

SOCIOLOGIA

Control Social en vez de Cambio Social : La Administración de la Reforma Agraria en la República Dominicana.

Dr. Hans F. Illy

(Versión del Ing. Ezequiel García)

El esquema de referencia: Esta contribución no intenta dar una visión extensa del esfuerzo de este país con respecto a la reforma agraria, (1), en todos sus aspectos entrelazados. Sólo enfoca dos aspectos de interés: 1. ¿Cuál es el papel jugado por el sistema de administración pública en la implementación del programa de reformas? 2. ¿Cuáles son los factores político-sociales que han determinado el resultado, relativamente pobre, de los esfuerzos de la reforma?

Para iniciar con el segundo aspecto: es una cuestión preocupante el alegar que la inestabilidad política en América Latina puede ser explicada por la alta concentración de la propiedad de la tierra. Semejante realidad también existe en otros países de otros continentes, los cuales, de ninguna manera, pueden ser clasificados de "inestables."² Pero la reforma agraria ha venido a ser uno de los principales temas políticos en América Latina, la mala conciencia de regir elites constantemente siendo custodiados por alguna influencia bien significativa del exterior: "A través de la Alianza para el Progreso, la reforma agraria es un objetivo que todas las naciones de América Latina están comprometidas a realizar, tarde o temprano."³ Por otra parte, la elevada presión de abajo, es decir, de la gente desprivilegiada del campo, tiende a arriesgar los gobiernos si este problema no es resuelto.⁴ Reforma agraria es un modo de conseguir más justicia distributiva en sociedades donde la división de clases se está convirtiendo en intolerable.⁵

Una ojeada general al estudio comparativo sobre las implicaciones políticas de la reforma agraria en todo el mundo sugiere una hipótesis básica, la cual, tal vez sonando como a verdad incontestable, también parece ser relevante para el contexto que estamos tratando: "La manera en la cual la élite formula un programa y el contenido que finalmente adopta el programa están primariamente determinados por las relaciones entre las élites y la clase de los hacendados."⁶ Para propósitos analíticos, el autor distingue entre élites "cooperativas" y "dividas" a fin de arrojar algunas luces sobre el mecanismo, logros y deficiencia de las reformas agrarias. Como es obvio, el panorama de la República Dominicana viene debajo del título de "élites cooperativas," el aspecto que nos concierne, principalmente, es cómo la doctrina de la reforma agraria es cambiada y distorsionada en direcciones que convienen a los que tienen el poder y a los que están soportando mejor a los poseedores del poder. En tal ambiente, la realización de la reforma agraria necesariamente tendrá que ser limitada, especialmente si se adopta la siguiente definición: "...programas públicos que intentan reestructurar equitativamente y racionalmente en sistemas defectuoso de tenencia de tierra de forma compulsiva, drástica y rápida."⁷

Aquéllos que proclaman que la sola redistribución de la tierra no conduce a cambios acumulativos en el sector rural a menos que esté combinado con capital productivo (cambios en el uso de la tierra, tecnología agrícola, crédito, mercadeo) están completamente correctos,⁸ pero este aspecto está ligeramente fuera del enfoque de este trabajo. De todas formas, el término usado en español es "Reforma Agraria," y este título general, en todo caso, necesita una mirada detrás de la fachada de la oratoria

El segundo tema de interés en este trabajo, después de apreciar el impacto de los factores políticos y sociales, es la importancia del aparato administrativo en la ejecución del programa de reforma agraria. Este puede ser definido como "una organización concreta, compuesta de funciones jerárquicamente relacionadas, sirviendo formalmente como agentes para una extensa entidad social o sistema."⁹ Concebir la administración pública como un instrumento dócil de ejecutores de decisiones en política, esta percepción ciertamente nunca ha tenido validez en el sentido absoluto, porque "no hay razón para asumir que los

dignatarios del estado van a adoptar y procurar voluntariamente que se ejecuten normas establecidas por otros. En tanto ellos ejercen poder autónomo, establecen sus propias metas." ¹⁰ Partiendo del tipo ideal de separación de funciones se puede ir tan lejos que, observadores, especialmente de los estados post-coloniales de Asia y Africa, pueden llegar a la conclusión de que estos son "estados administrativos," donde las burocracias disfrutaban ilimitadamente el poder enfrente de los actores políticos.¹¹ De este modo, es realmente una tarea científica de primer orden analizar la capacidad de desarrollo de la burocracia para manejar las "crisis" que confronta un país políticamente en desarrollo.¹² ¿Es este modelo, predominante en la literatura sobre el tema, aplicable a América Latina?

Parece apropiado retroceder a los orígenes de la disciplina con el propósito de dar una mirada más estrecha al otro extremo de lo que puede ser llamado un continuo de la relación político-burocrática: Deben haber sido encontrados también débiles sistemas administrativos, mucho más dependientes del deseo abovedado de los que toman decisiones políticas. En tales circunstancias va a ser difícil deslindar cuáles son exactamente funciones políticas y administrativas. Estando en simbiosis con líderes políticos, los más altos dignatarios burocráticos pueden desempeñar papeles políticos,¹⁴ y organizaciones hasta ahora fuera del enfoque de investigación administrativa; por ejemplo los militares pueden asumir, o estar asignados a, funciones administrativas.¹⁵ Teniendo esto en mente, la investigación de la administración pública en América Latina representa un reto especial. Desgraciadamente, la disciplina está insuficientemente desarrollada,¹⁶ y permanece detrás de otras ramas de la ciencia política. Como un punto de partida en este tramo de consideración teórica, parece conveniente verificar la siguiente declaración: "El panorama político de la administración pública probablemente ha sido descuidado por aquellos que enfatizan lo que es aparentemente patología burocrática en los países de América Latina. De hecho, los administradores públicos no pueden hacer mucho más que la política permitida."¹⁷

Volvamos al tema de la reforma agraria en la República Dominicana. Debemos proseguir con los siguientes puntos:

- 1) Algunos datos importantes.
- 2) Origen y orientación de la reforma agraria.
- 3) El sistema administrativo y el proceso de la reforma agraria.
- 4) Las causas socio-políticas determinantes de la reforma agraria.

(1) Algunos datos importantes.

La República Dominicana comprende cerca de 5 millones de habitantes en $48,442 \text{ km}^2 = 4,844,200$ hectáreas. Cerca de 55 o/o de esta cantidad es de uso agrícola actual o potencial y, por tanto, incluído en el Censo Agrícola. El patrón de uso de la tierra está representado en la siguiente tabla:¹⁸

	Uso de la tierra		(en miles de hectáreas)	
	1960		1971	
	ha	o/o	ha	o/o
Cosechas de temporada	280	12.4	292	10.9
Cosechas permanentes	452	20.0	533	20.1
Tierra en descanso	336	14.9	142	5.3
Pasto	887	38.4	1,432	53.7
Foresta	286	12.7	250	9.4
Otros	37	1.6	16	0.6
	2,258	100.0	2,665	100.0

Estas cifras revelan una ligera disminución (-1.4 o/o) de superficie de cosecha-un extraño fenómeno si uno considera que la población aumenta un 3.0 o/o por año.¹⁹ y un auge verdadero en pasto. El último resultado debe recordarse, porque, de algún modo, tiene que ver con los de la reforma agraria.

En 1972, el sector agrícola contribuyó con 21.1 o/o al Producto Nacional Bruto comparado con 32.8 o/o en 1960,²⁰ reflejando el desarrollo industrial del país. Agricultura, para el mismo año, sostuvo el 77.6 o/o de las exportaciones.²¹

Cerca de un 60 o/o de la población trabajadora vive en regiones rurales:²² una porción importante de los esfuerzos de desarrollo del país deben estar dirigidos hacia este sector.

Un indicador de las condiciones en que viven es la distribución de las fincas según su dimensión.²³

Tabla No. 2: Número y Dimensión de las Fincas en 1971

Extensión en Héctareas	Número de Cultivo	o/o	Area (Millar hect.)	o/o
Total	253,300	100.00	2,677.5	100.0
0.5 — 5	182,222	71.9	340.3	12.7
5 — 101	67,995	26.9	1,146.7	42.9
101 — 803	2,658	1.0	511.7	19.1
803 y más	425	0.2	678.8	25.3

Fincas de menos de 5 hectáreas (cerca de tres cuartos del total) pueden ser llamados "minifundios" y cubren sólo una octava parte de la tierra cultivable, mientras que una muy pequeña minoría de dueños ocupa un cuarto de tierra. Este es realmente uno de los patrones más desiguales de distribución de tierra en el globo.

Pero estas cifras solas no pueden ofrecer más que una pequeña descripción superficial de la realidad actual, porque ellas excluyen una parte importante de las condiciones rurales; es decir, la de aquéllos que están deseando algún terreno donde vivir, trabajar y sobrevivir. Sin embargo, algunas otras cifras generales son auto-explicativas: solo el 35 o/o de los minifundistas cultiva su propia tierra: 11,2 o/o es de inquilinato (llamados "arrendatarios," si pagan sus rentas al contado, "aparceros" si pagan con parte de la cosecha) 27.9 o/o ocupa tierra sin poseer un título legal, 8 o/o "otras formas" de posesión.²⁵

Esto refleja inestabilidad, muy bajos ingresos,²⁶ dependencia de los mayores dueños de tierra, para quienes un alto porcentaje de sub-empleados con menos recursos están obligados a trabajar. Si se agrega un mínimo de 100,000 agricultores²⁷ que no poseen tierra, quienes seguramente no disfrutaban de un pago diario legal mínimo de \$2.50 pesos,²⁸ uno llega a la conclusión de que cerca de la mitad de la población dominicana está concentrada en la zona rural donde vive en un nivel de escasa subsistencia si no parcialmente en evidente miseria.²⁹ En realidad, estimados de cuántos campesinos deben ser incluidos en un extenso programa de reforma agraria abarcan 350,000 jefes de familia (tamaño familiar 6-10).

Al final del otro lado de la escala, se encuentran los grandes propietarios, no de una tierra completamente

desconocida como la multitud desconcertante de minifundios sino, por razones políticas, completamente fuera de las estadísticas y, como podremos ver, defendidos de la reforma agraria. Este grupo puede ser subdividido entre los siguientes propietarios: 111,000 hectáreas, propiedad de la Compañía Gulf and Western American Corporation³¹ (la mitad plantada con caña de azúcar y la mitad con pasto); 232,000 hectáreas sembradas de azúcar, tierra propiedad del Estado;³² una mayor parte del resto pertenece al tercer productor de azúcar, la familia dominicana Vicini. El azúcar es la columna vertebral de la economía de exportación del país; sirve para egresar la maquinaria del gobierno para que siga funcionando o, desde un punto de vista más crítico, la industria del azúcar es obstáculo para una orientación más dinámica de la economía y de la sociedad dominicanas.³³

(2) Origen y orientación de la reforma agraria.

El punto crucial de cambios en la política dominicana es el año 1961, cuando los 31 años de larga dictadura de Rafael Trujillo terminaron con su trágica muerte. El transformó al país en un reino privado, acumulando más y más de la riqueza del país, ambos, tierra y firmas de negocios. Realmente, se calcula que en 1961 por lo menos 11.6 millones de tareas³⁴ de tierra fueron consideradas tierra del Estado (=730,000 hect.),*aproximadamente una tercera parte del total de superficie arable (Ver Tabla 1)³⁵. Teóricamente hablando, la mitad de esto pudo haber sido dispuesto para asentar 45,000 familias en parcelas de 120 tareas cada una.³⁶ De todas formas, debe mencionarse el hecho de que para 1960 Trujillo había creado 39 colonias, alojando 12,290 familias en cerca de 2 millones de tareas.³⁷ Pero él hizo eso obviamente con sus propósitos estratégicos: "La motivación más vieja y más persistente para el establecimiento de colonias vino del temor tradicional de la población burguesa de Haití y la necesidad de auxilio contra la infiltración de la estrechamente-poblada frontera... En el pasado, la supervisión de las colonias, por el Gobierno, ha sido detallada y las regulaciones han sido estrictamente impuestas... el resultado de este régimen puede parecer excesivo."³⁸

No hay razón para creer que esas colonias a lo largo de la frontera haitiana contribuyeron al desarrollo económico

y social de la "región fronteriza." Esta es todavía la parte más miserable del país.³⁹ En todo caso, sobrepasar a Trujillo distribuyendo solamente tierras del Estado, pareció ser, en 1961, una obra fácil para un régimen "democrático." Desde luego, llamar esta medida una reforma agraria sonaría un poco exagerado.

Como había una gran presión pública para iniciar un programa de reforma agraria, el Consejo de Estado tomó medidas y distribuyó tierras, que habían pertenecido a un hermano de Trujillo, a unas 50 familias. Pero esto fue hecho más como un gesto para ganar legitimidad política que como un programa bien planeado y ejecutado.⁴⁰

Una señal importante en la reforma agraria, de cualquier modo, fue la Ley No.5879 del 27 de abril de 1962, la cual estableció una agencia especializada, "El Instituto Agrario Dominicano," para llevar a cabo la "Reforma Agraria" (la institución como tal será tratada en el capítulo siguiente). Pero desafortunadamente esta Ley no contenía una declaración clara de las metas y propósitos, es decir, una plataforma para la acción. Como un observador señaló: "Debo admitir que he encontrado dificultades en localizar cualquier declaración definida que indique la esencia filosófica del movimiento de la reforma en la República."⁴¹ En un sentido general, el IAD fue autorizado para distribuir dos tipos de tierra: del Estado y privada. Pero no hubo definición de qué tierra podía ser expropiada: "...como la ley ahora indica, **toda** propiedad rural poseída privadamente está potencialmente sujeta a ser expropiada, sin distinción de medida, extensión y deficiencia de la producción, forma de trabajo, condiciones sociales del área, etc."⁴²

En realidad, una declaración tan vaga solo podía encontrar resistencia en los intereses creados sobre tierras existentes en la sociedad y, un aspecto importante para un país que está buscando un futuro mejor, podría no ser apto para acelerar la producción agrícola. En estas circunstancias, no es asombroso, y realmente razonable que las acciones de la reforma se limitaran a distribuir tierras que fueron propiedad del Estado. Pero aun esto era, y todavía es, una tarea difícil porque había una escasez crucial de información sobre la cantidad exacta y la ubicación de estas tierras, la extensión que estuvo ocupada, y la clase de título o derechos de propiedad que tenía el Gobierno o particulares. Para lanzarse a iniciar los necesarios

procesos de investigación de campo, para realizar algunos reconocimientos y clasificación de suelo, y determinar su uso para agricultura o crianza de ganado, todo esto faltaba por hacerse. Naturalmente, se podían hacer en un corto espacio de tiempo, y la gente estaba esperando para conseguir algún "pedacito de tierra," una legítima y básica aspiración de los campesinos, aparceros, arrendatarios y labriegos (trabajadores agrícolas).

Asesores americanos, con lo sucedido en el pasado, aparecen completamente imposibilitados después de haber impuesto una situación que era más asimilada a una ausencia confusa de reglas para su operación que un tablero de títulos registrados para subdividir o agrupar (en el caso de minifundios). Por un lado, ellos estaban perfectamente concientes del hecho de que una transferencia integral de las tierras del Estado podría engendrar graves consecuencias políticas ("muchos de la tierra está bajo el control de poderosos propietarios de tierra, muchos de ellos militares"), por la otra parte, ellos albergaban la esperanza de que la reforma agraria podría ser combinada con la introducción de algún impuesto sobre la tierra (el cual no existe para 1977).⁴³

Una acción más vigorosa podría ser esperada del gobierno de Juan Bosch, lleno de ideales humanísticos de justicia social y democracia, el cual vino al poder por elecciones libres en febrero de 1963. El quiso movilizar a los campesinos y trabajadores, pero así atemorizó a la oligarquía establecida, ambos, civil militar. Solo siete meses más tarde, su gobierno fue derribado por un golpe de estado de las fuerzas armadas, lanzando al país a una guerra civil, intervención extranjera y degenerando, desde 1966, en un régimen político muy especial, representado por el presidente Balaguer, quien ya había logrado una carrera al lado de Trujillo.

A Bosch no le dieron oportunidad de poner en práctico lo que él consideraba una revolución social para una completa reforma agraria.⁴⁴ Durante su campaña electoral, Balaguer hizo todo lo posible para movilizar las masas rurales y muchísimas veces criticó los pobres logros de la reforma agraria. El prometió una reforma que iba a liberar a los campesinos y que iba a elevarlos de su nivel actual de inferioridad social hasta ser un sector respetado en la vida de la nación: "Solo entonces nosotros tendremos una reforma agraria real, cuando nuestro campesino no sea un simple

habituaado a la explotación, sino que se haya transformado en un elemento dinámico en el proceso de nuestra rehabilitación social y desarrollo económico."⁴⁵

Luego, en todas sus declaraciones se sintió comprometido ante esta promesa,⁴⁶ y no hay razón para pensar que esto fué para propaganda política. La única cosa es, si él estuvo en una posición para persuadir todas las fuentes de poder apropiadas en el sistema político y social para apoyarlo incondicionalmente en este esfuerzo. Es evidente, que este no fué nunca el caso, y que muchas de las complejidades en la implementación de la reforma agraria dominicana se debe a esta realidad. Es la intención de este documento dar cierta luz ante estas fuerzas impelentes, las cuales, en honor a la verdad, no trabajan en la claridad.⁴⁷

Sin embargo, Balaguer logró más que sus predecesores, aunque, en 1969, uno de los observadores mejor informados, llegó a la conclusión de que "El programa de la reforma agraria ejecutado en la República Dominicana en los años posteriores a Trujillo sólo ha empezado a rascar la superficie de vastos problemas subyacentes".⁴⁸ Nuevos impetus surgieron cuando Balaguer pasó al congreso su "Código Agrario," un gran paquete de leyes destinadas a diferenciar y substanciar su extensa visión de la reforma agraria. Esto fué en 1972, y desde entonces, hay mucho más lucha, donde las fuerzas antagónicas están adquiriendo contornos más inteligibles.

Antes de comenzar un análisis detallado no tanto del contenido de estas leyes sino de su grado de implementación es apropiado dar una lista de proyectos realizados por el Instituto Agrario Dominicano desde 1962 hasta 1975:⁴⁹

Tabla 3: Proyectos de Asentamientos del IAD

Año	Número	Beneficiarios	Area (tareas)
1962	4	883	59,523
1963	12	703	74,658
1964	8	1,607	162,879
1965	—	—	—
1966	7	300	31,915
1967	21	1,099	161,365
1968	18	1,518	116,307
1969	24	2,132	193,948
1970	21	1,033	63,236

1971	15	3,615	376,070
1972	32	5,812	541,607
1973	92	8,313	640,716
1974	18	1,800	143,813
Total	272	28,815	2,566,037

Esto es menos del 10 o/o de los que necesitan tierras y constituye solo 6.7 o/o de la tierra fértil del país. Esto debería ser llamado un fracaso relativo o un éxito relativo, de acuerdo con el punto de vista como se mire. De todos modos, el total de tierra distribuida sobrepasa escasamente los logros de colonización de Trujillo. Pero, esas cifras solitarias no narran la historia completamente. Tenemos que examinar las ramificaciones operacionales del programa de la reforma agraria y del órgano administrativo creado para implementarla.

3) El Sistema Administrativo y el Proceso de la Reforma Agraria.

El instrumento principal para realizar la reforma agraria es el IAD (Instituto Agrario Dominicano) establecido en 1962, entidad autónoma (o "descentralizada;" en la nomenclatura administrativa dominicana) formalmente enlazada con el Ministerio de Agricultura, pero virtualmente independiente de él. Su política es determinada (de acuerdo con documentos oficiales) por un "directorio" compuesto de 9 miembros (4 ministros; el director del Banco Agrícola, el de la Corporación de Fomento Industrial y 3 más, nombrados por el Presidente. Desafortunadamente, los detalles que deben ser encontrados en libros disponibles y las estadísticas a menudo no reflejan la situación anual. NO hay la menor duda de que la política del IAD, si existió alguna, se determinaba por y dependiente de la relación directa entre el Presidente Balaguer y el Directorio General del IAD. El último tenía que preguntarle al Presidente regularmente sobre las actividades corrientes de la institución y solicitarle más fondos si nuevos proyectos iban a ser iniciados.

Al principio del año fiscal, a todos los departamentos y entidades descentralizadas se les asignaba sólo sus gastos corrientes, es decir, esencialmente costo de personal. Para el resto, ministros, etc., tenían que ir en diversas ocasiones

al año al Palacio a solicitar fondos a fin de estar hábiles para realizar sus programas. El Presidente disponía de los llamados "Fondos Especiales" y él, graciosamente, señalaba un cheque por sumas relativamente pequeñas (si se estima que Balaguer personalmente autorizaba más de la mitad de los gastos del Estado). Pero sus preferencias podían cambiar durante el año para responder a nuevas prioridades, insinuaciones y también avisos de expertos.

El hacía eso, seguramente, con la base de una convicción firme de que sólo él mismo podía evitar un derroche de los fondos públicos. Así, él fue bastante hábil para modelar las acciones públicas de acuerdo con su visión dirigida primariamente hacia ostentosas inversiones como largas avenidas y plazas, proyectos de viviendas urbanas y, para menos extendernos, proyectos de asentamientos rurales. Teóricamente hablando, esto podría ofrecernos un especial, aunque patriarcal, ímpetu hacia la reforma agraria. Por otro lado, la planificación nacional fué enteramente imposible en tal atmósfera de gracia y desgracia presidencial, y uno se asombra de encontrar un objetivo de asentar 10,000 familias para 1975 y lo mismo para 1976.⁵² Esto pudo ser pura inversión de algún empleado de menor jerarquía en la oficina de presupuesto y a nadie le importaba.

Si la reforma agraria es considerada una empresa nacional de alta prioridad, uno esperaríá que relativamente más fondos y más personas estuvieran destinados para el IAD. No parece que este fuera el caso. El personal permanente llegaba a 859, los cuales eran cerca de la mitad de la nómina del Ministerio de Agricultura, pero menos que lo correspondiente a instituciones comparables como el Banco Agrícola (970). Una mirada a la composición jerárquica revela que sólo 77 de \$300.00 por mes (Banco Agrícola 223). Si asumimos que la reforma agraria es un trabajo de tiempo completo que implica viajes y permanencia por algún tiempo en las regiones, este debió ser considerado un salario miserable (los empleados públicos en las oficinas de la capital solo trabajaban 6 horas por día y ejercían un segundo trabajo en la tarde y hasta el anochecer). Lógicamente, hay más fluctuación entre el personal del IAD y constantemente están saliendo hacia el sector privado, especialmente hacia los negocios de exportación e importación.

Con toda probabilidad, el número del personal debió

ser considerablemente más alto, cerca de 1,200;⁵³ porque había una fuente adicional de financiamiento, los llamados: "Fondos Contrapartida." Cuando las organizaciones como US-AID o el Banco Interamericano de Desarrollo dieron dinero para financiar los proyectos de la reforma agraria, ellos le sugirieron al gobierno dominicano darle una contribución suplementaria especial para esos fondos. Esto fué concedido por Balaguer, a menudo, más apuesto que deseoso, y más personal pudo ser nombrado sobre esta base.⁵⁴ Que su situación llegó a ser de veras muy precaria, fue evidente en abril de 1976 cuando Balaguer decidió retirar esas contribuciones, las cuales automáticamente implicaron la cancelación de ese personal.⁵⁵ El, incluso, censuró a las respectivas autoridades de las instituciones por haber agrandado su personal en vez de haber dedicado esos fondos adicionales para la implementación física de proyectos.⁵⁶

La realidad de que esta medida era para golpear 4 agencias de desarrollo rural de manera similar (Ministerio de Agricultura, AID, Oficina de Desarrollo de la Comunidad, Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo), muestra que al IAD y a la reforma agraria no se les colocó, en la percepción del Presidente y sus asesores, en un lugar preferencial y así probablemente eximirlos de estas medidas de austeridad.

Entrevistas con personal del IAD revelaron que la suma anual de inversiones en capital, es decir, creación y mantenimiento de proyectos, cerca de 5 millones de pesos⁵⁷ para unos 300 proyectos (RD\$16,700 por proyecto) es ampliamente insuficiente para complacer la presión constante ejercida sobre el IAD y rápidamente expandir sus actividades.⁵⁸

En general, el Instituto Agrario Dominicano es representativo del sistema de administración dominicano: modos de reclutamiento no establecidos (Ejem. no examen de entrada competitivo) no hay leyes de servicio civil, énfasis más dirigido a la lealtad personal que a la habilidad y la competencia. Podría sonar severo hablar de "nepotismo extendido, corrupción, nombramientos y remociones políticamente determinados, letargo, falta de profesionalismo e ineficiencia"⁵⁹ como normas casi aceptadas, pero la República Dominicana seguramente presenta uno de los sistemas administrativos más tradicionales de América Latina.⁶⁰ Aunque esto no

significa que hay un caos completo —las reglas del juego tienen su consistencia interior— sería más audaz inferir alguna autonomía general por parte del sector administrativo de quienes toman las decisiones políticas. A los administradores se le dan los medios de establecer sus propias metas. Lealtad a toda prueba y relaciones personales en un gran aparato de 87,000 personas,⁶¹ no permite la aplicación de las reglas de la administración racional: "para la mayor parte, el cuadro es letárgico, largas horas de café, largas chercas y choteo."⁶²

Por supuesto, ahora han surgido algunos conflictos con los jóvenes tecnócratas⁶³ en campos como la planificación económica,⁶⁴ entrenamiento de personal⁶⁵ y administración de impuesto,⁶⁶ pero esa gente está muy marginada y frustrada y busca una próxima y accesible escapatoria para retirarse del servicio.

Es lógico que la reforma agraria sea intencionalmente mantenida fuera de los documentos y planes oficiales⁶⁷ los cuales, en cualquier caso, no son considerados como instrumentos para nutrir las decisiones políticas.

Observando los proyectos del IAD, es dificultoso hacer un juicio definido porque ellos son de muy diferente calidad. Hay algunos que no fueron visitados nunca más por los técnicos del IAD después de asentar los "parceleros."⁶⁸ En otros casos, los títulos provisionales fueron distribuidos (probablemente en un solemne acto presidido por el mismo Presidente), pero los problemas surgen con la asignación de lotes, sea porque hay más títulos que lotes disponibles en los proyectos o porque los empleados del IAD fueron negligentes en su implementación.⁶⁹ Muchos de los primeros asentamientos lucen particularmente pobres. Esto es especialmente cierto para las tres haciendas de Trujillo; Fundación, Madre Vieja y Canasta en San Cristóbal.⁷⁰ (10 millas de Santo Domingo, 4,400 hectáreas) donde la gente vive en nivel de puro mano a la boca en vez de producir vegetales para el mercado más próximo.

Esta situación puede ser expresada: "La familia ha cambiado una forma de mera subsistencia por otra que puede ser menos satisfactoria, en el análisis final, que la que han tenido antes."⁷¹ En estos proyectos solo del 15 al 20 por ciento de esos liquidados en 1962 están aún presentes. Muchos han vendido sus lotes, aún a militares que construyen lindas casas de fin de semana.

Los especuladores compran lotes adyacentes a los de la reforma agraria y así agregan sobre las 1,500 tareas.⁷² Aunque esas prácticas fueron ya prohibidas en la Ley 5879 de 1962, en su artículo 39, una nueva ley fue pasada declinando las sanciones específicas.⁷³

Una causa de esta fluctuación fue seguramente el hecho de que cuando los colonizadores de los primeros proyectos fueron seleccionados, el criterio principal no fue tener una experiencia razonable en agricultura, sino la necesidad social (edad avanzada, larga familia). Bajo estas circunstancias, un buen número de proyectos fueron llevados al fracaso,⁷⁴ es decir, el lote no suficiente para alimentar una familia, menos para pensar en un excedente para mercader.

La influencia de los políticos locales también pesaba fuertemente de manera que las consideraciones de viabilidad económica no siempre prevalecían. Al menos que en un proyecto (La Estrella, Villa Mella, cerca de Santo Domingo) solo 20 de 60 colonizadores se dijo que eran formales labriegos y agricultores, parece ser un caso extremo. Se nos aseguró que las cosas han cambiado drásticamente y, que en proyectos más recientes, la gente tiene más experiencia práctica y son etnicamente más homogéneos; es decir, no han sido transferidos de su región de origen a otro ambiente completamente distinto.

También mencionaremos los proyectos de vitrina de la reforma agraria. Tales son, "El Sisal" en la árida provincia de Azua, donde con la asistencia técnica israelí se ha producido un bien planeado complejo de 331 lotes individuales.⁷⁶ Y otro caso muy especial es "Limón del Yuna," una extensa finca arroceras con 1,600 colonizadores, el proyecto más grande del IAD. Este ameritaría un estudio especial porque muestra qué tan lejos la intervención del Poder Ejecutivo ("la designación abstracta del Presidente") puede llegar: Balaguer visitó el Proyecto el 9 de octubre de 1974; obviamente no estaba muy satisfecho con lo que vió, así, en el acto ordenó un mejor sistema de drenaje y dispuso que pares de bueyes fueran dados a los hacendados⁷⁷ (Balaguer es un hombre de letras y un gran abogado, no agrónomo). Una quincena más tarde, puso el proyecto bajo su control personal, una medida extraordinaria, aún en la República Dominicana.⁷⁸ Esto significó prácticamente, de acuerdo con una fuente dentro del IAD, que 100 en vez de 15 tractores fueran

movidos a Limón del Yuna y se proveyeran de más y mejores fertilizantes. Este es un buen ejemplo de cómo los problemas fueron resueltos para casos individuales en detrimento de otros.

Este asentamiento llegó a estar otra vez sujeto a discusiones públicas un año después, cuando fue anunciada su transformación en "proyecto colectivo". Esta forma de organización se basa en la Ley 391 de 1972 siguiendo la Ley 290 (del mismo año), que dispuso la transferencia de todas las fincas de arroz a manos del Estado para centralizar la producción de este cereal de consumo predominante en la dieta del país (64 proyectos del IAD son fincas de arroz colectivas) significa que sólo hay propiedad colectiva y que la "asociación de colonizadores" no le están permitido aplicar reglas similares a aquellas de la cooperativa, sino que, prácticamente, todo es dictado por los empleados estatales.⁸⁰ Los colonizadores no pueden tomar una decisión —en Limón del Yuna ellos estuvieron abiertamente contra la colectivización.⁸¹ tienen que darse por vencidos o irse.

El argumento central del Gobierno es que los beneficios de las fincas colectivas son mucho mayores y de veras lo son en muchos casos. Esos proyectos colectivos son quizás la expresión más pura de lo que un sistema autoritario entiende por reforma agraria: no autodeterminación de los individuos es el principal objetivo, sino la prolongación de la dependencia, esta vez no de los "terratenientes" sino del Estado. Por supuesto, en la tradición de la cultura política del país, después de la venta de la producción, el Presidente personalmente entrega los cheques a los colonizadores, en una ceremonia oficial, como si fueran regalos de un gracioso monarca y no el precio legítimo por su duro trabajo.

Otro aspecto de la dependencia, aplicable a toda clase de proyecto de reforma agraria, es la provisión de que los colonizadores no tienen título definitivo, pero sólo unos provisionales (por 20 años), para ser convertidos en títulos definitivos suponiendo que el colonizador paga por la parcela (RD\$25.00 por año) durante este período.⁸³ Esta cláusula no puede hacerse cumplir debido a la cantidad de irregularidades a que se ha aludido, pero esto en realidad causa una atmósfera de temor e inseguridad entre los colonizadores que no se aventuran a quejarse de las cosas

que no les brindan una completa satisfacción, pues, con menos que esos ellos pierden sus lotes.

Donde sea, el Instituto Agrario Dominicano es la agencia central para implementar el programa de reforma agraria, pero no tiene autoridad para tomar posesión de las tierras que intenta distribuir.

Esta es la labor de un organismo especial, la "Comisión para la Aplicación de las Leyes Agrarias," establecido en 1973 bajo el decreto Núm. (antes de esta fecha existían ya cuatro comisiones de precedimientos diferentes para obtener la tierra). El trabajo de este organismo es bastante controversial porque para comenzar ha llegado a ser evidente que su trabajo está marcado con mucho regateo político, sino algunas veces arbitrariedades. Balaguer en persona designaba a los 9 miembros de la comisión (hay también un equipo técnico con ellos), a todos se les confería el prestigioso título de Secretario de Estado. La opinión general del país es que como Balaguer solo ha nombrado generales, políticos (de su partido), y grandes terratenientes en este organismo, no hay muchos que esperar de él.⁸⁴

Son esas personas las que desarrollan la delicada labor de negociar con "teratenientes" para persuadirlos de que cedan parte de sus propiedades al Estado, pero nunca en actos de expropiación porque ésto podría crear enemigos políticos. Estos arreglos son inconcebibles sin alguna compensación adecuada. (ver abajo)

Siempre ha habido mucha discusión acerca de la evidente ineficiencia de la Comisión al extremo de que un alto completo a todas sus actividades fueron inminentes.⁸⁵ Esto sucedió debido al hecho de que el ala campesina dentro del gobernante Partido Reformista, el "Movimiento Agrario Reformista," hizo sus críticas en varias ocasiones y aún acusó algunos miembros de la Comisión de pereza y negligencia en sus deberes.⁸⁶ Es en realidad instructivo aprender, que la gente estaba citada a las oficinas de la Comisión en la capital y nadie se presentó a atenderlas.⁸⁷ Por otra parte, hay fundamento para el ampliamente difundido alegato de que la Comisión era muy selectiva en sus actividades: el anterior Vicepresidente de la República y ahora presidente de un minúsculo partido de oposición, el Movimiento de Integración Demócrata (MIDA), Francisco Augusto Lora, fue acusado de ocupar terrenos del Estado. Era obvio que fué un tratamiento descortés,

porque Lora pudo probar que tenía su título.⁸⁸

Cuando está acosada por todo tipo de críticas, la Comisión misma admite francamente que el obstáculo principal para su acción son los terratenientes, que, constantemente idean modos y formas de evadir las leyes.⁸⁹

Para medir el funcionamiento de la Comisión es necesario examinar ley por ley; en qué profundidad estas medidas legales han sido implementadas para obtener tanta tierra como sea posible para el programa de la reforma agraria:

a) **Ley No.292** estipula que las tierras del Estado deben ser retornadas a éste dentro de los tres meses (las tierras desarrolladas por encima de 2,000 tareas usadas para ganado, pueden ser exceptuadas bajo ciertas condiciones) hasta 1975, sólo el 19.4 o/o de las tierras del Estado podrían ser recobradas (1.2 millones de tareas de un total de 6.2 millones de acuerdo con el censo agropecuario de 1971). De esta suma, sólo 6.5 o/o fué distribuido a los colonizadores.⁹⁰ Este resultado puede ser considerado como un fallo denigrante, especialmente cuando uno sabe que éste es por demás el modo más barato de conseguir tierra para la reforma. Uno puede seguramente concluir que debe haber alguna colisión entre los usufructuarios y la Comisión, todos pertenecientes a las fuerzas vitales, que apoyaban al gobierno de Balaguer. Y otro factor es evidente: muchas de las tierras obtenidas son de tan mala calidad que no son aptas para la agricultura en pequeños lotes. Mientras existan todavía grandes fincas en manos individuales,⁹¹ sean militares o civiles, o cualquier otra, posiblemente con rendimiento exitoso, las medidas de reforma agraria solo pueden distraer la vista de la realidad de que el objetivo central de la reforma agraria, es decir, distribuidor la propiedad del Estado, no ha sido alcanzado. En esta línea de razonamiento RD\$23,8 millones gastados entre 1972 y 1976 para obtener tierras en base a otras leyes podría ser considerado derroche de los fondos públicos,⁹² pero no así en términos de la política Dominicana.

b) **Ley No. 282** que estipula que toda la tierra no cultivada (tierra baldía) debe pasar al Estado. Aproximadamente tanta tierra como la perteneciente al

Estado ha sido obtenida mediante esta ley (prácticamente todas las semanas hay notas acerca de esto en la prensa). Esto no es asombroso porque esto normalmente constituye una transacción muy beneficiosa para el propietario. De acuerdo con la ley, el 10 o/o del precio de compra será pagado al contado y el resto en bonos estatales. Pero eso no necesariamente refleja lo que sucede realmente: Algunos se valen de esta oportunidad y así pagan una deuda sustancial con el Banco Agrícola.⁹³ Esta ley produce los efectos más interrogantes que la gente pobre es asentada en suelos pobres.⁹⁴ Consecuentemente, esto significa baja productividad y una vida no mucho mejor que la que vivieron antes.

c) **Ley No.314** que define el latifundio en República Dominicana: los límites tolerables son 1,500 tareas por suelos de primera clase; 45,000 por terrenos de séptima. 1,1 millones de tareas fueron obtenidas en 1972-1976, pero un miembro de la Comisión admitió que los terratenientes simplemente subdividieron sus tierras entre los miembros de sus familias, y el problema se solucionó.⁹⁵ Una ley que define "el latifundio" pero no al "latifundista", prueba ser enteramente inútil.⁹⁶ Se estima que esta evasión legal de la ley significa unas 2,3 millones de tareas.⁹⁷ Por otra parte, los servicios del gobierno para aplicar esta ley, no están suficientemente equipados para elaborar una confiable y completa clasificación de suelos.

d) **Ley No.289** sobre la terminación de los contratos de arrendamientos; es decir, si la finca no excede a 300 tareas, al arrendador se le ofrece una opción en la ley de comprarla con la asistencia del gobierno. La intención de esta medida es muy noble: para resolver la precaria situación de muchos miles de campesinos enteramente dependientes del buen deseo de un omnipotente gran terrateniente. Pero esta ley hizo emerger la fuerte y sostenida resistencia de los últimos. Ellos no se preocupan "por resolver el problema," simplemente desalojando por la fuerza a los arrendadores u otros que vivan en esos lugares en base a acuerdos tácitos.⁹⁸ Así en vez de resolver un problema, se crean más. Esta ley difícil de aplicar en un ambiente rural más complejo de relaciones sociales así establecidas, seguramente ofrece el menor récord positivo de todos los instrumentos del "Código Agrario." Muy pocos casos fueron realmente decididos por la Comisión.⁹⁹ Hay incluso casos en que miembros de la Comisión se ha

dicho que ejercieron presión sobre los campesinos que abandonaron sus lotes.¹⁰⁰

e) **Ley No.290** establece que toda finca que exceda de 500 tareas y sea irrigada por canales financiados por el Estado deben ser transferidas al Estado. Milagrosamente, hasta 1975, cerca de 60 o/o de la superficie objeto de la Ley fué pasada al IAD.¹⁰¹ Este resultado relativamente positivo es lo más sorprendente si uno toma en consideración que el arroz es el alimento básico del país y que la demanda siempre excede la oferta doméstica básica. La producción de arroz, bajo esas condiciones, debería constituir el más productivo objetivo de los negocios agrarios. La llave de este resultado debe ser encontrada en la más ventajosa provisión por la compensación: 25 o/o líquido, 75 o/o en bonos, parte perteneciendo a compañías del Estado o propiedades inmobiliarias situadas en ciudades especialmente en o cercanas a ciudades como Santo Domingo y Santiago. El criterio general es que la última clase de compensación ha sido preferida,¹⁰² obteniendo considerables ganancias especulativas. También hay razones para creer que el gobierno, en su deseo de empujar al menos un sector de la reforma agraria, ha sido extremadamente generoso y de mente amplia proporcionando grandes compensaciones por las fincas de arroz y funcionarios diligentes han contribuido en parte a conseguir que las cosas marchen, es decir, ellos calcularon unas jugosas indemnizaciones en detrimento del Estado.¹⁰³ Ya se han mencionado las fincas de arroz del IAD, organizadas sobre una base de propiedades individuales o colectivas, que disfrutaron de la atención especial de Balaguer y de sus generosidad financiera.

f) **Ley No.436** Mientras todas las leyes previamente examinadas son parte del "Código Agrario" de 1972, esta ley fue promulgada en 1964. Ella estipula que un cuarto de las tierras desarrolladas por proyectos financiados por el Estado como presas, canales y otras infraestructuras de irrigación deben ser transferidas libres al Estado. Esta ley, aunque de menor importancia en relación con el total del área obtenida, es fácil de aplicar, porque la revalorización de las tres cuartas partes que preservan los terratenientes es tan enorme que ellos gustosamente aceptan cualquier iniciativa del Gobierno en este sentido.¹⁰⁴

Este panorama de las leyes de la reforma agraria ofreció alguna mirada sobre la realidad de la

implementación de las leyes en la República Dominicana. La reforma agraria no es tanto una cuestión de la rigurosa aplicación de las previsiones legales, sino más bien un arreglo de "hágalo o déjelo" en el cual ningún participante corre el riesgo de perder su cara. Este aspecto no es quizás en todos los casos amigable, pero siempre un provechoso cambio bajo la protección de una cultura social específica será un elemento central en la valoración del esfuerzo de la reforma agraria dominicana que se tendrá presente en el siguiente capítulo.

Justamente un aspecto muy interesante debería ser añadido: las leyes son letras muertas si no hay presión pública para aplicarlas. Hacia el final de 1974, cientos de agricultores sin tierra invadieron fincas privadas en varias provincias del país. Estaban inconformes con el lento paso de la implementación de la reforma agraria y decidieron tomarlas por sus propias manos. El hecho como tal es remarcable porque los campesinos no tienen reputación de ser organizados. En este caso, parece que los líderes del Movimiento Agrario Reformista (MAR), pertenecientes al gobernante Partido Reformista, fueron las fuerzas dinámicas detrás del telón.¹⁰⁵ Los miembros de la policía y de las fuerzas armadas apresaron a los invasores y los llevaron a las cárceles regionales.¹⁰⁶ Ninguna resistencia activa o heridos fueron reportados.

Ministros y generales condenaron las invasiones en nombre del orden público y el principio de la propiedad privada.¹⁰⁷ En el Senado, las invasiones fueron consideradas como un "perturbador de la tranquilidad social," y algunos senadores expresaron su insatisfacción con la implementación de las leyes agrarias.¹⁰⁸ Ninguna palabra pública de Balaguer... Muchos meses después él se sintió obligado a reaccionar y lo hizo de una manera mesurada: en una carta pastoral de Cuaresma, el obispo de Higuey (donde está situada la Catedral de La Altagracia, un santuario nacional) Monseñor Hugo Eduardo Polanco Brito, deploró la extremadamente injusta distribución de la tierra en la oriental provincia de El Seibo. El no se limitó a sí mismo a tales consideraciones generales, hizo mención especial de seis terratenientes que tenían 57,000 tareas, y preguntó a Balaguer para proporcionar al menos el 10 o/o de estas tierras a 400 campesinos desposeídos.¹⁰⁹ Como esto sería insuficiente para tanta gente, el periódico vespertino "El Nacional" formuló la sugerencia de que el

Estado podía comprar esas 57,000 tareas.¹¹⁰ Y Balaguer, en un supremo acto de paternalismo, ordenó la compra de toda esa tierra.¹¹¹ Consternados por esa reacción del Presidente hubo terratenientes que ordenaron dar y ofrecer parte de sus posesiones.¹¹²

Sin riesgo de mal interpretar este caso especial, parece que es menos la literal y completa aplicación de la ley... lo que cuenta en la reforma agraria en la República Dominicana (Balaguer mandó más de lo que las leyes indicaron) sino el resultado de una multitud de decisiones apropiadas (ejemplo: las tomadas por la "Comisión para la Aplicación de las Leyes Agrarias") diseñada no para arriesgar el frágil equilibrio entre las fuerzas políticas y sociales en la sociedad, sean estas complementarias y antagónicas. Ventilar este asunto, es el objetivo del capítulo final.

4) Los determinantes socio-políticos de la reforma agraria.

"Cada país ha definido su reforma agraria con sus propios términos, y el método de llevarla a cabo, si se espera obtener éxito, debe ser peculiarmente diseñada por cada comunidad."¹¹³ Por supuesto, esto es cierto, pero una pregunta posterior debe hacerse: ¿Realmente intentan las fuerzas políticas de un país conseguir lo que puede ser llamado un éxito? Es obvio que en el proceso político de la reforma agraria consideraciones más importantes de supremo orden social juegan papeles fuera de lo común. Al menos en la República Dominicana, el tema ha motivado a todos los sectores de la sociedad, y es instructivo aprender más acerca de su posición frente a la reforma agraria. Antes de tratar esto, tenemos que optar por mover el balance de logros del programa de la reforma agraria desde 1962:¹¹⁴

- a) El proceso es extremadamente lento: si 350.000 labriegos van a ser beneficiados con el plan, tomaría 150 años (sólo 30,000 han sido asentados en 15 años). Uno puede con seguridad asumir que la creciente concientización de los campesinos no tolerará este enorme lapso.
- b) Aunque se enfatizó a menudo que la reforma agraria tiene la máxima prioridad en los programas del partido de Gobierno y del Presidente Joaquín

Balaguer, a los organismos administrativos para ejecutar no se les dió los recursos adecuados, ellos no disfrutaron de posiciones privilegiadas comparadas con otras instituciones gubernamentales.

- c) La reforma agraria no toca el vasto monocultivo de las tierras dedicadas al azúcar, sean las pertenecientes al Estado, a una familia dominicana o a una corporación multinacional americana. Es este sector sacrosanto el que determina la economía de exportación del país (dependencia de la cuota de importación de los Estados Unidos) y evita la diversificación de una agricultura con una posible orientación más doméstica.
- d) La reforma agraria no ha estado en una posición de resolver el problema de los minifundios que no ofrecen una vida decente para una familia normal. Al contrario, al programa se ha añadido más subsistencia, lotes pequeños en suelos pobres cedidos por terratenientes. Además, los servicios técnicos estatales, incluyendo los del IAD no están lo suficientemente equipados para dar a los nuevos colonizadores la asistencia necesaria.
- e) El programa no ha disminuido la concentración de tierras en manos de poca gente. Los últimos se han beneficiado de toda oportunidad ofrecida por las leyes y de sus posiciones de poder para usarlo en las negociaciones con la "Comisión para la Aplicación de las Leyes Agrarias."
- f) La reforma agraria ha sido paternalista, incluso algo sofocante (mirar las fincas de arroz colectivas donde soldados protegen los campos en tiempo de cosecha), y no ha contribuido a la emergencia de un campesinado liberado, confiado en su capacidad para impulsar sus propias organizaciones (ligas, cooperativas, etc...).

Bien, un desilusionante balance para muchos,¹¹⁵ especialmente la oposición política del país.¹¹⁶ Pero la estructura político y social del país es muy compleja para permitir conclusiones definitivas como: quiénes son los protagonistas y quiénes son los enemigos de la reforma agraria.

Muchos de los estancamientos en América Latina son imputados a lo que se llama "la oligarquía." Esto podría ser aplicado a muchos de los países del hemisferio, pero no totalmente a la República Dominicana. No ha quedado mucho de una gran burguesía nacional de origen español, fundada en grandes posesiones de tierra como la base central de su poder. La pérdida de una aristocracia del azúcar en tiempos coloniales, la ocupación haitiana y, finalmente, la dictadura de Trujillo produjeron una composición social relativamente diferenciada.¹¹⁷ Por supuesto, hay una pequeña élite, pero sus fortunas vienen de diferentes fuentes: ron o tabaco, ganado, empresas industriales, comercio, profesiones liberales. "Lo que extraña a uno, quizás como el más interesante aspecto de la oligarquía dominicana, es que esta no es, como a menudo se pinta, un grupo monolítico constantemente opuesto a la democracia y a las reformas de cualquier forma."¹¹⁸

El gobierno de Balaguer tuvo una base de poder muy diversificada. Balaguer fué externamente apoyado por los E.E.U.U., e internamente, por los militares en primera instancia, y los industriales, comerciantes y terratenientes.¹¹⁹ Para las fuerzas armadas, él es una personificación del régimen de Trujillo en un nuevo molde, y como incluso, el más alto rango generalmente soporta más bajo estrato de la sociedad¹²⁰ (como el mismo Trujillo), ellos orgullosamente apoyan la reforma agraria de Balaguer. Ellos son hábiles para ejercer acciones fuertes contra importantes terratenientes y se considera que son miembros dinámicos de la "Comisión." En los años 60 uno de los directores del IAD era un general, y hay un decreto presidencial que establece que el IAD tendrá un co-director militar "para imprimir el celo, la diligencia y la disciplina de una carrera militar indispensable para el funcionamiento efectivo del Instituto".¹²¹ Sin las fuerzas armadas, el resultado del esfuerzo de la reforma agraria sería ciertamente incluso, menos importante. Pero, es extraño de decir que los mismos militares constituyen un obstáculo importante para la implementación general de las leyes respectivas. Mientras tanto, ellos ocupan una porción importante de las tierras estatales y han adquirido un atributo especial de clase alta o de lo que ellos perciben que son las clases más altas. Ellos van hacia eso, y este escollo hace que la recuperación de las tierras estatales sea una empresa postrada y cansona.

André Corten ofrece una clasificación de la oligarquía dominicana particularmente apropiada para explicar la base social de la reforma agraria. El distingue tres grupos principales:¹²²

1. El gran capital extranjero de la corporación azucarera con el cual se asocian los "latifundistas," actuando como criadores de ganado y traficantes de madera; 2. Los grandes comerciantes del sector de exportación e importación, pero que también dedican parte de sus recursos a la primera etapa de la elaboración de productos agrícolas, como tabaco, cacao y café; 3. Las profesiones liberales y el personal político en el más amplio sentido; ellos invierten parte de su ganancia en agricultura, si sus fincas no son prebendas, sean donadas o usurpadas.

Los grupos 1 y 3 son especialmente importantes en el contexto que estamos considerando. Es ilustrativo que Corten no ofrece un lugar predominante para los grandes terratenientes; él los ve como ligados con los intereses azucareros extranjeros. Ambos son realmente complementarios. Cerca de la mitad de las tierras de la Gulf and Western está reservada para cultivo de caña y normalmente para crianza de ganado. Así, los intereses extranjeros están fuertemente relacionados con los grandes ganaderos. Una expresión de este fuerte lazo,, imposible de quebrar por el Gobierno, es el hecho de que, desde 1960-1971, el porcentaje de pasto del territorio nacional utilizado creció de 38,4 o/o a 53,7 o/o (mirar la Tabla 1). Este movimiento fué realizado paralelamente a la implementación de la reforma agraria y constituyó una forma de burlar la ley, por ejemplo, para los productos de arroz (ley 290). Por supuesto, la crianza de ganado es extensiva a fincas con baja productividad. Aunque los pastos se incluyen en la ley 314 (latifundios), aprendimos que los resultados de esta ley, debido a ser relativamente fácil de evadir por partición entre familias numerosas, es particularmente bajo.

Para resolver parte de este problema, el Gobierno dió un paso valiente e introdujo en febrero de 1974 proyecto de ley que estipula lo siguiente: Todos los suelo de categoría 1 a 3, es decir, aptos para la agricultura pero actualmente usados para pasto del ganado deben pasar al IAD si exceden de 500 tareas. Había una provisión para exceptuar a las más grandes fincas ganaderas, esos podrían

ser especialmente desarrolladas y modernizadas (este es el caso de dinámicos boricuas que han venido desde la vecina y pequeña isla).

Este proyecto de ley despertó una tormenta de protestas de los afectados, y tuvo algún impacto en el Congreso y en el Gobierno.¹²³ El proyecto de ley fue rechazado y no traído en el otro período legislativo 1974-78.

Es significativo que en las audiencias en relación con este proyecto de ley, el director del IAD y un miembro de la "Comisión para la Aplicación de Las Leyes Agrarias" introdujeron propuestas que tienden a conceder que grandes áreas fueran retenidas por los ganaderos.¹²⁴ Consideraron la medida muy burda y no mostraron inclinación a identificarse con ella. Este incidente hace referencia al grupo No.3 de Corten y es de veras conocido que en el país los políticos y los más altos funcionarios públicos no están disociados de los intereses de los propietarios de tierras. Sea mediante lazos familiares, relaciones con patronos o intereses muy personales (poseer una porción de tierra es el sueño de todo dominicano), esta gente no puede ser considerada desinteresada e incorruptible. Además, de los oficiales de las fuerzas armadas hay funcionarios civiles, antiguos y actuales, que consideran una gran finca su salvación.¹²⁵ Consecuentemente, aún algunos asesores de Balaguer en la reforma agraria son acusados de sabotaje en la reforma.¹²⁶ Una crítica generalmente muy perceptiva a la reforma agraria plantea una idea que bordea la adulación: "Entre ese ambiente de disgusto, están los campesinos sin tierra, y el Presidente de la República, éste último algunas veces prácticamente sólo, ocasionalmente mal informado."¹²⁷

Bien, Balaguer es un hombre honorable, pero él no está fuera y por encima de la política, él representa la cima de un sistema socio-político específico, el cual podría ser llamado, con Wiarda, "estado corporativo-patrimonial."¹²⁸ La experiencia dominicana de la reforma agraria ajusta muy bien en las características de ese modelo empíricamente deducido. Sin penetrar mucho en las raíces históricas del proceso político en América Latina, tenemos que tratar con: "una estructura jerárquica y verticalmente segmentada de estratificaciones de clases y castas, de ordenes con clasificaciones sociales, corporaciones funcionales un esquema rígido e 'intereses'... pero todavía adaptable, cuyas partes

componentes están también atadas a y derivan su legitimidad de la autoridad del estado central o su líder.¹²⁹

Esta es una estructura monista donde todas las partes componentes se requieren para mantener el orden "natural" y conservar la paz. El cabeza del estado actúa como un cabeza de familia, fuerte, benevolente, autoritario, funcionando como regulador entre los diversos grupos, intereses y vates de la sociedad. Aunque hay, quizás, menos "caudillos" y "hacendados" que en el pasado, la relación patrón-cliente¹³⁰ prevalece revestida de normas modernas. Detrás de esta fachada de legalismo y constitucionalismo "los asuntos políticos son tratados más a través del proceso de integración de élites (anillos palaciegos) y la concesión de acceso a los corruptos y privilegiados, lo que les asegura aceptación dentro del sistema, en vez de a través de actos programados e implementados." Esto es especialmente relevante para el caso de la reforma agraria donde un nuevo grupo social, la masa rural sin tierras hasta ahora, es asimilada por el sistema, pero dentro del armazón de las normas vigentes y bajo la tutela de los grupos gobernantes establecidos, la frecuentemente conjurada oligarquía. El sistema como tal aprueba ser relativamente adaptable a presiones de "modernización," pero como las reglas básicas del juego son preservadas, el resultado final del programa de la redistribución de tierra será, por necesidad, limitado. "Reforma agraria"... ha venido a ser más un instrumento de control social que de cambio social."¹³²

Una ojeada al resultado de la reforma agraria en la República Dominicana testifica la ingenuidad del estado corporativo que garantiza, en una extensión considerable, paz y equilibrio dentro de una sociedad conservadora. Viene a ser evidente que la reforma agraria no es un juego cero-suma, sino que todos los actores — ¿debe uno decir milagrosamente o lógicamente? — derivan beneficios de una medida supuestamente quebrantadora:

- Los grandes dueños de tierra para dar una parte de su tierra, casi siempre de pobre calidad, reciben compensaciones muy ventajosas (en efectivo o en naturaleza, bonos del estado, y anteriormente bienes inmuebles propiedad del estado en las aglomeraciones urbanas), en resumen: ellos virtualmente han preservado o incluso aumentado su capital.¹³³

- Para los beneficiarios más directos de la reforma agraria, los nuevos colonizadores (usualmente llamados "parceleros"), un sueño se ha convertido en realidad: a ellos les dieron un poco de tierra. "El propietario y su familia pueden seguir con poca salud, desnutridos y con deudas, pero frecuentemente mucho mejor pues sus perspectivas son mejores que la de los individuos sin tierra."¹³⁴

El prestigio y seguridad de la tierra es concretado en una expresión de satisfacción común: "Ahora tengo donde trabajar".¹³⁵ Realmente, la reforma agraria ha tenido un proceso muy lento, pero muchos miles de agricultores sin tierra abrigan la esperanza de que algún día ellos también se beneficiarán de la benevolencia del Presidente. El único valor que cuenta, en su percepción, es la tierra como tal, no tanto como una base para las cosechas de productores agrícolas racionalmente cultivados y con propósitos de mercado.

- El Estado como iniciador de la reforma agraria es también uno de sus principales beneficiarios: en lugar de despojar al rico, los que están en el poder han, tenido éxito en mantener su lealtad, incluso creando nuevos lazos de gratitud. Pero éstas son unas relaciones muy frágiles, y la cooperación de la "oligarquía" es estrictamente limitada (ver Ley Ganadera).

La élite política respeta estos límites, consecuentemente observe la posible inquietud a este nivel. 136.

Lealtad de un amplio sector del campesinado y el continuo soporte de las clases más altas constituye una base sana para un régimen político de tipo autocrático-patrimonial.

En tal sistema, "la burocracia sirve para distribuir los bienes disponibles, favores, y corromper a los favorecidos"¹³⁷ Tiene la función de mantener el balance entre los varios intereses y garantizar la solidaridad política. El servicio civil es así el nervio del estado patrimonial y completamente encargado en su sistema de valores. No tiene oportunidad, ni se le proporcionan los medios para desarrollar su propio sistema de valores, quizás de acuerdo con líneas más racionales y seculares. Más aún, el servicio

civil es el mismo, un objeto del sistema de corrupción del estado corporativo, donde amigos, seguidores partidistas y antiguos opositores fueron puestos en la nómina pública.¹³⁸ Para tal burocracia, implementación de programas y leyes¹³⁹ puede ser sólo de importancia secundaria.

NOTAS

1) Aunque tal esfuerzo sería muy bien recibido. La literatura disponible es realmente muy escasa, no existe un estudio científico confiable sobre el tema. Esto es lo más sorprendente porque el tema ha sido, ahora por 15 años, apasionadamente discutido en público.

2) Ver Bruce M. Russett, *Inequality and Instability: The relation of land tenure to politics*, *World Politics*, XVI (April 1964), 442-54.

3) Robert J. Alexander, *Agrarian Reform in Latin America*, New York/London 1974, p.2.

4) Thomas F. Carroll, *Land Reform as an Explosive Force in Latin America*, in: Rodolfo Stavenhagen (ed), *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*, Garden City, N.Y. 1970, pp. 101-137.

5) Dale L. Johnson, *On Oppressed Classes*, in: James D. Cockcroft, André G. Frank, Dale. Johnson (eds.), *Dependence and Underdevelopment: Latin America's Political Economy*, Garden City, N.Y. 1972, pp. 269-301.

6) Hung-Chao Tai, *Land Reform and Politics: A comparative Analysis*, Berkely. Los Angeles, London 1974, p. 90.

7) *Ibid*, p. 11.

8) Charles J. Erasmus, *Agrarian vs. land Reform: Three Latin-American countries*, in: Philip K. Bock (ed.), *peasants in the Modern World*, University of Mexico Press, 1969 (pp. 9-31), p. 30; and Alexander, *op.cit.*, pp. 2/3 (el prefere "reforma agraria" a reforma de la tierra, usando "Reforma Agrícola" en el sentido más amplio de mejoramiento cualitativo.)

9) Fred W. Riggs, *Administrative Development: An elusive concept*, in: John D. Montgomery and William J. Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and change*, New York, London, Sidney, Toronto 1966 (pp. 225-255), p. 227.

10) Ibid., p. 253.

11) E. G. Ralph Briabanti, Administrative Modernization, in: Myron Weiner (ed.), *Modernization: The Dynamics of Growth*, Voice of America Forum Lectures, 1966 (pp. 181-195), p. 183, en la misma línea de argumentación: Joseph La Palombara, *An Over view of bureaucracy and Political Development*, in: Idem (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, 1969, (pp. 23-33), p. 23.

12) Ver una contribución basada en la tradición de la clásica formulación del modelo funcional-estructural del Comité sobre Políticas Comparativas del Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales, Joseph La Palombara, *Public Administration and Political Change: A Theoretical Overview*, in: Charles Press and Alan Arian (eds.), *Empathy and Ideology: As pects of Administrative Innovation*, Chicago 1966, pp. 72-107.

13) Esta alternativa se mantiene en el análisis e hipótesis de Alfred Diamant: *Modellbetrachtung der Entwicklungsverwaltung*, Baden-Baden 1967, p. 27.

14) John D. Montgomery A. *Royal Invitation: Variations on three Classic Themes*, in: Idem/W. J. Siffin (eds.), *Approaches to Development* (note 9), p. 272 (Without hinting to Latin America)

15) Richard C. Rankin, the expanding institutional concerns of the Latin American Military establishments: A review article, *Latin American Research Review*, Vol. IX, No. 1, 1974, pp. 81-08.

19) Jack W. Hopkins, *Contemporary research on Public Administration and bureancracies in Latin America*, Ibid., pp. 109-139.

17) Alberto Guerrero-Ramos, the New Ignorance and the Future Public Administration in Latin America, in: Clarence E. Thurber and Lawrence S. Graham (eds.), *Development Administration in Latin America*, Durham, N.C., 1973 (pp. 382-422), p. 420.

18) Tomado de PLANDES 19, *Bases para formular una política de empleo en la República Dominicana*, Santo Domingo 1974, p. 108.

19) Ibid., p. XII.

20) Simposio Nacional sobre Política Tributaria como Instrumento para el desarrollo, 1974, Doc. No. 9, p. 5.

21) Ibid., p. 6.

22) PLANDES 19, p. 3.

23) Sexto Censo Nacional Agropecuario 1976, Boletín XVI, Febrero 1973.

24) El Rango de la República Dominicana, 12do en el índice de

Gini, de 54 países cubiertos, in: Charles L. Taylor and Michael C. Hudson, *World Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven and London² 1975, p. 267.

25) Sexto Censo Nacional Agropecuario.

26) Las cifras son extremadamente desconfiables, un promedio mensual de \$30 para el extracto más bajo aportaría una idea (Secretaría de Estado de Agricultura, Diagnóstico y Estrategia del Desarrollo Agropecuario, 1976-1986, Santo Domingo 1975, p. 5.

27) PLANDES 19, p. 98.

28) Diagnóstico y Estrategia;.. p.7.

29) Ver el ilustrativo artículo de Carlos M. Campos y Alberto Arredondo, *Las Condiciones de Vida del Campesino Dominicano*, Panoramas, No.4 1963, pp. 81-110.

30) Del documento "Diagnóstico Institucional de la Reforma Agraria en la República Dominicana," s.d., p. 43; ver también El Nacional, Marzo 29, 1976, p. 7.

31) José del Castillo y Col., *La Gulf and Western en República Dominicana*, Santo Domingo, 1974, p. 129.

32) PLANDES 19, p. 97.

33) Y, a esto debe añadirse, una fuente permanente de riña con el gobierno haitiano, porque la industria desplaza de 40-60,000 cortadores de caña estacionales desde la parte todavía mucho más pobre de La Hispaniola.

34) La medida nacional de área; 15.9 tareas equivalen a una hectárea, 6.4 hacen un acre.

35) Es cierto que este hecho tiene algunas raíces históricas: aproximadamente desde 1871, de 1/4 a 1/3 de la tierra perteneció al Estado, debido especialmente a la confiscación de las tierras de la Iglesia durante la ocupación haitiana (1822-1844) y la ocupación de propiedades de desafortunados adversarios políticos (ver Harry Hoetink, *El Pueblo Dominicano 1850-1900*. Apuntes para su Sociología Histórica, Santiago de los Caballeros 1971, p. 18.)

36) Peter Dorner y Col., *Agrarian Reform in the Dominican Republic*. The views of four consultants, University of Wisconsin, Madison 1967, p. 29.

37) John T. Westbrook, *Socio-economic factors related to success and failure in program agrarian reform: The "Caracol" Project, República Dominicana*, in: F.M. Andic and T.G. Mathews (eds.), *The Caribbean in Transition*, Río Piedras 1965 (pp. 293-325), p. 293, and Dorner, op. cit., p.30.

38) John P. Angelli, *Agricultural Colonization in the Dominican*

Republic, Economic Geography, Vol 38, No.1, 1962 (pp.1527), pp. 15/17 and 20..

39) Basta con echar una ojeada a la serie de artículos publicados en El Nacional, un diario vespertino, en el verano de 1975.

40) Howard H. Wiardag the Dominican Republic, Nation in Transition, London 1969, p. 205.

41) Westbrook, op. cit., p. 294.

42) Thome in: Dorner et al; op. cit., p. 41.

43) Me refiero al reporte de Dorner y Col., un buen ejemplo para mostrar como los técnicos manejan una realidad política compleja (esp. pp. 4 y 17/18.)

44) Wiarda, op. cit., p. 206.

45) Discurso en San José de Los Llanos, Enero 22, 1966 en: Joaquín Balaguer, La Marcha hacia el Capitolio, Santo Domingo 1973, p. 64.

46) Ver "JB reitera el concepto "la tierra debe ser para quien la trabaja," en: El Caribe, May-15, 1976, p. 22.

47) Hay mucha discusión sobre el tópico de la reforma agraria en la prensa nacional, aunque ideológicamente matizada y sin ofrecer un cuadro completo y confiable. En mi opinión una de las mejores contribuciones es Mario Alvarez, La Reforma Agraria, publicado en El Caribe en cuatro partes consecutivas, Marzo 6-9, 1976.

48) Wiarda, op. cit., p. 210.

49) De: Diagnóstico Institucional de la Reforma Agraria, P. 42; cifras para 1975 de El Caribe, Mayo 4, 1976: 2,044 beneficiarios en 158,139 tareas (número de proyectos no disponible).

50) A nivel continental, sin embargo, ellos muestran claramente que la República Dominicana debe ser clasificada entre las reformas agrarias menos completas Ver: James W. Wilkie,, Measuring Land Reform, Supplement to the Statistical Abstract of Latin America, UCLA Latin America Center, Los Angeles 1974, pp. 5-7.

51) Oficina Nacional de Administración y Personal, Manual de Organización del Gobierno, Santo Domingo 1972.

52) Oficina Nacional del Presupuesto, Presupuesto de Ingresos y Gastos de Instituciones Descentralizadas y Autónomas 1976, p. D-12-3.

53) Ibid, p. D-21-5.

54) Diagnóstico Institucional de la Reforma Agraria, op. cit., p. 38 (plus 800 seasonal workers)

- 55) Ver Última Hora, Abril 13, 1976, p. 2; El Sol, April 14, 1976.
- 56) El Nacional, Abril 14, 1976, p. 10: Incertidumbre reina en empleados serán cancelados en Departamentos.
- 57) Diagnóstico Institucional, p. 48.
- 58) Entrevista con un agrónomo, Abril 5, 1976.
- 59) Wiarda, op. cit., (Nota 40), p. 173.
- 60) Una apreciación más detallada se presentará en un próximo estudio sobre políticas de desarrollo y administración pública en el Caribe.
- 61) De acuerdo con el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos 1976, p. 32.
- 62) Wiarda, op. cit., p. 169.
- 63) Ver algunas observaciones perceptivas sobre este problema en: A. E. Solari, R. Franco, J. Jutkowitz, Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina, México 1976, pp. 283-300.
- 63) La Oficina Nacional de Planificación, del Secretariado Técnico de la Presidencia produce documentos bien hechos esencialmente para los estantes de las oficinas públicas y bibliotecas extranjeras.
- 65) La Oficina Nacional de Administración y Personal (la misma afiliación) no recluta personal ni administra los historiales respectivos. Un proyecto de entrenamiento de UNDP para servidores civiles 1972-74 hizo lo mejor para cambiar la estructura existente, pero falló.
- 66) En un symposium sobre reforma impositiva en Junio de 1974, organizado por insinuación de la Organización de los Estados Americanos, los mejores economistas del país presentaron documentos fuertemente críticos sobre las fallas administrativas. Pero ¿cómo concebir una estrategia de transformación?
- 67) La Plataforma para el desarrollo Económico y Social de la República Dominicana (1968-1985), Santo Domingo 1968, ofrece algunas consideraciones generales sobre la deficiente estructura de tenencia de la tierra (pp. 124-125); El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario reproduce extensamente en su Vol. II, Tomo I, Aspectos institucionales y Financieros se las Instituciones Ejecutoras, Nov. 1971, leyes y regulaciones del IAD, pero no ofrece ninguna información sobre doctrina, política y proyecciones.
- 68) Ver Mario Cáceres, Reforma Agraria, Historia, Logros y Fracasos, 2da. parte, Listín Diario, Marzo 18, 1975 (citando la antigua "Finca de la Familia Cáceres")

- 69) Tres artículos en El Nacional ofrecen evidencia de esta anomalía: Feb. 2, 1974: Niegan entrega predios; Junio 3, 1974: Dan títulos pero no tierras a labriegos; Junio 18, 1974: No entregan tierras Nisibón a los poseedores de títulos.
- 70) Visita y conversación con parceleros en Julio 7, 1975.
- 71) Westbrook, op. cit., (Nota 37), p. 306.
- 72) Listín Diario, Oct. 11, 1974: Votan prohibir venta parcelas.
- 73) El Caribe Sept. 11, 1974: Someten proyecto prohíbe comprar parcelas reforma; Listín Diario, No. 5 1974: Es ley proyecto prohíbe venta parcelas reforma.
- 74) Este es el resultado del análisis de Westbrook, op. cit.
- 75) Ibid, p. 297.
- 76) Ver Economía Dominicana, No. 27, 1971, pp. 37-42: Proyecto Agrario "El Sisal," Inauguración segunda etapa.
- 77) El Caribe, Oct. 10, 1974, p. 8: Jefe de Estado inspecciona obras realiza El Gobierno.
- 78) El decreto respectivo fué publicado en la prensa (Listín Diario, Oct. 25, 1974)
- 79) Diagnóstico Institucional de la Reforma Agraria, p. 68.
- 80) Un examen más cerca de los siguientes documentos no permite una conclusión más positiva: Normas provisionales para la organización y funcionamiento de los asentamientos colectivos del Instituto Agrario Dominicano, s.d.
- 81) Listín Diario, Sept. 22, 1975: Afirma parceleros reciben mal trato: La Noticia, Sept. 21, 1975: PRSC (The Christian Democratic Party) dice quieren incorporar a la fuerza parceleros proyectos.
- 82) El Nacional, Sept. 18, 1975: Secretario considera como positivo colonización proyectos arroceros.
- 83) Ver Dorner y Col, pp. 35/36.
- 84) Diagnóstico Institucional de la Reforma Agraria, op. cit., p.5.
- 85) El Nacional, Dic. 6, 1973: Podrían parar aplicación de las leyes agrarias.
- 86) El Nacional, Junio 7, 1976: Dice que cobran y no trabajan miembros Comisión leyes agro.
- 87) El Nacional, Junio 9, 1976: Dice testimonio campesinos respalda denuncia Comisión agro no trabaja.

- 88) Listín Diario, Nov. 25, 1974: Niegan Lora ocupe tierras del Estado; y Nov. 29, 1974: Lora reitera no aceptará citación hace Comisión.
- 89) Listín Diario, Feb. 10, 1976: Dice entorpecen labor aplicación leyes agrarias.
- 90) Diagnóstico Institucional..., p. 14: El Caribe, Marzo 27, 1976: Afirma Gobierno posee tierras no ha recuperado.
- 91) "Las mejores tierras del sur, propiedad del Estado, están ocupadas por terratenientes privilegiados"..., (Listín Diario, Nov. 4, 1974: Cree inoperante Comisión tierras).
- 92) Listín Diario, Abril 13, 1976: Informa Gobierno invierte 23 millones compra tierras.
- 93) Alusión a esta práctica es hecha por Mario Alvarez, Reforma Agraria, IV, El Caribe, Abril 9, 1976.
- 94) Carlos Dore y Cabral, Comisión para las leyes agrarias o para las tierras baldías: El Nacional, Julio 7, 1974.
- 95) Listín Diario, Abril 13, 1976, op. cit. (Nota 92)
- 96) Carlos Dore y Cabral, y las 1,039,300 definidas como latifundio El Nacional Julio 4, 1974.
- 97) Diagnóstico y Estrategia del Desarrollo Agropecuario 1976-1986, op. cit., p. 24; y un comentario en la prensa sobre este aspecto del informe: Listín Diario, Dic. 3, 1975: Sostienen crece latifundio R.D.
- 98) Ver los ejemplos siguientes: El Nacional, Junio 17, 1974: Acusan terratenientes de despojo terrenos; El Sol, Julio 11, 1975: Tribunal tierras verá caso labriegos y terratenientes.
- 99) Moisés Blanco Genao, un líder político de izquierda, en: Ahora, No.647, Abril 5, 1976, p. 19; sobre un caso de disputa: Listín Diario, Junio 14, 1974: Sofisticada aplicación de una ley agraria; Ibid, Junio 18, 1974: Ni sofisma, ni torpeza, ni demagogia.
- 100) Listín Diario, Oct. 11, 1974: Acusa Comisión de ineficiente.
- 101) Diagnóstico Institucional, op. cit., p. 13.
- 102) Ibid, p. 11.
- 103) Mario Alvarez, La Reforma Agraria, I. El Caribe, Abril 6, 1976.
- 104) Referencia de esta ley se hace en: Dorner y Col. op. cit., p. 32.
- 105) El Caribe, Oct. 3, 1974: Agitadores políticos fomentan ocupaciones ilegales de tierras, Ibid, Oct. 16, 1974: Acusan grupo reformista de iniciar invasión tierras.

- 106) Listín Diario, Oct. 10, 1974: Apresan La Vega 667 campesinos invaden tierras; El Caribe, Jun. 23, 1975: Continúan presos 500 campesinos.
- 107) El Caribe, Oct. 16, 1974: Secretario de Agricultura condena invasión terrenos; Listín Diario, Oct. 12, 1974: Director IAD condena acción invadir terrenos; El Caribe, Oct. 16, 1974: General exhorta a los campesinos.
- 108) Listín Diario, Oct. 16, 1974: Plantean en Senado invasión de tierras.
- 109) El Caribe, Abril 8, 1976: Prelado sugiere compra tierras.
- 110) Abril 8, 1976: Sugerencia incompleta.
- 111) Listín Diario, Abril 10, 1976: Jefe de Estado dispone comprar 57 mil tareas.
- 112) Ibid, Abril 14, 1976: Ofrecen a Gobierno terrenos en el Este.
- 113) Thomas Mathews, The agrarian reform in Cuba and Puerto Rico, Revista de Ciencias Sociales (Puerto Rico), LV, 1, 1960, (pp. 107-123), pp. 109/170.
- 114) Ver una lista similar en Victor L. Cedeño, La Cuestión Agraria, Santo Domingo 1975, pp. 31-34.
- 115) Ciertamente no ha cambiado mucho desde que mataron a José Enrique Cordero Michel en la invasión de 1959; el dejó las notas publicadas con el título "Datos sobre la Reforma Agraria en la República Dominicana" en: Estudios del Caribe; Vol.11, No.1, Abril 1962, pp. 23-33.
- 116) Ver José I. Cuello, Siete años de reformismo, Santo Domingo 1973, pp. 32-35.
- 117) El trabajo clásico de Juan Bosch: Composición Social Dominicana, Santo Domingo, 1970.
- 118) Howard Wiarda, The Dominican Republic, Nation in transition, London 1969, p. 104.
- 119) Confirmado por Eduardo Latorre, Política Dominicana Contemporánea, Santo Domingo 1975, p. 303.
- 120) Howard Wiarda, Dictatorship and Development. The methods of control in la República Dominicana de Trujillo, Gainesville 1970, p. 49.
- 121) Decreto No. 2459 de 1972, reproducido parcialmente en: Estudios Sociales No. 20 1972, p. 249.
- 122) André Corten, Anatomie de l'oligarchie dominicaine, cultures et development, Vol. I, No. 4, 1968 (pp. 801-842), p. 827.

- 123) Una buena documentación sobre este tema es: Carlos Dore y Cabral, Interpretación del proyecto de ley sobre tierras ganaderas; Colección Debate Núm. 5, Santo Domingo 1974; ver también el artículo del mismo autor: El proyecto de ley ganadera (esbozo de interpretación), en: Impacto Socialista, Año I, No. 1, Jul. 1974, pp. 18-21.
- 124) Dire Interpretación..., p. 34.
- 125) Corten op. cit., pp. 825/826
- 126) El Caribe, May. 5, 1976: Afirma sectores tratan bloquear reforma agraria.
- 127) Mario Alvarez, La Reforma Agraria, I, El Caribe, Abril 6, 1976.
- 128) Howard J. Wiarda, Toward a framework for the study of political change in the iberic-latin tradition: The corporative model, world politics, XXV, 2, 1973, pp. 206-235.
- 129) Ibid, pp. 210/211.
- 130) Es particularmente fuerte a nivel local, Ver Malcolm T. Walker, Politics and the power structure. A rural community in the Dominican Republic, New York/London 1972, p. 144.
- 131) Wiarda, Toward a framework..., p.223.
- 132) Ibid., p. 224. El título de este informe es tomado de la declaración.
- 133) El Caribe, Agosto 5, 1974; Reforma no afecta terratenientes, afirma ha cambiado sus activos (en referencia a una conferencia de Bernardo Vega, uno de los mejores economistas del país.)
- 134) Westbrook, op. cit., (nota 37), p. 306.
- 135) Ibid., p. 307.
- 136) Esta tendencia para no asustar a ninguno de los intereses establecidos es muy evidente en los avisos del IAD que dicen como sigue (Listín Diario, Mayo 31, 1975): "La tierra para quien la trabaja desde siempre. Esa es la consigna. Pero el proceso de una reforma agraria es lento. Mucho más si es un proceso que se cumple fielmente dentro de los marcos de la ley y de la paz. Justicia para los campesinos que trabajan la tierra y que no la poseen. Pero justicia, también para quienes la han poseído. Este es el dilema que se resuelve en el campo desde hace 9 años. Este es el más importante jalón de justicia social en la obra del Presidente Balaguer."
- 137) Wiarda, Toward a framework..., p. 222.
- 138) En la República Dominicana, hay también una nómina del Presidente, separada, que cubre más de 1,000 personas que rinden servicios insignificantes al Estado.

139) H. J. Wiarda, Law and political development in Latin America: Toward a framework for analysis, in: *Idem* (ed.), *Politics and social change in Latin America: The Distinct tradition*, Amherst 1974, pp. 199-229.