

Proceso y frustración de las reformas agrarias en América latina

ANTONIO GARCÍA es Experto del Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, Profesor Titular y ex Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Bogotá. Ha sido consultor sobre problemas de reforma agraria de los gobiernos de México, Bolivia y Ecuador. Sus publicaciones principales incluyen, *Pasado y presente del indio*, 1937; *Esquema de la economía colombiana*, 1938; *La rebelión de los pueblos débiles*, 1950; *La democracia en la teoría y en la práctica*, 1951; *El problema agrario de América latina y los medios de comunicación colectiva*, 1966. Este artículo está basado en un trabajo presentado ante el Octavo Congreso Latinoamericano de Sociología que se reunió en El Salvador en septiembre de 1967.

La experiencia latinoamericana de reforma agraria —tanto como las exigencias vitales de un desarrollo equilibrado desde adentro y desde ahora— plantean la necesidad y la posibilidad de una inmediata transformación de esa experiencia histórica en teoría social. Resulta notable el hecho de que, pese a la rica experiencia de la América latina en medio siglo largo de historia, no se hayan definido aún las líneas maestras de esa teoría social y se continúe operando con “esquemas occidentales” de reforma agraria, fundamentados en nociones técnicas del cambio o en ideologías de las naciones industriales, capitalistas o socialistas. Este fenómeno es particularmente notable en los casos de las reformas agrarias de tipo convencional, en cuanto proyectan las ideologías conflictivas del sistema de partidos y expresan su alienación a los “modelos de cambio” propagados por los grandes centros mundiales de poder o influencia: Estados Unidos o la Unión Soviética, Inglaterra o China, Francia o Yugoslavia. Casi todos los esquemas occidentales se basan en supuestos como el de que ha sido superado el ciclo de la “sociedad colonial” y de las relaciones señoriales, o el de que la estructura latifundista clásica ha sido reemplazada por una estructura abierta, integrada y de grandes espacios. La preocupación de los teóricos europeos o norteamericanos por asignar al pago de indemnizaciones la naturaleza de núcleo esencial de la reforma agraria, presupone el que ya han desaparecido las antiguas formas del monopolio señorial sobre la propiedad de la tierra, el agua y los bosques y el que funcio-

nan, realmente, un mercado de tierras como mecanismo redistribuidor de los recursos físicos y un mercado de trabajo rural como mecanismo redistribuidor de los ingresos agrícolas. De otra parte, los enfoques tecnocráticos se orientan en el sentido de diseñar tipos perfeccionistas de "reformas agrarias integrales" (en las que, al decir de una economista inglesa, parece darse todo a los campesinos menos la tierra) o en el de sustituir la reforma agraria por políticas keynesianas o "funcionales" de desarrollo agrícola (estímulos a la inversión, mejoramiento de las tecnologías, manejo de mecanismos tributarios, subvención pública a los propósitos innovadores de la productividad rural). En el otro extremo de esta línea de posiciones, se encuentra una antigua formulación de la inteligencia latinoamericana más expuesta a los procesos de radicalización formal (socialistas "blanquistas" del diecinueve, anarcosindicalistas, agraristas libertarios y comunistas escolásticos): la que atribuye a la reforma agraria un sentido de reivindicación campesina a la tierra¹, o un contenido ideológico de "igualdad social".

La inteligencia revolucionaria que acometió, en el siglo diecinueve o principios del veinte (México, Guatemala, Colombia, Ecuador), las Reformas de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, intentó una primera ruptura del monopolio señorial sobre la propiedad de la tierra ("desvinculación" de la propiedad), pero fue literalmente arrollada por los principios normativos de la sociedad tradicional: primero, porque se limitó a plantear la nacionalización² de las tierras vinculadas a las haciendas eclesiásticas; segundo, porque afectó a las "tierras de comunidad indígena", como efecto de una superstición individualista y anticomunal; y tercero, porque cambió a los propietarios pero no la estructura latifundista, transfiriendo el enorme patrimonio de tierras desamortizadas de la Iglesia y las comunidades indígenas a la naciente burguesía y a la élite intelectual de las clases medias.

La elaboración de una teoría social de la reforma agraria —partiendo de la propia experiencia histórica de la sociedad latinoamericana—

¹En el caso de los partidos comunistas ortodoxos, las líneas ideológicas se han bifurcado, históricamente, en una dirección agrarista-campesina (derivada de la aplicación literal del principio "la tierra para quien la trabaja") o en una dirección burguesa, articulada a la doctrina ortodoxa de la "revolución democrático-burguesa". Sólo excepcionalmente los comunistas latinoamericanos han planteado la "nacionalización de la tierra", más como transcripción de estereotipos políticos que como respuesta a una cierta problemática del desarrollo.

²En México, la Reforma Juarista tuvo un sentido inequívoco de nacionalización de las tierras eclesiásticas. En otros países, se adoptaron otras formas jurídicas, pero el contenido de la Reforma fue semejante. En Colombia, en 1862, funcionó prácticamente la confiscación de esas tierras, ya que el Estado sólo reconoció a la Iglesia una "renta anual" (consignada en el presupuesto público) y transfirió los latifundios, no a los cultivadores directos sino a intelectuales, comerciantes y banqueros asociados a la Reforma, a cambio de títulos desvalorizados de deuda pública. Otro tanto ocurrió en el Ecuador, a principios del veinte, transformándose los líderes de la revolución liberal alfarista en terratenientes y asignando las haciendas nacionalizadas, en administración, a las antiguas y nuevas clases latifundistas.

es, en consecuencia, uno de los puntos de partida de un nuevo enfoque que defina el contenido, la dirección y los alcances de una reforma agraria, entendida como operación estratégica de desarrollo económico y social de las naciones atrasadas y no sólo como política de justicia social, como expresión agrarista del "hambre campesina de tierras", como aspiración burguesa a una economía de mercado o como proyecto tecnocrático de reemplazar, artificialmente y sin cambios estructurales, la sociedad tradicional latinoamericana por una "sociedad industrial de modelo norteamericano o europeo".

La cuestión esencial reside, entonces, en definir no sólo los medios, los vehículos, las fuerzas motoras de los cambios, sino los objetivos estratégicos de esos cambios. Así como podría hacerse una reforma agraria en la que se diese a los campesinos muchas cosas menos la tierra, podrían hacerse reformas agrarias en las que se diese a los campesinos tierra pero no la tierra, en las que no se diese nada más que tierra, y en las que la redistribución administrativa se efectuase por dentro de las reglas institucionales de la "sociedad tradicional" y respetando ciertas formas estructurales de latifundio.

Esta es la hipótesis fundamental en cualquier intento de diseñar una teoría social de las reformas agrarias en América latina: la de que la profundidad de cualquier clase de reforma debe medirse en términos de capacidad de modificar —radicalmente— los diversos tipos de estructura latifundista mediante la alteración, total o parcial, de las relaciones de poder características de la "sociedad tradicional" en América latina. Es este enfoque el que permitirá una correcta tipificación social de las reformas agrarias latinoamericanas, en tres grandes categorías:

a) la de las reformas agrarias estructurales, que integran un proceso nacional de transformaciones revolucionarias liderizado por el agresivo elenco de unas nuevas fuerzas sociales y que se fundamentan en el cambio de las relaciones de poder y en la modificación de las reglas institucionales de la sociedad tradicional;

b) la de las reformas agrarias de tipo convencional, que forman parte de una operación negociada entre las antiguas y nuevas fuerzas sociales, por intermedio del sistema institucionalizado de partidos (conservadores, reformistas y revolucionarios), intentando modificar el monopolio latifundista sobre la tierra sin cambiar las reglas institucionales de la sociedad tradicional, y

c) 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, poder, sistema normativo), sino hacia la reparación superficial de esas

estructuras, desviando la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra y apoyándose en el sistema tradicional de partidos y en las reglas institucionales de la sociedad tradicional: en razón de orientarse este tipo de "reformas" hacia un objetivo estratégico de conservación del statu quo (colonización de áreas periféricas, mejoramiento de tierras, parcelación marginal de latifundios, expansión de la frontera agrícola a la periferia baldía, operación dentro de las normas del mercado tradicional de tierras, etc.), su caracterización estricta sería la de contrarreformas agrarias.

LA FISONOMÍA HISTÓRICA DEL LATIFUNDIO

La estructura latifundista constituye un sistema multiforme de dominación social —antes que una economía de empresa— cuyo andamiaje descansa tradicionalmente sobre el monopolio de la tierra. En esa condición esencial radica su anacronismo y su naturaleza de forma residual de los antiguos sistemas coloniales de dominación española y portuguesa.

Históricamente, lo característico del cuadro social de la América latina es la pluralidad de tipos de estructura latifundista y la pluralidad de formas integradas u originadas en esa constelación social. Pluralidad de tipos, en cuanto en las diversas regiones latinoamericanas (la austral, la andina, la amazónica, la tropical de Centroamérica y el Caribe), coexisten diversas estructuras latifundistas y se establecen entre ellas corrientes político-culturales de comunicación e influencia. Ni siquiera en países característicamente rurales (en cuanto a la ocupación dominante de su población activa y en cuanto al peso de la actividad agrícola en la generación del producto interno), en cuya fisonomía prevalece la estratificación étnica de las clases y el arraigo de las poblaciones indígenas en las comunidades y en las haciendas de colonato, se repite el esquema agrario del México de 1910 o de la Bolivia de 1952. Guatemala tiene una estructura dual —latifundista arcaica y moderna de plantación— lo mismo que Ecuador o Perú. En el continente brasileño se entrelazan y coexisten diversos tipos de estructura latifundista, desde el tradicional sistema nordestino de plantación a las modalidades de la "fazenda" cafetalera paulista o de las estancias "gauchas" y cerealeras de Río Grande do Sul.

Semejante diversidad de "tipos" se explica por los procesos de colonización interior de las áreas vitales de reserva (región pampeana argentina, costa y "ceja de montaña" en el Perú, cinturón subtropical en Ecuador, laderas andinas en Colombia, etc.) y por la activa formación de un dinámico cuadro de economías exportadoras (carnes, lanas, cereales, café, bananos, etc.) articuladas quizá no exactamente

al "sistema mundial de mercado" como al "mercado de las naciones metropolitanas".

Dentro de este enfoque conceptual, una estructura latifundista no se caracteriza sólo por la presencia de unos latifundios, sino por la existencia de una constelación social, a la que están integradas unas formas satélites como el minifundio, la comunidad indígena y el poblado de frontera². De otra parte, no sólo existen unas masas campesinas que asedian la frontera física de los latifundios, sino otras que están recluidas en regiones ecológicamente marginales, como efecto —mediato o inmediato— del monopolio latifundista sobre la tierra agrícola.

Dentro del marco de hierro de esta estructura, carecen de significación o de posibilidades de crecimiento los estratos medios de empresa (clases medias rurales), las explotaciones familiares están condenadas a la frustración empresarial, y las masas campesinas de colonos, precaristas, minifundistas, comuneros y peones, deben debatirse en unas condiciones próximas a la estagnación crónica y la miseria rural.

En este enfoque de la estructura latifundista, no se disocian los conceptos de "unidad de tenencia" y de "unidad de explotación", ni tampoco las diversas formas residuales originadas en esta estructura de monopolio sobre la tierra. La disociación de esos conceptos, condujo, con frecuencia, a que las reformas agrarias distribuyeran "tierras marginales" (las ocupadas por los colonos y precaristas en los cinturones de las haciendas) y dejaran el "núcleo de la empresa" en poder del antiguo propietario, satisfaciendo el hambre psicológica de tierra pero frustrando la aspiración empresarial del campesinado.

La fisonomía histórica del latifundio latinoamericano, se define a través de unas grandes líneas de caracterización:

a) como sistema de propiedad sin vías de acceso y conformado, históricamente, para la dominación social: este carácter explica el que el sistema no haya sido modificado por la vía capitalista del mercado de tierras (compraventa y arrendamientos) y el de que los procesos de multiplicación de propietarios se hayan efectuado al nivel de las pequeñas unidades familiares y minifundistas, como efecto de la presión sucesorial y de la avidez campesina por la tierra;

b) como sistema de trabajo campesino sin escalas de ascenso, fundamentado en la inmersión, las relaciones paternalistas y la obstruc-

²Se llama "poblado de frontera" al que forma parte de la constelación social del latifundio, bien sea porque sustituya a las antiguas "tiendas de raya" o "pulperías" de las haciendas o porque su población activa dependa del acceso a los recursos físicos de aquéllas, por medio de la aparcería, el arrendamiento de tierras o el peonaje. Ver "Estructura de una hacienda señorial en la Sierra Ecuatoriana - Hacienda, huasipungo, poblado", Antonio García. *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, No 33, 1963, pp. 359-453.

ción de las vías de comunicación nacional: este carácter explica el que en la mayoría de las regiones de latifundio, en América latina, no pueda hablarse, estrictamente, de "mercado rural de trabajo", si las haciendas de colonato disponen de una propia mano de obra arraigada (el elenco estable) y si aun en las haciendas modernizadas es muy débil el poder de contratación de los sindicatos agrarios: también explica la naturaleza señorial de las relaciones establecidas entre los latifundios y las poblaciones minifundistas que asedian sus fronteras, en procura de ingresos salariales o de intercambio de trabajo por recursos físicos (aparcerías agrícolas y pecuarias, etc.);

c) como sistema de empresa sin normas racionales de costos, inversión y productividad: este carácter explica la existencia de bajos coeficientes de ocupación económica de la tierra (1,2% en Perú, 2,2% en Brasil, 3,2% en Venezuela, 7,4% en Chile o 10,7% en Argentina), así como el predominio de una tecnología extensiva, bien sea en la forma arcaica de los latifundios ganaderos alto-peruanos o bien en la forma modernizada de las economías de plantación cañera o bananera del Caribe, y

d) como "sistema de relaciones nacionales" dependiente de la estructura de poder rural: este carácter explica la hegemonía del latifundio en las relaciones con el sistema nacional de mercado, de cultura y de organización política. Explica también los rasgos locales de la estructura de poder y su capacidad de resistencia a los diversos mecanismos tributarios orientados hacia la regulación o la redistribución del ingreso agrícola. La hegemonía latifundista sobre el sistema de relaciones nacionales del sector agrario, fundamenta el monopolio sobre los recursos institucionales de crédito, por medio del cual los países latinoamericanos subvencionan y financian la estructura latifundista.

Los alcances sociales del monopolio sobre la tierra, se expresan en los coeficientes de concentración y fragmentación, característicos de toda constelación latifundista.

Esta fisonomía del latifundio, tendrá que enmarcarse en una tipología histórica que comprenda cuatro grandes categorías:

a) el latifundio arcaico de colonato, articulado al poder de la antigua aristocracia latifundista; tipos representativos: la hacienda ecuatoriana de *huasipunguería*, la hacienda peruana de *arrendires y feudatarios*, la hacienda boliviana de *pegujaleros* y *sayañeros* anterior a la reforma agraria;

b) el latifundio modernizado de colonato, en el que se acentúan ciertas formas salariales y se combinan relaciones sociales arcaicas con normas capitalistas y tecnológicas correspondientes a una economía

de mercado: antiguas y nuevas clases terratenientes: tipo representativo: el fundo de inquilinaje del Valle Central de Chile;

c) la hacienda de plantación, la estancia o la chacra, formadas en el proceso de colonización interior de las áreas vitales de reserva: nuevas clases terratenientes o nuevo empresariado agrícola: tipos representativos: la *fazenda paulista* de café, la estancia mecanizada de la pampa argentina, la hacienda cañera o algodónera de la Costa peruana, y

d) la *plantation*, caracterizada por el sistema normativo del enclave colonial: este tipo de latifundio emplea técnicas intensivas y ciertas normas capitalistas de costeabilidad, inversión y salariado (negociación contractual), pero conserva los patrones latifundistas de acaparamiento de la tierra, el bajo coeficiente de ocupación económica de los recursos físicos totales, el monopolio sobre las fuentes institucionales de financiamiento agrícola y la resistencia al poder redistribuidor e integrador del Estado.

Esta tipología histórica tiende a definir las líneas gruesas de las estructuras latifundistas, pero su validez social depende de la relación que se establezca con el contexto nacional de cada uno de los países latinoamericanos. En términos estrictos, en cada país se conforma un cierto tipo de estructura latifundista, en cuanto los procesos de modernización originan condiciones singulares de carácter social, económico y político. Unos países tan modernizados como Argentina, Chile y Uruguay, por ejemplo, exhiben fenómenos como el de transformación de la antigua aristocracia terrateniente en un nuevo tipo de oligarquía agropecuaria, actualizándose su gravitación en el sistema de conducción política y entrelazándose a los intereses económicos de la burguesía industrial y bancaria. En consecuencia, cada día tendrá que alejarse más el pensamiento latinoamericano de los esquemas simplificados de las décadas de los veinte y los treinta (la estructura latifundista presentada como un cuadro de relaciones feudales y de grandes espacios vacíos) y acercarse más a esquemas flexibles y articulados a la problemática del crecimiento nacional. Este enfoque dialéctico desecha también la idea de unos "modelos de reforma agraria" que sólo tomen en cuenta una caracterización conceptual de las estructuras latifundistas y no se fundamenten en lo que cada país es y quiere ser.

Los alcances sociales del monopolio sobre la tierra, se expresan en las modalidades de la concentración y la fragmentación, característicos de toda constelación latifundista, arcaica o modernizada. También se expresan —aun en el caso de las haciendas de plantación— en la desproporción existente entre la extensión de la tierra y la magnitud

de la empresa, demostrando la diferencia radical entre los fenómenos de la concentración señorial de la propiedad sobre la tierra y de la concentración empresarial característica de las economías de producción en gran escala (en la que la tierra aparece como un elemento de producción y su uso se regula por el principio normativo de los costos). En algunas regiones latinoamericanas de economía intensiva de plantación (como ocurre en los valles costeros del Perú, con extrema limitación de la tierra de riego), tienden a aplicarse las normas de la concentración empresarial y los patrones capitalistas de la operación en gran escala.

El monopolio señorial sobre la tierra no sólo consiste en la concentración de la propiedad, sino en su carácter funcional y selectivo: comprende, por lo general, la mejor tierra agrícola, así como la masa complementaria de recursos físicos (agua, bosques, campos de pastoreo, etc.), de modo que quedan cegadas las vías de acceso a la propiedad de la tierra en las áreas vitales y las escalas de ascenso de la población campesina. Concentración latifundista y pulverización minifundista son los términos bipolares de una misma función. Hay muchos con muy poca tierra porque hay pocos con mucha tierra. Lo que existe, en consecuencia, no es una simple coexistencia casual entre latifundio y minifundio, sino una dependencia causal y una simbiosis, ya que el minifundio es un producto o un componente funcional de la estructura latifundista. El monopolio sobre la tierra es la piedra angular de la estructura: sobre ella han ido acumulándose los antiguos y nuevos factores, como el control hegemónico sobre los recursos institucionales destinados al crecimiento agrícola (crédito, asistencia técnica, políticas de extensión y fomento), la estratificación de los mercados o la conservación de patrones inflexibles de distribución del ingreso rural. Esta caracterización social explica la identificación ideológica entre antiguas y nuevas clases terratenientes, entre aristocracia latifundista y oligarquía de plantación.

La ideología señorial se compone de una serie de actitudes y creencias sobre la naturaleza de la tierra como elemento de rango, atesoramiento, poder y dominación social y sobre el carácter paternalista de las relaciones entre haciendas y campesinos dependientes. La ideología señorial sobre la tierra no sólo ha sido más fuerte que las nociones capitalistas del mercado y de la economía de costos (implícitas en el proceso de modernización empresarial), sino que ha definido el cuadro maestro de los trabajadores de la tierra: las formas del colonato, las modalidades de las aparcerías y los arrendamientos y los tipos clásicos del peonaje. La persistencia de esta ideología señorial sobre la tierra, la señala como el núcleo del llamado tradicionalismo

ideológico, que identifica a los antiguos o nuevos terratenientes en los países latinoamericanos que han conquistado cierto empaque de modernidad pero no han logrado remover la estructura latifundista⁴.

Este enfoque teórico permite comprender el sentido funcional del acaparamiento de la tierra, así como dos fenómenos en apariencia contradictorios: los bajos coeficientes de ocupación económica de la superficie agrícola y la tendencia de sobrevaluación comercial de la tierra. Los bajísimos coeficientes de ocupación expresan una antigua propensión latifundista a la rentabilidad y no a la productividad, y la sobrevaluación comercial de la tierra proyecta el desequilibrio radical entre la rigidez del monopolio y la creciente presión —interna y externa— sobre la tierra cultivable. Pero tanto la presión campesina como la presión nacional sobre la tierra, son fuerzas que aceleran los procesos de sobrevaluación comercial y estimulan aún más la concentración latifundista⁵.

Esos procesos complementarios de concentración y fragmentación, pueden ser descritos en diversos tipos de países. En el México prerrevolucionario, el 1% de los propietarios era dueño del 97% de la tierra y por contrapartida, el 96% apenas poseía el 1% de ella. En la Bolivia de 1950, el 3,5% de los propietarios agrícolas poseía alrededor del 95% de la tierra y el coeficiente de uso económico era del 0,8%⁶. El promedio de los latifundios ascendía a 4.490 hectáreas y el de los minifundios sólo alcanzaba a 2,2 Hás. En la Cuba prerrevolucionaria (que ordinariamente se describe como una "economía moderna de plantación"), 22 personas naturales o jurídicas —13 de las cuales eran extranjeras— controlaban cerca del 70% del área azucarera del país y aproximadamente el 20% de la superficie agrícola en fincas⁷. De otra parte, el 3% de las fincas ganaderas poseía cerca de la mitad de la masa de ganado vacuno (43%), en tanto que el 83% de las fincas apenas tenía alrededor del 25% de esa masa ganadera. En Venezuela, al iniciarse la reforma agraria convencional, el 2% de los propietarios disponía del 80% de la tierra productiva. En dos países de estructura

⁴"La actitud tradicional —dice José Luis de Imaz en *El poder de las élites terratenientes, El caso Argentino, Las reformas agrarias en América latina*, México, Edic. Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 274 —es una "vivencia" de los propietarios tradicionales. Pero se convierte en una "actitud adquirida" de los propietarios recientemente ascendidos".

⁵La correlación más importante sería la establecida entre el valor de la tierra agrícola (riego) y el valor de una jornada de trabajo: en regiones de agricultura capitalista (Valle Central de Chile, valles interiores de Colombia, plantaciones costeñas del Perú), esa relación sería de un dólar el jornal agrícola y de mil dólares la hectárea de riego, en donde todavía no es muy grande la presión campesina sobre la tierra. Un caso extremo sería el de los valles superpoblados de Tunguragua (Ecuador) en los que el valor de una hectárea regada es de US\$ 3.500 y el de un jornal campesino de US\$ 0,50, aproximadamente.

⁶"Reforma Agraria y desarrollo social de Bolivia", Antonio García, *Reformas Agrarias en América latina*, ob. cit., p. 408.

⁷Cuba, "El primer bienio de reforma agraria, 1959-1961", Jacques Chonchol, *Reformas Agrarias en América latina*, ob. cit. p. 470.

latifundista dual-arcaica de colonato y moderna de plantación —y en los que subsisten los patrones coloniales de estratificación étnica, los coeficientes de concentración latifundista y de pulverización minifundista alcanzan a niveles extremos, por la naturaleza tradicional del monopolio sobre la tierra y el ningún significado de los “sectores medios”: en Perú, las grandes unidades latifundistas representan el 1,1% de las explotaciones agrícolas y poseen el 82,4% de la tierra; y en el extremo opuesto de la escala, las unidades minifundistas constituyen el 88% de las explotaciones y operan con el 7,4% de la tierra. En Guatemala, las grandes propiedades latifundistas representan el 0,1% de las explotaciones y poseen el 41% de la superficie agrícola; y las unidades minifundistas ascienden al 88,4% de las explotaciones, con el 14% de la tierra⁸.

No obstante los espectaculares procesos de modernización de la economía argentina (la instalación urbana de las cuatro quintas partes de la población activa y la participación de la industria manufacturera en la generación del producto interno en cerca de una tercera parte), no ha podido superarse esta imagen agraria de la constelación latifundio-minifundio.

Tres elementos han contribuido a modificar notablemente la fisonomía de la estructura latifundista argentina, originando la hipótesis —enunciada por ideólogos populistas e inteligencia tecnocrática⁹— de que ya no existe el latifundio sino la “gran propiedad”, esto es, el soporte material de la gran explotación capitalista: la formación de nuevas clases empresarias (clases medias de *chacareros* y *tamberos*, ligadas a explotaciones intensivas y a un movimiento cooperativo con cerca de medio millón de personas); el apareamiento de nuevos focos regionales de crecimiento agrícola (regiones de los cultivos industriales); y la proletarianización y organización sindical del trabajo campesino. En las ideologías populistas la reforma agraria ha sido reemplazada por las políticas redistribucionistas o los incentivos a la mayor productividad. En 1960, de un total de 472.000 explotaciones agropecuarias con 175 millones de hectáreas¹⁰, el 38,5% de las unidades eran de tipo minifundista (con el 1% de la superficie) y el 2,4% de las explotaciones —las de tipo latifundista, con promedios de 2.500 hectáreas— poseían el 60% de la tierra. De acuerdo a las formulaciones

⁸La estructura agraria en siete países de América latina, Solon Barraclough, CIDA, Edic. ICIRA, Santiago de Chile, 1967, p. 5.

⁹Una expresión de la inteligencia tecnocrática han sido las formulaciones hechas por grupos “desarrollistas” —como el de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio— sobre un “cambio agrario inducido”, como efecto espontáneo de la industrialización y de la apertura nacional a las nuevas formas culturales del desarrollo; al antiguo esquema distribucionista de la “justicia oficial” —“de la reforma agraria hacia la industrialización”— Frigerio ha opuesto la línea “de la industrialización hacia la reforma agraria”.

¹⁰Cuarto Informe del Fondo Fiduciario de Progreso Social, WPM, Washington, 1965, p. 155.

populistas y tecnocráticas de cambio agrario inducido, la gran propiedad debió ser modificada, cualitativamente, acomodándose a las nuevas condiciones del mercado y a las nuevas aspiraciones de la sociedad argentina. Sin embargo, lo notable de esta experiencia histórica ha consistido en que, pese a la presión nacional sobre la estructura latifundista, ésta ha conservado sus normas de poder, su ideología y sus niveles de ineficiencia económica y social. Recientes investigaciones de CIDA¹¹ han demostrado que el minifundio, con el 3% de la superficie agrícola, ha debido soportar una carga del 30% de la mano de obra y participar en un 12% del valor de la producción, y que el gran latifundio, con el 36% de la tierra agrícola, sólo ha empleado el 6% de la mano de obra rural y apenas ha participado en el 15% del valor total de la producción. Estos datos configuran una imagen del campo argentino, en la que una enorme fuerza de trabajo agrícola —el 79%— debe recluirse en el marco de las explotaciones minifundistas y familiares (en las que se origina el 59% de la producción agropecuaria) y en la que las tasas de crecimiento no alcanzan siquiera el nivel del debilísimo crecimiento poblacional (menos del 2% anual). La experiencia argentina demuestra cuál es el grado de versatilidad de una estructura latifundista y cuál es la gravitación —frente a las nuevas fuerzas sociales de cambio— del sistema tradicional de poder.

Dentro de este marco normativo, se explica el que la ineficiencia empresarial y la resistencia a los procesos fundamentales de modernización, caractericen aún a la estructura latifundista. Esas normas de ineficiencia y dilapidación de recursos era comprensible en las condiciones económico-sociales del siglo diecinueve, pero no cuando han entrado en operación las nuevas influencias de cambio: la economía de exportación, la industria manufacturera, la explosión demográfica, la gran ciudad metropolitana y la expansión orgánica del Estado. Las exportaciones agropecuarias han representado más del 80% del comercio exterior de la América latina (excluyendo un caso tan excepcional como el de Venezuela) y para 14 países que no son grandes exportadores de petróleo o productos minerales, ese porcentaje ha ascendido al 90%¹². En las décadas de los cuarenta y los cincuenta, la tasa de incremento de la productividad¹³ apenas fue de 0,7% anual y en el período 1957-1965, la tasa de incremento de la producción

¹¹*Evolución y reformas de la estructura agraria en América latina*, CIDA, Edic. ICIRA, Santiago, 1965, p. 14.

¹²*La Alianza para el Progreso y las perspectivas de desarrollo de América latina, 1961-1965*, Edic. Unión Panamericana, Washington, 1967, p. 46.

¹³*Una política para acelerar el desarrollo económico de América latina*, CEPAL-FAO, Estudio sobre 24 productos, 1961: en el período estudiado, el aumento de la producción fue del 60%, correspondiendo un 38% al aumento de la superficie de cultivo y un 16% a la elevación de la productividad.

agropecuaria por habitante fue del 1% en las zonas tropicales de la América latina y de menos del medio por ciento en los países de la zona templada (pese al ritmo comparativamente lento del crecimiento poblacional).

El nudo de esta problemática consiste en que en el hemisferio no pueden coexistir la industrialización, la urbanización acelerada, la explosión demográfica y la modernización del Estado, con una estructura agraria de tipo latifundista. Los procesos de modernización —en las últimas décadas— no han modificado, esencialmente, los términos de esta problemática.

Mientras la productividad agrícola crece en los países industriales con mayor rapidez que la de la industria¹⁴ (expresando el explosivo proceso de la revolución agrícola), en América latina ni siquiera puede compararse con las tasas de incremento de la productividad industrial, con excepciones como las de México y Cuba. Este fenómeno tiene un significado más profundo del que corrientemente se le atribuye en América latina, ya que de una parte expresa un desajuste creciente entre industrialización urbana y agricultura latifundista y de otra proyecta el creciente distanciamiento entre la élite de países industriales y el proletariado de países del Tercer Mundo.

Desde luego, lo que se plantea no es sólo la problemática de los latifundios, sino de la estructura latifundista de la agricultura. Desde el punto de vista de la economía empresarial, esos niveles de irracionalidad e ineficiencia se expresan en el hecho de que los grandes latifundios, acaparando un exceso de tierra, tienen una bajísima capacidad ocupacional y una exigua participación en el valor de la producción agropecuaria; y de que los minifundios, padeciendo una aguda escasez de tierra, deben soportar una elevada sobrecarga de mano de obra y tener una muy baja participación en el valor total de la producción, no obstante que su productividad por hectárea es usualmente más elevada que en los latifundios. En un país de estructura mixta, como Guatemala, los minifundios, con el 15% de la tierra, ocupan el 68% de la mano de obra agrícola y participan en el 30% del valor de la producción agropecuaria; y las grandes explotaciones latifundistas, controlando el 40% de la tierra, sólo ocupan el 7% de la mano de obra y apenas participan en el 21% del valor de la producción. En Colombia, las capas minifundistas, con el 5% de la tierra agrícola, deben ocupar el 58% de la mano de obra y contribuir con el 21% de la producción agropecuaria; y los grandes latifundios, con cerca de la mitad de la tierra agrícola (45%), apenas ocupan el 4%

¹⁴Nueva política comercial para el desarrollo, Raúl Prebisch, México, Edic. Fondo de Cultura Económica, 1964, p.- 65.

de la mano de obra y contribuyen con el 15% del valor total de la producción. En Argentina, las unidades minifundistas, con el 3% de la tierra agrícola, ocupan el 30% de la mano de obra y participan en el 12% de la producción agropecuaria; y los grandes latifundios, con el 36% de la tierra, ocupan el 6% de la mano de obra y apenas contribuyen con el 15% del valor total de la producción¹⁵. De recientes investigaciones efectuadas por el Comité Interamericano de Desarrollo Agropecuario¹⁶, se deduce que "las explotaciones multifamiliares tradicionales" (de tipo latifundista) se asemejan a los minifundios en cuanto a que la tecnología, las inversiones de capital y el manejo son rudimentarios, de modo que el nivel de producción es determinado esencialmente por los insumos de mano de obra. "Se genera así uno de los fenómenos más característicos de la estructura latifundista latinoamericana: desocupación disfrazada de tierra agrícola y subocupación de mano de obra al nivel del latifundio; desocupación disfrazada de población activa y excesiva presión sobre los recursos físicos al nivel del minifundio. Si se adoptara como punto de referencia, la relación "tierra/mano de obra" existente en las unidades de escala familiar (posiblemente las más equilibradas en la combinación y uso de los factores productivos en América latina), sólo se necesitarían 700 mil de los 4,4 millones de trabajadores que congestionan el marco de los minifundios¹⁷ y podrían emplearse 25 millones de trabajadores adicionales utilizando sólo la mitad de las tierras de los grandes latifundios.

El sistema de relaciones sociales de la estructura latifundista se caracteriza por un amplio espectro que va del salariado capitalista en las estancias argentinas o en las plantaciones comerciales centroamericanas, a las formas arcaizantes del *colonato*, el *peonaje*, el *salariado marginal* y las formas señoriales del arrendamiento y la aparcería. Ha sido usual en la América latina, considerar todas las formas del arrendamiento y la aparcería como instituciones típicamente capitalistas, si bien su naturaleza social sólo puede definirse dentro de un contexto de relaciones agrarias. En la mayoría de los países¹⁸, las tenencias precarias constituyen una expresión del monopolio señorial

¹⁵La estructura agraria en siete países de la América latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú), Solon Barraclough y Arthur Domike, Edic. ICIRA, Santiago de Chile, 1967, p. 14.

¹⁶Barraclough, ob. cit., p. 17.

¹⁷Barraclough, ob. cit., p. 18.

¹⁸Un caso excepcional, en el panorama latinoamericano, es el de Argentina, país en el que existe un moderno sistema de regulación pública de contratos de arrendamiento y aparcerías, como efecto de las intensas presiones desatadas por los movimientos populistas y el pequeño empresariado agrícola (plazos, usos, inversiones, etc.). Esta política de adopción de formas auténticamente contractuales, ha logrado rebajar la gravitación de la renta fundiaria en la estructura de costos, del 23% del costo total de trigo, hace 30 años, al 5%.

sobre la tierra y de la estructura de dominación social. Las aparcerías se practican, usualmente, dentro de este contexto paternalista, imponiendo el terrateniente el uso de la tierra, el régimen de inversiones y el sistema inequitativo (no auténticamente contractual) de distribución de los costos y del producto agrícola. En investigaciones recientes sobre el problema agrario argentino (CEPAL), se han señalado las tenencias precarias como una de las causas del erosionamiento de los recursos físicos y de la insuficiente capitalización rural. Aun en áreas hortícolas de tanta importancia como las del Valle Central de Chile, subsisten estas modalidades de la aparcería señorial en tierras regadas de latifundio, con un régimen de distribución de costos de tal naturaleza que el campesino mediero participa en el 9% del ingreso neto y el patrón con el 91%¹⁹. En los países en los que aún se conservan las formas arcaicas del latifundio de colonato, las aparcerías se estratifican con las capas sociales, conformando una compleja trama de relaciones que se extiende a los más diversos niveles de la hacienda o a las parcelas minifundistas de colonos, comuneros y pequeños empresarios familiares.

Ahora bien: los latifundios incluyen las mejores tierras en la mayoría de los países, hecho que tiende, desde el punto de vista cualitativo, a acrecentar ampliamente el monopolio sobre la tierra.

El carácter del monopolio sobre la tierra no sólo se ha definido en términos de proporción cuantitativa, sino de control cualitativo de las mejores tierras agrícolas de la América latina. El monopolio selectivo sobre la tierra, involucra el control sobre los mecanismos de la capitalización rural. Las formas de organización comercial de las estructuras de financiamiento agrícola²⁰, ha hecho posible el que los grandes propietarios de la tierra ejerzan un virtual monopolio sobre las corrientes institucionales del crédito. Porque hay poca gente con mucha tierra que controla las ocho o nueve décimas partes de los recursos institucionales de financiamiento agrícola, hay mucha gente con poca tierra —o sin tierra— que no tiene acceso a los recursos de capital movilizados por medio de los mecanismos institucionales de financiamiento o que apenas obtiene una masa de crédito residual. La concentración del crédito agrícola en manos de los grandes propietarios de la tierra, conforma un doble fenómeno de obturación de las vías de capitalización y de ascenso para las ocho o nueve décimas partes de la población rural latinoamericana (minifundistas, aparceros, comuneros, colonos de hacienda, empre-

¹⁹Las aparcerías en el área hortícola de Limache, Santiago de Chile, ICTRA, 1966.

²⁰La organización "comercial" de esas estructuras de financiamiento —públicas y privadas— se caracteriza por aplicar las normas ortodoxas de la "liquidez de cartera", las sólidas garantías y el sistema de clientelas bancarias.

sarios familiares, pequeños arrendatarios) y de subvención nacional al latifundio, movilizándolo el ahorro de las empresas más productivas y de las clases sociales más pobres (fuentes de financiamiento del crédito institucional). En un país modernizado como Chile, el 9% de las explotaciones (tipo latifundista), posee el 89% de la tierra (1955), obtiene el 46% de los ingresos y controla casi las ocho décimas partes de los recursos institucionales de crédito agrícola (78%). En 1965, el 6,6% de los deudores del Banco del Estado controla el 62,3% del monto total de la cartera agrícola (altos estratos latifundistas), mientras el 66,3% de los estratos rurales inferiores apenas obtiene un 6,3%. De acuerdo a este método de distribución de recursos de financiamiento agrícola, un 90% de la población rural (305.000 familias) recibe sólo un 4% del total de esos recursos movilizables a través del mercado de crédito institucional (1964), quedando un 72% de la población agrícola totalmente al margen de ese sistema de mercado²¹. En Guatemala, en 1962, el 87% del crédito agrícola se concentra en las grandes fincas comerciales de café y algodón²² y apenas un 0,9% se destina a la masa de cultivadores minifundistas de frijol y maíz. Los nuevos servicios de crédito asistencial, suministran préstamos al 1,2% de los 340.000 medianos y pequeños agricultores de subsistencia.

En un país de pronunciada tendencia a la regionalización del crecimiento, como el Perú, la distribución del crédito agrícola institucional²³ no sólo acentúa la concentración de los recursos financieros en el sector de los grandes propietarios de la tierra, sino profundiza la distancia económico-cultural entre las regiones. El 12% de los prestatarios latifundistas movilizan el 88% de los recursos de crédito agrícola institucional y el 88% de los pequeños prestatarios apenas dispone del 22% (1960). La región de la Costa, con el 34% del hectareaje cultivado y el 67% de la tierra de riego, controla el 81% del crédito agrícola; y la región de la Sierra, con el 63% del hectareaje cultivado y el 16,5% de la tierra de riego, obtiene un poco más del 12% de esa masa de recursos crediticios.

Dentro de estos marcos institucionales, se acelera el proceso de la "causación circular acumulativa" de Myrdal, empobreciéndose más las regiones y las capas campesinas más pobres y concentrándose más los recursos nacionales de técnica y financiamiento en las regiones

²¹Instituto de Desarrollo Agropecuario, *Proyecto de Crédito Agrícola al Sector de Bajos Ingresos*, Santiago de Chile, 1965, p. 7.

²²Guatemala, *tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola*, Edic. CIMA, Washington, 1965, p. 153.

²³*Renta Nacional del Perú*, Banco Central de Reserva, Lima, 1961, p. 79. El único Banco que opera en las líneas del crédito agrícola propiamente tal es el Banco de Fomento Agropecuario.

más desarrolladas y los estratos latifundistas más modernos (monopolio selectivo de la tierra de riego, economías comerciales de plantación, entrelazamiento de intereses con la oligarquía financiera).

Estos factores condicionan otro fenómeno característico de la estructura latifundista en América latina: la estratificación del mercado de productos agrícolas. Mientras los latifundios y medianas explotaciones comercializan en el "sistema nacional de mercado" (en el que funciona un sistema moderno de valores), las pequeñas economías campesinas deben permanecer ancladas en las formas tradicionales del "mercado local" (en el que funciona el antiguo sistema de clasificación de productos, pesos y medidas, calidades y precios). Una de las expresiones clásicas de este tipo peculiar y tradicionalista de mercado, es la inequitativa distribución del precio entre el productor campesino y la pequeña burguesía intermediaria. Los mecanismos estatales de regulación de los mercados y los precios, no alcanzan a penetrar en la infraestructura social de este tipo rígido de mercado, entrando a operar con las fuerzas intermediarias que lo manipulan.

Esas estructuras de comercialización y financiamiento podrían modificarse, si entrasen en acción las pequeñas economías campesinas o las fuerzas nacionales capaces de enfrentarse a la estructura latifundista. Pero mientras las fuerzas con aspiraciones de cambio carecen de organización y de poder, las fuerzas con organización y con poder son, precisamente, las que impiden el cambio. El modelo de "Sociedad de Agricultores" que asocia a las élites latifundistas (no más del 1 o 2% de la población activa rural), constituye el "elenco estable" de los partidos tradicionales y "representa", por derecho propio, a todos los sectores campesinos, expresando las nuevas formas de una antigua estructura de poder. La "representatividad rural" es, en consecuencia, un monopolio ejercido por los grandes propietarios de la tierra y que no sólo se ha institucionalizado en países de latifundio arcaico, como Guatemala, sino también en aquellos con mayor empaque de modernidad, como Argentina o Chile. Estas funciones de "representatividad" no aseguran la plena hegemonía de las élites latifundistas sobre el Estado, pero sí la participación tradicional en el elenco de clases dominantes, la influencia ideológica sobre sectores modernos de la burguesía y la consolidación de su poder al nivel local. Lo fundamental de este sistema de poder, es que sirve para asegurar la hegemonía económica, social y política de la estructura latifundista, en el cuadro de la vida rural. El monopolio señorial sobre la tierra, sobre la infraestructura agrícola, sobre la masa de recursos institucionales de modernización y crecimiento, definen, en

última instancia, los patrones de distribución del ingreso entre las categorías de empresa y las clases sociales.

No siendo posible una equitativa o equilibrada distribución del ingreso agrícola por medio del acceso a la tierra de labor, por medio del mercado del trabajo o por medio del mercado de productos agropecuarios, cabría una redistribución por la vía de los mecanismos tributarios y del presupuesto público, transfiriendo ingresos del sector latifundista al sector del pequeño empresariado o de los campesinos sin tierra. La experiencia latinoamericana demuestra que el latifundio es una estructura capaz de resistir al poder integrador del Estado, conservando inmune su status de privilegio y consagrando sus facultades tradicionales de evasión tributaria. Paga impuestos la pequeña economía granjera, pero no la gran propiedad latifundista, no sólo por tendencia a evadir las cargas fiscales, sino como expresión de una antigua ideología señorial de inmunidad. En países tan disímiles como Ecuador o Chile, no sólo se revela el fenómeno de la resistencia latifundista a contribuir al financiamiento del presupuesto público, sino la tendencia a una participación decreciente de la tributación agrícola en el cuadro de ingresos del Estado.

Se cierra así la posibilidad de modificar los inflexibles patrones latifundistas de distribución del ingreso por medio de un mecanismo político y articulado al poder integrador del Estado. Esos patrones de distribución siguen las antiguas líneas ideológicas, orientando la corriente de los altos ingresos hacia las aspiraciones de opulencia (no hacia los objetivos capitalistas de inversión y productividad) y aplazando la "apertura del mercado de masa" o la satisfacción de las aspiraciones campesinas a la tierra y a nuevas formas culturales de vida.

Estos enunciados permiten definir cuál es el nudo de la problemática, desde el punto de vista de los objetivos de una reforma agraria —de cualquier tipo— en América latina. De lo que ahora se trata no es de resolver el problema limitado de la modernización empresarial del latifundio (lo que, evidentemente, se ha logrado en la ESTANCIA ARGENTINA, la FAZENDA PAULISTA, la HACIENDA DE PLANTACION de la costa peruana o de la PLANTATION centroamericana) sino de la modernización de la estructura latifundista, bien sea modificando radicalmente su conformación estructural y las reglas institucionales de su funcionamiento o bien sustituyéndola por una nueva estructura agraria.

Este es el obligado marco de referencia.

La experiencia histórica de las reformas agrarias estructurales en América latina, parece demostrar dos cosas: la primera, que no son el producto de un juego institucional o de una transacción negociada entre fuerzas sociales y partidos políticos antagónicos; y la segunda, que no han sido desencadenadas por la acción de una sola clase o de una élite mesiánica, sino por la movilización simultánea de las fuerzas sociales identificadas en un propósito nacional de cambio e integradas en un proceso revolucionario. En la revolución mexicana, el peso de la lucha armada descansó sobre el campesinado insurrecto (zapatista, villista u obregonista), pero su trascendencia histórica no podría explicarse sin la participación de las fuerzas sociales integradas en el movimiento popular, configurando el sentido nacional de la revolución y de la reforma agraria; en el proceso de transformación —esto es, en la praxis histórica— fue delineándose una ideología nacional de la reforma agraria, de acuerdo no sólo a las demandas campesinas sino a las comunes aspiraciones de las fuerzas sociales protagonistas del cambio. Esa ideología se expresó y definió en el ciclo cardenista (más de veinte años después de iniciado el proceso de «movilización popular»), al lograrse la mayor integración y densificación del movimiento nacional revolucionario (campesinado, proletariado de ferrocarriles e industrias incipientes, clases medias en trance de ampliación y ascenso) y al encuadrarse la reforma agraria dentro de un esquema estratégico de desarrollo estructural. En la década del 30 llegó a su apogeo el proceso de integración de clases, de participación en una corriente de valores comunes, de nacionalización del petróleo y los ferrocarriles, de creación de una infraestructura de comunicación interior, de expansión del Estado y de sustitución de la reforma agraria simplemente distribucionista por un enfoque de abolición del latifundio y de organización de una estructura agraria de base ejidal.

En la revolución boliviana, jugó un papel fundamental la irrupción subversiva del campesinado (característica de toda sociedad tradicional sin alternativas institucionales de cambio)²⁴, pero fue la integración de las grandes fuerzas sociales del campo, la ciudad y el centro minero, lo que configuró el proceso nacional revolucionario y definió los objetivos estratégicos de ese proceso de transformaciones surgido de adentro y de abajo. Dentro de este marco de aspiraciones, la reforma agraria no sólo se diseñó como una operación vindicativa

²⁴Estructura latifundista señorial, monolingüismo indígena, analfabetismo de más de las nueve décimas partes de la población campesina, inmersión absoluta y ausencia de formas de participación o de comunicación nacional.

o restitutoria de satisfacción del "hambre de tierras" (pegujaleros, aparceros, minifundistas y comuneros indígenas) sino como parte de una estrategia nacional de movilización del esfuerzo interno hacia una nueva imagen de la "sociedad nacional".

En la revolución guatemalteca, una de las causas esenciales de frustración histórica podría localizarse en la misión paternalista asignada a los sindicatos obreros y a las élites de clase media (intelectuales, profesionales, estudiantes, funcionariado), como contrapartida de la subestimación de las organizaciones de participación campesina. Esta imagen de "la revolución urbana en un país rural", podría explicar la carencia de una integración nacional de las fuerzas sociales de cambio, la debilidad defensiva frente al proceso contrarrevolucionario y el predominio ideológico de un esquema distribucionista y campesino de reforma agraria.

En estas tres experiencias históricas, el proletariado llegó a constituir la fuerza social de mayor peso, organización y coherencia: en el ciclo cardenista de México, la CTM fue el más importante núcleo de poder dentro del sistema de partido único (Partido de la Rev. Mexicana); en el ciclo de J. Arbenz en Guatemala, el Partido Guatemalteco del Trabajo —encuadrado en la línea de la hegemonía del proletariado— constituyó la más activa fuerza impulsora; y en el ciclo del cogobierno sindical²⁵ en Bolivia, la Central Obrera Boliviana (COB) ejerció un control directo sobre los órganos operacionales del Estado, desde el punto de vista del proceso nacional revolucionario. Sin embargo, esas experiencias enseñan que, en los países atrasados, las viejas y nuevas clases son ideológicamente atrasadas y no comprenden fácilmente el esquema de la "sociedad nacional", ni los procesos revolucionarios que están más allá de un cierto cuadro de aspiraciones de clase. Tanto el movimiento obrero de México como el de Bolivia lograron convertirse en la fuerza motora de la revolución nacional en ambos países, pero a la larga, pudo más la orientación salarialista o el pragmatismo sindical, que la capacidad de liderar el agitado y contradictorio proceso de transformaciones. En la práctica histórica, existió un ciclo de "hegemonía del proletariado" en el proceso de las revoluciones de México, Guatemala y Bolivia, pero el movimiento obrero no estaba capacitado, ideológicamente, para comprender este proceso nacional revolucionario y para proyec-

²⁵Este ciclo se extendió desde 1953 hasta 1956, al producirse la ruptura del cogobierno y lanzarse a la oposición la Central Obrera Boliviana (COB), cuyo más agresivo poder estaba encarnado en la Confederación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia. El cogobierno consistió en el control sindical de Ministerios claves (Minas y Petróleos, Trabajo y Previsión Social, Asuntos Campesinos), en la participación decisiva en el poderoso sistema de seguridad social y en el Control Obrero con derecho a Veto en la Corporación Minera de Bolivia (administración de la minería nacionalizada).

tarlo sobre el aparato y el sistema normativo del Estado. La "alianza obrero-campesina" (que inspiró las organizaciones sindicales y políticas en los ciclos de alta tensión revolucionaria en México, Guatemala y Bolivia) funcionó como parte de la integración nacional de las fuerzas sociales de cambio, pero no como resultado de una estrategia de movilización popular enderezada a crear un nuevo poder del Estado. Las líneas obreristas de la CTM frente a la sindicalización campesina, lo mismo que las de la COB en Bolivia, no pudieron penetrarse con el sentido de la "revolución nacional", ni con el papel reservado a los campesinos en la formación de un nuevo tipo de Estado (Estado nacional, no Estado Obrero) y en la transformación de la reforma agraria en una revolución agrícola, profunda y masiva²⁶. Estos elementos relacionados con la fisonomía y composición de las fuerzas motoras del cambio, explican la precariedad de la integración nacional de esas fuerzas en el proceso revolucionario y las causas que originaron la separación primero y luego el total desgarramiento de la "alianza obrero-campesina". Sin este fenómeno de escisión radical de los movimientos obrero y campesino, no podrían comprenderse el auge político de la "nueva burguesía", la deserción ideológica de las clases medias y el cambio de rumbo histórico de los procesos revolucionarios.

La escisión de los movimientos obrero y campesino (o más exactamente la fractura del movimiento popular en el que se integraron, espontáneamente, clases medias, proletariado y masas campesinas), fue la coyuntura dialéctica que abrió el proceso contrarrevolucionario e hizo posible la hegemonía política de la "nueva burguesía" y de las clases medias. Esa "nueva burguesía" estaba compuesta por muchas cosas distintas en México, pero su núcleo dinámico era el empresariado industrial formado en el ciclo de la Segunda Guerra Mundial²⁷; y en Bolivia comprendía sectores tradicionales del comercio y la banca, así como a estratos de clase media enriquecidos en el desordenado proceso de la revolución.

La actual composición de las fuerzas sociales en la estructura agraria de México y Bolivia, explica la inexistencia de una vigorosa presión campesina capaz de promover la reactualización y dinamización

²⁶En Bolivia, la acción promotora realizada por los sindicatos obreros en la organización de las comunidades campesinas recién liberadas de la hegemonía latifundista, fue degenerando en una línea paternalista de conducción burocrática de los sindicatos agrarios desde arriba y desde afuera. El sindicato agrario (que inicialmente fue capaz de llenar el vacío de poder de las haciendas señoriales), se incorporó luego a la maquinaria de poder del sistema de partido único (el MNR), proyectando sus desgarramientos, sus cambios ideológicos y sus luchas internas.

²⁷La dinámica de este ciclo se originó en la creación de un sistema nacional de comunicaciones, la apertura del mercado rural, la sustitución industrial de importaciones y la capacidad estatal de movilización de recursos técnico-financieros.

de la reforma agraria, en un sentido de abolición de las formas residuales del latifundio y de conformación de una estructura pluralista, dinámica y con envergadura suficiente para integrar los mecanismos del desarrollo económico y social. Este fenómeno podría explicarse por la gravitación de dos elementos causales: el primero, el de que la reforma agraria dejó intactas las capas marginales del campesinado, no abordó el problema de las antiguas áreas de minifundio (articuladas a la constelación latifundista) y dejó languidecer a las comunidades indígenas recluidas en las regiones de refugio²⁸; y el segundo, el de que, al no enfocar la reforma el problema de la abolición radical del latifundio sino el de dotación de tierra a los campesinos arraigados en las haciendas, se inclinó la redistribución hacia las tierras marginales y las parcelas asignadas nunca llegaron, en promedio, ni siquiera al mínimo legal (4 hectáreas de riego y 8 Hás. de temporal, de acuerdo al Código Agrario de 1934, en México).

Estos hechos revelan cómo se produjo la yuxtaposición del campesinado marginal que dejó como herencia la antigua estructura latifundista y de las capas marginales que han sido producto de las primeras formas distribucionistas de la reforma agraria, orientadas por la satisfacción del hambre campesina de tierras.

Esta enorme masa aluvional de minifundistas constituye la categoría del subempresariado agrícola o del peonaje con tierra: es, por su misma naturaleza, una masa sin poder, cuyo futuro está ligado a la capacidad de utilizar, nuevamente, patrones cooperativos o comunitarios de dotación y de empresa. La diferencia esencial entre este tipo de minifundismo y el que tipifica a los países sin reforma agraria, consiste en que tanto el mexicano como el boliviano no forman parte de una constelación latifundista, si bien no podrá enfrentarse su problemática sino en la medida en que se acepte la abolición total de las diversas formas de latifundio. Sin la aceptación de este nuevo camino, no podría resolverse el problema social de las poblaciones campesinas marginales, ni tampoco podría desatarse el nudo del crecimiento agrícola: el de las economías minifundistas de subsistencia que, cultivando maíz y frijoles cubren el 67,2% de la superficie sembrada en México, en 1965²⁹ y sólo obtienen un 33,9% del valor de la producción.

En la revolución cubana, existió un poder integrador que fue articulando el núcleo originario de la guerra de guerrillas (campesinado e "inteligencia revolucionaria") a los órganos institucionali-

²⁸Este concepto ha sido explicado, a profundidad, por Gonzalo Aguirre Beltrán, en *Regiones de Refugio*, México, Edic. Instituto Indigenista Interamericano, 1967.

²⁹*La agricultura mexicana*, División conjunta CEPAL/FAO, 1967, p. 9.

zados del movimiento popular (sindicatos industriales y agrícolas, precario sistema de partidos de clases altas y medias afectadas por una "dictadura de guardia preñoriana"): el Movimiento Rebelde 26 de Julio. Por medio de este mecanismo, la presa de subversión social pudo transformarse en una insurrección armada y ésta pudo desencadenar un proceso de integración nacional de las fuerzas de cambio. Lo que se advierte como rasgo característico de la revolución cubana, no es la "hegemonía del proletariado", sino la integración y soldamiento nacionales de las fuerzas movilizadas en el proceso revolucionario, por medio de una estructura de sindicatos y cooperativas de servicios, más que por medio del sistema de partido único (Partido Socialista de la Revolución Cubana y luego Partido Comunista de Cuba). Se advierte en este esquema, la preocupación estratégica por crear un sistema de poder popular antes que por satisfacer las aspiraciones o "metas particulares" de las clases integradas en este proceso.

Resulta notable la falta de conocimientos empíricos sobre la composición y aspiraciones de las fuerzas sociales que han promovido las más profundas transformaciones revolucionarias de la historia de América Latina: de allí que, por lo general, se haya aceptado el supuesto lógico de que esas fuerzas hayan perseguido las mismas o semejantes cosas, por lo menos en lo que hace a la reforma agraria. La pluralidad y complejidad de líneas ideológicas en las reformas agrarias de México, Bolivia y Cuba, se explica, precisamente, por el hecho de que las fuerzas movilizadas en el proceso revolucionario han perseguido cosas distintas: la burguesía, mercado de masas, mano de obra y materias primas; el proletariado, justicia social, solidaridad política y alimentos; las clases medias, igualitarismo formal y modernización externa del Estado; los obreros agrícolas, mejores salarios y trabajo estable; y los campesinos, tierra. El problema de los *chacareros* o *tamberos* en Uruguay y Argentina (los más conspicuos representantes de las nuevas clases medias rurales) es de regulación de rentas y aparcerías, de seguridad de inversiones y de magnitud de tenencia: la escala de sus aspiraciones es la de un moderno empresariado agrícola, aprisionado en un contexto latifundista. El problema del aparcerero hortícola en el Valle Central de Chile, es el de un pequeño empresario frustrado por el monopolio señorial sobre la tierra: su demanda es la de una magnitud de tenencia adecuada a su capacidad empresarial y a la potencia familiar de trabajo. El "problema" de "colonos" y peones en la hacienda señorial (peones encasillados de México, *pegujaleros* de Bolivia, *arrendires* y *feudatarios* de la Sierra Peruana, *huasipungueros* del Perú o *inquilinos* de Chile), es la exigencia ex-

clusiva de un pedazo de tierra. La meta campesina es incondicional y no sujeta a óptimos y medidas, y de ahí que se satisfagan las aspiraciones de las masas moldeadas psicológica y culturalmente en los patrones del colonato, con la dotación de pegujales de dos a cinco hectáreas de tierra sin riego y fraccionadas en multitud de lotes geográficamente discontinuos.

Estas líneas ideológicas han confluído en los ciclos de integración nacional de las fuerzas de cambio o se han superpuesto o han entrado en abierto conflicto. En los ciclos de mayor influencia de las ideologías campesinas, en México y Bolivia, la reforma agraria ha funcionado como una operación distribucionista de tierras y de abolición de las obligaciones serviles en las haciendas. En los ciclos de decisiva influencia burguesa o pequeño-burguesa, el núcleo de la problemática no ha sido la destrucción de las estructuras latifundistas, sino solamente de aquella más arcaica, fundamentada en la inmersión campesina y en los patrones coloniales del "mercado local". De allí que, en el período postcardenista en México o en el de ruptura del cogobierno sindical en Bolivia, la política del Estado se hubiese orientado hacia la creación, (por medio de inversiones públicas en infraestructura) de nuevos focos regionales de crecimiento y de nuevos patrones capitalistas de empresa agrícola, abandonando la problemática de las grandes masas minifundistas y de los campesinos sin tierra. Estas líneas ideológicas explican no sólo las cambiantes preferencias estatales por un tipo de estructura agraria, sino las modificaciones operadas en la naturaleza, condiciones y papel de las estructuras sociales y económicas diseñadas para el cambio. De la cooperativa ejidal en el ciclo de los ejidos colectivos, a la cooperativa que actualmente formaliza la dependencia de los ejidos cañeros a los ingenios privados de azúcar (Izucar de Matamoros y Los Mochis, en México), existe una enorme distancia, formal y cualitativa; y lo mismo ocurre con las formas de participación del Estado en el cuadro del cooperativismo agrícola³⁰.

En el caso de Cuba, la eliminación de los diversos tipos de latifundio (del ganadero a la *plantation*), hizo posible el que la reforma agraria funcionase dentro de un esquema de desarrollo fundamentado en dos sectores: el de fincas de Estado, con las siete déci-

³⁰Una de las formas superiores del cooperativismo mexicano ha sido la "cooperativa de participación estatal", como la que asocia a Estado, ejidatarios y obreros en el Ingenio Azucarero de Zacatepec. La transformación en el sistema político de conducción del Estado, trajo como consecuencia un cambio de actitud frente al problema de la participación democrática del campesinado en la administración de este tipo de empresa agroindustrial. René Dumont no ha encontrado diferencias entre esta cooperativa y una empresa nacionalizada.

mas partes de la tierra, y el de los pequeños empresarios agrícolas, asociados en cooperativas de enlace con los servicios institucionales y los monopolios comerciales y financieros del Estado. Este esquema de reforma agraria parecía apoyarse en esa diferencia de ideologías y aspiraciones de las fuerzas de cambio: la transformación de las "cooperativas cañeras" en fincas de Estado, partía de la existencia de unos obreros agrícolas interesados más en los salarios y en el mejoramiento de su status como asalariados que en la administración empresaria o en la tierra; las dotaciones agrarias a "colonos cañeros", aparceros y minifundistas, hasta el nivel óptimo de las 67 hectáreas, hacía de ellos empresarios agrícolas que, para desarrollarse, no necesitaban más tierra sino mayor integración con las instituciones estatales de mecanización (sustitutiva de trabajo), experimentación de tecnologías, comercialización y financiamiento. Lo que hay de fundamental en este esquema (que rehuye la problemática de la capacitación de las masas para la conducción del proceso de cambio), es que integra la estructura agraria al objetivo estratégico de la revolución nacional³¹.

En las reformas agrarias convencionales, la profundidad de los cambios depende de la confrontación de las fuerzas antagónicas que negocian la "reforma" —a través del sistema de partidos y por dentro de las reglas institucionales de la sociedad tradicional— y, desde luego, de la composición e ideología de esas fuerzas. Carece de sentido el supuesto racionalista (tan propagado en los partidos de la "izquierda oficial" latinoamericana), de que a toda clase o estrato social corresponde una cierta ideología, esto es, una cierta escala de aspiraciones, creencias y valores. Uno de los "supuestos" de esa concepción metafísica de la historia es la de que el proletariado es una clase de ideología revolucionaria o de que las clases medias son ideológicamente reformistas, por el hecho esencial de serlo. Desde este ángulo de enfoque, no podría explicarse por qué en los países latinoamericanos con más vigoroso proletariado industrial y más amplio espectro de clases medias, como Argentina, no se ha definido aún la reforma agraria como meta estratégica del movimiento popular y por qué limita sus luchas al campo de las regulaciones salariales o al de ampliación progresiva de los circuitos de aplicación del derecho laboral; ni tampoco podría explicarse por qué en los países tropicales de

³¹En un amplio sentido, lo que caracteriza las revoluciones de México, Bolivia y Cuba es que expresan las aspiraciones nacionales de las fuerzas sociales integradas en el movimiento popular. Lo que se define en cada uno de estos países, es el esfuerzo de movilización hacia una nueva imagen de la "sociedad nacional", burguesa ortodoxa, populista o socialista.

economía de plantación, el proletariado agrícola no ha insertado la reforma agraria dentro del cuadro de sus preocupaciones esenciales³².

En países como Chile, el tipo de reforma agraria convencional³³, fue producto de gobiernos populistas de clases medias, con participación de los partidos revolucionarios oficiales (socialista y comunista), pero sin ninguna participación de las masas campesinas. En este proceso convencional, ni siquiera se promovió la organización básica de "inquilinos", "voluntarios", "peones afuerinos", minifundistas y medieros, lográndose una distribución de un millón de hectáreas entre 5.225 familias (unidades, en un período de 34 años), correspondiendo a "colonización" de tierras fiscales baldías cerca de medio millón de hectáreas (en 3.884 unidades) y a redistribución de "fundos fiscales" cerca de quinientas ochenta mil hectáreas, fraccionadas en 1.341 unidades³⁴.

En más de treinta años de colonización y de reforma agraria convencional, se estimuló la expansión de la frontera agrícola y el uso más intensivo de las tierras de riego, pero ni se alteró la fisonomía de la estructura latifundista, ni pudo evitarse la transferencia de sus instituciones de colonato, estratos sociales, normas de trabajo, relaciones de poder, a las "unidades reformadas", consolidándose los soportes de la sociedad tradicional.

La nueva formulación de la reforma agraria se ha efectuado sobre otras bases: unas nuevas relaciones de poder dentro del sistema de partidos (diferente del esquema tradicional de "izquierda" y "derecha" y un partido populista de clases medias en el fiel de la balanza), un predominio de las tendencias de reforma dentro del mecanismo parlamentario y una irrupción de las masas campesinas en el escenario nacional, por medio de organizaciones de base (sindicatos, ligas, Comités de Pequeños Agricultores) y ruptura del antiguo marco

³²Un examen formal de las clases sociales en América latina, conduce con frecuencia a una equivocada imagen de las fuerzas interesadas en la reforma agraria y en los cambios profundos. Si se considera, por ejemplo (como lo hace el economista soviético Danilevich. *Las relaciones agrarias y la lucha por la reforma agraria en los países de América latina, La cuestión agraria y el movimiento de liberación nacional*, Praga, Edit. Paz y Socialismo, 1964, p. 494) que en el proletariado de la América latina predominan los obreros agrícolas (constituyendo el 57%), que en los países de economía de plantación —Honduras, Haití, República Dominicana, Nicaragua, Costa Rica— esa proporción se eleva del 75 al 90%, y que la inmensa mayoría de esa masa laboral se concentra en grandes plantaciones, se llega fácilmente a la conclusión de que son muy grandes las fuerzas de presión por la reforma agraria. Sin embargo, la experiencia del sindicalismo agrario en las economías de plantación (especialmente en áreas dominadas por el enclave colonial), demuestra que sus presiones se orientan con un sentido pragmático, salarialista o de estabilización del mercado del trabajo.

³³Se hace referencia al tipo de reforma agraria anterior al definido en el ciclo 1965-1967 y que comprende dos períodos: uno de colonización de tierras fiscales baldías (1928-1958) y otro de redistribución de fundos fiscales (1960-62).

³⁴*Proceso de colonización y reforma agraria*, Joaquín Leiva, Santiago de Chile, Edic. ICIRA, 1964, p. 13.

de las clientelas³⁵. Sin embargo, es necesario profundizar en la composición de estas fuerzas sociales y descubrir hacia dónde y hasta dónde se orientan sus aspiraciones de cambio. El hecho de que la organización campesina reproduzca la estratificación social característica de la estructura del latifundio de colonato³⁶, supone la agrupación de fuerzas que aspiran a cosas distintas y se mueven dentro de diferentes sistemas de valores. Los colonos y aparceros que apoyan sus embrionarias "economías de empresa" en las "raciones" de tierra cedidas por el latifundio (una o dos hectáreas) y en el acceso a los campos de recolección y pastoreo, aspiran a la tierra como un medio de satisfacer su iniciativa de empresarios frustrados. En otro plano pero en semejante órbita, se mueven minifundistas y comunarios indígenas cuya insuficiencia de tierras los lleva a funcionar como economías satélites de los latifundios, trabajando sus tierras en aparcería, arrendando el acceso a sus campos de pastoreo y constituyendo la principal reserva de su cuadro laboral de *colonos* y *allegados*. Los obreros agrícolas y peones³⁷, operan dentro del marco de la proletarización rural, enderezando sus esfuerzos en una doble dirección: la de ganar "poder de negociación" y la de elevar sus ingresos salariales (salarios, prestaciones y asignaciones familiares). Los alcances de la reforma agraria —como operación estratégica de abolición del latifundio o como operación táctica de modernización del latifundio— dependerá de la composición, juego y poder de estas fuerzas sociales de cambio y de los grados de su integración nacional, por dentro y por fuera del sistema de partidos. La experiencia histórica de los países con un sistema pluralista de partidos y una tradición parlamentaria, demuestra que el problema de integración nacional de esas fuerzas sociales interesadas en los cambios estratégicos (reforma agraria, control estatal de los recursos de financiamiento, nacionalización de las industrias básicas), es más complicado de lo que a primera vista parece, ya que no siempre corresponde a procesos de integración de los partidos en "bloques de poder"³⁸ y ya

³⁵Hasta hace tres o cuatro años, la organización campesina no alcanzaba a comprender al 2% de la población activa; actualmente pasa del 20%.

³⁶En capítulo anterior sobre "La fisonomía histórica de la estructura latifundista", se examinó la importancia de esta estratificación social típica de las haciendas de colonato. En Chile, esa estratificación se fundamenta en la siguiente escala de jerarquías: inquilinos; voluntarios o reemplazantes de éstos, con residencia en el fundo; peones afuerinos transhumantes o de residencia en el área minifundista de frontera.

³⁷Desde el punto de vista de este análisis, se define el peonaje como esa categoría marginal de asalariados, que se mueve por fuera de los marcos de un verdadero mercado rural de trabajo y por fuera del circuito de aplicación del derecho social. En este sentido, su status difiere sustancialmente del que corresponde al obrero agrícola.

³⁸Esta tendencia es característica de los países con democracia parlamentaria y sistema pluralista de partidos: en Chile, por ejemplo, se expresa en formas como la constitución del Frente Revolucionario de Acción Popular o en la integración de los Partidos Liberal y Conservador en el Partido Nacional.

que en los "partidos intermedios" es notable la heterogeneidad social. La "ley de hierro" en estos procesos sociales parece ser la de que no podrá destruirse la estructura latifundista sin una modificación profunda de las reglas institucionales de la sociedad tradicional, independientemente del sistema de partidos que funcione.

La problemática es radicalmente diferente en los países de contrarreforma agraria, en los que han desaparecido las posibilidades de una auténtica confrontación de fuerzas sociales por medio del sistema de partidos, como en el Perú, o en los que esas posibilidades no han existido nunca, como en Colombia, como efecto de la hegemonía del sistema señorial de dos partidos y el "monopolio constitucional" de liberales y conservadores sobre los mecanismos del "Estado Representativo". La experiencia peruana de un partido revolucionario (APRA) liderizado por la élite de clases medias, que estimuló enérgicamente la integración del movimiento popular (desde los colonos, peones *feudatarios* y *yanaconas* de hacienda, hasta el proletariado urbano y la "inteligencia") amenazando la estabilidad del sistema, demuestra la importancia de las modificaciones operadas en la composición, aspiraciones e ideologías de las fuerzas sociales promotoras de los cambios. En el curso de 30 o 40 años, se modificó la composición y orientación de los partidos reformistas y revolucionarios liderizados por las clases medias en América Latina (el APRA, el Partido Radical de Chile, el Radicalismo "Intransigente" y "del Pueblo" en Argentina, el Partido Colorado de Uruguay, Acción Democrática de Venezuela), sustituyendo las formulaciones de reforma agraria como estrategia de cambio estructural por las líneas ideológicas de la burguesía rural, de la "inteligencia tecnocrática" o de las nuevas clases terratenientes (colonización, mejoramiento de tierras, modernización en la tecnología empresarial, regulación estatal de salarios y aparcerías, obras públicas, políticas funcionales de estímulo a la inversión y la productividad).

Un hecho de particular trascendencia —en Argentina, Chile, Uruguay— ha sido la penetración social de las clases terratenientes en los partidos populistas de clases medias o a la inversa, el transbordo de las élites profesionales de las clases medias al elenco de clases terratenientes. Ese fenómeno podría explicar, parcialmente, las reformulaciones hechas por esos partidos sobre reforma agraria (modificando su sustancia antilatifundista y situándola en el plano de las políticas de colonización y fomento agrícola) y el hecho de que los gobiernos populistas en Chile (Frente Popular), Argentina (Unión Cívica Radical, Radicalismo Intransigente, Radicalismo del Pueblo, Peronismo), Uruguay (Partido Colorado) han contemporizado con la estructura latifundista y se han abstenido de movilizar a las nuevas fuerzas sociales

con una dirección de reforma agraria³⁹. Semejante transbordo ideológico ha encontrado una línea expresiva en las "nuevas formulaciones programáticas" del APRA peruana⁴⁰, que no son, en ltima instancia, sino una reiteración de las nuevas ideologías de las clases terratenientes o de la nueva burguesía rural.

Finalmente, debe enunciarse la problemática de los países latinoamericanos en los que no existe una verdadera alternativa institucional de cambio y en los que la presión campesina, la insatisfacción y el descontento, no se expresan por medio de formas institucionalizadas y convencionales. En esos países —Colombia, Perú, Ecuador, etc.— los movimientos campesinos se desencadenan por fuera del sistema de partidos y de sindicatos, expresando y desatando el explosivo potencial de las presas de subversión que almacenan las estructuras latifundistas más arcaicas. Lo característico de este tipo de "movimientos campesinos", es que surgen de adentro, que van definiendo sus metas sin definir correlativamente los medios institucionales y que acarrearán una imagen de la reforma agraria apoyada en dos elementos: la destrucción física de la hacienda y la ocupación directa de la tierra. Por lo demás, es esta la misma imagen que podría visualizarse en el movimiento zapatista en México o en la ocupación de haciendas por las comunidades campesinas en el primer ciclo de la reforma agraria de Bolivia (el llamado "reparto de tierras a la plebeya", anterior al proceso de distribución institucional). Dentro de este marco de los procesos de subversión social, tendrían que incluirse los movimientos campesinos de la sierra peruana o las intrincadas formas de lucha social y política en los campos de Colombia, en las que todas las confrontaciones se efectúan por medio de la fuerza. La experiencia colombiana demuestra que el Estado tradicional es incapaz de enfrentar la subversión social por medio de la fuerza, ya que el naufragio de las reglas institucionales

³⁹En Argentina, las élites populistas de clases medias han hecho suya la formulación tecnocrática acerca de la modernización agrícola como problema enteramente disociado de la cuestión de la propiedad de la tierra y de la naturaleza de la estructura latifundista. En Chile, la oposición al nuevo proyecto de reforma agraria no sólo fue liderizado por el elenco latifundista del Partido Nacional (liberales y conservadores), sino por los "nuevos terratenientes" del Partido Radical, el más caracterizado de los mecanismos políticos de las clases medias. A principios de la década de los sesenta, el Partido Radical integró un Frente Democrático con los partidos Liberal y Conservador en que se asocian las fuerzas más conservadoras de la sociedad tradicional.

⁴⁰Así como Haya de la Torre fue el caudillo e ideólogo del ciclo revolucionario del APRA —enunciando un programa antimperialista y de abolición radical del latifundio, en la década de los veinte— lo ha sido también en el actual ciclo populista. Su filosofía conformista se resume en el principio de que "no hay que quitar la riqueza a quien la tiene, sino crearla para darla a quien no la tiene". Dentro de este marco ideológico, la reforma agraria no es una operación de enfrentamiento al latifundio, sino de colonización de áreas nuevas, siguiendo las mismas líneas de orientación de las antiguas y nuevas clases terratenientes ("marcha a la selva" y a las periferias baldías). En suma, al concepto de redistribución de las tierras se opone el de relocalización de la gente en las tierras baldías.

del juego también lo afectan y ya que la subversión social presionada frontalmente por el aparato represivo del Estado, es capaz de armar el aparato multiforme e irregular de su propia fuerza (resistencia, estallidos esporádicos, insatisfacción agresiva, guerra de guerrillas, bandolerismo y actos de simple vindicta).

Desde el punto de vista del proceso histórico de la reforma agraria, carece de validez el supuesto racionalista de que todas las fuerzas sociales de cambio están identificadas en la abolición de las estructuras latifundistas (por lo menos de la estructura latifundista de tipo arcaico) y de que es posible efectuar algún cambio estructural sin un enorme esfuerzo interno y sin la movilización e integración a escala nacional de las fuerzas sociales identificadas en el propósito de cambio. Carece igualmente de validez el supuesto de que las clases que acepten alguna forma sustancial de reforma agraria, acepten por igual los medios institucionales adecuados para asegurar el desdoblamiento de esa reforma en revolución agrícola: uno de los ejemplos más significativos es el de la actitud de la burguesía industrial —aun en países como México— en relación a los criterios de distribución de los recursos financieros entre los sectores de la economía y entre los tipos de empresas rurales (más de las ocho décimas partes de la totalidad de recursos bancarios se destinan al financiamiento de la industria y el comercio, y el crédito agrícola institucional no llega a las áreas de minifundio y apenas opera con la décima parte de los ejidatarios).

La experiencia de Bolivia ha demostrado que la reforma agraria está condenada a la frustración, si de una parte se intenta romper el monopolio latifundista sobre la tierra, pero de otra se deja intacto el sistema tradicional de distribución de los recursos institucionales de crecimiento agrícola (crédito, extensión rural, experimentación, fomento, etc.), diseñado de acuerdo a las exigencias de la aristocracia latifundista⁴¹.

LAS IDEOLOGÍAS DE LAS REFORMAS AGRARIAS

Una de las características más sorprendentes de las ideologías que han inspirado las reformas agrarias de tipo estructural —en las fases más características del proceso revolucionario— es la de que no han sido

⁴¹Uno de los ejemplos sorprendentes de conservación de un aparato institucional hecho a la medida de la aristocracia latifundista y de sus patrones culturales, fue el del Banco Agrícola de Bolivia, el que, todavía ocho años después de iniciada la Revolución, no reconocía la validez de los títulos expedidos por el servicio de Reforma Agraria como garantía de los préstamos. El modelo norteamericano de Crédito Agrícola Supervisado (que estableció y administró el Punto Cuarto de la Misión de Operaciones de los Estados Unidos, a partir de 1955), no alteró sustancialmente esos patrones sino la dirección geográfica de las corrientes crediticias, destinándolos, proporcionalmente, a los grandes y medianos propietarios de los Llanos tropicales del Oriente.

producto de una elaboración externa, sino expresión de esas corrientes íntimas de la sociedad que afloran con el desgarramiento o el conflicto.

La ideología⁴², en este proceso de alteración violenta del orden tradicional de las cosas, está inmersa en la praxis histórica. Esta fisonomía original de las líneas ideológicas que desataron y se expresaron en las revoluciones de México, Bolivia y Cuba, ha llevado con frecuencia a definir las como revoluciones sin ideología (esto es, nada más que como praxis histórica), o a clasificarlas como subproducto de ciertas ideologías revolucionarias de élite. El primer enfoque se ha extendido, por igual, a tres revoluciones tan diferentes como la mexicana, la boliviana y la cubana, considerándolas no sólo como expresión de la crisis del sistema de partidos, sino de sus líneas ideológicas institucionalizadas. El segundo enfoque ha intentado dilucidar el problema siguiendo una metodología racionalista de identificación formal de ciertos principios o de ciertos enunciados programáticos.

Desde luego, el punto de vista de que estas revoluciones crearon sus propias ideologías —así como crearon su propia legalidad y su propio sistema de valores— no niega las contribuciones ideológicas de las élites revolucionarias, como ocurrió en México con el "libertarismo" de los Flores Magon o en Bolivia con el "reivindicacionismo indigenista" de la generación emulsionada en la guerra del Chaco. Este concepto social de la ideología como representación y como actitud frente a una cierta problemática vital (la "razón vital" —en el sentido que le atribuye Ortega y Gasset— como manifestación más profunda que la "razón histórica"), define su naturaleza compleja y variable, así como la posibilidad de que, en un mismo proceso histórico, se expresen y superpongan diversas líneas ideológicas. En el proceso inicial de la revolución cubana, por ejemplo, no se manifiesta la influencia ideológica de las élites revolucionarias oficiales, sino la confluencia de dos líneas de aspiraciones y valores: la de una nueva generación que rompe con los estereotipos formales consagrados en la lucha social y política (acción de partidos, presión sindical y huelguística, confrontación institucional) y se inspira en los valores de su propio ethos generacional; y la de una masa campesina que proyecta, simplemente, su "ham-

⁴²Se entiende por ideología —desde el punto de vista de este análisis— a un repertorio de creencias, aspiraciones y valores, que en un determinado proceso histórico expresa la actitud de una clase, un agregado social, una generación, frente a la problemática que afecta, decisivamente, el curso de su vida. Se supone que la actitud de las clases, los grupos sociales o las generaciones, se define con mayor claridad, históricamente, cuando se agudiza el conflicto de intereses y se pone a flote la "conciencia social" de las clases o grupos antagónicos. Esta noción supone una clara diferenciación entre ideología social —que no tiene necesariamente una coherencia lógica, un sistema— y teoría social, que se inspira en unos principios de conocimiento racional y sistemático de la sociedad, con el objeto de descubrir su fisonomía, su estructura y sus leyes normativas.

bre de tierras". Estos son los ingredientes ideológicos que configuran la "reforma agraria de la Sierra Maestra".

En el trasfondo del movimiento zapatista, en México, lo que constituye el núcleo ideológico es la aspiración reivindicativa de las comunidades campesinas, alzadas contra el sistema de poder de las haciendas y orientadas hacia la conquista de la tierra como elemento de seguridad personal. En estas líneas ideológicas primarias no se descubre un proyecto de organización económica de empresa, sino la aspiración campesina a la tierra y a la emancipación personal expresada en el manifiesto zapatista de lucha por "una tierra sin capataces y sin amos". La importancia histórica de esta ideología campesina, reside en que conformó los elementos para desmontar y desarticular el poder de las haciendas: la abolición del sistema señorial de arraigo y dependencia, la ruptura inicial del monopolio latifundista sobre la tierra por medio de la ocupación directa y no de la aplicación de las reglas institucionales del sistema tradicional⁴³.

Lo mismo ocurre con la línea de aspiraciones de las masas campesinas de Bolivia, alzadas, en 1952, contra el poder de las haciendas, la autoridad paternalista de los *hilacatas* y el sistema de obligaciones serviles característica del *colonato*.

Estas líneas ideológicas pueden o no identificarse con las ideologías políticas del sistema de partidos, en relación con la reforma agraria. En la década del veinte, en México, se inicia la reconstitución del sistema de partidos, expresando líneas simplemente correctivas frente a la estructura latifundista. En Bolivia, las ideologías de partido introducen en la reforma agraria elementos como la restitución de tierras a las comunidades indígenas o la confusión entre criterios destinados a la identificación de un latifundio y criterios orientados a la caracterización de una estructura latifundista. La primera inserción reconocía el principio restitutorio o comunidades indígenas disueltas treinta o cincuenta años antes (después de 1900) pero a costa de negar el derecho de los campesinos arraigados ("pegujaleros y arrimantes") en esas mismas tierras de hacienda. La confusión entre criterios sociales para caracterizar una estructura latifundista y criterios legales para definir una propiedad como latifundio afectable, condujo a la afectación de las granjas lecheras del Valle de Cochabamba como "latifundios"⁴⁴ y

⁴³Contrasta esta línea de comportamiento social con la ideología tradicionalista del Presidente Francisco I. Madero, quien no comprendía los alcances de una reforma agraria en la transformación social y política de México, y aspiraba a un tipo de distribución de la tierra por dentro de las normas institucionales de la estructura latifundista.

⁴⁴Esta política de afectación de la mediana o pequeña propiedad granjera, trabajada por colonos —independientemente de sus niveles empresarios— se inspiró en la doctrina de algunos agraristas mexicanos que han diferenciado tres tipos de latifundio (el natural, el económico y el social), definiendo el "latifundio social" como aquella unidad, de cualquier tamaño,

a la consolidación jurídica del latifundio como "mediana propiedad", como "empresa agrícola" o como finca ganadera.

Este enfoque social de las ideologías en las reformas agrarias de América Latina permite estudiarlas y comprenderlas como líneas que con frecuencia se entrecruzan, superponen o entran en conflicto. Nada más equivocado que el intento de definir una reforma agraria como un proceso inspirado en una ideología coherente y cerrada, cuando la experiencia histórica señala la existencia de una serie de líneas ideológicas diferenciadas y contradictorias, tanto en México como en Bolivia y en Cuba. Dialécticamente, una reforma agraria ha sido una operación conflictiva de cambio, en la que se modifican con frecuencia los núcleos dinámicos del proceso (pasando el centro de gravedad de una fuerza social a otra) y en la que, obviamente, se desplazan y sustituyen las ideologías. Esas líneas ideológicas definen no sólo los ciclos históricos de las reformas agrarias en México, Bolivia y Cuba, sino su fisonomía y su estilo.

Semejante fenómeno es apenas una consecuencia del papel reactor de la reforma agraria, al desencadenar un proceso nacional de transformaciones.

La ruptura de la hacienda de peones acasillados, en México, suponía la expansión de la frontera agrícola y la profunda alteración en las normas tradicionales de distribución social del ingreso: en ese sentido, la reforma agraria —al integrarse a procesos más amplios como el de nacionalización del Estado y de los recursos energéticos y financieros, en la década de los treinta— era la puerta de entrada al proceso de industrialización. Pero es obvio que la industrialización (no siendo un fenómeno aislado de implantación de tecnologías mecánicas y racionales dentro de un cierto marco de empresa), generaba nuevas fuerzas sociales, desataba presiones desconocidas sobre el sector agrícola y definía también sus propias líneas ideológicas frente a la reforma agraria. Esta diferenciación de ideologías es lo que generalmente se desestima al examinar las reformas agrarias, enfocándolas —en casos como el de México— a la luz de la ideología agrarista del ejido o desde la perspectiva de la ideología burguesa de propiedad privada y empresa individual.

En México, sería indispensable diferenciar tres grandes ciclos ideológicos en el proceso de la reforma agraria:

que utilizase las relaciones de trabajo de las haciendas de colonato. Semejante criterio desconocía la naturaleza de una estructura latifundista, ya que, en situaciones como la de Bolivia, las relaciones señoriales de las empresas latifundistas se propagaron a todas las explotaciones campesinas, incluyendo los minifundios y las comunidades indígenas. Una aplicación irrestricta del principio habría conducido a la afectación de las comunidades indígenas como latifundios, ya que trabajaban en ella no sólo los comuneros, sino aparceros y "hutahuahuas".

- a) el ciclo de la insurrección campesina y de la indecisión ideológica;
- b) el ciclo del ejido colectivo y del esquema ideológico de cambio estructural, y
- c) el ciclo de la línea burguesa de crecimiento.

En el primer ciclo, confluyeron dos líneas ideológicas: una, eminentemente campesina, reivindicativa y restitutoria (abolición de las relaciones de dependencia señorial y restitución, a las comunidades agrarias, de las tierras de que habían sido despojadas por las haciendas); otra, eminentemente pequeño-burguesa y simplemente correctiva del sistema de latifundio. Las ideologías correctivas fueron características del nuevo sistema caudillista de partidos (expresadas por los generales Venustiano Carranza, Alvaro Obregón, Francisco Villa o Plutarco E. Calles) y se fundamentaron en el respeto a la hacienda como unidad básica de la estructura agraria, planteando la distribución exclusiva de las "tierras excedentes" o de los pegujales cultivados por aparceros y colonos dentro de su ámbito territorial. En este ciclo, las aspiraciones dominantes eran la satisfacción del "hambre de tierras", la abolición del sistema paternalista de endeudamiento y la limitación cuantitativa de los latifundios: no se planteó cambio estructural alguno, ni se formuló el problema de las poblaciones campesinas marginales (minifundios y comunidades indígenas en "regiones de refugio") y ni siquiera se definió el "derecho a la tierra" de los peones *acasillados* (lo que apenas se conquistó en la década de los treinta).

En el ciclo cardenista, el proceso histórico llegó a su apogeo y adoptó una fisonomía de revolución nacional. Lo característico de este período fue la integración política de las fuerzas de cambio en un sistema de partido único y en una estructura pluralista de organizaciones sociales (sindicatos, cooperativas, Ligas Campesinas), la definición de una ideología de nacionalización de riquezas básicas y de cambio estructural y, finalmente, la delineación de una nueva imagen del Estado como órgano de promoción y conducción del crecimiento. En este ciclo se revelaron los rasgos más originales de la revolución y de la reforma agraria, al definirse —por primera vez en América Latina— la fisonomía ideológica del nacionalismo popular⁴⁵, superándose los esquemas restitutorios y correctivos y proyectándose una estructura ejidal-comunitaria. Esta concepción del ejido como sistema, tenía un doble significado: el de formular como meta de la reforma agraria la abolición radical de toda estructura latifundista y el de idear el ejido

⁴⁵Esta línea ideológica corresponde al modelo "nacional revolucionario de desarrollo", en la terminología de Oscar Lange. *Planificación y desarrollo*, Edic. J. Alvarez, Buenos Aires, 1963, p. 22.

no sólo como una forma de tenencia agraria sino como una nueva estructura agraria⁴⁶.

Semejante cambio ideológico no podía haberse efectuado como un simple proceso de ampliación y refinamiento de las ideas agrarias, sino como expresión de un cambio, profundo y dinámico, en el contexto nacional: la alta tensión histórica lograda con la movilización de las fuerzas sociales, la nacionalización del petróleo y de los ferrocarriles, la orientación ejidal de la estructura agraria, la formación de una nueva infraestructura de comunicación interior, la integración de las fuerzas populares en un partido único de conducción revolucionaria y la transformación del Estado en el mecanismo impulsor del crecimiento.

Esta ideología de nacionalización y cambio estructural no encontró unas suficientes bases de apoyo al debilitarse y fracturarse —en la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial— el sistema de integración nacional de las fuerzas de cambio (campesinado, movimiento obrero, clases medias, nueva burguesía) y al transferirse el núcleo dinámico del proceso a la “nueva burguesía” y las clases medias. La nueva ideología dominante no sólo implantaba normas burguesas de propiedad privada y empresa individual, sino restablecía líneas de tolerancia frente a formas metamorfoseadas de latifundio. La explotación privada pudo reconstruirse, tanto por medio de las asignaciones de tierras en los Distritos de Riego (financiamiento público), como por medio de la reducción cuantitativa del latifundio (situándose dentro del marco de la “pequeña propiedad” de 100-300 hectáreas de riego) o del amparo por “inafectabilidad” en el caso de los latifundios ganaderos. Lo fundamental, dentro de este esquema característico de la “apertura industrial y burguesa”, fue la definición radical de una línea ortodoxa y capitalista del crecimiento, degradando la condición social y económica del sector ejidal-comunitario (ejidos colectivos e individuales, comunidades indígenas, cooperativas) y comprimiendo su participación en el ingreso agrícola.

En Bolivia, la ideología de la reforma agraria no alcanzó a ganar ese estado de maduración y afinamiento expresado en la línea de cambio estructural. En un primer ciclo —el de la insurrección campesina y de la participación sindical en la conducción del Estado— se entrecruzaron dos líneas ideológicas: una reivindicativa y restitutoria, orientada hacia la abolición de las obligaciones serviles en las hacien-

⁴⁶Posteriormente se examinará la estructura del ejido, en el capítulo relacionado con “las estructuras de cambio”. Sin embargo, es indispensable definir algunas nociones previas: una es la de que el “ejido mexicano” difiere, esencialmente, del “ejido hispanocolonial”; otra es la de que existe una diversidad de formas ejidales, dentro de la clasificación general de “ejidos individuales” y “ejidos colectivos”; y una tercera, la de que todo ejido (exceptuando el de economía comercial de plantación en tierra de riego) se asienta sobre tres elementos: el “fundo legal”, la tierra de cultivo y los campos de recolección y pastoreo.

das de colonato y hacia la satisfacción del "hambre campesina de tierras"; y otra correctiva y destinada a propiciar la metamorfosis del latifundio señorial en "empresa agrícola capitalista"⁴⁷; una inclinada a centrarse en la comunidad andina, quechua y aymará (comunidad inmersa en las haciendas, enclavada en sus fronteras o localizada en las regiones de refugio), restaurando sus valores comunales e indígenas, y otra liberal y burguesa, inspirada en los modelos de explotación agrícola de los países industriales (mecanización, inversión en gran escala, salariado, propiedad privada). La primera línea ideológica conformó la política de dotar a los pegujaleros de las mismas fraccionadas parcelas ocupadas y trabajadas por ellos en los cinturones marginales de las haciendas, transformándolos en propietarios minifundistas, esto es, creando la categoría social del peonaje con libertad personal y con tierra.

La ideología restitutoria tuvo un sorprendente desdoblamiento, ya que de una parte formuló la exigencia de restituir tierras usurpadas a comunidades indígenas ya disueltas⁴⁸ y de otra no trazó línea alguna de modernización estructural de la "comunidad indígena", de tan elevada significación en la estructura social y económica de Bolivia. Se produjo así el fenómeno de que la comunidad indígena —estratificada internamente y aprisionada en una estructura minifundista— no encontró en la reforma agraria los incentivos, orientaciones y recursos para superar un status de marginalidad e indigencia⁴⁹. De otra parte, la comunidad indígena careció de esas formas organizativas destinadas

⁴⁷Al parecer, esta línea fue una inserción ideológica de la élite marxista, siguiendo el esquema de Lenin sobre el llamado "camino prusiano" (transformación de las antiguas explotaciones feudales de tipo Junker en empresas capitalistas).

⁴⁸Según el Censo de 1950, existían 3.779 comunidades indígenas, con 7 millones de Hás. y un promedio de superficie por comunidad de 1.899 Hás. La mayor densidad comunitaria se registró en el Altiplano, localizándose las nueve décimas partes de las comunidades indígenas en los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí (el 94% de las tierras comunales). Mientras las grandes haciendas señoriales (con promedios cercanos a las 5.000 hectáreas) apenas explotaban el 0,8% de sus tierras, las comunidades altiplánicas del Titicaca cultivaban el 42% de su patrimonio territorial. En 1950, más de la cuarta parte de la superficie cultivada en Bolivia correspondía a comunidades indígenas. En 1960, el 63% de la población nacional era indígena (1,2 millones de quechuas en los valles y 868.000 aymaras en el altiplano) más o menos como en 1950. Si bien toda la población indígena no ha vivido en el campo ni ha estado integrada en comunidades, estos datos revelan la importancia del problema de la comunidad indígena en el cuadro de la reforma agraria. ("La reforma agraria y el desarrollo social de Bolivia", Antonio García, *El Trimestre Económico*, México, Nº 123, 1964, p. 361). Según el profesor Arturo Urquidí, en el *Feudalismo en América y la Reforma Agraria Boliviana*, Cochabamba, Imp. Universitaria, 1966, p. 211), en un examen de 40 "Autos de Vista" del Consejo Nacional de Reforma Agraria sobre demandas de "restitución de tierras", la totalidad se refería a "ex comunidades"; esto es, a tierras "ex vinculadas" y ninguno a las comunidades actualmente constituidas.

⁴⁹Desde el punto de vista social, la comunidad indígena fue desgarrada, internamente, por tres influencias: la clasificación de las familias en "originarias" y "agregadas" (según sus relaciones con el ayllu o la marca); la concentración de parcelas en manos de grupos de dominación, y la existencia de una población miserable no asimilada por la comunidad y carente de derechos sobre la tierra (la de los hutahuahuas).

a ejercer una presión social y política, permaneciendo por fuera del proceso integrador de los "sindicatos agrarios" y no logrando transformarse en cooperativa de producción.

La línea ideológica liberal y burguesa sirvió para amparar la conservación de la estructura latifundista con ciertas prácticas de salariado o para estimular la formación, en los llanos del oriente, de un foco regional de crecimiento agrícola y de un tipo capitalista de plantaciones. Dentro de este marco histórico, se explica el que la reforma agraria se hubiese transformado en un proceso de titulación de las parcelas ya ocupadas por los pegujaleros y el que los mecanismos institucionales de la transformación agrícola se hubiesen transferido a la Misión de Operaciones de los Estados Unidos (Punto Cuarto).

Sin embargo, es necesario articular la reforma agraria al esquema boliviano de "revolución nacional" y a un proceso histórico en el que se integraron nacionalmente las fuerzas sociales de cambio (campo, centro minero y ciudades), en el que se diseñó una nueva composición y un nuevo papel del Estado y en el que se produjo la nacionalización del petróleo y de la gran minería del estaño (ocho décimas partes de las exportaciones). La incapacidad de proyectar la revolución en el aparato del Estado, la ruptura del movimiento popular y la adopción de patrones liberales en la conducción de una economía estatizada, desarticularon el esquema "nacional revolucionario de desarrollo" y precipitaron, conjuntamente, la frustración de la reforma agraria, la desnacionalización paulatina de la minería y el petróleo y la inclinación contrarrevolucionaria del sistema de conducción del Estado. Esta problemática no sólo descubre el carácter y estructura de la frustración, sino las insospechadas dimensiones de los procesos de cambio en los países atrasados.

Las fallas sustanciales del proceso revolucionario, eran las fallas características de una sociedad anclada en los antiguos modelos hispano-coloniales de minería y latifundio, con una estratificación étnica de las clases sociales, una extrema rigidez en la estructura política y una absoluta carencia de alternativas institucionales de cambio: incapacidad política de proyectar la revolución sobre la estructura del Estado, incapacidad económica de transformar una minería obsoleta en un sistema estatal de empresas industriales, incapacidad de integrar los propósitos distribucionistas a los objetivos estratégicos de la revolución productiva. La presión del movimiento subversivo de masas en los períodos iniciales de la revolución, lo mismo en Bolivia que en Cuba, produjo el efecto de acentuar las líneas distribucionistas de justicia social sobre las líneas de desarrollo económico, precipitando

la explosión de los consumos y una desmesurada presión sobre los recursos agropecuarios⁵⁰.

La reforma agraria cubana no se inspiró en el propósito distribucionista de las tierras —no obstante la presión campesina en el ciclo de la insurrección armada— sino en una ideología de nacionalización y de cambio estructural. Sus elementos ideológicos no fueron producto del sistema de partidos, sino más bien expresión de su inoperancia y su crisis: de allí que sus raíces sociales no puedan buscarse en los esquemas estereotipados de esos partidos, sino en esa profunda aspiración nacional salida de abajo y de adentro, en respuesta a la "cultura colonial" de las "clases dirigentes". La reforma agraria fue uno de los soportes básicos de la "revolución nacional": en consecuencia, desde un principio apareció vinculada a un movimiento constituido sobre una base social amplísima y pluralista (comprendiendo desde el campesinado y la clase obrera hasta las clases medias y la burguesía nacional), y articulada a un proceso revolucionario que fue de la periferia rural al centro metropolitano. Ni siquiera el proceso de esa revolución (que fue capaz de integrar las fuerzas nacionales de cambio, identificándolas en una aspiración nacionalista y popular), estuvo inspirado en alguno de los esquemas tácticos de los "partidos revolucionarios oficiales", acostumbrados a operar dentro de las fórmulas ritualistas de la lucha urbana. Lo sorprendente del caso de Cuba, es que el movimiento popular hubiese desbordado el estrecho marco del "sistema de partidos" y se hubiese canalizado por la única vía capaz de fracturar la estructura de una sociedad sin alternativas institucionales de cambio. Las líneas ideológicas fueron delineándose de acuerdo a la problemática de esa estructura, caracterizada no sólo por la dictadura pretoriana (muy bajo nivel de sus aparatos militares), sino por la hegemonía del poder extranjero, la constitución latifundista de la economía agraria, la injusta y desequilibrada distribución social del ingreso y la obturación de los mecanismos de representación popular. En Cuba se demostró (lo mismo que en México y Bolivia), que no hay dictadura capaz de ser un adecuado sustituto de los cambios estructurales en América latina: ni la dictadura treintenera del general Porfirio Díaz en el México de 1910, ni la dictadura de una Junta Militar en la Bolivia de 1952, ni la dictadura del general F. Batista en la Cuba de 1958.

Desde luego, la reforma agraria cubana partió de un contexto nacional radicalmente diferente al de México y Bolivia, ya que lo

⁵⁰El problema consiste en que, en sociedades de muy bajos niveles de consumo, la revolución se expresa de inmediato, en redistribución del ingreso nacional y en estallido de las demandas insatisfechas de las masas campesinas y obreras.

característico del sistema agrario no eran las pequeñas explotaciones campesinas y la hacienda de colonato, sino las grandes plantaciones cañeras articuladas al mercado de exportación y la ganadería extensiva vinculada al mercado interno. Las imágenes dominantes en este sistema eran la *plantation* —esto es, el núcleo de una estructura colonial—, unas clases intermedias que no cultivaban directamente sus tierras, un latifundio ganadero de viejo estilo y un denso aluvión de aparceros, colonos, peones y propietarios minifundistas.

La primera reforma agraria (después de la Sierra Maestra, entre 1959 y 1963), se inspiró en una ideología de cambio estructural y de nacionalización de la tierra en el sector de latifundios de propiedad extranjera, desarticulando el sistema de poder de la *plantation*. Las grandes propiedades —cañeras y ganaderas, fundamentalmente— pasaron íntegras al Estado, como unidades de explotación, modelándose una estructura agraria de tres sectores: el privado (pequeños, medianos y grandes propietarios cubanos); el cooperativo (cooperativas cañeras), y el estatal (Granjas del Pueblo o Fincas de Administración directa)⁵¹. Este esquema ideológico respondía a preocupaciones de desarrollo económico y de abolición de la estructura latifundista, en cualquiera de sus formas arcaicas o modernizadas, cubanas o extranjeras: de allí que la distribución de tierras a minifundistas, aparceros, precaristas y colonos (campesinos sin tierra o con menos de 5 caballerías = 67 hectáreas) se hubiese orientado con el sentido de crear un pequeño empresariado agrícola (con magnitudes inferiores a las 67 hectáreas), que se hubiese entregado a los obreros la administración de las “cooperativas cañeras” (en sustitución de las antiguas unidades agroindustriales) y que se hubiesen creado las condiciones para destruir totalmente la estructura social y económica del latifundio. Dentro de este esquema ideológico, podrían descubrirse dos tipos de preocupaciones: una de centralización del proceso de reforma agraria en los órganos o élites conductoras del Estado, y otra de apoyo en la tremenda energía de las masas, integrándolas al proceso de cambio. La profunda transformación operada en la estructura de las fuerzas sociales, abrió un nuevo ciclo de integración política de esas fuerzas en un sistema de partido único, desbordando el esquema original del Movimiento 26 de Julio y del Ejército Rebelde. La invasión militar a Cuba originó (posiblemente por razones más militares que políticas), el control comunista del sistema de partido único y la adopción de sus esquemas políticos de propiedad estatizada, así como de sus modelos industria-

⁵¹El sector privado conservaba, en 1961, la propiedad sobre más del 67% de la tierra y dentro de este sector, el estrato minifundista y de pequeñas fincas constituía el 93,6% de las explotaciones con el 57% de la superficie, frente a los medianos y grandes propietarios (entre 134 y 402 hectáreas) que representaban el 2,8% de las fincas y poseía el 27,5% de la tierra.

les de unidades gigantes organizadas como "fábricas de productos agropecuarios".

La segunda reforma agraria se inspiró en una ideología de estatización y de reordenamiento de las bases físicas de la agricultura, ampliando el proceso de nacionalización de la tierra y diseñando una estructura de dos sectores: el estatal (organizado por medio de la planificación regional de focos de crecimiento —Agrupaciones Básicas de Desarrollo Agropecuario— con el 70% de la tierra y una intensa concentración de recursos técnicos y financieros), y el privado-cooperativo, correspondiente al pequeño empresariado agrícola, asociado en cooperativas de servicios y en estructuras de enlace con el sistema nacional de mercado. Dentro del marco de este modelo estatista de desarrollo, el sistema nacional se conformó de acuerdo al monopolio estatal del comercio exterior e interior y de la estructura de financiamiento. El modelo fue cerrándose, al depender la explotación de las "pequeñas unidades granjeras" (con extensiones sin parangón en la historia agraria de América latina) tanto del financiamiento y los canales de comercialización del Estado, como de los servicios estatales de experimentación, mecanización y asistencia técnica⁵².

La ideología de la segunda reforma agraria parecía proyectar no sólo ciertos esquemas comunistas sobre la propiedad agraria⁵³, sino también esas actitudes que tipifican inevitablemente las economías de guerra. Uno de los puntos claves consistió en el abandono de las ideas sobre el papel de la cooperación agrícola en el proceso de cambio, transformando súbitamente las "cooperativas cañeras" en "fincas de Estado" (Granjas del Pueblo) y orientando las cooperativas en el sector privado de "pequeños empresarios" con un sentido de articulación a las estructuras estatales y no como fuerzas autónomas de cambio. Dentro de este modelo estructural, desaparecieron casi por completo los tipos dinámicos de "cooperativas de participación estatal", centralizando el Estado no sólo todo el poder revolucionario sino todos los resortes de la revolución agrícola. La rigidez de esta estructura

⁵²A la inversa de lo ocurrido en las reformas agrarias de México y de Bolivia, en Cuba se pasó, directamente, de la desocupación estacional en las áreas cañeras al déficit de mano de obra, obligándose las granjas privadas no sólo a movilizar la fuerza familiar de trabajo, sino a recurrir a los servicios estatales de mecanización.

⁵³Posteriormente se alude a la doctrina que identifica la propiedad del Estado con "la propiedad de todo el pueblo" y se considera la propiedad cooperativa como una forma limitada de "propiedad de una parte del pueblo". Dentro de este esquema —propagado en la Unión Soviética con anterioridad al proceso de descentralización y reforzamiento de la estructura cooperativokoljosiána— se supone la plena identificación entre pueblo y Estado y la desaparición de cualquier residuo de propiedad privada. Sobre este cambio ideológico, ver la segunda "Reforma Agraria Cubana: causas y derivaciones", Carlos Rafael Rodríguez, *Reformas Agrarias en América Latina*, Edic. Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 541.

es semejante a la que ha caracterizado las economías de guerra o los procesos de estatización en los países colectivistas y de planeación central, en los que suelen confundirse las nociones de estatización y de colectivización agraria. La doctrina de que la propiedad estatal es "una propiedad de todo el pueblo y no sólo de una parte del pueblo", traslada el análisis al plano de lo que es realmente el Estado (en su estructura, en su composición, en su representatividad y en su sistema de participación popular en la conducción política) y del papel que se asigna a las fuerzas sociales en el proceso de cambio.

En todas estas experiencias latinoamericanas de reforma agraria estructural, sería posible descubrir algunos rasgos ideológicos comunes:

a) el de que las ideologías de las reformas agrarias se han conformado de acuerdo no tanto a las aspiraciones campesinas como a las líneas de orientación de las fuerzas sociales promotoras y conductoras de los cambios;

b) el de que la intensidad y la celeridad de las reformas agrarias se han relacionado, estrechamente, con los ciclos de integración nacional de las fuerzas de cambio y con la adopción de líneas ideológicas salidas de adentro y de abajo;

c) el de que ninguna reforma agraria se ha conservado, históricamente, dentro de los marcos de una sola línea ideológica, ya que los propios cambios originados en los procesos de industrialización, nacionalización y reforma agraria, han modificado la composición de las fuerzas sociales y se han proyectado en la constante y conflictiva mutación de las ideologías;

d) el de que aún no ha podido superarse la tendencia ideológica hacia los esquemas radicales (el de la finca privada capitalista en México y Bolivia o el de la finca estatal en Cuba), desestimándose la contribución de diversas estructuras y diversas fuerzas de cambio social: las grandes reformas agrarias en el mundo, han demostrado que la pluralidad de estructuras de cambio ha sido el producto de la capacidad de asimilar y racionalizar la propia experiencia histórica y de salvar la limitación de los esquemas ideológicos ritualizados, y

e) el de que en los ciclos de hegemonía burguesa y de clase media en el sistema de conducción del Estado, en México y en Bolivia, se han alterado los objetivos estratégicos de la reforma agraria, limitándola a un proceso de abolición de las formas más arcaicas de la estructura latifundista: en consecuencia, las líneas ideológicas que expresaron ese proceso de contrarreforma, han amparado la metamorfosis del latifundio, la formación de nuevas clases latifundistas y la expansión de las capas marginales del campesinado.

LAS ESTRUCTURAS DE CAMBIO SOCIAL

Como proceso histórico, la reforma agraria de tipo estructural ha sido —en este mismo orden— efecto y causa de una revolución: efecto por cuanto sin una revolución política no habrían podido fracturarse los soportes y engranajes del sistema tradicional de poder; y causa, por cuanto sin los cambios operados en la estructura de las fuerzas sociales, en las ideologías, en las reglas institucionales y en la constitución política del Estado, no se habría desencadenado y conformado la trama de una revolución social. Carece de objetividad y de perspectiva históricas el concepto de que en México no se hubiese efectuado una “revolución social” —por el hecho de que en las últimas décadas tomó una dirección capitalista y burguesa— y de que, en consecuencia, los problemas de su estructura agraria serían equiparables a los de países —como Brasil o Perú— en los que coexisten estructuras latifundistas arcaicas y modernizadas (hacienda de colonato y economía tropical de plantación). En los procesos revolucionarios de México y Bolivia, quedó abolido el poder de la aristocracia latifundista (así como las formas serviles del colonato, la aparcería y el peonaje) y emergieron en el escenario rural unas clases medias y una burguesía totalmente desconocidas en el antiguo cuadro de la sociedad tradicional. En México, el sector intermedio de propietarios medianos y familiares comprendió el 4,5% de la población activa agrícola en 1950 y el 6,2% en 1960, representando el 17% y el 30% de las propiedades privadas, respectivamente, con el 26% y el 28% de la tierra de labor, en el mismo período. En el proceso revolucionario de Cuba, el sector de pequeños propietarios o tenedores minifundistas adquirió el rango de una clase media granjera y desaparecieron, radicalmente, tanto los diversos tipos de clases latifundistas como las diversas modalidades del latifundio. Esta diferenciación no induce a pensar que sólo en Cuba se hubiese efectuado una “revolución social”, sino que han ido definiéndose —de acuerdo a los caracteres variables de los países— diversos tipos de revolución social, de acuerdo a su naturaleza y a sus perspectivas. En este hecho radica la clave de que aquellas fundamentales conquistas de las reformas agrarias en México y Bolivia tengan el carácter de irreversibles.

Ahora bien: es necesario enfatizar en el concepto de que los procesos de cambio —en México, Bolivia y Cuba— no se iniciaron en la forma de una revolución social, sino de una revolución política contra una estructura de fuerza (dictadura pretoriana, cesarismo presidencial), que obstruía radicalmente los mecanismos de la representación popular e impedía el funcionamiento de unas reglas de institucio-

alidad democrática. La revolución política fue el método de establecimiento de unas nuevas reglas del juego, desmontando por la fuerza el aparato de fuerza. Lo sorprendente es que —en los tres países latinoamericanos, pese a sus notables diferencias— la revolución política se desdobló en una revolución social no como efecto de las ideologías revolucionarias sino como resultado de la participación insurreccional de las masas campesinas⁵⁴.

No obstante la importancia de esta movilización insurreccional de las masas campesinas en la apertura histórica del proceso revolucionario, es sorprendente el hecho de que la reforma agraria —como definida operación de cambio y de redistribución de la tierra— sólo tomase forma en el proceso de organización campesina, esto es, en la transformación de los movimientos aluvionales en un sistema coherente de integración social, de identificación ideológica y de voluntad de poder. En México, la redistribución masiva de tierras no comenzó sino en el ciclo de organización del campesinado, a partir de la década del veinte (en relación al período 1915/1962, en este ciclo no alcanzó a repartirse ni el 1% de la tierra). En Bolivia, la temprana frustración del sindicalismo campesino (desde el punto de vista de los objetivos estratégicos de la reforma agraria) explica el parsimonioso proceso de "distribución administrativa de la tierra" (3 años después de iniciada la reforma agraria, apenas se habían afectado —legalmente— 107 propiedades con menos de 100.000 Hás. para 6.672 jefes de familia). En uno u otro caso, es indispensable recordar que la masa campesina irrumpió en el escenario nacional desde unos niveles muy bajos (status de inmersión campesina), careciendo de formación y adiestramiento para moverse dentro de este nuevo y desconocido escenario.

En los tres países, diversos tipos de estructuras sindicales y cooperativas desempeñaron un papel básico en el proceso de cambio económico y social. Pero es necesario aclarar la imagen de los tipos de cooperativas y sindicatos que participaron en este proceso de cambio, ya que no corresponden a los esquemas occidentales del sindicalismo industrial (inspirado en las funciones de negociación colectiva con los sectores patronales) o del cooperativismo de granjeros independien-

⁵⁴El concepto de participación insurreccional de las masas campesinas en el proceso de desdoblamiento de la revolución política en revolución social, no alude sólo a una activa incorporación en la lucha armada, sino a su actitud de emersión violenta frente a la vieja estructura latifundista de dominación social. En "El problema agrario y los medios de comunicación colectiva", editado en 1966, por CIESPAL, en Quito, en *La estructura de la inmersión campesina* (pp. 176 y ss.), examiné este singular problema: "La contrapartida del status de inmersión campesina (en la forma de enajenación personal) es la subversión: subordinación pasiva y subversión violenta, constituyen, paradójicamente, el anverso y el reverso de una misma medalla. En términos estrictos, éstas son dos figuras dominantes en la sociología de la incomunicación: ambas expresan incapacidad radical de comunicarse, de transar o de participar en formas institucionales de negociación".

tes, adiestrados en la gestión democrática y en el manejo de una economía empresarial. En México y en Bolivia, los sindicatos agrarios y las cooperativas operan como estructuras de integración social, de comunicación nacional, de movilización de masas campesinas marginales y de reemplazo circunstancial de las antiguas formas de economía de empresa. Semejantes funciones, explican el que los sindicatos agrarios hubiesen operado —en los ciclos revolucionarios— de más alta tensión en México y en Bolivia— como mecanismos de enlace con el Estado (desde luego, con el sistema de conducción política) y de que las cooperativas hubiesen inspirado los esquemas fundamentales de cambio social (ejidos colectivos, Sociedades Locales y Colectivas de Crédito o comunidad campesina y cooperativa integral en Bolivia). Una de las características primarias de este tipo de “sindicalismo agrario” (que en manera alguna se parece al “sindicalismo obrero” en los sectores industrializados de la América latina o en las economías de plantación), es la de su heterogeneidad social, en cuanto recoge y organiza los estratos campesinos arraigados dentro del marco de las haciendas y movilizados en demanda de tierra. Aparece así el “sindicato” como una forma organizacional indisolublemente vinculada al proceso de redistribución de la tierra, así como la “cooperativa” adquiere el rango de una forma primaria de integración social y de enfrentamiento a los problemas elementales de la operación económica. En consecuencia, sus posibilidades de desarrollo estructural están también articuladas a los ciclos ideológicos y operacionales de la reforma agraria. De otra parte, es necesario puntualizar el concepto de que la masa campesina incorporada a este tipo de organizaciones es, exclusivamente, aquella reconocida como sujeto legal de la reforma agraria. Este hecho generó una de las más profundas causas de frustración de la reforma agraria en México y Bolivia, ya que las instituciones de reforma enfocaron casi exclusivamente problemas del sector de colonos, aparceros y campesinos arraigados en las haciendas, no los de la enorme masa de campesinos marginales que por lo general asediaban la frontera del latifundio e integraban su constelación social. Las comunidades indígenas de estructura minifundista, los propietarios minifundistas con menos de una hectárea, los peones y aparceros que trabajaban en el pegujal o sayaña del colono arraigado y no en la empresa patronal, quedaron por fuera de la organización campesina y del proceso redistributivo de la reforma agraria. La gravitación de esa corriente de marginalidad campesina ha ido en aumento, al engrosarse con el aporte de las dotaciones minifundistas, una vez que la reforma agraria abandonó las normas del cambio estructural.

El análisis ha de centrarse, en suma, en el proceso y experiencias de las estructuras sindicales y cooperativas, dentro de las masas escalonadas de la reforma agraria y de la revolución nacional. La introducción de estas formas suponía —en países sin tradición sindical y cooperativa en el campo, como México y Bolivia— una rectificación a la creencia de que el cambio social y la incorporación del campesinado en un "sistema nacional de vida" serían una consecuencia, inducida y espontánea, de la abolición del sistema de haciendas. De allí que el proceso de estas estructuras de comunicación y de integración, aparezca indisolublemente vinculado a los ciclos de la revolución y de la reforma agraria. El ciclo de auge de la reforma agraria en México, coincidió con el de plena expansión de las formas organizativas de las masas campesinas y, desde luego, con el de su integración nacional (integración social de las comunidades campesinas, integración política en los mecanismos de la representación popular, integración económica en las "formas nacionales" de la economía de mercado). En el período cardenista culminó el proceso de aspiraciones organizativas que se había desencadenado desde la década del veinte.

El proceso llegó a su culminación al proyectarse el ejido como una estructura de cambio, económico y social: una estructura, con diversas formas operativas (Ejido mixto, Uniones Locales de Crédito, Colectivas de Crédito). El "ejido colectivo" era, estrictamente, una cooperativa de producción, emplazada en la línea de las grandes unidades agroindustriales (algodoneras, cañeras, arroceras, henequeneras), capaz de operar como una estructura de gestión democrática y de participación del campesinado en el proceso de la revolución agrícola y social. Pero es necesario señalar que el "ejido colectivo" constituía la pieza maestra —no la única— de la nueva estructura agraria: en este acelerado proceso de cambio, proliferaron diversas formas de organización cooperativa y se diseñaron tanto estructuras superiores de integración como mecanismos de enlace con los nuevos órganos operativos del Estado (crédito asistencial, inversión pública, comercialización, etc.). La Colectiva de Crédito no era sólo una auténtica cooperativa de servicios, sino un vehículo de canalización de los recursos institucionales del Estado, al nivel de una comunidad ejidal⁵⁵. Las dos fuerzas motoras que impulsaron la dinámica de la revolución nacional y la condujeron al punto de apogeo fueron éstas:

⁵⁵Los investigadores y analistas sociales de este ciclo, coincidían en señalar al ejido como "la única salida para México": en este sentido, se pronunciaron también los científicos sociales, extranjeros como F. Tannembaum, E. Sympson, Whetten, Mc. Bride, etc. Es apenas obvio que en el ciclo de la "apertura burguesa", se hablase con frecuencia del ejido como de "un callejón sin salida".

a) La integración nacional de las fuerzas populares en una doble línea organizativa, de tipo social (cooperativas y sindicatos) y de tipo político (el sistema de partido único: Partido de la Revolución Mexicana), y

b) La adecuación del Estado a esta nueva imagen de la "conducción nacional" (gestión empresarial, planificación económica, servicios asistenciales, redistribución equitativa de los ingresos, participación democrática de las masas en la configuración del poder político). La integración de las estructuras de cambio social en el sistema de partido único (pluralista y orientado, ideológicamente, hacia los remotos objetivos de una "sociedad sin clases", no hacia las metas específicas de una "sociedad socialista"), activó la dinámica del proceso pero reveló las fallas esenciales de la "inteligencia" y del sindicalismo obrero (CTM), las dos fuerzas dominantes en el sistema de conducción revolucionaria. El movimiento obrero constituyó la más poderosa y organizada fuerza dentro del PRM pero no estaba capacitada para la comprensión ideológica de la revolución nacional⁵⁶, ni tampoco para incorporar a su sistema de conducción a la lúcida élite revolucionaria de las clases medias⁵⁷.

Desde una perspectiva histórica, ese sindicalismo obrero aparece como una gran fuerza de masas sin poder real de conducción, contrastando el sectarismo de sus estereotipos marxistas con su funcionamiento caudillista y su raquíta democracia interna. Sin un examen crítico de los problemas que desgarraban y obstruían estas poderosas fuerzas sociales, no sería comprensible ni la aceleración positiva en el ciclo cardenista de auge, ni la aceleración negativa en el ciclo de frustración de las modernas estructuras de cambio social.

La adecuación del sector público a las nuevas exigencias del crecimiento nacional, suponía y exigía no sólo la formación de nuevos órganos o la movilización de nuevos recursos a través del presupuesto

⁵⁶No podría hablarse, estrictamente, de una formación marxista del sistema de liderazgo del movimiento obrero en la CTM, sino de la adopción de ese repertorio de dogmas característico de las formas escolásticas del marxismo. Los modelos vigentes, en toda la América Latina, fueron los de la "revolución democrática-burguesa", considerándose como una expresión herética la de "revolución nacional".

⁵⁷A este ciclo correspondió el florecimiento cultural de México y de su inteligencia revolucionaria. Jesús Silva Herzog ha recogido—en *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*—el pensamiento de esta generación a la que están ligados valores tan representativos como Narciso Bassols, Enrique González Aparicio, Vicente Lombardo Toledano, Daniel Cosío Villegas.

El pensamiento agrarista estuvo inspirado en una ideología de cambio estructural (sustitución radical del latifundio por un nuevo sistema ejidal-comunitario de empresa) y de socialización de la tierra, como único método de resolver el problema de dotación de tierras cultivables escasas entre una enorme masa campesina y de movilizar los recursos nacionales de técnica y financiamiento en un sentido de organización moderna de la agricultura mexicana. De esta ideología de socialización de la tierra participaron Marco Antonio Durán, Emilio Alanís Patiño, Enrique González Aparicio, Ramón Fernández y Fernández.

público, sino la realización de un profundo cambio estructural en el Estado, que le suministrase la plena capacidad de conducción del proceso revolucionario y la plena participación de las masas integradas en el movimiento popular. En el ciclo cardenista, el Estado asumió un nuevo papel sin haberse modificado profundamente su estructura y sin haberse definido el contexto nacional de la nueva etapa revolucionaria. Este es un marco indispensable para examinar la sorprendente parábola del sistema ejidal, la más original e importante conquista de la reforma agraria mexicana.

En este ciclo se efectuó una incorporación masiva de tierras a la reforma agraria (la tercera parte del total de tierras repartidas en el período de 1915 a 1964 y cerca de las seis décimas partes —58,1%— de los suelos regados)⁵⁸, se transfirieron a los ejidos unidades íntegras de explotación (dentro del esquema de la "hacienda sin hacendados") y se incorporó al dominio de la tierra la más elevada proporción de población campesina (cerca del 35% del total de beneficiarios en el período 1915/1964, el que asciende a 2,25 millones de personas). Es indispensable profundizar en el concepto de que los ciclos de auge de la reforma agraria han sido aquellos en que no solamente se ha efectuado una redistribución masiva de la tierra, sino en que se han realizado los mayores esfuerzos —desde arriba y desde abajo, desde el Estado y desde las comunidades campesinas— por crear una nueva estructura agraria y por acelerar el desdoblamiento de la reforma en una revolución agrícola. Un elemento característico de este ciclo fue la enérgica concentración de recursos en la estructura ejidal (coincidiendo la mayor actividad del Estado con el mayor poder organizativo de las masas campesinas), así como en los ciclos posteriores esa concentración se efectuó, inflexiblemente, en el sector de propiedad privada y empresa individual. De 1930 a 1940, las tierras de riego en poder de los ejidos pasaron del 13% al 57%, el monto de la capitalización ejidal en relación al valor del capital total en el sector agrícola ascendió del 4% al 53%, el valor de la maquinaria y equipos se incrementó del 6% al 50% (en relación al valor total) y la participación ejidal en la producción agrícola pasó de una décima parte a más de la mitad, en el mencionado período.

Los cambios operados en la integración nacional de regiones y clases, en la expansión institucional del Estado y en la movilización y redistribución del ahorro interno, desencadenaron las fuerzas de un sistema capitalista de mercado y estimularon las primeras fases de la revolución industrial. La Segunda Guerra Mundial y los cambios

⁵⁸La agricultura mexicana, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, 1967, p. 43.

ideológicos operados en la conducción del sindicalismo obrero⁵⁹, crearon una coyuntura favorable a la alteración de la balanza de poder dentro del sistema de partido único, transfiriéndose los "centros de decisión" a la "nueva burguesía"⁶⁰ y a las clases medias. Este cambio fundamental de rumbo se expresó, de inmediato, en una modificación profunda del sistema de partido único (transformándose el P.R.M. en el Partido Revolucionario Institucional), en la sustitución de la línea ideológica socialista por otra reformista y burguesa y, finalmente, en el reemplazo del esquema "nacionalista-popular de desarrollo" por otro de agresivos perfiles capitalistas. Dentro de este nuevo marco político-social, la reforma agraria, a partir del Gobierno del General M. Avila Camacho, fue una operación enteramente contraria a la que inspiró la ideología del ciclo cardenista, orientándose la distribución de tierras de acuerdo a los patrones capitalistas de propiedad privada y empresa individual y propiciándose, desde el Estado, la sistemática destrucción del sistema ejidal-comunitario⁶¹. La política de reorientación agraria, se expresó en estas líneas maestras: la parcelación territorial de los ejidos, la asfixia económica originada en la concentración de recursos técnicos-financieros en el sector privado, y la utilización de las organizaciones cooperativas y sindicales como vehículo de control político de las masas campesinas, desde afuera y desde arriba. A través del sistema de conducción del partido único, la "nueva burguesía" y las clases medias transformaron la naturaleza y la función de las estructuras sociales de cambio, eliminando su capacidad de presión, su autonomía de movimiento y su espontánea democracia interna. Se explica así el marchitamiento y la existencia puramente formal de sindicatos y cooperativas (en las décadas posteriores al cuarenta), el desmoronamiento del sector ejidal y la amenazadora expansión de las capas marginales del campesinado⁶².

⁵⁹La CTM liderizó en México y en América Latina, durante la Segunda Guerra Mundial, la línea ideológica de la capitulación de las luchas sociales, propiciando la formación de "frentes políticos" entre los trabajadores y las clases patronales. El órgano para el desarrollo de esta línea política fue la Confederación de Trabajadores de América Latina, CTAL.

⁶⁰Con la expresión de "nueva burguesía" se designa un amplio espectro social que va de sectores de clases medias enriquecidos en la actividad política —profesionales, generales, políticos, funcionarios—, a los banqueros e industriales, articulados al proceso revolucionario. Este carácter complejo dificulta una caracterización de la burguesía mexicana, de la que también forman parte algunos residuos de las antiguas clases opulentas. Pero lo que más importa señalar, desde el punto de vista de este análisis, es ese tipo enérgico y audaz de "nueva burguesía —el empresario capitalista—, posiblemente el que más se aproxima, en América Latina, a la imagen de una "burguesía nacional".

⁶¹Se adopta esta expresión por identificar, más objetivamente, la naturaleza del ejido como sistema. La denominación de "ejido colectivo" ha resultado un tanto fragmentaria y equívoca, ya que de una parte sólo ha comprendido una forma de la estructura ejidal y de otra, se ha carecido del contexto propio de una economía colectivista.

⁶²La Confederación Nacional Campesina ha sido un tipo de organización sindical sin autenticidad representativa, con la función real de movilizar al campesinado como una masa de manobra electoral del PRI. En términos reales, en 1960 sólo estaba agremiada el 1,95% de la fuerza

El proceso de expansión de las áreas de marginalidad campesina, no sólo fue producto del cambio esencial en los objetivos estratégicos de la reforma agraria, sino de la absoluta incapacidad de las organizaciones campesinas de participar en la regulación del mercado rural de trabajo⁶³. Se creó así una situación en la que 15 millones de ejidatarios y minifundistas⁶⁴ no han podido escapar al círculo vicioso de la miseria rural, ni por la vía de la mayor dotación de tierra, ni por la vía del reclutamiento como jornaleros eventuales, ni por la vía del uso más intensivo de sus recursos.

Por otra parte, se ha puesto en evidencia la hipótesis de que el proceso de industrialización (incrementado a unas tasas más elevadas que las de cualquier otro país latinoamericano), no es suficiente para modificar por sí mismo las condiciones de esa estructura agraria y para insertar en ella la dinámica de la revolución industrial. Todo lo contrario: la expansión de las áreas de marginalidad campesina, la frustración empresarial de ejidos en tierras de riego, el marchitamiento de las cooperativas agrícolas, las tendencias a la concentración de la tenencia de la tierra⁶⁵ y la correlativa concentración del ingreso rural, han estado amenazando con frenar la industrialización y con desarticular el proceso de desarrollo. En 1960, las propiedades con superficie medias de 1.500 Hás., constituían el 0,8% del total de predios y comprendían el 59,2% de la superficie total, mientras ejidatarios y minifundistas, con el 84% de los predios, disponían sólo del 27% de la superficie. En el sector de grandes propiedades individuales, el 0,2% (500 predios) participaban en el 20% del ingreso, o sea el equivalente a cerca de 600 veces el promedio del ejido y 1.600

de trabajo ocupada en la agricultura (*La democracia en México*, Pablo González Casanova, México, Edic. ERA, p. 236). En la medida en que se acentuó la dependencia sindical dentro del Partido de Gobierno, fue desapareciendo la democracia interna y la iniciativa de las masas, quedando el aparato vacío y formal como mecanismo de transmisión de decisiones desde arriba. El propósito de destrucción del sistema ejidal-comunitario presuponia la eliminación del ejido colectivo y la consideración de la parcela ejidal como "unidad de explotación", no del ejido; pero no suponía la abolición de los ejidos individuales.

⁶³En el compendio estadístico de 1962 (*La Agricultura mexicana*, CEPAL/FAO, ob. cit., p. 54) se consigna que de 15.127 juicios laborales resueltos en todo el país, sólo 752 se produjeron en la agricultura. "En gran medida —dice el estudio— el escaso desarrollo tecnológico que subsiste en un sector de la agricultura mexicana se debe a la abundante oferta de mano de obra, que permite al empleador eludir los pagos de previsión social y determina salarios inferiores al mínimo legal". Sólo alrededor del 1% de los trabajadores rurales recibe los beneficios de la previsión, mientras que un 15% de la población nacional disfruta de ellos (ob. cit., p. 50).

⁶⁴Los minifundistas con propiedad privada ascienden a 900.000, representando una población de 4,5 millones de personas y promedios de 1,5 hectáreas de tierras de labor, en 1960. Entre los ejidatarios, se exceptúan los instalados en tierras de riego.

⁶⁵A la inversa de lo que ocurre en países sin reforma agraria (en los que la concentración de la primera propiedad es mayor que la concentración de la tenencia de la tierra), en México es mayor la concentración de la tenencia, por cuanto comprende las diversas formas de acaparamiento de la tierra en ejidos localizados en los Distritos de Riego.

veces el del minifundio privado⁶⁶, mientras que el 92% de los predios —en los más bajos niveles de la escala— apenas recibían un poco más de la cuarta parte de ese ingreso (28,6%). El sector ejidal que poseyó un 57% de la tierra regada en 1940, sólo dispuso del 41% de ella en 1960, demostrándose que las nuevas obras hidráulicas financiadas por medio del presupuesto público se orientaron hacia el sector de medianos y grandes propietarios individuales. A causa de la concentración de recursos técnico-financieros, públicos y privados, en el circuito de grandes propietarios individuales, la participación de éstos en la capitalización total de la agricultura ascendió del 46% en 1940 al 64% en 1960 y en el valor de la maquinaria y equipo se incrementó del 46% al 67% en el mismo período. Sin embargo, pese a que los ejidos disponen de tierras inferiores en calidad a las del sector privado, a que poseen menos del 41% de tierra de riego y a que emplean sólo el 8,6% del total de fertilizantes usados en México⁶⁷, han originado el 41% del valor de la producción agrícola y el 34% del valor total de la producción agropecuaria, demostrando el carácter pertinaz de ese tipo de organización campesina. Las principales consecuencias de este proceso, han sido éstas:

- a) la crisis del ejido colectivo y la estratificación social del campesinado ejidatario;
- b) la frustración de la cooperativa como estructura de cambio y desarrollo comunal, y
- c) la carencia absoluta de organización de las grandes masas aluvionales de minifundistas, precaristas y peones, por debajo del nivel del proletariado agrícola.

La estratificación social de los ejidatarios, ha sido efecto de las líneas de orientación adoptadas en el ciclo capitalista de la reforma agraria, tan intolerante frente a las formas comunales de propiedad y explotación de la tierra como lo fue el ciclo liberal de Desamortización de Bienes en Manos Muertas en el siglo diecinueve. A grandes rasgos, podrían definirse tres grandes estratos ejidales:

- a) el integrado por ejidatarios con posibilidades de capitalización y desarrollo empresariales en las tierras de riego o en las de secano realmente cultivables (en la medida en que se consoliden las estructuras cooperativas, con funciones de producción o de servicios);

⁶⁶La agricultura mexicana, CEPAL/FAO, ob. cit., p. 50.

⁶⁷La agricultura mexicana, CEPAL/FAO, ob. cit., p. 60.

b) el constituido por ejidatarios dependientes, en tierras de riego pero sin posibilidades de autonomía empresarial⁸⁸, y

c) el formado por la indigente categoría del "peonaje con tierra", en superficies de temporal o con muy escasas proporciones de suelos regados (ejidatarios y minifundistas que deben recurrir al salario como principal fuente de ingreso —desempeñando un papel complementario la agricultura de subsistencia en la parcela ejidal— o que deben integrar las corrientes del bracerismo que emigra estacionalmente a los Estados Unidos).

En el ciclo cardenista de reforma agraria, se precisó la fisonomía de cuatro tipos fundamentales de cooperativas agrícolas, articuladas a los proyectos de cambio estructural:

a) las cooperativas de producción o las cooperativas integrales, en los ejidos colectivos con mayor integración social y económica;

b) las cooperativas de servicios, destinadas a la canalización de recursos asistenciales del Estado (Sociedades Locales de Crédito o Colectivas de Crédito, organizadas para la canalización de recursos financieros de la banca pública), al nivel de las comunidades rurales de ejidatarios o de pequeños propietarios privados;

c) las cooperativas de desarrollo comunal, en las comunidades indígenas localizadas en las regiones de refugio y cuyo problema más inmediato ha consistido en la promoción del esfuerzo interno, y

d) las cooperativas de participación estatal, en la operación de grandes unidades agroindustriales y con exigencias de elevada inversión pública.

La trascendencia de estos tipos no radica en su fidelidad ideológica a los modelos occidentales de cooperativismo, sino en su originalidad social, en cuanto exigieron un proceso de adecuación de las estructuras cooperativas a los objetivos estratégicos de la reforma agraria⁸⁹.

En el ciclo de la "apertura burguesa", se abolieron sistemáticamente las formas superiores de cooperativismo de producción (las que estaban diseñando en México un nuevo sistema de economía empresarial) y se dejaron, exclusivamente, aquellas formas de tipo secundario

⁸⁸Un ejemplo típico es el de los "ejidos cañeros", sin posibilidades de diversificación agrícola y destinados al abastecimiento de materia prima a los ingenios azucareros privados; la experiencia de cooperativas ejidales en los Mochis o en Atencingo, induce a creer que este tipo de dependencia de la periferia agrícola en relación con el "centro industrial", tiende a acrecentarse, convirtiendo a los ejidatarios en jornaleros del Ingenio en su propia tierra ejidal.

⁸⁹Para los efectos de este análisis se definen como objetivos estratégicos de la reforma agraria, los siguientes: asociación del campesinado en un tipo de comunidad integrada y solidaria; formación de una estructura de representación democrática; creación de unos mecanismos de enlace con el Estado y con la "sociedad nacional".

o marginal, vale decir, aquellas incapaces de generar una economía comunitaria o de promover una dinámica de cambio. En vía de ejemplo, podrían citarse casos de las cooperativas ejidales que han operado como satélites de empresas privadas de procesamiento industrial y comercialización de sus productos (azúcar, algodón, henequén); de las cooperativas de procesamiento industrial y comercialización (especialmente cooperativas azucareras de participación estatal) que no se han apoyado en la explotación comunitaria de los ejidos; y de las cooperativas de consumo a las que se ha asignado la desproporcionada misión de modificar los patrones de consumo de las comunidades indígenas (Centros Coordinadores Indigenistas) sin haber modificado la estructura de su economía y de su organización social. Algunos tipos excepcionales de "cooperativas de desarrollo comunal" se han organizado, experimentalmente, en regiones de comunidad indígena, por medio de Programas de Crédito Agrícola Supervisado, exigiendo una considerable movilización de recursos asistenciales de técnica y financiamiento y la capacitación de ejidatarios y comuneros como sujetos comerciales de crédito.

Lo esencial en este cambio político, ha sido la imposición de un modelo rígido de empresa individual y capitalista, eliminando las posibilidades de funcionamiento de un sector cooperativo o de un sistema ejidal, pero eliminando también algunas de las más trascendentales conquistas de la reforma agraria, como la incorporación del campesinado en el sistema nacional de economía, de organización política y de cultura. Las dos grandes líneas políticas orientadas en esta dirección anticomunitaria, han sido la sustitución de las estructuras democráticas de participación del campesinado por formas cooperativas y sindicales manipuladas desde arriba y desde afuera y la transformación del aparato asistencial del Estado en un mecanismo de conducción paternalista de los diversos tipos de organización campesina. Estos son los datos esenciales del nuevo problema agrario de México: y no sólo se relacionan con la frustración de las más importantes estructuras de participación democrática, de integración social y de cambio, sino con el debilitamiento —o estrangulamiento— de las fuerzas sociales capaces de reactualizar y reactivar el proceso de reforma agraria, dentro del marco de las modernas condiciones de industrialización y crecimiento urbano. La reforma agraria fue la puerta de entrada hacia la concentración poblacional en grandes ciudades y hacia la industrialización, pero la industrialización y el predominio de patrones urbanos no han sido una puerta de entrada hacia un estadio superior de la re-

forma agraria⁷⁰ y hacia una reformulación del esquema de desarrollo de acuerdo a los originales objetivos estratégicos de la revolución nacional.

Bolivia no tenía antecedentes de organización campesina, exceptuando el período de movilización de las masas indígenas promovidas por la élite militar-nacionalista salida de la Guerra del Chaco, cuya actividad se orientó en el sentido de quebrar el sistema tradicional de poder agrario y minero y crear una nueva imagen de la nación boliviana⁷¹. El sindicato agrario fue la primera forma de organización del campesinado con derecho a la tierra, asignándole una función representativa, promotora y de integración a un nuevo elenco de estructuras nacionales: el Estado, la confederación sindical y el sistema de partido único (MNR). Los sindicatos campesinos de antiguos *pegulajeros*, *sañañeros*, *arrimantes* y peones, llenaron el tremendo vacío de poder dejado por la abolición de la hacienda de colonato y en el primer ciclo de la revolución, impidieron la total desorganización del aparato productivo, actuando como enérgicos mecanismos de integración nacional. La frustración del sindicato campesino como estructura de cambio, estuvo vinculada con tres procesos históricos: la incorporación del sindicalismo en el sistema de partido único y en el Gobierno (con objeto de compartir el poder pero no de introducir en el Estado una ideología revolucionaria); la orientación paternalista de las relaciones establecidas con las masas campesinas, y la sustitución de las fuerzas de conducción política de abajo-arriba por las fuerzas de presión de arriba-abajo.

La ruptura del cogobierno sindical, en 1956, no modificó el cuadro de este sindicalismo campesino organizado desde afuera y desde arriba, sino que sustituyó el paternalismo de los sindicatos obreros por el paternalismo del Estado. De este hecho se han derivado una serie de consecuencias, como la transformación de las Centrales Campesinas en masas de maniobra electoral del sistema de partido único (o, en última instancia, del Estado) y el progresivo debilitamiento de las fuerzas de presión sobre la reforma agraria o sobre los mecanismos instituciona-

⁷⁰Se considera como estadio superior de la reforma agraria mexicana, aquella en que se efectúe la articulación del sector ejidal-comunitario y del sector privado capitalista en una sola estructura flexible y pluralista, de modo que ambos respondan, adecuadamente, a las múltiples exigencias del crecimiento demográfico explosivo, la elevada concentración urbana, la acelerada industrialización, la rápida expansión del Estado y la incorporación de las masas campesinas en los "patrones nacionales" de bienestar, de trabajo y de vida.

⁷¹En esta dirección apuntaron las grandes reformas de los gobiernos militares de Toro, Bush y Villarreal, como las de nacionalización del petróleo, control estatal de las exportaciones mineras y abolición del "pongueaje" (forma de trabajo servil en las haciendas arcaicas). Como es obvio, estas reformas carecían de base de sustentación, ya que no tenían el carácter de estructurales. Nada podía significar la abolición legal del "pongueaje", por ejemplo, sin la destrucción de la estructura latifundista a que estaba articulada.

les de crecimiento agrícola. Tanto en Bolivia como en México, el cambio de rumbo del proceso revolucionario no condujo a la desaparición física del sindicalismo campesino, sino a la eliminación de su contenido democrático, así como a la transformación del campesinado en una masa sin autonomía y sin poder. En el segundo ciclo de la reforma agraria, al desgarrarse el movimiento popular (asumiendo la hegemonía de la conducción política un sector de las clases medias y de la burguesía enriquecida en la inflación), no sólo se abandonaron los rumbos originales antilatifundistas, sino que la reforma quedó anclada en una mecánica procesal y en el formalismo de la "dotación administrativa de tierras"⁷².

De otra parte, la organización campesina reprodujo uno de los más graves errores de enfoque de la reforma agraria: sindicatos y cooperativas excluyeron las grandes capas marginales de propietarios minifundistas, comuneros, peones y "hutahuahuas". A su antigua marginalidad agregaron la de constituir una masa aluvional y sin ninguna posibilidad representativa o expresiva.

Dentro de estas condiciones históricas, la cooperativa no podía desempeñar, como en México o como en Cuba, una función de estructura de integración y de cambio. No obstante la ideología comunitaria de la primera fase de la reforma agraria (en los aspectos relacionados con las diversas formas de "comunidad campesina"), las "comunidades de hacienda" no pudieron organizarse en cooperativas integrales o de producción, ni las "comunidades indígenas" lograron adoptar las formas peculiares de las cooperativas de desarrollo comunal; ni las comunidades de adjudicatarios de tierras —en las áreas de colonización de los Yungas o los Llanos del Oriente— alcanzaron las formas de las cooperativas de colonización y de servicios. Las cooperativas nacieron bajo este signo de múltiple dependencia, originando la frustración de las más valiosas posibilidades: la de transformación de la comunidad indígena en moderna cooperativa de producción, tal como lo habían enunciado José Carlos Mariátegui e Hildebrando Castro Pozo; la de institucionalización de las tradiciones campesinas de ayuda mutua y servicio comunal; la de recolonización de la hacienda arcaica o modernizada, por medio de la cooperativa integral o la cooperativa multiactiva; o la de creación de los nuevos focos de colonización en el oriente, por medio de cooperativas agroindustriales de participación estatal (caña de azúcar, algodón, arroz). Las más importantes expe-

⁷²Se adopta esta denominación para referirse a esas formas de operación de las autoridades de reforma agraria, consistentes en expedir títulos legales sobre las tierras ya asignadas y ocupadas desde el primer ciclo de la reforma, sin tomar en cuenta ni las tierras disponibles en los latifundios, ni la población campesina total con exigencias de tierra, ni las necesidades del desarrollo económico y social.

riencias de organización cooperativa se condujeron, paradójicamente, no con la ideología comunitaria, sino con las normas burguesas de crecimiento agrícola. La recolonización cooperativa de 38 haciendas en el valle de Cochabamba (con cerca de una cuarta parte de la tierra agrícola y cerca del 6% de la superficie regada en el valle), pudo convertirse en el núcleo dinámico de la reforma agraria en la región más densamente poblada de Bolivia: sin embargo, esa recolonización se proyectó como una operación de asentamiento de trabajadores de las minas (postergando y atropellando el derecho de los pegujaleros indígenas arraigados en esas haciendas), predominó la orientación paternalista del poder obrero (COB) y no estuvo inspirada en una línea ideológica de cambio estructural⁷³. La modernización de la comunidad indígena por medio de una estructura cooperativa —con el objeto de promover su desarrollo desde adentro y de integrarla a un sistema nacional de economía y de valores— se condujo como una operación paternalista y artificial de cambio, sin tocar ninguno de sus problemas fundamentales⁷⁴. El paternalismo de los líderes sindicales en la conducción de cooperativas campesinas, desvió sus aspiraciones económicas e introdujo en ellas los principios corruptores de las luchas caudillescas por el poder o del “prebendalismo sindical”⁷⁵. Se produjo así el marchitamiento de las estructuras de integración social y de cambio, por medio de las cuales debían canalizarse los recursos asistenciales del Estado al nivel de las comunidades campesinas y por medio de las cuales podían integrarse las comunidades campesinas en el sistema nacional de organización política y de mercado. Tres elementos operaron en este proceso de frustración: la disociación y ruptura de las organizaciones campesinas y el sindicalismo obrero (anulándose las bases del sistema revolucionario de poder), el cambio ideológico en

⁷³Las cooperativas de obreros cesantes en las minas nacionalizadas, no pudieron funcionar ni como “organizaciones campesinas” ni como sistemas de empresa. Tres o cuatro años después de iniciado el reasentamiento, se habían destruido las “unidades de explotación”, parcelando las tierras regadas y distribuyendo las instalaciones y el rebaño de ganado lechero. Ver *La reforma agraria y el desarrollo social de Bolivia*, Antonio García, ob. cit., p. 373.

⁷⁴Este tipo de cooperativa no pudo operar como una estructura de desarrollo de comunidades atrasadas, por cuanto la reforma agraria no se enfrentó a los problemas de estructura minifundista de esas comunidades, al régimen de distribución de las tierras comunales o a la adopción de ciertos patrones laborales de tipo latifundista. El “hutahuahua”, por ejemplo (mediero o peón vinculado a la parcela del comunero), subsistió en las comunidades indígenas después de haber desaparecido en las haciendas. En encuesta efectuada en 1959/1960, en 25 comunidades indígenas del Altiplano y el Valle de Cochabamba, se demostró que el 40% tenía tierras con “arrimantes” y “hutahuahuas” y el 5% con aparceros. En las comunidades indígenas de Oruro, pudo fijarse un promedio de 240 “agregados” por comunidad. *La reforma agraria y el desarrollo social de Bolivia*, ob. cit., p. 423.

⁷⁵En los balances de 30 cooperativas agrícolas en la Provincia Ingavi, Departamento La Paz, en 1956, la cartera se descomponía en Bs. 14,6 millones en depósitos bancarios y en Bs. 10,6 millones en deudas de líderes sindicales.

el sistema de gobierno y la transferencia de las instituciones de crecimiento agrícola a una Autoridad Extranjera⁷⁰.

Las únicas cooperativas que lograron movilizar masivamente recursos de asistencia técnico-financiera, fueron las organizadas dentro del esquema norteamericano de cooperativismo de comercialización, caracterizadas por tres elementos: el ordenamiento vertical, asociando a los grandes propietarios con los productores minifundistas (arroz); la limitación a las operaciones de mercadeo, sin tocar la estructura de la propiedad o de la empresa, y la vinculación a los procesos de colonización, no a los de reforma agraria.

Esta distorsión de los procesos de reforma agraria y organización campesina, revela la apertura de un ciclo en el que se visualizan tres características: la reanudación del proceso de concentración latifundista de la propiedad sobre la tierra (si bien no significa un restablecimiento de la hacienda de colonato y de su constelación social), la frustración empresarial de los propietarios minifundistas emergentes de la reforma agraria y la expansión de las capas marginales del campesinado. Un muestreo agrícola de 1963, demuestra que el 72% de las unidades de explotación se tipifican como minifundios, con el 8,23% de la tierra y promedios por parcela de 0,36 hectáreas, y que el 0,43% son unidades característicamente latifundistas, con la posesión del 73% de la tierra y promedios de 1.737 Hás. (por parcela). Al nivel del minifundio, se profundiza el problema de la fragmentación o discontinuidad geográfica de las parcelas, habiendo desaparecido el sistema compensatorio de las "aynocas" (sistema tradicional de rotaciones) o el acceso a los campos de pastoreo de las haciendas. En los minifundios con menos de 5 hectáreas, el promedio de parcelas por "unidad de explotación" es de 2,8 al nivel de los inferiores a una hectárea y de 4,2 en la escala de 1 a 5 Hás. Hasta 1963, la distribución de tierra había comprendido sólo una décima parte de la superficie censada en 1950, apenas era cultivable un 16% de la tierra⁷¹ y se había beneficiado a 133.400 jefes de familia, con una población dependiente de cerca de medio millón de personas.

⁷⁰La transferencia de los Servicios de Crédito Agrícola, Crédito Supervisado, extensión rural, experimentación, propagación de semillas, mecanización, educación fundamental y financiamiento cooperativo, al Servicio Agrícola Interamericano, administrado por el Punto Cuarto, suponía no sólo una dicotomía entre reforma agraria y crecimiento agrícola, sino una quiebra del esquema de revolución nacional. Inevitablemente, se produjo también el desgarramiento de la reforma agraria, partiéndose en dos esquemas: uno boliviano, limitado a la "dotación administrativa de tierras" y otro norteamericano, extendido al financiamiento y la asistencia técnica a las granjas capitalistas y las fincas de plantación en el Valle de Cochabamba y los Llanos Orientales.

⁷¹En el Informe de Víctor Paz Estenssoro como Jefe del MNR, Novena Convencional Nacional, La Paz, "La Nación", enero 18, 1964, se da la cifra global de 5,37 millones de Hás. distribuidas, de las cuales el 16% eran cultivables, 31% de pastoreo y 53% incultivables. Se comprenden las formas de dotación, restitución, adjudicación de tierras fiscales baldías y consolidación de propiedades privadas.

Este cuadro de factores no podría llevar a la conclusión de que se haya restablecido la estructura de la hacienda arcaica, pero sí demuestra que no fueron tocados ciertos tipos de latifundio, que se frustró la aspiración empresarial de las masas campesinas (aumentando explosivamente la presión sobre la tierra) y que solo débilmente se ha dado respuesta a las vitales exigencias del crecimiento nacional (alimentos, materias primas, moneda extranjera originada en las exportaciones, apertura del mercado de masas).

En Cuba era débil el peso de las economías campesinas y muy alto el nivel organizativo del proletariado de plantaciones e ingenios azucareros, integrado a un sindicalismo de tipo industrial y vertebrado a las estructuras de la ciudad metropolitana. Sin embargo, las fuerzas que lograron el vertiginoso desdoblamiento de la revolución política en revolución social, no salieron de esas estructuras cuantitativamente poderosas, pero cualitativamente débiles, sino de una élite de clases medias y del campesinado raso⁷⁸. La Primera Reforma Agraria se caracterizó por la transferencia inmediata de las grandes unidades de producción (agroindustriales y pecuarias) a las cooperativas cañeras o ganaderas y a las fincas estatales, y por la creación masiva de un sector de pequeños empresarios agrícolas, dotando gratuitamente a minifundistas, colonos, aparceros y pequeños arrendatarios con un "mínimo vital" de 27 hectáreas de tierra cultivable (2 caballerías). Por este método, la reforma agraria diseñó una nueva estructura de cuatro sectores: el cooperativo, el estatal (fincas de administración directa), el del pequeño empresariado agrícola (asociado en cooperativas de comercialización y de enlace con el Estado) y el privado residual (antiguas fincas con menos de 400 hectáreas). Si bien no se definieron los tipos de estructura cooperativa destinados o articular los cambios, a capacitar a obreros y a campesinos en las tareas de la gestión democrática y a crear las formas adecuadas de la planeación social, la ideología dominante fue la de sustituir el latifundio por la cooperativa de producción⁷⁹, atribuyendo un carácter secundario a las "fincas de Estado" y proyectando la organización de los pequeños empresarios agrícolas en cooperativas de servicios. Dentro de este proceso, era evidente la asignación a la cooperativa de un papel de núcleo dinámico del proceso de cambio, des-

⁷⁸Se entiende por "campesinado raso" al que no estuvo habituado a formas de organización social y política, careciendo de adiestramiento ideológico y concentrando un elevado potencial subversivo.

⁷⁹En la Ley de Reforma Agraria de 1959 se establecía, con el carácter de norma constitucional, la de que "la producción latifundiaría, extensiva y antieconómica, debe ser sustituida, preferentemente, por la producción cooperativa, técnica e intensiva, que lleve consigo las ventajas de la producción en gran escala".

empeñando el sindicato un papel secundario o marginal, ya que el grueso de los obreros agrícolas quedó incorporado a las "cooperativas cañeras".

Sin embargo, este sólo era un cuadro formal, ya que no siendo capacitados los obreros para la conducción democrática de un sistema de plantaciones e ingenios azucareros (incluyendo los proyectos de intensiva diversificación agrícola), no podía diferenciarse la "cooperativa cañera" de una finca de Estado o de una cooperativa de participación estatal y conducción centralizada.

La Segunda Reforma Agraria no sólo se orientó en un sentido de total abolición de las estructuras latifundistas, sino de rápida transferencia del centro dinámico del proceso, de la cooperativa de producción en gran escala a la finca de Estado (Granja del Pueblo). La nueva estructura se fundamentó en el control estatal sobre las siete décimas partes de la tierra agrícola, en el monopolio del Estado sobre el aparato de comercialización y financiamiento (comercio exterior e interior) y en la organización del pequeño empresariado (menos de 5 caballerías) en un doble sistema de estructuras: uno de carácter representativo y de enlace político con el Estado (Asociación Nacional de Agricultores Pequeños), y otro cooperativo, de integración económica con el aparato estatal de comercialización y financiamiento o de prestación de servicios característicos de las explotaciones granjeras (labores mecánicas sustitutivas de trabajo u obtención de insumos). Lo esencial de este cambio no sólo radicaba en la adopción de un modelo de desarrollo agrícola por medio de un sistema de "empresas colectivas" de Estado y de una planificación regional fundamental en Agrupaciones Básicas de Producción Agropecuaria, sino en la eliminación de la cooperativa como sistema o como estructura social con autonomía empresarial. La cooperación agrícola limitó sus funciones a las de complementación del sistema de pequeñas empresas privadas (como en el caso de operación de servicios de mecanización, en la siembra y cosecha de la caña) o a las de integración al sistema comercial-financiero del Estado y a los mecanismos de planificación agropecuaria (políticas de acopios, de precios, de crédito y de asistencia técnica).

El único tipo remanente de cooperativa de producción (propiedad cooperativa, gestión democrática, explotación de tipo comunitario), fue la Sociedad Agropecuaria, caracterizada por su pequeña dimensión territorial (no más de 150 hectáreas, frente a Granjas del Pueblo de tamaño gigante, con 8, 10 ó 20 mil hectáreas) y sin nin-

guna gravitación dentro de la estructura agraria de dos sectores (apenas representaría el 0,3% de la superficie en fincas en 1959/60)⁸⁰.

Esta variación radical en el enfoque de las estructuras de cambio (al nivel de la revolución nacional o al de la reforma agraria), se ha explicado por la ideología de las élites comunistas de Cuba, más inclinadas a los modelos tecnocráticos de empresa industrial en gran escala (con un proletariado fácilmente movilizable por medio de una estructura sindical y del sistema de partido único) que a los modelos cooperativos de autogestión democrática, empresariado independiente, pluralidad de estructuras y descentralización social.

Al incorporarse las siete décimas partes de la tierra agrícola al sector de fincas de Estado, se vertebró un sistema de sindicatos azucareros y de asociaciones cooperativas de pequeños agricultores. Por medio de estas dos estructuras, se han integrado políticamente las masas campesinas y obreras al proceso de la revolución nacional y a los organismos monopolistas de Estado.

El problema esencial que se plantea es el de cuál es el sentido finalista o la función práctica de esas nuevas estructuras, esto es, si sirven para que obreros y campesinos participen democráticamente en la conducción del Poder Revolucionario o para que el Poder Revolucionario imponga sus decisiones desde arriba.

En la medida en que esas estructuras sociales puedan desempeñarse como vehículos de integración, de representación y de participación democrática del movimiento popular, podrán conquistarse las metas más trascendentes de una revolución nacional: la identificación entre el pueblo y el Estado, el tránsito de la democracia de élite a la democracia de masas y la integración de los objetivos estratégicos del proceso de cambio.

⁸⁰"La Segunda Reforma Agraria Cubana", Carlos Rafael Rodríguez, ob. cit., p. 544, y "El Primer Bienio de Reforma Agraria (1959-1961)", Jacques Chonchol, *Reformas Agrarias en América Latina*, ob. cit., p. 469.