

Maracay, Venezuela, 21 al 26 abril 1960.

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Ponente: Marco Antonio Durán.

En todos los países latinoamericanos existe el consenso general acerca de la importancia que significa el mejoramiento de los sistemas de tenencia de la tierra para el desarrollo agrícola. Cada país presenta características peculiares por lo que atañe a sus condiciones naturales, a su situación geográfica, a la densidad de su población en relación con sus recursos agrícolas, a las formas de utilización de la tierra, a la ideología política y a sus recursos de capital para promover con mayor o menor celeridad las reformas que se consideran necesarias. Sin embargo, existen suficientes aspectos comunes para poder englobar todos estos países en un análisis basado en los aspectos más sobresalientes del problema del desarrollo agrícola, frenado en buena parte por las formas anacrónicas de tenencia de la tierra.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la economía nacional depende, en considerable proporción de la producción de la tierra, que contribuye en un elevado porcentaje al valor de las exportaciones, con excepción de Venezuela y Bolivia, donde los recursos minerales constituyen la columna vertebral de sus economías; pero aún en estos últimos países, la agricultura tiene un papel fundamental determinante de las condiciones de vida de la población rural.

La mayor parte de la población económicamente activa se ocupa en la agricultura; pero la productividad y el ingreso per cápita es muy bajo. A pesar de esta predominancia agrícola y de que la agricultura contribuye a la exportación, la mayor parte de los países no alcanzan a cubrir sus necesidades internas de artículos alimenticios y necesitan importar productos que pueden obtener en su propio suelo.

Esto es una expresión de la contradicción permanente entre los anhelos de una rápida industrialización y la escasa atención al desarrollo de los sectores agrícolas, sin la cual no es posible obtener el deseado aumento en la producción nacional. Esto lleva a un punto vital y decisivo: la industrialización y la independencia económica de América Latina debe apoyarse en el desarrollo eficaz de la agricultura y éste, en buena parte, depende del mejoramiento de las estructuras agrarias que deben ajustarse para lograr una utilización plena de los recursos agrícolas y humanos de cada país. Puede evitarse la compra en el exterior de artículos alimenticios para aumentar la capacidad de importación de otros bienes de capital necesarios para el desarrollo industrial y agrícola. El aumento de la producción de la tierra puede robustecer la exportación y, por ende, aumentar la capacidad de importar los bienes -

de capital antes citados. Una adecuada estructura de la tenencia de la tierra permite, además, la utilización al máximo posible de la fuerza de trabajo rural, que puede sustituir y de hecho lo hace, los capitales ausentes o escasos en las etapas actuales del desarrollo económico.

El desarrollo de las otras partes de la estructura económica aumenta la demanda de productos agrícolas y, a su vez, el aumento en el ingreso de la fuerza de trabajo rural, significa una demanda mayor de artículos industriales y de servicios, creando relaciones mútuas de exigencia y estímulo para la producción.

La interdependencia entre el desarrollo económico y la estructura agraria no es una afirmación dogmática, sino un hecho económico indiscutible. La discusión en realidad comienza cuando estas ideas generales deben concretarse en planes precisos para las modificaciones favorables de aquella estructura, que han de adaptarse a las condiciones físicas, sociales y políticas de cada país.

La mayoría de los agricultores no son propietarios de las tierras que cultivan, como sucede en Venezuela, Colombia y Paraguay. Sus actividades se basan en arrendamientos, aparcerías y ocupaciones ilegales, en su mayor parte de pequeñas superficies que constituyen empresas agrícolas que se operan en condiciones muy desfavorables que niegan, a estos numerosos pequeños agricultores, incentivos para el progreso, impiden la inversión en mejoras necesarias para la intensificación agrícola y hacen que se perpetúen las unidades aisladas demasiado pequeñas para ser cultivadas eficazmente. Abundan ejemplos de este desfavorable aspecto en Cuba (antes de la Reforma Agraria), en Venezuela, en Colombia, en Paraguay. Es general la tendencia al aumento en el número de estas minúsculas explotaciones bajo la presión de una población rural en aumento y, junto a la existencia de este fenómeno, se sitúan las extensas superficies ociosas de las grandes propiedades o de las tierras cuya propiedad conserva el Estado. La intensidad en la utilización de la tierra en esas grandes propiedades es generalmente baja. La superficie bajo cultivo representa un porcentaje ínfimo y el resto se dedica a explotación ganadera extensiva o permanece parcialmente ocioso. La predominancia de la ganadería en las mejores tierras planas, incorporadas a grandes latifuncios, relegando la agricultura a las laderas de las montañas, en tierras de pendientes acentuadas, difíciles de explotar, bajo un sistema minifundista impresionante, es un ejemplo del grave desequilibrio en el uso de la tierra que se observa en Colombia. En Venezuela se encuentra el caso del "conuco" el minifundio migratorio en el cual, en forma precaria, el campesino aplica penosamente su fuerza de trabajo.

Los grandes fundos no contribuyen, por sus sistemas extensivos, para el empleo de la mano de obra campesina desocupada. Hay una tendencia a la conservación de la propiedad latifundista, no precisamente por interés

en el negocio agrícola en el cual se pone esfuerzo mínimo, sino porque la posesión de la tierra en grandes extensiones es fuente de prestigio social y de poder político. En los relativamente pocos casos de latifundios progresistas, la tendencia básica radica en el uso de recursos tecnológicos que ahorren mano de obra, tales como la maquinaria agrícola, que junto con otros aumentan el rendimiento por hectárea, pero no por hombre ocupado, dando lugar así al acentuamiento del desempleo y estimulando la presión de los campesinos sin tierra y sin trabajo.

Los arrendamientos, aparcerías y otras formas de tenencia transitoria de la tierra ajena, abundantes en toda América Latina, aunque alivien el problema de la desocupación rural, no garantizan la existencia y persistencia de empresas progresistas, a causa de la inseguridad en una tendencia suficientemente prolongada que lleva al estancamiento del progreso agrícola.

Los hechos descritos someramente tienen efectos subsecuentes en la distribución del ingreso nacional, en la estratificación social, así como en la estabilidad social y política. El ingreso y las condiciones de vida de las masas campesinas son muy pobres y esa pobreza es fuente de inconformidad y de agitación de los que poco o nada tienen, en contra de la minoría privilegiada que detenta la mayor parte de los recursos agrícolas. Para el campesino, la propiedad de la tierra es aspiración fundamental, pues significa seguridad y bienestar, por modesto que éste sea. La falta de la tierra propia y la existencia de un latifundismo antisocial, significa solamente empleo ocasional, desocupación casi permanente y miseria sin esperanza. Los campesinos latinoamericanos y sobre todo los indígenas y mestizos, han creado un culto tradicional a la tierra, cuya posesión es anhelo profundo y fundamental, en medio de su desamparo en sociedades de tipo feudal o semifeudal. Es la "pacha mama" -la madre tierra- de los indios quechuas en Bolivia, la suprema esperanza del hombre del campo agobiado por miserias seculares. Del fondo de esos anhelos ancestrales, surge la fórmula que para ellos es mágica: "la tierra es de quien la trabaja" y en esta etapa crucial en que se buscan las fórmulas para romper la maldición histórica del estancamiento en el desarrollo latinoamericano, tal fórmula responde a los postulados de una realidad evidente de desocupación y pobreza. La tierra es el único instrumento regulador del ingreso en el momento actual de la evolución económica.

Las raíces más profundas de los problemas agrarios son políticas y las soluciones, a su vez, han de ser políticas. Es indudable que esas soluciones, en cada país, son obligación de sus gobiernos y en todas partes se hacen esfuerzos con fórmulas un tanto diversas para mejorar la estructura agraria y las condiciones de vida de los campesinos que forman mayorías, con las ideologías políticas de cada gobierno. La tarea es considerable y la responsabilidad muy grande. Es necesario, en cada caso determinar metas, mediante una comprensión clara de las rudas realidades de los problemas económicos y humanos

de la tierra, con vista no sólo al presente sino hacia el futuro, con la conciencia clara de la disponibilidad de recursos y, en su ausencia, la inteligente sustitución por los disponibles, así como en la comprensión de las complicaciones del problema y sus trascendencias precisas benefactoras de la sociedad y de la economía de cada país.

Todo lo anterior lleva a la consideración de un aspecto cuya definición es necesaria, ya que considerándosele indisolublemente unido a las posibles modificaciones en los regímenes de tenencia de la tierra, - adolece de confusiones nebulosas o de connotaciones unilaterales y limitadas, que obscurecen su contenido. Me refiero a la llamada función social de la propiedad de la tierra que con frecuencia se confunde explícita o implícitamente con la función económica de la misma, intentando sin conseguirlo, establecer divisorias tajantes entre lo social y lo económico, aspectos tan estrechamente relacionados entre sí y con el desarrollo económico, que es prácticamente imposible separarlos, ni aún en la forma ideal que usa frecuentemente el método científico para sus investigaciones. Sin embargo abundan voces autorizadas que intentan esa separación, atribuyen a la consideración de los aspectos sociales el origen de actitudes demagógicas perjudiciales, de paternalismos exagerados e inconvenientes para con los campesinos y de obscurecimiento de los problemas de la tierra, confiriendo al estudio económico frío e impersonal capacidad única y definitiva de análisis y de producción de decisiones. Habilmente se eluden, en esta posición unilateral, los problemas sociales, o se les reduce a dimensiones intrascendentes, utilizando razonamiento sofisticados o paralogísticos, en desesperado esfuerzo por eludir realidades que no se quiere contemplar o no se desea comprender. Y es que en lo social se fincan los problemas más grandes, más difíciles y más complejos, cualesquiera que sean las grandes dificultades que presenten a su vez los problemas económicos del desarrollo agrícola, en el supuesto de que pudieran aislarse de los aspectos sociales.

Lo anterior sucede en las etapas históricas que vive actualmente América Latina, en las cuales lucha por lograr el desarrollo económico hasta ahora estorbado por las influencias negativas, internas y externas, ampliamente conocidas. En esta etapa en que, antes que nada es necesario desencadenar las fuerzas productivas de cada país, las acciones han de basarse en un balance riguroso de recursos y posibilidades. Desde luego, existe indudablemente, salvo alguna ventajosa excepción, una escasez o una ausencia de capitales que en los países desarrollados han sido y son motor de progreso. Esta disponibilidad nula o reducida de posibilidades de inversión, hace que se llegue casi al extremo de considerar que en el inventario de recursos para el desarrollo agrícola solamente tienen importancia decisiva dos renglones: la tierra y el trabajo de los hombres, de cuya conjunción ha de surgir la base -

más firme del desarrollo económico, de la generación de los capitales ahora ausentes, del abastecimiento de la alimentación del pueblo y - de materias primas industriales y de la creación por medio de la exportación, de una capacidad de importación de los bienes de capital que al principio no pueden ser motivo de producción doméstica y que son indispensables para el desarrollo armónico de las demás partes de la estructura económica. Estas afirmaciones tienen validez aún en los casos excepcionales, como el de Venezuela, en la que la exportación de petróleo y de minerales, hace que ya exista una aceptable capacidad de inversión y de importación, porque buena parte de ella se dedica a adquirir en el exterior bienes de consumo que no se producen y pueden producirse en su territorio. Esta situación favorable puede acelerar el proceso de desarrollo; pero no alcanza a satisfacer todas las premisas del mismo, ya que la desocupación rural es evidente. De cualquier manera, aún en las condiciones más ventajosas de disponibilidad de capitales, no se destruye la afirmación de que para el desarrollo agrícola se cuenta fundamentalmente con la tierra disponible y con grandes reservas de trabajo campesino hasta ahora no utilizado.

Es indiscutible exigencia de la sociedad, para que pueda actuar en forma progresista, que todos sus miembros tengan derecho efectivo al trabajo, para obtener un ingreso que traiga consigo bienestar, seguridad para el futuro, capacidad de absorción de cultura y de ejercicio de derechos cívicos, todo lo cual es imposible en una población rural miserable por efectos de una desocupación parcial o total crónicas. La tierra acaparada en pocas manos es fuente muy limitada de trabajo y, en el agro, no hay otra forma de ocupación que el cultivo de la tierra, cuando menos en esta etapa evolutiva de los países en proceso de desarrollo. En el futuro habrá de esperarse que otras fuentes de trabajo -industrias, comercio, servicios- absorban la mano de obra campesina; pero por ahora esa absorción es limitadísima y el recurso fundamental para su aplicación es la tierra. Las modificaciones a las formas de tenencia territorial, por ahora deben basarse en un aspecto eminentemente social, o sea la máxima ocupación de la fuerza de trabajo campesina, indisolublemente ligado al aspecto económico - representado por el hecho de que el único recurso generosamente disponible para hacer producir la tierra, es por ahora el trabajo humano. Ambos aspectos se conjugan para, en lo posible, lograr una mejor distribución del ingreso, reduciendo las diferencias entre un sector minoritario opulento y las mayorías empobrecidas o miserables. Esto contribuirá a modificar favorablemente la estratificación social, hasta ahora inconveniente para el progreso y para la paz en la convivencia de los hombres.

Tres países han actuado ya con base en un amplio criterio acerca de la función social de la propiedad de la tierra. El primero fué

México, que inició la Reforma Agraria en 1917 y que en la actualidad ha logrado un progreso económico general notable, después de un largo lapso en que más de la mitad de sus tierras cultivadas han cumplido estrictamente esa función social y seguirán cumpliéndola en el futuro, durante un lapso todavía imprevisible, pero que todavía ha de ser largo. El resto de las tierras cumplen una función económica con trascendencias sociales menos amplias, pues constituyen una propiedad privada de superficie máxima limitada, que es fuente de ocupación de asalariados rurales, aunque no siempre es capaz de proporcionar ocupación permanente. Bolivia, inició en 1953 su Reforma Agraria, con tendencias análogas a la mexicana y se encuentra todavía en la ruda etapa de ajuste, complicada por adversidades económicas que dan a la lucha de ese país perfiles dramáticos, dentro de los cuales va logrando poco a poco las metas propuestas. Cuba, por su parte, resolvió a principio de 1959, llevar a cabo una Reforma Agraria profunda, cuyas finalidades son la liquidación de los latifundios y la supresión de la desocupación rural que afectaba a cerca de un millón de campesinos y que se originaba, en gran parte, en el monocultivo de la caña de azúcar con su obligado "tiempo muerto" durante cerca de las tres cuartas partes del año. La Reforma Agraria cubana, persigue además, la diversificación de los cultivos necesaria para resolver, simultáneamente el citado problema de la desocupación rural y el de la importación injustificada de gran parte de los artículos alimenticios necesarios.

Lo hasta aquí afirmado acerca de la función social de la propiedad de la tierra es teoría que corresponde estrictamente al momento histórico actual en que el desarrollo económico es tarea fundamental de las naciones cuyo progreso ha sido estancado por influencia de factores represivos de su desenvolvimiento. Sin embargo este aspecto teórico encuentra graves incomprendiones. Ante la indiscutible urgencia de planteamientos estimulantes del desarrollo, se vuelve la vista desesperadamente hacia los panoramas de los países desarrollados y se intenta impaciente e irreflexivamente, copiar sus sistemas e instituciones, sin medirlas posibilidades reales de lograrlo, ya que esa organización - que se considera como expresión perfecta del desarrollo eficaz, se basa en condiciones económicas diferentes, producto de una larga evolución progresista, durante la cual se han acumulado los recursos -principalmente inversiones- capaces de sostener ese desarrollo. La disponibilidad de capitales en esos países hace muchos años que llegó a niveles suficientes para respaldar el progreso económico general. Por ejemplo, se considera índice de progreso la reducción notable que ha habido en la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura, la cual ha sido posible gracias a la amplia oportunidad de ocupación en los otros sectores de la estructura económica. En cualquier país de América Latina existen en mayor o menor porporción, dificultades para lograr esa situación -

ideal, ya que antes de llegar a ella habrá que transcurrir un lapso, - más o menos largo, de acumulación de inversiones. No podrá trasplantar se de la noche a la mañana esa característica de eficacia económica - que deberá ser producto de una más o menos lenta evolución, en forma tal que por ahora podrá reducirse la fuerza de trabajo rural y esta de berá aplicarse al trabajo de la tierra.

La desesperada tendencia a buscar formas rápidas de adopción de los procedimientos en uso en los países desarrollados, obscurece el - problema, da lugar a estimaciones erróneas de las realidades económi cas y conduce a veces a callejones sin salida, como es aquel que se for ma cuando se considera como inexcusable para el desarrollo agrícola - la implantación absoluta de toda la tecnología disponible, en un am biente donde se haya satisfecho otras condiciones técnicas previas, tales como la ejecución de catastros perfectos, estudios completos de suelos, estudios ecológicos, estudios sociales, todos ellos fuera del alcance actual de las posibilidades económicas de cada país. Si todo ésto se pone como condición para el desarrollo, se llega al citado - callejón sin otra salida que la de buscar las fórmulas de desenvol vimiento económico de la agricultura con base en las realidades. El problema consiste entonces en cómo lograr el desarrollo sin esas pre misas aparentemente tan necesarias o lo que es lo mismo, hay que co menzar a pesar de esas deficiencias. La integración futura de un apa rato tecnológico adecuado será función de lo que pueda lograrse, sin su concurso pleno inicial. Las decisiones que se tomen sobre este par ticular deben ser concientes de las verdaderas situaciones y para e llo han de estar basadas en la mejor medición de las posibilidades e conómicas actuales y en la correcta previsión de su desenvolvimiento futuro.

La función social de la propiedad de la tierra es requisito - fundamental para el desarrollo agrícola y éste para el desarrollo e conómico general. Sin embargo la aplicación de este aspecto teórico, forzosamente tendrá variantes en cada país. Es menos urgente en don de la densidad de la población es baja y es aún grande la disponibili dad de tierras aún no ocupadas. Es más urgente allí donde los campe sinos sin tierra forman núcleos de perturbación de la paz social. En fin, en este motivo de una decisión política que los gobiernos de berán tomar de acuerdo con la situación de cada país, dándole la im portancia que merezca en función de las condiciones locales peculia res; pero es de afirmarse que si se olvida esta función de la propie dad territorial, se contribuirá a perpetuar una estructura social de fectuosa, fuente de agitaciones y disturbios, y poco propicia para - mantener el esfuerzo pacífico continuado que es necesario para lograr el desarrollo a que se aspira.

México, D.F., Abril de 1959.