



REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL

Situación y Perspectivas
en el Istmo Centroamericano
y
República Dominicana

IICA
PH-A1/
DC-88-
001



JICA-CIDIA



Centro Interamericano de
Evaluación e
Investigación

01 MAR 1989

1981 -- 01011

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL

Situación y Perspectivas en el Istmo Centroamericano y República Dominicana

SERIE DE PUBLICACIONES MISCELANEAS
ISSN 0534-5391
A1/OC-88-001

PROGRAMA III:
ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

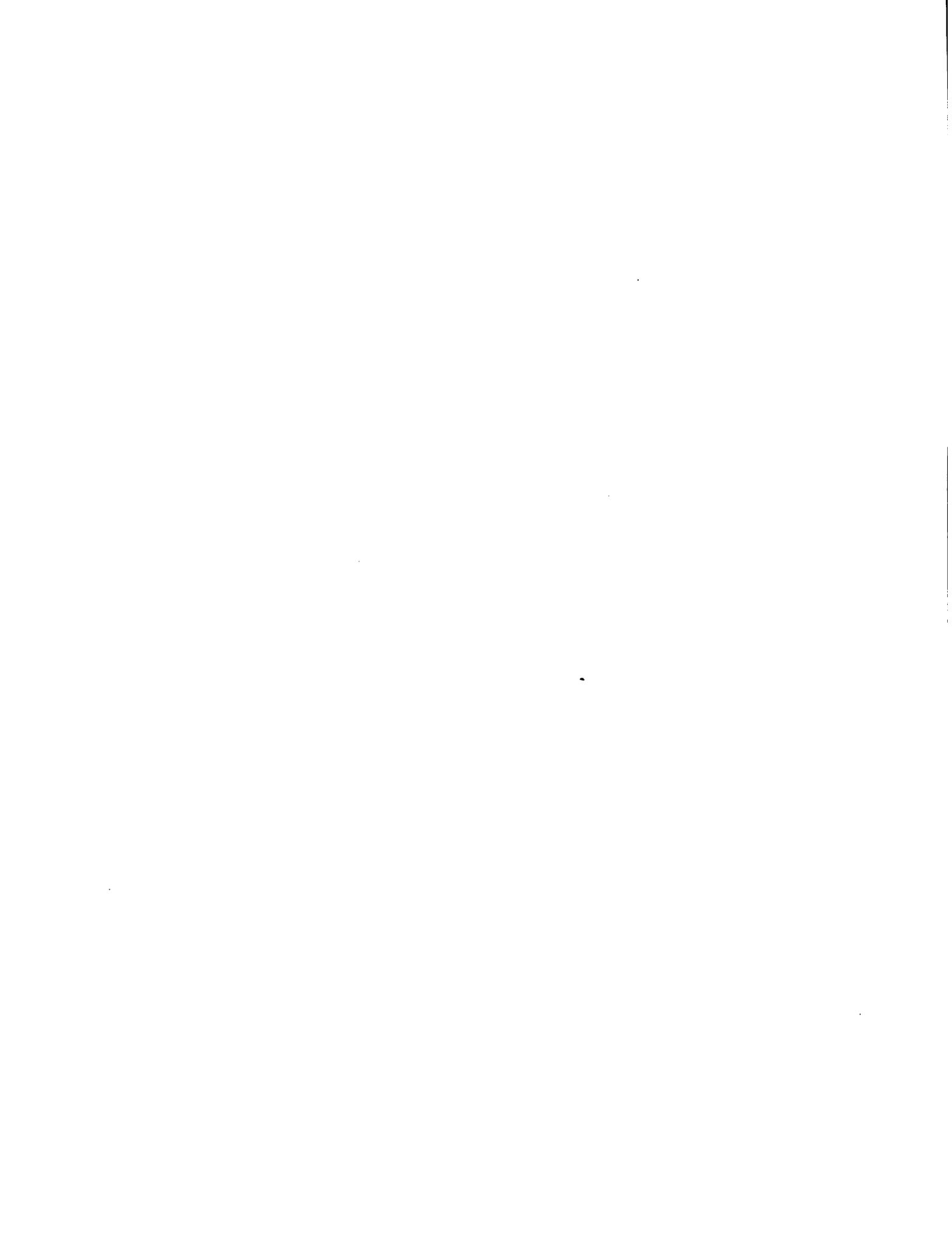
11EA
PM-A1/OC
88-001

BU 0 0000

00000078

CONTENIDO

	Página
PRESENTACION	
SUMARIO	
I. INTRODUCCION	5
II. PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA CAMPESINA EN LA REGION	6
2.1 Importancia de los pequeños y medianos productores	10
2.2 Rasgos sociodemográficos y perspectivas	12
2.3 Políticas prevalectentes y perspectivas	17
III. ACCIONES DE REFORMA AGRARIA	19
3.1 Enfoques	19
3.2 Organización productiva y beneficiarios	21
3.3 Sistema de apoyo	26
IV. ACCIONES DE DESARROLLO RURAL	27
4.1 Programas de desarrollo rural integrado	28
4.2 Enfoques, estructura institucional y recursos financieros	29
4.3 Beneficiarios, organización y producción	30
V. RECOMENDACIONES	32
5.1 Estrategia y prioridades	33
5.2 Fortalecimiento institucional	34
VI. BIBLIOGRAFIA	37
VII. ANEXOS ESTADISTICOS	39



PRESENTACION

La Junta Directiva del Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural -PRACA- reunida en San José de Costa Rica en febrero 11 y 12 de 1988 conoció este documento sobre la Situación y Perspectivas de las Acciones de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y en sus deliberaciones consideró la necesidad de reorientar y fortalecer el PRACA que ha logrado desarrollar una importante experiencia operativa y de cooperación horizontal, mantener los recursos financieros que aportan las agencias gubernamentales participantes que conjuntamente con recursos del IICA constituyen una base importante para el fortalecimiento de acciones orientadas al fortalecimiento institucional y organizativo de la reforma agraria y el desarrollo rural en el Istmo Centroamericano y República Dominicana.

La situación actual y las perspectivas de la reforma agraria y desarrollo rural en la subregión demandan esfuerzos renovados para lograr la modernización y fortalecimiento institucional de las agencias estatales que los Gobiernos de la subregión han creado e impulsan para superar los problemas de pobreza rural, desempleo, seguridad alimentaria y los inherentes a la capacitación, a la productividad del trabajo de los campesinos, a los recursos financieros, a la tecnología, la capacitación, la organización, la participación y la infraestructura rural.

El IICA y el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano y República Dominicana -PRACA- están empeñados en ir superando los desafíos a través de esfuerzos mancomunados que permitan allanar las dificultades y el atraso que afectan a amplios sectores de la población rural en la subregión, para ello será necesario fortalecer la red que han configurado las instituciones que constituyen el PRACA y volver más dinámicas las relaciones para intercambiar experiencias y capacitar al personal técnico en la identificación, la formulación y el manejo de programas y proyectos, aceptando el rol participativo de las organizaciones campesinas en la dinámica del desarrollo y en la superación de la crisis de América Central.



SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LAS ACCIONES DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL
EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y LA REPUBLICA DOMINICANA

SUMARIO

El documento procura cumplir con tres propósitos fundamentales:

1. Sistematizar un conjunto de información dispersa, en distintas publicaciones especializadas, sobre la situación y modalidad de desarrollo de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural desplegadas en el Istmo Centroamericano y República Dominicana.
2. Realizar un breve diagnóstico del significado y participación de los pequeños productores en el contexto regional (1), para identificar sus principales potencialidades y carencia y lleguen a ser protagonistas de los proyectos de desarrollo rural y reforma agraria.
3. Identificar y trazar el perfil institucional de los enfoques, sistemas de apoyo y esquemas organizativos que han servido como base de la instrumentación de los referidos proyectos. El fin es señalar probables cursos de acción y cooperación y hacerles frente, en el futuro, a los obstáculos e insuficiencias detectadas.

La información y análisis permiten afirmar que la situación del agro regional está afectada por un conjunto de elementos, que deben ser tratados de inmediato, para evitar un mayor deterioro del sector y todo orden de secuelas.

Algunas limitaciones del desarrollo agrícola están asociadas con el poco "espacio económico" que la sociedades conceden al desarrollo de las medianas y pequeñas unidades agrícolas de producción.

En el pequeño y mediano propietario, como en los productores campesinos y minifundistas, las condiciones de la propiedad, de la capacitación técnicoagrícola y los requisitos institucionales se juntan con la ignorancia, o la deficiente educación y formación en el manejo de sus recursos, posibilidades de producción, instrumentos institucionales y legales para organizar mejor la producción y la valoración de ésta.

No obstante los esfuerzos realizados por los diversos estados, en materia de reforma agraria, se advierte que ésta ha tenido un carácter parcial: no ha propiciado ningún acceso pleno a la tierra, al crédito, a la tecnología y a la vida nacional, en pro de los grandes sectores de la población rural pobre; el sistema institucional de apoyo a la producción del sector reformado tiende a desplegarse de manera desarticulada; debido a una formulación e implementación defectuosas de planes productivos, se ha propiciado la utilización y combinación ineficientes de los factores de producción; asimismo, la descoordinación de planes productivos con la política económica y agraria, dificulta la inserción productiva efectiva de los beneficiarios en la economía;

1 Regional o Región, para los fines del presente documento, se refiere, generalmente, al Istmo Centroamericano y República Dominicana.

al mismo tiempo, el método y contenido de la capacitación posee limitaciones que impiden el desarrollo de destrezas autogestionarias y técnicas que posibiliten el desarrollo sostenido de los grupos campesinos beneficiarios.

Por otra parte, se observa como el origen de las prácticas asociadas con el desarrollo rural en América Latina parece haber impuesto su huella sobre los proyectos DRI; de modo que éstos tienden a dejar de lado los objetivos nacionales de los procesos de reforma agraria, que deben necesariamente complementarse e incrementar la disponibilidad de tecnologías y estrategias de capacitación, propias del desarrollo rural, como condición para obtener la integralidad postulada por los enfoques del desarrollo rural integrado. De modo que la Región enfrenta el desafío impostergable de aprovechar lo andado en materia de reforma agraria y desarrollo rural, de concertar los recursos institucionales disponibles y de elevar a un máximo la capacidad instalada, tanto en lo pertinente al sector reformado, como a la potencialidad productiva, en sectores rurales tradicionales de pequeños productores también tradicionales. Por ende, en las recomendaciones, se señala la urgencia de reorientar las estrategias de desarrollo rural y de reforma agraria que se impulsan en la Región.

Un elemento fundamental, en la definición de las estrategias de desarrollo, debe ser la integración económica regional, orientada a darle potencia al mercado regional y a robustecer el mercado interno, propiciando la constitución de sectores más amplios de la población rural como productores y consumidores efectivos. La definición y formulación de las líneas de acción deben considerar las situaciones sociopolíticas de los países; los problemas de la deuda externa y los obstáculos de los programas recesivos deben ser considerados dentro de soluciones orgánicas y planificadas. Correcciones y reorientaciones deben considerarse al formular políticas diferenciadas para los pequeños productores y el sector reformado sin consolidar, de modo que, dentro de éstas se introduzcan criterios y pautas específicas que aseguren su consolidación. Esto implica mejorar la gestión administrativa, el seguimiento y "monitoreo" de los diversos proyectos y otorgarle coherencia y consistencia al sistema institucional dirigido al sector de los pequeños productores.

Es importante que, en el diseño y puesta en marcha de las políticas, se tenga en cuenta la cobertura al sector reformado junto a la producción campesina minifundiaria y pequeños productores, propugnando superar los esquemas tradicionales en los sistemas de crédito, comercialización, asistencia técnica y capacitación campesina. Este apoyo debe incorporar la especificidad sociocultural de los beneficiarios y su específica racionalidad económica.

El excesivo divorcio entre las acciones de la reforma agraria y el desarrollo rural se debe superar con una política nacional que propicie, unitariamente, el empleo eficaz de los recursos institucionales, para ampliar la cobertura de estos programas sobre mayores contingentes de la población rural pobre. Por esa razón, es importante utilizar y coordinar todos los recursos existentes, en los países de la Región, destinados a mejorar las condiciones socioeconómicas en el agro y particularmente, entre los pequeños productores y el campesinado. El apoyo y la coordinación del conjunto de instituciones que tienen actividades en estos sectores constituyen la urgente necesidad de recrear estrategias y métodos.

En esta dirección, el soporte e impulso de organismos no gubernamentales, que definen su acción dentro del agro, abren la posibilidad de ampliar el estrecho margen de apoyo de las instituciones estatales. Tales organismos, por sus características, permiten revisar y perfeccionar los métodos tradicionales de promoción, capacitación y organización campesinas, mejorando el rendimiento de los recursos destinados a esos programas.

Las estructuras suprarregionales de apoyo, como el PRACA, deben ser reactivadas dentro de nuevas concepciones que hagan valer la especificidad de los desafíos del momento actual de la Región.

El IICA, considerando las dificultades comunes a varios gobiernos de la Región, desarrolla algunos instrumentos de cooperación técnica a través del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural (PROADER), con el propósito de apoyar, especialmente, las agencias gubernamentales, en su fortalecimiento institucional y de capacitar a capacitadores y a técnicos de las instituciones públicas y privadas en áreas temáticas de interés, como las siguientes:

1. Capacitación a "capacitadores" en la promoción del desarrollo campesino.

El "Proyecto de Capacitación de Capacitadores en Capacitación Campesina", promovido por el IICA, constituye un recurso institucional adecuado, en la medida que se orienta por una metodología capaz de asegurar que los objetivos, estrategias y medios, que debe asumir el proceso de capacitación, estén dados por la heterogeneidad y especificidad que caracterizan, económica, social y culturalmente, a la población rural campesina de la Región. El proyecto procura solventar la carencia de personal capacitado para formar a capacitadores, técnicos y promotores que se desenvuelvan a nivel de campo en proyectos y programas de desarrollo rural, de acuerdo con concepciones que estimulen y faciliten la participación de los campesinos.

2. Entrenamiento de técnicos en apoyo y administración de proyectos

Este proyecto se propone superar la escasez de personal para identificar, diseñar, formular y ejecutar proyectos y programas con criterios diferenciados y participativos, destinados a pequeños productores y a campesinos, en las instituciones nacionales que despliegan acciones de desarrollo rural e ir superando deficiencias en la capacitación. Esta situación se expresa en una limitada oferta de actividades de capacitación técnica y profesional y en un inadecuado diseño de sus metodologías y contenidos curriculares. En este terreno el IICA ha desarrollado una larga y amplia experiencia, la que busca fortalecer y perfeccionar hacia nuevos enfoques participativos y hacia criterios diferenciados que potencien eficazmente el apoyo institucional.

3. Formulación y fortalecimiento de las políticas y sistemas de la administración pública para el desarrollo rural

El IICA ha considerado, en este ámbito, impulsar la elaboración y cooperación en proyectos para el fortalecimiento institucional de organizaciones que trabajan para el desarrollo rural; con lo cual pretende promover acciones orientadas a apoyar el fortalecimiento institucional de organismos gubernamentales y no gubernamentales de América Latina y el Caribe,

vinculados al desarrollo rural. Esto resulta fundamental para enfrentar, de manera más consistente, los problemas de la pobreza y la necesidad de una mayor participación política y económica de la población rural. En estas áreas, el IICA, a través del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural, define diversos campos de cooperación con el fin de facilitar la aplicación de políticas y programas de desarrollo mediante sistemas intersectoriales de la administración pública, en apoyo a programas de desarrollo rural. Entre estos campos cabe destacar los siguientes:

1. El apoyo a la formulación de políticas y el fortalecimiento de sistemas de la administración pública para el desarrollo rural.
2. La sistematización y divulgación de experiencias en programas y proyectos de desarrollo rural.
3. El fortalecimiento de los organismos no gubernamentales de promoción y desarrollo, para identificar, formular y ejecutar programas y proyectos de desarrollo rural.

En esta dirección, recientemente fue formalizado por el IICA un programa, de tres años plazo, para Centroamérica, Panamá, México y República Dominicana. El objetivo es consolidar y mejorar las experiencias existentes en la gestión de programas de desarrollo agrario, así como los esfuerzos tendientes a identificar, formular, manejar, administrar y evaluar proyectos participativos de desarrollo rural.

La iniciativa de descentralización que han emprendido los gobiernos permiten que la ejecución de políticas de desarrollo den lugar a la inserción y participación de los gobiernos principales o departamentales (provinciales) en la formulación y ejecución de programas y proyectos locales de desarrollo, propiciando la participación de la población, especialmente, de la juventud y la mujer del campo.

I. INTRODUCCION

El presente documento, elaborado con motivo de la Reunión del PRACA, que ha de celebrarse en febrero de 1988, tiene como propósitos fundamentales:

1. Sistematizar un conjunto de información dispersa, en distintas publicaciones especializadas, acerca de la situación y modalidad de desarrollo de las acciones de reforma agraria y desarrollo rural desplegadas en el Istmo Centroamericano y República Dominicana.
2. Realizar un breve diagnóstico sobre la significación y participación de los pequeños productores en el contexto regional, a efectos de identificar sus principales potencialidades y carencias para que lleguen a ser protagonistas de los proyectos de desarrollo rural y reforma agraria.
3. Identificar y trazar el perfil institucional de los enfoques, sistemas de apoyo y esquemas organizativos que han servido como base de la instrumentación de los referidos proyectos, para señalar cursos probables de acción y cooperación y hacerles frente, en el futuro, a las insuficiencias y obstáculos detectados.

Un balance general de las estrategias de desarrollo rural y de reforma agraria, en América Latina, arroja como resultado la necesidad de cambios impostergables, cambios que tienen que ver, fundamentalmente, como lo señala el "Plan de mediano plazo del IICA 1987-1991", con la adopción de nuevas concepciones y estrategias en la lucha contra la pobreza rural. En este terreno, parece obligado llegar a la conclusión de que los importantes esfuerzos desplegados por los gobiernos de la Región, de incrementar la producción y la productividad agropecuaria, deben acompañarse con mayor fuerza, con procesos de autogestión económica y de mayor participación de la población rural pobre, de tal modo que su poder de negociación frente al exterior y su gestión en la toma de decisiones que la afectan, se ven incrementados significativamente.

Por fortuna, los Acuerdos de Esquipulas II crean condiciones favorables para impulsar, en América Central, el proceso de la reactivación y revisión de políticas de desarrollo rural y de reforma agraria.

Particularmente, el Cap. 9, titulado "Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo" denota cuánto se haya avanzado en la constitución de los lazos de confianza mutua entre los países centroamericanos, y en qué medida la nueva situación regional, creada por estos acuerdos, sea el principal garante de que la paz se convierta en un instrumento de justicia social y desarrollo económico equilibrado. En este sentido, el acuerdo de la Comisión Ejecutiva de setiembre de 1987, según el cual los ministros de la Integración Económica Centroamericana "negocian acuerdos regionales que permitan acelerar el desarrollo económico y social del área y procuren la cooperación internacional" (1), abre un espacio propicio para la reflexión y

1-----
COSTA RICA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. COMISION EJECUTIVA, 1987. Declaración pública sobre cooperación regional.

las acciones mancomunadas sobre los principales problemas económicos sociales de la Región, dentro de los cuales la pobreza rural y los desafíos agrarios han de ocupar, sin duda, un lugar preferente.

Los espacios abiertos por los Acuerdos de Esquipulas II brindan a todos los agentes institucionales y habitantes de la Región centroamericana nuevas e impostergables oportunidades para revisar, con visión autocrítica, a la vez, futura, todo lo actuado en materia de reforma agraria y desarrollo rural. La revisión, cuyo sentido político trascendente cobra vigencia en tanto implique próximas modificaciones que hagan más humana y digna la vida de los grupos más pobres del campo, al mismo tiempo que se potencie el empleo eficiente de los recursos institucionales y de los fondos de cooperación para el desarrollo.

II. PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA CAMPESINA EN LA REGION

Sin duda, una de las consideraciones más importantes, al estudiar el agro regional, es que constituyó la base del proyecto de modernización socioeconómica que se estimula, a partir de los años 40. Este proyecto puede definirse como el impulso del sector industrial, desde el estado, a través de una política específica, con el fin de sustituir importaciones. Dicha política económica propició el traslado de recursos que provinieron, en su mayor parte, del sector, agropecuario nacional; los resultados importantes de este modelo sólo pudieron ser claramente palpables a partir de la década de los 70.

Al agro se le confirió un papel preeminente en la economía, para generar divisas fuertes; y se debilitaron progresivamente las condiciones para la reproducción del capital en el sector, más determinantes en su dinámica, por las características de uso intensivo de capital, que fue adquiriendo la producción agropecuaria.

El estudio de las causas de estos hechos es de gran importancia para evaluar el desarrollo del agro en los últimos años, así como para formular políticas, programas y proyectos de apoyo que se diseñen, en forma adecuada, para lograr la participación mayoritaria de la población rural.

El proceso de desarrollo del agro regional merece una cuidadosa revisión, para su correcta interpretación y mejor aprecio del papel desempeñado por los distintos agentes económicos en la modernización y crecimiento del sector agropecuario.

Sin duda, el desarrollo de las relaciones salariales y de mercado en el agro consolidó a los productores modernos y mercados, e impulsó la integración de otros sectores productivos, desencadenando factores dinamizadores en el uso de los recursos y un aumento de la productividad (CEPAL, 1986). Pero, por otro lado, conforme las modernas unidades productivas adquirían las características y formas de trabajo requeridas, la transferencia de recursos, impuesta por el modelo de sustitución de importaciones, dificultaba la expansión del sector. Mas aún, el objetivo de la sustitución de importaciones y del desarrollo industrial, en países tradicionalmente agrarios, implicaba retos de gran envergadura. El gasto impuesto por la modernización requirió,

afrentar exitosamente el reto, contar, preponderantemente, con la capacidad del sector agropecuario para generar divisas en moneda fuerte, fenómeno conocido como de "extrangulamiento externo".

No obstante su naturaleza contradictoria, la demanda al agro, en la estructura nacional, favoreció el desarrollo de unidades de producción con características modernas, incremento de productividad y un máximo uso de los recursos financieros, y con objetivos de ampliación de mercados, de innovación y diversificación; al mismo tiempo, propició un proceso de concentración de la producción y disponibilidad de recursos, o bien facilitó procesos de ampliación de la frontera agrícola, cuando tales condiciones y la existencia de tierras baldías permitían el surgimiento de nuevos propietarios.

Los siguientes cuadros dan una idea de cómo se transformó la estructura agraria centroamericana en la década de los 60:

Cuadro no. 1. Centroamérica: variación en el porcentaje del número de fincas y de su extensión, según categorías de tamaño por países Años: 1961-1971

PAISES	MICROFINCAS		SUBFAMILIARES		FAMILIARES		MULTIFAMILIARES	
	No. de fincas	Extensión abarcada	No. de fincas	Extensión abarcada	No. de fincas	Extensión abarcada	No. de fincas	Extensión abarcada
Costa Rica	-3.2	-0.1	13.0	0.1	-0.5	2.8	-9.2	-2.8
El Salvador	0.1	3.0	1.7	0.9	-0.3	-8.0	-1.4	4.0
Guatemala	-10.2	-2.5	11.0	0.4	0.5	1.9	-1.2	0.1
Honduras	-0.6	0.6	7.4	0.4	-0.2	-1.4	-6.6	0.4
Panamá	-2.5	-1.6	2.1	-0.1	2.2	5.7	-1.9	-4.1

GALLARDO, M.E.; LOPEZ, J.R. 1986. Centroamérica, la crisis en cifras. San José, Costa Rica. IICA/FLACSO. p. 162-163.

El análisis del cuadro da cuenta del proceso y crecimiento del número de unidades microfamiliares sin aumento importante del área controlada por ellas y destaca la pulverización de las unidades productivas más pequeñas. Se observa también un débil proceso de "sedimentación" del área con fincas multifamiliares (mayores de 50 ha) hacia las formas familiares (de 5 a menos de 50) y subfamiliares (de 1 a menos de 5 ha); El Salvador es la muestra más clara de ese proceso, al aumentar las dotaciones de estas formas en un 7% del área total en fincas; mientras Panamá y Costa Rica presentan, en ese lapso, un crecimiento considerable del área en unidades multifamiliares.

La IV Consulta Gubernamental de Seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe destaca esta tendencia y señala que su continuación en la década de los 70:

"La situación descrita, que corresponde a años recientes, es el resultado de una evolución que en las últimas dos décadas acusa un incremento de 50% en el número de minifundios y de un 38% de la superficie involucrada. Así pues, la proliferación del minifundio viene acompañada de una contracción de la superficie media disponible, que en el caso de cuatro de los países estudiados (los países estudiados fueron México, Guatemala, Panamá, Ecuador, Perú y Bolivia) se reduce desde 1,9 hectáreas a 1,8 hectáreas" (FAO 1987:3).

La revolución nicaragüense desarrolla una dinámica distinta en el agro. En el Cuadro no 2, pueden verse los efectos esenciales en la estructura de tenencia a partir de 1979:

Cuadro no. 2: Porcentaje de la superficie abarcada por fincas por tipos de propiedad y tamaño

Propiedad individual	1978	1985
Menores de 7 ha	2.1	1.6
De 7 a menos de 45	15.3	6.9
De 45 a menos de 140	30.0	29.6
De 140 a menos de 350	16.7	12.7
De 350 y más	36.0	10.9
Sector cooperativo		19.1
Empresas de reforma agraria		19.2

Fuente: MIDINRA, no. 3, Managua, 1985, p. 3.

La estructura de la tenencia en Panamá, Costa Rica y El Salvador parece conservar, aún hoy, un número de propietarios y una extensión significativa en fincas de tamaños entre 50 y 200 hectáreas. Para apreciar mejor la evolución de la estructura agraria costarricense, ver el cuadro siguiente:

Cuadro No. 3. Costa Rica: Distribución de las fincas y área según categorías de tamaño de fincas.

	Microfincas	Subfamiliar	Familiar	Multifamiliar
Porcentaje de fincas	21.7	28.0	38.0	12.3
Porcentaje del área	0.2	2.3	21.9	75.6

Fuente: D.G.E.C., Tabulaciones preliminares del Censo Nacional Agropecuario de 1984.

La información sustenta la idea de un proceso importante que conforma un sector de pequeños y medianos propietarios, cuya tendencia es constituir un empresariado agrario o agroindustrial; proceso que confronta tensiones y conflictos definitivos de naturaleza democratizante, o concentradora, según actúen en una u otra dirección. Democratizante, cuando la sedimentación favorece la constitución de propietarios con acceso a tierras, créditos, caminos o, aún más, al riego, permitiéndoles avanzar hacia formas empresariales dentro de las condiciones históricas y económicas nacionales; o bien, en la segunda dirección, cuando ese proceso de sedimentación no permita la transición; y, por tanto, la dotación de tierra y recursos sólo significó la recampesinización y conservación de condiciones rezagadas de producción y del estado de pobreza asociado a ellas.

La distinta intensidad con que estas fuerzas actúan, en los países de la Región, definen la estructura de tenencia y desarrollo con mayor o menor intensidad.

2.1 Importancia de los pequeños y medianos productores

Determinar el papel que desempeñan estos productores en la actividad económica y social de la Región presenta serias dificultades: una de las más arduas es superar la definición y caracterización precisa de las unidades que lo integran.

Tales productores son el resultado del despliegue y cambios en el agro. Su constitución y desarrollo están atravesados por vicisitudes históricas. En algunos países, adquieren las condiciones productivas del pequeño o mediano empresario, a partir de las formas tradicionales de producción; en otros, aparecen como el resultado de procesos asociados a movimientos campesinos de colonización, constituyendo fincas de cierto tamaño y de ahí a condiciones de acumulación, y en otros, han sido el resultado de la fragmentación o afectación estatal de haciendas o latifundios.

No obstante las diferencias sustanciales en la forma como administran sus recursos, este sector de productores se origina, fundamentalmente, en la gran población agraria, lo que le asigna características formalmente similares en cuanto a extensión, propiedad y nivel técnico, a las del "campesinado" en general (CEPAL/FAO, 1986:3).

Otra dificultad, para determinar su aporte, es la relativa a las técnicas de relevamiento de información y contabilización macroeconómica, que no ameritan ser precisadas aquí (EORTES/RUBALCAVA, 1982).

Por lo señalado, medianos y pequeños productores estructuralmente están asociados al campesinado; constituyen su factor más dinámico y un elemento fundamental del desempeño general de este gran actor en la actividad social y económica de los países.

En la región centroamericana, el campesinado dispone, según los datos censales de los años 70, del 25% de las tierras en fincas y las dos terceras partes de la población rural (CEPAL/FAO, 1986:14). Su trabajo se orienta fundamentalmente a la producción de alimentos:

..."En Costa Rica el 35.6% de la producción destinada al consumo interno tenía su origen (años setenta) en las unidades campesinas; una visión desagregada en productos muestra que las economías campesinas de este país dan origen al 60% de la producción de maíz, al 54% de la producción de fréjol y al 55% de la producción de papas. En El Salvador, la producción originada en la agricultura campesina que se destina al consumo interno alcanzaba el 62.1% y en Honduras el 63.9%. En Guatemala, las unidades menores de 7 hectáreas generan aproximadamente el 53.2% de los productos orientados a los mercados internos. En Panamá, los pequeños productores originan el 80% y 37% de la producción de maíz y arroz, respectivamente" (CEPAL/FAO 1986:22).

Los datos muestran la gran importancia que la pequeña producción tiene en el abastecimiento de la demanda de alimentos para las poblaciones de los países. Además, en algunos de éstos, aportan cuotas significativas en el rubro de exportables. En Honduras, se ha estimado que del 25% de la producción, ligada con las exportaciones, corresponde a las unidades campesinas, y, en Costa Rica, alcanza el 30% (CEPAL/FAO, 1986:24).

En el subsector pecuario, si bien el aporte campesino no es tan considerable como en el agrícola, la importancia es significativa en la ganadería ovina, caprina, porcina y avícola. Más en Panamá, según el Censo Nacional Agropecuario de 1980, el 29% de la existencia bovina se encuentra en unidades menores de 50 ha; y, en algunos países, donde se han realizado programas de estímulo a las pequeñas lecherías, como en Costa Rica, éstas han logrado aportes significativos a la producción lechera (CEDAL/FAO, 1986:27).

Llama la atención, entonces, la importancia que el pequeño y mediano productor agrícola tiene para el desarrollo económico general. Sus características de producción y consumo lo asocian preponderantemente con el mercado nacional, de manera que su número y participación en la actividad productiva, al ampliar la demanda y consumo nacional, estimulan la dinámica

intersectorial. La información revela la importancia estratégica, del sector de los pequeños y medianos productores agrícolas, tanto en el desarrollo del gran sector agrícola como en la del económico nacional, en general.

2.2 Rasgos sociodemográficos y perspectivas

El despliegue de las tendencias explica el sensible debilitamiento de la producción y su incapacidad de generar empleo con una remuneración apropiada; característica que se presenta tanto en el subsector de alimentos como en el de exportables.

A mediados de la década pasada, la evolución se expresaba con una ligera tendencia al debilitamiento de la producción de alimentos (véase Cuadro no 4); mientras las tasas de crecimiento de la producción agropecuaria, en general, eran significativas. Sin duda, tal comportamiento refleja el "dualismo" del sector y muestra palpablemente la dependencia que éste fue desarrollando del mercado mundial, al mostrar todos los países (con la excepción relativa de Costa Rica) tasas de crecimiento de los productos exportables mayores que la del sector como un todo.

Cuadro no. 4. Centroamérica: aumento relativo de la producción agrícola. Período entre 1950-1954 y 1975-1976. (Porcentajes)

Producción	Mercd. intr.	Exportables		
		Total	Alimentos	
América Latina (22 países)		106	124	117
Países del Caribe		47	53	42
Costa Rica		143	130	142
El Salvador		136	116	188
Guatemala		250	254	309
Honduras		85	68	102
Nicaragua		199	148	337

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

Tomado de ICADIS. 1986. Raíces y perspectivas de la crisis económica. San José, p. 93.

El estado de decaimiento del sector agropecuario se manifiesta, especialmente, en el decrecimiento del PIB sectorial en los primeros años de la década presente y por ligeros repuntes de éste en los últimos años, que, a pesar de todo, no logran alcanzar los niveles de producción de los últimos años de la década pasada. También su manifestación se expresa en los altos niveles de desempleo y subempleo.

Cuadro no. 5. Centroamérica: Crecimiento del valor agregado del Sector Agropecuario.
(Tasas anuales)

	1970-1980	1981	1982	1983	1984
Costa Rica	2.6	5.0	-4.6	3.9	8.0
El Salvador	3.0	-6.4	-4.8	-3.1	1.2
Guatemala	4.7	1.2	-3.0	-2.7	0.5
Honduras	3.0	2.2	-0.9	3.3	2.5
Nicaragua	0.2	10.1	2.8	6.4	-5.3
Panamá	1.5	8.4	1.6	5.0	-1.4

GALLARDO, M.E.; LOPEZ, J.R. Op. cit. p. 60.

Cuadro no. 6. Centroamérica: Producción Agrícola.
(Índice de volumen físico, base 1974-1976).

	1979	1980	1982	1983	1984
Costa Rica	110	110	106	117	135
El Salvador	113	106	91	97	91
Guatemala	112	113	106	104	n.d.
Honduras	131	129	142	136	n.a.
Nicaragua	103	77	98	108	108
Panamá	116	112	115	118	118

Fuente: Idem. que el cuadro anterior, p. 61.

Las condiciones de existencia de la población rural, según el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1987:82-152), se reflejan en el ingreso del trabajador agrícola, sustancialmente menor que el percibido por los trabajadores en los otros sectores productivos, especialmente, en los de origen urbano. El sector rural da empleo a un 33% de la PEA, pero representa sólo el 12% del PIB, por lo que el ingreso medio del trabajador agrícola es alrededor del 28% del ingreso correspondiente a los otros trabajadores urbanos (1).

La pobreza se presenta extendida en todo el agro regional. Si se consideran las familias cuyo ingreso (2) no alcanza "(...) el costo de una

1 La limitación de estos datos es no tomar en cuenta los ingresos no agrícolas de la población rural.

2 Ingreso del jefe de hogar.

dieta nutritivamente adecuada, formada por productos alimenticios consumidos localmente (canasta básica de alimentos)" (BID, 1987:128), en 1980, se determinó que el 69% de la población rural de Centromérica tenía niveles considerables de ingreso de pobreza.

"La incidencia de la pobreza oscila desde el 30% de la población rural de Costa Rica hasta el 75% o más en El Salvador, Honduras y Guatemala..." (BID, 1987:130). Y en cuanto se refiere a: "Haití y a la República Dominicana, del total de la población rural (7.5 millones de habitantes), cerca de 6.5 millones viven en la pobreza". ("Ibidem").

Cuadro no. 7. Población rural pobre en zonas o subregiones y países seleccionados 1980.
(millones de habitantes)

Países o subregiones	Pobres rurales
AMERICA LATINA	69.4
México	10.9
Centroamérica y Panamá	8.9
Haití y Rep. Dominicana	6.5
Altiplano Andino	9.4
Brasil	25.0
Colombia	3.7
Otros países	5.0

Fuente: BID, Op. cit. p. 129.

Estas cifras del agro, que manifiestan la naturaleza del desarrollo económico, se desagregan en tres limitaciones presentes en el sector: el debilitamiento de la "voluntad empresarial" de los sectores vinculados con la actividad agroexportadora, las dificultades que encuentran los pequeños y medianos empresarios para sostener el ritmo de crecimiento que lograron en las décadas de los 60 y 70, y, están presentes los fenómenos de recampesinización de una parte de la población rural y de sus recursos productivos, que han implicado la vuelta a formas de producción rezagadas, incompatibles con las condiciones que imponen las relaciones económicas contemporáneas. El repunte de la producción agropecuaria de Costa Rica muestra como una estructura agraria, características bastante formadas dentro de condiciones empresariales de producción (a pesar de ciertos procesos de recampesinización) respondió, en forma favorable, para conservar los niveles de vida de la población rural. En el Cuadro siguiente, se observa como Costa Rica y Nicaragua (en 1970) presentan población significativa en el estrato superior de la estructura agraria, 11% la población rural, en el primer caso, y 17% en el segundo.

Cuadro no. 8. Centroamérica: Distribución de la Población Rural por Estratos Socioeconómicos. 1970.

	Costa					
	Total	Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Total Pob. Rural	100	100	100	100	100	100
Población sin tierra o en fincas menores de 4 ha	76	70	86	86	65	58
De 4 a 35 ha	18	19	11	14	30	25
De más de 35 ha	6	11	3	3	5	17

Fuente: CEPAL, Op. cit. p. 109.

El estudio de la CEPAL, recientemente publicado por el Instituto Centromericano de Documentación e Investigación Social (ICADIS), plantea la situación del agro centroamericano así:

"En el uso y apropiación de la tierra, así como en el dualismo tecnológico derivado de ese uso, se encuentra quizás la principal expresión del relativo dinamismo en el sector agrícola que convive con el conjunto de carencias y la marginalidad (...) El uso creciente de fertilizantes, la mecanización de los cultivos de algodón, caña y banano -la que se observa en cierto grado en empresas medianas orientadas al consumo interno- así como el surgimiento de agroindustrias como las desmotadoras de algodón, ingenios azucareros y mataderos, que no existían en 1950, ha dado lugar a un cuadro de uso y combinación de factores muy diferentes al de 25 años atrás. A pesar del significado modernizador de esos cambios, las numerosas ramificaciones del estilo de crecimiento agrícola en el desarrollo rural se vinculan fundamentalmente con la tenencia y la utilización del recurso tierra, de la cual se desprenden, a su vez, importantes implicaciones para el empleo. Además, los cambios fueron homogéneos entre los distintos grupos de fincas, y antes que compensar los efectos desiguales del modelo de crecimiento hacia afuera, los acentuaron aún más". "Como tendencia general, la formación de capital productivo, la introducción de innovaciones tecnológicas, la mecanización y otros símbolos de modernismo, tuvieron lugar en aquellas empresas que contaban con las condiciones básicas para ello, entre las cuales la disponibilidad de tierra fue tal vez la más importante. Así,

Si se considera el número de fincas "multifamiliares" existentes en Panamá (véase Cuadro no. 1) este país también presenta condiciones semejantes.

los pequeños agricultores -y en menor medida, los medianos- no se encontraban en 1975 más cerca de lo que estaban 25 años atrás, de una opción realística para transformar y ampliar sus recursos, por sus limitaciones de tierra" (CEPAL, 1986:115 y sig.).

La evolución reciente del salario real, por parte de los sectores de ingresos más bajos, confirma, de alguna manera, tales observaciones.

Cuadro no. 9. Evolución reciente de remuneración de los sectores más pobres. (Salarios reales).

	Año	1981	1982	1983	1984
	Indice=100				
Costa Rica	1970				
Salario mínimo de nivel inferior		130.4	123.8	143.2	150.6
El Salvador	1970				
Trabajadores agropec.		72.2	64.6	64.6	57.9
Guatemala	1975				
Promedio salarial general		105.2	111.5	103.4	102.7
Honduras	1976				
Salarios mins. ofic. Agricultura y Ganadería		138	142	130	124
Nicaragua	1981				
Afiliados al INSSBI, Sector agropecuario		nd	92.2	76.5	75.7
Panamá	1980				
Salarios mins. Promedio salarial general		93.2	89.4	87.6	86.1
República Dominicana	1980				
Salario mínimo general		93.0	86.3	80.8	82.1

Fuente: CEPAL. Estudio económico de América Latina, 1984.

En resumen, la distribución del recurso tierra, la tecnología, los mercados y el crédito se han constituido en una barrera infranqueable para la evolución de las unidades de producción agropecuarias medianas y pequeñas, generando la presencia de tres grandes sectores productivos de importancia para el comportamiento económico y social del agro:

El I sector, el agroexportador, posee la característica de moverse en una zona definida por la frontera de la empresa "industrial" propiamente dicha, donde la productividad del capital y del uso de los factores es el criterio principal para la toma de decisiones y la frontera de la "hacienda", donde privan aún criterios de utilización extensiva de recursos con las relaciones laborales arcaicas. Su situación está seriamente afectada por los condicionamientos internacionales, entre los que se destacan los bajos precios para los productos tradicionales, la volatilidad de los mercados internacionales de productos básicos y la inestabilidad general de la Región, que, sin duda, se ve afectada por las condiciones sociales y políticas internas.

El II sector, que se desarrolla por las transformaciones, las cuales toman cuerpo a partir de los 40 y 50, es producto de la evolución de las "relaciones modernas" de producción en el agro. Este sector está constituido por pequeñas y medianas unidades, y su desarrollo vive una compleja dinámica: según algunas unidades logren desprenderse de las formas de producción asociadas a tamaños de fincas subfamiliares o microfincas, este subsector participa activamente en la economía nacional; cuando las condiciones económicas generales precipitan a los pequeños productores, entonces el sector languidece.

Su estado socioeconómico ha sido afectado, básicamente, por las contradicciones del modelo de desarrollo, exacerbadas, a su vez, por la crisis internacional y la inestabilidad interna. Pero, a diferencia del sector agroexportador tradicional, su especialización hacia ramos de la economía nacional lo hacen sumamente sensible al estado de la economía, a la política económica y a los planes y proyectos de desarrollo endógeno.

El III sector está constituido por el campesinado, asociado al tamaño de finca subfamiliar o menor, con estrategias de producción distintas de autoconsumo, una reducida comercialización del producto e incapacitado para acceder al crédito y servicios. La existencia de este sector fue determinada por las formas ancestrales de distribución de la tierra en la Región y la calidad de éstas, resultando en tamaños de fincas inapropiadas para la reproducción normal de las unidades productivas; a esto hay que añadir las barreras socioinstitucionales para acceder a elementales recursos financieros y técnicos. También, la presencia de estas unidades han sido favorecida por algunos programas de reforma agraria concebidos con principios "campesinistas", cuyo objetivo era, fundamentalmente, la entrega de parcelas que, ya por el tamaño o calidad de sus tierras, ya por la falta de "capacitación" apropiada, no podían constituirse en unidades productivas competitivas.

2.3 Políticas prevaletentes y perspectivas

Para completar las consideraciones sobre el estado del agro regional, es importante analizar los principales resultados de los programas de reforma agraria y desarrollo agrario, pues han confirmado la constitución de unidades de producción con características físicas, económicas y "culturales" que propicien condiciones de producción inadecuadas para la reproducción de los recursos productivos. En el anexo, se observa el tamaño medio de las

"parcelas" o "soluciones" de los proyectos de reforma agraria en los países de la Región. Destaca en ellos, en términos generales, la reducida asignación del recurso tierra por adjudicatario, que mantiene a la mayoría de la población "reformada" en condiciones de fincas subfamiliares o menores.

En El Salvador, donde los datos disponibles informan sobre la tierra distribuida a las cooperativas, se encuentran asignaciones "medias" de alrededor de 700 ha por cooperativa (Cuadro no. 2 del Anexo), cuando se divide la tierra entre el número de sus socios la asignación es de 7 ha. Claro está que el carácter cooperativo en unidades mayores de gestión determina condiciones diferentes. El caso de Honduras es semejante a éste: con asignaciones apenas mayores de 6 ha por beneficiario (cuadro no. 3).

Panamá presenta características distintas en los dos tipos fundamentales de soluciones que han llevado a cabo los organismos responsables del proyecto de reforma agraria: la titulación a productores individuales y las soluciones al sector reformado. En el primero de los casos, puede notarse la adjudicación de 15 ha por titulado; mientras entre las organizaciones campesinas, atendidas por el Departamento de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, esa adjudicación ha sido de unas 8 ha por socio (cuadro no. 6 del Anexo). (IICA, Plan de Mediano Plazo, 1987:121-125).

Nicaragua y Costa Rica presentan adjudicaciones de mayor tamaño por beneficiario, con áreas entre 19 y 20 ha, en el primero, y de 28, en el segundo (cuadros de los Anexos 4 y 5).

El caso de la República Dominicana ofrece también adjudicaciones pequeñas:

"En los años transcurridos desde su creación, el Instituto Agrario Dominicano ha captado 315.193 hectáreas mediante la aplicación de los instrumentos legales que regulan esa actividad (...)

Esta superficie ha sido distribuida entre 59.404 familias campesinas, mediante el establecimiento de 526 asentamientos localizados por todo el territorio nacional" (IICA, Plan de Mediano Plazo, 1987:154).

Estos datos dan un promedio de 5 ha por adjudicatario. (véase también cuadro no. 7).

La tendencia general mencionada, para la Región, se confirma en el estudio elaborado por la FAO, cuando se refiere a los efectos de la Reforma Agraria en el minifundio:

"A pesar de los problemas y desviaciones que han sufrido los procesos de reforma agraria, es evidente que constituyen la expresión del esfuerzo de los gobiernos en procura del establecimiento de un orden social de mayor justicia y equidad..." "No es fácil percibir cuál ha sido el efecto de tales políticas en el desarrollo rural y particularmente en el minifundio, de cuya proliferación se acusa a la reforma agraria por haber entregado unidades de tamaño insuficiente para que la familia campesina pudiera alcanzar su bienestar y progreso. La experiencia dejada por las políticas de redistribución de tierras señala que su éxito depende de la aplicación simultánea de otras políticas que la refuercen y consoliden como condición necesaria para lograr el desarrollo y la superación de la pobreza" (FAO, 1987:10).

Del análisis de situación del agro, se confirma que la región está afectada por un conjunto de elementos estructurales que deben ser atacados, en forma inmediata, para evitar el mayor deterioro del sector y sus intensas secuelas en el orden económico y social de los países. Sin duda, un aspecto, el cual debe observarse cuidadosamente del análisis, es que algunas limitaciones del desarrollo agrícola están asociadas con el poco "espacio económico" que se concede al desarrollo de las unidades de producción agrícola, especialmente. El pequeño y mediano propietario, como también las unidades campesinas o minifundistas, padecen de precarias condiciones de propiedad, de capacitación técnica y agrícola y ausencia de apoyo institucional (para citar algunos aspectos) que se juntan con la ignorancia o la deficiente educación y formación de estos grupos al evaluar sus recursos y posibilidades de comercialización, y para utilizar los instrumentos institucionales y legales a su disposición.

La importancia social y económica que tales productores tienen en la estructura nacional, hace que una debida atención de sus problemas productivos y organizativos pueda convertirse en el mejor instrumento de desarrollo rural.

III. ACCIONES DE REFORMA AGRARIA

3.1 Enfoques

La reforma agraria constituye un proceso políticosocial complejo; en consecuencia, la comprensión de las orientaciones y enfoques explícitos e implícitos, que han detentado las diversas acciones de transformación agraria, deben considerar los procesos históricosociales que han vertebrado la dinámica regional y nacional de los diferentes países de la Región. En esta medida, una caracterización de la reforma agraria, desde una perspectiva puramente sectorial o estrictamente técnica, resulta parcial e insuficiente, si se quiere valorar su verdadero carácter y alcance histórico.

Es pertinente no perder de vista la interacción de las diversas fuerzas sociales y la conformación y controntación de proyectos políticoideológicos diversos. De este modo, las acciones de reforma agraria han tenido un carácter heterogéneo: no han sido inmutables y, en muchos casos, tampoco unidimensionales, como lo atestigua la historia reciente de los países de la Región. Salvo Guatemala, en la historia contemporánea de los demás países del istmo centroamericano y en República Dominicana, se registra, hacia la década de los 70, la promulgación de leyes de reforma agraria. Sin embargo, su aplicación efectiva y el dictado de nuevos instrumentos, más expeditos, condicionan una ejecución más definida del proceso de reforma agraria hacia la década de los 70 y 80; se destaca la experiencia hondureña, a mediados de los 70, así como la salvadoreña y nicaragüense, después de 1979. Se han registrado diversos matices y contenidos en los diferentes procesos de reforma agraria, que oscilan, desde la óptica de iniciativas atenuadas de transformación y reordenamiento y de reforma agraria preventiva del conflicto político, pasando por las que impulsan la modernización productiva e integración regional, o las incorporadas a proyectos de reafirmación nacional, hasta las enmarcadas en procesos de transformación estructural.

Cabe destacar que, posterior a la fracasada experiencia de 1952, en Guatemala, gran parte de los procesos de reforma agraria, impulsados en la Región, se conformaron, teniendo como elemento catalizador las iniciativas modernizantes desplegadas por iniciativa de la Alianza para el Progreso, en la década de los 60. Así, la reforma agraria se vería como un elemento fundamental de modernización política, social y económica, para superar el atraso, la pobreza rural, las estructuras rurales tradicionales que dificultaban el desarrollo y un crecimiento sostenido.

En el marco de la Alianza para el Progreso, los diversos gobiernos signatarios acordaban impulsar programas de "reforma agraria" orientados a una efectiva transformación de estructuras y de sistemas injustos de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema más justo de propiedad, que, complementado con el apoyo productivo de crédito necesario, tecnología, comercialización y capacitación llevara a constituir la tierra, para el agricultor beneficiario, en un factor de estabilidad económica y en fundamento de su progresivo bienestar y con garantía de libertad y dignidad (IICA-OEA, Resolución: 37). Se pretendió tratar los problemas más apremiantes de desigualdad y subdesarrollo y encauzarlos dentro de un proceso preventivo de reformas y ajustes que habían modernizado los diferentes sistemas sociales.

Las acciones de reforma agraria se constituyeron en una válvula de escape, y vinieron a canalizar las demandas crecientes de importantes sectores de campesinos, trabajadores rurales y precaristas y las institucionalizaron. Con esta iniciativa, se esperaba debilitar el predominio de las élites terratenientes tradicionales. Se consideraba que estos grupos constituían un obstáculo al desarrollo económico que la redistribución de la tierra satisfecería las reivindicaciones campesinas, y que propiciaría el crecimiento económico al proveer de tierras a productores más intensivos, quienes, al lograr mayor ingreso, provocarían la ampliación del mercado; la expansión estimularía las inversiones y, por ende, el crecimiento en su conjunto. En este sentido, la reforma agraria se constituía en un mecanismo ideal para integrar armoniosamente al campesinado y establecer las bases de una modernización agropecuaria (DEERE, 1986).

No obstante estas aspiraciones, si bien, en El Salvador y Nicaragua las acciones de transferencia de tierras se desplegaron con rapidez y masividad, persiste en la Región el problema del minifundio, la pobreza y el incremento de importantes sectores de población rural sin medios de producción ni empleo. Esta situación, agravada en el contexto de la crisis generalizada que vive la Región, ilustra claramente el vacío y las debilidades que han tenido, en su mayor parte, los diversos procesos de reforma agraria que se han puesto en marcha.

Salvo las excepciones apuntadas (de El Salvador y Nicaragua), se puede afirmar que, a pesar de los diversos esfuerzos realizados hasta ahora, la respectiva reforma agraria no ha modificado, de manera importante, el panorama de tenencia de la tierra, el régimen de propiedad y la concentración de recursos productivos. No ha logrado los objetivos de transformar las relaciones vigentes en el sector agrario y menos un cambio sustantivo en la participación en las decisiones de poder que propiciara una plena

articulación de grandes sectores de la población rural en el desarrollo nacional. En general, se han pretendido cambios que han constituido ajustes parciales en el conjunto del sector agrario, para que la economía y la sociedad pudieran funcionar con equidad.

En gran medida, la iniciativa de reforma agraria, en general, no se ha constituido en un eje importante de la estrategia de desarrollo ni del proceso de modernización agraria impulsados en la Región; tampoco ha reunido ni comprometido, en torno de ellas, de manera decidida, los necesarios recursos institucionales, financieros y técnicos.

3.2 Organización productiva y beneficiarios

Los estados no han logrado impulsar procesos de reforma agraria de modo masivo, rápido y profundo, salvo la experiencia de El Salvador y Nicaragua; tampoco se han inscrito en estrategias integrales, que posibilitaran la elaboración de políticas, programas y mecanismos concertados de operación, para centralizar y canalizar recursos financieros y técnicos, con el fin de transferir una eficiencia productiva y gestión autónoma que propicie el fortalecimiento del sector reformado (JORDAN, 1986).

Con la promulgación de las leyes agrarias se constituyeron institutos especializados. En Nicaragua y Panamá, la situación ha sido diferente, al conformarse entidades ministeriales del sector agropecuario, que tienen a su cargo las actividades inherentes a la reforma agraria. La práctica de los diversos institutos, salvo las excepciones anotadas, ha resultado limitada y con diversas deficiencias: desde sus inicios han abarcado variadas funciones relacionadas con la afectación, acondicionamiento y adjudicación de tierras. Con la organización de empresas, la selección y capacitación de beneficiarios y funcionarios, también han asumido la función de promover y asesorar en las inversiones y gestión productiva de los beneficiarios. La estrechez del marco políticojurídico con que se ha concebido este quehacer, su base de poder, financiera y técnica, en la mayoría de los casos resulta débil, pues afecta su capacidad operativa y la incidencia en la solución de los problemas rurales para los cuales fueron creados. En algunos casos, estos institutos, además de las diversas funciones que deben cumplir, ostentan una desproporción en sus recursos de personal, los cuales impiden el proceso autogestionario de las empresas campesinas.

Se ha verificado, en varios casos, que la demanda multisectorial ha obligado a improvisar acciones para responder a necesidades planteadas por los beneficiarios, asumiendo programas sin estructura ni procesos operativos consistentes y correspondientes a otras competencias funcionales dentro del aparato institucional. Se ha dificultado, y no siempre ha sido viable ni efectiva la cristalización de proyectos intersectoriales con la participación de otras instituciones que debían concurrir en consolidar el sector reformado, sobre todo, en tareas de infraestructura física, educación, salud, crédito, etc. A manera de ejemplo, se puede destacar la situación que ha venido enfrentando, en los últimos tiempos, el Instituto de Desarrollo Agrario, en Costa Rica: ha debido desplegar su complejo quehacer en medio de una debilidad financiera, con escasez de cuadros técnicos y una frágil coordinación interinstitucional, obligando a la institución, a riesgo de un

colapso, a ofrecer servicios que no son de su competencia, y para los cuales dispone de escasos recursos. Para ir superando este problema, el IDA ha debido establecer convenios específicos con algunas instituciones para el desarrollo y consolidación de los asentamientos campesinos.

Otro elemento que ha contribuido a obstaculizar el quehacer de las entidades estatales de reforma agraria, consiste en que su accionar tiende a desplegarse en descoordinación con el resto de la política económica y de la política agraria global. Esto, como es previsible, lleva a debilitar y anular, muchas veces, el esfuerzo realizado para impulsar actividades productivas rentables y sostenidas en las unidades y empresas del sector reformado. Se dificulta, por ejemplo, la constitución de condiciones favorables, tales como precios apropiados para insumos y productos, o carteras crediticias adecuadas. En particular, se detectó, en Costa Rica, la urgencia de un programa nacional de desarrollo agrario, debidamente armonizado con el resto del sector agropecuario, el cual permitiera identificar y afrontar mejor el alcance del problema agrario (MIDEPLAN, 1983). (Se hacen esfuerzos por promover la convergencia intersectorial para la ejecución de políticas que comprometan el conjunto del aparato estatal).

Para enfrentar las necesidades de crédito productivo con empresas del sector reformado, el IDA, con la cooperación de la AID, ha desplegado un sistema de caja agraria, que parece abrir una vía para canalizar recursos en pro de los beneficiarios de cooperativas y asentamientos. (Algo semejante se desarrolla con el INA en Honduras).

En la experiencia salvadoreña y nicaragüense se advierten otros matices importantes: en El Salvador, el gobierno considera el proceso reformista de carácter nacional y compromete esfuerzos importantes para mejorar los ingresos de las empresas, cooperativas y pequeños productores mediante el uso eficiente de recursos. Se hacen ingentes esfuerzos para orientar, de manera articulada, el crédito, la comercialización y la asistencia técnica en el sector reformado. El ámbito institucional del sector público está estructurado a través del Ministerio de Agricultura; éste cuenta con una Subsecretaría de Desarrollo Rural y un Centro de Capacitación Agropecuario y el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. No obstante las dependencias operativas del ministerio, se han reestructurado con el fin de ajustarse a las necesidades que la nueva situación agraria plantea al sector público. Se advierte que el Sistema de la Banca Nacionalizada y el Banco de Fomento Agropecuario tratan de adaptarse a las nuevas demandas, atendiendo los requerimientos financieros del sector para los planes de producción. Paralelo a la estructura del sector público, se ha desarrollado y fortalecido el sector de las organizaciones nacionales, que representan a los campesinos, por ejemplo, la Federación Salvadoreña de Cooperativas de la Reforma Agraria (FESACORA), la Unión Comunal Salvadoreña (UCS) y la Asociación Nacional Indígena Salvadoreña (ANIS), organizaciones, que, en su conjunto, representan alrededor de 200.000 campesinos. Tales organizaciones nacionales campesinas han logrado representación y participación en algunos organismos públicos responsables del proceso agrario (JORDAN, 1986).

En Nicaragua, el proceso de reforma agraria, se constituye en eje fundamental de la transformación política, social y económica en que se

encuentra empeñado su gobierno. En el marco de la radicalidad del proceso político, se constituyó un aparato institucional bastante amplio que ha contemplado la creación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA) y se articula a la nacionalización del sistema bancario y el comercio exterior (1).

Como consecuencia de la confiscación de bienes del anterior gobernante, se posibilitó el desarrollo y fortalecimiento del "sistema de empresas del área de propiedad del pueblo", que incluye una parte importante del área para fincas de producción de agroexportación y de consumo interno, lo que asegura un empleo estable a un importante sector de trabajadores agrícolas. Estas empresas estatales tienen la responsabilidad de constituirse, paulatinamente, en eje de apoyo y fomento a la producción de los otros sectores de propiedad. Otro elemento importante es la coordinación que reviste la acción y cobertura del sector reformado por parte del gobierno, para articular esfuerzos concertados por diversas entidades institucionales.

La disposición y uso de recursos financieros y técnicos, desplegados en los diversos procesos de la reforma agraria, siempre resultan escasos para asumir las operaciones de afectación, acondicionamiento, y adjudicación, capacitación de funcionarios y campesinos para proveer, del capital necesario de operaciones, a las unidades productivas impulsadas. Sin embargo, esto no debe llevar a pensar que la solución de los problemas de pobreza requiera, por sí misma, cuantiosos recursos financieros. Se debe considerar que, en gran parte, la debilidad e ineficacia institucionales advertidas, y las defectuosas estrategias de afectación, adjudicación y diseño de planes productivos han conducido hacia un uso dispendioso de los recursos financieros.

Por lo demás, la situación de escasos recursos se ha agravado por las medidas de contracción del gasto público, impulsadas mediante los recortes presupuestarios.

Por la forma de adquisición y transferencia de tierras, la mayor parte de los recursos financieros se dedican a su adquisición. Salvo en el proceso nicaragüense, donde una parte importante de ésta se logró por confiscación, el procedimiento más frecuente es la compra a precios del mercado, a veces mayores, y la expropiación con precios algo inferiores a los del mercado, pero que, de todas maneras, compromete elevados recursos financieros y de tiempo. A esto se debe agregar los movimientos de sobrevaloración de tierras y la adquisición de éstas, por lo general, de baja calidad, en zonas aisladas o alejadas, lo cual encarece, más aún, su habilitación económica y productiva. Estos costos vienen a disminuir notablemente los recursos disponibles para atender necesidades de capacitación, transferencia tecnológica, conformación de fondos de inversión y operación.

Se ha hecho evidente que la política de distribución de tierras, desplegada por los estados, ha descansado, en una expansión del gasto

1 2º ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ONG (1987, MANAGUA, NICARAGUA). La transformación agraria en Nicaragua. Dirección General Reforma Agraria. Ponencias. Ed. por Alonso Porras.

público, en este rubro. La necesidad de recursos financieros se ha mantenido de manera sostenida y creciente para atender una demanda permanente de tierras. A través de los institutos correspondientes, se ha debido afrontar costosas y complejas tareas en la puesta en marcha de programas de adquisición y transferencia de tierras, para responder a su presión y demanda que se reproduce y acumula. La lógica de esta política parece descansar en un quehacer reactivo, que se desencadena a partir de una relación directa entre mayor desempleo agropecuario y rural y mayor presión por la tierra que plantea la necesidad de mayor financiamiento estatal para atender el problema (CAZANGA, 1987).

Otro elemento por considerar: junto a las grandes inversiones, la institución tiene un bajo nivel de recuperación y amortización de la deuda de parte de los asentamientos y unidades productivas del sector reformado, lo cual, en gran medida, viene a reflejar la débil consolidación de los productores beneficiarios del sector reformado. El quehacer institucional se ha sustentado en la cooperación internacional, en particular, en el apoyo financiero y técnico de entidades y organismos como AID, PNUD, CEE, BID, Banco Mundial, etc.

En el caso salvadoreño, la reforma agraria ha resultado bastante costosa. La cooperación internacional ha sido significativa con importante apoyo técnico y financiero de la AID, del BID y de las Naciones Unidas. Por otro lado, cabe apuntar, según estudios relativamente recientes, la delicada situación financiera que vienen experimentando los beneficiarios: arrastran su endeudamiento ante el estado.

Cabe destacar, con respecto a Nicaragua, el esfuerzo inversionista desplegado por el estado a través del MIDINRA, entre 1982-1985. Implicó inversión en maquinaria y construcción, sin precedentes, en la historia del país (BAUMEISTER, 1987). Sin embargo, las dificultades externas de la economía nacional, así como la situación bélica (que ha venido comprometiendo todo el quehacer nacional) ha obligado a redefinir la estrategia económica y la asignación de recursos para atender necesidades más apremiantes de sobrevivencia. En este sentido, se han venido promoviendo formas de producción simples y ahorradoras de recursos externos, que activan a los diversos sectores campesinos y de medianos productores.

Por otra parte, salvo la situación de El Salvador y Nicaragua, la disponibilidad de cuadros técnicos movilizados por las diversas entidades institucionales no siempre han sido suficientes ni han tenido la formación más adecuada para labores específicas con los grupos de campesinos. Por ejemplo, en el Instituto de Desarrollo Agrario de Costa Rica, de un total de 740 empleados y funcionarios, para 1984, 93 eran profesionales y 216 eran técnicos; los administrativos constituían el resto del personal (IDA, 1983:34). En Nicaragua, se registraba sólo entre el MIDINRA y el Banco Nacional de Desarrollo una red de prestación de servicios de más de 1.000 técnicos; no obstante, se reconocía que el personal poseía un conjunto de debilidades, necesarias de subsanar, para hacer más eficiente su labor con la realidad del campesinado.

Otro factor por considerar, es la magnitud de la pobreza rural, que ha tenido que afrontar la reforma agraria. Esta se ha desplegado, además, como una iniciativa sectorial en un permanente desequilibrio del sistema económico en conjunto, lo que se traduce en una constante presión sobre la tierra por parte de grandes contingentes de población pobre, campesinos con poca tierra, trabajadores agrícolas sin tierra, sectores de trabajadores desocupados o subempleados que, de manera genérica, constituyen los beneficiarios de los procesos de reforma agraria.

La transferencia de tierras y la inserción real de los beneficiarios del sector reformado han tenido carácter parcial y una débil consolidación productiva. Como excepciones, deben considerarse la significativa transferencia de tierras impulsada en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En el primero, entre 1980 y 1985, se redistribuyó un 25% del área en fincas a un 11% de la población agropecuaria económicamente. En Nicaragua, entre 1979-1985, se había distribuido el 32% del área en fincas a un 22% de la PEA agropecuaria (BAUMEISTER, 1987). En un período de 23 años (1963-1986), en Costa Rica, en un marco sociohistórico y con una estrategia institucional diferente, se había redistribuido un 21.7% del área en fincas a un porcentaje estimado del 22% de la PEA rural (ROBINSON, 1987). En todas las demás situaciones, la transferencia de tierra ha sido menos significativa, aunque a veces, los datos se vean magnificados por la inclusión de rubros como reordenamiento legal, arrendamientos o reservas. Es evidente que persistan importantes grupos de campesinos pobres y de trabajadores rurales fuera del alcance de estos procesos, pues se trata de un problema que se acumula y reproduce, al interior del sector agropecuario, de acuerdo con la dinámica del conjunto del sistema económico.

También es evidente que los recursos asignados a los beneficiarios de tales programas no han revestido la cuantía y calidad suficientes para permitirles elevar sustancialmente los niveles de ingreso por familia, productividad y producción. El proceso de adjudicación se ha concretado a través de diversas modalidades que van, desde áreas estatales, estructuras cooperativas, asociativas, comunitarias, hasta parcelaciones individuales organizadas en regiones de desarrollo. Tales grupos organizados de campesinos que acceden al sector reformado han venido experimentando, en diversos grados, en cada país, innumerables dificultades (JORDAN, 6), que dicen relación con:

1. Desarrollo de actitudes paternalistas, verticales y asistenciales en las relaciones entre instituciones de reforma agraria y grupos campesinos, que inhiben la participación y la emergencia de destrezas autogestionarias de los beneficiarios. Esto lleva, muchas veces, al deterioro de las relaciones entre instituciones y organizaciones campesinas.
2. Procesos inadecuados de capacitación teórica y metodológica para las características y necesidades de los beneficiarios. Se registra, en muchos casos, un grave divorcio entre el contenido de las actividades de capacitación, programadas desde las instituciones, y las necesidades reales de los beneficiarios.
3. Deficiencia en la selección de los beneficiarios, ausentismo, rotación frecuente y deserción.

4. Ineficacia metodológica para apoyar la formulación de planes productivos idóneos e impulsar una mejor gestión administrativa, gerencial y financiera. Así mismo, deficiencias para identificar opciones viables de diversificación de la producción.
5. Deficiente calidad de los suelos asignados y una lenta incorporación al proceso productivo de las tierras transferidas. En este sentido, salvo los casos de El Salvador y Nicaragua, gran parte de las tierras, sobre las que se ha constituido el sector reformado, no tiene la calidad adecuada, lo cual dificulta y encarece los costos de su habilitación.

Por otra parte, la distribución de tierras y la organización productiva de grupos de beneficiarios no consideran, muchas veces, la vocación diferencial de esas tierras que lleva una grave distorsión de las pautas de uso y conservación de los recursos naturales (ROBINSON, 1987).

En términos generales, se pueden advertir dificultades y limitaciones, que han evidenciado los aparatos institucionales encargados de la ejecución de los diferentes procesos de reforma agraria, cuyas acciones, salvo algunas excepciones, se han desarrollado de manera aislada desde el punto de vista institucional y no constituyen ningún compromiso vital para las instituciones que se proyectan en el sector agropecuario.

3.3 Sistemas de apoyo

Como se mencionó, los diversos componentes de apoyo productivo, en su despliegue sobre el sector reformado, no han constituido ningún sistema sólido y eficiente que propicie, de modo sistemático, la cobertura y eficacia productiva de tal sector. Por el mismo carácter que ha revestido la mayor parte de los procesos de reforma agraria, y en el marco de la crisis económica que vive la Región, el sector reformado no se constituye en un eje crucial del conjunto de la intervención del aparato institucional. Asimismo, los grupos de beneficiarios no conforman ningún foco de atención fundamental en el interior de la actividad agropecuaria nacional. Esto condiciona que prevalezca un apoyo débil y descoordinado tanto institucional como técnico-productivo, para el sector reformado en materia de programas crediticios, programas de irrigación y conservación de los suelos; en la generación, adaptación y transferencia de tecnologías, en el área de la capacitación administrativa, la comercialización y en el procesamiento y transformación agroindustriales. En gran parte, las acciones de las diferentes instituciones especializadas del sector han estado comprendidas dentro de un marco tradicional con sectores empresariales agropecuarios privados.

El carácter de las estrategias de desarrollo impulsadas como la articulación de intereses urbanos y agrarios, que han predominado, conformaron un horizonte limitado a las transformaciones agrarias promovidas. Se puede afirmar que, en muchos casos, las acciones de reforma agraria surgieron limitadas, pues los mismos grupos sociales que las impulsaron no concibieron transformaciones sustanciales.

Se han destacado las siguientes deficiencias en la mayoría de los procesos de reforma agraria:

Como estrategia, ha tenido un carácter parcial: no ha propiciado un acceso pleno a la tierra, al crédito, a la tecnología ni a la vida económica nacional en general para grandes sectores de población rural pobre. Prevalecen la pobreza y el marginamiento para extensos grupos de campesinos y de trabajadores rurales.

2. El sistema institucional de apoyo a la producción del sector reformado tiende a desplegarse de manera desarticulada y se ha orientado, en sus ejes fundamentales, al ámbito moderno del sector agropecuario. En circunstancias de una inadecuada distribución de recursos productivos y de altos índices de pobreza, el proceso de distribución de tierras ha tenido una escasez de recursos para la plena ejecución de programas amplios.
3. La afectación y adjudicación de tierras se han realizado de manera predial, en muchos casos, sin considerar la posibilidad de conformar zonas reformadas con mejores bases para un desarrollo equilibrado socioeconómico y regional. Esta modalidad ha dificultado la asignación eficiente de recursos escasos y la organización eficaz de los campesinos para una prestación más racional de los servicios complementarios.
4. Debido a la defectuosa formulación y puesta en marcha de planes productivos, se ha propiciado el empleo y combinación ineficientes de los factores de producción y la tendencia, en algunos casos, a onerosas inversiones en tecnología, desaprovechando la disponibilidad de mano de obra.
5. El método y contenido de la capacitación han tenido limitaciones que impiden el desarrollo de destrezas autogestionarias y de técnicas que posibiliten el desarrollo autosostenido de los grupos campesinos beneficiarios. En muchos casos, el paternalismo y la burocracia del aparato institucional inhiben la autogestión y participación activa, generando tensiones entre las entidades de reforma agraria y las organizaciones campesinas. Se ha planteado, en particular, que las transformaciones requieren nuevas estrategias metodológicas y contenidos apropiados en los procesos de capacitación.

IV. ACCIONES DE DESARROLLO RURAL

En la medida que las políticas de desarrollo rural desplegadas se propongan implantar un conjunto complejo y variado de componentes (desde investigación, crédito, comercialización, infraestructura, asistencia técnica y educativa, hasta proyectos de salud comunitaria) no es la intención efectuar un examen pormenorizado de cada uno, sino solamente de aquellos cuyos ejes giran en torno al problema fundamental del desarrollo rural, a saber: la estructura institucional de apoyo en su relación dinámica con los recursos financieros y técnicos y con la constitución organizativa, productiva y participativa de los beneficiarios.

Finalmente, se hará un breve balance de las principales insuficiencias y obstáculos advertidos en la puesta en marcha de los programas de desarrollo rural en los países analizados.

4.1 Programas de desarrollo rural integrado

El concepto de desarrollo rural surge, en los años 50 y 60, como una reacción complementaria frente al "desarrollo de las comunidades" ("Community development") (SCHILD, 1987:30). Esto implicaba, fundamentalmente, "llevar" u ofrecer servicios de infraestructura económica y social a la comunidad y comprometer a la población en la ejecución y administración posterior de las obras. La idea que vertebraba al "desarrollo de las comunidades" era la de autoayuda como elemento potenciador de las fuerzas locales. El desarrollo rural, como enfoque novedoso, trató de dar énfasis en los aspectos productivos y agropecuarios y se propuso recuperar los elementos metodológicos y de contenido del "desarrollo de comunidades".

Simultáneamente, la experiencia de desarrollo rural, en América Latina y el Caribe, estuvieron, en su origen, inseparablemente vinculadas al declive en el interés político por desarrollar procesos de reforma agraria, para enfrentar las condiciones de la pobreza rural (JORDAN/LONDOÑO, 1987:12). Esto abrió cauce a proyectos de corte asistencial orientados a desplegar mecanismos y estrategias para modernizar y elevar las condiciones de producción y productividad y los niveles de vida de los pobres de las zonas rurales.

Por otra parte, el desarrollo rural integrado (DRI) surge como una modalidad que procura articular, dentro de un ámbito sectorial definido, de manera armónica, elementos productivos directos e indirectos, de bienestar social y participación con el desarrollo institucional nacional y regional (AGUIRRE, 1987:63).

Sin embargo, la simultaneidad, por una parte, de declinar las acciones de reforma agraria, y el énfasis, por otra, en programas y proyectos por el desarrollo rural integral, originó también la tendencia a dejar de lado los objetivos nacionales del proceso de la reforma agraria, que, como la ampliación del acceso a la tierra, debían necesariamente ser simultáneos con el incremento de la disponibilidad de tecnología y de estrategias de capacitación, propias del desarrollo rural, como condición para obtener la integralidad postulada por el enfoque del desarrollo rural integrado (FAJARDO, 1987:4,5).

De modo que los cuatro grandes objetivos, generalmente presentes en las estrategias DRI: enfrentar los graves desequilibrios en el acceso a los bienes y servicios básicos, que de manera perdurable y sistemática se presentan entre el campo y la ciudad; producir empleo y conjurar las migraciones campo-ciudad; integrar la población campesina marginada e incrementar la producción de alimentos como instrumento para mejorar la nutrición y el ingreso de los pobres del campo, como para disminuir la dependencia externa (ECHENIQUE, 1987:2) más que perfilar una política integral de desarrollo agrario nacional, han configurado una programación paralela en la planificación estatal prevaleciente.

Estas deficiencias institucionales han tratado de ser corregidas mediante los programas DRI, que sin embargo aparecen desarticulados del conjunto de la acción estatal, como veremos, al examinar algunas acciones y resultados concretos de política agraria desarrolladas en Centroamérica.

4.2 Enfoque, estructura institucional y recursos financieros

En términos conceptuales, pueden establecerse tres enfoques del desarrollo rural integrado.

1. El DRI como marco analítico del desarrollo rural. Se trata aquí de una "visión-conceptualización" integrada y orientada a un accionar multisectorial-interinstitucional.
2. El DRI como método de trabajo. Implica la adopción de una metodología destinada a obtener lo óptimo del impacto socioeconómico de los proyectos mediante la coordinación de las dimensiones horizontal y vertical de la estructura institucional comprometida; se busca la integración de los diferentes niveles: organizaciones estatales, privadas y de base, en la línea de evitar las distorsiones de los esfuerzos institucionales, procurando que se articulen con mecanismos de planificación participativa.
3. El DRI como objetivo. Significa, fundamentalmente, la integración de los protagonistas directos de la actividad rural a la vida económica, política y social del país, en el interior de una estrategia de carácter nacional que articula un conjunto de modificaciones estructurales en la economía, en la política y en lo social y cultural.

No obstante, en los hechos, a excepción quizás de Guatemala que ha creado el Ministerio de Desarrollo Rural y Urbano, los elementos del desarrollo rural se vienen encarando casuísticamente en todos los países de la Región.

En el presente, República Dominicana, Panamá, Costa Rica y Honduras ejecutan proyectos DRI y su acción de desarrollo rural compromete un conjunto de entidades estatales, por lo general, los ministerios de planificación, agricultura o recursos naturales, los que, indistintamente y a veces de manera unilateral hacen suyas responsabilidades intersectoriales en programación, elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo rural integral, y utilizan, para la identificación de áreas de proyectos, procedimientos casuales, donde no han escapado las consideraciones derivadas de catástrofes naturales, como también las provenientes del financiamiento externo, y, desde luego, la ausencia de un mapa de pobreza rural que permita definir las prioridades.

Sobre los recursos financieros en la Región, es notorio que los esfuerzos de los gobiernos, para apoyar el sector reformado, se constituyen en iniciativas aisladas en cada asentamiento, empresa o cooperativa campesina; esto produce la tendencia a la sustitución de las organizaciones de base campesinas por estructuras institucionales proclives a la burocratización, en la medida que no asumen la organización, capacitación y participación campesinas como mecanismos eficientes y movilizadores de recursos y potencialidades.

Por otra parte, la pesada carga de la deuda externa que soportan los países de la Región obliga a los gobiernos a definir prioridades en el gasto

e inversiones (GUADAMUZ, 1986:25). Esta situación plantea por una parte, que los Estados de la Región se vean precisados a concebir los programas de desarrollo rural como instrumentos compensatorios de cara a los obstáculos que enfrentan las políticas agrarias en el sector reformado para hacer una respuesta efectiva a la desocupación, niveles de producción, oferta de alimentos básicos y productos de exportación, y, por otra, que los avances logrados en el sector reformado y en las áreas de desarrollo rural integrado, constituyan un aporte importante al mejoramiento de las condiciones de vida y producción de la población rural de la Región. Plantean el reto a los gobiernos y a los organismos privados involucrados de trascender las medidas meramente compensatorias y convertir las acciones de desarrollo rural en el eje de un proyecto nacional de desarrollo rural, mediante la consolidación y ampliación de lo actuado en el sector reformado y en los sectores rurales tradicionales con potencialidades productivas.

La impostergable e imperativa necesidad de mancomunar los esfuerzos gubernamentales en el sector reformado con todas las iniciativas, estatales o no, puede ilustrarse con el caso del proyecto DRI, de mayor envergadura, en la República de Honduras, con las cooperativas del Bajo de Aguán, donde el rezago, en la adjudicación legal de las parcelas respecto a la marcha general de las labores de modernización tecnológica, ha provocado desconfianza e inseguridad; a su vez, tendió a convertirse en un factor multiplicador de deficiencias previamente existentes en la relación entre los beneficiarios y los organismos ejecutores. En definitiva, tal cadena de obstáculos llevó a muchos asociados a tomar actitudes negativas hacia el proyecto: pasividad, poca integración al trabajo colectivo, sentimiento de asalariado, descuido de las plantaciones, incremento del tiempo dedicado al trabajo temporal fuera del proyecto, desertión, etc. (CEDEÑO, 1982).

En cuanto a los recursos financieros y técnicos para el desarrollo rural, se identifica un conjunto de instituciones de apoyo financiero. Las que exhiben una especialización, en este tipo de aporte financiero, son las siguientes: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), Comunidad Económica Europea (CEE), Agencia Internacional de Desarrollo (AID), Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario (FIDA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Sin embargo, donde se detectan mayores debilidades es en la incapacidad para formular proyectos adecuados de desarrollo rural, los cuales satisfagan las necesidades de la apropiación tecnológica de la economía campesina, para la cual es indispensable que se elaboren métodos participativos y que comprometan a los técnicos nacionales de los sectores públicos y privados en la sistematización, formulación y monitoreo compartidos.

4.3 Beneficiarios, organización y producción

A los factores estructurales de atraso y reproducción de la pobreza rural, se han sumado la situación geopolítica de la Región, que ha motivado el reordenamiento de la población en áreas de conflicto, y la quiebra de muchas de las redes regionales de trabajo estacional. El producto más dramático de este contexto regional conflictivo es, sin duda, el alarmante incremento de los desplazados y refugiados, y el problema de abandono de

tierras, el reasentamiento y la pérdida de infraestructura rural, asociados con la dinámica de las poblaciones desplazadas. Todo conduce a repensar y modificar los viejos esquemas y procedimientos de selección de beneficiarios que subestiman la potencialidad de los sectores rurales pobres, llamados "tradicionales". Se hace así evidente la necesidad de priorizar la consolidación del sector reformado, al mismo tiempo que se incorpora, al sector minifundista a los campesinos sin tierra y a los pequeños productores organizados e independientes. Se plantea, en toda Región, la necesidad de actuar en áreas de concentración, con políticas nacionales, que sirvan de escenario integrado a la prestación de servicios técnicosociales y a la participación creciente de la población. Así será factible la ampliación de la cobertura, una mínima reducción de los costos y la capacitación participativa de la población rural organizada.

La apreciación del conjunto de proyectos DRI, ejecutados en Costa Rica (JORDAN/LONDOÑO, 1987), establecía que no existe ninguna formulación clara de instrumentos y mecanismos rigurosos de seguimiento y evaluación, lo cual incide, directamente, en que las actividades contempladas en los proyectos no avancen de manera homogénea según la cobertura programada, ni se realicen en los plazos previstos. Al incremento en los costos de los proyectos, imputable a problemas de planeamiento y supervisión, se superponen la duplicación de los gastos administrativos, ocasionada por la existencia de sistemas administrativos de escala inapropiada, carentes de coordinación entre los proyectos establecidos en las mismas áreas geográficas, pero sujetos en forma aislada al control administrativo y gerencial.

La experiencia DRI en Honduras y Costa Rica pone en evidencia que la constitución organizativa de los grupos de base sólo es eficaz en la medida que los organismos gubernamentales asuman la dimensión productiva como instancia de capacitación que aúna lo organizativo con el incremento de prácticas autogestionarias de los grupos.

La experiencia de República Dominicana (con una dosis importante de burocratización sustitutiva de las instancias organizadas de los beneficiarios) alerta sobre las implicaciones de los métodos verticalistas y centralizados de capacitación, en cuanto no sólo inhiben la integración efectiva de los campesinos pobres a las tareas productivas, sino también impiden la recuperación de las tradiciones organizativas y tecnológicas de los grupos de base.

Esto tiene importancia a la hora de decidir las modalidades productivas que más se ajusten a los proyectos específicos de desarrollo rural integrado y en el establecimiento de los componentes, ejes de los proyectos. Desde luego, este problema también es relevante a la hora de definir políticas diferenciadas para combatir la pobreza rural: uno de los elementos del diseño de tales políticas lo constituye la adecuada selección de los destinatarios, pasando por la incorporación en los programas de capacitación de su acervo específico, cultural y productivo.

Cuando la práctica de la selección de beneficiarios es entorpecida por el clientelismo político o por la necesidad de responder a presiones coyunturales, emanadas de los movimientos sociales reivindicativos, la

constitución organizativa de los beneficiarios sufre tal desarticulación que se hace imposible incorporar la organización de base a las tareas productivas del desarrollo rural.

En la Región, tanto las llamadas "empresas campesinas" como los diferentes grupos organizados, de hecho o de derecho, que acceden a los DRI bajo diferentes modalidades asociativas, comunitarias y cooperativas tienen dificultades para consolidarse; en gran medida, porque a la procedencia demográfica dispersa, propia de los movimientos sociales agrarios, se ha sumado la falta de metodología participativas que hagan valer la autonomía, los espacios de creación y la concertación en la relación grupos campesinos-organismos estatales.

La creación de tales espacios y metodologías tiene impacto en todos los componentes y dimensiones de la ejecución y consolidación de los programas de desarrollo rural; es evidenciado por el caso panameño, donde el apoyo estatal venía asumiendo unilateralmente la mayoría de las decisiones trascendentales de la producción y administración de las empresas campesinas (JORDAN/LONDOÑO, 1987:10,11); ha tenido importantes repercusiones tanto en la relativa desproporción de recursos por beneficiario destinados a las empresas, como en el debilitamiento de los servicios prestados con fondos nacionales.

V. RECOMENDACIONES

A la luz de lo expuesto, es evidente la necesidad de llevar a cabo correcciones y reorientaciones, de carácter perentorio, en las estrategias de desarrollo rural y reforma agraria, que se desplieguen en los próximos años en la Región. Las reorientaciones no pueden soslayar la existencia de factores estructurales que deben ser abordados de manera decidida, si se quiere dotar de eficiencia y congruencia al quehacer de las instituciones encargadas de las estrategias de desarrollo rural y reforma agraria.

Un elemento fundamental, en la definición de las estrategias de desarrollo, debe ser la integración regional, orientada a activar la potencialidad del mercado regional. También, el robustecimiento del mercado interno, propiciando la consolidación real de productores y consumidores de sectores más amplios de la población rural. La definición y formulación de líneas de acción deben considerar la situación sociopolítica que actualmente enfrentan los países. Asimismo, el problema de la deuda externa, los obstáculos de los programas recesivos de ajuste macroeconómico y el problema de los desplazados y refugiados deben ser considerados dentro de soluciones orgánicas y planificadas.

Las correcciones y reorientaciones deben ser el objeto de políticas diferenciadas para los pequeños productores y el sector reformado no consolidado, de modo que dentro de ellas se introduzcan criterios y pautas específicas, que aseguren, de manera más eficaz, su consolidación y desarrollo. Esto implica el mejoramiento en la gestión administrativa y en el seguimiento y monitoreo de los diversos proyectos; supone también otorgar más coherencia y consistencia al quehacer institucional volcado al sector minifundista.

Es igualmente importante, en el diseño y puesta en marcha de tales políticas, la cobertura del sector reformado junto a la pequeña producción campesina minifundiaria. Se debe propugnar la superación de los esquemas tradicionales en el sistema de crédito, comercialización, tecnología y capacitación campesinas. Estos apoyos productivos deben incorporar la especificidad sociocultural de los beneficiarios y su racionalidad económica específica.

Como se manifestó, ante el dispendioso divorcio que se registra entre las acciones de reforma agraria y desarrollo rural, se deben plantear políticas nacionales mancomunadas las cuales propicien, por un lado, el empleo más eficaz de los recursos institucionales, que permitan ampliar la cobertura de estos programas sobre mayores contingentes de la población rural pobre. Por tal razón, es importante utilizar y coordinar todos los recursos existentes en los países de la Región destinados a mejorar la condiciones socioeconómicas del agro y, particularmente, a los pequeños productores y al campesinado.

¡Constituye una urgente necesidad el apoyo y la coordinación del conjunto de las instituciones públicas y privadas con actividades en los sectores mencionados!

El soporte e impulso de los organismos no gubernamentales, que definen su acción dentro del agro, abren la posibilidad de aliviar la pesada carga que han venido sosteniendo las instituciones estatales. Ellos, por sus características, permiten revisar y perfeccionar los métodos tradicionales de promoción, capacitación y organización campesinas y mejorar el rendimiento de los recursos destinados a los programas. Asimismo, los vínculos con instituciones financieras y de cooperación internacionales abren el horizonte para recursos y su captación de fuentes no tradicionales.

Las estructuras suprarregionales de apoyo, como el PRACA, deben ser reactivadas dentro de nuevas concepciones que hagan valer la especificidad de los desafíos del momento actual que vive la Región.

5.1 Estrategias y prioridades

Del examen realizado sobre las estrategias y políticas en curso queda claro la existencia de un conjunto de problemas y deficiencias. Las prioridades deben establecerse así:

1. Situar, con una precisión social y una definición política más clara, al sector minifundista y al sector reformado como sujetos fundamentales de la política de desarrollo rural y reforma agraria, creando y socializando las estrategias metodológicas más idóneas para propender a un protagonismo de tales sectores sociales, con el concurso de las entidades institucionales regionales correspondientes y con el aprovechamiento de la presencia y experiencia metodológicas adquiridas por algunos organismos.
2. Consolidar el sector reformado, facilitando el desarrollo productivo y sociocultural en las áreas donde se haya transferido tierra a título de reforma agraria.

3. Articular y concertar las acciones de desarrollo rural en áreas de pequeña producción minifundiaria.
4. Reordenar y potenciar planes productivos en las áreas reformadas y de desarrollo rural, lo que debe propender a un empleo más intensivo y eficiente de los factores de producción que garanticen una inserción real de ellas en los sistemas económicos nacionales.

5.2 Fortalecimiento institucional

A escala nacional, se impone la necesidad de diseñar y fortalecer las políticas, programas y proyectos de desarrollo rural y de reforma agraria, impulsando la descentralización como la forma de provocar la participación de los gobiernos locales en desarrollo, involucrando a la mayoría de la población joven de la Región. Al mismo tiempo, se debe preparar, desde una nueva perspectiva, los cuadros técnicos, de modo que se potencie el ejercicio de sus funciones y la mejor aplicación de la cooperación internacional.

Lo anterior supone desplegar una capacitación y reactivación del sector público agropecuario, que deriven en asignar mejor los recursos institucionales. En este sentido, el IICA dispone de una variada oferta de servicios de apoyo institucional y técnico, la cual debe ser canalizada, de manera programada, en coordinación con las diferentes entidades gubernamentales.

El IICA considerando las dificultades comunes a varios gobiernos de la Región, está poniendo en marcha algunos instrumentos de cooperación técnica a través del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural -PROADER-, con el propósito de apoyar especialmente las entidades gubernamentales en su fortalecimiento institucional y capacitar a "capacitadores" y técnicos de las instituciones públicas y privadas en áreas temáticas de interés:

En el plano internacional, fortalece el PRACA y aprovecha las iniciativas y la ventajas comparativas de los organismos no-gubernamentales internacionales de financiamiento y las redes latinoamericanas de organismos de promoción; su experiencia en estos campos permitirá canalizar, en mejor forma, los recursos destinados al desarrollo agrario.

Como actividades propias para la reorientación, se exponen, algunos proyectos multinacionales adelantados por el IICA, como apoyo al proceso del fortalecimiento institucional:

1. "Capacitación a capacitadores" en promover el desarrollo campesino

El "Proyecto de Capacitación de Capacitadores en Capacitación Campesina"... constituye un recurso institucional adecuado en la medida que se orienta por una metodología capaz de asegurar que los objetivos, estrategias y medios, que debe asumir el proceso de capacitación, estén dados por la heterogeneidad y especificidad que caracterizan, económica, social y culturalmente, la población rural campesina de la Región. Asimismo, procura solventar la carencia (detectada en la Región) de personal capacitado para

formar a capacitadores, técnicos y promotores que se desenvuelvan, en el campo, en los proyectos y programas de desarrollo rural, según concepciones que estimulen la participación de los campesinos (1).

2. Entrenamiento a técnicos en apoyo y administración de proyectos

Este proyecto (IICA, PROYECTO, 1987) se propone superar la escasez de personal de identificar, diseñar, formular y ejecutar proyectos y programas con criterios diferenciados y participativos, destinados a pequeños productores y campesinos, en las instituciones públicas y privadas que despliegan acciones de desarrollo rural. Asimismo, pretende superar deficiencias en la capacitación de este personal, situación que se expresa en una limitada oferta de actividades de capacitación técnica y profesional, y en un diseño inadecuado de las metodologías y contenidos curriculares de tales actividades. En este terreno, el IICA ha desarrollado una larga y amplia experiencia, la cual actualmente busca fortalecer y perfeccionar, abriéndose a nuevos enfoques y a criterios diferenciados que potencien eficazmente su apoyo institucional.

3. Formulación y fortalecimiento de las políticas y sistemas de la administración pública para el desarrollo rural

El IICA ha considerado, en este ámbito, impulsar una acción de coyuntura (IICA, ACCION, 1987) orientada a elaborar proyectos nacionales y a realizar acciones básicas para el fortalecimiento institucional de sus organizaciones de desarrollo rural. Con ello pretende responder a la necesidad de impulsar un apoyo orientado al fortalecimiento institucional, fundamental para enfrentar, de manera más consistente, el problema de la pobreza rural y la necesidad de una mayor participación política y económica de la población rural.

El IICA, a través del programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural, define diversos campos de cooperación con organismos públicos y privados, para facilitar la aplicación de políticas y programas de desarrollo a través de sistemas intersectoriales administrativos de programas y proyectos de desarrollo rural. En este sentido, cabe destacar:

1. El apoyo en formular políticas y en fortalecer sistemas de la administración pública para el desarrollo rural, incorporados en la globalidad de las políticas nacionales, incluida la descentralización en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, la facilitación de la inserción y participación de los gobiernos departamentales (provinciales) o municipales en formular y ejecutar programas y proyectos de desarrollo local, y en propiciar la participación de la población, especialmente, de la juventud y la mujer rurales.
2. La sistematización y divulgación de experiencias en programas y proyectos de desarrollo rural, para facilitar el análisis y la

1 Véase: IICA. 1987. Proyecto de capacitación a capacitadores en capacitación campesina en el Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana.

discusión sobre la base de las experiencias logradas, y beneficiar a técnicos de América Latina y el Caribe a través de conocimientos comprobados y demostrables.

3. El fortalecimiento de organismos privados de desarrollo para identificar, formular y ejecutar programas y proyectos de desarrollo rural.

En esta dirección, recientemente fue formalizado por el IICA un programa (IICA, PROYECTO DE APOYO, 1987), de tres años plazo, para Centroamérica, Panamá, México, y República Dominicana, cuyo objetivo es consolidar y mejorar las experiencias existentes en gestión de programas de desarrollo agrario, así como el esfuerzo tendiente a identificar, formular, manejar, administrar y evaluar proyectos participativos de desarrollo rural.

El perfeccionamiento de los organismos que impulsan proyectos de desarrollo agrario aportará un soporte fundamental a la actividad general desplegada, en cada país, para el desarrollo rural, y ayudará a hacer más eficaz su gestión.

VI. BIBLIOGRAFIA

- AGUIRRE, J.A. 1978. La inversión externa y el desarrollo rural en los 80: propuesta, precondiciones y posible magnitud del compromiso para América Latina. Desarrollo Rural en las Américas.
- BAUMEISTER, E. 1987. Tendencias de la agricultura centroamericana en los años 80. San José, C.R. FLACSO. Cuadernos de Ciencias Sociales no. 7.
- CASANGA, J. 1987. Algunas consideraciones generales en torno de la dinámica agraria en Costa Rica. Seminario UCID, Universidad Nacional.
- CEDEÑO, P. 1982. Honduras: estado y política agraria. El caso del Bajo Aguán. Tesis. San José, Universidad de Costa Rica.
- CEPAL (Chile). 1986. Raíces y perspectivas de la crisis económica. San José, C.R. ICADIS.
- _____, FAO (Chile). 1986. Agricultura campesina en América Latina y el Caribe. Santiago ONU, CL/L 405.
- CORTES, F., RUVALCAVA, R. 1987. Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social. México. El Colegio de México/FLACSO.
- COSTA RICA. Ministerio de Planificación. 1983. Resultados del análisis del sector agropecuario de Costa Rica. San José. Documento de circulación restringida.
- DEERE, C. 1986. La reforma agraria como revolución y contrarrevolución, Nicaragua y El Salvador. Revista Polémica (C.R.) no. 17-18.
- ECHENIQUE, J. 1987. Algunas reflexiones sobre los programas DRI. Santiago, Chile.
- FAJARDO, D. 1987. Desarrollo rural y descentralización. Bogotá, Col.
- FAO. 1987. IV Consulta gubernamental sobre el seguimiento de la CMRADR en América Latina y el Caribe. Montevideo, Uru. CMRADR/GG/IV/4.
- _____, LONDOÑO, D. 1987. Experiencias en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza rural. Bogotá, Col., IICA.
- GUADAMUZ, E. 1986. La deuda externa, 5 preguntas, 5 respuestas. San José, C.R., CECADE.
- IDA (C.R.). DIRECCION DE PLANIFICACION. 1983. Plan anual cooperativo 1984. Capítulo 1. Diagnóstico. San José.
- IICA. (C.R.). 1987. Acción de coyuntura: elaboración de proyectos y la realización de acciones básicas para el fortalecimiento institucional de organizaciones públicas y privadas de desarrollo rural. San José.

- _____. 1987. Plan de mediano plazo 1987-1991. San José. Serie de Documentos Oficiales no. 3.
- IICA (C.R.) 1987. Proyecto: capacitación a técnicos en manejo y administración de proyectos de desarrollo rural.
- _____. 1987. Proyecto de apoyo para fortalecimiento institucional de las ONGS de Centro América, Panamá, México y República Dominicana. San José.
- _____/OEA. Resolución del CIES sobre desarrollo rural. San José, Serie no. 3.
- JORDAN, F. s.f. Desarrollo rural. Sector reformado, minifundio, pequeños productores, campesinos sin tierra. Anteproyecto multinacional de cooperación, Centro América/República Dominicana/Panamá. San José, C.R., IICA. (Documento Interno).
- ROBINSON, W. 1987. Desarrollo y los límites agrícolas en Costa Rica. Ponencia Seminario UCID, Heredia, C.R., Universidad Nacional.
- SCHILD, A. 1987. Desarrollo rural integrado en América Latina. Bogotá, Col. v.1.

ANEXOS ESTADISTICOS

Cuadro No. 1

GUATEMALA
TIPOS DE ASENTAMIENTOS AGRARIOS ADJUDICADOS
PERIODO 1954-1985

Tipo de adjudicación	Adjudicatarios	Area adjudicada ha	Hectáreas Por Adjctr.
Total	100.010	785.085	7.85
Parcelamientos	11.131	249.943	22.45
Microparcelamientos	14.125	73.277	5.19
Lotificaciones	20.549	5.260	0.26
Fincas Cooperativas	4.969	117.929	23.73
Comunidades Agrarias	16.445	74.129	4.51
Patrimonio Familiar Mixto	12.470	139.105	11.16
Patrimonio Agrario Colect.	13.746	102.181	7.43
Comunidades Leg. por Escrt.	6.575	23.261	3.54

Fuente: IICA, Memoria 1986, PRACA, 17-21 de marzo, 1986, No. Al/HN-86-001.
p. 23.

Cuadro No. 2

EL SALVADOR
COOPERATIVAS CON LAS AREAS ADQUIRIDAS POR EL
PROCESO DE REFORMA AGRARIA (Primera etapa)

	No. de Cooperat.	No. de Socios	Area Total	Ha por Cooperat.	Ha por Socio
Total	310	31.359	217.936.66	703.02	6.95
Propied. menores de 500 ha	162		44.537.84	274.92	
Propied. mayores de 500 ha	146		173.398.82	1.171.61	

Fuente: IICA, Memoria 1986, PRACA, 17-21 de marzo, 1986, No. Al/HN-86-001

Cuadro No. 3

HONDURAS
AREAS ADJUDICADAS POR EL PROCESO DE REFORMA
AGRARIA, GRUPOS Y SOCIOS AFECTADOS

Años	Grupos	Socios	Hectáreas	Hectáreas por grupo	Hectáreas por socio
Total	2.116	50.349	311.101.39	147.02	6.18
1962-72	179	5.026	33.212.00	185.54	6.61
1973-74	412	10.118	71.407.00	173.32	7.06
1975-80	709	17.678	122.748.00	173.13	6.94
1981-85	816	17.527	83.734.39	102.62	4.78

Fuente: Memoria 1986, PRACA, 17-21 de marzo, 1986, No. Al/HN-86-001. p. 67.

Cuadro No. 4

NICARAGUA
AREA TITULADA Y FAMILIAS BENEFICIADAS
POR LA REFORMA AGRARIA

	Oct. 81 a 1985			Plan para 1986		
	No. de Familias	Area en Manz. s.	Manzanas Adjcd. por familia	No. de Familias	Area en Manz. s.	Manzanas Adjcd.
Total	83.322	2.523.388	30.28	19.031	510.000	26.80
Cooperativas	39.364	805.090	20.45	7.700	150.000	19.48
Individuales	7.213	194.939	27.03	8.696	200.000	23.00
Comunidades Indígenas .	3.348	101.408	30.29	600	80.000	133.33
Titulación especial	33.397.00	1.421.951	42.58	2.035	80.000	39.31

Fuente: IICA, Memoria 1986, PRACA, 17-21 de marzo, 1986, No. Al/HN-86-001. p. 80.

Cuadro No. 5

COSTA RICA
 AREA AFECTADA Y FAMILIAS BENEFICIADAS
 EN LOS PROGRAMAS DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO
 PERIODO 1963-1985

Programa	Hectáreas	Beneficiarios	Hectár./Benef.
Total	1.319.084	46.707	28.24
Asentamientos Campesinos	186.081	9.820	18.95
Ocupación Precaria	179.337	7.105	25.24
Ordenamiento	241.333	5.959	40.50
Titulación	332.173	19.653 (1)	16.90
Arrendamiento	79.000	3.754	21.04
Reservas Indígenas	297.630		
Otras (2)	3.530	416	8.49

Fuente: IICA, Memoria 1986, PRACA, 17-21 de marzo, 1986, No. Al/HN-86-001. p. 117.

Notas: (1) Escrituras otorgadas
 (2) Area adquirida para otros usos (vivienda, reservas, etc.)

Cuadro No. 6

PANAMA
 TITULOS DE PROPIEDAD EXPEDIDOS A INDIVIDUOS Y
 ORGANIZACIONES CAMPESINAS
 PERIODO 1963-1985

Período	Títulos exped.	Hect. Adj.	Hect./ Título	Denominación	Socios Iniciales	Hect.	Hect./ Socio
Total	23.098	347.945	15.06	Total	10.863.00	85.736.67	7.89
1963-68	2.864	44.781	15.64	Asentam. campes.	7.277.00	66.791.13	9.16
1969-72	5.714	93.583	16.38	Junt. Agr. de Prod.	1.010.00	10.370.69	10.27
1973-84	13.050	186.431	14.29	Junt. de Mercad.	1.436.00	300.73	0.21
1985	1.470	23.150	15.75	Empres. 2do. Grado	1.140.00	8.271.30	7.26

Fuente: IICA, Memoria 1986, PRACA, 17-21 de marzo, 1986, No. Al/HN-86-001. p. 143 y 145.

Cuadro No. 7

REPUBLICA DOMINICANA
SUPERFICIE DISTRIBUIDA Y NUMERO DE ASENTAMIENTOS
PERIODO 1962-1985

Tipo de Asentamiento	Superficie en TAS	No. de Beneficiarios	TAS/Benef.
Total	6.351.950	70.460	90.15
Antiguas Colonias	2.238.396	11.451	195.48
Colectivos o Asociados	1.379.242	25.996	53.06
Individuales	2.734.312	33.013	82.83

Fuente: IICA, Memoria 1986, PRACA, 17-21 de marzo, 1986, No. Al/HN-86-001.
 p. 119.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-0222 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG - FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA