



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



El problema del arrendamiento rural

Deane, Roberto N.

1959

Cita APA: Deane, R. (1959). El problema del arrendamiento rural.
Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

EL PROBLEMA DEL ARRENDAMIENTO RURAL

Trabajo presentado para optar al título de Doctor en Ciencias
Económicas por Roberto N. Deane

Instituto de Política Económica
Bajo el patrocinio de
Dr. Victor Pinto

Nº. Reg. de Alumnos:
25315

1501/0711

El Problema del Arrendamiento Rural

Capítulo nº 1 - Generalidades.

Capítulo nº 2 - Análisis de la política estatal en materia de renta del suelo seguida por los diversos países del mundo.

Capítulo nº 3 - Política económica del arrendamiento rural (bajo enfoques micro y macroeconómicos).

Capítulo nº 4 - Política social del arrendamiento rural.

Capítulo nº 5 - Presión demográfica y la renta del suelo.

Capítulo nº 6 - Posición que debe ocupar el Estado frente al problema del arrendamiento.

a) Consideraciones generales.

b) Normas legislativas.

c) Política sucesoria.

d) Política crediticia.

e) Política Tributaria.

Capítulo nº 7 - Reforma agraria.

a) Tipos de reforma y sus características.

b) Elaboración de la reforma.

c) Efectos económicos de la reforma agraria.

Capítulo nº 8 - Consideraciones Finales y Conclusiones.

GENERALIDADES.

Ya en el año 1776, Adam Smith en su famoso libro "La Riqueza de las Naciones" explicó ciertas ideas sobre la tenencia de la tierra, algunas de las cuales tienen una importancia muy actual en todos los tiempos. Este autor trató en dicha obra las reglamentaciones mercantilistas que hasta esa fecha habían desalentado la agricultura, y señaló que las leyes y costumbres de su país favorables a la tenencia de la tierra habían contribuido más a su riqueza que todas las medidas y reglamentaciones tan alabadas, referentes a las actividades comerciales. Debemos subrayar que Adam Smith consideraba que una buena estructuración de la tenencia de la tierra constituye una condición sumamente valiosa y aún indispensable para aumentar la riqueza de una Nación y para desarrollar a un país.

Toda la tradición de las economías no-marxistas de Occidente desde Adam Smith y John Locke hasta el momento actual apoya la tesis de que el desarrollo económico en una sociedad libre exige una extensión de las operaciones de mercado en la economía. No obstante, no se han comprendido claramente las relaciones sutiles entre los mercados, la libertad y la propiedad. El concepto original de la "libertad natural" poco a poco se fué transformando en una concepción absoluta de la libertad a medida que la naturaleza y el significado de la propiedad, y las relaciones entre la libertad y la propiedad fueron olvidadas por los economistas. Se encauzó nuevamente, en el siglo XX, el análisis económico hacia una comprensión fundamental del significado de la propiedad con relación a la libertad, la estructura del mercado y el poderío económico.

Nuestro breve comentario sobre un tema tan enorme solo puede pretender la ubicación de ciertos problemas relacionados con las condiciones y relaciones de la tenencia de la tierra dentro de una acertada perspectiva histórica, analítica y estructural. Los problemas no pueden ser analizados cabalmente aquí

pero resulta evidente que es en este nivel que se pueden poner en tela de juicio a los postulados neo-marxistas en sus interpretaciones de la explotación y su insistencia sobre las soluciones revolucionarias.

Constituye una característica de los viejos países agrarios que el control de las oportunidades ha gravitado hacia un grupo de personas relativamente reducido. Cualquiera de ellas puede tener un valor estratégico, pero forman un conjunto interrelacionado y por este motivo la reforma agraria que pone tan solo la tierra en manos de quien la trabaja, no soluciona nada si no se proveen acceso a los mercados y un crédito adecuado. Es el control de los distintos aspectos de la oportunidad de ganarse la vida de la tierra que caracteriza el "feudalismo" que se observa en el Asia actual.

Esta interdependencia de los controles explica porqué las reformas agrarias comunistas en Europa Oriental y Corea del Norte, donde la tierra ha sido repartida a propietarios individuales sin llegar aún a la colectivización, hayan sido victorias tan huecas para los campesinos. Las "cooperativas" controlan estrictamente todos los mercados, tanto de los elementos de trabajo como de los productos. En Rusia, las estaciones de tractores se han convertido en un instrumento adicional de control mediante el racionamiento de los servicios mecanizados a las granjas colectivas.

Las revoluciones agrarias de Occidente en la época de la revolución francesa fueron rebeliones contra los controles centralizados del agro. La filosofía de la libertad natural de Adam Smith tuvo un efecto muy profundo sobre las revoluciones de la clase media europea del siglo XVIII. La transformación de Europa Occidental en naciones de agricultores propietarios y arrendatarios libres fué, naturalmente, un proceso largo. El reconocimiento de las similitudes fundamentales entre las zonas subdesarrolladas actuales y el Occidente de siglos anteriores, nos podrá dar unos indicios de cómo la experiencia occidental puede suminis-

trar una lección valiosa para otras regiones, especialmente en lo referente a la influencia perturbadora y vitalizadora del surgimiento de una ciudadanía a medida que los campesinos que anteriormente carecían de voz y voto, poco a poco se van tomando el poder de la Soberanía.

El mundo libre está buscando ideas y métodos para desarrollar democráticamente economías productivas para pueblos que actualmente padecen de pobreza, inseguridad, mala salud e inercia. Nuestro sentido de libertad y nuestro aprecio de la dignidad del hombre, requiere que el proceso de evolución cuente con la participación voluntaria de la población. Desde que la gente común del mundo en su mayoría trabaja la tierra, un programa de desarrollo que cuente con la participación de esa gente tendrá que ser tal, que ellos lo puedan comprender, y que solucione sus más íntimos anhelos. Nada menos que un arraigo significativo a la tierra satisfecerá a la mayoría de esa gente. Mientras que buscamos cimientos sólidos sobre los cuales podremos edificar programas perdurables y justos de desarrollo económico y social, estamos obligados a comprender la inquietud actual y futura, sobre la tenencia de la tierra, y deberíamos tratar de respetar las aspiraciones de los labradores y usar sus nacientes esperanzas y energías para el desarrollo económico y social de los pueblos.

Lo que se necesita a la postre es una comprensión suficiente de las posibles relaciones de ajustes a la política de arrendamiento al progreso real, sea ello económico, político o social y para que dicha política pueda formar parte integral de políticas constructivas nacionales o internacionales.

Relaciones de tenencia de la tierra son relaciones sociales en cuyo centro se halla la relación del hombre con el hombre en su utilización de la tierra. Esta relación tan estratégica es mas que un mero contrato comercial entre arrendadores y arrendatarios. Por medio del dominio de la tierra las relaciones de propiedad no solo definen el estado de derecho del dueño me-

diante la definición de sus obligaciones, que a su vez se refieren al uso de la tierra y que todos deben respetar, sino que también definen los límites, dentro de los cuales la voluntad del dueño es suprema con respecto al uso y tenencia de la tierra. Dentro de este problema de propiedad caen los acuerdos voluntarios y legalmente coercibles entre arrendadores y arrendatarios. Pero más allá de estas sanciones legales, las costumbres tradicionales pueden tener una fuerza aún más compulsiva: los principios religiosos quizás definen explícitamente costumbres de tenencia y de herencia.

Es por ello evidente que los arreglos de tenencia pueden en realidad definir el estado social y económico del individuo en una economía rural, del cual el feudalismo es el ejemplo clásico de la historia de Occidente. Además las condiciones por las cuales la tierra está en manos del individuo, definen por sí solas las relaciones de uso entre la tierra y el precio como unidad económica; las condiciones de la tenencia definen el precio o rendimiento requerido a cambio del uso de la tierra, cuyas estipulaciones a su vez influyen de modo enorme sobre los incentivos para un esfuerzo enérgico, la adopción de nuevas técnicas agrícolas y por último el cuidado de la tierra misma.

Reforma Agraria en este sentido se considera como el conjunto de programas para resolver problemas de tenencia. Se entiende que el desarrollo agrícola abarca las modificaciones en las condiciones de vida de la población rural y que a su vez influyen por su participación activa en la economía agraria, además del mejoramiento que causa en la producción agraria y las técnicas de utilización de la tierra. Los requisitos particulares de una reforma, dependen no solo de la comprensión de las dificultades reales de la situación en que la reforma se intenta efectuar, sino dependen además de lo que se puede hacer dentro del marco de las posibilidades reales de mejoramiento; estas varían enormemente de un país a otro.

Las relaciones de tenencia de la tierra tienen un historial particular en cada lugar, y trascendente en todas partes. Hay ciertas similitudes de práctica en el trato del hombre con el hombre en materia de tenencia que merecen notarse, pero las particularidades de cada país y región son distintas y deben ser tomadas en cuenta en cada caso. Sin embargo, las similitudes básicas de los problemas de tenencia aún en las zonas más diversas son mucho mayores de lo que se podría pensar "a priore". Esto evidentemente se debe tanto a las prácticas similares que se desarrollan en las economías naturales en que los hombres están arraigados a la tierra, como a la similitud de los caminos que conducen al desarrollo económico y social.

Las exigencias del comercio, las ventajas de especialización de mercado de intercambio, el desarrollo y coercibilidad de los contratos y la individualización de actividad económica bajo el estímulo del mercado, todos tienden a desarrollarse en el mismo sentido por medio de las nuevas prácticas y técnicas, relaciones de propiedad y de negocios que son más a la par con las necesidades de las actividades mercantiles modernas.

En consecuencia, parecería que los problemas de tenencia de cada país, y por ende la de varios sectores diversos de la economía de muchas naciones pueden ser comparadas y entendidas, en principio, en base al estado de evolución de la economía en relación a las circunstancias anteriores.

Una investigación a fondo es necesaria antes de que realmente podamos comprender en una economía cualquiera, el carácter esencial de los cambios de estructura que son correlativos al desarrollo, y entre los cuales los ajustes al régimen de tenencia son estratégicos. Las direcciones generales de estos movimientos históricos son más fáciles de discernir que la naturaleza de los cambios estructurales y dependen de muchos factores: La naturaleza de la antigua o primitiva or-

ganización social; la incidencia de ideas, leyes y mercados Occidentales; la dirección tomada por la política básica de orientación de mercados, de inversión y del control social; y las filosofías del comunismo, del estado, del bienestar, del comunismo, o de los varios matices que muestra el capitalismo.

Si se redujera todo esto a los términos más simples y si se usara una sola unidad para medir variaciones, quizás el mejor de todos para interpretar problemas de tenencia sería la transición que se efectúa al pasar de una economía rural a una economía de mercados en que una proporción variable de los empleados se dedican a la Agricultura. En la experiencia Occidental desde la Edad media, ésta es la transición del feudalismo hasta llegar a las variedades actuales de economías rurales orientadas por el mercado.

Sobre este patrón la dirección seguida por Occidente ha sido hacia una economía de "inversión de mercado" tanto en la agricultura como en todas las otras fases de la vida económica.

La dirección de este movimiento ha sido hacia la separación de las distintas clases de organización, sean ellas económicas, políticas, religiosas o sociales. Las formas de la tenencia de la tierra paulatinamente fueron evolucionándose a medida que los servicios personales para el uso de la tierra fueron siendo transformados en rentas monetarias, y los agricultores se iban convirtiendo en hombres libres; cuando las organizaciones políticas y religiosas se separaron, y la ciudadanía adquirió mayor seguridad, y cuando la propiedad y los contratos poco a poco evolucionaron desde las prerrogativas de los soberanos y las costumbres de sus pueblos.

Sobre esta unidad de medida ya sea social, económica o política de diferenciación; las economías cambian indefectiblemente, como factor secundario, dentro de una escala de densidad de población; la presión de la población sobre la tierra

agrícola es un factor de suma importancia en la definición de relaciones de tenencia.

Algunas breves caracterizaciones de situaciones de tenencia por las regiones geográficas más grandes quizás sirvan para poner en su adecuada perspectiva los puntos básicos antedichos.

Bibliografía Capítulo n) 1

- Ayarragaray Carlos - El régimen de la tierra y sus interrogantes. Ps. 183-186.
- Brewster John B. - The machine process in agriculture and industry. Ps. 69-81.
- Halcyon Harold - Agricultural policy of the United States. Ps. 179-29.
- Jensen Einer - Agriculture - its economic development Ps 221-257.
- Long Ewen J. - The agricultural ladder - its adequacy as a model for farmtenure research. Ps. 69-151.
- Sanchez Marquez P. - El problema social-agrario; historia, crítica, solución. Ps. 268-273.
- Schikele Rainer - Agricultural Policy. Ps. 326-353.
- Shultz Theodore - The economic organization of Agriculture. Ps. 3-15, 269-283.
- Shaw Lefevre - Agrarian Tenures. Ps. 1-35.
- Stuart Mill John - Principles of Political Economy. Ps. 67-7.
- Tarrago Emetrio - La cuestión Agraria. Ps. 17,67,73.

ANALISIS DE LA POLITICA ESTATAL EN MATERIA
DE RENTA DEL SUELO SEGUNDA POR LOS DIVERSOS
PAISES DEL MUNDO.

En el Medio Oriente las presiones de población son pesadísimas en relación a la tierra, especialmente en Egipto, el Líbano, Jordania e Israel. El factor delimitante es el AGUA en prácticamente toda esta zona, y el margen de expansión de la agricultura en dicha región está delimitado por la disponibilidad de este fluido. La mayoría de esta tierra ha surgido en tiempos relativamente recientes desde las entrañas del Imperio Ottoman; de todos los países del Medio Oriente quizás Irán demuestre más fehacientemente la carencia de presión de su población sobre la tierra. En casi toda esta zona hay serios problemas de crédito agrario. Ninguno de estos países posee una industria desarrollada, pese a que Israel está poco a poco consiguiendo llegar a esta meta y Turquía ha estado moviendo en esta dirección por más de una generación.

En términos generales de propiedad del suelo, los agricultores de Egipto, el Líbano y Turquía son predominantemente propietarios, aunque a lo menos en Egipto ha habido una distribución desigual de la propiedad del suelo.

En Siria quizás la mitad, y en Irán menos de una quinta parte de los agricultores son dueños de su tierra.

En términos de planeamiento o política estatal seguida en el desarrollo de la tierra en esta región, hay un énfasis sobre riego y desarrollo de la tierra no cultivada. En Irán rige un programa de desarrollo de las tierras de la corona, y en Egipto un programa gubernamental para la redistribución de los grandes predios.

Moviéndonos al este, el Subcontinente de la India (ahora las repúblicas de Pakistán y de la India) es todavía del punto de vista de tenencia y desarrollo, una constelación de pequeñas economías, y sus problemas varían enormemente de una región a la otra. La población de gran parte de la India y Pakistán Oriental es sumamente densa; el desarrollo de nuevas tierras por medio del riego está siendo hecha actualmente en forma exten-

siva especialmente en las partes septentrionales del subcontinente. Pero, la regla general es una población densa, y la orientación de la agricultura hacia el mercado se limita principalmente a cosechas para la exportación: azúcar, algodón, té y yute. Las consecuencias de la colonización occidental son varias, e influyen en el desarrollo de las formas tradicionales de tenencia en los países afectados.

En términos del desenvolvimiento histórico, la estabilidad de la cultura de la India es de gran importancia. En parte, a lo menos, una explicación de esta cultura puede ser hallada en el hecho de que la orientación hacia los mercados va cada vez en aumento en esta economía, y ha sido facilitado por el alto nivel de especialización funcional económica construida por el sistema tradicional de castas. Pero en general la presión de la población es muy grande y es un peso enorme contra el mejoramiento agrícola y contra las reformas eficaces de la tenencia de la tierra.

En particular hay un número de desprovistos de tierra, casi-desprovistos de tierra y labradores que deben depender de la agricultura para poder vivir. Alrededor de treinta por ciento de la población rural en la India pertenece a este grupo, un porcentaje quizás sin paralelo en cualquier otro país del mundo. La aldea es el centro de la vida rural (como lo es en otras partes del viejo mundo, pero en la India de una manera excepcional), todo plan o planeamiento de desarrollo rural proviene de estos pueblillos e incluye una esperanza por parte de mucha gente a fomentar el creciente desarrollo de las cooperativas rurales.

Escasez de préstamos y crédito agrario han sido reconocidos como serios problemas durante por lo menos tres cuartos de siglo, pese a lo cual todavía persisten.

El sudeste de Asia desde Birmania hasta las Filipinas es principalmente una economía arrocerá, en que la presión de la población de carácter muy crítico está limitado a Java, y algunas partes de las Filipinas. Economías de grandes plantaciones explotadas por intereses extranjeros son bastante frecuentes, par-

ticularmente en la Malasia, Indochina y anteriormente en la Indonesia. Las gentes rústicas son relativamente pobres, aún cuando hay ausencia de presión de población sobre la tierra; esto se debe en parte a la limitada tecnología de la producción. El porcentaje de propietarios varía enormemente sobre esta región. El crédito agrario es muy limitado y son muy necesitados los caminos desde las fincas hasta los mercados, para el desarrollo y aprovechamiento de la agricultura. Tomando como un todo esta región tiene muchas riquezas potenciales, pero ha sufrido grandes reveses debido principalmente a la desorganización producida por la influencia de nuevos mercados desde que se abrió el Canal de Suez, por la inestabilidad política, por carecer de una clase media nativa y por la presión de población en algunas regiones de este periferio.

El Japón muestra un caso singular de desarrollo en el lejano Oriente. Este desarrollo es hartamente conocido y no necesita mayor explicación. En términos de ajustamientos de la tenencia de la tierra se ha elaborado una reforma agraria bastante amplia y hay dos o tres puntos que pueden tener importancia especial. El Japón como la China es un viejo país que está densamente poblado. La sociedad rural quedó siendo fuertemente feudal, con impuestos onerosos, que incidieron sobre la agricultura y con una falta de igualdad social en los pueblillos rurales. La distribución posterior de la tierra convirtió la gran mayoría de los arrendatarios en propietarios de pequeñas fincas (el tamaño medio siendo una hectárea), además se abolió el ausentismo del propietario. Los planes de reforma de la tenencia del Japón duraron tiempo en realizarse y solo se concretaron al aparecer y activarse un movimiento agitado por parte de los agricultores, el cual duró durante un término de varias décadas.

Circunstancias excepcionales, ocupación militar e inflación, permitieron tanto la transferencia de tierra a los arrendatarios como el pago de los mismos en un período relativamente

corto de tiempo. Consejos locales llevaron mucha de la responsabilidad de la administración, y esta experiencia parece haber dado enseñanzas de valor para otros países. Reforma agraria en el Japón tomó cuerpo tarde en el proceso histórico de desarrollo; los ajustes provocados por la redistribución de la propiedad fueron facilitados por la oferta de mano de obra rural y el excelente sistema de transportes. No había virtualmente ninguna clase trabajadora rural sin tierras en el agro japonés al finalizar la redistribución agraria.

En el continente de la China la política de reforma agraria se está efectuando bajo el yugo de los comunistas. Si la reforma sigue en la misma forma que en otros países comunistas, se trataría de solo una primera etapa en el camino hacia colectivización del agro.

En Formosa los puntos principales de reforma agraria proceden de una política dirigida hacia la reducción de los alquileres y a la distribución de tierras públicas. Más recientemente, tierras privadas con parcelas individuales de aproximadamente cinco hectáreas de tierra bajo agua sembrada con arroz y diez hectáreas de tierra seca están siendo compradas por el Gobierno y luego vendidas a crédito a sus arrendatarios.

La tenencia de la tierra en el Africa presenta un conjunto de problemas, desde tierras explotadas por las comunas hasta los tipos más comerciales de especialización de mercado. Grandes cambios están ocurriendo actualmente, a medida que las gentes nativas y sus sistemas primitivos de tenencia comunales están siendo desplazados hacia una economía de mercados.

Las tenencias de índole comunal usados por los nativos son parte de un sistema de utilización extensivo de la tierra con cultivos nomádicos y métodos pastoriles que son más apropiados a una población escasa.

Pero poco a poco las tenencias originales se están convirtiendo en parcelas individuales de tipo rural o al tipo

de explotación externa operado con vistas a conseguir cosechas de "pago inmediato". La propiedad extranjera o no-nativa es bastante común, especialmente en tierras pertenecientes a la corona; pero actualmente existen leyes y reglamentaciones administrativas destinadas a la prohibición de la compra de tierras por alguien que no sea nativo.

En América Latina la forma característica de la tenencia es un conjunto de grandes parcelas de tierra correspondientes en su mayor parte a tierras de propiedad privada conviviendo con numerosas porciones minúsculas, muchas de las cuales tienen una tenencia insegura e inestable.

Esta modalidad es el resultado del traslado en siglos anteriores de un sistema feudal de tenencia desde la península ibérica, que fué sobreimpuesta sobre una población indígena. Donde los dichos indígenas tuvieron una sociedad vigorosa y sobrevivieron, las tenencias indígenas constituyen un problema. Algunos de los países, especialmente la Argentina, se van aproximando a una forma de tenencia por una unidad agraria de tamaño familiar. Méjico ha experimentado una violenta revolución agraria, la cual ha reemplazado a las haciendas por una tenencia comunal; sin embargo en este país también va en aumento el tipo de tenencia individual de tamaño regular. La política de tierras que se da con mayor frecuencia en estos países es la colonización y el desarrollo de tierras fiscales. Constituye una característica de estos países el fermento y la inestabilidad política, lo que da como resultado un ritmo relativamente lento de desarrollo económico, (excepción hecha de los cultivos especializados como el café, la caña de azúcar y en estos últimos tiempos el algodón). Una producción inadecuada y desequilibrada de comestibles provoca deficiencias nutritivas. Aún persiste la lucha de los campesinos para librarse de una organización feudal y gozar de una mayor seguridad y jugar un papel más importante en la sociedad. La agricultura queda aislada de la zona de influencia del mercado en parte por el efecto sofocante de antiguas modalidades de tenencia de la tierra y en parte por la falta

de transportes, puesto que en la mayoría de los países la topografía es sumamente accidentada.

En Europa se observan todas las etapas desde el feudalismo hasta una forma muy moderna de tenencia explotada por medio de inversores. Las revoluciones agrarias del siglo XVI hasta el siglo XIX pusieron fin a las antiguas modalidades feudales de Inglaterra y Europa Occidental. En Inglaterra los campesinos se vieron envueltos en la industria debido a la revolución económica que modificó el sistema agrario e introdujo la industrialización. En Europa Occidental perduró el campesinado, aunque convirtiéndose en productor especializado para los mercados urbanos. En los países escandinavos se desarrolló un tipo de cultivación familiar muy similar en su organización a la del nuevo mundo. En Europa Oriental, como en Rusia, la liquidación del sistema feudal se produjo tan solo en los últimos tiempos, y la preocupación de los campesinos por sus tierras ha sido explotada por las revoluciones comunistas.

En Estados Unidos y Canadá la tenencia de la tierra se ha desarrollado dentro de la industrialización de una economía destrabada en un continente prácticamente deshabitado, razón por la cual la mano de obra se ha visto favorecida por constituir el factor más escaso. Las consecuencias son notorias; una enorme masa de pioneros nativos e inmigrantes extranjeros ávidos de tierras se convirtieron en propietarios. La esclavitud, fundamento de la economía en los estados del sur, basada en el algodón y el tabaco fué desplazada por la aparcería y el arrendamiento, (aunque siempre hubo un gran número de agricultores independientes en todas las tierras algodonerías del sur). Paulatinamente la aparcería se va disolviendo en la economía de mercado del siglo XX. Aún persisten grandes cantidades de pequeñas granjas y condiciones de pobreza especialmente en los estados del SE. Las grandes lluvias del clima continental provocan una erosión y pérdida de tierras que serían eliminadas por un sistema de te-

nencia más adecuado.

Los cambios provocados por las nuevas técnicas y la mecanización exigen una modificación de las formas antiguas de arrendamiento. El capital y el crédito constituyen problemas persistentes, que toman un cariz cada vez más grave, aunque las mejoras efectuadas desde 1920 en la tramitación y las condiciones del crédito agrario, especialmente los préstamos amortizados a largo plazo, han provocado una revolución desapercibida tendiente a aun mayor seguridad en la agricultura. Aunque cunde la comercialización en la agricultura, una gran cantidad de granjas productivas se mantiene en la misma familia de cultivadores durante generaciones. La granja familiar persiste en la mayor parte de Estados Unidos debido primordialmente a las ventajas económicas fundamentales que representa la operación familiar y la acertada dirección financiera de las familias eficientes. La legislación agraria y los programas públicos de créditos han favorecido a la granja del tipo familiar, aunque el principio orientador de la tenencia de la tierra en Estados Unidos consiste esencialmente en la libertad de invertir en el agro.

En esta revista resumida y superficial hemos querido esbozar las características significantes de las distintas regiones del mundo en que se consideran críticas a los problemas de la tenencia de la tierra. Las diferencias entre un país y otro son grandes y evidentes; sin embargo todos los países se ven envueltos en una intrincada red del desarrollo y de la producción para mercados que provoca modificaciones tan grandes en las estructuras económicas. Debemos abocarnos ahora a la tarea de deducir las interpretaciones que pueden ubicar estos problemas aparentemente tan dispares dentro del marco de unos pocos problemas fundamentales.

Bibliografía Capítulo nº 2

- Adler Salomón - La reforma agraria en China. Economía China. Ps. 335-338.
- Ely Richard T. - Land Economies. Ps. 25-183, 387-434.
- Howard James O. - Communist formula for Land Reform. Ps. 47-52.
- Jousse Pierre - Les tendances des reformes agraires, dans l'Europe centrale, l'Europe orientale et l'Europe meridionale. Ps. 20-52.
- Ladejinsky Wolf L. - Japan's Land Reform. Ps. 187-189.
- Naciones Unidas. Dpto. de Asuntos Económicos. - Reforma agraria. Defectos de la estructura que impiden el desarrollo económico. Ps. 1-111.
- United Nations. - Measures for the economic development of under developed countries. Ps 8-91.
- United Nations. - Landownership in Africa and the Far East. Ps. 131-172.
- U.S. Department of Agriculture. (compiled by Donald Gooch) - World Land Reform. A selective bibliography. Ps. 1-19.
- Von Philippovich Engen - La politique agraire. Ps 1-33.
- Wauters Arthur - La reforma agraria en Europa. Ps 53-107
- Whetten Nathan L. - Mexican Land Reform. Ps. 196-198.

0

POLITICA ECONOMICA DEL ARRENDAMIENTO RURAL
BAJO ENFOQUES MICRO Y MACRO ECONOMICOS.

Con respecto a la producción agrícola, la tenencia de la tierra es un juego completo de relaciones entre los hombres que incorpora sus diversos derechos en la utilización de la tierra. Quisiéramos considerar la tenencia de la tierra desde el punto de vista de la producción agraria y sugerir los criterios por los cuales los méritos de sus diversas instituciones pueden ser juzgadas más inteligentemente. Es importante sin embargo darse cuenta desde un principio que la forma en que se posee la tierra y en que se distribuyen los derechos para su utilización, están íntimamente ligados con muchos aspectos de la vida en todas las culturas. Cuando más bajo sea el peldaño en que se encuentra una Sociedad determinada en la escala de desarrollo económico, tanto mayor es la importancia relativa de la tierra como recurso primordial. En los países llamados sub-desarrollados o periféricos las relaciones de la tenencia de la tierra están tejidas en las vidas de la mayoría de la población por millares de hilos. Así en las zonas donde los problemas de la tenencia parecen ser más urgentes, quizás se encuentre la mayor dificultad y complicación en su planteo y solución.

Ya que los sistemas de la tenencia forman el marco institucional en el cual se utiliza la tierra, la tenencia es uno de los factores básicos que determina la eficiencia de la producción agrícola. Más allá del papel que juega en la producción, la tenencia afecta el contenido social de la vida de la población rural y asimismo está vinculada estrechamente con las instituciones políticas en todos los países. Estos tres aspectos de la tenencia, el económico, el social y el político, se encuentran por supuesto íntimamente inter-relacionados. Empero constituyen los puntos de vista acostumbrados desde los cuales se puede discutir la eficacia de cualquier modalidad de la tenencia.

El estudiante de la economía moderna se interesa primordialmente con qué grado de eficacia funciona el sistema de la tenencia existente con respecto a los criterios del bienestar social. En una aproximación semejante hay lugar para todo un

juego de desiderata que va desde la producción eficiente de comestibles y fibras a los valores tales como la distribución de los ingresos personales o la conservación de los recursos naturales de la Nación. Lamentablemente no existen los elementos para calcular el monto total de la satisfacción obtenida bajo los diversos sistemas de tenencia. Aunque fuera posible expresar algunos de estos valores cuantitativamente las complejidades involucradas en traducir el análisis teórico en trabajos empíricos son abrumadoras. Por este motivo no parece fructífero discutir la tenencia de la tierra simultáneamente desde todos los puntos de vista. Una gran parte de la confusión reinante en este aspecto proviene de nuestra tendencia a formular interrogantes que abarcan todo sin profundizar en nada, los cuales no podemos contestar. Por ejemplo, Tal o cual sistema de tenencia, es "mejor" para la Sociedad? Son deseables las granjas familiares? Debe preservarse la tenencia comunal? Es un "fracaso" la agricultura colectiva? Parecería mucho más sensato, aunque de ningún modo fácil, comenzar por considerar las instituciones de la tenencia de la tierra desde los puntos de vista específicos, como por ejemplo en qué grado impiden o facilitan el proceso de la producción agrícola o en qué forma contribuyen a determinadas necesidades sociales. Especializando el análisis se facilita en gran medida nuestra tarea de síntesis. Por intermedio de semejante procedimiento podemos esperar no solamente dar con las guías orientadoras para formular las políticas correspondientes con respecto a determinadas finalidades, sino que también podremos señalar los conflictos entre las diversas finalidades y en esta forma presentar las distintas alternativas que confrontan la Sociedad en la formulación de las políticas correspondientes.

Quizás convenga señalar aquí que la evaluación de las instituciones sociales, como cualquier otra cosa, es un proceso comparativo. Los sistemas de la tenencia de la tierra no son buenos o malos, eficientes o ineficientes, en sí mismos. Solo

pueden ser juzgados en una forma adecuada al ser comparados con los posibles sistemas alternativos que ya existen o que son modelos sintéticos y que cumplen en mayor o menor medida con determinados criterios. El aspecto primordial que debemos tomar en cuenta aquí es la eficiencia productiva a largo plazo. Se procurará contestar interrogantes como los siguientes: ¿Cuál de dos sistemas de tenencia existentes contribuye más a la producción agraria a largo plazo? ¿Es probable que una modificación que se propone alguna institución de la tenencia aumentará la producción agrícola? Resulta claro inmediatamente que aún las respuestas parciales que se den a tales interrogantes prestan una enorme ayuda en la formulación de la política a adoptar. Aún cuando predominan los criterios sociales y políticos en los intentos destinados a modificar los sistemas existentes, la Sociedad siempre se interesa en lo que ha de ocurrir con respecto a la producción. Por otra parte se podría proponer la hipótesis que una alta producción por persona y su corolario de un mayor ingreso material, no solamente constituyen directa o indirectamente la mayor parte del bienestar total en todas las partes del mundo, sino que en las zonas más sub-desarrolladas una eficiencia mayor en la producción agrícola es una condición previa para una gran parte de lo que se desea con respecto a las finalidades humanas no materiales.

Cuando relacionamos la tenencia con la producción, la acostumbrada dificultad en distinguir entre los fines y los medios queda resuelta en gran parte (o mejor dicho suspendida). Nuestra finalidad consiste en juzgar cualquier institución de la tenencia de la tierra con respecto a la forma en que contribuye a la eficiencia con la cual los factores de la producción (tierra, mano de obra - incluso el empresario y el capital) se transforman en productos agrícolas necesitados por la comunidad. En esta forma la granja familiar de agricultores-propietarios desde este punto de vista, no es un fin en si mismo

ciente. De un modo similar el arrendamiento o más especialmente la aparcería no es necesariamente "malo" en sí mismo, sino que puede ser deficiente al ser sometido al criterio de la producción económica eficiente (dejando de lado los desiderata sociales).

Existen varias formas posibles de medir la eficiencia agrícola. Desde el punto de vista de la agricultura tomada en conjunto, la producción agrícola por persona a largo plazo es muy recomendable como la mejor forma individual de medición. Una alta producción por persona se asocia invariablemente con los altos ingresos por persona, y en esta forma constituye un criterio del desarrollo económico general. Resulta importante reconocer, sin embargo, que la eficiencia de una granja individual depende del costo de los factores, entre los cuales la mano de obra es solo uno.

En una economía en que se espera que los precios reflejen los deseos de los consumidores, y orienten la canalización productiva de los recursos, los agricultores pueden aumentar sus beneficios al máximo de un modo consecuente con los deseos de la Sociedad, mediante 1) el empleo de técnicas de producción y una combinación de agentes productivos de manera que reduzca sus costos al mínimo y 2) una extensión de la escala total de operaciones, de modo que corresponda a sus costos y beneficios.

Si el sistema de tenencia impide estos procesos de alguna manera, podemos aseverar que desde el punto de vista de la producción es imperfecto. La forma en que la tenencia afecta tales postulados de eficiencia depende en gran parte de las condiciones locales. En todas las culturas y en todas las regiones, las instituciones de la tenencia y la agricultura, se encuentran vinculadas en diversas maneras. Sin embargo quizás será posible traducir los principios económicos en criterios más prácticos que en general podrían aplicarse en todas partes del mundo. Se ha intentado varias veces hacer listas de criterios aunque pocas de ellas son más que una selección al azar

de fines y medios económicos y sociales. Invariablemente incluyen la "seguridad" en la tenencia, la conservación y la retribución "justa" para la mano de obra. Intentaremos resumir la mayoría de los criterios principales bajo tres encabezamientos. De acuerdo a nuestro objetivo la lista se compondría de factores que influyen sobre la producción eficiente y contendría requisitos sociales únicamente en la medida que se relacionan directamente con la producción. Evidentemente resulta imposible establecer una regla fija para hacer semejante división. La movilidad de los trabajadores en la escala social está incluida porque el funcionamiento de una "escala rural" por la cual los individuos pueden ascender hasta jugar el papel de empresarios, se vincula directamente con el grado de dirección eficiente. Nuestros tres criterios principales serán los siguientes: 1) El tamaño y disposición económica de las granjas. 2) Los incentivos humanos y las oportunidades para mantener la producción económica y 3) Las condiciones favorables para la formación de capitales y las inversiones productivas.

En el grado en que el tamaño y las disposición de las granjas se debe a los sistemas imperantes de tenencias, un examen crítico de las características de la tenencia provee una comprensión valiosa de las causas de la ineficiencia rural en todas partes del mundo. Debe recordarse que el tamaño de la granja (tamaño económico y no de superficie) es muchas veces el resultado de factores distintos y no solamente de la tenencia. Esto es aplicable especialmente en las zonas donde una fuerte presión de la población ha dado como resultado la proliferación de granjas muy pequeñas. De un modo general, dentro de una región agraria determinada, cualquier sistema de tenencia funciona a través de una modalidad característica con respecto al tamaño de las granjas. Las modificaciones en las relaciones de la tenencia es muy posible que modifiquen este equilibrio y contrariamente el tamaño de las granjas no puede ser modificado para acercarse más al punto óptimo sin recurrir a las modificaciones en la tenencia. Esta estrecha interrelación...

estudiada cuidadosamente toda vez que se intente avaluar un determinado problema de la tenencia. El interrogante llave es el siguiente: ¿Cual de las disposiciones de la tenencia que pudiera elegirse conduce en mayor grado al establecimiento de las unidades agrarias de tamaño óptimo? No necesitamos ocuparnos aquí de las técnicas para determinar el tamaño óptimo. Son muy conocidos los ejemplos de los tamaños demasiados grandes o demasiado pequeños.

En el Valle Central de Chile tanto los latifundio como los minifundios existen uno al lado del otro. Desde el punto de vista de la eficiencia agrícola, las haciendas muy grandes derrochan la tierra, mientras que los minifundios derrochan la mano de obra. La producción en ambos casos es mas baja que en las unidades de tamaño mediano.

Estos dos tipos de tenencia están íntimamente ligados con ciertas características históricas de la tenencia.

No resulta fácil muchas veces señalar deficiencias económicas tan evidentes en la escala de producción agrícola. Muchas de las plantaciones tropicales demuestran una alta eficiencia económica al ser medidas de diversas maneras. En casi todas partes los argumentos contra el sistema de plantaciones están motivados por consideraciones sociales. Un criterio semejante, aunque algo más fácilmente perceptible, consiste en la disposición de las granjas. La fragmentación y la dispersión de las tierras pertenecientes a una unidad productiva constituye muchas veces un impedimento para la eficiencia agraria. En muchas partes semejantes obstáculos para la producción constituyen un argumento de peso contra el sistema de tenencia existente.

Los ejemplos de la fragmentación provocada por la tenencia son comunes en todas partes del mundo. En Europa las modalidades de la herencia de acuerdo a las cuales los herederos exigen la subdivisión física de la herencia, en porciones de igual valor, provocan la forma muy conocida de cultivo en

de los códigos legales igualitarios) se encuentran excesivamente subdivididos 10 millones de hectáreas.

Cualquiera que sea el sistema de tenencia, debe proveer a todos los empresarios y dueños de los recursos naturales, de incentivos para emplear sus recursos ampliamente. No existe ningún sistema de tenencia que asegure automáticamente tales incentivos. El papel de la tenencia con respecto a los incentivos adecuados para la producción se hace crucial en la mayoría de las situaciones en que la propiedad y la utilización de las granjas se encuentran en distintas manos. ¿Quién se aprovecha de una situación en que el propietario se niega a reparar un techo lleno de goteras porque el que se moja es el arrendatario, y el arrendatario tampoco lo quiere arreglar porque espera trasladarse a otra granja para la cosecha siguiente? Tales problemas son comunes en todos los países. Deben existir incentivos para los agricultores en todos los niveles, desde los propietarios hasta los jornaleros. Es de suma importancia descubrir cuantos y que clase de tales incentivos productivos funcionan a través del proceso de la tenencia.

Mucho de lo que se necesita para un juego adecuado de incentivos agrarios se describe como "seguridad en la tenencia". Cierta grado de seguridad en las disposiciones de la tenencia tiene un efecto incuestionablemente benéfico sobre la producción agraria a largo plazo, como por ejemplo el mantenimiento de los equipos, conservación de la tierra y una adecuada explotación pecuaria. La seguridad de la tenencia contribuye asimismo a una explotación adecuada de acuerdo a las mejores posibilidades de la zona.

Otro juego de condiciones dentro del campo de las relaciones humanas que tienen una gran influencia sobre la producción, puede ser descripto como "oportunidades vocacionales". Es muy sensato ayudar a aquellos que tienen la mayor capacidad y voluntad para ocupar los puestos más responsables en la agricultura. Las calidades empresarias y la artesanía de la mejor calidad debe-

rían ser fomentadas por el proceso de la tenencia. Para una mayor seguridad en la tenencia y el tipo adecuado de incentivos para la producción, se necesita cierta medida de estabilidad en el sistema de la tenencia. Para las oportunidades vocacionales quisiéramos que el mismo sistema esté dotado asimismo de cualidades dinámicas.

Los incentivos y las oportunidades conducentes a una explotación agraria responsable, inteligente y productiva, parecen ser deficientes con mayor frecuencia cuando la propiedad y la explotación se encuentran en distintas manos. La mayor parte de lo que se ha escrito sobre la tenencia trata de las relaciones entre el propietario y el arrendatario. Es asimismo en este aspecto que prevalece quizás el mayor grado de confusión y de conceptos erróneos. Se encuentran mezclados las consideraciones sociales y económicas y no se aplica ningún criterio científico para evaluarlos. La regla más sencilla de la economía de la producción exige que los beneficios que rinden los factores productivos deben ser proporcionales a sus respectivos contribuciones en el proceso.

El papel de las instituciones de la tenencia de acuerdo a éste postulado de la eficiencia se encuentran principalmente en las relaciones contractuales existentes entre los participantes en el proceso agrario: el propietario, el mayordomo, el arrendatario, el aparcerero, el heredero, etc. Cada uno de ellos debería contribuir al proceso de producción en el máximo de sus posibilidades, gozar proporcionalmente de las recompensas y compartir proporcionalmente en los riesgos.

Estrechamente vinculada con tales incentivos y oportunidades se encuentra la cuestión ^{de} con qué grado de eficacia el sistema de tenencia alienta a los agricultores a mantenerse al día con los adelantos tecnológicos y ajustar sus operaciones a las dinámicas condiciones económicas. Cuanto más desarrollado sea el país tanto mayor es la importancia de semejante flexibilidad. Una de las cosas más difíciles de cambiar es la escala de opera-

ciones. En los países en que existen muy pocas oportunidades de emplearse fuera de la agricultura y en los que es muy grande la presión de la población, los agricultores se ven obligados a seguir trabajando en una escala relativamente reducida. En una economía industrial en expansión, sin embargo, donde se produce un movimiento continuo de la mano de obra desde la agricultura hacia ella, se produce cierta discrepancia entre la escala existente de la explotación agrícola y el tamaño más económico de las unidades. Bajo tales consideraciones el sistema de la tenencia no debe impedir una rápida modificación que tiende a aumentar las operaciones agrícolas.

El tercer juego principal de factores que vincula la estructura de la tenencia con la producción involucra la inversión de capitales en la agricultura. De acuerdo al alcance general de este estudio no nos preocuparemos por la inversión en la agricultura con respecto a otros ramos de la economía. Lo que nos preocupa es la forma en que las instituciones de la tenencia afectan el empleo más productivo de los capitales disponibles en la agricultura. Los criterios principales en este sentido son las condiciones que permiten a los agricultores invertir capitales suficientes como para complementar su trabajo y sus tierras del modo más productivo.

Si el sistema de la tenencia es tal que una gran proporción de los ingresos de los agricultores se ven desviados hacia los gastos improductivos es posible que una modificación en la tenencia provoque una mejor distribución de capitales. Es esta una acusación que se formula con frecuencia contra ciertas economías agrícolas del tipo feudal. La redistribución de los ingresos en este sentido no contribuye necesariamente a aumentar la eficiencia productiva de la agricultura, aunque en muchos casos es posible que lo haga. Todo depende que proporción de los nuevos ingresos serán utilizados productivamente por los nuevos beneficiarios, y que proporción de ellos se gastaría en la adquisición de bienes de consumo o para los lujos. De cualquier modo las condiciones de

la tenencia que influyen sobre la formación de capitales en los diversos sectores de la agricultura son importantísimos para determinar la eficiencia agrícola.

Además de los criterios que exigen que los capitales en forma de ingresos sean distribuidos en la agricultura en una forma productiva, existen también otros requisitos destinados a facilitar la absorción eficiente de capitales no agrarios. Las instituciones involucradas en el mecanismo del crédito agrario no forman parte estrictamente de la estructura de la tenencia en sí misma. Sin embargo la tenencia y el crédito se encuentran ligados tan estrechamente entre sí que una situación dada en una de ellas, determina claramente la forma en que puede funcionar y desarrollarse la otra. Para una mayor instrucción sobre este punto basta recordar que la forma acostumbrada de heredar la tierra en muchas regiones, (especialmente en Europa,) destinada a impedir la fragmentación, consiste en que el propietario único se endeude con todos los demás herederos. En esta forma el nuevo propietario posiblemente comience su explotación agrícola con una deuda que jamás podrá pagar.

Hay muchas formas en que las disposiciones de la tenencia presentan evidentes obstáculos contra la operación de un sistema de créditos productivo. Las escrituras sin confirmación o que sencillamente no existen, los contratos entre el propietario y el arrendatario que ofrecen muy poca seguridad, el ausentismo de los propietarios, una colonización al azar y otras características de los sistemas existentes constituyen ejemplos de lo expresado. Los arrendamientos a corto plazo por ejemplo que no prevén la participación en los beneficios de las mejoras, limitan los efectos benéficos de una fuente exterior de créditos bien concebida. Por otra parte, sin embargo, la falta de un buen sistema de créditos o determinados defectos en el mismo, frecuentemente impiden las modificaciones que serían de desear en la tenencia, y perpetúan los males de la tenencia ineficiente.

El sistema impositivo ocupa una situación con respecto a la tenencia de la tierra muy similar a la del crédito. Aunque

no forma parte directamente de los sistemas de tenencia, las políticas impositivas se encuentran fuertemente afectadas por los mismos y contrariamente muchos de los desquicios de la tenencia no pueden ser subsanados sin que previamente se modifique la política impositiva. Un ejemplo de una situación en que los impuestos y la tenencia son sumamente interdependientes se encuentra en el impuesto a la tierra frecuentemente irrisorio, en las zonas en que la tierra se posee con finalidades no productivas como una inversión o por motivos de prestigio.

Actualmente la tenencia de la tierra constituye un foco de malestar social. Va creciendo la presión para modificar las instituciones imperantes. Es muy generalizado en muchas partes la creencia de que el sistema de la tenencia constituye un obstáculo contra el mejoramiento social. Existe un creciente interés, asimismo, en el desarrollo económico. Se estima que los sistemas de la tenencia constituyen los principales obstáculos contra semejante desarrollo. En este tipo de ambiente donde se desea tanto la reforma, son indispensables los consejos científicos. Todas las medidas de reforma agraria se han llevado a cabo alegando el mejoramiento económico y social de la población rural. Bajo el peso de la presión política la mayoría de ellos han dedestimado o fueron obligados a desestimar los principios más elementales de la economía productiva. Los países sub-desarrollados del mundo se dividen actualmente en dos tipos: aquellos que han llevado a cabo apresuradamente las reformas agrarias de tipo político, y aquellos que han hecho poco o nada en el sentido de reformar su estructura agraria. Si estas últimas desean evitar los errores cometidos por los primeros deben comenzar a considerar seriamente su propia situación con respecto a la tenencia de la tierra a la luz de los criterios que se proponen aquí. En esta forma se podrán clarificar los siguientes puntos: ~~1) ¿En qué forma se podrán clarificar los siguientes puntos?~~ 1) ¿En qué forma los sistemas de tenencia actuales se vinculan con la dinámica de la producción agrícola? 2) Qué modificaciones prácticas son necesarias en determinados sistemas de la

tenencia para propender a un aumento en la eficiencia de la producción agrícola? 3) Qué otras modificaciones son necesarias para suplementar la reforma de la tenencia?

Cuando sabemos lo que debemos buscar al analizar el papel de la tenencia en la producción y cuando sabemos que interrogantes debemos formular, surge el problema siguiente: Qué métodos deben aplicarse? La selección de la metodología es importante no solamente en las investigaciones académicas sino que también en una inteligente formulación de las políticas a adoptar. La prueba del valor de cualquier decisión consiste en la validez que le otorga la experiencia. Las abstracciones y los modelos teóricos son capaces de sugerir hipótesis pero la prueba suprema es la experiencia. Se sabe demasiado poco acerca de los aspectos cuantitativos de la tenencia de la tierra. Se confeccionan estadísticas con el fin de alumbrar una clasificación apenas superficial y muchas veces artificial de la situación de la tenencia. El hecho de que tantas hectáreas de tierra pertenecen a tantos individuos nos dice muy poco acerca de lo que realmente deseamos saber. Los elementos de juicio en apoyo de las ideas en el campo de la tenencia pueden ser obtenidos en tres formas: 1) Un análisis de las consecuencias de las modificaciones históricas. 2) Una comparación de las distintas instituciones existentes que funcionan en un ambiente social-económico similar. 3) La introducción de modificaciones parcialmente controladas por intermedio de proyectos experimentales.

El análisis de la modificación histórica resulta posible únicamente cuando se dispone de una cantidad suficiente de datos sobre los acontecimientos pasados, lo que muy pocas veces resulta posible. La introducción de modificaciones en la tenencia bajo condiciones controladas y en escala limitada constituye un instrumento importantísimo para el análisis. Tales proyectos experimentales pueden ser establecidos en las zonas recientemente saneadas o colonizadas, los planes de desarrollo del valle de un río determinado, o en relación con otros planes de desarrollo más extensos. La principal desventaja de todo esto reside en que los

resultados se acumulan muy lentamente.

El método práctico principal de tratar la tenencia de la tierra aún consiste en el examen crítico de la estructura existente de la tenencia, y el descubrimiento de los factores de funcionamiento estratégicos que contribuyen a la relación de objetivos pre-determinados. El objetivo que nos preocupa aquí es la eficiencia de la producción agraria. No se puede llegar a ninguna decisión inteligente con respecto a una modificación en las instituciones existentes, a menos que se acumulen los datos pertinentes por intermedio de una investigación de la operación práctica de las granjas y por intermedio de otros métodos sobre la interconexión entre los resultados prácticos del sistema de tenencia y los factores que influyen sobre la eficiencia agraria.

La eficiencia productiva constituye en realidad solamente una de varios criterios aplicables en el análisis económico. Con el fin de obtener un cuadro más completo de los resultados de una institución dada, se tendrá que considerar además la eficiencia de la distribución y el consumo. ¿Qué decir de los criterios sociales y políticos de la tenencia de la tierra? Evidentemente no es necesario desarrollar y refinar tales criterios paralelamente a los que hemos sugerido para la economía. Cualquier análisis de complejos problemas sociales faltaría a la realidad si no se tomaran en cuenta todos los aspectos. Los factores causales responsables de determinada característica de la tenencia solo pueden ser descubiertos recurriendo a la historia, el derecho, la psicología, la sociología, la antropología y la geografía, además de la economía.

En lo expresado arriba hemos analizado la tenencia únicamente desde un solo punto de vista generalizado. Así como nuestros criterios principales que fueron dibujados a grandes rasgos señalan la necesidad de un mayor refinamiento y adaptación a las determinadas situaciones que existen en la realidad, asimismo la especialización empleada para demostrar las posibilidades analíticas no debería disminuir la necesidad de una aproximación desde todos los puntos de vista.

Resumiendo: Hemos arribado a las siguientes conclusiones:

- 1) Es deseable evaluar los méritos de los sistemas de tenencia desde el punto de vista de la producción agrícola.
- 2) Se ofrecen tres criterios principales generalizados de la tenencia para lograr una producción eficiente:
 - a) Tamaño y disposición económica de las granjas.
 - b) Incentivos y oportunidades humanas para mantener la producción económica.
 - c) Condiciones favorables para la formulación de capitales y las inversiones productivas.
- 3) Dichos criterios deben ser refinados para analizar determinadas situaciones en la tenencia, pero sin embargo forman un marco muy útil para la formulación de las cuestiones estratégicas.
- 4) No existe ningún sustituto que reemplace los datos acumulados expresamente para aplicar, probar y modificar dichos criterios.
- 5) Los criterios de la producción en el estudio de la tenencia deben ser suplementados por otras aproximaciones micro-económicas y macro-económicas.

Bibliografía Capítulo n) 3

- Banks E. Marvin - The Economics of land tenure in Georgia. Ps. 94-116.
- Cowley Troy I. - Agriculture in an industrial economy. Ps. 30-47.
- Ely Richard T. - Elements of land economics. Ps. 1-234.
- Ely Richard T. - Land Economics. Ps. 483-512.
- Halcrow Harold - Agricultural policy of the United States. Ps. 167-181.
- Kerzman Norberto - La unidad económica en la Agricultura de arrendamientos: evolución de su concepto. Ps. 204-207.
- Shultz Theodore W. - Land reform, community preference and production possibilities. Ps. 34-78
- Schultz Theodore W. - The economic organization of agriculture. Ps. 321-335.
- Shultz Theodore W. - Agriculture in an instable economy. Ps. 128-133.
- Schikele Rainer - Effect of tenure systems on Agricultural efficiency. Ps. 185-207.
- Stuart Mill John - Principles of Political Economy. Ps 48-55.
- Taylor Henry L. - Agricultural economics. Ps. 10-366.
- Timmons John - Mejora del arrendamiento rustico F.A. O. Roma 1957. Ps. 1-27.

POLITICA SOCIAL DEL ARRENDAMIENTO RURAL

No resulta posible profundizar aquí en los sutiles problemas teóricos involucrados en la divergencia entre la ventaja neta individual y social, pero no hay duda que tal divergencia existe. El problema no es únicamente el problema de la tenencia sino que en gran medida es un problema de extender y aplicar los conocimientos técnicos, lo que en muchos casos debe necesariamente constituir un esfuerzo comunal en gran escala y generalmente involucra alguna modificación o interferencia con los derechos de la propiedad privada. Resulta claro sin embargo que los factores institucionales imponen impedimentos a la utilización eficaz de la tierra. El problema de la tenencia tiene significancia en la medida que las modificaciones de la tenencia facilitan la eliminación de tales impedimentos.

Las dificultades actuales surgen de una falta de voluntad o incapacidad para aceptar en un grado suficiente el punto de vista funcional de la propiedad con referencia a la tierra. Es cierto por supuesto que el cumplimiento de ciertas obligaciones sociales a cambio de la propiedad y el control de la misma y la reglamentación de los derechos de la propiedad, en lo que se estima constituye un interés social, son aceptadas con respecto a otras formas de la propiedad que no sean la tierra. Es cierto también que bajo ciertos aspectos como por ejemplo con respecto a la distribución defectuosa de los recursos y su depreciación transitoria la utilización de la tierra no presenta características especiales. Tenemos el derecho sin embargo de dar una importancia especial a la destrucción de los recursos naturales de la tierra. Cuando amenaza semejante deterioración la Sociedad está confrontada con algo más importante que el balance actuarial de las ganancias y pérdidas pecuniarias, aún a largo plazo, porque, como ha ocurrido en el pasado, graves sufrimientos humanos pueden ser ocasionados a grandes sectores y aún es posible que queden socavados los cimientos de la seguridad política, y económica, los cuales no se prestan a cálculos precisos.

Aunque sería posible intentar diversas formas de aproximación, es innegable la importancia fundamental de los

derechos de la propiedad privada en la tierra. Tradicionalmente en el pasado el propietario ha tenido la libertad de explotar la tierra en la forma que le plazca, sujeto únicamente a la restricción de que no debe perjudicar a sus vecinos, por ejemplo dejando de controlar la maleza, y las plagas. Se ve impedido por una falta de conocimientos, por la pequeña escala de sus operaciones, las exigencias de lo que aparentemente constituyen sus propios intereses, la falta de medios y otros impedimentos que se discuten más adelante, de conformarse a las exigencias de una política de tierras socialmente adecuada.

No hay duda que se podría hacer mucho por intermedio de diversas formas de acción pública o por intermedio de incentivos y penalidades, pero estos no dejarían de afectar los derechos de la propiedad en la tierra y podrán involucrar una disminución considerable de los mismos.

Se debería por lo menos plantear la cuestión de si el problema de la utilización de la tierra no justifica una aproximación directa por intermedio de las modificaciones en la tenencia.

Un sistema de tenencia de la tierra debería proveer la oportunidad y los incentivos para una buena explotación y la introducción de mejoras. Si el agricultor logra una explotación y la introducción de mejoras, debería ser él quien se aprovechará de los beneficios consiguientes y el valor de las mejoras debería beneficiarle también a él.

El propietario residente se ve impedido muchas veces por falta de capital o por una tenencia demasiado pequeña de agotar métodos técnicamente mas eficientes y es posible que se vea obligado a adoptar una forma de explotación que agota la tierra debido a las exigencias de las obligaciones contraídas por él. Mientras retenga su propiedad, el valor de las mejoras redundará naturalmente en su propio beneficio pero es posible que pierda el valor de su inversión, incluso las mejoras, si bajan los precios. Las condiciones del arrendamiento conducen con una fre-

cuencia aún mayor a la explotación desenfrenada y de ningún modo aseguran siempre que el agricultor reciba los beneficios de las mejoras.

Un sistema satisfactorio de la tenencia debería conducir al establecimiento de granjas del tamaño mas eficiente.

Esto deja de lado la cuestión de la prueba que se debe aplicar, pero cualquiera que ella sea, es indudable que no queda satisfecha en zonas muy extensas. Normalmente existe una gran divergencia en los tamaños de las granjas y no se observa ninguna tendencia a establecer una granja representativa de tamaño óptimo. Esto es inevitable cuando queda establecido como principio básico la libertad de comprar y vender tierras. No conduce a la utilización mas eficaz de los recursos y se asocia con condiciones miserables para un gran número de personas.

Debería posibilitarse que una persona con los conocimientos y la capacidad necesarios se dedique a la agricultura, tenga o no tenga el capital necesario.

Pocas veces las facilidades de crédito son tan generosas como para no exigir una garantía para la inversión que se necesita. Cuando el sistema de crédito es generoso, por ejemplo suplementando los préstamos en primera hipoteca por el vendedor u otras formas de primera o segunda hipoteca es posible que los costos sean mas altos y el agricultor corre el riesgo de ser desposeído si fracasan las cosechas o si bajan los precios, aunque el en interim haya reunido una parte de la inversión. La capacidad de hacer la inversión de sus propios recursos no necesariamente constituye una prueba de la capacidad de un individuo para una buena explotación de la tierra.

Siempre que la explotación sea competente debería existir cierta seguridad en la tenencia.

La experiencia enseña que las fluctuaciones en los precios ajenas al control del agricultor frecuentemente destruyen su inversión y en consecuencia corre el riesgo de ser desposeído. Mientras que con respecto a la seguridad el agricultor se encuentra

en una situación muy similar a la de una pequeña empresa, existe la probabilidad de una pérdida de eficiencia mucho mayor resultante del cambio de propietarios y una mayor dificultad para conocer la granja y la técnica de la explotación. Desde este punto de vista el agricultor se encuentra en una situación inferior a la de la sociedad comercial puesto que en esta última el cambio de propietarios no necesariamente implica un cambio en la plana directiva.

El sistema de tenencia de la tierra debería evitar en lo posible los beneficios no ganados, evitando en esta forma la especulación en las tierras con su corolario de valores excesivos de la tierra y abusos de la hipotecación.

Es un hecho muy conocido que en muchos países jóvenes, tierras han sido explotadas teniendo en cuenta el mercado de propiedades, lo que no conduce a la norma sana de una buena explotación. No se sostiene que los perjuicios económicos y sociales se apliquen únicamente a los beneficios no ganados con respecto a la tierra, sino que los perjuicios tienden a ser mayores porque las transferencias de las propiedades destinadas a dar efecto a tales beneficios dan como resultado el traspaso de la dirección. En otras clases de empresas comerciales el traspaso de la propiedad de acciones, frecuentemente permite una continuidad en la dirección.

Un sistema de tenencia de la tierra debería asegurar salarios y demás condiciones de trabajo comparables con los de otras ocupaciones.

Mientras que resulta difícil establecer una comparación exacta de las ventajas de la ocupación asalariada en la agricultura con aquella de otras ocupaciones, la desventaja que se observa en la agricultura es suficientemente amplia en muchos países y aún en la mayoría de ellos, como para no dejar lugar a dudas. Fundamentalmente constituye un indicio de la situación desventajosa de los trabajadores rurales con respecto a sus empleadores y de su inmovilidad y además en muchas partes del mundo de la super-

población rural. No es probable que esto sea remediado a menos que se toman medidas positivas tendientes a promover la redistribución de la mano de obra, y a fortalecer la situación de los trabajadores rurales. Por otra parte esto se relaciona estrechamente con el problema de la tenencia.

Las condiciones que provocan el bajo nivel de los ingresos netos del trabajador rural, se encuentran entre los variables que determinan los ingresos netos provenientes de la agricultura; y en esta forma afectan el excedente que se destina al arrendamiento o que puede ser capitalizado como valor de la tierra. Los valores de la tierra tienden a ser mayores y el margen de su cultivación se extiende en mayor grado de lo que ocurriría si no imperaran tales condiciones; y si como consecuencia de ello los salarios y las condiciones de trabajo de los obreros rurales se conformaran mas estrechamente con las de las ocupaciones urbanas. Además, dada la menor capacidad de la mano de obra rural para participar en un aumento de los ingresos netos, y por ende poder ejercer menor presión por aumento de salarios o un mejoramiento en las condiciones de trabajo, existe una mayor tendencia a aumentar el valor de las tierras y a extender el margen en un período en que los precios estén en auge o en la faz ascendente del ciclo comercial. Un aumento en las deudas hipotecarias y los gastos fijos se asocia frecuentemente con tales condiciones. Se encuentra afectado un número suficiente de agricultores por tales circunstancias como para ejercer una influencia importante en los niveles de trabajo y salarios.

Aún cuando la disparidad ocasiona un movimiento hacia otras ocupaciones el problema de la mano de obra se agrava para el agricultor; las costumbres convencionales y la rigidez de la estructura de costos tienden a promover resistencias que retardan los ajustes necesarios. Las quejas de dichos agricultores en el sentido de que la mano de obra es menos eficiente, más descuidada, de menos confianza, y más difícil de obtener, de lo que solía ser, son quejas que parecen tener cierta justificación y

datan de muchos años atrás, pero no obstante persiste la situación relativamente desfavorable del trabajador rural.

Un sistema de tenencia de la tierra debería conducir a una estabilidad ingresos netos.

Es indudable que los ingresos brutos de los agricultores varían considerablemente durante el ciclo comercial y que es aún más pronunciada la variación registrada en los ingresos netos. Estas dos cosas se vinculan con un menor grado de variación en la producción de lo que ocurre en la industrial en conjunto. El remedio^{no} debe buscarse únicamente, ni aún principalmente, en la reforma de la tenencia, sino en la política del ciclo comercial. Sin embargo la considerable variación cíclica que se verifica en los ingresos netos de la agricultura se encuentra relacionada muy estrechamente con la rigidez de los costos de explotación agraria lo que en parte constituye un problema de la tenencia. Los intereses hipotecarios y los arrendamientos constituyen un elemento importante en los gastos fijos.

Desde el punto de vista de la estabilidad de los ingresos el arrendatario se encuentra muchas veces en mejor situación que el propietario residente aunque muchas veces enfrenta otras desventajas muy graves que incluyen una mayor seguridad en la tenencia dando lugar los frecuentes trasposos del arrendamiento a una explotación desenfrenada, y recursos insuficientes de capitales. Si se podría ingeniar en una forma de tenencia que fomente una mayor estabilidad de los ingresos netos al tiempo que presenta otras ventajas, esto constituiría un argumento importante a su favor.

Debería ser diseñado para evitar en lo posible el desperdicio de los recursos naturales provocados por una utilización desacertada de la tierra, la despoblación, la erosión, etc.

La utilización desacertada de la tierra puede significar sencillamente que los factores de la producción en este sentido combinados de modo de lograr el máximo de beneficio posible aunque se mantenga la fertilidad natural del suelo. Puede significar que los recursos naturales están siendo agotados y necesi-

tan ser suplementados o puede dar como resultado la destrucción permanente de los elementos de la fertilidad del suelo. La despoblación puede resultar de modificaciones en las tendencias fundamentales del mercado que son difíciles de preveer en el momento de la colonización, pero con la misma probabilidad pueden deberse a los errores individuales de juicios basados en condiciones transitorias del mercado o con respecto a la calidad de la tierra o capitales insuficientes o las tenencias demasiado pequeñas o el agotamiento de la tierra.

En el pasado semejantes condiciones, especialmente la erosión ha resultado de conocimientos o equipos técnicos defectuosos pero resulta igualmente claro que en zonas muy extensas se han asociado también con una explotación privada desenfrenada de la tierra, y el fracaso de las comunidades en la aplicación de las medidas preventivas o curativas necesarias en una escala mayor de lo que resultaba posible para el agricultor individual.

Bibliografía Capítulo nº 4

- | | | |
|--------------------|---|--|
| Abensour Emanuel |) | - Los Arrendamientos Rústicos. Principios |
| Moral Lopez Pedro |) | de Legislación. Estudio de derecho com- |
| |) | parado. F.A.O. Roma. Ps. 56-63. |
| Carey H.C. | | - Principles of social science. Ps 142-210 |
| Ely Richard T. | | - Elements of Land Economics. Ps 235-314 |
| Hajckow Harold | | - Agricultural policy of the United Sta-
tes Ps. 181-207. |
| Heller A. | | - Política agraria; económica y social.
Ps. 156-174. |
| Loomis Charles P. | | - The nature of our social system.
Ps. 156-174. |
| Rohwer Robert | | - Family factors in tenure. Experience
Hamilton County Iowa 1946. Ps 821-872. |
| Sanchez Marquez P. | | - El problema social agrario; Historia,
critica, solución. Ps. 25-69. |
| Sanderson Dwight | | - Rural sociology and rural social orga-
nization. Ps. 3-195; 587-644 |
| Sewell William H. | | - Needed research in rural sociology
Ps. 115-130. |
| Taylor Henry L. | | - Agricultural economics. Ps. 367-405 |
| Zimmermann Carlos | | - The family Farm. Ps 211-221. |

PRESION DEMOGRAFICA Y LA RENTA DEL SUELO

La presión de la población y el arrendamiento.

La importancia que reviste la relación entre la población y el área de la tierra, varía naturalmente de acuerdo al grado de dependencia de la tierra como medio de ganarse la vida. La relación entre la población agrícola y la tierra constituye una medida directa del promedio de las posibilidades del agricultor, proporcionalmente a la productividad de la tierra.

En un área de tierra relativamente fija, y dentro de las limitaciones de las mejoras factibles y una tecnología mejorada, la cuantía de la población determina el promedio de las oportunidades. En este sentido, el ritmo de crecimiento de la población y la densidad de la población fijan uno de los límites de lo que se puede lograr mediante la reforma agraria.

Lo expresado no significa, sin embargo, que la presión de la población debe impedir un mejoramiento o expansión de las oportunidades en la tierra, aún cuando el resultado inmediato de las mejoras higiénicas y sanitarias sea un aumento de la población. El principio rector parece consistir en que el ritmo de crecimiento de la población queda frenado únicamente como consecuencia del desarrollo económico y social, y aún así es dudoso que lo sea. Dentro del limitado total de posibilidades disponibles en las culturas antiguas, la productividad de las familias agrarias individuales parece ser determinada por el número de hijos. En estas situaciones de una excesiva competencia, es posible que una familia más grande asegure que los ingresos familiares sean relativamente mayores aún cuando el peso total de la población vaya hundiendo a la sociedad en una miseria más profunda. Asimismo, es un hecho reconocido que un mejoramiento en la condición de la mujer, que se preocupa por el bienestar de sus hijos al tiempo que tiene conciencia de un mejor nivel de vida, trae aparejado una reducción en el número de hijos por familia. Existen numerosos ejemplos de la limitación del número de hijos por parte de agricultores, con el fin de ajustarse a las tierras a su disposición; en Francia y Rusia Zarista por ejemplo. No obstante, la regla general con respecto a las conexiones sutiles existentes

entre las condiciones de la tenencia de la tierra y las estadísticas de natalidad en los países agrarios densamente poblados, se encuentra en la observación que hizo John Stuart Mill hace un siglo con respecto al campesino irlandés: "apenas se concibe que pueda mejorar o empeorar su situación por su propia acción". Una mejoría en las condiciones de la tenencia de la tierra debería provocar un mayor grado de acción responsable y con ello una mayor posibilidad de que se reconozca que el número de hijos por familia afectará la calidad de sus oportunidades.

Evidentemente, la presión de la población da como resultado una puja en el precio de las tierras. Lo que ocurre generalmente es que el arrendamiento va gradualmente en aumento. Presionados por la necesidad, los campesinos en los países viejos y densamente poblados van ofreciendo cada vez más por el derecho a utilizar la tierra, hasta que el arrendamiento tradicional de alrededor del 50% de la cosecha llega al 75 u 80% en los casos extremos. El resultado de la presión de la población sobre las oportunidades agrarias inadecuadas, consiste en que el arrendamiento varíe en proporción directa con la calidad de la tierra, evidenciándose una tendencia "natural" por la cual la parte que le toca al arrendatario se aproxima al nivel de subsistencia. Correlativamente, el nivel de vida reducido se capitaliza con un mayor valor de la tierra.

Todo lo expresado es muy conocido; reviste sin embargo una importancia capital en la situación actual de la tenencia de la tierra en todas partes del mundo. Mucho se está intentando con el fin de mejorar la situación del arrendatario; en muchos países se han dictado leyes decretando aumentos en la parte que le toca al arrendatario. Sin embargo, resulta sumamente difícil hacer bajar los arrendamientos a sola fuerza de legislación cuando la situación del arrendatario frente al terrateniente es muy desventajosa. Requiere, no solamente una voluntad muy fuerte por parte de los funcionarios públicos encargados de dar efecto a las leyes, sino también algún proceso o conjunto de circunstancias especiales que neutralice la disparidad entre la situación del arrendatario y

el terrateniente. Tales problemas de llegar a una disposición equitativa de los arrendamientos surgen en casi todos los países que tengan alguna libertad de inversión, empero se presentan con mayor urgencia en los países densamente poblados en los cuales, precisamente, se están realizando los esfuerzos más enérgicos para mejorar la situación de los arrendatarios. Por ejemplo, se ha logrado en los últimos años una reducción del arrendamiento de la tierra en Formosa a un 47½% de la cosecha de arroz; medida que fracasó durante muchos años en el territorio continental de la China.

Bibliografía Capítulo nº 5

- Balfour Marshall C. - Public Health and Demography in the Far East. Ps 89-97.
- Caballero Fermin - Fomento de la población rural Ps. 1-45, 437-451.
- Ely Richard T. - Land Economics. Ps. 1-24.
- Halcrow Harold - Agricultural policy of the United States. Ps. 17-29
- Martinez de Hoz J.A.)
Pereda J.) - Sociedad Rural Argentina. Inmigración y Reforma Agraria. Ps.6-24
- Ringuelet E. Alberto - Poblaciones rurales su presente y su futuro. Ps. 108-110.
- Schultz Theodore. - The economic organization of agriculture. Ps. 269-283.
- United Nations. Statistics Office. - Demographic year-book 1957.Ps. 1-37

POSICION QUE DEBE OCUPAR EL ESTADO RESPECTO
AL PROBLEMA DEL ARRENDAMIENTO

a) Consideraciones Generales.

El Gobierno tiene a la vez un derecho y una obligación para enunciar una política comprensiva bien concebida con respecto a las tierras y la tenencia de las mismas (lo que debería hacerse en el nivel del Gobierno nacional y provincial). Ya que pueden existir discrepancias entre las políticas nacionales y provinciales esto plantea el problema de las funciones apropiadas de las distintas unidades del Gobierno.

La enunciación de tal política debería ser realista, reconociendo que debemos comenzar del punto donde actualmente nos encontramos. Debería limitarse en general a los objetivos y principios sobre los cuales existe un grado preponderante de acuerdo, en las opiniones, por lo menos entre las personas enteradas. Los objetivos y principios sobre los cuales existe un equilibrio entre las opiniones y en pro y en contra debería colocarse en una categoría aparte, y presentarse para estimular su estudio y discusión ulterior. Las políticas fundamentales que se consideran aquí deberán ser logradas democráticamente, en el mejor sentido de la palabra, ya que pretenden cristalizar los deseos de la Nación con respecto a la propiedad y dirección de uno de sus recursos mas fundamentales. Semejante formulación constructiva puede servir tanto como medio de fomentar la consideración de tales problemas por parte del público, como asimismo una constelación de normas orientadoras para la acción legislativa.

Las formulaciones de la política nacional y provincial deberán procurar indicar los juicios ponderados de los cuerpos legislativos y del público, en cuanto a las finalidades que se deben buscar por intermedio de la legislación y la actividad privada. Deberán clasificar la política a adoptar con respecto a cuestiones como las siguientes.

1.- ¿La Sociedad desea fomentar el tipo comercial de granja familiar como sostén de su economía agrícola y que sea lo suficientemente grande; implementada de tal modo que pueda lograr una utilización eficaz de los métodos y la tecnología moderna?

Ya que el tipo de granja familiar comercial se presenta en una gran variedad de formas y tamaños, este concepto no implica necesariamente por supuesto la standardización de las unidades agrarias.

- 2.- Si tal es el caso, ¿quiere la Sociedad eliminar a la agricultura en gran escala o quiere sencillamente establecer las condiciones bajo las cuales la competencia entre las granjas en gran escala y las familiares de tipo comercial no favorecerá a ninguna de ellas y en el futuro permitir la sobrevivencia de aquellas unidades que sean suficientemente eficientes para hacer frente a la competencia ya sean grandes o chicas?
- 3.- Si la política nacional contempla la supervivencia de las unidades de gran escala en algunos tipos de agricultura, la relación competitiva entre ellas y las granjas familiares ha de ser modificada principalmente por medidas diseñadas para crear condiciones mas satisfactorias en las granjas en gran escala, como ser: un mejoramiento de la vivienda y un aumento en los ingresos de los trabajadores, estabilidad en el empleo, seguridad social, etc., o debería incluir una ayuda estatal posterior destinada a eliminar las desventajas competitivas tales como la falta de capital, de conocimientos técnicos o facilidades para la comercialización?
- 4.- En el mejoramiento de las condiciones de la tenencia en las granjas familiares, en qué medida se ha de subrayar un esfuerzo mas intenso para formentar la residencia del propietario, en comparación con las medidas diseñadas para mejorar las disposiciones de la tenencia en las granjas explotadas por arrendatarios con el fin de favorecer a aquellas que no pueden comprar o no quieren comprar la tierra que trabajan?
- 5.- En qué medida la política debería contemplar: a) Los esfuerzos positivos tendientes a eliminar o modificar las unidades agrarias que son demasiado pequeñas para suministrar ingresos familiares adecuados, bajo cualquier plan factible de operaciones; en contraposición con b) la ayuda pública para alentar el

abandono voluntario o la reorganización de las unidades agrarias de este tipo?

- 6.- ¿La política nacional contempla impedir la colonización inapropiada en las tierras que son sub-marginales para el tipo específico de explotación que implica el tamaño de la granja, y desistir de destinar los fondos públicos a las mejoras en la vivienda y otra clase de ayuda que tendría a prolongar la ocupación de granjas que necesariamente son anti-económicas?
- 7.- ¿Contempla los esfuerzos positivos destinados a mantener un mejor conjunto de unidades agrarias una vez logrado el mismo, y a desalentar una subdivisión excesiva en unidades demasiado pequeñas para mantener a una familia agraria?
- 8.- ¿Serviría al interés público suministrando mecanismos mas adecuados para la transferencia de la población excedente desde las zonas rurales mediante mejores agencias de empleos, facilidades para la re-educación y programas educativos diseñados para reducir la presión de la población sobre la tierra? En otras palabras, qué ha de hacer con la población rural desplazada por los programas destinados a mejorar el conjunto de unidades agrarias en operación?
- 9.- ¿Qué medidas debería emprender el Gobierno para mejorar la condición y dignificar al asalariado rural cuya participación en el proceso de la producción es tan esencial como la del que explota o posee la tierra?
- 10.- En qué medida debería esperarse o permitirse que la agricultura constituya una vía de escape para los desocupados urbanos en las épocas de presión económica?
- 11.- El Gobierno tiene la misma posibilidad en el sentido de mejorar la vivienda, la salud, y las facilidades sociales en las zonas rurales que en las urbanas?
- 12.- ¿En que medida es deseable que el Gobierno experimente con disposiciones de la tenencia no empleadas anteriormente en la región?
- 13.- El interés público en evitar las consecuencias de la inflación del precio de las tierras justifica medidas mas positivas para

su control? Si se contemplan tales controles debería generalizarse en principio con miras a proveer formas por las cuales los ingresos agrícolas serán reflejados mas generalmente en un más alto nivel de vida rural que en un mayor precio y arrendamiento de la tierra?

- 14.- Cual es la responsabilidad del Gobierno en el control u orientación de los recursos de fertilizantes de la Nación como fase de su política de tenencia de la tierra y mejoramiento del suelo?
- 15.- En qué medida el público está justificado en limitar el establecimiento o en modificar las facultades de las sociedades que poseen tierras en perpetuidad o por largos períodos, en los casos en que semejantes controles por parte de la sociedad en cuestión tienden a dar como resultado una dirección que se opone al interés público?
- 16.- En qué medida el interés público justifica desalentar o impedir la iniciación de las compañías comerciales en la agricultura o su permanencia en la misma cuando la finalidad principal de la compañía en su adquisición de tierras parece residir en otro motivo que no sea la producción agrícola, por ejemplo para evitar el pago del impuesto a los réditos?
- 17.- En qué medida deben tomarse en cuenta las diferencias regionales en la consideración de los tipos de granjas que deben ser alentados o desalentados.

La cristalización de semejante política nacional amplia y clara sobre la tenencia de la tierra exigirá medidas bien concebidas para su formulación, para una amplia discusión de su contenido e implicaciones, para una consideración apropiada por parte del Congreso y otros cuerpos legislativos y por los numerosos grupos y agencias que estén vinculados o deberían estarlo con la misma. Si ha de ser realmente eficaz debe incrustarse profundamente en la conciencia nacional y ganar una amplia aceptación dentro como fuera del Gobierno.

Estimamos que los interrogantes anteriormente planteados quedan

contestados en gran parte mediante las siguientes consideraciones:

1.- Los créditos patrocinados por el Gobierno han sido aceptados desde hace mucho como medio de influir sobre la tenencia y el tamaño de las granjas de propiedad privada.

El programa crediticio necesita ser suplementado por medidas diseñadas para mejorar las condiciones de los arrendatarios. Muchos arrendatarios se embarcan en programas de adquisición como medio de lograr tanto la estabilidad en la tenencia como medio para abrir oportunidades para una explotación constructiva, porque tales ventajas no son disponibles para ellos bajo las formas existentes del arrendamiento. Un endeudamiento excesivo incurrido con el fin de lograr la seguridad de una tenencia puede eventualmente contribuir a la inseguridad debido al peligro de perder tanto la granja como la inversión del adquirente. Además, el endeudamiento muy pesado frecuentemente da como resultado un nivel de vida excesivamente bajo.

2.- La legislación social como ser: los horarios mínimos, los requisitos de viviendas mejores para asalariados, los seguros de desocupación y otras conquistas semejantes influyen sobre los tipos y tamaños de las granjas, puesto que afectan la competencia entre las granjas grandes y las de tamaño mediano. En las medidas de este tipo las divisiones que se adoptan tienen una importancia muy considerable. Por ejemplo si los alquiladores fuesen clasificados como trabajadores pagados no en dinero, sino en especies, la legislación de este tipo se aplicaría a ellos, lo que no sería el caso si fuesen clasificados como agricultores.

3.- Las políticas sociales, tales como los precios mínimos, los préstamos y los subsidios, se aplican a veces con el fin de favorecer a determinados tipos de granja. Todavía es demasiado temprano para predecir los posibles efectos futuros de esta clase de política con respecto a los problemas que consideramos aquí, sin embargo estos efectos probablemente serían muy impor-

tantes y deben ser tenidos en cuenta en cualquier estudio hecho sobre la tenencia agraria.

- 4.- Los impuestos tanto los que afectan los réditos como los de consumo pueden influir sobre la libre competencia en la agricultura. Dicha competencia se crea entre las unidades de gran escala, las medianas y las pequeñas, y además pueden favorecer la explotación por parte del propietario, desalentando el arrendamiento.
- 5.- La adquisición y venta de unidades de distintos tamaños ha figurado en primer plano en las reformas agrarias de varios países, en algunos casos como característica de una reforma revolucionaria, en otros como un proceso más gradual en que se adquirieron, subdividieron y vendieron las tierras de la Iglesia, de los vencidos en batalla, etc. En algunos casos como en Irlanda involucra la adquisición de unidades excesivamente pequeñas y la reorganización de las mismas en unidades de un tamaño más eficiente. Tanto la subdivisión como la consolidación plantean ciertos problemas que hasta el momento no han sido solucionados de un modo adecuado.
- 6.- Las investigaciones básicas y la educación de la población rural financiadas por medio de grandes fondos públicos, podrían permitir la competencia de granjas pequeñas con las grandes sociedades comerciales en igualdad de condiciones, ya que estas últimas pueden realizar sus propias investigaciones y emplear a los técnicos altamente especializados. Esta forma de ayudar a los agricultores ha sido reconocida y aceptada en forma general desde hace mucho tiempo. Una razón fundamental para el desarrollo en gran escala de la investigación por parte del Estado reside en el hecho de que la unidad típica en la agricultura es demasiado pequeña para que pueda llevar a cabo sus propias investigaciones, mientras que las grandes sociedades comerciales pueden y efectivamente mantienen, grandes departamentos de investigación.
- 7.- Los servicios públicos y las políticas que rigen su utilización tendrán una influencia muy marcada sobre la estructura agraria.

Los proyectos estatales de riego muchas veces provocan una modificación radical en el tipo de granja existente, cambiando de una agricultura en gran escala a una explotación mucho menor. En las extensas zonas donde el riego está financiado por el Estado se produce dicho cambio mediante una limitación impuesta a las unidades que pertenecen a los propietarios que gozan de un servicio de riego de importancia. El Gobierno podría limitar en tales zonas a las unidades pertenecientes a un solo propietario a las cuales está permitido suministrar agua de riego, a un tamaño máximo alrededor de 150 hectáreas; se necesita, sin embargo, una calificación de los objetivos y políticas en esta materia, y es preciso también un estudio de la aplicación de las normas generales a las situaciones específicas en cada caso. En algunos casos las disposiciones legales de la tenencia en la zona afectada no se encuentran coordinadas en un modo realista y eficiente con la economía agraria circundante. El suministro de carreteras, electricidad y otros servicios está comprendido en lo especificado anteriormente, ya que los desarrollos de esta clase que pueden ser suministrados por unidades grandes, muchas veces no pueden serlo por unidades pequeñas, y posiblemente no sea factible establecer estas últimas hasta tanto se suministren tales servicios. En esta forma si no son provistas por intermedio de la acción estatal es posible que se inhiba la formación de dichas unidades pequeñas (aunque posiblemente ^{se} podrían suministrar dichos servicios cooperativamente una vez que se encuentran establecidas).

- 8.- La investigación del mercado, los servicios de inspección, la standardización y la reglamentación, previstas por el Estado, permitirán que las granjas más pequeñas puedan competir en un mayor plano de igualdad con las grandes organizaciones comerciales cosa que sería un imposible si no se proveyeran tales servicios.
- 9.- El Gobierno podría crear condiciones favorables para la operación exitosa de las organizaciones cooperativas de producción

y consumo permitiendo en esta forma que los agricultores de escalas pequeñas y medianas gocen de servicios comparables a los que las unidades mas grandes son capaces de mantener individualmente.

- 10.- La ayuda en la transferencia del exceso de la población desde o hacia la agricultura puede ingenjarse por intermedio de mejores servicios de ocupación por parte del Estado, los programas de educación y re-educación, adaptación para otras ocupaciones, etc.
- 11.- En las zonas donde la mano de obra necesitada varía de acuerdo a la estación del año, la situación de las granjas pequeñas es frecuentemente desventajosa frente a la competencia con granjas mas grandes, dado que las primeras no pueden proveer viviendas. En tales zonas el Gobierno puede prestar su ayuda para conseguir la construcción de viviendas efectuadas sobre una base comunal, en esta forma logrando que una cantidad determinada de mano de obra sea mas disponible para las granjas pequeñas y al mismo tiempo facilitando una ocupación mas estable.

Los tipos de acción expresados arriba se encuentran claramente dentro de la competencia constitucional del Gobierno Federal y en la mayoría de ellos existen una abundancia de antecedentes. Las mejoras necesarias se encuentran en la coordinación de los mismos en relación con objetivos generales más cuidadosamente concebidos, que deben ser fortalecidos en caso necesario.

Muchas de las medidas que hemos señalado para el Gobierno Nacional pueden ser emprendidas también por los Gobiernos Provinciales. De un modo general las necesidades que abarcan grandes regiones de la Nación deberían ser remediadas por la legislación federal salvo que existan prohibiciones constitucionales. Si son remediadas de un modo adecuado por el Gobierno Federal hay muy poca necesidad de legislación provincial.

Las funciones tales como la provisión de créditos, la construcción de servicios públicos en gran escala, la ayu-

da para las cooperativas, los servicios de comercialización y los tipos mas generales de legislación social ya han sido emprendidas en una escala bastante considerable por el Gobierno Federal.

Los Gobiernos Provinciales igual que el Gobierno Nacional tienen una clara responsabilidad de precisar sus objetivos en la legislación sobre la tenencia de la tierra. Además de coordinar sus propios esfuerzos con respecto a este problema pueden ejercer una influencia constructiva en la estimulación de los estudios sobre este tema y en la clarificación de los problemas y principios involucrados. Es posible por supuesto que las políticas provinciales discrepen de las nacionales. Cuando tal es el caso semejantes formulaciones tendrán un efecto constructivo al señalar las diferencias entre las finalidades perseguidas y deberían influir de un modo constructivo en la formación de una política nacional por intermedio de una adaptación realista a las diversas condiciones imperantes en las distintas provincias.

Uno de los campos mas fructíferos para la legislación provincial es el de establecer una legislación adecuada que rija las relaciones entre el terrateniente y el arrendatario de acuerdo a los lineamientos expresados más arriba lo que se convierte en una responsabilidad fundamental del Gobierno Provincial si no se emprende por el Gobierno Nacional.

Además las Provincias tienen una clara responsabilidad de fiscalizar y suprimir eficientemente los latifundios económicos, de fomentar el estudio, esclarecimiento de los problemas de la tenencia de la tierra, de orientar la política impositiva para que concuerde con sus objetivos generales en la renta del suelo, y cooperar en la provisión de servicios comerciales y actividades reglamentativas.

Las Provincias pueden aplicar otras medidas destinadas a influir sobre el tamaño de la unidad y la tenencia de la tierra, algunas de las cuales no son factibles para el Gobierno Federal. Por ejemplo pueden aplicar un impuesto graduado a la tierra en relación al tamaño de la unidad, el número de unidades pertene-

cientes a un solo dueño, etc. Pueden imponer un límite legal en el tamaño de las tenencias y pueden comprar y vender las unidades excesivamente grandes o pequeñas. Pueden influir en las modalidades de la tenencia mediante la provisión de servicios estatales, créditos especiales y diversos tipos de legislación social que hemos señalado con referencia al Gobierno Federal.

No es necesario que cada Provincia emprenda todos estos medios. Sencillamente se señalan las que se pueden aplicar. La responsabilidad mas importante es la de establecer una política impositiva clara con respecto a la tenencia y luego de decidir con qué rapidez y con qué medios puede ser impementada.

Es muy limitado lo que pueden emprender las Municipalidades. Pueden, sin embargo, contribuir al mejoramiento de determinados tipos de problemas de la tenencia, por ejemplo mediante las reglamentaciones referentes a la vivienda, educación, obras sanitarias, etc. Pueden por ejemplo emprender la construcción de viviendas adaptadas a las condiciones locales y establecer normas con respecto a la educación y la sanidad que ejercerán cierta influencia a favor o en contra de determinados tipos de tenencia. Aquí, así como en el nivel del Gobierno Nacional y Provincial es deseable que las comunidades tengan una idea clara de las condiciones que se desean lograr y luego emprender las actividades legislativas y administrativas de acuerdo a los principios que les sean aceptables.

b) Normas legislativas.

Los defectos mas graves de la legislación de la tenencia existentes en muchos países occidentales son los siguientes:

- 1.- El arrendamiento agrario tiene muy pocos incentivos para desarrollar una empresa agraria estable y constructiva.
- 2.- La familia del arrendatario, debida al arrendamiento por un período limitado y la incertidumbre de su permanencia en una granja determinada, se ve relegada a una condición social inferior y carece de la oportunidad de convertirse en un sector constructivo y estable de la vida social.
- 3.- Los hijos de los arrendatarios sufren una gran desventaja en el desarrollo de su educación y en ^{su} condición social debido a las frecuentes mudanzas.
- 4.- Una explotación más productiva y eficiente por parte del arrendatario tiende a ser penalizada por un aumento en el arrendamiento en el caso de aumentar su productividad.
- 5.- Los incentivos para el mejoramiento y el mantenimiento de los edificios y la vivienda de la granja son deficientes tanto para el arrendatario como para el propietario.
- 6.- La explotación excesiva de la tierra debido a las cosechas anuales de pago inmediato se encuentra fomentada mientras que la utilización de una rotación mejor equilibrada que incluya cosechas que remuevan la fertilidad de la tierra se ve desalentada.

La experiencia de los países mas adelantados del mundo demuestran que los defectos señalados no pueden ser eliminados mediante la educación por si sola, aunque por supuesto, la educación debería formar parte de cualquier política equilibrada, destinada a mejorar la explotación por parte del arrendatario. Muchos de los terratenientes mas progresistas adoptarán una explotación mejorada como resultado de ello. Para la gran mayoría de los arrendatarios, sin embargo, se puede lograr un mejoramiento rápido y significativo únicamente por intermedio de una legislación básica y una reglamentación oficial de las relaciones entre el terrateniente y el arrendatario. En muchas regiones la situación del terrateniente es tan ventajosa con respecto a la del arrendatario que esta forma de

política estatal no puede remediar su situación aunque se tenga plena conciencia de los defectos existentes en el arrendamiento.

Una legislación necesaria sería la siguiente:

- 1.- Una compensación justa para el arrendatario cuando sale de la granja arrendada por los valores residuales de determinados tipos de mejoras que él haya efectuado en la tierra. Debería proveerse medios adecuados para determinar el monto de tales valores y para avaluar dichos costos contra el arrendatario siguiente.
- 2.- Se debería proteger al arrendatario contra la terminación in-tempestiva de su explotación salvo en los casos que exista una justificación para ello, y se debería compensar al arrendatario cuando esto ocurra.
- 3.- El arrendatario debería ser renovable automáticamente salvo cuando se haya notificado su terminación dentro de un plazo determinado por la ley.
- 4.- Se debería proteger al arrendatario contra una indebida prepotencia por parte del terrateniente con respecto a las cosechas a las cuales se debe dedicar.
- 5.- Se debería proteger al terrateniente y determinar la compensación que se debe otorgar al mismo por las actividades destructivas del arrendatario o por incumplimiento de las obligaciones del arrendatario.
- 6.- Las autoridades deberían actuar rápidamente cuando la inversión del terrateniente está puesta en peligro por el descuido o la negligencia del arrendatario.
- 7.- Se debería mantener una vivienda adecuada.
- 8.- Se debería proteger al arrendatario contra los alquileres excesivos.

Política Sucesoria.

Debemos tomar cuidado que la herencia no conduzca a una subdivisión excesiva de la tierra. De esta actitud fundamental surge una serie de problemas que se esbozan someramente a continuación.

1) Como puede evitarse totalmente la herencia?

a) Mediante un sistema familiar en común. Su desintegración ha ocurrido gradualmente o ha sido provocada repentinamente como por ejemplo en la reforma agraria Stolypin 1906-1914. Deberíamos afirmar que un sistema familiar en común ya no representa una forma de tenencia de la tierra factible en nuestra época, y que la propiedad individual en manos del jefe de la familia debería ser preferida.

b) Mediante sistemas cooperativos como los que están ensayando en la India o en Puerto Rico.

c) Mediante los terratenientes particulares que en los tiempos feudales eran propietarios de las tierras labradas por los arrendatarios, así como de los equipos de las granjas de los campesinos.

d) Mediante la propiedad estatal de la tierra. Esto conduce a las modalidades de la tenencia de la tierra de carácter socialista o aún comunista.

2) Cuando tiene lugar la herencia,

a) Deberían ser obligatorias las leyes sobre la herencia o deberían conceder cierta libertad? El derecho romano otorga cierta libertad en la confección de los testamentos en este sentido. Con respecto a esto el Código Civil Francés no se basa sobre el derecho romano. La mayoría de los Códigos europeos contienen una combinación de disposiciones obligatorias con cierta libertad ^{para} delegar por testamento o bien "inter vivos". En el derecho francés el grado de obligatoriedad es ligeramente mayor que el derecho civil alemán. Además en Francia todos los hijos son necesariamente co-herederos de la tierra mientras que en

Alemania la parte obligatoria consiste en una participación en el valor de la propiedad.

b) Generalmente las leyes sobre la herencia deberían armonizar con las tradiciones y los sentimientos de la población rural, especialmente si son obligatorias. Si otorgan la libertad de legar, efectivamente puede existir una gran diferencia con los Códigos y los reglamentos de la herencia "ab intestato". La armonía con los sentimientos del pueblo tiene especial importancia cuando esos mismos sentimientos se apoyan en las doctrinas religiosas.

c) El fin de preservar la unidad agraria como unidad de producción constituye una finalidad económica fundamental. Reviste una importancia muy grande para lograr una situación satisfactoria en el agro. Sin embargo el punto de vista humano que toma en cuenta las tradiciones familiares como fundamento de la vida social según lo recomiendan los antropólogos para las colonias británicas, no debería desestimarse.

d) Debe distinguirse entre la indivisibilidad de las granjas y la indivisibilidad de las parcelas de tierra consolidadas. Las granjas indivisas no son compatibles con una herencia equitativa para todos los hijos, mientras que las parcelas de tierra consolidadas pueden ser preservadas indivisas aún cuando cada hijo recibe una parte igual de la tierra. Sin embargo existen dificultades prácticas muy grandes.

e) Aún dentro de un solo país no es necesario que las leyes sobre la herencia sean uniformes para todas sus regiones ni para todos los tamaños de las unidades agrarias. Es muy posible que convenga establecer distintas leyes en diversas regiones o con referencia a las tierras trabajadas por agricultores accidentales, para las granjas de tamaño mediano y para las fincas muy grandes.

f) En el caso de las grandes fincas las leyes sobre la herencia pueden provocar o conducir a su subdivisión.

Se ha subrayado la necesidad de proveer crédito para conseguir aumentar y estabilizar la propiedad de las granjas rurales pero parece que el suministro de un crédito suficiente del tipo que se necesita, aún no se ha logrado cabalmente. Es una deficiencia importante, especialmente cuando se necesitan los fondos para el desarrollo y la ampliación de zonas donde el préstamo-promedio es muy pequeño. Además, la distinción muy definida y la falta de coordinación entre los tipos de crédito agrario (como ocurre en el caso de los créditos para adquisición de Activo Fijo y los créditos otorgados para la producción); dificulta para muchos propietarios el desarrollo eficiente de granjas que son perfectamente capaces de pagar sus propias deudas. Lo mismo es aplicable a los aparceros y arrendatarios que necesitan créditos a la producción para aumentar sus ingresos; a fin de que estos posibiliten su progreso en la jerarquía agraria.

Para remediar estas deficiencias crediticias se necesita una mayor volumen de crédito a largo plazo y a bajo interés especialmente cuando escasea el dinero (como por ejemplo, cuando bajan los precios de la tierra). Se podrán mejorar las condiciones bajo las cuales se otorga el crédito, y sería posible modificar las reglamentaciones legales que rigen las relaciones entre el hipotecario y el hipotecado de modo de poder hacer frente a las condiciones actuales en una manera mas adecuada.

Se ha verificado progresos considerables en la mayoría de los países Occidentales en materia de adaptación del crédito a las necesidades específicas de los adquirentes agrarios. Los planes de amortizaciones fueron introducidos ya tres décadas atrás y las tasas de interés han sido rebajadas considerablemente en estos últimos años. Se han registrado progresos en la reducción de la proporción del valor total de que se debe disponer para pagar la cuota inicial. Se ha progresado igualmente en la introducción de sistemas de pago variables y se han generalizado mas los privilegios anteriores al pago. La presión sobre el granjero que pide prestado durante los períodos difíciles ha

tecas y las deudas.

Se necesitan aún ciertas mejoras tanto en las disposiciones contractuales como en las reglamentaciones legales entre el prestamista y el prestatario, puesto que las condiciones bajo las cuales se obtienen los créditos por parte de los agricultores-propietarios tienen una profunda influencia sobre la adquisición de las granjas y por lo tanto tienden al mejoramiento de las relaciones entre el propietario y el arrendatario. Se ha notado muy poco progreso en el sentido de poder impedir el dérruche en las granjas fuertemente hipotecadas durante los períodos difíciles, pero en cambio se ha conseguido el ajuste de los períodos de pago a los principios económicos acertados, el mejoramiento de los servicios otorgados a los que piden prestado y que luego se encuentran en dificultades, y finalmente en la expansión de la utilización de pagos comunes y pagos anticipados variables. Los Gobiernos del Estado y de las Provincias, y las Agencias Prestamistas particulares, deben coordinar sus esfuerzos en este sentido si se quiere lograr la máxima eficacia.

Política Tributaria.

Los impuestos influyen sobre la tenencia de la tierra de las siguientes tres maneras principales: 1) El régimen impositivo puede ser utilizado como uno de los medios para lograr la reforma agraria. 2) El régimen impositivo debería ser adaptado a cualquier reforma que se lleve a cabo con el fin de proteger la misma, y debería ser tal que mantenga cualquier programa de colonización de tierras. 3) El régimen impositivo de las tierras unido al sistema de la tenencia debería ser adaptable a las modificaciones tecnológicas que pudieran ocurrir, así como también a las condiciones económicas generales. (Disponibilidad de capitales, etc.)

a) El régimen de impuestos progresivos inciden sobre el valor total de tierras que posee una persona; se parece al impuesto a los réditos, salvo que se basa en tierra y no en ingresos. Se utiliza semejante sistema en Australia y Nueva Zelandia. Algunas organizaciones de agricultores en los Estados Unidos abogan por esta clase de régimen.

b) El régimen de impuestos graduables sobre la herencia tiene un efecto similar al del impuesto sobre las tierras. En el momento de transferencia de la propiedad el impuesto provoca la liquidación, modificando el tamaño de la propiedad. Por este motivo la tierra en Gran Bretaña se exime del impuesto a la herencia con el fin de evitar la fragmentación.

c) En los Estados Unidos se exime cierta cantidad básica de tierra en algunas zonas, lo que favorece la explotación de la tierra por el propietario mismo y no la explotación por los arrendatarios.

d) Con frecuencia se impone un impuesto básico más pesado sobre la tierra que sobre las mejoras. Resulta evidente que la distinción entre los valores de la tierra y de las mejoras (lo que incluye la fertilidad) es muy importante. Desde el punto de vista de los incentivos es deseable alentar la oferta que no constituye un valor fijo, es decir las mejoras, y cargar

los impuestos sobre el valor relativamente fijo, es decir la tierra misma.

Debemos considerar ahora: Que es deseable con respecto a la tenencia y la eficiencia de la explotación? Uno de los problemas que surge con respecto a este interrogante reside en determinar el fundamento que debe tener el régimen impositivo sobre el valor de la tierra, de modo que se promueva su utilización eficiente. Como base del valor de la tierra puede utilizarse el valor "anual" o el valor "de mercado" de la tierra. Tanto el uno como el otro se basan en criterios objetivos que son independientes de los ingresos y de la producción lograda por el propietario momentáneo de la tierra que se somete al impuesto. El valor "anual" se deriva del arrendamiento anual que se puede obtener de la tierra explotada; tomando como patrón la explotación por parte de un hombre promedio. Así la tierra cultivada se evaluaría en un valor mas alto que la tierra no cultivada (si se aplica la evaluación de acuerdo al valor anual), aunque no necesariamente sería éste el caso, si la base de la evaluación fuese el valor del mercado. El mercado evalúa la tierra de acuerdo a lo que es capaz de producir. En el caso de estos impuestos sobre un valor objetivo de la tierra, el terrateniente puede beneficiarse mediante una explotación mejor, o alentando dicha explotación mejor. Además el valor del mercado significa que la tierra se evalúa en el máximo valor posible-resultante de su mejor utilización posible, promoviendo en esta forma una modificación de su explotación hacia su utilización mas remunerativa y aumentando al mismo tiempo la eficiencia en cualquier utilización determinada. Se podría sostener que la tierra que no es explotada de acuerdo a su explotación óptima debería ser sometida a una imposición especialmente pesada. Contrastan con tales imposiciones objetivas los impuestos subjetivos que se basan en los resultados efectivamente obtenidos por el que ocupa la tierra. Si la imposición se relaciona con la producción actual se disminuye en gran medida el incentivo que siente el terrateniente para desarrollar sus tierras.

En esta forma si el régimen impositivo se basara en los ingresos provenientes de la tierra o aún en su producto bruto el contribuyente no podría aliviar los impuestos que pesan sobre él, mediante un mejoramiento de sus métodos de explotación.

Se podría resumir algunos de los objetivos a perseguir del siguiente modo: 1) Se necesita alguna forma de régimen impositivo graduado para lograr la redistribución y el pareamiento (si esto es lo que se desea). 2) Si el régimen impositivo está destinado sencillamente a no desalentar el desarrollo y la utilización óptima basta un impuesto proporcional al valor del mercado (o sea de acuerdo a su capacidad potencial). 3) Si se desea que el régimen impositivo apresure el desarrollo, se hace necesario un impuesto progresivo sobre la tierra no cultivada destinado a obligar a los propietarios que produzcan, en caso contrario que traspasen la tierra a otros capaces de producir. 4) Los impuestos sobre las rentas de productos agrícolas pueden aumentar el costo de la vida sin que necesariamente afecten el valor de las tierras. No obstante semejante impuesto no alienta una plena utilización de la tierra. De acuerdo a las fluctuaciones de la oferta y la demanda es posible que tal impuesto impida el desarrollo de la producción agrícola dejando de lado su incidencia regresiva y caprichosa.

Se debe considerar el momento oportuno de cobrar los impuestos con respecto a recepción de los ingresos, especialmente en los casos en que el período de cultivo significa que las cosechas se verifican a intervalos mayores de un año. Parecería evidente que en este caso sería preferible un impuesto basado en la producción y no en el valor de la tierra. De lo contrario podría ser necesario que el agricultor se endeude para poder pagar el impuesto, y lo más importante desde el punto de vista de la conservación de la tierra sería que los contribuyentes no intentasen evadir el impuesto mediante una cultivación excusa. En el caso de las tierras forestales por ejemplo, se podría recurrir a un impuesto basado en determinado porcentaje de la madera en el momento de ser vendida la misma.

Se podría extender este principio a otras direcciones. Se podrían eximir las tierras de todas clases durante un determinado período de años incrementando la incentivación y desarrollo en conjunto con un nivel impositivo mas alto sobre las tierras no utilizadas. Existe cierto grado de peligro en tales políticas de exención, que en efecto constituyen subsidios, si fuesen utilizadas y promovidas por grupos de presión política. Sin embargo, es un principio muy útil cuando se aplica directamente durante un período limitado con el fin de desarrollar nuevos proyectos.

Bibliografía Capítulo n° 6

a) Política y Normas: Legal, Sucesoria y Tributaria.

- Abensour Emanuel)
Moral Lopez, Pedro)
Collings Jesse.)
Conley Troy J.)
Ely Richar T.)
Halcrow Harold)
Paris, Emilio)
Perez Llana Eduardo)
Rodriguez Prado, Antonio A.)
Sanchez Marquez P.)
- Los Arrendamientos rusticos. Principios de legislación. Estado de derecho comparado. Ps. 1-56.
 - Land Reform. occupying ownership peasant proprietary, rural education and taxes. Ps. 329-379.
 - Agriculture in an Industrial Economy. Ps. 158-168.
 - Elements of Land Economics. Ps. 315-335.
 - Agricultural policy of the United States. Ps. 421-438.
 - El impuesto como medio de corregir los males del latifundio, terrenos baldíos y despoblación. Ps. 2-103.
 - Aparcería mediería y contratos de trabajo. Ps. 455-469.
 - Contratos de aparcería y arrendamientos rurales. Ps. 16-21, 37-41.
 - El problemas social agrario: Historia, crítica, solución. Ps. 69-151.

b) Política Crediticia.

- Binns Sir Bernard O.
Brossard Darie B.
Casarubia Antonio
Peñaloza Manuel A.
Philippovich Engen Von
Schiekle Rainer
- Crédito agrícola para los pequeños agricultores. O.N.U. Ps. 1-31.
 - Manual de Crédito Agrícola Supervisado en América Latina. O/N.U. Ps. 1-55.
 - Que es un crédito agrario planificado? Ps. 369-370.
 - Crédito Agrario. Ps. 241-335
 - La Politique Agraire. Ps. 272-322.
 - Agricultural Policy. Ps. 78-95.

REFORMA AGRARIA.

Reforma Agraria.

a) Tipos de reforma y sus características.

La reforma agraria es una idea muy antigua que gradualmente ha asumido distintas formas a medida que las economías se han ido desarrollando hacia la especialización del mercado con instituciones financieras mas poderosas, y a medida que el pueblo se ha ido atribuyendo la soberanía. En la China antigua la revolución agraria constituía un derecho reconocido del pueblo. Cada tantos siglos las tierras se redistribuían y el pueblo comenzaba de nuevo en una nueva base de igualdad. En los tiempos antiguos en la región oriental del mediterráneo y otras partes, las tierras se redistribuían entre las familias cada siete años mas o menos. Estos constituyen programas bastantes sencillos destinados a redistribuir las tierras de acuerdo a una necesidad evidente, y se pueden interpretar que partían del principio de que la tierra debía estar distribuída de modo que cada trabajador tendría una posibilidad razonablemente equitativa de alimentarse. Esta idea elemental aún persiste en nuestras ideas acerca de la reforma agraria; empero, si se estudian los proyectos de reforma agraria, se descubrirá que se han extendido en dos direcciones desde este concepto primordial: a) en el sentido de abarcar un concepto de un estado de libertad y b) en el sentido de que mejorar la situación de los agricultores con respecto a sus ingresos del mercado, o sea monetario. Esto quizás sea inevitable a medida que la situación del individuo se define con mayor claridad y se diferencia dentro del grupo familiar o clan, llegando a ser ciudadano de los asuntos políticos y participante en una economía de mercado. En Occidente, a medida que el agricultor y su familia se han ido diferenciando como ciudadanos del conjunto total de la Sociedad, sus vidas se han ido integrando mas estrechamente con la granja considerada bajo el aspecto de empresa comercial. El agricultor independiente de la actualidad, depende tanto del Gobierno como de los mercados. Estas relaciones se verán con mayor claridad a medida que clasificuemos y describamos las distintas clases de reforma

agraria que se proponen. Conviene recordar que lo que estamos considerando aquí son programas para modificar la forma de la sociedad y la economía rural con respecto al derecho de utilizar y poseer la tierra dentro del marco y los principios de sociedades libres.

Los programas destinados a consolidar las parcelas fragmentadas constituyen los proyectos menos discutidos de todas las reformas que se propugnan. Dentro de la superficie total de una granja de cualquier tamaño, es posible que se produzca su división en pequeñas parcelas, y cuando dicha fragmentación alcanza cierto grado provoca el achicamiento de las granjas pequeñas y la ineficiencia de las granjas mayores. Es un fenómeno bastante común en el Viejo Mundo, tanto en Europa como en Asia, dondequiera que se encuentre una población de agricultores agrupados en una aldea de tipo tradicional. Característicamente, constituye el resultado de una interpretación liberal de la igualdad en la tenencia de la tierra; si cualquier terrateniente en la aldea ha de compartir proporcionalmente las tierras de distinta calidad y a distintas distancias de la aldea, generalmente tendrá unas cinco parcelas de tierra. Dondequiera que las leyes sobre la herencia se amoldan a este mismo principio liberal, la herencia de la tierra puede desembocar en el transcurso de unas pocas generaciones en la fragmentación de una granja de ~~unas~~ pocas hectáreas en unas 50 o 100 parcelas.

La causa de esto, podemos decir, reside en un intento de distribuir en una forma amplia las oportunidades de la tenencia de la tierra en una Sociedad en que existen unas pocas posibilidades de trabajo que no sea en la agricultura. El principio rector de las medidas destinadas a remediar esta situación consiste en la consolidación de las parcelas con el fin de reducir la resistencia que opone la naturaleza a los esfuerzos del hombre para utilizar la tierra. Esto puede exigir la intrusión del interés

social o público inherente en la posesión individual. Las medidas que se adoptan son muy variadas y se distinguen entre sí tanto en el procedimiento técnico que se aplica como en el grado de participación democrática o voluntaria que se permite a los ciudadanos. Los procedimientos son difíciles y discutidos, pero los conflictos de intereses son relativamente superficiales puesto que el fin que se persigue constituye potencialmente el solvente de todos los conflictos de intereses en pugna sobre la consolidación que se propone ^{para} asegurar el bienestar de todos los ciudadanos.

Los proyectos destinados a abrir tierras nuevas constituyen al mismo tiempo una forma de extender el dominio del hombre sobre la naturaleza física. Cuando las tierras a ser ocupadas son públicas los problemas provocados por semejante "reforma" pueden presentar dificultades técnicas, aunque las dificultades políticas que se plantearán versarán más sobre el costo de dicha reforma y las perspectivas de que la colonización evite el fracaso.

Las propuestas de reforma agraria casi inevitablemente abarcan una serie de medidas tendientes a lograr que las oportunidades de utilizar la tierra gocen de una mayor seguridad o compensación mediante la reducción de los riesgos o desventajas en la relación de la granja con la estructura del crédito y el mercado. En tales programas, las granjas, consideradas como empresas comerciales, son reconocidas como el instrumento, o aún otra dimensión, de la unidad familiar en una economía de mercado. Tales programas surgen necesariamente del hecho de que la tierra es la medida o dimensión total de las oportunidades económicas únicamente en un mercado de subsistencia. Las propuestas abarcan, por lo tanto, el crédito agrario y la comercialización cooperativa, y subrayan los principios del crédito cooperativo como medio para desarrollar la ayuda propia al máximo. Estrechamente vinculadas con lo expuesto se encuentran las diversas formas cooperativas de utilizar los equipos agrícolas.

Tales programas tienen todos la misma finalidad de dar un mayor grado de seguridad y equidad a la granja, considerada como empresa en el conjunto de la economía, y pueden ser aplicados independientemente de los proyectos para modificar el tamaño de la granja. No afectan el carácter de la tierra como propiedad física, sino que están destinados a realizar el valor del objeto físico para el que lo utiliza, realizando el valor de sus vinculaciones con el mercado y la financiación.

Las políticas que reglamentan el arrendamiento están destinadas a controlar las condiciones bajo las cuales se ha de arrendar la tierra.

En los países industrializados de Europa Occidental, la reglamentación del arrendamiento ha logrado en gran parte otorgar a los arrendatarios una perspectiva mas segura en cuanto a la ocupación de la tierra y la compensación por el desalojo; los terratenientes se ven protegidos asimismo de la explotación descuidada y la destrucción de su propiedad. Todo esto tiene una utilidad muy grande en tales circunstancias, pero parecería dudoso que semejantes medidas pudiesen alcanzar una efectividad comparable en los países sub-desarrollados. Cuanto menos, se presentarán dificultades administrativas mucho mayores en los países donde la propiedad y la economía son inestables e inseguros.

En los países viejos y densamente poblados el proyecto típico consiste en la estipulación que el arrendamiento no ha de exceder un determinado porcentaje de la cosecha, como por ejemplo la reducción del arrendamiento al $37\frac{1}{2}\%$ de la cosecha en la China, pre-comunista y Formosa, o la legislación que ha reducido el arrendamiento a un tercio de la cosecha en ciertos estados de la India.

La reglamentación del arrendamiento, a igual que los programas mas generales ya expuestos destinados a modificar las condiciones del credito y mercado, tienen los méritos y los defectos de la lentitud con que se hacen sentir sus efectos. En prin-

ción parcial del derecho a poseer la tierra, del derecho a controlarla. En las economías altamente organizadas de Estados Unidos de América y Gran Bretaña, la facultad judicial de reglamentar y aún de anular ciertos tipos de contratos establece una válvula de seguridad y constituye evidentemente la llave que abre la puerta al progreso social por medios no revolucionarios.

Parecería esencial algún equivalente social de este medio de reducir las tensiones gradualmente, en cualquier economía estable.

Se aboga por la organización cooperativa de producción agraria en muchos países como una forma rápida de introducir las ventajas de la tecnología agraria y los métodos científicos de administración. En los países en que se ha recurrido en mayor escala a las cooperativas, India, Pakistán e Israel, existen además un fuerte fundamento social para los grupos cooperativos y numerosas oportunidades para experimentar en los programas de radicación de refugiados. La adopción general de un tipo cooperativista de organización del agro es propugnada por muchos dirigentes intelectuales en la India y Pakistán, que ven en este tipo de economía una oportunidad para resucitar a la aldea como unidad política y económica efectiva. Esperan, además, realizar economías de escala y técnicas modernas mediante la utilización y administración de la tierra por parte de la aldea. Sin embargo, el cooperativismo agrario aún es un método de potencia y no realizado de lograr reformas agrarias en el mundo libre. Los llamados programas de cooperativismo agrario en los países comunistas se caracterizan por estar dominados por el Estado y en esencia constituyen un método por el cual éste ejerce el control de la producción agrícola, el acopio de cereales y la distribución de ingresos.

Entre todas las cuestiones de la reforma agraria, la redistribución de la tierra es la más discutida. Su última finalidad reside generalmente en el establecimiento de los cultivadores como propietarios trabajadores, convirtiéndolos en nuevos empresarios o bien aumentando el tamaño de sus pe-

programas se producen en las situaciones en que existe un gran descontento de larga data y una gran pobreza entre los labradores. El control del arrendamiento destinado a reducir el monto del mismo puede constituir un paso intermedio. La redistribución de la tierra constituye el centro candente del problema de la reforma agraria.

Resulta evidente que un programa de redistribución de la tierra constituye una medida muy grave en cualquier país. En un sentido, la implantación de semejante programa implica un reconocimiento de que se han acumulado grandes desigualdades y desquicios en la economía. Sin embargo lo cierto es que ha ido creciendo una enorme presión en países tras otro, hasta el punto que alguna forma de redistribución de la tierra se presenta como el menor ^{mal} de todas las alternativas posibles. Característicamente, los terratenientes aparecen como un lafre social en los procesos políticos que culminan en la redistribución. El hecho de que los terratenientes hayan cumplido una función productiva muy reducida, o ninguna, en los países sub-desarrollados contribuye a exacerbar las pasiones. En su sentido mas profundo, un movimiento apasionado por la redistribución de la tierra, como se desató en Francia en el siglo XVIII y en Méjico hace una generación, es algo mas que un esfuerzo para compartir en la tierra. Semejantes revoluciones significan que las masas van tanteando el camino hacia una mayor igualdad, si bien no merecida.

La interpretación en cada país sería distinta de acuerdo a las circunstancias y los antecedentes históricos en cada caso, aunque cabe señalar que el gran malestar y agitación en los últimos años ha restringido las inversiones en la agricultura en muchos países que ni han sufrido revoluciones comunistas ni programas de redistribución de tierras. Indudablemente, la consecuencia ha sido un impedimento substancial para las inversiones en mejores facilidades agrícolas y para la producción agraria y el desarrollo económico en general.

Esto ya es una historia vieja. El feudalismo de Europa occidental fué barrido por una ola revolucionaria. Los terratenientes

los estadistas modernos consiste en facilitar la transición hacia una sociedad más productiva y equitativa sin incurrir en los horrores de la revolución. Un ajuste en la tenencia de la tierra parece constituir una condición esencial en muchos países para facilitar el desarrollo de sus economías. Sin embargo, debe reconocerse que la reforma agraria no es una panacea y que es capaz de producir beneficios sociales y económicos tan solo como parte de un programa general de desarrollo.

b) Elaboración de la Reforma.

En la consideración de problemas tan discutidos como la reforma agraria, y al intentar ubicarlos en una perspectiva acertada, nos conviene atenernos a unas pocas ideas fundamentales. El principio rector parece consistir en que es más probable que se logre la economía y la justicia a un menor costo social si se puede mantener al país en funcionamiento como entidad política y económica solvente. Cuando una sociedad se disuelve en la anarquía y la revolución, se incurren pérdidas incalculables. Ubicado en este marco, pues, resulta que los problemas de reforma agraria consisten en problemas acerca de si los ajustes pueden verificarse, y cómo pueden verificarse, dentro de la estructura económica y social existente, de modo de evitar la revolución, aminorar la tensión, suavizar los conflictos y mantener la economía en funcionamiento al tiempo que se aumenta la productividad.

En la estrategia de desarrollo de la mayoría de los países sub-desarrollados, resulta absolutamente indispensable un aumento en la producción de comestibles. Una proporción impresionante de los países sub-desarrollados se ve en la necesidad de importar comestibles para hacer frente a las necesidades mínimas, sacrificando sus escasas disponibilidades de divisas. Desde la segunda guerra mundial los comestibles se han convertido en un arma importante en la política mundial. El hambre, cuando llega a cierto punto, no es tan solo inhumano sino que conduce a la intranquilidad y

es explotada fácilmente por los agitadores políticos. El margen disponible para los ahorros a ser destinados al desarrollo solo puede ser creado en muchos países mediante un aumento, tanto total como por cabeza, en la producción de comestibles. Es sumamente dudoso que se pueda mantener la estabilidad política en las zonas actualmente sub-desarrolladas del mundo si el proceso de desarrollo implicase una disminución en el nivel de vida de los hombres del campo por debajo de los niveles actuales. Es ésta terrible perspectiva la que tanta urgencia da a la introducción de técnicas mejores y en muchos países a la disminución del ritmo de crecimiento de la población. Es indispensable que se produzca un excedente comerciable de productos del agro si ha de tener lugar la formación de capitales. El desarrollo de sistemas de mercado de comercialización y financiación es indispensable también para el desarrollo.

A medida que los economistas van examinando la historia y las ideas económicas derivadas de la experiencia occidental, se han ido clarificando las interconexiones sutiles dentro del proceso del desarrollo económico, entre la tecnología, la productividad, la creación de un excedente comerciable, la estimulación de la demanda, el equilibrio del crecimiento, la política impositiva y monetaria, los ahorros, la formación de capitales y el comercio internacional. Pero las ideas occidentales se han basado durante mucho tiempo en una conducta determinada por el mercado y los empleos, en que los individuos hacen sus cálculos en una gran medida sobre la base del dinero, y son accionados por la retribución monetaria. En una palabra, el hombre de Occidente es un producto de, y ha sido formado por, una Sociedad industrializada y monetizada. En este mismo proceso las personas, en su carácter de ciudadanos se han desvinculado de la propiedad; la condición social, económica y política de los individuos se ha derivado de las Sociedades menos diferenciadas de épocas anteriores. Por consiguiente, cuando se aplica el análisis económico-occidental a los problemas de desarrollo económico en las zonas

ponen, no funcionan en el mismo grado que en nuestras sociedades occidentales. Los demás pueblos no toman en cuenta el mercado, los empleos, y las inversiones en el sentido que lo hacemos nosotros porque su experiencia ha sido tan distinta.

Es aquí que se destaca el significado de la reforma agraria en el desarrollo económico. Si damos por sentado que un aumento en la producción agrícola es indispensable para el desarrollo de la mayoría de los países sub-desarrollados, cómo ha de ser estimulado o inducido? Si ha de ser voluntariamente, entonces, en qué forma? Y de lo contrario, entonces la granja colectiva al estilo comunista, dirigida coactivamente, se presenta como la alternativa natural. Pero en qué grado se acepta voluntariamente?

Los campesinos responderán voluntariamente tan solo si se respeten sus propias condiciones (por así decir). Como mínimo, esto significa que debe crearse una situación en que reciban una recompensa razonable por sus esfuerzos, es decir que debe existir una proporción razonable entre su parte del esfuerzo y el costo de producción por un lado, y su participación en las cosechas que se producen por el otro. Los márgenes de subsistencia son tan estrechos que los campesinos no pueden permitirse ningún riesgo; Deben tener un sentimiento de seguridad, de modo que puedan proyectar sus programas de producción sobre un período de varios años; debe existir una posibilidad factible de que en realidad puedan mejorar su nivel de vida por sus propios esfuerzos. Además el destino político de un país tras otro está siendo colocado en manos de los campesinos a medida que la nueva independencia nacional otorga el derecho de votar al pueblo.

Puede pagarse el precio de la participación de los campesinos sin destrozar las economías y las sociedades de los países sub-desarrollados? Aparentemente, sí, siempre que los problemas sean encarados con entereza y que la comunidad internacional comprenda cabalmente la naturaleza de las dificultades

que confrontan a los países en desarrollo. Tenemos una vasta acumulación de experiencias que exigen un estudio y evaluación cuidadosa. Tenemos grandes mejoras técnicas a explotar. Tenemos nuevas y poderosas instituciones financieras que pueden servir como medio para evitar muchas de las luchas amargas y sangrientas que se produjeron en torno a la tierra en siglos anteriores y más importante que todo, tenemos la productividad comprobada que resulta de la libre ciudadanía política y económica en las Sociedades libres.

c) Efectos de la Reforma Agraria.

El nivel de vida de dos tercios de la población mundial depende directamente de la agricultura. Generalmente este nivel está muy por debajo del nivel de vida de otros grupos de la población. En las zonas de alta densidad de población rural encontramos los niveles de vida más bajos y los problemas más urgentes de la tenencia de la tierra. Algunos gobiernos han recurrido a la reforma agraria como un elemento en su política demográfica puesto que se supone que una población agrícola próspera y bien establecida, contribuye en alto grado al crecimiento de la población del país. Por lo tanto, surgen tres cuestiones:

- 1) La reforma agraria al modificar la relación entre los recursos del agro y la población, afecta la tendencia demográfica del país?
- 2) Las tendencias demográficas al modificar las relaciones entre los recursos del agro y la población, afecta la situación de la tenencia de la tierra?
- 3) En qué grado la reforma agraria puede mejorar el nivel de vida de la población rural?

Los países en que los problemas de la tenencia de la tierra son especialmente agudos, son predominantemente países agrarios. Característicamente tienen una natalidad muy alta. Los desarrollos recientes que han reducido la mortalidad, han

aumenta rápidamente puesto que el ritmo de la natalidad ha acusado una tendencia a permanecer en un nivel equiparable con el alto nivel anterior de mortalidad.

Donde hay grandes masas en competencia por recursos agrarios limitados, el resultado es una agricultura ineficiente; con un gran número de unidades agrarias que son a la vez muy pequeños y excesivamente fragmentados. Los principales ineficiencias de una fragmentación excesiva son las siguientes:

- 1) Una utilización ineficiente de la tierra que da como resultado una pérdida considerable de tierra cultivable destinada a los caminos y cercos; grandes dificultades en el suministro de agua, y utilización de tierras sub-marginales.
- 2) Utilización ineficiente de capitales que impide la utilización de maquinaria agraria y transporte mecanizado y que da como resultado la utilización frecuente de unidades de almacenamiento que son numerosas y de un tamaño ineficiente.
- 3) Utilización ineficiente de la mano de obra debido a lo cual se malgasta mucho tiempo yendo y viniendo de parcelas dispersadas y se impide la utilización de muchas clases de equipos que ahorran trabajo.

Las principales ineficiencias de las unidades demasiado pequeñas, son las señaladas arriba en lo expresado sobre la fragmentación excesiva y lo más importante de todo, un subempleo considerable de la mano de obra agraria disponible. Las ineficiencias de la agricultura en estas regiones no son las únicas fuerzas que tienden a rebajar el nivel de vida de los agricultores. El alto precio o el alto arrendamiento que deben pagar por la tierra juegan un papel muy importante.

Mediante la modificación que significan las relaciones entre la población y los recursos agrarios, el crecimiento de la población tiene un efecto nocivo sobre la situación de la tenencia de la tierra.

Resulta sumamente claro que el mejoramiento de la situación de la tenencia de la tierra en estas regiones aumenta

considerablemente la eficiencia de las unidades de producción. Los ingresos netos del agricultor y su nivel de vida mejorarían también?

Después de un mejoramiento de la situación de la tenencia de la tierra, (siendo igual el número de agricultores,) competirán tan furiosamente como antes por los recursos agrarios que son igualmente limitados. Recibiendo ingresos brutos mayores pagarán precios mas altos por la tierra y el arrendamiento de la misma. El nivel de vida no mejora; no se produce ningún efecto sobre las tendencias demográficas. La reforma agraria aunque modifique las relaciones entre la población y los recursos agrarios no constituye una garantía contra el crecimiento posterior en la población.

Existen zonas y países que necesitan tener una población mayor en sus tierras buenas, tanto por intermedio de la inmigración desde otros países como por la emigración de sus zonas inferiores y super-pobladas.

Pero la situación mas común es aquélla en que la reforma agraria exige una reducción en el número de personas que intentan subsistir de la tierra con una expansión correspondiente de empleos en tareas industriales y otros sectores no agrarios.

En algunos casos las modalidades de la tenencia de la tierra pueden establecer una tendencia a reservar grandes áreas de tierra para una utilización que no sea la del cultivo y la colonización. En otros ejemplos la modalidad de la tenencia de la tierra exige una superestructura de intermediarios tan grande entre el que trabaja la tierra y el propietario de la misma, que no existe ninguna posibilidad de otorgar un ingreso adecuado a ninguna de las personas que tienen derecho a participar en lo producido.

Las leyes y costumbres de la herencia forman parte integral de la estructura familiar de un país, puesto que es por intermedio de la herencia que una generación traspasa a la otra sus propiedades, fueros y derechos.

Donde es muy general la existencia de familias grandes, la necesidad de proveer un medio de vida para todos los miembros de la misma ha conducido en muchos casos a una fragmentación excesiva de las unidades agrarias. Por otra parte, existe un gran número de casos en que grandes sectores agrarios han aceptado la limitación de la familia como medio de impedir una reducción ulterior en el tamaño de la unidad agraria de su pertenencia.

Debe tenerse en cuenta que los hechos demográficos básicos que son los nacimientos, las muertes y la emigración, están relacionados en una forma tan íntima con todos los aspectos de la vida nacional que cada esfuerzo de envergadura, destinado a mejorar los niveles de vida nacionales tendrán efectos demográficos importantes. Por el contrario, las tendencias del crecimiento demográfico y la emigración constituyen el marco dentro del cual deben ser elaborados los programas de reforma agraria; estas fuerzas limitan el alcance de dichas políticas y la rapidez con que deben ser desarrolladas.

1) Una política de reforma agraria constituye un elemento importante en cualquier programa destinado a ajustar las relaciones entre los recursos agrarios y la población. Mediante su contribución a una mayor producción, y posibilitando que el que trabaja la tierra retenga una participación mayor en lo que produce, contribuye a establecer mejores niveles de vida para la población agraria. Se reconoce sin embargo, que una de las primeras consecuencias de un mejoramiento en los niveles de vida puede ser una estimulación del crecimiento demográfico. La reforma agraria conjuntamente con la inmigración, el saneamiento de la tierra y otras medidas destinadas a aumentar la producción, pueden aportar una contribución importante para la expansión de la economía nacional.

2) La reforma agraria que involucra esencialmente tan solo una transferencia de la propiedad o una consolidación de unidades fragmentadas, no es probable que produzca directamente efectos

demográficos.

3) Las medidas eficaces para la reducción de la presión de la población sobre la tierra, exigen no solamente medidas agrarias, sino que al mismo tiempo una expansión de la ocupación industrial y no-agraria. La transferencia de la población desde la agricultura hacia la industria puede ser lenta, sin embargo, especialmente cuando los capitales necesarios son limitados o deben ser obtenidos del extranjero. Mientras que es muy clara la contribución que aporta la industrialización; a la larga, para reducir la presión de la población sobre la tierra, es posible que los efectos a corto plazo no sean tan evidentes.

4) Se está considerando activamente en cierto número de países la emigración de su población hacia otras naciones. Aunque indudablemente puede aliviar ciertas situaciones críticas, lo mas probable es que su alcance en el mundo actual sea muy limitado. La emigración como integrante de un conjunto de medidas relacionadas, puede ser útil en el programa de reforma agraria, aunque no tenga realmente mayor importancia.

5) En algunas zonas la densidad de la población es tan grande que las unidades agrarias de un tamaño adecuado explotadas por el propietario mismo, no son factibles; y alguna otra forma de organización tal como las cooperativas puede constituir un medio para lograr una combinación mas eficiente entre la tierra y el trabajo.

Bibliografía Capítulo 7

- Collings Jesse - Land Reform occupying ownership peasant proprietary, rural education and taxes. Ps. 40-95.
- Cowley Troy J. - Agriculture in an industrial economy. Ps. 143-157.
- Fudakovsky R. - La petite propriété rurale en Europe et les reformes agraires (Conference) Ps. 169-193.
- Guzmán J. Antonio - El Derecho de propiedad y la reforma agraria. Ps. 9-52.
- Jačoby Erich H. - Interrelationship between agrarian reform and agricultural development. Ps. 1-65.
- Jousse Pierre - Les tendances des reformes agraires dans L'Europe centrale, L'Europe orientales e L'Europe meridionale. Ps. 20-52.
- Martinez de Hoz J.A,)
Pereda J.) - Sociedad Rural Argentina. Inmigración y Reforma Agraria. Ps. 624.
- Reyes Osorio Sergio - La Reforma Agraria sus éxitos y fracasos. Ps. 65-70.
- Shaw Lefevre G. - Agrarian Tenures. Ps. 35-60,103-141, 229-274.
- Sanchez Marquez P. - El Problema social agrario: Historia crítica solución. Ps. 152-277.
- United Nations - Land Reform. Defects in agrarian structure as obstacles to economic development. Ps. 28-34.

CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES/

Consideraciones finales y Conclusiones.

Como así lo reflejan las distintas fases del presente trabajo, he sido inspirado por el afán de obtener del tema objeto de estudio, un enfoque científico puro, analizando la tenencia de la tierra metódicamente en cuando al problema económico-social universal.

En este desempeño he prescindido por absoluto de consideraciones sobre casos concretos, juicios emitidos sobre sistemas económico-legislativos ya implantados en distintos países del orbe, y las citadas solo han servido de ejemplo para la mejor ilustración de determinados aspectos de este trabajo.

Las conclusiones a las cuales he arribado son axiomáticas, ya que como les atribuyo una validez amplia, son aplicables a todos los casos particulares que cumplen las condiciones de las premisas.

El problema de la Tenencia de la Tierra Argentina analizado ya, en un sinnúmero de obras (la mayoría no exentas de factores políticos), recibe una iluminación mas objetiva al ser presentado deductivamente como caso particular de una cuestión universal. Por otra parte, dado que las razones expuestas en este trabajo requieren una aplicación práctica, para poder ser mas claramente propuestas, expungo las siguientes conclusiones:

1) En la República Argentina debiera seguirse:

a) Una política estatal coordinada con una política de proyección previsorá, basada en mercados de tráfico, que unan la producción con el consumo y la explotación, deberá afianzar la disponibilidad por parte de las empresas rurales de un poder adquisitivo tal, que pueda asegurar la elevación del nivel de vida del trabajador rural, contribuyendo así a un mayor arraigo y solidez de la población del campo.

b) Por otro enfoque que tiende al mismo fin, deberá evitarse la preferencia cada vez mayor por parte de los locatarios, de arrendar tierras por precios ínfimos resultantes de la intervención estatal, en vez de adquirir las tierras que trabajan, conforme a las fines saludables del arrendamiento que han sido ya citadas

al final del inciso anterior.

2) Con el fin de beneficiar con una "quasi renta" marshaliana, un número cada vez más elevado de empresas rurales, el Estado, como asociación destinada a satisfacer necesidades que individualmente no son realizables, deberá dar su máximo aporte al desarrollo microeconómico del campo.

Estos aspectos abarcan:

- 1) Una mecanización y tecnificación adecuada del campo.
- 2) Una adecuada política vial que tendrá por efecto: la obtención de una renta de posición (de Carey) y la valorización de las tierras que sobresalen en el clásico ejemplo argentino de disociación de las zonas de producción y mercados de consumo, que eventualmente tendrá como consecuencia el parcelamiento de las tierras mas valiosas.
- 3) Libertad, en materia de precios de la producción y en la comercialización de los productos del agro.
- 4) Una sana política crediticia que permitirá las crecientes reinversiones rurales, y que tiende a alzar el nivel de vida del trabajador de campo y su familia.
- 5) Una sana política fiscal, en cuanto el dominio privado del Estado deberá ser inspirado por un espíritu colonizador. Debe éste efectuar las mejoras indispensables (como construcción de caminos, casas y molinos), arraigando así a trabajadores rurales en tierras marginales, hasta entonces abandonadas e improductivas, y consiguiendo de esta manera mejoras en el nivel productivo del país.

Finalmente, después de haber examinado el llamado "Problema de la Renta del Suelo" con toda objetividad, y tras detenerme en la investigación de los factores mas importantes que lo delimitan (para lo cual he consultado un sinnúmero de obras, tanto de autores nacionales como extranjeros) quisiera dejar firmemente asentado que creo que la única base sobre la cual se debe juzgar a dicho problema tiene que ser el económico y no el político.



Bibliografía General

- | | | |
|----------------------|---|---|
| Abensour Emanuel |) | - Los Arrendamientos Rústicos. |
| Moral Lopez Pedro |) | Principios de Legislación. |
| |) | Estudio de derecho comparado. |
| Adler Salomón |) | - La Reforma agraria en China. |
| | | - Economía China. |
| Ayarragaray Carlos | | - El Régimen de la tierra y sus interrogantes. |
| Balfour Marshall C. | | - Public Health and Demography in the Far East. |
| Banks E. Marvin | | - The economics of land tenure in Georgia. |
| Binns Sin Bernard O. | | - Crédito agrícola para los pequeños agricultores. |
| Brewster John B. | | - The machine process in agriculture and industry. |
| Brossard Darío B. | | - Manual de Crédito agrícola supervisado en América Latina. |
| Caballero Fermín | | - Fomento de la población rural. |
| Casarubia Antonio | | - ¿Que es un crédito agrario planificado? |
| Carey H.C. | | - Principles of social science. |
| Collings Jesse | | - Land reform occupying ownership peasant proprietary, rural education and taxes. |
| Couley Troy J. | | - Agriculture in an industrial economy. |
| Ely Richard T. | | - Elements of land economics. |
| Ely Richard T. | | - Land economics. |
| Fudakowsky R. | | - La petite propriété rurale en Europe et la reforma agraire. |
| Guzman J. Antonio. | | - El derecho de propiedad y la reforma agraria. |
| Halcrow Harold | | - Agricultural policy of the United States. |

- Heller A. - Política agraria: Económica y social.
- Howard James O. - Communist formula for land reform.
- Jacoby Erich H. - Interrelationship between agrarian reform and agricultural development
- Jensen Einer - Agriculture, Its economic development.
- Jousse Pierre - Les tendances des reformes agraires dans l'Europe centrale, l'Europe orientale et l'Europe meridionale.
- Kerzman Norberto - La unidad económica en la ley de arrendamientos, evolución de sus conceptos.
- Ladejinsky Wolf J. - Japan's land reform.
- Long Lwen J. - The agricultural ladder, its adequacy as a model for farm tenure research.
- Loomis Charles P. - The nature of our social system.
- Martinez de Hoz J.A.)
Pereña J.) - Sociedad rural argentina. Inmigración y reforma agraria
- Naciones Unidas. - Reforma agraria. Defectos de la estructura que impiden el desarrollo económico.
- Paris Emilio - El impuesto como medio de corregir los males del latifundio, terrenos baldíos y despoblación.
- Peñaloza Manuel A. - Crédito agrario.
- Perez Llana E. - Aparcería, mediería y contratos de trabajo.
- Philippovich Engen Von. - La politique agraire.
- Reyes Osorio Sergio - La reforma agraria, sus éxitos y fracasos.
- Ringuet E. Alberto - Poblaciones rurales: su presente y su futuro,

- Rodríguez Prado Antonio A. - Contratos de aparcería y arrendamientos rurales.
- Rohwer Robert - Family factors in tenure, experience Hamilton County Iowa.
- Sanchez Marquez P. - El problema social agrario; historia, crítica y solución.
- Sanderson Dwight - Rural sociology and rural social organization.
- Sewell William H. - Needed research in rural sociology.
- Shaw Lefevre G. - Agrarian tenures.
- Schickele Rainer - Effect of tenure systems on agricultural efficiency.
- Schickele Rainer - Policy-agricultural.
- Shultz Theodore W. - The economic organization of agriculture.
- Schultz Theodore W. - Agriculture in an unstable economy.
- Stuart Mill John. - Principles of political economy.
- Tarrago Emetrio - La cuestión agraria.
- Taylor Henry L. - Agricultural economics.
- Timmons John - Mejora del arrendamiento rústico.
- United Nations - Measures for the economic development of underdeveloped countries
- United Nations - Demographic year-book 1957.
- United Nations - Land Reform. Defects in agrarian structures as obstacles to economic development.
- United Nations - Land ownership in Africa and the Far East.
- W.I. Department of Agriculture - World land reforms. A selective bibliography.
- Wanters Arthur - La reforma agraria en Europa.
- Whetten Nathan L. - Mexican Land reform.
- Zimmermann Carlos - The family farm.