

CATALOGADO

## REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONOMICO

*Por el Dr. Edmundo Flores.*

*Doctor en Economía de la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos de Norteamérica. Obras. "Los Braceros Mexicanos en Wisconsin". "A Comparative Analysis of the Agrarian Problems of Perú and México". "La Reforma Agraria en Bolivia" "Reforma Agraria y Desarrollo Económico". Catedrático de Economía Agrícola de la Universidad Nacional Autónoma de México y de Problemas Económicos de México en el Instituto Tecnológico*

Cuando se estudia la forma de iniciar el desarrollo económico en las regiones o países subdesarrollados, uno de los primeros temas que se someten a consideración es la reforma agraria. Las razones para proceder así son claras. En un país ya desarrollado una reforma social puede lograrse recurriendo a nuevos métodos impositivos, al racionamiento, al control de los precios, a la nacionalización de determinadas industrias, al subsidio de ciertas actividades, o a medidas similares que no representan, de hecho, sino una redistribución del ingreso determinado por un ideal de justicia social. En el caso de los países subdesarrollados, la agricultura es con frecuencia la fuente de riqueza principal, en caso de no ser la única, y la propiedad de la tierra sirve de base para la distribución del ingreso. De ahí la necesidad de alterar la tenencia de la tierra cuando se quiere llevar a cabo un programa de reorganización económica. No obstante, la reforma agraria sólo es el primer paso en un proceso efectivo de desarrollo económico, y la solución de un problema agrario, aun suponiendo que se logre inicialmente una tenencia de la tierra ideal, depende en último análisis, de factores ajenos a la economía agrícola.

Este resultado se debe a dos tipos de causas: la primera surge de la dinámica de la agricultura, la segunda del papel dependiente que la agricultura ocupa en la producción industrial moderna.

El surgimiento de un problema de desarrollo económico o reforma en una región o país subdesarrollado es síntoma a la vez de la utilización deficiente en extremo de los recursos disponibles y de una distribución muy desigual del ingreso. En estas circunstancias, la presión de la población tiende a disminuir el consumo de las mayorías al

nivel de subsistencia a la vez que la gran desigualdad en la riqueza evita la inversión y, en consecuencia, la introducción de mejoras en la técnica productiva. Por lo tanto un programa de expansión económica tiene que iniciarse por el establecimiento de un sistema diferente de utilización de los recursos y de distribución del ingreso, siendo necesario crear actividades de tipo no agrícola para absorber el crecimiento de la población y producir los bienes de capital y consumo indispensables. Sólo creando nuevas fuentes de ocupación será posible aumentar la eficiencia en la agricultura y producir los alimentos y materias primas para el consumo de la población no agrícola y para la industria, a la vez que se eleva el nivel de vida y el poder adquisitivo del agricultor.

*A medida que aumenta la productividad, crece la necesidad de utilizar capital y equipo en la agricultura (transportes, maquinaria agrícola, productos químicos, etc.) y los factores que limitan el proceso de expansión dejan de ser la escasez de tierras y la ausencia de incentivos causada por obstáculos de tipo institucional, para convertirse en la escasez de capital y en la falta de espíritu de empresa y de conocimientos técnicos.*

La experiencia de México, primero en la reforma agraria y más tarde en una política general de desarrollo económico, ilustra el caso. En las últimas décadas, México ha experimentado un cambio verdaderamente extraordinario en su estructura social, política y económica; y quien estudia hoy a México, ya sea sociólogo, economista, artista o experto en ciencia política, encuentra un cúmulo tan avasallador de hechos, tendencias e instituciones nuevas en un proceso de cambio tan rápido, que casi hace imposible el análisis. El catalizador que puso en marcha este proceso de desarrollo fue la reforma agraria.

Tradicionalmente un país de notoria inestabilidad política y de marcadas desigualdades sociales y económicas, México actualmente dedica sus energías a la consolidación y al progreso de su economía, al bienestar de su pueblo y a la creación de una cultura que revela fuertes características propias.

Hasta hace pocos años la preocupación principal de economistas y planeadores, lo mismo en la investigación que en la práctica, giraba alrededor de la aplicación de las leyes agrarias y los reajustes en la tenencia de la tierra mediante la división de las haciendas, apertura de nuevas tierras y colonización de nuevas regiones. Esta etapa culminó durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas, 1935-1940. Simultáneamente un nuevo enfoque a la solución de los problemas económicos de México comenzó a manifestarse, y la política agraria

fue seguida por la expropiación del petróleo, la nacionalización de los ferrocarriles y por legislación para el desarrollo de la industria eléctrica. Esto indicaba el advenimiento de una nueva política económica cuyo propósito consiste en lograr el desarrollo de la economía del país en una forma más integrada.

Las consecuencias económicas de la redistribución de la tierra requieren cuando menos un breve análisis. El logro principal de la reforma agraria fue la destrucción del latifundio y la eliminación de los obstáculos que se oponían al desarrollo económico. Aunque este es un resultado importante, esencialmente es de tipo negativo. Y dejaba pendiente el problema de crear una nueva economía agrícola que substituyera con ventaja al latifundio. La redistribución de la tierra, por lo tanto tuvo que ser seguida de inmediato por la participación del Estado en calidad de agente director de la producción con responsabilidades en la planeación, el financiamiento y la administración.

La meta inicial de la reforma agraria se reducía a la dotación de una parcela a cada mexicano adulto. Además de eso no había otra cosa. Un análisis retrospectivo indica que esta política adolecía de errores graves a causa de los supuestos estáticos en que descansaba: ni el crecimiento de la población, ni cambios en la utilización de la tierra, ni mejoras técnicas o la posibilidad de campos nuevos de actividad económica fueron anticipados. Al bien conocido lema de "Tierra y Libertad" podría sumarse la admisión tácita "hoy campesinos, siempre campesinos". Pero la acción de las fuerzas que desencadenó la reforma agraria pronto alteró la economía en grado tal, que fue necesario ampliar el radio de acción de la política económica.

Con fines analíticos estas fuerzas dinámicas se agrupan en dos categorías: la primera se refiere al crecimiento de la población, la segunda, a los efectos de las inversiones del Estado y de las innovaciones.

Antes de la revolución agraria el crecimiento de la población era frenado por una alta mortalidad, por un nivel excesivamente bajo de ingreso real, y en general, por condiciones adversas para la mayoría. Simultáneamente, la diferencia extrema en la distribución del ingreso actuaba como obstáculo en contra de la inversión. Uno de los efectos inmediatos de la redistribución de la tierra fue desviar la producción agrícola, (aun considerando la posibilidad de que su volumen total haya disminuido) de sus canales habituales de distribución hacia el autoconsumo. Esto, aunado a ciertos factores de tipo psicológico, entre los que destaca la sensación nueva de libertad y seguridad, tuvo como efecto inmediato un aumento considerable de la población. Para neu-

tralizar la presión creciente de la población sobre los recursos tradicionalmente disponibles, el gobierno, todavía pensando en función de una economía agraria, recurrió a medidas cuyo propósito fundamental era aumentar las áreas de cultivo.

La apertura de nuevas tierras, principalmente por medio de nuevas vías de comunicación e irrigación, trajo consigo un aumento todavía mayor en crecimiento de población puesto que la política de obras públicas fue un programa a un alto nivel técnico acompañado de medidas como el abastecimiento de agua potable, servicios médicos, uso generalizado del DDT, saneamiento, etc. A su vez, el efecto de los gastos del gobierno en obras públicas aumentó la ocupación y estimuló la actividad económica general.

Cuando se inició la reforma agraria hubo una fuga de capitales en busca de seguridad hacia las ciudades y el extranjero. Inicialmente parte de este capital fue invertido con fines especulativos en la compra de terrenos y bienes raíces urbanos, más pronto fue traído por la prosperidad de la industria de la construcción y de ahí se extendió gradualmente a otras ramas industriales. Por lo tanto, unos años después de que la reforma agraria ahuyentó al capital de la agricultura, estos capitales participaron en el establecimiento de industrias nuevas en el país. La expansión de las ciudades y la política de comunicaciones e irrigación estimuló la industria, a la vez que el aumento de la demanda mundial de productos agrícolas y de minerales estratégicos dio un ímpetu adicional a la producción.

Durante los últimos 20 años, México ha presenciado desplazamientos importantes de su población tanto geográfica como ocupacionalmente. El crecimiento urbano ha sido espectacular, y la región agrícola tradicional situada en la zona centro ha perdido, en importancia relativa ante el desarrollo de la agricultura en el norte del país, donde la irrigación ha hecho posible obtener altos rendimientos por hectárea y donde la productividad ha aumentado considerablemente. Estimaciones respecto al por ciento de la población económicamente activa ocupada en agricultura indican que mientras en 1940 el 65% de la población se dedicaba a la agricultura, en 1950 este por ciento se había reducido a aproximadamente 55%. Según datos de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) el producto agrícola aumentó 112% durante los últimos diez años. El aumento anual medio de la producción agrícola fue alrededor de 8% mientras el aumento medio anual de la población fue de 2.9%.

Estos datos indican que la agricultura mexicana ha entrado a una etapa de desarrollo que, en el último análisis, representa el éxito de

la política seguida por el Estado durante los últimos 40 años. El latifundio ha desaparecido, el hambre de tierras ha sido saciada, y se ha iniciado el establecimiento de condiciones favorables para la producción y distribución eficiente de la producción agrícola. Simultáneamente, el desarrollo de la industria y los servicios ha abierto fuentes alternativas de ocupación que, en cierto grado, absorben la población desplazada de la agricultura, a la vez que producen los bienes de capital y consumo indispensables.

Hace cuarenta años la reforma agraria era un problema vital para el 95% de la población y representaba la única salida de la miseria y la desigualdad social. Entonces cualquier programa de reforma tenía que formularse en relación con la propiedad de la tierra. Hoy, la política agrícola continúa siendo un instrumento importante para el progreso económico, pero ha perdido su papel de factor único. La propiedad de la tierra debe aún considerarse como un problema de importancia, pero el bienestar general de la población y su libertad política no necesitan continuar ligados a este ideal, y tal vez puedan formularse más atinadamente si se expresan en función de salarios reales, nivel de ingreso y ocupación.

Esto no indica que la economía agrícola haya dejado de presentar problemas, por el contrario, a medida que la agricultura entra en esta nueva etapa, su complejidad aumenta considerablemente y su dependencia respecto a influencias exteriores se acentúa. Además de los aspectos acostumbrados de tenencia de la tierra, crédito, y educación, han surgido problemas nuevos y apremiantes de distribución, mercados, precios y ocupación, lo mismo que problemas administrativos y técnicos que requieren estudio y soluciones que no pueden improvisarse.

México hizo su reforma agraria siguiendo un proceso muy costoso de ensayo y error: muchos rodeos fueron necesarios por falta de experiencia previa, y quizá los resultados logrados sean bien pobres en relación con el esfuerzo aplicado. No obstante, hay un aspecto positivo de la Revolución Agraria Mexicana que no debe olvidarse. A medida que otros países indo-americanos entren en el camino del desarrollo económico tendrían que enfrentarse con problemas similares a los que encontró México. En ese momento la experiencia mexicana les servirá para que sigan el curso certero y salven muchos errores que nosotros no pudimos evitar.