

Limitación de la Propiedad Rural (1)

Por José Luis Alemán S.J.

En agricultura la "tierra es económicamente un factor de producción, como lo es el trabajo o la máquina. El clásico tríptico "trabajo, tierra, capital" señala así aquellos elementos que intervienen en prácticamente todo proceso de producción agrícola.

La problemática económica que presenta cada uno de estos factores de producción es, con todo, bien diversa. Salta inmediatamente a la vista que el factor "mano de obra", por la misma condición humana del trabajador, plantea problemas económicos muy distintos a los de la tierra o del capital, factores ambos carentes de libertad.

¿Cuál es la peculiaridad económica del factor "tierra"? Sencillamente su inmultiplicabilidad. Mientras que la cantidad de mano de obra o de capital acumulado puede aumentar, y de hecho lo hace, es la tierra un recurso dado en *cantidad fija*, que sólo con ingentes esfuerzos y en mínima proporción puede ser creado por el trabajo humano (la tierra conquistada al mar en Holanda es evidentemente un episodio anecdótico en la historia económica).

La importancia económica de la inmultiplicabilidad práctica del factor "tierra" sólo es apreciable en su justa magnitud, cuando se la compara con el crecimiento del factor "mano de obra".

En primer lugar el aumento de la mano de obra, mientras queda constante la cantidad "tierra", varía la abundancia relativa de cada factor de producción. La agudización de la escasez relativa del factor "tierra" cristaliza entonces en un aumento de su precio. Supuesto un aumento futuro de la cantidad de mano de obra disponible, el precio de la tierra tenderá continuamente a subir. En consecuencia se robustece el aliciente para conservar la tierra poseída con fines de segura especulación futura.

El aumento del factor "trabajo" crea, en segundo lugar, una demanda adicional de tierra o de trabajo en ella, ya que la sola mano de obra sin tierra es incapaz de producir. En caso de quedar frustrada esta demanda adicional de tierra o de trabajo en ella, surgen en la sociedad, si ésta no puede ofrecer fuentes de trabajo en otros sectores de la producción, tensiones sociales contra los que tienen tierra en abundancia. De la virulencia potencial de estos conflictos da la historia de los movimientos de liberación campesina, desde los Gracos hasta nuestros días, testimonio abundante.

En tercer lugar el aumento de la población supone, si se quiere satisfacer su necesidad de alimentación, una mayor oferta agrícola. En el caso

(1) Conferencia dictada en el Seminario del I.D.E.S. sobre el Problema Agrario Dominicano.

de una economía cerrada o de una economía incapaz de generar en otros sectores de producción las divisas necesarias para comprar alimentos en el exterior, la mayor demanda de alimentos sólo puede ser satisfecha por la incorporación de nuevas tierras (si la frontera agrícola no ha llegado aún a su fin) o por un mayor rendimiento de las tierras explotadas a base de un mayor uso de otros factores de producción.

Resumiendo: el aumento de la cantidad de "mano de obra" frente a la constancia de la cantidad de "tierra" genera tres fenómenos económicos de largo alcance social: especulación en tierras, tendencia al desempleo humano y necesidad de un mayor rendimiento de la tierra cultivada. Este triple efecto ha servido a lo largo de la historia y en formas diversas de motor a todos los movimientos de reforma de la tenencia de tierra: resentimiento contra los latifundistas, insistencia en el derecho primordial al trabajo y a la vida, y necesidad de un aumento de la productividad agrícola(1).

Además es necesario recordar que estos tres efectos se antagonizan mutuamente. La especulación en tierras lleva a la disminución de la oferta de tierra, mientras que el aumento de población intensifica su demanda. El aumento de la productividad agrícola puede fácilmente, después de superados ciertos niveles de tecnología, provocar un desempleo del factor mano de obra.

Por estas razones la necesidad de una intervención pública en el sector agrícola, al menos cuando se ha llegado a las fronteras del espacio rural no cultivado, es, económicamente hablando, insoslayable.

Diverso, aunque íntimamente conectado con estas observaciones de carácter económico, es el problema jurídico de la ordenación de la propiedad de la tierra, factor económico escaso por excelencia.

No es mi misión recorrer las etapas de evolución histórica del derecho de propiedad rural. Sin embargo, resulta muy ilustrativo, en orden a comprender la posibilidad de formas diversas de organizar la institución jurídica de la propiedad rural que sí tengan en cuenta el fenómeno económico de la escasez de la tierra, recordar el origen de la propiedad rural precisamente en nuestra América.

El derecho de propiedad rural en América Latina sigue inicialmente las normas jurídicas del derecho castellano sobre las tierras reconquistadas. Según ese derecho todas las tierras no ocupadas por los indios eran de exclusiva propiedad de la corona ("tierras de realengo"). El derecho de propiedad rural sólo se podía fundar en el caso de los colonos españoles o criollos en una concesión real. La norma jurídica de estas concesiones de tierra trató principalmente de evitar el nacimiento de grandes latifundios. A cada colonizador debía entregarse sólo tanta tierra, como justificase su capital (su "caudal") para explotarla. Expresamente se determinó que las tierras concedidas no debían exceder 5 "peonías" (unas 516 tareas) para el colono normal o 3 "caballerías" (unas 1550 tareas) para el colonizador conquistador o pacificador de una región (2). Además la concesión de la propiedad de tierra estaba legalmente condicionada a vivir en ella por espacio de cinco años (3).

No nos toca explicar las frecuentísimas infracciones prácticas de estas normas jurídicas. Pero sí resulta altamente interesante la restricción de la tierra que podía ser objeto inicial de propiedad a la capacidad para cultivarla.

¿Por qué esta restricción jurídica? En parte se debe a motivos políticos (la concentración de la propiedad rural ha llevado siempre a la concentración del poder político), pero en parte también a la clara percepción de la característica fundamental del factor de producción "tierra": su inmultiplicabilidad y su posible escasez.

No podemos decir lo mismo de la ordenación jurídica de la propiedad rural que se gestó en la revolución francesa y que hoy domina nuestro derecho. En esta concepción la tierra es un objeto de propiedad como otro cualquiera, y puede por lo tanto ser adquirida, vendida, alquilada, utilizada o no utilizada por su propietario. El grave error económico de esta concepción jurídica reside en no considerar la tierra como un bien inmultiplicable y potencialmente escasísimo, sino como un objeto cualquiera. De esta concepción jurídica nace la posibilidad de una propiedad rural de extensión ilimitada, tanto por exceso como por defecto económico.

Creo que estos dos ejemplos nos muestran claramente concepciones muy diversas de la institución jurídica del derecho de propiedad rural.

A título de redundancia podríamos pensar todavía en formas mucho más radicales de ordenar legalmente la relación persona-tierra. ¿Sería totalmente inadmisibles, desde un punto de vista legal, una separación radical entre la propiedad, que podría estar siempre y en todos los tiempos en manos del Estado, y el derecho perpetuo y exclusivo por un individuo al dominio de ciertas parcelas de tierra? ¿Sería en este caso imposible que el estado *condicionase* ese dominio al cultivo *de hecho* de esas tierras, y que consiguientemente, sin necesidad de previa compensación, suspendiese en su defecto el derecho al dominio y lo traspasase a otras personas? No se crea que se trata de una audaz innovación. Este sistema estuvo en práctica en Occidente por muchos siglos. Constituía una parte esencial del feudalismo.

Estos ejemplos de organización del derecho de propiedad rural no tienen por objeto proponer ninguno de ellos como modelo. Lo que pretenden, es recalcar la posibilidad de reestructurar la tenencia de tierra en un sistema jurídico que esté más en consonancia con las necesidades económicas que nos impone la índole económica del factor "tierra".

Esto supuesto, nos toca ahora ponderar las razones económicas que militan en pro y en contra de una limitación de la propiedad rural. Examinaremos primero el caso de un límite máximo de tierra poseible en propiedad.

La posibilidad de un límite mínimo de propiedad rural, ocupará más tarde nuestra atención.

1— *Limitación máxima de la propiedad rural.*

El análisis de esta problemática lo haremos en dos niveles: nivel de empresa agrícola, nivel de economía nacional.

1— *Limitación de la propiedad desde el punto de vista de la empresa.*

Tres tipos de observaciones son imperativos en este caso: consideraciones de tipo financiero, de tipo administrativo y de tipo técnico.

a) *Consideraciones de tipo financiero.*

La incapacidad financiera para poner en explotación grandes latifundios es el factor limitante de su plena utilización más visible.

En efecto, las inversiones y el capital de trabajo necesarios para una explotación agrícola de envergadura alcanzan fácilmente volúmenes muy cuantiosos. La dificultad en movilizar capital en escala tan grande es especialmente sensible cuando las organizaciones bancarias de una nación tienen recursos crediticios limitados y cuando se trata de poner en explotación tierras no cultivadas. La preparación de las tierras ociosas supone una inversión cuantiosa en mano de obra que haga el desmonte y prepare la siembra. Esta inversión no puede ser recuperada tan rápidamente como el sistema bancario requeriría si quiere mantener un alto volumen de créditos a plazos relativamente reducidos, cosa absolutamente deseable para que los créditos lleguen al mayor número posible de productores. Por otra parte si el crédito bancario se concede a mediano o largo plazo, lo que es necesario de suyo para el financiamiento de la preparación de tierras en desuso, sobre todo atendido el riesgo atmosférico de toda inversión agraria, la capacidad crediticia del sistema bancario queda restringida a muy pocos casos.

Fuera del financiamiento bancario pudiera el latifundista recurrir a ahorros anteriores o a la venta de parte de sus tierras. La primera alternativa —recurso al ahorro propio— supone necesariamente un proceso muy lento, sobre todo cuando las tierras bien cultivadas son sólo una pequeña fracción, de las tierras poseídas.

El financiamiento por venta de parte de las tierras resolvería el problema del latifundista. Esta solución puede, sin embargo, existir sólo en el papel. Resulta evidente que el comprador de esas tierras se encontrará por regla general en una situación de relativa iliquidez muy semejante a la del vendedor y que estará por lo tanto limitado en su poder de compra a su capacidad de recibir crédito bancario. Recurre así la problemática bancaria anteriormente descrita. Hay que recordar además que la venta de parte de las tierras supone una pérdida en términos de especulación prácticamente segura. Estas pérdidas especulativas pesan aún más, si se tiene en cuenta la posibilidad de que el latifundista posea una descendencia relativamente numerosa a la que quiera dejar una herencia apreciable.

La conclusión final de este breve análisis económico ha sido expuesta con magistral claridad en una declaración de la Asociación Dominicana de Hacendados y Agricultores, Inc.: "Incluso existe una gran cantidad de fincas no cultivadas por la incapacidad económica de los dueños. Una encuesta entre hacendados sobre sus medios económicos y acerca de su situación bancaria, acusará propietarios gravados por compromisos cuyos intereses no muy regularmente pueden servir por diversas causas, entre otras por la más irreversible: la reiteración de los ciclos de sequía. Hay, en efecto, un indiscutible empobrecimiento cuya magnitud no es señalada (por los sacerdotes)" (4).

Esta incapacidad financiera ha generado entre los latifundistas una proporción enorme de tierra subutilizada. Según el Quinto Censo Nacional Agropecuario de 1960 (5) la tierra subutilizada en las fincas de más de 5,000 tareas comprende 7,212,332 tareas. O sea el 86.5% de su extensión total.

En cambio la proporción de tierra subutilizada entre las fincas de menos de 50 tareas de extensión es de sólo el 16,8%.

b) Consideraciones de tipo administrativo.

A priori existe una razón de gran peso económico para defender la superioridad de los latifundios desde el punto de vista administrativo: economías de escala.

Las ventajas de una economía de escala, sobre todo para la introducción de cultivos capital-intensivo, son en teoría impresionantes. ¿Cómo puede ser posible la amortización del enorme capital invertido en maquinaria y equipo técnico para parcelas pequeñas de tierra? Sólo los grandes latifundios —o una organización económica cooperativa de muchos pequeños propietarios— pueden hacer frente a semejantes inversiones.

Sin embargo, *de hecho*, estas ventajas son en el caso dominicano más bien ilusorias. La penuria financiera de los latifundistas es tan grande que no pueden aplicar técnica capital-intensivo sino a extensiones limitadas de su propiedad. Los datos anteriormente aducidos nos liberan de la necesidad de explicar este fenómeno.

Más aún, una gran extensión de tierra en propiedad de una familia, puede, y, psicológicamente hablando, *debe* convertirse en desestímulo para una administración intensiva y técnica de los latifundios. En efecto, la renta obtenible de una administración defectuosa de los latifundios, puede a *mediano plazo* ser muy superior, atendidos los intereses a pagar por préstamos, a la alcanzable por una administración más técnica. En cualquier caso, además, puede lograr el latifundista entradas tales que satisfagan todas sus necesidades lógicas. Tratar de obtener entradas mayores a través de una administración más racional supone riesgos adicionales y reducciones temporales del nivel de entradas, que no son psicológicamente hablando, fácilmente explicables.

Un indicio del desinterés administrativo de los grandes latifundistas lo constituye el índice de absentismo. En República Dominicana 299 de los 465 propietarios de más de 5,000 tareas de tierra consideran que la agricultura no es su ocupación principal. O sea el 64% (6).

No parece por lo tanto defendible la superioridad administrativa de nuestros grandes latifundios. Hay muy fuertes razones para creer que el interés especulativo predomina ampliamente sobre el administrativo.

Parece lógico deducir de estas consideraciones que la mejor manera de estimular una administración eficiente de la propiedad rural estaría en una drástica reducción de la superficie poseída en latifundio, hasta límites, que sin suprimir las ventajas de una economía de escala, obligasen al propietario a una utilización intensiva de su tierra.

c) Consideraciones de tipo técnico.

Es un lugar común en la literatura económica, la afirmación de que ciertos tipos de producción agropecuaria (azúcar, ganado, bosques sobre todo) sólo son posibles en grandes latifundios.

Desde el punto de vista de la empresa agrícola esta aseveración sólo es correcta bajo dos condiciones cuya realización factual hay que analizar en cada caso: la presencia de economías de escala, o la insustituibilidad del tipo de producción analizado por otros.

Economías de escala designan la rentabilidad creciente *por unidad de superficie utilizada* en un tipo determinado de producción, a medida que aumenta la superficie total dedicada a ella. O sea la rentabilidad *por tarea* de una plantación cañera es mayor cuando se siembran 10,000 tareas que cuando se siembran, digamos, 100 tareas.

Esta mayor rentabilidad puede ser explicada por ahorros en gastos de administración, de mano de obra, de servicio de intereses a préstamos, etc. o por la posibilidad de utilizar equipo técnico diseñado para sólo grandes extensiones de tierra. En líneas generales la única lógica para aceptar economías de escala estriba en la posibilidad de reunir recursos financieros suficientes para aplicar una técnica superior sólo utilizable rentablemente en grandes extensiones de tierra (7). Para los fines de este trabajo supone un tal diagnóstico la reducción del problema técnico al financiero y administrativo antes tratados.

La otra posibilidad de defensa técnica de tipos de producción tierra-extensiva radica en la imposibilidad de utilizar las tierras en cuestión para otros cultivos más rentables por tarea. Si una tierra por ejemplo, es de tan baja calidad que sólo sirve para pastos o para bosques, es muy posible que sólo arroje ingresos apreciables cuando se utiliza en gran escala. No porque entonces el rendimiento sea mayor, sino porque el mismo mínimo rendimiento por tarea multiplicado por el número de tarea lo permita. En estos casos hay que admitir que bajo un régimen de propiedad estrictamente individual el latifundio económico es a primera vista una necesidad económica.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, antes de pronunciar un juicio semejante, que la insustituibilidad debe extenderse no sólo al tipo de cultivo —azúcar, ganado, bosque...— sino también a los métodos de explotación. Si es posible utilizar métodos técnicos diversos para aumentar la rentabilidad del mismo tipo de producción —ganadería por ejemplo— los argumentos en pro del latifundio son mucho más débiles. Sería entonces muy posible una ganadería con gran rendimiento por tarea, no menos que una ganadería con gran rendimiento por trabajador. Baste comparar el rendimiento agrícola por tarea de Holanda y Australia (aproximadamente 940 y 20 sobre base 100) con su rendimiento agrícola por trabajador (83 y 660). (8)

Cuál de los dos métodos es, en última instancia y técnicamente, el más provechoso para la empresa agrícola depende de los precios relativos de la tierra, de la mano de obra y de la adquisición de la técnica. En la práctica, sin embargo, es muy posible que el verdadero factor determinante de un uso tierra-extensivo entre nosotros sea en realidad la debilidad financiera del latifundista.

Salvo argumentos reales, que estoy por supuesto muy abierto a aceptar, me inclino a creer que el uso extensivo de la tierra para los tipos de actividad agropecuaria arriba descritos obedece más bien a insuficiencia de capital que a razones técnicas.

ACH

La conclusión final de estas consideraciones de tipo financiero, administrativo y técnico sobre las ventajas y desventajas en República Dominicana de las grandes propiedades agrícolas, desde un punto de vista de la utilización óptima de la empresa, me parece a mí suficientemente clara: los grandes latifundios no son la solución *empresarial* ideal. Una reducción esencial de su extensión a límites más manejables por los recursos empresariales existentes, daría por resultado una mejor y más intensiva utilización de la tierra en su poder.

2— Limitación de la propiedad desde el punto de vista de la macroeconomía

Vamos a abandonar ahora el campo de la empresa agrícola particular para preguntarnos la relación existente entre el latifundio y los grandes problemas económicos de la nación. Dentro del cúmulo de problemas nacionales elegimos por su enorme repercusión económica dos fenómenos evidentes: el aumento de población y la falta de un mercado interno suficientemente amplio como para permitir un incremento sustancial de la industria nacional.

a— El aumento de población.

Para la agricultura representa el aumento de población una mayor oferta de trabajo y una mayor demanda de productos agrícolas. La pregunta concreta que queremos dilucidar, desde el punto de vista del interés económico nacional y no desde el punto de vista del interés de la empresa agrícola, es pues la siguiente: *¿se hace necesaria una limitación de la propiedad rural para resolver el problema del desempleo y el de una mayor producción agrícola?*

El punto de partida para responder esta pregunta hay que situarlo en la prioridad del empleo sobre la producción. Esta prioridad no se basa solamente en razones humanas (que son, por supuesto, absolutamente válidas). La más elemental lógica económica nos dice que un aumento sustancial de producción agrícola sin un aumento del empleo, es insostenible; ¿quién va entonces a absorber el aumento de producción? En cambio un aumento sustancial del empleo, si es productivo —o sea si es verdadero empleo— debe dar por resultado un aumento en la producción.

Partiendo de este principio resulta relativamente fácil enjuiciar las posibilidades económicas de una limitación de la propiedad rural.

El tipo de latifundio existente entre nosotros se caracteriza por un cultivo tierra-extensivo y no capital-intensivo ni mano de obra-intensivo, y además por una confesada subutilización de la tierra. Estas características dependen, como vimos anteriormente, muy fundamentalmente de la limitada capacidad financiera de los latifundistas. Un sistema de propiedad rural como el descrito está básicamente impedido de aumentar el empleo campesino sustancialmente.

¿Cuáles son entonces las posibilidades de empleo que ofrecería una reducción de la propiedad rural hasta un límite máximo, digamos de 3,000 ó 5,000 tareas? A mi juicio muy apreciables.

En primer lugar sería posible el asentamiento de un número de campesinos en la tierra ociosa o subutilizada ocupada hoy por los latifundistas, cuya magnitud exacta dependería de la cuantía de esas tierras.

En segundo lugar, me parece muy posible, que las parcelas de dimensiones aún notables, que quedarían en poder de los actuales latifundistas podrían demandar más empleados de los que hoy tienen. En efecto, desde el momento en que la extensión de la tierra en propiedad de los latifundistas estuviese más en consonancia con sus posibilidades financieras, es de esperar que sería cultivada mucho más intensivamente de lo que lo es en la actualidad, y que consiguientemente se requeriría, por lo menos inicialmente, más mano de obra. Esta conclusión es válida, por supuesto, solamente en el caso de un cultivo actual tierra-extensivo.

El aumento de empleo así logrado debe provocar un aumento de la producción tanto en las parcelas de los anteriores latifundistas —paso a una producción más intensiva— como en las tierras anteriormente ociosas o marcadamente subutilizadas.

Más dificultad ofrece el caso, muy posible de que la limitación de la propiedad rural hasta un límite máximo a fijar, provoque la expropiación de la tierra cultivada con cierta intensidad, que esté por encima del límite fijado.

Si esas tierras son transferidas a campesinos sin recursos financieros, técnicos o administrativos concordados con la intensidad del cultivo, sí sería muy de temer un deterioro en la producción.

Este deterioro en la producción puede, sin embargo, ser impedido si los nuevos dueños tuviesen por ley que organizarse cooperativamente, de forma que la administración de las tierras fuese genuinamente comunitaria. La organización que se diese a la reforma agraria tendría una importancia decisiva en lo que a producción se refiere. Siendo éste un tema reservado a otros ponentes, me contento con indicar la necesidad de considerar muy explícitamente el mecanismo de dirección de la producción en todo intento de reforma agraria.

Creo, en resumen, que la limitación de la propiedad rural hasta un límite superior a fijar por ley, sería un medio muy conducente para reducir sustancialmente el desempleo y para aumentar la producción agrícola. Este último efecto depende, sin embargo, del tipo de organización económica que se dé a los asentamientos realizados en la tierra expropiada. Esta conclusión se apoya en la inutilidad de todo aumento de producción que no vaya acompañada por un aumento de empleo. O dicho de otro modo, por un aumento en la demanda.

b— *Estrechez del mercado interno.*

La "Plataforma para el Desarrollo Económico y Social de la República Dominicana 1968-1985" ha identificado la estrechez del mercado como el factor limitante decisivo en el proceso de industrialización del país (9). Los datos allí presentados sobre la subutilización de la capacidad industrial de la CORDE y que no son ciertamente exclusivos de ella (10), nos hablan de una utilización de apenas el 50% de la capacidad instalada (11). La fal-

ta de demanda interna para los productos industriales se ha convertido en el freno del desarrollo industrial.

Es desgraciadamente muy cierta la afirmación de la "Plataforma" de que gran parte de esta falta de demanda hay que atribuírsela a la concentración de tierra en pocas manos. Los datos que nos revela el Censo Agropecuario de 1960, por imperfectos y relativamente anticuados que sean, demuestran fácilmente esta correlación. Según el Censo el 25.3% de la superficie total cultivada estaba en manos de 465 productores con fincas superiores a las 5,000 tareas. En ellas trabajaban tan sólo 39,106 personas. Este número tan exiguo de consumidores —sólo los empleados tienen ingresos que puedan ser dedicados al consumo—, contrasta brutalmente con los 724,851 empleados en fincas de menos de 50 tareas, que, dicho sea de paso, ocupan sólo el 15.5% de la superficie total cultivada (12). Mientras que en el sector minifundista cada empleado trabaja de promedio 7 tareas de tierra, en el sector latifundista trabaja 224 tareas.

Nadie en su sano juicio puede aspirar a crear una agricultura sobre una base económica tan débil como la de los minifundistas. Pero no hay duda tampoco sobre la posibilidad real de dar empleo adicional y por lo tanto de aumentar el número de consumidores en los actuales latifundios a base de su eliminación.

La concentración en pocas manos del ingreso originado en la agricultura tiene también efectos muy adversos sobre la demanda interna de productos industriales. Esta concentración del ingreso contribuye sin duda a hacer posible una alta tasa de ahorro entre los latifundistas, pero puede facilitar también un consumo conspicuo orientado en gran parte hacia bienes importados.

El único argumento serio que se puede esgrimir contra la limitación de la propiedad de tierra es la probable baja de la tasa *marginal* de ahorro agrícola. Sin embargo el aumento de ingreso originado en la agricultura puede hacer posible un ahorro total en el sector agrícola no inferior al actual. El hecho mismo de que los campesinos asentados en tierras hoy ociosas tengan que dedicar una buena parte de su trabajo sin recibir salarios al acondicionamiento de la tierra para cultivos más intensivos, impone sobre ellos un trabajo que no puede ser definido económicamente sino como inversión. En este sentido se cumpliría la finalidad del ahorro, la inversión, a un precio más bajo que el que tendrían que pagar los terratenientes.

Por lo tanto desde un punto de vista macroeconómico el peso de las razones en favor de imponer un límite máximo a la cantidad de tierra que pueda ser poseída por una persona, es mayor aún que el obtenido del análisis desde un punto de vista de empresa individual.

II— *Limitación de un mínimo de propiedad rural.*

Hemos visto hasta ahora las ventajas de imponer un límite superior a la cantidad de tierra que pueda ser poseída por una persona. Tratamos así de hacer luz sobre los problemas del latifundio.

Otro problema básico de la tenencia de tierras en la República Domi-

nicana es el *minifundio*. El minifundio está en su origen muy ligado al latifundio. Su problemática económica es con todo esencialmente diversa a la del latifundio.

No hay que perder mucho tiempo en exponer las desventajas tanto económicas como humanas de un sistema minifundista, que no proporciona la base mínima de viabilidad económica.

A este respecto me limitaré a dar algunos datos que pongan de manifiesto el tremendo impacto negativo del minifundio para el desarrollo industrial.

Según el Censo de 1960, 198,201 unidades de producción agrícola no alcanzaban el límite realmente ridículo de 15 tareas. Otras 146,650 fincas ocupan extensiones que fluctúan entre 15 y 49 tareas de tierra. Se ha calculado para la República Dominicana un mínimo de 60 tareas para que el productor tenga una renta neta anual de 600 pesos (13). Es evidente que este mínimo de 60 tareas varía según la riqueza del suelo.

Si bajamos aún más el mínimo aceptable de extensión para las unidades agrícolas de producción hasta contentarnos con 50 tareas, nos encontramos con que el 76% de las fincas —en números absolutos 344,851 fincas— están por debajo de ese mínimo. Este es el número de *familias* campesinas que para todos los efectos prácticos están marginados del mercado de productos industriales (14).

De estos simples datos se desprende una consecuencia indubitable: el minifundio no solamente sumerge a sus víctimas en la miseria, sino obstaculiza seriamente un desarrollo industrial acelerado.

¿Qué hacer con el minifundio? Resulta mucho más difícil curarlo que librarse del latifundio. Cualquier intento de redistribución de tierra en favor de todos los minifundistas implica un cúmulo tan inextricable de dificultades —habría que alterar los límites de prácticamente todas las propiedades rurales— que no podemos ni soñar con su realización. En grado muy superior al deseado por todos tendremos que convivir con el minifundio durante mucho tiempo.

Lo que sí podemos es impedir su futura proliferación.

Se puede, por ejemplo, impedir el reconocimiento legal de toda propiedad inferior a un límite —digamos 50 ó 60 tareas— si resulta de la división, por venta, herencia u otra causa, de parcelas superiores a ese mínimo.

Los efectos de esta medida serían altamente beneficiosos para la producción agrícola nacional. La medida podría agravar, con todo, y muy seriamente, la ya alta tasa de desempleo y la inmigración a las ciudades, pues muchos hijos de familias campesinas con tierras sólo muy ligeramente superiores al límite fijado, tendrían que procurarse otro medio de subsistencia.

Este efecto desfavorable nos indica la necesidad de copular la limitación de la propiedad mínima con la de la propiedad máxima. Solamente si la desmembración de los latifundios se convierte en realidad puede intentarse una limitación a la propiedad mínima agrícola. Sin ella no sería posible absorber el desempleo adicional esperable.

Siempre bajo la condición de su acoplamiento con la reducción del latifundio, podría pensarse también en otra serie de medidas (por ejemplo trato preferencial en la política crediticia del Banco Agrícola) encaminadas a fomentar el paso de la propiedad minifundista a la propiedad mínima (digamos entre 50 y 100 tareas de tierra). En este sentido podría el banco otorgar pequeños créditos a campesinos minifundistas con el único objeto de adquirir tierras que los colocasen en la categoría de agricultores con la tierra mínima necesaria para su desenvolvimiento económico.

Conviene, por último, recalcar una vez más la necesidad de fraccionar los latifundios creando así posibilidades de empleo ahora no existentes como paso previo y necesario de toda política encaminada a corregir el minifundio.

III— Conclusiones finales.

Las conclusiones finales de esta ponencia son las siguientes:

- 1— debe limitarse la propiedad rural máxima que puede tener cada persona natural. En el caso de personas jurídicas sería necesario pensar fórmulas legales que impidiesen la evasión de esta medida. Por ejemplo, toda la tierra que estuviese a nombre de personas naturales o de sociedades personales en una fecha dada y cuya extensión exceda el máximo permisible sería expropiada.
- 2— El límite máximo permisible vendría fijado por un número determinado de tareas. Como base de discusión se sugieren de 3,000 a 5,000 tareas según el tipo de suelos clasificados de acuerdo a su capacidad productiva.
- 3— La determinación del límite máximo de propiedad permisible no puede en la práctica hacerse variar de acuerdo al uso dado a la tierra. Cualquier intento de hacerlo daría origen a interminables y prácticamente irresolubles problemas jurídicos y obligaría a los jueces a decidir sobre el grado de utilización de las tierras. Como la utilización de la tierra implica un análisis de los cultivos y su adaptabilidad a los suelos, tendrían los jueces que tomar decisiones en materias sumamente complejas y ajenas a su competencia. La historia de la jurisprudencia inglesa sobre problemas de monopolio (15) y la experiencia sobre la administración de impuestos a la propiedad rural según su rendimiento y utilización (16) desaconsejan una división entre tierras suficientemente cultivadas y tierras subutilizadas. En sentido contrario recomienda un límite meramente cuantitativo la conveniencia jurídica de tener normas lo más exactas e incontrovertibles posibles.
- 4— Las tierras propiedad del Estado deben ser igualmente limitadas en su extensión, de forma tal que éste no posea tierras sin solución de continuidad superiores en extensión al límite fijado.
- 5— Las tierras que superen el límite permisible serán entregadas a los campesinos con la condición de mantener una unidad administrativa que impida un deterioro de la producción anterior. Una más detallada explicación de esta organización está fuera de los límites de esta ponencia.

- 6— Solamente en el caso de imposición de un límite superior de propiedad rural y de su distribución a campesinos puede pensarse en fijar un límite inferior, igualmente cuantitativo (50 a 60 tareas, por ejemplo), debajo del cual no se admitiría propiedad legal resultante de la división de parcelas superiores al mínimo.
- 7— Bajo la misma condición, puede pensarse en medidas preferenciales, sobre todo crediticias, que favorezcan el paso de propiedades minifundistas a propiedades con el mínimo de tierra anteriormente fijado.

Como se ve las proposiciones presentadas tienden a favorecer una agricultura que dé más empleo y que sea más trabajo-intensiva, en los esencialmente reducidos latifundios más capital-intensiva, que ahora.

De esta manera los rendimientos agrícolas por tarea deberían —como propone la CEPAL— aumentar. Séame permitido terminar mi ponencia con el comentario de una distinguida revista internacional a este estudio recientemente presentado: “La CEPAL estima que sin una reforma agraria previa no puede haber avance tecnológico, puesto que los terratenientes gozan de una mano de obra demasiado abundante y barata para estar interesados en correr riesgos adicionales; es más, si por casualidad decidieran asumirlos, el resultado sería peor que la enfermedad puesto que redundaría en un paro adicional en el campo. No todo el mundo comparte este punto de vista...” (17).

NOTAS

- (1) Frauendorfer, S. v.: Bodenreform, en HWdsSW, tomo 2, 1959, pp. 338-340.
- (2) Konetzke, R.: Süd-und Mittelamerika I, tomo 22 de la Historia Mundial de Fischer, 1965, pp. 52-53.
- (3) Ordenanzas hechas para los nuevos descubrimientos, conquistas y pacificaciones, 13 de julio de 1573. Ordenanza 85.
- (4) Pronunciamiento en Relación con dos Documentos Sacerdotales, en El Caribe, 11 de abril de 1969, p. 17 (bajo epígrafe “Tierras insuficientemente cultivadas”).
- (5) Pág. 138.
- (6) Quinto Censo Nacional Agropecuario 1960, p. 34.
- (7) Gutenberg, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre I, 1960, pp. 308-323.
- (8) La CEPAL y la Reforma Agraria, en “The Economist”, 16-29 de abril 1969, p. 69.
- (9) Pág. 19-20.

(10) El Sr. Bonetti Guerra ha revelado que la capacidad productora de grasas comestibles supera en un *cien por ciento* el estimado de consumo nacional. El Caribe, martes 29 de abril, 1969, p. 10, col. 3.

(11) Pág. 560.

(12) Quinto Censo Nacional Agropecuario 1960, pp. 32, 90.

(13) International Development Services, Inc.: Progresos del Programa de Reforma Agraria en R. D., p. 24.

(14) Alemán, J.L.: Influjo de la Distribución de la Tenencia de Tierra en la Economía Dominicana, Estudios Sociales, 1968, pp. 210-211.

(15) Bernhard, R.C.: Wettbewerb, Monopole und offentliches Interesse, 1963, pp. 49-52, 72 ss., 88 s.

(16) Hirschman, A.O.: Land Taxes and Land Reform in Colombia, en R. Bird and O. Oldman: Readings on Taxation in Developing Countries, 1964, pp. 416 ss; Fitch, L.: Concepts and Administration of Taxes on Property, en Joint Tax Program: Problems of Tax Administration in Latin America, 1965, pp. 465 ss.

(17) "The Economist", 16-29 de abril 1969, p. 69.