

por Ramón Díaz

El tema de la reforma agraria recorre cada campaña electoral. Otro tanto acontece con la nacionalización de la banca. Otras cuestiones, como la actitud que debemos adoptar frente al FMI y la deuda externa, así como las medidas para combatir la recesión y el paro forzoso, poseen una actualidad muy particular. Me propongo escribir sobre estos temas, y otros que el debate político vaya planteando. Mi propósito es analizar, facilitar el análisis que los propios lectores efectúen de los distintos temas, ayudarles a tomar posición, y en definitiva a concretar su opción electoral de una manera informada y racional. Comenzaré con la reforma agraria, que debe ser el tema de mayor antigüedad en la cartelera.

Suele llamarse **reforma agraria** a una política en la que desempeña un papel central el cambio de la estructura de la propiedad fundiaria. Dicha estructura puede caracterizarse en primer lugar por la participación en ella de las instituciones de propiedad privada y de propiedad colectiva. En la medida de que la tierra sea objeto de propiedad individual, la estructura que nos interesa puede caracterizarse también por la distribución del área pertinente entre los propietarios. Esta distribución puede ser más o menos desigual. La reforma puede procurar corregir

Los temas de la campaña

La reforma agraria: en qué consiste

la estructura existente en el sentido de mayor igualdad, concentrando la propiedad pequeña (minifundios) y desconcentrando la grande (latifundios), o atenderse sólo al segundo aspecto.

Las reformas más drásticas que conoce la historia han sido, como era de suponerse, las de los estados comunistas. En la URSS y en China, y en otros estados regidos por el marxismo-leninismo, como en Cuba, se ha implantado un sistema de propiedad colectiva de la tierra, y su explotación por unidades formadas por comunidades de campesinos. Otros países comunistas han mantenido una estructura basada en la existencia de pequeñas propiedades, y se limitaron a confiscar a los grandes terratenientes.

La propiedad colectiva de la tierra no es privativa, sin embargo, de los regímenes marxistas. La Edad Media nos muestra la institución de las tierras comunes de la aldea, en la que los campesinos poseían el derecho de pastorear sus ganados (éstos privados). Algo semejante acontece con la América precolombina y colonial. Algunas reformas agrarias de cuño no marxista han procurado revertir la propiedad rural ha-

cia tales antiguas formas de propiedad fundiaria.

Todas las propuestas de los partidos tradicionales uruguayos respetan la institución básica de la propiedad privada, de modo que no viene al caso que nos detengamos en el tema de la colectivización forzada. Digamos solamente al pasar que ella representa el nadir de las realizaciones económicas de la URSS, dentro del cuadro de fracaso generalizado que las caracteriza. Sobre otros países comunistas, la información es menos abundante, pero apunta en una dirección análoga.

En el Uruguay se ha hablado mucho de reforma agraria, como decía al principio, y es preciso preguntarse qué huellas han dejado las palabras en los hechos. Lo más viejo es el Instituto de Colonización. Lo más significativo es el sistema impositivo cuya institución central ha sido llamada sucesivamente IMPROME e IMAGRO, que se integra con un cuerpo de normas que excluyen a las sociedades con acciones al portador de la propiedad agraria. Dentro de este marco legal el estado ha acumulado una notable cantidad de información sobre la calidad de las distintas parcelas rura-

les. Es posible en virtud de ello saber prestamente quién posee cuánto, y qué, y de qué calidad, en el campo uruguayo. La infraestructura para una reforma agraria se halla en buena medida, pues, ya construida en el Uruguay, si bien la reforma en sí misma no ha pasado de una etapa incipiente.

Los enfoques de la colonización y el tributario "IMPROME-IMAGRO" conserva vigencia en este contexto. La colonización consiste en el asentamiento de cierto número de familias agricultoras en tierras previamente inexplotadas o sólo explotadas de manera muy extensiva. Se trata de una actividad que muchas veces ha sido emprendida por el capital privado. En el siglo pasado en nuestro país se la puso en práctica en el marco de la inmigración europea. Los casos de las Colonias Sulza y Valdense deben ser los más famosos, y probablemente los que mejor éxito alcanzaron. El promotor privado debe invertir sus recursos en tierras, en infraestructuras, y en asistencia crediticia a los colonos, para facilitar su asentamiento. Si los colonos prosperan, reembolsan los préstamos recibidos, y terminan pagando por la tierra un precio asociado a la ex-

plotación intensiva que ellos mismos le dispensan. La potencialidad de ganancia de la empresa colonizadora se aprecia sin dificultad, lo mismo que los riesgos apreciables que la rodean.

En manos del estado, la actividad colonizadora adquiere como es natural algunos rasgos distintivos. El instituto colonizador recibe de la ley el privilegio de expropiar. Esto, sin embargo, es poco importante si las expropiaciones son honestas y pagan por la tierra el precio de mercado. Más característico resulta que la selección de los agricultores se hace con métodos y objetivos diferentes, y que el flujo de recursos que en la colonización privada tiende a alternarse, primero del promotor a los colonos, y luego de éstos a aquél, tiende en cambio a persistir en la primera dirección en la colonización estatal.

En la forma en que lo ha puesto en práctica el estado, la colonización no parece haber logrado los objetivos de mejorar la productividad de la tierra. Esta es al menos la convicción generalizada, que no ha sido convertida en cifras oficiales.

En cuanto a la otra finalidad básica que se maneja en este contexto, la finali-

dad redistributiva, es obvio que lo que puede hacer la colonización es poco y mal dirigido. Si el terrateniente recibe el valor de mercado de su propiedad queda igual que antes, y toda la redistribución se reduce a una transferencia del conjunto de los contribuyentes al conjunto de los colonos.

El enfoque impositivo tiende a incentivar el fraccionamiento de las grandes propiedades, al volver antieconómico conservar en el patrimonio individual más de cierta superficie. Al deprimirse de esta manera la demanda por propiedades rurales, el precio de éstas tenderá a caer. En seguida se entravó en este método una potencialidad redistributiva que faltaba en el procedimiento basado en la expropiación. Sin embargo, tampoco en este caso el flujo de recursos toma la dirección que se presume integrante del paradigma de reforma agraria, de los que tienen más a los que tienen menos, en virtud de que, en razón de la ley de indiferencia del mercado, no puede afectarse el precio de la hectárea de las propiedades grandes sin deprimir también el de las medianas y pequeñas.

El efecto se podrá apreciar mejor cuando analicemos en conjunto las consecuencias económicas de una reforma agraria de las características previsibles para el Uruguay, en el próximo número.