cuadro latinoamericano de tres tipos:⁷

- 1) *transformación agraria*, que comprende tanto la revolución agraria (Cuba), como la reforma agraria (México y Bolivia);
- 2) *cambios parciales* que se articulan a las políticas de colonización-parcelación (en gran escala relativa), como en Venezuela y Chile;
- 3) *conservatismo agrario*, que se subdivide en tres formas:
 - i) la de colonización-parcelación insignificantes (Colombia, Perú y Ecuador);
 - ii) la de colonización histórica (Argentina y Uruguay), y
 - iii) la de conservación rígida de la estructura agraria y tradicional en los demás países de América Latina.

De acuerdo con esta tipología —cuya objetividad histórica no se está examinando— la "transformación agraria" se caracteriza por una convergencia dinámica de las políticas agrarias y agrícolas, en el sentido de extender a toda o gran parte de la población rural la oportunidad para el acceso a la tierra y al acervo de recursos técnicos, financieros e institucionales. El "cambio parcial" se refiere a los procesos originados en una parcelación en gran escala relativa, resultando afectados solamente ciertos segmentos y funciones de la estructura

Consistirá en la corrección de los defectos que se encuentren en la vigente estructura de la tenencia de la tierra, pero sin tener un sentido demoleedor, antes al contrario, con preocupación especial por conservar lo que se considere bueno, por ayudar a la riqueza creada, por mover lo menos posible el catastro restableciendo cuanto antes un amplio régimen de tranquilidad y garantías. No se trata de desencadenar una revolución agraria, sino de hacer una reforma agraria". Este raciocinio tecnocrático está emparentado con la norma populista que delimita el campo operacional de la reforma agraria, diciendo que "no hay que quitar la riqueza a quien la tiene, sino crearla para darla a quien no la tiene" (HAYA DE LA TORRE).

⁷ "Las Élités de Poder «versus» la Reforma Agraria", *Reformas agrarias en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 195-196.

agraria. La colonización-parcelación si bien permite el acceso a la tierra de una cantidad apreciable de campesinos sin tierra y de ocupantes precarios, no ataca frontalmente el problema del latifundio, ni la transformación fundamental del *status* social y político de la población campesina.

Los tres subtipos de "conservatismo agrario" se caracterizan por una situación idealmente estática en las políticas agrarias, en el sentido de mantener el *statu quo* en las relaciones sociales.

El sociólogo mexicano Martínez Ríos⁸ diferencia dos grandes categorías, suponiendo que las reformas agrarias pueden originarse en acciones conflictivas y no conflictivas:

1) reformas agrarias originadas en acciones revolucionarias violentas y que "han cambiado realmente la estructura social y originado nuevas formas de organización agraria, enfrentándose estratos y clases sociales por medio del conflicto y emergiendo de ese enfrentamiento nuevas formas de relaciones sociales señaladas como más justas", y

2) reformas que buscan una solución a los problemas de estructura y organización agrarias dentro de marcos consensuales, esto es, por medio de acciones no conflictivas, sin enfrentamiento de estratos y clases, si bien con el fin de obtener "nuevas formas de relación social señaladas como más justas". En este tipo de análisis se parte del concepto formalista de que las acciones conflictivas son exclusivamente aquellas que expresan formas agrarias obtenidas por consenso, exigen o conllevan una confrontación dialéctica de fuerzas sociales y una agresiva capacidad de alterar políticamente el sistema tradicional de poder: o sea que no expresan, en suma, una eliminación del conflicto, sino un método racionalizado de enfrentarlo institucionalmente.

El sociólogo político Andre Gunder Frank,⁹ adopta una tipología de naturaleza universalista, en cuanto enfoca las reformas agrarias de América Latina de acuerdo con la capacidad de modificar la totalidad del sistema. En consecuencia, su tipología no resulta comprensiva y dialéctica frente al proceso de reforma agraria *tal como se produce dentro del contexto nacional* de cada país latinoamericano, ya que su marco de referencia es un esquema ideológico que

⁸ "Reforma Agraria, Conflicto y Consenso. El Caso Latinoamericano", *Estudio sociológico sobre la reforma agraria*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1965, p. 185.

⁹ "Tipos de Reformas Agrarias", *Las reformas agrarias en América Latina*, ob. cit., p. 184.

valora la profundidad del cambio en términos de conservación o sustitución de la sociedad capitalista.

De acuerdo con este criterio absolutista, Frank diseña tres tipos generales:

1) *Reforma agraria conservadora*, que excluye cualquier cambio político significativo: se efectúa a través de las leyes y acciones del parlamento —con frecuencia controlado por los terratenientes—, y se incluye en esta categoría las “donaciones voluntarias de tierras” hechas por la Iglesia o por los mismos grupos latifundistas.

2) *Reforma agraria destinada a la integración del campesino en la comunidad política nacional*, como en los casos del cardenismo en México, de J. Arbenz en Guatemala o de Nasser en Egipto. La viabilidad de este segundo tipo de reforma es altamente cuestionable, según Frank, “tanto en el campo teórico como en la evidencia de la experiencia histórica”;¹⁰ “el país se encuentra —dice Frank en relación a México— en un callejón sin salida, debido al fracaso en la resolución de su problema agrario”.¹¹

3) *Reforma agraria* enderezada a efectuar “una rápida y fundamental transformación del propio orden existente, comenzando con un cambio de largo alcance de la sociedad total, como en el caso de Cuba”.

Esta tipología carece de fundamentación histórica, en cuanto caracteriza reformas agrarias como la mexicana tomando en cuenta exclusivamente uno de sus aspectos político-sociales (el de la integración del campesinado en la comunidad política nacional), y en cuanto desestima los fenómenos de cambio estructural. La reiterada tesis del “callejón sin salida”, deja sin explicación el proceso de industrialización y desarrollo logrado por México, aun sin haber resuelto la problemática de una estructura agraria dual y desequilibrada (sector de capitalismo privado y sector ejidal comunitario) y sin haber superado el esquema de la sociedad capitalista.¹²

El análisis de estas formas de pensamiento científico social frente a la *cuestión agraria* y a los *procesos históricos* de reforma agraria en América Latina, permite llegar a tres fundamentales conclusiones.

La primera es la de que está emergiendo, integrándose y afinándose una línea latinoamericana de pensamiento científico-social, cuya

¹⁰ ANDRE GUNDER FRANK, *op. cit.*, p. 185.

¹¹ *Ibid.*, p. 186.

¹² El economista polaco OSKAR LANGE es uno de los que mejor han caracterizado un proceso de cambio como el mexicano, denominándolo “modelo revolucionario nacional de desarrollo”. Ver *Planificación y desarrollo*. Ediciones J. Alvarez, Buenos Aires, 1963, p. 24.

mayor importancia consiste en que constituye una primera forma no *enajenada, reflexiva y crítica frente a los procesos sociales que está afrontando la América Latina*: forma reflexiva que es efecto de una nueva *actitud comprensiva e interpretativa* de la realidad histórica. La “actitud comprensiva” consiste en la ausencia de cualquier pretensión absolutista de sustituir la realidad por los esquemas mentales, no importa el vestuario —hegeliano, weberiano o marxista— con que esos esquemas se disfrazen. La “dialéctica abierta” y no comprometida con el absolutismo de una verdad instalada *a priori* (“idealista” o “materialista”), es la que sirve como método de las ciencias sociales para aproximarse a una realidad compleja, variable y conflictiva, definiéndolas de acuerdo con las propias normas valorativas de su contexto histórico.

Es indudable que este pensamiento crítico —que se inicia en la historia latinoamericana en el ciclo de los “filósofos sociales”, en el siglo XIX— constituye un intento de condensación y superación de la conciencia social. El ciclo contemporáneo se reabre en la década de los veinte como efecto de las nuevas corrientes de integración latinoamericana a la historia mundial y de la exigencia de un conocimiento de la América Latina *desde ella misma*. A este ciclo corresponden valores críticos como José Carlos Mariátegui, en la década de los veinte, o la generación de economistas, sociólogos, antropólogos, políticos, que actualmente “descubre” los nudos conflictivos de la realidad agraria y social, expresando una forma superior de la conciencia crítica de América Latina.¹³

La segunda conclusión es la de que las tendencias dominantes en el pensamiento europeo sobre “la cuestión agraria” de América Latina, no han logrado superar la actitud absolutista consistente en enfrentarse a la realidad latinoamericana adoptando los “patrones de racionalidad” característicos de los países de elevada cultura industrial, capitalistas o comunistas.

En este sentido, revelan una cierta semejanza los esquemas de los teóricos soviéticos sobre “la cuestión agraria de América Latina” (fundamentados, por lo demás, tanto en los sistemas valorativos europeos como en las formas alienadas de pensamiento de los “teóricos

¹³ En relación con los procesos sociales agrarios, podrían mencionarse nombres representativos como los de JESÚS SILVA HERZOG, MARCO A. DURÁN, PABLO GONZÁLEZ CASANOVA, EDMUNDO FLORES, RAMÓN FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ, JACQUES CHONCHOL, CELSO FURTADO, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, ANÍBAL QUIJANO, ALEJANDRO MARROQUÍN, GONZALO AGUIRRE BELTRÁN, RODOLFO STANVENHAGEN, etcétera.

agrarios marxistas latinoamericanos¹⁴) y los análisis excesivamente racionalistas de teóricos agrarios de Europa Occidental.¹⁵

La tercera conclusión se refiere al constructivo papel desempeñado por un notable elenco de científicos sociales norteamericanos y europeos en la investigación metódica y profunda de “la cuestión agraria” y de los “procesos revolucionarios de reforma agraria” en América Latina. Si bien es cierto que casi todos estos valores positivos han orientado sus investigaciones dentro de un marco de severo pragmatismo, es evidente su influjo en el moderno pensamiento científico social de la América Latina y en la actitud comprensiva frente a los procesos revolucionarios de cambio social. Son clásicos los estudios sobre la reforma agraria de México —en las décadas de los treinta y los cuarenta— de Frank Tannenbaum, Mc.Bride, Whetten, E. Sympton, Clarence Senior entre otros, o las formulaciones contemporáneas sobre procesos latinoamericanos de reforma agraria de Solon Barraclough, Ernest Feder, Thomas F. Carrol, Arthur Domike, Albert O. Hirschman, K. T. Galbraith, L. Smith, etcétera.

Una tipología dialéctica de las reformas agrarias.—Una tipología histórica de las reformas agrarias en América Latina, debe tener la capacidad de responder a tres grandes cuestiones: *qué se reforma, cómo se reforma y para qué se reforma.* Lo primero tiene que ver con la definición de los obstáculos estructurales que impiden y definen la naturaleza del cambio. Lo segundo se relaciona con los medios polí-

¹⁴ La más importante contribución ha sido la expresada en el “Intercambio de Opiniones entre Teóricos Agrarios Marxistas” celebrado en julio-septiembre de 1960 en La Habana y Bucarest, consignada en el libro documental *La cuestión agraria y el movimiento de liberación nacional*, Praga, Paz y Socialismo. Estos materiales fueron revisados por ALEXIS RUMIATEV, de la Academia de Ciencias de la URSS y comentados por el economista soviético M. DANILIEVICH. Participaron en el intercambio teóricos comunistas de Asia, África, América Latina, y Europa Occidental.

¹⁵ De esta tendencia racionalista no se libran valores tan ricos en experiencia agraria en Asia y África, como el economista francés RENÉ DUMONT. Su examen de reformas agrarias de América Latina, como la mexicana (*Tierras vivas*, México, ERA, 1963, p. 70) no se inspira en un criterio comprensivo de evaluación crítica (procesos, conquistas, frustraciones, dentro de un cierto contexto histórico nacional), sino en la pretensión de enjuiciar la realidad de acuerdo con los “patrones de racionalidad europea”. Obviamente, desde este ángulo de enfoque *todas* las reformas agrarias de los países atrasados pueden parecer un “fracaso” o estar cerca de parecerlo. Después de una lectura de las observaciones de Dumont sobre la reforma agraria de México, nadie podría explicarse ni el pujante proceso de industrialización ni menos el desarrollo agrícola, sin parangón en la historia de América Latina con la excepción de Cuba.

ticos de remover los obstáculos y de movilizar el esfuerzo interno en una cierta dirección histórica. Y lo tercero se refiere a los objetivos estratégicos de la reforma, en el supuesto de que la problemática consiste no sólo en modificar o fracturar una estructura, sino en sustituirla por otra. El hecho de que los objetivos estratégicos de la reforma agraria se hayan definido después —y no antes— de iniciado el proceso revolucionario, no tiene nada de anormal, si se piensa que las revoluciones sociales en América Latina no han sido producto de las ideologías racionalizadas del sistema de “partidos revolucionarios convencionales” sino de las corrientes ideológicas generadas en ese proceso de subversión y conflicto.

Desde este punto de vista, la primera cuestión que debe precisarse —en términos latinoamericanos— es la relacionada con la naturaleza social e histórica de la pluralidad de estructuras latifundistas, arcaicas y modernizadas. Sin una estricta definición de este marco de referencia, no podrá precisarse en qué consiste la *profundidad histórica* de una reforma agraria, ya que en ciertos casos —como los de México y Bolivia— se abolió la estructura de la *hacienda señorial* pero no ciertas formas modernizadas o extensivas de latifundio y en el caso de Cuba, se fracturó y sustituyó la totalidad de estructuras latifundistas.

En el Perú se ha iniciado, en 1968, la aplicación de un modelo de reforma agraria que parte de la afectación de las plantaciones modernizadas de la costa (complejos agro industriales) hacia las regiones serranas de agricultura tradicional —extensiva y latifundio arcaico de colonato. Estos hechos deben ser analizados y valorados comprensivamente, ya que en sectores racionalistas, populistas y comunistas del pensamiento científico social de la América Latina, se ha conservado la imagen colonial y primaria de latifundio, o se ha propagado el concepto absoluto y pesimista de que las reformas de México y Bolivia han carecido de alcances revolucionarios por no haber abolido *todas* las formas estructurales de latifundio y no haber superado el esquema capitalista de la revolución nacional.

El problema de los *medios operacionales* está estrechamente relacionado con la composición, organización y niveles ideológicos de las fuerzas sociales protagónicas de los cambios, ya que son estos factores los que determinan su capacidad de modificar las relaciones de poder y de constituir un nuevo elenco de clases dirigentes.

Los tensos procesos de movilización de las fuerzas sociales en esta dirección histórica, son los que, al definir un cuadro ideológico de aspiraciones y “proyectos de vida”, condensan y fijan los objetivos

estratégicos de la transformación nacional y, desde luego, de la reforma agraria.

La reforma agraria es un paso esencial para romper el círculo vicioso característico de toda constelación latifundista, bien se trate de las formas arcaicas del latifundismo señorial o de las formas modernas de las "colonias de plantación". En unos casos, se efectúa sólo una remoción de los obstáculos internos, originados históricamente en la colonización española y portuguesa. En otros la reforma agraria supone una modificación radical de las formas de existencia o de funcionamiento de la estructura de dominación extranjera, articulada a un sistema de latifundios extensivos como en el México prerrevolucionario, o a un sistema colonial de plantaciones (*plantation*) y complejos industriales, como en la Cuba prerrevolucionaria, en los valles regados y azucareros de la costa peruana, en las islas antillanas o en la América Central. "La inversión extranjera —dice Edmundo Flores—¹⁶ lo mismo en las plantaciones que en otras industrias extractivas, conduce al estancamiento económico. La colusión entre la oligarquía local y los intereses extranjeros impide la marcha hacia formas más avanzadas de organización social y de la producción para fines de consumo interno. De esta manera las empresas extranjeras explotan los recursos naturales para la exportación, y los terratenientes locales explotan la mano de obra rural. Naturalmente, en tales condiciones la mayor parte del ingreso corresponde a un grupo mínimo de la población total, en tanto que la gran mayoría vive al nivel de subsistencia. Así se llega a la paradoja de que los países subdesarrollados se conviertan en exportadores de capital". La naturaleza de la *economía de enclave* se modifica al entrelazarse la estructura de dominación extranjera a los intereses de la oligarquía local o al ampliarse la trama de los complejos industriales —como ha ocurrido en el Perú— hacia una segunda línea de industrias secundarias (fabricación de plásticos, alcoholes, papel, etcétera) y de "fundos satelizados" que funcionan integrados al sistema.

La estricta definición de los términos y objetivos estratégicos de la reforma agraria es fundamental para diferenciarla tanto de las fórmulas sustitutivas como de las políticas de crecimiento agrícola adecuadas a un marco colonial de dependencia.¹⁷

¹⁶ *Tratado de economía agrícola*, México, 1961, Fondo de Cultura Económica, p. 291.

¹⁷ Algunas de las llamadas reformas agrarias diseñadas ulteriormente a la Carta de Punta del Este y a la Alianza para el Progreso, tienden, en última instancia, a adecuar la estructura agraria de algunos países latinoamericanos a las necesidades de alimentos y materias primas (escasos o no sustituibles) de

La profundidad y alcances de las reformas agrarias se definen de acuerdo a la manera como apuntan hacia los grandes objetivos estratégicos:

a) el de formación de una nueva estructura social, integrada, abierta, móvil y liberada de las formas coloniales de la marginalidad campesina, la estratificación étnica de las clases, los estados de inmersión y las relaciones sociales fundamentadas en la dependencia personal;

b) el de creación de un nuevo empresariado agrícola, transformando la condición marginal de colonos, minifundistas, comuneros y pequeños aparceros y arrendatarios de tierras, así como configurando un nuevo cuadro —capitalista o socialista— de uso de los recursos humanos, físicos, culturales, financieros y de inversión tecnológicas;

c) el de integración a un "sistema nacional" o internacional de mercado, adoptando normas racionales de cuenta y medida, de clasificación y manejo de productos agropecuarios, así como de participación equitativa de los productores en el precio final, y

d) el de constitución de un sistema político en el que se defina una nueva imagen del estado nacional y en el que las democracias nominalistas y aparentes se transforman en democracias con autenticidad y con activa participación de masas.

Desde un punto de vista dialéctico, la reforma agraria no es sólo una política, un instrumento de cambio rural, sino un *proceso estratégico*, en cuanto supone y comprende tanto la actividad del estado como la movilización simultánea y conflictiva de las fuerzas sociales protagonistas del cambio estructural. De acuerdo con este enfoque de profundidad, el proceso de la reforma agraria comprende una serie de ciclos históricos y una diversidad de fenómenos de confrontación y de conflicto:

a) la actividad creadora de las fuerzas sociales identificadas en una ideología y en un propósito fundamental de cambio;

b) la actividad múltiple y motora del estado, orientada de acuerdo con las líneas ideológicas de las fuerzas sociales dominantes y canalizada de acuerdo con un cierto marco institucional, y

c) la actividad contrarreformista de las fuerzas sociales opositoras al cambio, bien se trate de antiguas o nuevas clases terratenientes, o de burguesías asimiladas a la ideología señorial.

los Estados Unidos. Dentro de ese contexto, las "reformas" constituirían un método de incorporación de esos países al cinturón colonial de abastecimiento del mercado metropolitano.

El proceso estratégico de cambio puede ser estudiado desde diversos ángulos de la ciencia social.

Desde el punto de vista económico, es un proceso redistributivo —“una exacción de capital a unos cuantos terratenientes que se distribuye entre muchos campesinos y el estado”¹⁸ que conlleva una modificación en la imagen empresarial y en la economía de uso de los recursos físicos, humanos, culturales y financieros. Por medio de la transferencia masiva y radical de propiedad, se reducen los ingresos de los terratenientes y se eleva la participación de las masas campesinas y del estado en el ingreso agrícola, originándose una serie de fenómenos: el de la formación de un “mercado de masas”, el del financiamiento de una moderna infraestructura física y social por medio del presupuesto público y el de promoción de un cambio revolucionario en la tecnología de la producción agrícola. Estos fenómenos de transferencia explican el desdoblamiento de la reforma agraria en revolución agrícola y en alteración fundamental del esquema de propiedad y de relaciones sociales.

Desde el punto de vista sociológico, la reforma agraria es un proceso de apertura a un nuevo tipo de *sociedad*, nacionalmente integrada, abierta al ascenso de clases, inclinada a la extinción radical de las formas tradicionales de marginalidad campesina y capaz de provocar un cambio profundo de las motivaciones y valores de la masa rural.¹⁹ Dentro de estos marcos culturales y psicológicos, la sociedad latinoamericana deberá enfrentar la problemática de la revolución industrial.²⁰

¹⁸ “La Economía de la Reforma Agraria y el Desarrollo Agrícola”, EDMUNDO FLORES, *VII Conferencia Latinoamericana sobre Agricultura y Alimentación*, Viña del Mar, 1965, p. 11.

¹⁹ “En el fondo —comenta EDUARDO HAMUY en “Consideraciones Sociológicas en torno a la Reforma Agraria en América Latina” (*Cuadernos del Centro de Estudios Socio-Económicos*, No. 1, Universidad de Chile, 1966, p. 11)— se trata de resolver el problema de que la población rural realice el tránsito de la acción tradicional a la acción racional. El cambio de las motivaciones y valores (orientación de la acción) es un lento proceso que ya lleva 40 años en la URSS y algo más en México”. La lentitud o celeridad de este cambio, depende del papel que se asigne al campesinado, por medio de unas estructuras de participación democrática y de gestión social. El “lento proceso” en la URSS, es un efecto del esquema stalinista de planificación central y de conducción autoritaria de la estructura koljosiana: al modificarse el esquema y asignarse al campesinado un rol activo en la conducción de la estructura cooperativo-koljosiana, se aceleró el proceso de la nueva conciencia social. El ejemplo chino demuestra que una estrategia de movilización campesina desde abajo y desde adentro, es capaz de lograr un cambio profundo, rápido y masivo, en la motivación y orientación de la acción del campesinado.

²⁰ Cf. “América Latina: una Industrialización sin Revolución Industrial”,

Desde un punto de vista antropológico-cultural, la reforma agraria es un proceso de incorporación de las masas indígenas —especialmente de las aprisionadas en áreas, economías y culturas marginales— en el sistema de aspiraciones y valores característicos de una “sociedad nacional”.

Desde un punto de vista político, la reforma agraria es un proceso de remoción y sustitución de las estructuras e imágenes tradicionales del poder, que configura nuevos tipos de “representación” de las masas campesinas y abre a éstas las vías de participación democrática en el sistema de conducción del estado nacional.

Una tipología dialéctica de las reformas agrarias en América Latina es, entonces, aquella que las enfoca, analiza y valora como *procesos históricos*, midiendo su profundidad en términos de capacidad de modificar radicalmente los diversos tipos de estructura latifundista mediante la alteración, parcial o total, de las relaciones de poder y de las normas institucionales que las expresan y en función de ciertos objetivos estratégicos o proyectos de vida.

Desde esta perspectiva de integración de los procesos sociales es posible establecer tres grandes categorías históricas:

1) *la de las reformas agrarias estructurales*, que integran un *proceso nacional* de transformaciones revolucionarias encabezado por un agresivo elenco de nuevas fuerzas sociales y fundamentado en la modificación de las relaciones de poder y de las normas institucionales de la “sociedad tradicional”;

2) *la de las reformas agrarias convencionales*, que forman parte de una operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales —por intermedio del sistema institucionalizado de partidos (conservadores, reformistas y revolucionarios)—, e intentan modificar el monopolio latifundista sobre la tierra sin cambiar las reglas institucionales de la “sociedad tradicional”, enfocando la reforma como una cuestión aislada y sectorial, y

3) *la de las reformas agrarias marginales*, que no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas (relaciones sociales, sistema de poder, economía de empresa, ideologías), sino hacia la reparación superficial de esas estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra, apoyándose en el sistema tradicional de partidos y, por consiguiente, en las normas institucio-

nales de la "sociedad tradicional". En razón de orientarse este tipo de "reformas" hacia un objetivo estratégico de conservación del *statu quo*, su caracterización estricta es la de *contrarreformas agrarias*.

Un examen analítico de esta tipología, permite una más profunda y equilibrada comprensión de sus alcances, desde el punto de vista de las exigencias de cambio estructural en la sociedad latinoamericana.

Reformas agrarias estructurales:

a) Integran un *proceso nacional* de transformaciones revolucionarias;

b) son dirigidas por un elenco de nuevas fuerzas sociales, en un proceso en el que éstas asumen una responsabilidad de *clases dirigentes*;

c) fundamentan el cambio en una alteración simultánea del sistema tradicional de poder y de las normas institucionales que lo preservan y expresan (propiedad, renta, trabajo, poder social, distribución del ingreso, etcétera);

d) crean una nueva imagen *nacional* y *orgánica* del estado, como estructura básica de la transformación, la integración y el desarrollo;

e) las ideologías que las inspiran no son producto del sistema institucionalizado de partidos, sino creaciones originales del conflicto y de la hegemonía política de las nuevas fuerzas protagónicas del cambio;

f) exigen una enérgica movilización del ahorro interno y enérgicas formas políticas de redistribución social de los ingresos;

g) las conquistas relacionadas con la abolición de las formas arcaicas del latifundio de colonato, (sistema de propiedad, relaciones serviles, ideología de encomienda) tienen una naturaleza irreversible, y

h) no sólo persiguen la demolición de la estructura latifundista sino la sustitución por otra estructura de nivel superior.

Reformas agrarias convencionales:

a) constituyen una operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales;

b) sus alcances y profundidad dependen de las condiciones de la confrontación política de esas fuerzas antagónicas, por medio del sistema de partidos conservadores, reformistas y revolucionarios institucionalizados;

c) intentan modificar el monopolio latifundista sobre la tierra y sobre los recursos técnico-financieros de crecimiento agrícola, sin cam-

biar las normas institucionales de la "sociedad tradicional", ni las pautas económicas de sobrevaluación comercial de la tierra;²¹

d) sus líneas ideológicas corresponden al sistema de partidos institucionalizados que negocian la reforma;

e) la reforma agraria se enfoca como una *cuestión en sí*, separada de la problemática nacional de los cambios estructurales;

f) exige una transferencia del ahorro desde el estado y las masas campesinas hacia los grandes propietarios de la tierra, desviando el giro de los recursos financieros e impidiendo el indispensable desdoblamiento de la reforma agraria en una revolución agrícola y social, y

g) no se formula la exigencia de una transformación estructural y política del estado.

Reformas agrarias marginales:

a) no apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas;

b) operan, exclusivamente, en una línea de reformas superficiales o periféricas;

c) intentan desviar la *presión nacional* o la *presión campesina* sobre la estructura agraria latifundista por medio de operaciones de diversión táctica, como la colonización de regiones periféricas, la parcelación marginal de latifundios, el mejoramiento de tierras, la introducción de innovaciones tecnológicas, etcétera;

d) se apoyan, políticamente, en el sistema conservador y populista de partidos y en las normas institucionales de la "sociedad tradicional", y

e) persiguen, como objetivo estratégico, la conservación del *statu quo*, no sólo dentro del marco de la estructura agraria sino en el ámbito de la vida nacional.

II. ESQUEMA DE LAS REFORMAS AGRARIAS ESTRUCTURALES

La teoría del latifundio como constelación social.—Se ha definido este tipo de reforma como aquel integrado a un *proceso nacional* de transformaciones revolucionarias y dinamizado por una estrategia de

²¹ Sobre la tendencia a la sobrevaluación comercial de la tierra en América Latina —como efecto del monopolio latifundista sobre las mejores tierras y el mejor acervo de recursos físicos— ver *Reforma agraria y economía empresarial en América Latina*, ANTONIO GARCÍA, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1967.

cambio global. La reforma agraria de México, Bolivia y Cuba, no tuvo el carácter de una operación limitada al problema de la tierra y del campesinado, sino que formó parte de un profundo y vasto proceso de transformaciones nacionales.

La revolución mexicana —a pesar de sus desgarramientos y frustraciones— modificó la estructura y las relaciones de clase, creó una nueva imagen del estado nacional, abolió las formas coloniales de estratificación étnica y alteró el sistema de relaciones con la estructura de dominación extranjera, nacionalizando el petróleo y creando un moderno sector estatal de la economía.

La revolución boliviana quebró el poder hegemónico de la oligarquía minera y de la aristocracia terrateniente, modificó el esquema tradicional de las clases, inició el proceso de nacionalización de las masas campesinas y estatizó los sectores estratégicos de la economía nacional.

La revolución cubana efectuó transformaciones mucho más profundas, ya que abolió todas las formas estructurales del latifundio, fracturó la estructura de dominación extranjera y se inspiró en una ideología socialista para construir un nuevo tipo de estado popular y diseñar un esquema nacional-revolucionario.

Un segundo elemento de caracterización es el de que las reformas han sido jefaturadas por un nuevo elenco de fuerzas sociales, integradas nacionalmente en el proceso revolucionario e identificadas en una ideología de cambio estructural. En el caso de las reformas agrarias de México, Bolivia y Cuba, esas nuevas fuerzas sociales podrían clasificarse en dos grandes categorías, desde el punto de vista de su papel histórico en el desencadenamiento y profundización del proceso de cambio:

a) fuerzas básicas y explosivas: el campesinado y la élite revolucionaria de las clases medias; y

b) fuerzas de apoyo: movimiento obrero, artesanado, capas medias urbanas, estudiantado y peonaje.

Desde luego, no basta la existencia de nuevas fuerzas sociales para que sea posible la operación de un cambio revolucionario. Ha sido necesaria la generación de dos tipos de fenómenos: la *movilización revolucionaria o insurreccional del campesinado* —promovida por una élite de las clases medias en México, en Bolivia y en Cuba— y la *integración nacional* de esas fuerzas sociales de cambio en un sistema político de conducción y aceleración del proceso. Ese sistema político estuvo constituido por el Partido de la Revolución Mexicana en el ciclo cardenista de México, por el Movimiento Nacionalista Revolucionario Bolivia y por el Movimiento 26 de julio en Cuba. La

capacidad operativa de ese sistema de conducción política, ha dependido de la naturaleza de las estructuras de movilización del campesinado (cooperativas, sindicatos, ligas, partidos) y de los grados de *integración nacional* de las fuerzas identificadas en el propósito de cambio. La mayor integración orgánica e ideológica del campesinado, capas medias y movimiento obrero, determinó el ciclo de aceleración revolucionaria, así como a la alteración y desgarramiento de este esquema de alianzas;²² determinó la desaceleración del proceso revolucionario y en consecuencia el esclerosamiento de la reforma agraria. En estos ciclos de alteración de las correlaciones de clases y de modificación de la estructura política del movimiento popular, se originaron grandes cambios en las líneas ideológicas del estado y en los objetivos estratégicos de la reforma estructural.

Una tercera caracterización de las reformas agrarias estructurales consiste en que la operación del cambio se fundamenta en una alteración radical del sistema tradicional de poder y en consecuencia de las normas institucionales que lo expresan, preservan y amparan. La reforma estructural puede, entonces, operar dentro de las reglas institucionales del juego que la revolución misma establece. Es esta la razón de que no obstante lo establecido en las leyes agrarias de 1917 en México, 1958 en Bolivia y 1959 en Cuba —expresando aun las doctrinas jurídicas prerrevolucionarias— se haya adoptado un nuevo comportamiento frente a la problemática de la expropiación, las indemnizaciones y la sobrevaluación comercial de la tierra. Ninguna reforma estructural habría podido operar sometiéndose a las reglas clásicas del derecho burgués, indemnizando a los propietarios latifundistas por la abolición del monopolio sobre la tierra agrícola o por la liberación de los siervos, colonos, aparceros, comuneros y peones adscritos a esa estructura de dominación. La fuerza de los hechos —más que razonamientos de tipo económico— impusieron una línea confiscatoria en las tres reformas agrarias, como un método destinado a asegurar sus objetivos en la redistribución del ingreso.

Un cuarto elemento característico se refiere a la creación de una nueva imagen nacional del estado, como efecto de la ruptura del sistema tradicional de poder, de la *nacionalización de la masa campesina* y de la apertura hacia formas nuevas, abiertas y auténticas de

²² Transformación del PRM en Partido Revolucionario Institucional, bajo la hegemonía de la burguesía nacional y de las capas medias, en el ciclo de la apertura industrialista, en México; desgarramiento del MNR en Bolivia, al romperse la unidad de las fuerzas populares, descartarse la participación en el gobierno de la Central Obrera Boliviana e instalarse la hegemonía de las capas medias sobre el sistema de conducción política del proceso.

representación popular. Con los modelos de revolución nacional diseñados en México, Bolivia y Cuba, se inauguraron en América Latina las formas modernas del estado nacional, como estructuras básicas de integración, de redistribución del ingreso, de movilización del esfuerzo interno y de conducción del proceso de desarrollo económico y social. Ha sido éste un elemento esencial de diferenciación de dos líneas contemporáneas de desarrollo en América Latina: la que se inspira en un esquema nacional-revolucionario, que atribuye al estado la plena capacidad de movilización del esfuerzo interno, y la que aplica el esquema del estado liberal, el desarrollo satelizado y el objetivo de la "colonia próspera".

Un quinto elemento de tipificación de la reforma, está relacionado con la cuestión central de la constitución del estado como fuerza motora del desarrollo nacional y con la exigencia de una enérgica movilización del ahorro interno y de los recursos de tierra, agua, trabajo y tecnología. Han sido estos mecanismos los que han hecho posible —en un largo trecho histórico en México y en un corto ciclo en Cuba— el que la reforma agraria haya provocado una inmediata y drástica redistribución social del ingreso.

Las guerras de independencia no pudieron transformarse en una revolución social, precisamente por haber adoptado las mismas reglas institucionales de la sociedad tradicional en todo lo relacionado con la estructura de la propiedad y de las relaciones sociales. Mientras en Europa se aplicó el principio demoliberal del "respeto al derecho adquirido con justo título" con *posterioridad* a la destrucción del feudalismo, en América Latina se lo consagró como norma constitucional del estado republicano, amparando y legitimando la antigua estructura económica y social. La estructura agraria latifundista pudo así apoyarse en las normas protectoras del nuevo derecho liberal y burgués.

La necesidad de no aceptar las reglas institucionales de la sociedad tradicional (tal como ocurrió en la Revolución Francesa de 1789 o en las guerras de secesión de los Estados Unidos), definió en México, Bolivia y Cuba la ideología confiscatoria, más como producto de una praxis que de una reflexión teórica.

Una sexta caracterización se relaciona con el problema de la *originalidad* y autenticidad de las ideologías que motivaron y expresaron los procesos revolucionarios. Ninguna de las ideologías que desataron y vertebraron las revoluciones en México, Bolivia y Cuba, se originaron en el sistema institucionalizado de partidos, sino en el tenso proceso del conflicto, de la confrontación violenta y de la sustitución de las antiguas formas del poder. En México, no podrían buscarse esas

fuentes ideológicas en el Partido Liberal de Madero o de los Flores Magón, ni en los núcleos anarcosindicalistas de la Casa del Obrero Mundial: ni el Presidente Madero comprendió que la revolución era algo más que la aplicación de la fórmula liberal "sufragio efectivo, no reelección", ni la Casa del Obrero Mundial penetró el sentido profundo de la movilización campesina ni interpretó el mensaje agrarista de Emiliano Zapata.

Las líneas ideológicas de la revolución boliviana se definieron, transitoriamente, al provocarse la integración nacional de las fuerzas populares y al constituirse en fuerzas contraloras del aparato del estado: no podrían atribuirse estas líneas nacionalistas y populares al sistema institucionalizado de partidos revolucionarios, ni siquiera a los de profesión marxista como el Partido de la Izquierda Revolucionaria, el Partido Comunista o el Partido Obrero Revolucionario (IV Internacional).

Algún valor debe atribuirse al hecho de que ninguna revolución social en América Latina ha sido inspirada y conducida por un partido revolucionario convencional, comunista o socialista. Semejante hecho revela, no la inutilidad u obsolescencia de las ideologías socialista o comunistas (ya que ninguna ideología puede ser analizada y enjuiciada metafísicamente, como una realidad en sí) sino la alienación de quienes las adoptan como estructuras misionales y de formación escolástica.

Los procesos revolucionarios se iniciaron en México, Bolivia y Cuba como *revoluciones políticas* (luchas contra la excesiva presión del aparato represivo, contra el brutal aniquilamiento de las libertades y contra las formas más arbitrarias y groseras de la dictadura militar), desdoblándose luego en revoluciones sociales al insertarse y desatar la movilización insurreccional del campesinado. Al producirse ese desdoblamiento histórico, el proceso revolucionario definió la originalidad de su fisonomía, aclaró sus líneas ideológicas y entró a operar impulsado por las reglas de su propia dinámica. Fue una revolución social²⁸ la que movilizó como un ariete la energía comprimida del cam-

²⁸ Ni aun en el caso de Cuba, analistas políticos como JORGE MAÑACH ("La Revolución Cubana y sus Perspectivas", *Revista Cuadernos*, París, 1959, p. 5) veían la revolución social que se desencadenaba en el transcurso de la revolución política. "La revolución ha sido política y no social," —afirmaba. "La inconformidad cubana ha sido sobre todo política. Pero política en el más amplio sentido de la palabra, aquel en que lo político es linderero de lo moral. Empezando por una reacción de ira contra la usurpación de derechos públicos y la supresión de las libertades, esa inconformidad no tardó en intensificarse evolucionando hacia una especie de furor colectivo contra una general perversión

pesinado, en la destrucción física de la “hacienda de peones acasillados” en México o de la “hacienda de pegujaleros” en Bolivia, o la que condujo a la expropiación de los latifundios ganaderos y de las haciendas de plantación en Cuba. Las conquistas de la revolución social —a diferencia de las conquistas hechas en las revoluciones políticas, como lo ha señalado Paul Baran en *Reflexiones sobre la revolución cubana*—, tienen un carácter irreversible.

Finalmente, es necesario señalar otro elemento de tipificación de una reforma agraria estructural: el de que su objetivo estratégico —definido a corto o a largo plazo, de acuerdo con las condiciones específicas de cada proceso nacional revolucionario— no sólo se endereza hacia la demolición de una estructura latifundista (en su totalidad o en sus formas más arcaicas) sino hacia la sustitución de ésta por otra estructura de nivel superior, de acuerdo con los requerimientos y aspiraciones de las fuerzas protagónicas del cambio. La parcelación y aniquilamiento de las haciendas de colonato en el altiplano de los valles interandinos de Bolivia, constituía una demolición estructural pero no suponía la creación de una nueva estructura agraria, ya que los antiguos pegujaleros convertidos en *peones libres con tierra*, y atados a la economía indigente del minifundio, no eran un sustituto adecuado del sistema de hacienda. Sin embargo, en el esquema nacional revolucionario se había señalado la “comunidad campesina” y la cooperativa de producción como los núcleos de la nueva estructura de cambio. ¿Qué pudo conducir a semejante frustración del proceso de sustitución de estructuras? Las mismas razones que explican la frustración del proceso de revolución nacional: el desgarramiento de la “alianza de fuerzas populares” y la manipulación política de la masa campesina como una masa de maniobra, sin iniciativa y sin poder. El debilitamiento progresivo de las nuevas estructuras de participación social —cooperativas y sindicatos— fue el costo de la hegemonía pequeño burguesa en el sistema de conducción política del proceso revolucionario, al nivel del MNR y del aparato del estado.

Dentro de este marco histórico, podrían definirse cuatro grandes modelos de reforma agraria como operación estratégica de cambio estructural.

1) Los modelos mexicanos correspondientes a las tres reformas agrarias:

a) *la reforma agraria de tipo campesino* que caracteriza el ciclo

sión de las normas éticas en que ha de descansar toda comunidad política leal y todo orden civilizado”.

de la lucha armada, el aniquilamiento físico de la hacienda de “peones acasillados” y la redistribución de “tierras excedentes” en los latifundios, con un criterio de satisfacción del “hambre campesina de tierra”;

b) *la reforma agraria de tipo estructural* que define el ciclo cardenista, en el que se sustituye el sistema de hacienda (incluyendo las áreas de agricultura de riego y las unidades agroindustriales) para una estructura cooperativo-ejidal (ejido colectivo, ejido mixto, ejido de explotación individual, comunidades agrarias cooperativizadas al nivel de la explotación agrícola o de los servicios de comercialización y financiamiento); y

c) *la reforma agraria característica de la apertura industrialista y burguesa* (poscardenismo), en la que el centro de gravedad de la estructura lo ocupa la empresa capitalista de propiedad privada (100 a 300 hectáreas de riego), el sector modernizado se orienta hacia el mercado externo y moviliza la mayor proporción de los recursos tecnológicos y financieros del estado (entre 1940 y 1960 los grandes propietarios individuales elevan su participación en el acervo de recursos de capitalización rural del 46% al 64% y en las disponibilidades de equipo y maquinaria del 46% al 67%), se desmantela la estructura ejidal-cooperativa (la proporción de tierra disminuye del 57% al 41% entre 1940 y 1960) y en la que las capas minifundistas y el peonaje sin tierra constituyen las nuevas formas de la marginalidad campesina.

2) El modelo boliviano de “reforma agraria de tipo campesino”, que se fundamenta en la destrucción de la hacienda de pegujaleros en el altiplano y en los valles interandinos, en la política de redistribución de las tierras asociadas al régimen de colonato, en la incorporación de las comunidades agrarias en la economía de mercado y en la apertura de un nuevo polo de crecimiento agrícola —dentro del marco de la economía de plantación— en los llanos tropicales del Oriente. Este nuevo tipo de empresariado capitalista no está vinculado al proceso de redistribución de tierras sino a la política de colonización y los pegujaleros dotados de tierra en las regiones tradicionales del altiplano y los valles interandinos entran a constituir una capa de minifundistas marginales y al nivel de la agricultura de subsistencia.

3) Los modelos cubanos que tipifican las dos reformas agrarias:

a) La primera, en que se destruyen la estructura de dominación extranjera en la economía del azúcar y el tipo más arcaico de latifundio extensivo (transfiriendo a cooperativas de producción los complejos agroindustriales y las haciendas ganaderas), en que se fractu-

ra el proceso de concentración latifundista-pulverización minifundista de la propiedad agraria, en que se extinguen las diversas formas de explotación indirecta (arrendamientos, aparcerías o formas de operación por la vía de las sociedades anónimas es otro tipo de sociedades de capital), en que se transforma la capa de productores minifundistas en un nuevo elenco de pequeños empresarios agrícolas, en que se organiza una estructura agraria de tres sectores (el privado, el cooperativo y el estatal) y en que se crea —para enfrentar la totalidad del proceso— un organismo central (INRA) responsabilizado de las acciones de reforma agraria y desarrollo agrícola: dentro de este modelo, no se fraccionan las grandes unidades de explotación, se atacan simultáneamente los dos polos de la estructura latifundista-minifundista y se pone el mayor acento de la política agraria en la cooperativización de las grandes unidades así como del pequeño empresario campesino.

b) La segunda reforma agraria, en que se eliminan todas las formas de la estructura latifundista-minifundista y las complejas formas de la estructura de dominación extranjera, se organiza una economía agraria de dos sectores (el estatal —con el 70% de la tierra agrícola— y el privado de pequeños empresarios asociados en cooperativas de servicios), se define y articula la estatización de los procesos de comercialización interna y externa (financiamiento agrícola, centros de acopio, fijación de normas y precios, control del sistema internacional de relaciones de intercambio, etcétera) y en que por medio de las agrupaciones básicas de producción agropecuaria se emprende la radical modificación del antiguo esquema de uso de los recursos físicos, humanos, tecnológicos, financieros e institucionales. Dentro de este modelo, la reforma agraria se apoya en las normas de la organización socialista de la agricultura —definidas en la nueva ideología del estado nacional— poniendo el mayor acento de la política agraria en la configuración de un sistema planificado de haciendas o granjas estatales y en la aceleración del proceso condicionante de la revolución agrícola (investigación, organización de los mecanismos de transferencia de modernas tecnologías, mecanización, etcétera).

III. ESQUEMA DE LAS REFORMAS AGRARIAS CONVENCIONALES

Dentro del marco de la tipología adoptada de reforma agraria, se definen como elementos característicos de las reformas convencionales:

a) el que son el producto de una *negociación* entre las antiguas fuerzas sociales y las identificadas en un propósito de cambio, por medio del sistema institucionalizado de partidos conservadores, reformistas y revolucionarios;

b) el que los *términos* de esa negociación dependen de la correlación de fuerzas políticas, esto es, de las *formas* coyunturales que adopten los sistemas contendientes de poder;

c) el que la negociación se efectúa sin romper las reglas institucionales del sistema de poder establecido, si bien se procura la máxima elasticidad en la interpretación y aplicación de esas reglas del juego;

d) el que la reforma agraria aparece como *un fin en sí mismo*, desvinculado de los procesos nacionales de cambio, bien sea en las estructuras de comercialización y financiamiento agrícolas o en el aparato asistencial del estado y en las formas de organización y de acción política orientadas hacia una ampliación de las bases democráticas de la participación popular;

e) el que la reforma se diseña como una operación de carácter sectorial y limitada al ámbito de la estructura agraria;

f) el que los procesos expropiatorios que fundamentan los cambios en la propiedad de la tierra, se ajustan al sistema normativo de las indemnizaciones y se apoyan en los precios sobrevaluados de la tierra agrícola, y

g) el que determina un tipo de reformas casuista, lenta, curiallesca y que aplicada latifundio por latifundio, unidad por unidad, redistribuyendo las peores tierras o las tierras pertenecientes a las estructuras más viciadas, conservando el esquema tradicional de uso de los recursos físicos y en que renuncia en consecuencia a la posibilidad de *remodelación conjunta de áreas* y de constitución de modernos polos de crecimiento.

La clave del proceso reside —casi exclusivamente— en la posibilidad de promover un movimiento organizativo de las masas campesinas (en el sector reformado del nuevo empresariado agrícola o en el sector tradicional de los campesinos sin tierra) no sólo orientado hacia fines mutualistas o estrictamente agrarios, sino hacia la configuración de un nuevo esquema de participación campesina en la conducción política o en el sistema nacional de mercado. Sin la definición de este nuevo cuadro de relaciones, no sería posible una del nuevo empresariado a los recursos financieros, técnicos y asistenciales de crecimiento agrícola. Este es, precisamente, en el caso ejemplar de Chile, el rasgo diferencial entre la política agraria del Frente Popular posterior a 1940, la reforma agraria marginal anterior a

1964 y la nueva reforma convencional e inspirada en una filosofía antilatifundista. Esas diferencias están determinadas por los grados de organización y de conciencia política de los partidos reformistas y revolucionarios, por la correlación de sus fuerzas y por la gravitación nacional de la masa campesina. Por 1940 se constituyó en Chile un gobierno de frente popular, apoyado en los partidos Radical, Socialista y Comunista, y en una poderosa organización sindical que comprendía al proletariado minero, la clase obrera urbana y a sectores muy activos de las capas medias. Sin embargo, el modelo de gobierno fue de tipo limitadamente populista, orientado hacia la *modernización de las relaciones de trabajo rural* pero incapaz de enfrentarse a estas dos cuestiones básicas: la *sindicalización campesina*²⁴ y la *reforma agraria*. El efecto de semejante esquema fue la preservación de la estructura latifundista-minifundista y la orientación de la política agraria hacia la colonización de tierras fiscales más allá de la frontera araucana. La posterior ejecución de una política de reforma agraria de tipo marginal (recolonización de fundos de inquilinaje pertenecientes a instituciones públicas o de algunos latifundios privados) no sirvió para modificar la estructura sino para aumentar el número de unidades de explotación, aplicando un modelo de pequeñas magnitudes (20-50 hectáreas de riego) con la organización social de los fundos de inquilinaje.²⁵

La radical inocuidad de esta política de reforma agraria de tipo marginal, se expresa, cuantitativamente, en la aceleración del proceso de concentración latifundista y pulverización minifundista entre 1955 y 1965 (años censales):²⁶ en 1955, se registraron 75 627 unidades menores de 10 hectáreas con 271 600 hectáreas de superficie y 3 373 grandes unidades (más de 1 000 hectáreas) con 20.3 millones de hectáreas; y en 1965, las pequeñas unidades minifundistas aumentaron a 156 708 con una disponibilidad de 437 300 hectáreas

²⁴ Sobre el proceso de la sindicalización campesina, consultar "Trayectoria del Movimiento Campesino Chileno", AHMINO ALFONSO, *Cuadernos de la Realidad Nacional*, No. 1, Santiago de Chile, 1969, pp. 16 y sigs.

²⁵ "Pomuyeto, La Cooperativa y la Colonia Agrícola", A. GARCÍA, ICIRA, Santiago de Chile, 1966.

²⁶ Cambios ocurridos en la agricultura chilena en el período comprendido entre los censos agropecuarios 1955 y 1965, DAVID ALALUF, EMILIO ROBLES, ANA MARÍA LÓPEZ, ICIRA, Santiago de Chile, 1969, pp. 96-98. Los datos de los censos de 1955 y 1965 no son enteramente comparables —en términos absolutos— en razón de que en el censo de 1965 las tierras trabajadas por las subtenencias se consideraron explotaciones independientes. Sin embargo, estas cifras demuestran, en líneas gruesas, que el proceso de concentración-pulverización no había sido modificado.

y en el otro extremo de la escala, las unidades latifundistas disminuyeron ligeramente a 3 331 explotaciones con una superficie de 22.3 millones de hectáreas. En términos relativos, la situación de la estructura fundiaria registrada en los dos años censales, proyecta el proceso correlativo de concentración y pulverización característico de toda constelación latifundista: en 1955, el 50% de las explotaciones disponía del 1% de la superficie agrícola y el 2% (grandes unidades) ejercía el control sobre el 73% de esa superficie; en 1965, las pequeñas unidades de tipo minifundista constituían el 61.8% con el 1.4% de la superficie y las grandes unidades, el 1.4% del total de explotaciones, disponía del 72.7% de la tierra.

En la medida en que se modifiquen las relaciones y normas tradicionales de poder, en que se organice una nueva estructura de participación campesina y en que se *integren y galvanicen nacionalmente* las fuerzas sociales de cambio, la reforma agraria convencional podría transformarse en una reforma de estructura. El nudo de la problemática dependerá entonces de la manera como se diluciden estas dos cuestiones:

a) la de cuál es la extensión, profundidad y nivel ideológico de la organización campesina que se instaure en las áreas reformadas y en aquellas en que persiste la estructura latifundista, y

b) la de en qué medida el sistema de partidos reformistas y revolucionarios es capaz de comprender y participar dinámicamente en este proceso de aceleración de los cambios sociales, modificando el esquema estereotipado y parlamentario de la lucha política.

El problema de la organización de un nuevo "poder campesino" debe enfocarse como un proceso que adopta una pluralidad de vías pero que se mueve en una sola dirección políticosocial. La diversidad de vías y formas organizativas, constituye una respuesta a la forma desigual y fraccionada de operar el desarrollo en un país con reforma agraria convencional. Dentro de este esquema, el proceso organizativo comprende tres aspectos muy diferenciados:

a) el de los campesinos incorporados al dominio de la tierra por medio de la reforma agraria;

b) el del pequeño empresariado campesino con posibilidades de expansión económica por medio del acceso a los procesos de redistribución de la tierra o de la integración al "sistema nacional de mercado" (productos, servicios, recursos tecnológicos y financieros), y

c) el de los obreros, peones y trabajadores agrícolas cuya aspiración no es la de transformarse en "profesionales de la tierra" sino la de mejorar sus ingresos salariales, sus grados de ocupación y sus condiciones de vida. Esta pluralidad de formas organizativas rebasa

el marco de la reforma agraria y supone una readecuación del marco general de las políticas del estado, en orden a redistribuir los recursos institucionales de técnica y financiamiento, a integrar un "sistema nacional de mercado" y a modificar los patrones consuetudinarios de inequitativa distribución del ingreso agrícola. En los términos de la reforma agraria chilena, esas tres líneas están representadas por los asentamientos campesinos, los comités de pequeños agricultores y los sindicatos agrícolas: en consecuencia, su papel dependerá tanto de su capacidad de movilizar la fuerza de trabajo campesino, como de la posibilidad de quebrar el antiguo sistema de distribución de los recursos institucionales de técnica y financiamiento.

Por su misma naturaleza de "operación negociada" entre fuerzas sociales antagónicas, la reforma agraria convencional tiende a ser una reforma estática y que, a la larga, puede provocar la desaceleración o desarticulación de los procesos nacionales de cambio. Una de sus más graves limitaciones consiste en su carácter restringidamente "sectorial", ya que la reforma no constituye una pieza dentro de un proceso nacional de cambios sociales, económicos y políticos, sino que aparece como una "operación" circunscrita y aislada en un compartimiento rural. Semejante enfoque de la reforma agraria parte del supuesto ideal de que la estructura agraria es un universo en sí, desvinculado de los sistemas nacionales de poder y de los mecanismos comerciales y financieros originados en el crecimiento capitalista. Este supuesto ideológico no tiene correspondencia alguna en la realidad latinoamericana, ya que la economía agraria ha ido entrelazándose con el sistema de mercado y las clases terratenientes han ido vinculándose a las actividades burguesas y a las estructuras de financiamiento. Esto no quiere decir que haya desaparecido el esquema tradicional de las clases, sino que ha sido modificado en su superestructura. En el Perú, por ejemplo, mientras las clases latifundistas de la sierra se han transformado en constelaciones de poder local, la oligarquía azucarera y algodonera de la Costa ha diversificado sus inversiones en la más extensa escala, desde los bancos, las compañías de seguros, las industrias de transformación, el comercio, hasta las compañías inmobiliarias y el alquiler de viviendas en las barriadas de Lima y el Callao.²⁷

²⁷ "Notas Sobre la Oligarquía Peruana", FRANCOIS BOURRICAUD, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1969, p. 29; "El Desarrollo y las Formas del Poder Oligárquico en el Perú", HENRI FABRE, *ibid.*, p. 105 y sigs. La diversidad de actividades e inversiones —así como la articulación a la estructura de dominación extranjera— ha hecho pensar a JORGE BRAVO BRESANI que no existe una oligarquía sino "un conjunto de intermediarios (una masa sin poder pro-

En Chile o en Colombia, las clases terratenientes ya no corresponden a la antigua imagen de la "aristocracia latifundista", aun cuando prevalezcan las estructuras de tipo latifundista y la ideología señorial sobre la tierra. Las clases terratenientes se han aburguesado —en el sentido de que han penetrado en los campos de la inversión comercial, industrial o financiera— y las burguesías se han dejado seducir por el ancestral espejismo de la inversión en tierras. Este entrelazamiento de intereses en la cima de la pirámide social, conforma esa peculiar superestructura de poder que es la oligarquía. Dentro de este marco de análisis, no podría hablarse de una "oligarquía agraria" o de una "oligarquía industrial" o de una "oligarquía financiera" —como se lo hace al aceptar una división sectorial de la sociedad latinoamericana en compartimientos— ya que la oligarquía es un fenómeno de integración, en la cima, de las antiguas y modernas "élites de poder". La oligarquía no es una "élite dirigente" sino la cúspide de una compleja estructura de ordenamiento horizontal-vertical; en el sentido lineal u horizontal, se constituyen las sociedades anónimas o las estructuras de carácter primario; en el sentido vertical, se organizan las corporaciones sectoriales (agricultores, industriales, comerciantes, banqueros, etcétera), y en la cima, los "supergrupos"²⁸ o la "superestructura de poder" (Mills, Furtado, Sunkel, Imaz). A ese nivel, dejan de contar las actividades sectoriales o las ramas de la economía y se integran los factores económicos, sociales y políticos que conforman una línea de decisión. La estructura oligárquica demuestra la importancia fundamental del poder monolítico, capaz de integrar las ideologías y formas de comportamiento correspondientes a los niveles de la sociedad comercial, de la corporación vertical o del sistema tradicional de partidos.

Es dentro de este ámbito que debe juzgarse la operabilidad de una reforma agraria convencional, enteramente montada sobre la hipótesis de que la sociedad puede reformarse por sectores o compartimientos. ¿En qué medida puede ser dinámica una reforma agraria sec-

pio)", heterogénea, variable y solamente capaz de negociar las "condiciones" a veces casi impuestas y a veces casi mendigadas, en que se realizarán las decisiones importadas sea como manufacturas totalmente "confeccionadas" sea en calidad de productos semiacabados". *Mito y realidad de la oligarquía peruana*, p. 86. En realidad, las observaciones de Bravo Bresani no demuestran la inexistencia de la oligarquía en el Perú, sino "la carencia de un poder efectivo, decisivo y autónomo de los tipos de oligarquía característicos de los países dependientes."

²⁸ Un modelo de este tipo de construcción piramidal, ha sido expuesto por RICARDO LAGOS en *La concentración del poder económico en Chile*, Editorial Pacífico, Santiago de Chile, 1960.

torializada, que no ataca la estructura oligárquica de poder y que no está sincronizada con profundas reformas en el sistema de financiamiento y de mercado? ¿En qué medida puede ser dinámica una reforma agraria que no se apoya en una “movilización nacional” de fuerzas sociales de cambio y que es manipulada por un tipo de estado paternalista tradicional o populista de clases medias? Estos dos tipos de reforma agraria pueden ser analizados en la experiencia de Chile, con anterioridad o con posterioridad a 1964, esto es, al ascenso al gobierno de un movimiento de fuerzas sociales heterogéneas y liderizado por una moderna élite de clase media. La primera experiencia podría servir para conformar la imagen de la “reforma agraria de tipo marginal”, cuya operación estuvo circunscrita a la periferia de la estructura latifundista cuyo objetivo estratégico se orientó hacia la creación de un “cordón de seguridad” de esa estructura. Las políticas de “colonización y reforma agraria” que conforman ese modelo, expresan la ideología de las antiguas clases terratenientes asociadas en el sistema clásico de partidos liberal-conservador o de las nuevas burguesías latifundistas originadas en el ámbito de las clases medias, enroladas en un partido populista (Partido Radical) y orientadas hacia la manipulación política de un sistema de coaliciones enderezadas a la conservación del *statu quo*.²⁹

La segunda experiencia histórica podría caracterizar los problemas e imágenes de una reforma agraria convencional, en cuya “negociación” intervienen fuerzas “revolucionarias”, reformistas y tradicionales.³⁰ El problema esencial que afrontan esas reformas es el de su ambigüedad: ¿qué función desempeñan, en la práctica histórica? ¿Constituyen el método de una nueva *élite* de clase media que procura consolidar su poder en el control del gobierno y del estado? Si es ese *el sentido* de la última instancia, la reforma estará limitada a una cierta redistribución táctica de la tierra, sin creación de estructuras de capacitación empresarial y de participación política del campesinado. La masa campesina será manipulada desde arriba, por medio de una política paternalista que sustituya las antiguas for-

²⁹ Durante el gobierno del Frente Popular (radicales, socialistas, comunistas y democráticos) uno de los presupuestos de la alianza fue la renuncia a la sindicalización campesina. Más tarde, en el gobierno del último Alessandri, se constituyó el Frente Democrático con radicales, liberales y conservadores.

³⁰ Al debatirse en el Congreso Chileno el segundo tipo de reforma agraria —durante el gobierno de la Democracia Cristiana— los partidos Liberal y Conservador se habían integrado en el Partido Nacional. Ver *Las clases medias y la frustración del estado liberal en América Latina y Estructura social y desarrollo latinoamericano*, A. GARCÍA. ICIRA, Santiago de Chile, 1969.

mas de la dominación rural y que organice un moderno sistema de clientelas. Si la masa campesina queda atrapada en esta nueva estructura de poder, habrá enajenado de nuevo su capacidad de decisión y habrá desaparecido, por mucho tiempo, del escenario de las luchas sociales y políticas. Es esto lo que quiere decirse al afirmar que una reforma agraria convencional puede desacelerar y desarticular un proceso nacional de cambios estructurales. La reforma agraria, así concebida, se volverá como un *bumerang* contra la reforma agraria entendida como un proceso revolucionario.

Uno de los problemas de fondo de este tipo de reforma negociada es el de *en qué fuerzas sociales se apoya*. Por su mismo carácter convencional, está descartada la posibilidad de “movilización nacional” de las fuerzas sociales identificadas con una ideología de cambio, movilización que, históricamente, supondría la existencia de una poderosa corriente catalítica como la desencadenada por una revolución nacional. El nudo del problema reside en el hecho de que este tipo de reforma se apoya en “fuerzas convencionales”, cuya capacidad de presión o decisión depende de la profundidad y coherencia de cada circunstancia histórica. ¿Se apoya, realmente, en el campesinado y en qué campesinado? ¿La apoya el proletariado industrial, el artesanado, el peonaje urbano? ¿La apoyan las antiguas y nuevas clases medias? ¿La apoyan las burguesías, de acuerdo a la hipótesis de la “izquierda oficial” de que sus intereses son antagónicos de los encarnados en las clases terratenientes?

Ninguno de estos problemas puede dilucidarse a la luz de un enfoque teórico sobre “el comportamiento racional de las clases” (lo que llevaría a suponer que la burguesía industrial está interesada en la reforma agraria en cuanto constituye la puerta de entrada hacia la profundización e integración del mercado interno o que las clases medias rurales —como la de “chacareros” y “tamberos” en Argentina— aspiran más a la redistribución de la propiedad sobre la tierra que a la regulación de rentas y aparcerías), sino de acuerdo con las condiciones, motivaciones y niveles ideológicos de las fuerzas sociales que, en cada coyuntura histórica y en cada país, podrían identificarse con la aspiración y el objetivo estratégico del cambio.

El hecho de que hasta ahora las reformas agrarias hayan sido promovidas por movimientos campesinos y por una *élite* revolucionaria de las clases medias, no quiere decir que en países de avanzada urbanización y relativa industrialización, como Argentina, la reforma no pueda ser encabezada por los sectores más politizados y organizados de las clases medias y obreras. En definitiva, en este tipo de países que tendrán que llegar a la reforma agraria por la vía de la

industrialización, la presión más intensa desde el punto de vista económico y político no ha sido la *presión campesina sobre la tierra* (pese a la sorprendente magnitud de las economías minifundistas, particularmente en las áreas de plantación azucarera) sino la *presión nacional sobre la tierra*, originada en la confluencia dinámica de crecimiento demográfico, acelerada urbanización, concentración poblacional en la gran ciudad metropolitana, demanda industrial de materias primas, exigencia estatal de recursos de financiamiento y aspiración de las clases trabajadoras a un más alto nivel de vida. En la medida en que esa presión se intensifique y densifique —como efecto de los cambios internos o de las alteraciones crecientes en la estructura del mercado mundial— y en la medida en que la crisis de desajuste se profundice y acelere la toma de conciencia de las fuerzas populares, será posible el que se diseñe un modelo de reforma agraria de *afuera hacia adentro*, de las nuevas clases urbanas hacia el complejo rural.

En todas estas diversas y complejas situaciones que tipifican una reforma agraria convencional, el *problema fundamental* ha consistido en que, hasta ahora, no se ha descubierto un adecuado sustituto de la revolución nacional.

IV. ESQUEMA DE LAS REFORMAS AGRARIAS DE TIPO MARGINAL

Los modelos de contrarreforma agraria. Las reformas agrarias de tipo marginal son aquellas que expresan una estrategia de conservación de la estructura latifundista, por medio de operaciones de diversión táctica, de redistribución de tierras marginales, de ampliación de la infraestructura física y de creación de instituciones de estado a las que puedan transferirse comercialmente tierras que por su condición explosiva ya no pueden operar dentro de las reglas normales de la economía de mercado.

Dentro de este modelo, las clases terratenientes o las burguesías de carácter señorial toman la iniciativa de diseñar este tipo de “reformas” que desvían la presión campesina sobre la tierra a las áreas periféricas de colonización, desatan presiones sobre el estado a fin de inducirlo a la inversión en obras de infraestructura o a la compra de tierras conmocionadas por el conflicto social o localizadas en áreas de subversión campesina.

A diferencia de las reformas convencionales de inspiración populista, en las reformas agrarias marginales predomina el sentido de la preservación de la estructura: de allí que —pese a la denominación

equívoca y a las acciones de simulación distribucionista— tengan la naturaleza de una operación estratégica de contrarreforma agraria. El resultado previsto de la operación es el de consolidar las posiciones del sistema, bien sea desviando la presión campesina concentrada en las áreas congestionadas de la estructura, o bien orientando la actividad del estado hacia las obras de infraestructura física³¹ y social (acelerando las corrientes de valorización de las tierras y mejorando los canales de acceso al sistema nacional de mercado) o bien creando los mecanismos institucionales para transferir al estado —por medio de la aplicación de las reglas tradicionales sobre expropiación y compra-venta— las explotaciones más caracterizadamente marginales y más expuestas a la agresión de la lucha social.

En el transfondo de estas operaciones, se define el propósito de afianzamiento de la estructura y de consolidación del mercado sobrevaluado de la tierra. Este hecho fundamental, explica que en Chile (antes de 1964), Venezuela, Ecuador o Colombia, se observe el fenómeno de que son los propios terratenientes los que toman la iniciativa de ofrecer los latifundios en venta a las instituciones de reforma agraria.³² En seis años de reforma agraria colombiana de tipo margi-

³¹ En uno de los distritos de riego más importantes de Colombia (el de Coello-Saldaña, administrado por la Caja de Crédito Agrario y luego por el *Incora*) las obras de infraestructura no sólo sirvieron para beneficiar al 80% del área en poder de los grandes propietarios latifundistas, sino que provocaron el desalojo de arrendatarios, aparceros y pequeños propietarios, y el estado debió absorber los valores no recuperados de la inversión pública. Constituye ésta una forma de subvención estatal a la estructura latifundista. “Informe de CIRA sobre el Distrito de Riego”, MARIO SUÁREZ MELO, ANTONIO MERCHÁN y MIGUEL IGLESIAS, *El Tiempo*, 24 de mayo, 1969.

³² En 1963, el gobierno Chileno recibió ofertas de venta de 134 fundos con 372 000 hectáreas. La Corporación de la Reforma Agraria sólo pudo adquirir 31 de esos fundos. “En el gobierno de Alessandri —dice JOSÉ CADEMÁRTORI en *La economía chilena* (Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968, p. 99)— no se aplicó el sistema de expropiaciones: todos los fundos fueron comprados a sus propietarios”. En Colombia, después de seis años de reforma agraria (1962-1967), la estructura de las adquisiciones de tierras por el *Incora* era la siguiente:

	Número de fincas	Hectáreas
Compra	797	109 044
Expropiación	105	43 745
Extinciones del dominio (baldíos no explotados)	152	1 944 910
Cesiones	25	264 643
	1 079	2 362 342

FUENTE: “Seis años de Reforma Agraria en Colombia”, edición *Incora*, Bogotá, 1968, p. 18.

nal (1962-1967), las tierras adquiridas por compra constituían el . . . 50% de las tierras expropiadas y el volumen físico de las expropiaciones apenas comprendía el 1.8% del total de tierras *adquiridas* por el *Incora* (Instituto Colombiano de Reforma Agraria). En cerca de ocho años de reforma agraria (1962-julio de 1969) el monto global de tierras redistribuidas representaba el 7.5% de títulos expedidos con el 4.3% de la superficie y el total de adjudicación de baldíos (legitimación de posesiones y no creación de nuevas unidades de producción) comprendía el 92.5% de los títulos con el 95.7% de la tierra manipulada por las instituciones de reforma agraria.³³

Dentro de este esquema ideológico, los organismos de reforma agraria se orientan hacia la operación redistributiva de latifundios abandonados, invadidos o que soportan la presión de las masas campesinas más descontentas o que forman parte del escenario de una lucha armada.

Es necesario diferenciar, sin embargo, dos modelos de reforma agraria marginal:

a) el simplemente conservador, que diseñan y ejecutan fuerzas sociales identificadas en la conservación del statu quo, por medio del sistema de "partidos tradicionales"³⁴ como en los casos de las reformas agrarias de Colombia, Ecuador, Perú (1960-62),³⁵ Nicaragua u Honduras, y

b) el que opera por medio de alianzas entre el sistema de partidos tradicionales (fuerzas sociales conservadoras) y los partidos de clases medias e ideologías populista, como en los casos de Chile (go-

³³ En 1969 (julio 16) la siguiente era la estructura de las adjudicaciones:

	Títulos	%	Hectáreas	%
1) En tierras adquiridas por compra o expropiación (redistribución)	6 375	7.5	114 320	4.3
2) En tierras baldías (incluyendo los casos de extinción del dominio por ausencia de explotación)	78 080	92.5	2 499 180	95.7
	84 455	100.0	2 613 500	100.0

FUENTE: Informe del Gerente del *Incora*, *La República*, 16 de julio, 1969.

³⁴ OSCAR DELGADO, *Reformas agrarias en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 201.

³⁵ RICARDO LETTS, "Breve Historia Contemporánea de la Lucha por la Reforma Agraria en el Perú", *Revista Economía y Agricultura*, núm. 2, Lima, febrero de 1964, p. 126.

biernos "radicales" o de coalición liberal-conservador-radical) o Perú (gobierno Populista y alianza APRA-Unión Nacional Odrriysta).

En el primer modelo, las acciones se orientan más sistemáticamente hacia la consolidación del statu quo, la preservación de la tendencia a la sobrevaluación comercial de la tierra y la promoción de cualquier tipo de inversión pública que suponga (como en los casos de la infraestructura de riegos y vías de comunicación) una subvención estatal a la estructura latifundista. Dentro de este modelo, las vías preferentes que lo instrumentan son la colonización de tierras baldías y periféricas, la parcelación de latifundios marginales³⁶ y la construcción de obras de infraestructura física y social.

En el segundo modelo, la base de la transacción entre las viejas y nuevas fuerzas sociales —o entre el sistema tradicional de partidos y el partido de connotación populista— es aquel tipo de acciones que, sin tocar los núcleos de la estructura, promueven la modernización tecnológica, el retoque de la arquitectura empresarial y ciertas operaciones de redistribución en áreas estratégicas. La redistribución de los latifundios más desajustados o más presionados por los conflictos sociales, se guía por los esquemas ortodoxos de la mediana propiedad o de las pequeñas unidades familiares, tendiendo a crear "cinturones de seguridad" en áreas latifundistas de elevadas tensiones y pugnacidad.

En la aplicación de este modelo —en un país de tan extensa actividad representativa como Chile— intervienen en el regateo parlamentario los partidos políticos conservadores y populistas, pero no las fuerzas u organizaciones sociales directamente interesadas en el desencadenamiento de los cambios. En 1964, las sociedades de personas asociaban solamente al 0.88% de la población activa, mientras las sociedades anónimas movilizaban al 11% de esa población, operando como una barrera defensiva destinada a amparar al 2.99% de los predios rurales con el 65% del valor de la tierra. En 35 años de gobiernos "radicales" o tradicionales-radicales, la asignación total de tierras de propiedad fiscal o privada apenas benefició a 5 845 familias, lo que supone una tasa anual de 115 familias. Esta es, precisamente, una de las más notables características institucionales de las reformas agrarias marginales: la absoluta desproporción entre la intensidad de la *presión nacional* o de la *presión campesina sobre la*

³⁶ En Colombia esas parcelaciones fueron producto de las invasiones de tierra que acompañaron o siguieron al proceso de la "violencia política", como en el caso de las fincas cafeteras expropiadas en 1962 en la región de Cunday (Tolima). ALBERT O. HIRSCHMAN, *Estudios sobre política económica en América Latina*, Aguilar, Madrid, 1964, p. 174.

tierra,³⁷ y la insignificante magnitud de los procesos redistributivos. En Chile CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agropecuario) ha estimado la existencia de 200 000 a 300 000 familias rurales sin tierra (incluyendo los comuneros y minifundistas con escasez absoluta de tierra) más 60 000 familias ancladas en pequeñas explotaciones campesinas al nivel de las economías de subsistencia. Lo que equivale a decir que después de 35 años de operaciones de colonización y reforma agraria dentro del modelo conservador-populista, solamente se benefició el 2% de las familias rurales necesitadas de una profunda remodelación agraria.

Dentro de esta categoría deben incluirse algunos proyectos de "reformas agrarias privadas", especialmente la emprendida por la iglesia católica y promovida por el obispado de Talca. Con una disponibilidad de 50 000 hectáreas en fincas trabajadas por medio de arrendatarios y aparceros, la iglesia destinó a la parcelación cinco fundos de inquilinaje con el 11% de las tierras y 200 familias campesinas, movilizándolo 600 000 dólares en donaciones y subvenciones (recursos internacionales para el financiamiento del aparato administrativo) y 2 millones de dólares en préstamos extranjeros (disponibilidad de 670 dólares por hectárea regada y de 1 000 dólares por familia campesina). Este tipo de "reformas agrarias privadas" no constituyen una operación redistributiva y no tienen como objetivo fundamental la transformación dinámica de las comunidades rurales, sino la organización de un proceso comercial de venta de tierras.³⁸

En el Perú, la reforma agraria de 1964 fue producto de una negociación entre la oligarquía de la costa, los terratenientes serranos y el sistema de partidos populistas, contralores del gobierno o del parlamento (Acción Popular-Democracia Cristiana, APRA). Su expresión

³⁷ La presión nacional sobre la tierra comprende y articula una serie de variables como el crecimiento demográfico, las demandas del proceso de industrialización, las presiones desatadas por la concentración poblacional en las grandes ciudades metropolitanas, la expansión orgánica o burocrática del Estado o la creciente importación de alimentos y materias primas para cubrir el déficit de la inflexible producción interna. Sobre las nociones de presión campesina y presión nacional sobre la tierra, ver A. GARCÍA, *Reforma agraria y economía empresarial en América Latina*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1967, pp. 29 y sigs.

³⁸ Algunos de los fundos parcelados, como el de Silos de Pirque, se vendieron a los campesinos a un promedio de 1 000 dólares la hectárea. Las cooperativas organizadas en esas áreas de "reforma" (Silos de Pirque o Pataguas), no se orientaron hacia la promoción del desarrollo de la comunidad campesina sino hacia el pago solidario de las deudas a las instituciones eclesiásticas.

política más característica fue la alianza APRA-UNO (Unión Nacional Odrista). De acuerdo a sus normas procedimentales, de carácter moroso y curialesco, era necesario un tiempo promedio de dos años y nueve meses para recorrer los dos primeros pasos administrativos, hasta la correspondiente afectación. Los estudios de campo efectuados por CIDA en 1967, descubrieron que "no se había llegado al paso de la adjudicación en ninguna zona estudiada".³⁹ Las familias campesinas beneficiadas, hasta 1968 (septiembre) apenas ascendían a 9 224 o sea, el 0.9% del total de familias necesitadas de tierra.⁴⁰

La aplicación de este modelo demuestra que los terratenientes conocen exactamente, las distancias existentes entre las leyes de reforma agraria y los procesos de reforma agraria⁴¹ y que la experiencia histórica les ha demostrado que el mejor camino de la contrarreforma no es el de la oposición frontal sino el de participación directa en los procesos, la iniciativa, la elaboración legal y el control de las instituciones estatales de colonización y reforma agraria.

³⁹ GAMALIEL CARRASCO, JACQUES KOSUB, ARTHUR DOMIKE, *Movilización de los recursos financieros y económicos para la reforma agraria peruana*, Unión Panamericana, Washington, 1969, p. 17.

⁴⁰ *Informe ante el Consejo de Ministros del General Jorge Barandiarán*, Ministro de Agricultura de Perú, Lima, octubre de 1969. (N. del Ed. El autor se ocupa de la reforma agraria peruana de 1969 y 1970 en otros trabajos).

⁴¹ En Colombia, los terratenientes participaron en la elaboración de la ley de "reforma social agraria" y obtuvieron representación directa en los organismos directivos del *Incora*. Este hecho explica lo que, ingenuamente, considera Hirschman como "una revolución a escondidas" (*op. cit.*, p. 180). "A mediados de 1962, dice, un país de la América Latina cuya oligarquía conservaba aún un poder económico y político considerable, tenía listos todos los instrumentos para llevar a la realidad la reforma agraria. ¿Cómo se pudo producir un fenómeno tan improbable y tan poco natural?" Hirschman explica esta "conversión" de los latifundistas a la reforma agraria, inducidos por el descontento social, la energía reformista de la autoridad pública y "el milagro del ejemplo de lo ocurrido con la revolución y la reforma agraria en Cuba", *op. cit.*, p. 177.