

IICA-CIDIA



Seminario sobre Problemas de la
Reforma Agraria

Noviembre 19 - 29 - 1963

Campinas, Sao Paulo, Brasil.



IICA

CIRA

PROYECTO 206 DEL PCT DE LA OEA





IICA-CIDIA

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE LA
REFORMA AGRARIA

Noviembre 19 - 29 - 1963

Campinas, Sao Paulo, Brasil.



IICA

-CIRA

Proyecto 206 del PCT de la OEA

00003401

~~001999~~

El Proyecto 206 -Capacitación y Estudios sobre Reforma Agraria es una actividad del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia y financia el Consejo Interamericano Económico y Social. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA/CIRA), de alcance hemisférico, para la enseñanza y la investigación con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for transparency and accountability, particularly in the context of public administration and government operations. The text highlights how detailed records can help identify inefficiencies, prevent fraud, and ensure that resources are used effectively.

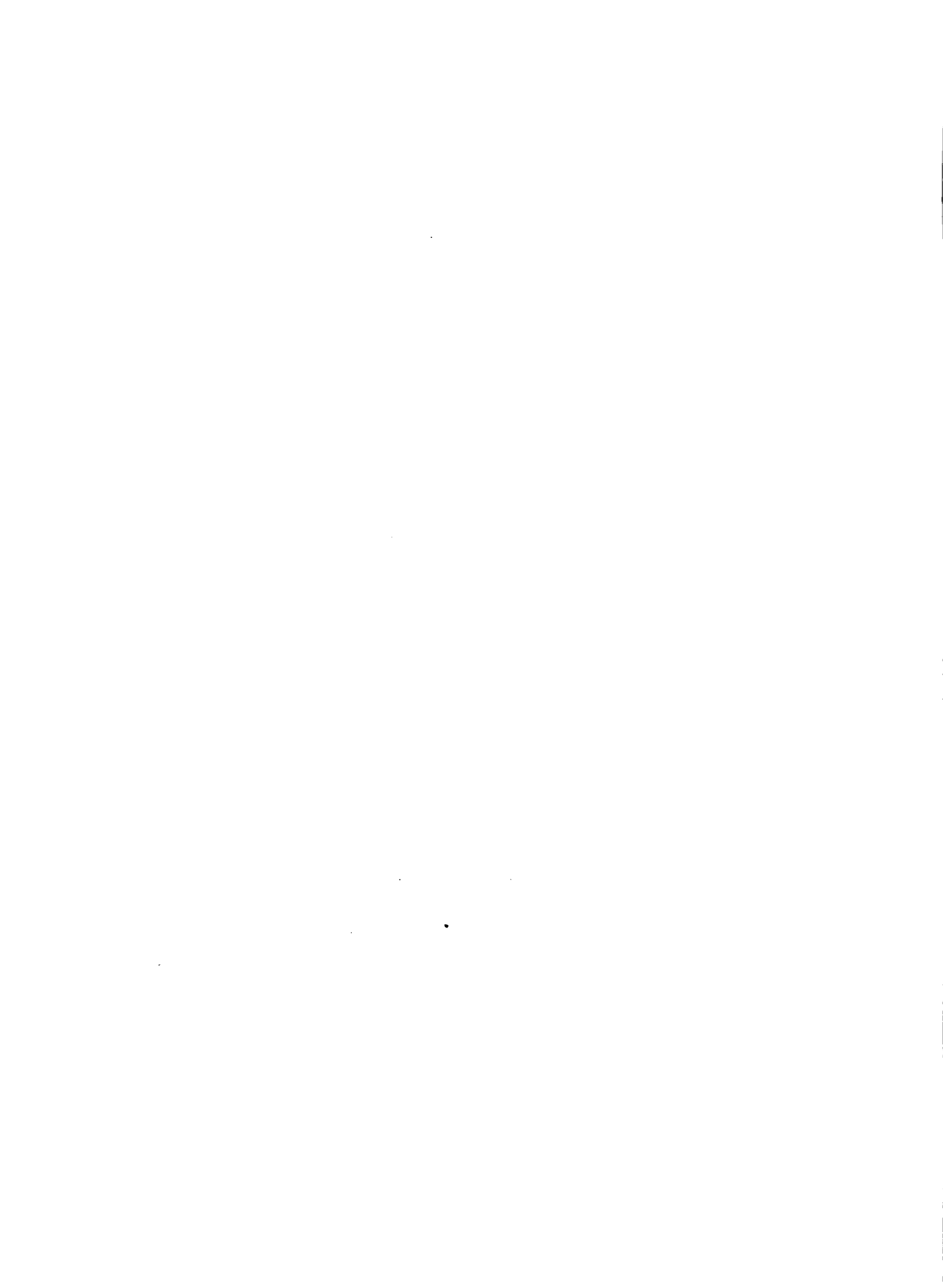
2. The second part of the document focuses on the role of technology in modern record-keeping. It explores how digital systems and software solutions can streamline the process of data collection, storage, and retrieval. The author notes that while technology offers significant advantages, it also presents challenges such as data security, system integration, and the need for staff training. The document suggests that a balanced approach, combining traditional methods with modern technology, is often the most effective solution.

3. The final part of the document discusses the importance of regular audits and reviews. It argues that periodic assessments of records and processes are necessary to ensure ongoing compliance with regulations and standards. The text provides practical advice on how to conduct these audits, including the selection of independent auditors, the use of clear criteria, and the implementation of corrective actions based on the findings. The document concludes by emphasizing that a commitment to continuous improvement and transparency is key to successful record-keeping in any organization.

El material incluido en este informe
fue organizado y editado por el

Dr. NORBERTO RAS

Director del Seminario sobre Problemas
de la Reforma Agraria.





Introducción

Los países del área latinoamericana han encarado con firmeza los problemas de acelerar el desarrollo económico y social. Entre los programas básicos destinados a cambiar la estructura de la sociedad con el fin de hacerla más favorable y mejor dispuesta para el perfeccionamiento institucional y tecnológico se cuenta la reforma agraria. Como tal, ésta ha sido incluida como uno de los prerequisites fundamentales para los planes de desarrollo en la mayoría de las declaraciones técnicas y políticas de los últimos tiempos. La reforma agraria ha pasado a ser mencionada abiertamente en los informes y documentos oficiales de numerosos países y se han multiplicado los estudios y debates sobre los procedimientos para poner en marcha las reformas, ya que no se discuten más las razones que la justifican.

Como parte de ese movimiento reformista los organismos internacionales en la esfera de la agricultura también han recrudecido su labor orientadora destinada a impulsar y apoyar los programas nacionales.

EL PROYECTO 206 DE CAPACITACION Y ESTUDIOS EN REFORMA AGRARIA

Uno de los esfuerzos más decididos y mejor orientados hacia la solución del problema es sin duda el lanzamiento del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, destinado a constituir un Centro Interamericano de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria y a poner en marcha una serie de iniciativas tendientes a mejorar el conocimiento de los problemas de la tierra en la región, reforzar los enfoques técnicos y el número del personal debidamente capacitado para llevar adelante los programas nacionales y colaborar con los países en sus esfuerzos concretos en pro de la reforma.

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas que administra el Proyecto 206, sostiene como premisa fundamental de su acción en pro del mejora-

a través de las instituciones y los hombres directamente afectados por el proceso. La cooperación internacional tiene ya una larga experiencia en diversos puntos del globo y bajo muy diferentes condiciones geográficas, culturales y económicas. Los éxitos y los fracasos son suficientemente esclarecedores como formar una experiencia que oriente la acción futura.

Consideramos que la reforma agraria integral como sector del cambio social y etapa fundamental del progreso debe ser puesta en marcha por los propios interesados. Creemos que no habrá proyectos de éxito o resultados dignos de mención a menos que se cuente con un apoyo real de las clases dirigentes y los elementos dinámicos de cada sociedad y un acatamiento decidido por las masas populares. La función del Proyecto 206 es la de capacitar a esos grupos dirigentes, infundirles los conocimientos necesarios y la mística del cambio social, con profunda noción de sus implicaciones y ayudarles a solucionar los problemas con que se enfrentarán en la práctica.

Las reformas agrarias son procesos políticos sumamente complejos, que exigen la combinación de numerosos elementos de todo tipo. Elaborar proyectos de reformas puede resultar un ejercicio intelectual fascinante, pero el problema fundamental que frecuentemente se deja de lado es el de llevar a la práctica los esquemas teóricos y solucionar los mil inconvenientes que presenta la verdadera puesta en marcha de un orden de cosas diferente al que existía anteriormente y que lo reemplace con ventajas.

El Proyecto 206 va pues orientado decididamente en esa dirección. Desde el Primer Curso Interamericano de Reforma Agraria dictado en San José en octubre de 1962, se ha venido capacitando a grupos de técnicos del hemisferio que ocupan posiciones de liderazgo en los programas de reforma agraria de los diferentes países. El Centro funciona en Bogotá (IICA-CIRA) y dicta además un Curso Anual de mayor duración, para profesionales, destinado a impartirles conocimientos más profundos en el enfoque multidisciplinario de la reforma agraria integral. Además de estas actividades de tipo específicamente docente y que serán complementadas por una constante corriente de investigaciones, el IICA-CIRA organizará seminarios periódicos con el propósito de reunir a los altos funcionarios que tienen bajo su responsabilidad problemas de tenencia de la tierra, programas de reforma agraria y colonización u otros temas vinculados con los mismos.

Por último, el Proyecto 206 mantendrá esfuerzos concentrados al nivel nacional, que permitirán apoyar esfuerzos específicos de los países en la solución de los problemas planteados por las reformas.

SEMINARIO INTERAMERICANO SOBRE PROBLEMAS DE LA REFORMA AGRARIA

Este Seminario constituye pues el primero de la serie de eventos de este tipo que están contemplados en el Proyecto 206 y tiene por tanto carácter experimental. Sus conclusiones y la experiencia recogida durante su transcurso serán una guía valiosa para la programación de los seminarios futuros.

Personal del IICA ha contribuido ya a los Seminarios 1º y 2º sobre Problemas de la Tierra, que se celebraron en Campinas, Brasil en 1953, y en Montevideo, Uruguay, en 1961, bajo la organización de la FAO, y que marcaron una etapa en los estudios de la economía de la tierra en la América Latina.

El presente Seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria cuenta con los auspicios directos del Programa de Cooperación Técnica de la OEA y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y se realiza además con la colaboración de una serie de entidades y organismos vinculados a la reforma agraria. Debe destacarse en primer término la contribución y apoyo del gobierno Federal Brasileño mediante el Ministerio de Agricultura del Brasil, así como de la Secretaría de Estado de Asuntos Agrícolas de Sao Paulo. Esta última repartición, a través del Centro de Capacitación de Campinas (CETREC), donde se realizó el Seminario, manifestó una constante benevolencia y buena disposición que contribuyeron en gran medida al éxito.

Del mismo modo han contribuido la Unión Panamericana, la FAO, el Gobierno de Israel, la AID de los Estados Unidos, la Universidad de Wisconsin, y otras diversas entidades de diversos países del continente que cedieron su personal o enviaron trabajos, ponencias o sugerencias de gran valor.

La ciudad de Campinas fué un centro hospitalario y ameno para el Seminario, que reunió al sosiego y tranquilidad propicios para la actividad intelectual, las instalaciones muy adecuadas del CETREC y la gentil acogida de sus fuerzas vivas y su población toda.

PLANEAMIENTO DEL SEMINARIO

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas recomendó a su Representante en los Estados Unidos y Secretario, el Dr. Norberto Ras, la organización y dirección del Seminario.

La tarea involucraba la fusión de los dos seminarios planeados por el Proyecto 206 para el año 1963 en uno solo, de magnitud y proyecciones extraordinarias.

Por lo mismo, la preparación del Seminario se basó sobre la consulta con un grupo muy numeroso de personas que colocaron generosamente su experiencia al servicio del evento, descargando así parcialmente la responsabilidad del Director.

Resultaron especialmente útiles las consultas efectuadas con los señores Armando Samper, Carlos Madrid, Rogelio Coto, Enrique Blair, José Marull, Fernando Suárez de Castro, Manuel Rodríguez Zapata y otros técnicos del IICA; con los señores Hugo Trivelli (CEPAL) y Alfredo Saco (FAO) que actuaban a la sazón en el CIDA; Solón Barraclough (FAO) que se hallaba dirigiendo el Estudio de Tenencia de la Tierra del CIDA; Lester Mallory y Thomas Carroll, del BID; Lyall Peterson y Webster Johnson de la AID; Irineu Cabral, entonces Jefe de Gabinete del Ministerio de Agricultura Federal Brasileño e Ivan T. Cajuelero, Director de CETREC, que actuó como Coordinador Nacional del Seminario en

forma muy eficiente; Joao Gongalves de Souza, José A. Guerra, Earl Roueché y Angel Palerm, de la Unión Panamericana; Raymond Penn, del "Land Tenure Center" de la Universidad de Wisconsin; el Sr. Edward P. Davis de la Secretaría de la OEA y otros de su personal que se encontraban en las sesiones del CIES en Sao Paulo, etc.

De las consultas con todos ellos surgió el programa, el temario y las va liosas sugerencias para la designación de los disertantes, el planeamiento ge neral de las discusiones y los mil detalles de organización que se presentan en una reunión de este tipo. A todos ellos nuestro reconocimiento.



Principales Conceptos

Debatidos

Sintetizar las presentaciones, ponencias y debates del Seminario resulta tarea difícil, si se encara con ecuanimidad y deseo sincero de traducir fielmente las ideas que se agitaron durante los días de constante sesionar.

En una introducción general procuraremos resumir los aspectos más salientes de los discursos, presentaciones y discusiones.

Por la índole del debate en un seminario quedan siempre flotando numerosas ideas valiosas, fruto de la experiencia y la elucubración de los participantes, que no reciben una sanción definitiva y que contribuyen sólo por su propia presencia y su influjo sobre las opiniones de los restantes concurrentes.

El editor ha procurado presentar en forma objetiva las posiciones principales que fueron sostenidas, aún en aquellos casos en que no se obtuvo un acuerdo concreto del Seminario o cuando se manifestaron consecutivamente opiniones decididamente opuestas que han sido citadas a la par. En todos los casos se trató de exponerlas por su propio mérito y sin que éllo les confiera la representación general del Seminario, ni signifique que cuenten con el respaldo de ninguna de las entidades participantes, ni tampoco que coincidan con las ideas personales del editor que cumple un deber al citarlas a todas.

A renglón seguido de la introducción incluimos breves sumarios de las presentaciones formales y de las conferencias que iniciaron las sesiones de discusión general. Por último, se han transcrito los informes de los Grupos de Trabajo y las ponencias aprobadas por el Seminario en sus sesiones finales, que sí son el fruto de un esfuerzo colegiado y representan el sentir de todos los presentes.

El informe contiene además, un Índice general de los participantes en el Seminario que puede resultar muy útil como referencia.

Se observará que el informe no contiene los discursos protocolares de la inauguración y la clausura. Ello ha sido lamentable, en parte porque los ora-
dores hicieron en ellos frecuentes y jugosas observaciones políticas y técnicas sobre la reforma agraria, que ha pasado a ser incluidos en el resumen general, pero que hubieran merecido una mención especial aparte.

Sin embargo, se ha querido dar al informe un contenido esencialmente técnico y mantener dentro de un volumen total que lo haga legible y aprovechable en un momento como el nuestro de la civilización en que cada técnico debe librar un combate sin esperanza contra montes de información y selvas de palabras que lo atacan día a día y lo rodean por todos lados. Se prefirió por tanto dar más lugar a los debates en sí, dentro de la concisión general en que se mantuvo el informe.

Haremos sin embargo, una reseña esquemática. En la sesión inaugural habló el Director del Seminario y editor de este Informe, Dr. Norberto Ras, para presentar los objetivos del conclave; el Ing. Manuel Rodríguez Zapata, Director Regional de la Zona Sur del IICA; el Dr. Octavio Ramos Nobrega, Representante del Ministro de Agricultura del Brasil, y por último el Ing. Oscar Thompson Filho, Secretario de Estado de Asuntos Agrícolas del Estado de Sao Paulo.

Durante la sesión de clausura hablaron el Director del Seminario, Dr. Norberto Ras, para resumir los logros del mismo; el Dr. José Marull, en representación del Director General del IICA, Ing. Armando Samper; el Ing. Elías Soley Carrasco, Ministro de Agricultura de Costa Rica, que habló por los asis-
tentes al Seminario; el Dr. Alfredo Gómez Carneiro, en representación de la Secretaría de Agricultura de Sao Paulo, y el Dr. José Emilio Gonçalves de Araújo, representante del Ministro de Agricultura del Brasil.

ACEPTACION GENERAL DEL CONCEPTO DE LA REFORMA AGRARIA

Se señaló reiteradamente el cambio fundamental operado en la opinión pública con relación a la reforma agraria, que ha pasado rápidamente de ser con-
siderada un arma terrorista y antisocial, a ser una más de las políticas agrí-
colas de un gobierno progresista que desea solucionar los problemas económicos y sociales de su población.

Han contribuido para ello, sin duda, la prédica sostenida de los organis-
mos internacionales, el hecho de que muchos gobiernos reconocidamente anticomunistas como los de Taiwan, Israel, Italia, Venezuela y otros, hayan adoptado y aplicado reformas agrarias profundas, la evolución hacia la estabilización social y la reconstrucción económica destacada que se observa en países como México que han sufrido reformas cruentas en tiempos pasados y la sanción moral que han dado a las políticas progresistas las palabras proféticas de estadistas como John F. Kennedy, el Papa Juan XXIII, el Shah de Persia, etc.

LA REFORMA AGRARIA COMO ASPECTO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE UN PAIS

La Reforma Agraria Integral

Paralelamente a la aceptación general del concepto de reforma agraria, han ido ganando terreno otras ideas paralelas y se ha acumulado notable información. Actualmente la reforma agraria se considera un aspecto importante dentro de las políticas que fomentan el desarrollo económico y social de un país.

Lo que por simplificación se denomina en la jerga económica "cambio de estructuras" tiene una profunda base de estudio sociológico sobre las modificaciones que deben sufrir las sociedades tradicionales y primitivas con el fin de hacerse receptivas a los cambios tecnológicos que llevan al aumento de la productividad, a la diversificación de actividades y al industrialismo moderno.

Este concepto amplio y la experiencia acumulada sobre la marcha de diversas reformas han llevado al concepto de la reforma agraria integral, con bases históricas, culturales, morales, sociales, económicas, de recursos naturales y humanos de circunstancias políticas y de realidades coyunturales muy variadas.

Un enfoque de este tipo conduce ineludiblemente a una solución múltiple que descarta planteamientos simplistas y que utiliza a la vez herramientas políticas, económicas, sociales, educativas, etc. La planificación agrícola es aceptada como un aspecto sectorial del plan económico general para un país o región dada, y dentro de esos planes la reforma agraria alcanza una importancia relevante.

La Reforma Agraria como Problema Técnico

Al haberse admitido de antemano que las reformas agrarias constituyen problemas con raíces muy profundas en la realidad de los países, se destaca la importancia de enfrentar sus múltiples problemas y derivaciones con criterio científico, mente analítica, y procurando despojarlas de todos los aspectos pasionales, sectarios y de resentimiento y reacción social que frecuentemente acompañan a estos movimientos.

Al encararse las reformas como políticas de planeamiento agrícola muy complejo, los líderes y gobiernos deseosos de encararla tropiezan con infinitos problemas de programación. Las experiencias costosísimas de reformas pasadas señalan claramente las dificultades inherentes al proceso y obligan a ser cautos en la preparación de los proyectos y considerar de antemano los problemas técnicos que se sabe surgirán en el manejo de las nuevas parcelas, en la organización de las comunidades, la aparición de nuevas producciones y mercados, distintas relaciones laborales y de producción, nuevas necesidades de consumo e insumos, etc.

En enfoque técnico de todos estos problemas asume pues una enorme importancia si se desea que las reformas cumplan una función en la elevación del nivel real de una civilización determinada. Cada vez se observa menos el político de barricada que aboga vehementemente por la reforma misma, con argumentos superficiales, demagógicos o providencialistas. Actualmente los partidarios decididos de la reforma agraria comprenden la magnitud del problema en juego y se dedican con ahinco a constituir equipos sólidos de personal altamente capacitado que pueda ofrecer soluciones, antes que crear problemas.

Problemas de la Agricultura Dentro de la Economía General

En los últimos años se ha avanzado mucho en el conocimiento del papel que cabe a la agricultura dentro del proceso económico general y con relación al desarrollo y progreso de la civilización en particular. Ello ha hecho que se admitan en forma muy general algunos conceptos que resultan fundamentales para los programas de reforma agraria.

En primer lugar ya no se discute que la agricultura es una actividad de rendimiento comparativamente bajo y que resulta deficitaria en relación otras actividades productivas.

En los países ricos se recurre sin ambages a los subsidios a la agricultura.

La mayor productividad de las actividades no agrícolas hace deseable mantener baja la proporción de la población dedicada a cultivar la tierra. El éxodo rural ha dejado de ser un mal en sí. Por el contrario, la mayoría de los programas de reforma ya no se dirigen a procurar asentar el máximo de campesinos en área dada, sino el número que puede obtener una producción más alta en las condiciones propias del país dado. Frecuentemente los planes reformistas van complementados por iniciativas destinadas a reocupar en actividades urbanas a los millares de campesinos que no pueden ser absorbidos por la agricultura manteniendo una productividad alta y a quienes es preciso brindar otras alternativas de trabajo - no agrícolas o desplazar hacia zonas inexplotadas que expandan el área cultivada.

Las Soluciones Importadas

A lo largo del Seminario se insistió reiteradamente en la imposibilidad de aplicar a los problemas de tenencia de la tierra, a los programas de reforma agraria soluciones calcadas de modelos más o menos exitosos en circunstancias extranjeras.

No sólo que las soluciones deben ser cortadas a medida para cada país, sino que deben plantearse con notables diferencias internas que se adapten a las condiciones de cada región dentro del mismo país.

Soluciones unitarias o exageradamente rígidas basadas en experiencias ajenas y sin vinculación con la realidad de la zona, crearán tensiones innecesarias y estarán en inferioridad de condiciones para triunfar.

Por el contrario, aunque no pueda pensarse en aplicarlas directamente, se considera muy importante tener en cuenta las soluciones obtenidas por otras reformas y las herramientas utilizadas. Eventualmente todas ellas pueden resultar contribuciones de interés y no deben desecharse nunca sin haberse aprovechado plenamente, en todo o en parte.

Tal ocurre, por ejemplo, con los diferentes sistemas de organismos y registros administrativos empleados por los gobiernos para poner en marcha las reformas.

Los Sistemas de Tenencia y Uso de la Tierra

Es necesario mucho mayor acopio de datos para poder pronunciarse sobre la conveniencia relativa de los diferentes tipos de tenencia y explotación de la tierra.

En principio sólo debieran destacarse los sistemas serviles o que por cualquier razón resultaran denigrantes para el hombre rural.

La propiedad en su concepto moderno, limitada por la responsabilidad social, parece tener algunas ventajas especiales y coincide particularmente con el tradicional deseo del campesino de ser dueño de su parcela. Sin embargo, resulta peligroso asimilar las excelencias de la propiedad en la agricultura norteamericana o la del Oeste de Europa, con lo que puede ocurrir en circunstancias muy diferentes en otros países.

Los arrendamientos y aparcerías, si son bien aplicados, ofrecen un margen de elasticidad social muy valioso y cumplen una benéfica función complementaria del régimen de propiedad.

Los sistemas cooperativos han resultado valiosísimos en muchos lugares en donde privaba un alto sentido de cohesión comunitaria, laboriosidad general y espíritu de sacrificio, pero puede señalarseles como inconveniente que no permiten desglosar efectivamente la participación de cada insumo en la producción final y hacen difícil remunerar la participación de cada uno equitativamente según su productividad o esfuerzo. Ello tiende a desanimar el rendimiento de la mano de obra y la inversión marginal de capitales.

Los sistemas de explotación comunal podrían tener aplicación para determinadas situaciones especiales.

Soluciones Rígidas No Sirven

Se reconoce cada vez más el concepto de que la producción agrícola con sus rápidos cambios tecnológicos y la estructura de la población rural, también siempre en evolución, obligan a modificar periódicamente los conceptos sobre el sistema óptimo de tenencia de la tierra. Lo que era cierto hace un siglo ya no lo es más en nuestra era de mecanización rapidísima, recursos técnicos formidables y creciente responsabilidad de la agricultura para alimentar

una población en aumento.

Por lo tanto, el concepto de la reforma agraria debe interpretarse como una idea dinámica. Todas las estructuras agrícolas, por perfeccionadas y modernas que sean, son susceptibles de un cierto proceso de adaptación constante a las circunstancias cambiantes. Cuando ese proceso permanente no puede producirse por rigideces impuestas al sistema, se van aglomerando los problemas sin resolver, hasta que es preciso encontrarles soluciones drásticas con cortejos penosos.

Ello supone también que ni bien las reformas agrarias han sido cumplidas y aún durante el proceso de las mismas, será preciso "reformular las reformas" El que pretenda idear y aplicar un sistema de tenencia perfecto que subsista indefinidamente ante un mundo que cambia día a día, estará derrotado de antemano.

Cuando se habla de reformas agrarias muy incisivas, en general se trata de recuperar el tiempo perdido por generaciones y generaciones anteriores que no supieron crear instituciones y sistemas maleables que posibilitaran un cambio gradual. Si las instituciones que crean nuestras medidas reformistas continúan siendo rígidas y nuestros esquemas exageradamente fijos, volveremos a crear problemas que impondrán reformas violentas en el futuro.

Por el contrario, si procedemos con criterio comprensivo, si amoldamos nuestro proceder a la realidad en evolución y si creamos sistemas elásticos, permitiremos que la estructura busque su equilibrio por sí sola, progresivamente, sin convulsiones violentas.

El hecho de que un programa de reforma agraria sea reorientado repetidamente sobre la marcha, es un signo de vitalidad y una esperanza adicional de éxito y no debe preocupar la necesidad previsible de efectuar repetidos ajustes sobre la marcha; tal requerimiento sólo debiera interpretarse como un estímulo más para empezar antes la tarea general.

A la vez, la experiencia demuestra que las nuevas parcelas derivadas de una reforma pueden ser inconvenientes al cabo de muy pocos años por múltiples factores previsibles o no, como serían la salinización de las tierras, cataclismos, la erosión, aparición de plagas o enfermedades, oscilaciones de precio en los mercados, etc. En esos casos una nueva estructura rígida se convierte en otro problema.

Uno de los ejemplos más típicos e ilustrativos de lo expresado en los últimos subtítulos está dado por los programas israelíes. El Kibutz es un sistema especial, elaborado para las condiciones imperantes en Israel y con profundas raíces en la cultura y estructura social de ese país, pero que ha tomado en cuenta muchas experiencias y bases teóricas extranjeras. Sin embargo, cuando se percibió que la vida íntegramente comunal del Kibutz era resistida por muchos de los colonos, se adoptó el proceso en forma cooperativa y surgió el Moshav, también típicamente israelí, pero con un enfoque diferente que proveyó la solución.

Actualmente los colonos de los Moshav están produciendo más por hora de trabajo y alcanzan ingresos mayores que sus colegas de los Kibutz, a pesar de que estos últimos cuentan a veces con mayor capital y equipo. Ello parece deberse a que hay una retribución más directa del esfuerzo personal, además de que el cooperativismo descarga muy eficientemente de los hombros del campesino todos los aspectos que no son directamente de producción.

La Sustitución de la Estructura Social

No debiera encararse una reforma agraria, con un significado de profundo cambio social, sin primero reflexionar seriamente sobre el hecho de que la estructura social agraria actual puede ser plagada de defectos y hasta monstruosa en muchos sentidos, pero sin embargo funciona. No se puede modificar radicalmente o destruir tal esquema sin tener previamente una idea clara de cómo se va a suplantar ese mecanismo. Hay que crear una nueva sociedad en que determinados individuos tendrán que proveer el capital, la iniciativa, la energía, el ingenio y el "know how" que actualmente brindan los empresarios de tipo tradicional.

En determinados lugares, por ejemplo, en que se ha efectuado la reforma, se ha preferido dejar incólumes las grandes empresas agrícolas muy eficientemente explotadas y con dirección empresarial distinguida, que cumplen una tarea de importancia nacional al proveer productos de exportación de alto valor. En esos casos se puede seguir un procedimiento que conserve las unidades de explotación y que simplemente apunte a lograr una redistribución más equitativa de los derechos sobre la empresa de los campesinos que trabajan en ella, pero asegurando siempre a la administración y dirección técnica de la empresa una participación equitativa que mantenga su interés en la producción.

En otros casos en que la proporción de población campesina con capacidad empresarial propia sea muy baja, ello deberá tenerse en cuenta, so pena de que la producción se resienta críticamente por falta de organizadores y promotores al eliminarse la organización centralizada de los grandes latifundios.

Las Reformas Paternalistas y las Reformas Efectuadas desde Abajo

Para un grupo de los participantes en el Seminario el hecho de que el Estado, o un grupo dirigente cualquiera asumiera en forma más o menos discrecional los auspicios de la reforma del régimen agrario defectuoso, significaría simplemente cambiar de manos el paternalismo existente. Las clases dirigentes del presente serán substituídas por otras, pero el pueblo campesino seguirá inerte, sin participar activamente en la determinación de su propio destino. Lo que es preciso es crear conciencia en la misma masa popular, dinamizar su acción social, ayudarla a crear sus organizaciones de base, y que sean ellos mismos quienes propongan e impongan las soluciones para el juego interno de las instituciones políticas, sobre los cimientos de una sociedad más viva.

Por el contrario, otro grupo favoreció la aparición de sectores ilustrados y conductores y la obra del Estado como gestor directo del proceso de las

reformas. Si estos líderes son realmente dinámicos y altruistas, su acción irá dirigida a elevar la cultura y sentido social de las masas y éstas irán siendo gradualmente más capaces de intervenir democráticamente en el proceso.

Por último, hubo quien con criterio ecléctico señaló que ambos mecanismos y técnicas para inducir los cambios sociales y el progreso agrícola pueden ensamblarse con ventaja y en diversas proporciones, adaptándose a las realidades locales. Se señalaron ejemplos históricos de casos en que se utilizó uno u otro de los procedimientos indicados y en los que hubo éxitos y fracasos por igual.

La calidad de los hombres a cargo del proceso es muy importante y se recalcó nuevamente la importancia de manejar las políticas sin sectarismos y con suficiente elasticidad como para enfrentar circunstancias sociales, económicas y políticas muy cambiantes.

Cómo hacer las Reformas Agrarias?

Superada la etapa de los debates académicos sobre la reforma agraria o de las acaloradas discusiones políticas, nos enfrentamos con el problema de poner en práctica las reformas. Ello plantea innumerables interrogantes y problemas y nos expone a responsabilidades concretas. Las cosas salen hoy ya del terreno especulativo para entrar a la etapa de las realizaciones. Hay muchos oradores fogosos y más ceños fruncidos inclinados sobre los tableros de trabajo. Hay que contribuir a resolver sus problemas y ayudarlos a hacer una buena tarea que redunde en beneficio de los pueblos.

Esencialmente, poner en marcha la reforma agraria necesita de objetivos firmes, sólido respaldo político, jurídico y financiero y una buena organización administrativa que cuente con suficiente capacidad técnica y entusiasmo por su tarea. Cada uno de estos puntos básicos plantea sus propios problemas.

Más y Mejores Técnicos - Más y Mejores Campesinos

Uno de los puntos vulnerables de las reformas que se encaran actualmente con criterio de evolución integral, es la debilidad de los planteles técnicos que deben conducir los programas y la relativa improvisación de las instituciones responsables por llevarlos a cabo. Todos los esfuerzos tendientes a reforzar el número y la calidad de la gran diversidad de técnicos, expertos y profesionales que tienen intervención en las reformas agrarias, son una contribución de primera magnitud para su cumplimiento exitoso. En la etapa que vivimos de la civilización latinoamericana ningún otro tipo de contribución supera en prioridad a esta. Mejores hombres, con mayor capacitación científica y más elevados objetivos éticos crearán instituciones más perfectas cuya producción será naturalmente de mejor calidad y contribuirán por propia gravitación a crear una sociedad mejor.

Otro aspecto digno de tenerse en cuenta es el de que el éxito de las reformas agrarias depende, principalmente, de poder entregar la responsabilidad de la producción a agricultores mejores, capaces de poner en práctica mejores técnicas de explotación en un ambiente social y político favorable. Ello da una tremenda importancia a los programas de extensión agrícola y a todas las iniciativas tendientes a elevar el nivel cultural de las masas campesinas.

Países con Desarrollo y Sin Reforma Agraria y Países con Reforma y Sin Desarrollo -

Muchos de los debates del Seminario se centraron sobre la vinculación de las reformas agrarias con el desarrollo económico y su impacto en la promoción de cambios sociales que son frecuentemente esenciales para movilizar algunas sociedades estancadas en etapas de desarrollo tradicional.

Se admitió en líneas generales una correspondencia entre ambos procesos, pero se señaló que puede haber excepciones.

Es forzoso reconocer que el desarrollo se ha producido en muchas circunstancias históricas sin que mediara una reforma agraria como factor desencadenante. Tales los casos clásicos de Inglaterra o el Japón, donde la reforma agraria fué más una consecuencia del desarrollo que una promotora del mismo.

Por el contrario, en otros casos en que sí se han cumplido reformas agrarias profundas, el desarrollo no ha seguido como consecuencia lógica, ya sea porque las nuevas estructuras - fruto de la reforma - adolecieran también de defectos inhibitorios (la reforma fué mal hecha) o porque faltaban en el proceso otros ingredientes que la reforma, por sí sola no podía proveer.

El Apoyo Popular en las Reformas Agrarias

Cualquiera sea el mecanismo a utilizarse, todo el apoyo que puede lograrse en procesos políticos como son los programas de reforma agraria, resulta un factor positivo.

No sólo los campesinos usufructuarios directos de los proyectos, sino gran variedad de intereses gubernamentales, industriales y comerciales privados, entidades de bien público, personas e instituciones legítimamente interesadas en el progreso nacional como los partidos políticos, las Universidades, las Fuerzas Armadas, etc., deben ser incorporadas al movimiento de opinión en favor de la reforma y movilizadas en su apoyo cuando los intereses opuestos, a veces muy poderosos, bloquean el camino.

Se señaló que determinados "slogans" y muletillas de gran impacto promocional han caracterizado a todas las reformas de magnitud: "La tierra para el que la trabaja" - "Tierra y libertad" - "Land to the tiller" u otros lemas

equivalentes pueden galvanizar la opinión pública y contribuir mucho para conferir una sólida base política a los parlamentos o ejecutivos empeñados en promover reformas agrarias. Su uso es muy útil.

Los programas de información son valiosísimos para la misma finalidad. Permiten aclarar en los diferentes grupos sociales los conceptos sobre la situación que se pretende remediar y que pocos conocen en su verdadera gravedad. A la vez brindan un buen instrumento para deshacer mal entendidos y equívocos utilizados frecuentemente con éxito por los enemigos políticos de la reforma. Permiten además dar a los políticos reformistas su verdadera proyección nacional y hacer que todos comprendan el significado del cambio que ha de operarse para la economía general del país. En Venezuela, por ejemplo, se tuvo gran éxito al señalar a los industriales y comerciantes las ventajas generales que se derivarían de la expansión del mercado interno por aumento de la producción y consumo del sector agrícola.

Durante el Seminario se mencionaron diversos procedimientos ideados con estos propósitos. Fue exhibida una película de corto metraje, "Los Ximul", sobre un argumento ad hoc y destinado a plantear en forma sencilla los problemas de los campesinos sin tierra y el cambio social y la esperanza introducidos por los planes de reforma. Este tipo de elemento de difusión o similares pueden alcanzar gran utilidad.

Los Problemas Financieros de la Reforma

Constituyen uno de los factores limitantes dondequiera se pretende efectuar una reforma evolutiva que respete los intereses de los primitivos poseedores de la tierra y procure no destruir íntegramente el proceso productivo.

Futuros seminarios y muchos estudios posteriores tendrán que analizar en detalle este aspecto que tiene múltiples derivaciones.

Sin embargo, se mencionaron en el Seminario las implicaciones que tiene para la expropiación la utilización de los valores venales de mercado, que en muchos casos están influidos por factores artificiales. Por ejemplo, la oferta exagerada de mano de obra y la baja productividad marginal del trabajo elevan el interés por tener la tierra y por ende su precio en el mercado. Lo mismo ocurre cuando los sistemas impositivos no gravan la especulación, la explotación muy extensiva o simplemente cuando en la práctica es muy fácil evadir el pago de los impuestos. También tienden a elevar artificialmente los valores de las tierras, las situaciones inflacionarias contra las cuales las inversiones en tierra están prácticamente aseguradas. Por último, la especulación tiene mucha importancia, cuando los empresarios retienen la tierra a la espera de su valorización espontánea, ya sea por el propio crecimiento del país (apertura de nuevas zonas, nuevas vías de comunicación, presión demográfica creciente, etc.) y también a veces porque la oscilación de precios, la apertura de nuevos mercados o el descubrimiento de nuevos procesos tecnológicos promete ganancias futuras con sólo esperar.

Estas valoraciones exageradas por defectos en el funcionamiento social

deben evitarse en las tasaciones para expropiación. Si por razones técnicas o políticas no es posible evitarlas, por lo menos no debieran ser transferidas al comprador de la tierra, a menos que lo beneficien directamente, y debieran ser absorbidas por el Estado.

También se comentó con cierto detenimiento los procedimientos utilizados en diversas reformas para pagar las tierras expropiadas. El empleo de acciones de empresas industriales pareció muy interesante, especialmente cuando el Estado cuenta con alto volumen de participación en empresas que no le interese especialmente retener.

En cuanto al pago al contado en efectivo, además de involucrar gastos altísimos que pueden hacer totalmente imposible un programa de gran alcance, tienen el inconveniente de fomentar el éxodo de capitales fuera de las fronteras. Los bonos de amortización a largo plazo no tienen esos inconvenientes.

Sin embargo, este tipo de pago es anticonstitucional en algunos países y se señaló, en el caso del Brasil por ejemplo, que hasta que la Constitución no permitiese encarar las expropiaciones en forma de pagos diferidos, resultaría imposible poner en marcha programas ambiciosos de reforma agraria.

Un Sentido Moderno para el Derecho de Propiedad

La tradicional interpretación del derecho de propiedad que fué incorporada a buena parte de las legislaciones de la América Latina según el Código Napoleón, la práctica del Derecho Romano y la filosofía liberal del siglo XIX, concibe al propietario con derechos absolutos sobre el objeto poseído para disponer de él a su propio albedrío.

Según esta interpretación el propietario puede, tanto disfrutar y explotar conscientemente su propiedad, como dejarla abandonada, destruirla o dedicarla a usos contrarios al bien público, sin perder por ello la totalidad de sus derechos sobre ella.

Este concepto está cediendo rápidamente el paso al moderno concepto de la función social de la propiedad que limita las atribuciones del propietario y no le permite usar el objeto poseído en muchas formas que se consideran opuestas al interés de la sociedad. Esta nueva interpretación va siendo incorporada en muchas formas a la legislación y permite la intervención del Estado o de otros miembros de la sociedad en reclamo de sus intereses.

Se insistió reiteradamente en la importancia de que el nuevo orden rural instaurado por las reformas se basará firmemente sobre un cuerpo jurídico coheso que dé solidez a la sociedad y estabilidad a la producción.

El Derecho Agrario tendrá pues una importancia crucial no sólo en la puesta en marcha de las reformas sino - y más importante - en plasmar el nuevo tipo de políticas agrícolas y las nuevas estructuras y modalidades de convivencia y de producción que aseguren mayor productividad y bienestar en una

sociedad abierta.

La Estabilidad como Requisito para la Producción

Cualquiera que sea el sistema de explotación imperante, no habrá estímulo para intensificar la producción a menos que la sociedad asegure las expectativas del campesino y le permita planear con suficiente proyección hacia el futuro.

Mercados inestables tanto para los productos de la tierra como para los insumos necesarios en la producción, inseguridad o convulsiones políticas, conspiran contra la expansión de la producción. Lo mismo ocurre cuando la organización de la producción y la distribución de la renta no retribuyen equitativamente el esfuerzo o la inversión aportada por cada uno de los participantes en el proceso, tal como sucede actualmente en muchos de los arreglos imperantes en las áreas agrícolas de la América Latina.

En las reformas agrarias un nuevo derecho de la tierra debe ser establecido firmemente y respetado. Los códigos que vierten en letras de molde los conceptos aceptados por la sociedad le dan estabilidad y permiten capitalizar los beneficios obtenidos con el cambio.

Mientras se mantengan condiciones de convulsión e inseguridad de expectativas no habrá aumento posible en la producción.

El ejidatario mexicano y el campesino boliviano se refugian en los Códigos Agrarios en busca de protección y seguridad para poder producir. La revolución o la guerra civil no son reforma agraria, aunque distribuyan tierra. Lo más importante empieza luego, al deponerse las armas, cuando hay que reconstruir la producción y organizar una nueva sociedad campesina que viva mejor que la precedente.

Es sumamente importante que cada productor se sienta alentado a producir más y mejor y que la ley, la sociedad lo protejan y ayuden en su empeño.

Las Falacias Estadísticas

Se hizo hincapié en la necesidad de un análisis cuidadoso de las estadísticas existentes en materia de Tenencia de la Tierra, población rural, producción, ocupación y demás aspectos vinculados a nuestro problema. Los datos existentes son escasos, frecuentemente las recopilaciones han sido efectuadas siguiendo criterios que no contestan nuestras necesidades y es necesario un trabajo muy intenso, sostenido y prolongado para llenar los vacíos de información existentes en la mayoría de las regiones.

Se observa frecuentemente la tendencia a extraer conclusiones avanzadas sobre bases de datos muy parciales o incompletos o a efectuar aserciones que no toman en cuenta aspectos particulares muy importantes que modifican totalmente la situación.

Se ve a menudo citar estadísticas de sistemas de tenencia de la tierra que asimilan las hectáreas de superficie sin hacer ninguna salvedad sobre su calidad ecológica y fertilidad, su valor económico, ubicación, riesgos de explotación, y muchas consideraciones más de notable significación productiva y social.

Existe también mucha ambigüedad y confusión en la terminología empleada para definir aspectos de la tenencia de la tierra y la reforma agraria, sistemas laborales, procedimientos legales o consuetudinarios, tipos de explotación tradicionales o locales, etc. En muchos casos hay términos que tienen connotaciones distintas en sitios diferentes y ciertas prácticas o instituciones pueden resultar útiles y éticas en ciertos lugares y circunstancias y prestarse a abusos y deformaciones en otros bajo el mismo nombre o la misma apariencia formal.

El Seminario recomendó que se intentara recopilar un catálogo de expresiones usuales en el manejo de los problemas de economía de la tierra para contribuir a consolidar el terreno básico del lenguaje.

Las Políticas Conducentes a la Reforma

El objetivo del cambio social y la transformación del régimen de tenencia puede lograrse mediante recursos muy diversos. Cada situación especial invita a la aplicación de medidas distintas.

En muchos casos es más útil hacer más equánime la distribución de la renta, antes que manipular exageradamente con la distribución de la tierra en sí. Las políticas pueden dirigirse hacia la tenencia o apuntar a los factores complementarios.

En muchos casos podrán subsidiarse determinados insumos para favorecer su uso y siempre el régimen impositivo debe premiar el esfuerzo personal y el uso activo de la tierra y desanimar el mantenimiento de recursos ociosos o el exagerado acaparamiento de recursos productivos en muy pocas manos.

La educación de las masas populares contribuye progresivamente a borrar los abismos culturales entre las capas sociales y constituye todavía el gran recurso democratizante.

Colonización y Reforma Agraria

Ya resulta tema viejo el de las diferencias existentes entre ambos conceptos. Se destacó a lo largo del Seminario una vez más el punto, pero pudieron apreciarse matices de interés.

La colonización y la reforma agraria son dos formas diferentes de política agrícola y ambas pueden tener implicaciones totalmente diferentes según las condiciones en que se apliquen.

Es evidente que la colonización no tiene impacto sobre la estructura social de las zonas agrícolas ya ocupadas, no afecta la distribución del poder político dentro del país, ni reduce la aptitud de los latifundistas de percibir altos ingresos aunque produzcan deficientemente.

Además la colonización es sumamente cara cuando supone la apertura de nuevas zonas vírgenes en las que hay que instalar todos los servicios de infraestructura como comunicaciones, transporte, gobierno, escuelas, tribunales, etc.

Sin embargo la colonización puede ser un instrumento fundamental para la reforma agraria, no sólo porque ofrece experiencia en problemas y soluciones relativamente comparables, sino porque la apertura de nuevas zonas puede ofrecer alternativas de ocupación cuando es preciso desplazar campesinos en los países con regiones de gran densidad de población y donde no existen otras posibilidades no agrícolas.

Por el contrario en países donde no existe presión demográfica sobre la tierra, los programas de colonización pueden ser un arma útil para equilibrar las estadísticas de tenencia y distender problemas sociales.



Resúmenes de Presentaciones

y Comentarios

INTERACCIONES DE LOS SISTEMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA,
DISTRIBUCION DEL INGRESO Y PRODUCTIVIDAD AGRICOLA

*Peter Domer**

Considerar teóricamente o con ideas preconcebidas los sistemas de tenencia de la tierra no es muy útil.

Todos coinciden en los objetivos generales de mejorar la productividad y la distribución del ingreso, pero esos propósitos por sí mismos no nos ayudan a definir los sistemas prácticos necesarios para alcanzarlos.

Tanto en las reformas agrarias pacíficas como en las revolucionarias se deben tener en cuenta los sistemas agrícolas que existen previamente y cuales son las modificaciones que pueden introducirse razonablemente en una estructura que mantiene interrelaciones muy complejas y que deben adaptarse a una situación real.

La información existente sobre la tenencia de la tierra en América Latina tiene muchas lagunas y no cubre las diferencias individuales entre las parcelas de un mismo tipo, principalmente en lo que respecta a la introducción de innovaciones en los sistemas de tenencia y el impacto que pudieran haber tenido en la distribución del ingreso. El estudio sistemático de dichas variaciones y sus consecuencias nos ayudaría mucho para establecer la interdependencia entre los sistemas de tenencia, la distribución del ingreso y la productividad.

Lo que se sabe sobre la productividad verdadera y principalmente sobre la productividad agrícola potencial en relación a los sistemas de tenencia y al tamaño de las explotaciones es muy vago.

Además, independientemente de que se pueda demostrar que un régimen de tenencia deja o no deja márgenes de productividad inexplorados, queda por resolver el problema de una distribución equitativa de la producción. La importancia de la productividad

* Profesor de Economía y Agricultura en la Universidad de Chile y Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin

estriba en que su aumento facilita la redistribución pues por lo menos parte de ella puede provenir de la utilización del margen antaño inexplorado.

La disposición institucional que permite el acceso de los individuos al flujo de ingreso anual está formado por lo que llamamos factores de la tenencia.

- 1) La vía de acceso inicial
- 2) La seguridad de continuidad de dicho acceso

El acceso inicial puede obtenerse por la propiedad privada de los recursos, por alquiler, por uso del crédito, por beneficios sociales o fondos de gobierno y ese acceso puede ser más o menos amplio, representando una comunicación con la corriente de ingresos.

Esa conexión debe mantenerse a lo largo del tiempo con un cierto margen razonable de seguridad, aunque los individuos pueden dejar que se cierre por incompetencia, mal uso o negligencia.

alternativas + capacidad = oportunidades o también
acceso + seguridad de acceso = oportunidades

Según estas definiciones vemos que la mayoría de los agricultores tienen a la vez una ruta inicial de acceso al ingreso muy débil, unida a los problemas de una conexión muy débil e insegura, debido en ambos casos a que todo queda supeditado a los dictados personales de los dueños de los recursos, sin que existan para el trabajador otras alternativas, ni posibilidades de negociación o de juicio objetivo.

Al hablar de tenencia de la tierra nos referimos a los arreglos legales y contractuales o simplemente de acuerdo tácito o de costumbre por los cuales la población agrícola procura asegurarse un acceso inicial al flujo del ingreso y mantener una seguridad de persistencia en esas vías.

Esos acuerdos afectan la productividad en cuatro formas:

1. Provocando inseguridad en el futuro

Porque los contratos no son fidedignos, o son de breve término o no proveen compensaciones por mejoras, etc.

2. No compensando proporcionalmente el esfuerzo

Porque los acuerdos distribuyen el ingreso desproporcionadamente o sin tener en cuenta el éxito obtenido y el esfuer

zo o la capacidad invertida.

3. Dificultando la disponibilidad de recursos complementarios

Porque los contratos impiden la aplicación de ciertos recursos tecnológicos, o no dan garantía para conseguir crédito, o no aseguran regalío donde es imprescindible, o desaniman el desarrollo de mercados regionales de tierras, servicios y productos agrícolas.

4. Creando estructuras de clases que no favorecen la productividad.

Una reforma agraria exitosa debe mejorar el acceso inicial al ingreso y asegurar su continuidad, lo que no parece lograrse bajo el actual sistema latifundiaro, ni bajo modificaciones parciales en las que los campesinos continúan de hecho bajo el poder discrecional de los propietarios que retienen prácticamente todo el poder económico, social y político en las comunidades rurales.

Qué sistema agrícola eliminaría teóricamente la mayoría de las deficiencias en las rutas de acceso al ingreso y su seguridad ulterior?

El sistema de la granja familiar es frecuentemente ponderado por sus excelentes resultados en algunos países como Estados Unidos. Sin embargo, no tenemos bases para predecir su utilidad en el medio latinoamericano, en reemplazo de las estructuras actualmente vigentes.

Idénticas dudas surgen con respecto a la aplicabilidad de los sistemas colectivos o cooperativos. Han tenido hasta ahora poco éxito, a pesar de ciertas ventajas teóricas involucradas en la administración centralizada y la facilidad para incorporar ventajas tecnológicas, debido tal vez a sus inconvenientes intrínsecos en la producción de incentivos individuales directos.

La conclusión general es que no puede pretenderse trabajar con conceptos tan generales como estos de agricultura familiar, colectiva, cooperativa, etc. Probablemente todas ellas tienen aspectos útiles y aplicables en determinados casos o lugares.

El actual sistema de tenencia de la América Latina no va a cambiar por sí mismo y surge el problema de hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos de los gobiernos que intenten modificar la estructura existente.

Debemos ir experimentando el uso de nuevos sistemas con elementos extraídos de los sistemas generales referidos anteriormente.

Cualquiera que sea el resultado a que se llegue con los planes de reforma agraria, no es necesario elegir por anticipado el sistema que los regirá de aquí a 50 o 75 años. El resultado podrá ser cualquiera dentro de las posibilidades existentes, siempre que las nuevas disposiciones institucionales adoptadas permitan un acceso mejor y mas seguro al ingreso futuro para la población agrícola y favorezca la productividad.

Los ajustes deberán ser continuos, a medida que cambien las circunstancias y las instituciones deberán ser suficientemente flexibles para adaptarse a ellas a medida que se presenten.

1a.

COMENTARIOS por Malcolm MacDonald *

El comentador coincide en que se carece de documentación sobre las relaciones entre tenencia de la tierra y productividad. Aunque es fácil trazar paralelos entre ciertos niveles de productividad y determinados sistemas de tenencia, es difícil establecer entre ambos relaciones de causa y efecto.

1. Se admite que la tenencia es un factor importante en la productividad y su modificación un recurso valioso para alterar la distribución del ingreso. Evidentemente, quitar el control de la tierra, el agua, el crédito y los mercados, de mano de una minoría y dársela a los muchos alterará profundamente la distribución del ingreso.

Mas oscuro es, en cambio, determinar la relación entre la tenencia y la productividad.

Algunos estudios recientes dan poca esperanza de mejorar radicalmente la productividad modificando exclusivamente los sistemas de tenencia, principalmente cuando intervienen factores de calidad de suelos, topografía, mercados efectivos, etc. En estos casos, la misma mejora de la productividad por insumos tecnológicos puede lograrse con o sin cambios en los sistemas de tenencia y esto podrá ser confirmado por estudios posteriores.

O sea que si bien la redistribución de la tenencia puede afectar profundamente la distribución del ingreso, la productividad

* Jefe del Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA-CIRA)

en la práctica no aumentará espectacularmente, ni crecerá mucho el producto total a distribuirse.

2. Deben tenerse en cuenta los beneficios no monetarios que el campesino percibirá en una redistribución de la tenencia de la tierra, como la elevación de su rango social, el aumento de su valor político, etc. que pueden ser equivalentes o superiores al sector contabilizable.

3. Las reformas agrarias, como componentes de un proceso de transformación son importantes aunque no vayan acompañadas de un aumento de productividad inmediata.

Cambios en el sistema de tenencia de la tierra repercutirán forzosamente sobre toda la estructura económica, social y política de un país. Todo cambio en el sistema de tenencia es una etapa inicial en una cadena de cambios irreversibles.

Tal vez a la larga los cambios secundarios desencadenados por el proceso serán los más importantes, pero siempre será difícil evaluar la relación causa-efecto de todos ellos.

- 1 b.-

COMENTARIOS por Eduardo L. Venezian*

Coincide con el Dr. Dorner en que para programar reformas es necesario tener muy en cuenta las situaciones y las características reales de cada región y sus habitantes, pero señala la importancia de hacer modelos teóricos macroeconómicos, considerablemente abstractos, que permiten hacer proyecciones hacia el futuro y anticipar los efectos económicos de las alteraciones programadas. Estos modelos deben ser de tipo dinámico para evitar uno de los factores de error de algunas reformas que se han planeado sobre modelos estáticos de interrelación de factores.

Como considera que el acceso y la seguridad en la obtención del ingreso incluyen aspectos muy amplios de la actividad rural, como el crédito, los salarios, la obtención de recursos complementarios, los precios y mercados, etc. estima muy difícil tener los a todos en cuenta simultáneamente con la distribución del ingreso y la productividad en los esquemas de política agraria.

Menciona que la reforma agraria debe dirigirse también a

* Economista del Departamento de Asuntos Económicos de la OEA.

solucionar el problema del exceso de mano de obra agrícola, que rebaja los retornos marginales del trabajo y resulta fundamental en el planteo a largo plazo.

Hace resaltar que el concepto de productividad puede referirse hacia el trabajo o hacia la tierra. En el primer caso se economizará mano de obra mecanizando; en el segundo se invertirá más trabajo por unidad de superficie. Los dos conceptos tienen implicaciones muy diversas para el total de producción obtenida, el capital requerido, el nivel de empleo, etc. Estas implicaciones, adaptándose a la realidad de cada país pueden convertirse en objetivos políticos principales y condicionar los programas de reforma.

Se está ya en América Latina en la fase de realización de numerosas reformas y es preciso definir y seleccionar los tipos de medidas que deben ser puestas en práctica "para las presentes circunstancias" en forma que se logre una tasa de crecimiento económico general elevada y mejorar la distribución del ingreso.

Para ello no debemos atarnos a preconceptos sino recurrir a todos los elementos disponibles y obtener estructuras que mantengan flexibilidad.

REFORMA AGRARIA, LIBERTAD Y PRODUCTIVIDAD

R. P. Roger Vekemans
Hugo Jordán Squella
Andrés Domínguez V.
Eduardo San Martín *

La idea de Reforma Agraria ha sido abordada desde múltiples ángulos y especialmente con criterios técnico, económico y político. Ni estos tres juntos ni ninguno de ellos por separado al canzan al fondo del problema.

La idea de Reforma Agraria sólo puede plantearse dentro de una visión integral, proporcionada por el concepto de cultura, que envuelve el total de las actividades de un grupo social en su medio.

En Latino América la reforma es promovida por una élite in telectual consciente de la urgencia del cambio. Pero las masas están ajenas a ella. Por esto, es necesario que esas élites ad mitan el concepto integral de la reforma, se informen del mundo real del campesino y le reconozcan su libertad y su esencia de ser social.

Si la reforma se sitúa al margen de un planteamiento integral, se reducirá a un esquema rígido, incapaz de reconocer al hombre su libertad y su calidad de ser social, y será inoperante en la realidad.

La tensión prerevolucionaria que se advierte en Latino América es generada por el deseo de las mayorías de cambiar la actual estructura por otra que les permita el acceso a los bienes que hoy sólo posee la minoría. En el fondo, es un anhelo de al canzar una libertad que, de hecho, hoy no existe.

Una reforma que ignore esta realidad profunda no será verdadera ni eficiente.

Por esto, es necesario un criterio doctrinario y social que proporcione bases sólidas a la reforma.

* Del Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina.

CRITERIO DOCTRINARIO

Cuatro elementos configuran lo social:

- Una pluralidad de hombres
- Una intención y un núcleo de intereses comunes
- Un mútuo consenso, directo o indirecto
- Una acción recíproca, directa o indirecta

Por tanto, lo social es la relación recíproca entre una pluralidad de personas con intenciones comunes. La sociedad es la unidad de muchos hombres basada en la interacción recíproca con intenciones comunes.

El hombre busca su propio bien, su perfección. Se está, por esto, determinando a cada momento. Esta autodeterminación es lo que se llama su libertad esencial; ella es el motor de su desarrollo. Pero el hombre no es un ser aislado. Sólo puede encaminarse hacia su perfección en la medida en que haya una interacción positiva con los demás hombres. Los hombres se agrupan en la búsqueda del fin común y están obligados a la solidaridad.

El hombre es sujeto y a la vez objetivo pues el hacer social sólo tiene sentido si se dirige hacia él. La economía, la cultura, la política, sólo se justifican si son obra realizada por los hombres y para la perfección de ellos. Si el hombre participa en la actividad social, tendrá mayor conciencia de su bien, fustigará su voluntad para lograrlo y luchará por convertir en realidad las posibilidades.

Si los hombres tuvieran clara conciencia del fin común y de la responsabilidad que a cada uno le toca como miembro de la sociedad y firme voluntad de conseguir el fin común, se lograría la solidaridad y la integración total en el proceso.

Pero, como esta conciencia falta de hecho, los hombres son auxiliados por la acción de la autoridad que debe velar porque el bien común se consiga. La acción de la autoridad es, por lo tanto subsidiaria, es decir: actúa en apoyo de la recta y consciente voluntad del hombre, y sólo en la medida en que este apoyo es necesario.

La autoridad, consecuentemente, debe promover, coordinar o reemplazar los esfuerzos de todos los miembros de la sociedad en pro del bien común, y castiga a los que se oponen a este mismo bien.

El criterio doctrinario puede resumirse, pues, así: "tanta libertad como sea posible, tanta autoridad como sea necesaria".

CRITERIO SOCIOLOGICO

Los problemas agrarios deben ser analizados dentro de la realidad global de la región.

Dos factores esenciales caracterizan la situación:

1. Inadecuación creciente entre necesidades y recursos
2. Estado de efervescencia prerevolucionaria

Entre las causas que influyen en esta situación, hay tres que parecen fundamentales:

- a) Insuficiente desarrollo económico, que dificulta el aprovechamiento de los recursos naturales.
- b) Bajo nivel tecnológico, que mantiene una productividad baja.
- c) Explosión demográfica, que absorbe los limitados aumentos de producción que pueden obtenerse.

Ante estos problemas, los gobiernos han adoptado una actitud "reformista" que no aborda la esencia de los problemas y no consulta ni pide la participación efectiva del pueblo.

El hombre latinoamericano, entretanto, está minado por una sensación de fracaso y observa con creciente irritación a las minorías que tienen acceso a todos los recursos.

Las grandes masas latinoamericanas - y en especial las agrícolas - están marginadas del desarrollo. Nunca se ha consultado a las mayorías, y éstas no tienen conciencia de sus fines últimos ni de las medidas para alcanzarlos.

No hay en Latino América un cuerpo social integrado, que posibilite un desarrollo con participación de las mayorías. Es necesario promover esta integración, esta participación. Sin una organización social orientada hacia el bien común, no bastan los requisitos de orden económico, tecnológico y científico.

No debe confundirse esta integración con la representación o la adhesión: la integración es la participación dinámica del hombre en la construcción de una sociedad orientada por el Bien Común de la misma sociedad.

La marginalidad del sector agrícola de América Latina es evidente tanto en lo económico, como en lo socio-cultural y en lo político.

Para arrancarlo de esta situación, es necesaria la reforma

social capaz de organizar la sociedad de acuerdo con el principio de integración mencionado. Es necesario crear organismos especializados, en niveles regionales, nacionales y continentales, que agrupen a las organizaciones de base. Es necesaria la planificación del desarrollo global con plena participación de las mayorías. Es necesaria finalmente, la integración internacional, capaz de promover el desarrollo armónico del continente.

LIBERTAD, PRODUCTIVIDAD Y REFORMA AGRARIA

A los hombres los agrupa: su tendencia a la perfección y su enfrentamiento con un mundo que exige el esfuerzo de los hombres para serle útil a esta perfección a que tiende.

Por esto, la actividad económica tiene valor trascendente: permite a los hombres afrontar su propia perfección con su propio esfuerzo. De este proceso fluye una interdependencia que hace a los hombres solidarios y con obligaciones complementarias, y no antagónicas.

El proceso económico tiende a proporcionar al máximo de hombres un máximo de bienes para la autorrealización de todos. En la realización del proceso, los hombres deben conseguir la eficiencia, que es el uso más perfecto de sus capacidades en dicho proceso.

Si se entiende que la productividad es el resultado de este uso inteligente de los factores de producción, se deduce que ella es también un resultado de libertad.

Sólo se puede lograr una alta productividad de carácter permanente si los hombres participan en la racionalización de los factores de producción en todos los niveles, en el trabajo por el fin común y en los frutos del hacer común.

Sólo aplicando estos conceptos será posible movilizar positivamente el recurso más abundante de que dispone América Latina: el hombre.

Pero hoy día el campesino sólo aporta trabajo servil. Está marginado. La agricultura misma está marginada respecto a otros sectores de la producción.

Por esto, la Reforma Agraria debe consistir en la transformación de la estructura económica, social y cultural del sector agrícola de la Nación, hecho por todos los que la integran, en coordinación con la totalidad de la comunidad nacional, para que todos los que trabajan la tierra o que laboran en el sector, encuentren en su trabajo la base de su seguridad económica, el fundamento de su progresivo bienestar social y la garantía de su libertad.

TRES MEDIDAS FUNDAMENTALES PARA UNA REFORMA AGRARIA AUTENTICA

1. La solidaridad de los hombres debe expresarse mediante su asociación en torno a finalidades comunes. En cada sector la asociación debe comprender desde los núcleos más pequeños y especializados hasta los más amplios y de nivel nacional.

Esto presupone la promoción de organizaciones de base y de organizaciones intermedias funcionales y territoriales con representación a nivel nacional.

Se constituye así, una primera línea de acción de abajo hacia arriba, basada en la solidaridad. La segunda línea de acción, la de la autoridad, es en sentido inverso, pues va desde el Bien Común global hasta el Bien Común particular.

Las organizaciones de base (de acción comunitaria, de acción socio-económica y de acción socio-gremial) tienen un interés común, proporcionado por la actividad en que se desarrollan. Este mismo interés servirá de nexo entre ellas para constituir organizaciones intermedias con participación en la vida nacional.

Esta organización eliminará el dirigismo, notorio en muchos planes de reforma, facilitará la defensa democrática de los derechos y coordinará los intereses.

2. Debe hacerse una planificación interna del sector agrícola y de sus relaciones con los demás sectores, para integrarlos al desarrollo global. La planificación debe coincidir con la estructura de organizaciones de base e intermedias (la línea de abajo hacia arriba), en tanto que la ejecución deberá hacerse en sentido inverso, según la línea de la autoridad.

Es necesario entender que la Reforma Agraria como cambio de be ser:

- a) Masiva, incluyendo a toda la población rural
- b) Urgente, pues los problemas se agravan día a día
- c) Radical, para imponer cambios profundos

Las reformas agrarias deben modificar toda la estructura económica de la agricultura poniéndola al servicio del bien común, y dándole al campesino la participación y disfrute de la producción. No basta con efectuar una redistribución de los derechos sobre tierras y aguas.

Las reformas deben plantearse con sentido regional y no de

nacionalismo autárquico, puesto que los problemas de América Latina rebasan las fronteras nacionales.

Las reformas deben ser cumplidas por las organizaciones de base e intermedias y no impuestas paternalistamente.

3. Debe realizarse una positiva redistribución de los recursos agrícolas entre los que trabajan la tierra. Para evitar las confusiones que se producen al hablar de propiedad privada, derechos, redistribución, etc. es necesario aclarar algunos términos.

Hay que distinguir entre derecho a la propiedad y derecho de propiedad privada. Hay que distinguir entre propiedad de la tierra y explotación de la tierra.

El derecho de propiedad privada, según lo interpreta la ideología liberal individualista, es sagrado, inviolable y absoluto, y no admite la función social de la propiedad.

Pero, anterior a este derecho de propiedad privada es el derecho a la propiedad, que se fundamenta en el derecho que tienen todos los hombres de hacer uso de los bienes materiales en la medida en que los necesitan para su autorrealización. Nada ni nadie puede anular este derecho.

Las mayorías latinoamericanas, y en especial las rurales, tienen prácticamente vedado el acceso a la propiedad. La causa última de esta situación es que se ha hecho valer el derecho secundario de propiedad privada sobre el derecho primario a la propiedad.

Para destruir este régimen vicioso es necesario difundir el derecho a la propiedad de la tierra, del que se derivará un sano derecho de propiedad privada y una condición de eficiencia en la sociedad futura.

En cuanto a propiedad de la tierra y explotación de la tierra debe considerarse que la tierra - como bien de producción duradero - constituye el ámbito de libertad y seguridad humanas. La solidaridad de los hombres no puede expresarse sobre la tierra misma, pero sí sobre la explotación de la tierra y el producto obtenido. Por esto, no hay incompatibilidad entre la propiedad individual de la tierra y su explotación cooperativa. Esta última es la mejor forma de lograr el proceso de cambio de la reforma agraria con las menores dificultades y de acuerdo con la naturaleza del hombre.

Para que la cooperación sea efectiva y legítima, deberá ser sólo promovida, y nunca controlada y dirigida, pues son los propios campesinos los que deben decidir su destino, sin

presiones externas.

Para que la propiedad sea difundida y se produzcan las transformaciones esperadas, se debe tener fe en el campesino, reconocer su naturaleza humana. Si no existe esta fe, sólo se cambiará de paternalismo o se abrirá todavía más el camino a ideologías impuestas y extrañas a nuestra realidad de cristianos y occidentales.

- 2 a. -

COMENTARIOS por Fernando Suárez de Castro *

El trabajo que comentamos tiene importancia extraordinaria por desarrollar lo que podríamos llamar una doctrina social-católica de la reforma agraria, que trasciende los límites partidistas para llegar a sentar las bases filosóficas de una política social para el agro latinoamericano.

La presentación trae numerosas definiciones de la reforma agraria; creemos que ésta solo admite una, aunque pueda aplicarse la reforma con criterio económico, social, etc. Siempre la reforma agraria debe referirse "a un cambio en la tenencia de la tierra, organizado y dirigido por el estado, y de tal magnitud que modifique fundamentalmente la estructura de esa tenencia. Exige, como condición indispensable, la redistribución de los derechos sobre la tierra, aunque esta redistribución no vaya acompañada del reparto físico".

En síntesis, esto significa:

- a) Que la reforma agraria en sí, no es buena, ni mala, y puede usarse con variados propósitos, resultando útil o perjudicial según que resuelva o no la dolencia de los sociedades en que se aplica.
- b) Que sólo el Estado pueda cumplirla
- c) Que no es imprescindible que haya distribución física de la tierra para que haya reforma.
- d) Que sí deben repartirse los derechos sobre la tierra, en forma que altere la estructura original.
- e) Que, en general, la reforma agraria por sí sola no alcanza

* Especialista en Programas, Oficina de Planeamiento. IICA.

a resolver los problemas de la agricultura.

Esta explicación, aparentemente perogrullesca, es fundamental para distinguir la reforma agraria de otras medidas de política agrícola, como el crédito, la asesoría técnica, el acercamiento de los mercados, la regulación de precios, la educación, etc., que pueden contribuir a que la reforma en sí rinda frutos. Consideramos fundamental delimitar claramente estos conceptos.

En este sentido, el trabajo comentado sobrepasa ampliamente los límites de la reforma agraria para cubrir a toda la política social. Este enfoque, de aceptarse, podría dificultar la utilización eficiente de la reforma agraria, aún con las limitaciones que le asignamos al definirla como una medida parcial.

Coincidimos con las definiciones dadas de la autoridad, sus funciones y sus relaciones con la libertad individual.

Del mismo modo estamos de acuerdo con la realidad de la marginación del sector agrícola en América Latina y que ha inducido a hablar de un país urbano minoritario, que manda y goza de mayores ventajas y un país rural, que abarca a la mayoría de la población y no sólo es ineficiente y de ingresos muy bajos, sino que tiene pocas perspectivas de mejoramiento y casi no pesa en el poder político.

Por ello somos partidarios de la integración social nacional preconizada y que significa llanamente: "la posibilidad de participación del pueblo en el desarrollo, "urgente necesidad sobre la que vale la pena reflexionar hondamente.

Crear canales de intercambio y vínculos de solidaridad de este tipo suponen un desafío, que si se encara con decisión, llegará a "movilizar positivamente las enormes energías latentes en el recurso más abundante de latinoamérica, que es el hombre".

Mi única discrepancia consiste en que yo no creo que crear el sistema de organizaciones porque abogan los autores, sea "una medida fundamental de una reforma agraria auténtica", como ellos la califican.

La reforma agraria no es una panacea, ni un remedio barato y debe integrarse como una medida más de política agraria dentro de la realidad de cada país y dentro del juego complejo de los restantes sectores de la vida nacional. Es fundamental diferenciarla y separarla claramente de los restantes grupos de medida.

COMENTARIOS DE P. G. BRUNORI *

Elemento positivo del documento presentado, es el enfocar aspectos doctrinarios y sociológicos que deben tomarse en cuenta en la planificación y programación de las reformas, juntamente con los aspectos económicos, políticos y técnicos que por lo general privan.

Sin embargo toda la construcción doctrinaria relacionada con el "hombre sujeto" y el "hombre objeto" parece un tanto utópica y alejada de la realidad. Además, hay un contraste entre lo que se afirma al decir que los cambios son promovidos por una élite frente a los propios interesados que se describen como "elementos pasivos" y lo que se anota en otro punto en el sentido de que "la realidad global de América Latina se caracteriza por un profundo deseo de las mayorías por cambiar la actual estructura social".

Con respecto a la afirmación de que la participación de todos en el proceso del desarrollo es fundamental para su éxito, queremos destacar que una de las técnicas para lograrlo es la de desarrollo de la comunidad, que ya está siendo muy usada en el continente y en la cual se aplican los conceptos de espontaneidad y similares, que se han traído frecuentemente a consideración.

Otro comentario es el relacionado con las organizaciones de base o intermedias, en las cuales se incluyen los sindicatos agrícolas; queremos destacar la función del sindicalismo en los procesos de cambios sociológicos y que no hay contradicción o escasa afinidad entre reforma agraria y sindicalismo.

* Jefe del Programa de Desarrollo Rural del Departamento de Asuntos Sociales de la OEA

EL PROGRESO ECONOMICO Y SUS RELACIONES CON LA TENENCIA
DE LA TIERRA Y LA REFORMA AGRARIA.

Francisco Andrade *

El objetivo fundamental de este trabajo es el señalar las interrelaciones de la tenencia de la tierra, la reforma agraria y otras variables con el progreso económico.

Se señala aquí la importancia de la reforma agraria como factor de cambio cualitativo para lograr progreso económico examinando los hechos pertinentes en las condiciones de la reforma agraria mexicana que fué producto de la revolución política y agraria que tuvo lugar en México a partir de 1910.

Se define aquí un concepto que normalmente está implícito en todas estas discusiones internacionales, agregándole un matiz sociológico. Este concepto es el de desarrollo económico. se considera como desarrollo económico una situación en la que se van obteniendo mayores volúmenes de bienes y servicios en la comunidad por unidad de tiempo, y que esos aumentos se sostienen, considerando que los parámetros tales como la situación social, y la distribución del ingreso son adecuados y favorables.

La tenencia de la tierra y el desarrollo económico están ligados por las relaciones de la producción. La tenencia de la tierra ideal será aquella que se ajuste al resto de la filosofía que se considera adecuada para la posesión de bienes materiales en una comunidad dada, de tal manera que se garantice la seguridad de uso de la tierra por un período suficiente para que los propietarios puedan disfrutar de las mejoras que hagan; la tierra deberá usarse libremente de tal manera que tanto las decisiones como la responsabilidad inherentes desemboquen en riesgos o beneficios para el propietario.

Otra característica ideal será que tanto los precios de la tierra considerada como un activo y su renta, sean razonables; finalmente deben tenerse organizaciones unitarias de posesión de la tierra que tengan un tamaño óptimo para su uso por los grupos familiares.

* Subgerente del Banco Regional de Crédito Agrícola de Matamoros, México.

En las condiciones de México, que fundamentalmente significaban la concentración del poder económico y político en manos de un grupo privilegiado que no podía organizar adecuadamente las riquezas en sus manos por el uso mínimo que se hacía del capital, de las innovaciones y de factores que no fueran la tierra y la mano de obra barata en forma casi exclusiva; la revolución de 1910 impuso ciertas características restrictivas que son: limitación del tamaño máximo de las posesiones agrícolas y restricción efectiva del derecho de propiedad limitándolo por el interés público, y concediendo la propiedad condicionada a otros grupos importantes de la población rural, de tal manera que éstos tuvieran una propiedad perpetua y hereditaria, que significa derecho al usufructo y a las mejoras pero no a la participación del factor tierra en las transacciones del mercado; concediéndose además estas propiedades a la comunidad y no a individuos específicos. Se ha encontrado en la práctica que en México un sistema de tenencia de propiedad privada plena, conduce rápidamente hacia problemas graves que comprometen la integridad de la comunidad y hacia una dominancia indeseable de unos grupos por otros en que la igualdad de oportunidades se torna prácticamente inexistente. Con la organización actual, el país sacrifica la creación acelerada de riqueza; pero la paz social que se obtiene compensa con creces esa pérdida. Esto es una solución necesaria a graves problemas de anarquía que se presentarían de no tomarse las medidas pertinentes. Este sistema aplicado en México es un compás de espera que permite que los demás sectores se desarrollen; la industria no agrícola obtiene un mercado para sus productos que es mucho más amplio que en las condiciones anteriores, y la educación se lleva a cabo con mayor celeridad. Pero el período de tiempo en que pueda usarse este arbitrio, parece ser el de uno o dos generaciones, pasadas las cuales, si los otros sectores de la economía no han progresado, pueden presentarse problemas todavía más graves, especialmente levantamientos populares que desembocan en la destrucción de lo que se ha ganado durante el compás de espera.

Las comunidades que ven la inevitabilidad de la reforma agraria recurren a veces a trucos que engañan de momento a la sociedad, pero que finalmente son tan costosos como una revolución armada. En estos intentos se evade el objetivo fundamental de lograr justicia social para la masa que se ha dado cuenta de las posibilidades que ofrecen los cambios positivos logrados por otras sociedades, en otros países.

En el caso de México, se adaptaron las organizaciones tradicionales, la más importante de las cuales es la posesión comunal de los terrenos de los pueblos, a las nuevas necesidades económicas y sociales que produjo la Revolución de 1910.

La organización de la administración es una parte básica de la esfera en que opera el gobierno y la vida ordenada de las

comunidades. Para los países en desarrollo pedir prestada la organización a otros países más avanzados requiere la existencia de personas nativas que sepan con toda claridad cuáles son los objetivos pertinentes de acuerdo con las situaciones concretas. Si no se tiene ese grupo mínimo, los técnicos provenientes de los países desarrollados tenderán a desligarse de las condiciones particulares de las comunidades a las que deberían servir y aplicarán las técnicas conocidas, avanzadas y eficientes para otros medios ajenos a los locales.

Los programas de reforma agraria, requieren como condición necesaria cierto grado de tutelaje sobre los campesinos, y además la presencia de subsidios concedidos por el gobierno. Los sistemas de tenencia que se crean son siempre débiles debido a la novedad de la organización y a la incertidumbre de los resultados que se van a obtener desde el punto de vista de los campesinos afectados que se ven desligados de los métodos tradicionales.

La investigación, enseñanza y extensión agrícolas son partes inseparables que se interrelacionan y se complementan la una a la otra para lograr el cambio de las funciones de producción. Los problemas que se presentan en su implementación son sumamente difíciles de resolver, especialmente al nivel final en el que debe interiorizarse a grupos amplios de la población en los conocimientos obtenidos en la investigación agrícola. La extensión agrícola siendo una parte clave del proceso de aumento de las funciones de producción, requiere la presencia de otros factores sin los cuales no es operante el esfuerzo que se haga. Extensión es educación en su aceptación más amplia, y requiere como prerrequisitos fundamentales la existencia de un mínimo de educación formal que no debe ser menor a seis años de estudios, que en México corresponden a la educación primaria.

En resumen, el aporte social y económico que la enseñanza, la investigación y la extensión agrícola hacen a la riqueza general de un país no se puede apreciar con precisión, más que en sus efectos a largo plazo. Invertir para lograr los beneficios de la enseñanza, la investigación y la extensión agrícola no es un activo político del tipo visible como lo son las carreteras y los puentes, pero sus consecuencias benéficas son de mayor importancia.

La existencia de una política impositiva y de gastos en el sector rural, tiene como objetivo en relación al desarrollo económico, el fomento de aquellas actividades deseables para el bienestar del país y el desaliento de aquellas que no estén acordadas con los objetivos de la comunidad; así como la formación de la conciencia necesaria en el sector rural que incremente la responsabilidad de éste en las tareas comunes al desarrollo general del país; así como el señalamiento de sus derechos en materia fiscal.

Los aspectos institucionales y el desarrollo económico tienen una relación estrecha, especialmente en relación con las transacciones que se efectúan entre los diversos grupos y que generan oportunidades benéficas para los grupos participantes. Las instituciones son elementos de confianza y base de la organización general y sirven como punto de referencia y de apoyo, las instituciones deben cambiar y propiciarse su evolución cuando los beneficios que se obtienen de ellas son nulos o negativos.

Cada una de las condiciones anteriores usadas como factores variables requiere de un clima político favorable, que está implícito en toda la relación anterior.

No debe olvidarse que el sector no agrícola ejerce y recibe influencias del sector agrícola y que la estructura de la economía en general puede anular las ganancias sociales y económicas de la reforma agraria, y por lo tanto, su posición relativa debe medirse y calibrarse para lograr un desarrollo armónico dentro de ciertos límites amplios de tolerancia.

- 30 -

COMENTARIOS por Alfredo Soco *

Aunque concidiendo con la mayoría de los conceptos expresados, desearíamos insistir en que el tema de relaciones entre tenencia de la tierra, reforma agraria y desarrollo económico, puede analizarse desde el punto de vista del impacto ejercido dentro del sector agrícola y también por su repercusión intersectorial, que llega a veces a ser de mayor importancia que lo primero.

En la presentación del Dr. Dorner se abordó el problema en su aspecto microeconómico, omitiendo el enfoque intersectorial.

Cuando en los países subdesarrollados se intentan medidas de reforma agraria o de cualquier otro tipo que supongan una redistribución del ingreso, sus opositores alegan que sólo se logrará distribuir miseria. Vale la pena dar más atención a ese argumento. Aunque la redistribución de ingresos motivada por la reforma pueda no alcanzar a subvenir las necesidades mínimas de los campesinos, como ha señalado muy bien el Dr. MacDonald, el aumento conseguido tendrá de todos modos una significación extraordinaria y modificará radicalmente sus formas de vida.

* Asistente del Director General Adjunto, a cargo de los Asuntos Latinoamericanos, FAO

También lo relativo al tamaño de las parcelas ha sido muy discutido y creemos que este factor no puede determinarse de antemano. Teóricamente, debiera distribuirse en forma adecuada a los individuos en la tierra y no a la tierra entre los individuos.

En los casos de tierras baldías, ésto significará ubicar el máximo de personas que la tierra pueda sostener con las técnicas predominantes y con posibilidades de progreso posterior.

En otros lugares donde ya hay exceso de población esto resultaría utópico y serán necesarios planes que retiren tal exceso lo más rápido que se pueda.

El procedimiento sugerido por el Econ. Giles nos parece muy interesante, pero le vemos algunos problemas prácticos en la de terminación del tamaño de las parcelas.

En lo que se refiere al aumento de la productividad, lo consideramos un aspecto fundamental de todo progreso.

La reforma puede tener consecuencias colaterales muy importantes para el bienestar del sector en forma de educación, salud, libertad y otros factores intangibles cuyo impacto sólo se percibirá con el tiempo.

El Ing. Andrade mencionó que en los momentos iniciales de una reforma agraria puede producirse una caída de la producción, argumento que puede esgrimirse en contra de las reformas. Las cifras que he compilado recientemente sobre la producción de los principales cultivos de México (exhibe un gráfico) demuestran que, evidentemente, entre el promedio de la década de 1900 a 1909 y el del quinquenio 1930/34 se produjo una caída, debida a la desorganización que acompañó a la guerra civil y la falta de asistencia a los campesinos. Sin embargo, a partir de 1935, una vez terminada la etapa de violencia revolucionaria, la producción tomó un pronunciado ritmo ascendente, a pesar de que la distribución masiva de tierras continuó:

1909/1934	10,6	millones de Has.
1935/1941	20	millones de Has.
1941/1959	13	millones de Has.
1959/1961	5,5	millones de Has.

Lo dicho indica que, desde un punto de vista lógico, no es posible establecer relación causal entre la distribución de la tierra y la productividad.

Lo que frecuentemente se argumenta contra los efectos de la

reforma agraria, es que no es el cambio de estructura en sí sino las mejoras técnicas que se han incorporado lo que ha incrementado la productividad. Evidentemente es así, pero ello se debe a la ruptura de una trabazón feudal que viene a ser reemplazada por un régimen totalmente nuevo, con su propia dinámica.

Tal es la razón por la cual México se ubica actualmente entre los países en donde el crecimiento de la productividad es más rápido, junto con Yugoslavia, Grecia y Japón, países que también han tenido reformas agrarias después de la II Guerra Mundial.

Nos referimos ahora a los efectos intersectoriales. Tenemos que considerar en primer término la expansión del mercado interno.

Hemos atestiguado en México, que cuando el Presidente Cárdenas dispuso que se dividieran las grandes fincas azucareras, cafetaleras y henequeneras, junto a los agentes del Banco de Crédito Ejidal que prestaban asistencia técnica, los agentes vendedores de la ciudad vendían a los campesinos catres, radios y toda una serie de implementos que estos antes no conocían y que ahora podían comprar con sus mayores ingresos.

Además, el ingreso permanece en el país y al gastarse ejerce su importante acción multiplicadora y repercute sobre los restantes sectores de la economía, que hasta ese momento han estado limitados por la falta de mercado.

Otro aspecto a considerar es que los terratenientes se llevan sus capitales a donde pueden y esto, que en México comenzó con la construcción y siguió con el establecimiento de fábricas, aceleró el desarrollo económico general. Poco hay que asustarse por este éxodo de capitales agrícolas, siempre que el Estado esté alerta y dispuesto a sustituirlos mediante créditos adecuados.

Es importante tener en cuenta, que si bien la forma más simple de definir el proceso de desarrollo económico es como el aumento de ingreso por habitante, también incluye como corolario una disminución paulatina de la importancia del sector agrícola en la economía general. La población se traslada a los centros urbanos o industriales donde la productividad del trabajo es más alta.

La ruptura de la estructura agraria feudal expande el mercado de trabajo y deja mayor mano de obra disponible, si se toman las medidas necesarias para que no caiga la producción en el campo.

Lógicamente el impacto de la tenencia de la tierra en el desarrollo es mucho más perceptible en un país subdesarrollado donde el sector agrícola produce el 40, 50 o 60% del ingreso nacio-

nal, y no en uno bien desarrollado como los Estados Unidos, en que sólo contribuye con el 3-1/2 %.

Ya se ha dicho en esta reunión que la reforma agraria no es una panacea que cura todos los males, pero creemos que es capaz de desatar fuerzas de la economía que estaban paralizadas, de crear "impulsos aceleradores" de ésta y determinar nuevas tasas de crecimiento.

- 3 b -

COMENTARIOS por Antonio Giles *

El presentador ha hecho un enfoque muy amplio cubriendo diversos aspectos además del punto básico relativo a la relación de la tenencia de la tierra y la reforma agraria sobre el progreso económico.

Nos ha dado sus opiniones sobre el régimen de tenencia óptimo para los países subdesarrollados y definiciones y políticas para corregir los sistemas de tenencia estáticos convirtiéndolos en regímenes dinámicos como el que hay hoy en México.

También ha indicado que las reformas agrarias deben cubrir zonas importantes y no sólo unidades modelos o programas de colonización, lo que implicaría en efecto soslayar el problema.

El presentador ha puntualizado su opinión de que las dos etapas de una reforma consisten en efectuar primero la reforma fundiaria que implica solamente redistribución, para por último construir una infraestructura económica que representa una verdadera revolución agrícola.

Todas estas aseveraciones son productos de la experiencia mexicana y deben ser tomadas con precaución al pretender extraer conclusiones generales o aplicables a otros países.

Por ejemplo, el presentador para oponerse al sistema de tenencia estática recomienda fijar un máximo de superficie para las parcelas. Sin embargo, esto no ataca el sentido estático de la tenencia, ya que al alcanzarse el límite máximo, éste queda estable. Además la fijación de un límite de extensión puede convertirse en una muralla que impida la flexibilidad del sistema para

* Economista Agrícola del Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA-CIRA)

adaptarse a las nuevas condiciones tecnológicas o sociales.

Cada país debe estudiar su propia situación, determinar sus objetivos y ponerlos en práctica si el clima político lo permite. Para esto las experiencias de otros países pueden ayudar, pero no determinar el modelo.

Conocido el problema básico y fijados los resultados que se persiguen, habrá que elegir entre las alternativas que ofrecen posibles soluciones.

Las mismas soluciones pueden aplicarse a situaciones análogas luego, pero siempre procurando mantener flexibilidad que permite reorientarlas en el futuro a la luz de la experiencia.

Esto realza la importancia de investigar concienzudamente la realidad y las condiciones locales y evaluar las reformas existentes, en lugar de tomar como base únicamente una experiencia.

Por último deseamos recalcar que no es imprescindible que la etapa de redistribución preceda a la etapa que el presentador denominó de revolución agrícola. Puede ocurrir que ambas sucedan conjuntamente o que la etapa de revolución agrícola sea la primera, creando infraestructura para el desarrollo económico.

QUE SE ESTA HACIENDO EN LA ACTUALIDAD
EN MATERIAS BASICAS RELACIONADAS CON LA REFORMA AGRARIA

Alfredo Saco *

El tema que nos toca presentar es muy amplio. Lo clasificaremos en actividades dedicadas a:

- A. Estudiar y evaluar los sistemas de tenencia en todos sus aspectos.
- B. Ejecutar las reformas agrarias.

Estas actividades se pueden desdoblar en 7 títulos, como sigue:

1. INVESTIGACIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE TENENCIA

Los estudios sobre este tema tienen una larga historia y pueden citarse investigadores pioneros en muchos países, pero en general fueron obra de estudiosos aislados y nunca pudieron ser sistemáticos, ni llegaron a crear un consenso entre los técnicos o el público en general. La situación ha cambiado profundamente y el Estudio de Tenencia de la Tierra en Relación con el Desarrollo Económico, del CIDA, es un primer ejemplo que abarca a varios países, con la contribución de diversos organismos. Se proyecta una segunda etapa que abarque a nuevos países y que también permita evaluar las experiencias en marcha de México, Bolivia, y Venezuela, para aprovechar sus enseñanzas en los programas de los demás países.

Los Institutos de Reforma Agraria nacionales tienen asimismo investigaciones en marcha, pero por ser aún de creación reciente, aún no se han obtenido conclusiones o no están publicadas.

2. INVESTIGACIONES DEL IMPACTO DE LA REFORMA AGRARIA EN EL DESARROLLO

También en este aspecto es básico el estudio de Tenencia de

* Asistente del Director General Adjunto, a cargo de los Asuntos Latinoamericanos, FAO.

la Tierra del CIDA, que plantea esa relación como una de las hipótesis que parecen haberse comprobado en líneas generales. Nuevos estudios serán probablemente precisos para continuar ajustando las conclusiones y determinando la forma en que los cambios de la estructura han influido sobre el desarrollo. Este seminario ofrecerá nueva oportunidad para discutir diversos aspectos del tema.

En el debate encabezado por el trabajo del Dr. Dorner, sobre la relación del sistema de tenencia con la productividad, la discusión quedó casi íntegramente circunscripta al nivel de la finca o microeconómico, y dejó de lado los aspectos intersectoriales o de macroeconomía, que son a nuestro criterio los más importantes.

Es evidente que las medidas de redistribución física de la propiedad agraria en sí, no pueden causar cambios de la productividad. Sin embargo, la reestructuración social que viene con ella, con sus diversas modificaciones de tipo económico, político, técnico, etc., sí puede determinar notables cambios en la productividad.

3. ESTUDIOS DE LEGISLACION SOBRE REFORMA AGRARIA

Para que las leyes cumplan su cometido, es preciso anticipar los resultados que producirá su aplicación y son pocos los estudios comparativos de que disponemos para ese fin y que permitirían evitar muchos errores.

Un grupo pequeño OEA/BID realiza actualmente un estudio completo de la legislación agraria en América Latina. También la sección legal de la FAO ha hecho algo a este respecto.

Todos estos esfuerzos son limitados y no debe olvidarse que cada una de estas investigaciones sugiere otros muchos caminos de estudio sobre los efectos socioeconómicos de la ley.

Desgraciadamente, el convenio que había suscrito la American Bar Foundation con la AID y que parecía ofrecer buenas perspectivas para encontrar respuestas a una serie de problemas de legislación agraria, ha quedado en nada.

Algunas de las líneas básicas del programa de la American Bar Foundation debieran ser recogidas y continuadas por otras entidades.

4. EJECUCION DE PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA

Sólo hay hasta ahora tres países en América Latina donde la

reforma está en marcha, aunque pueden mencionarse otros varios donde ya se han dado pasos iniciales como: Chile, Perú, Colombia y Ecuador.

No vamos a describir todo lo hecho, sino más bien a destacar las consecuencias de no haber hecho. Tal vez la conclusión más general a este respecto, es que la demora en poner en marcha las reformas sólo consigue hacer aflorar las violencias. Todo lo que se estudie y discuta en seminarios como los que ha habido y habrá en América Latina será estéril, si los gobiernos no se deciden a actuar y desoyen los rumores de descontento social que ya son evidentes.

También será básico estudiar los procedimientos para financiar las reformas. A este respecto surgen muchas incógnitas de importancia práctica.

Dejando de lado los obstáculos de tipo legal para las expropiaciones, tiene sin duda oportunidad el estudio que intenta ahora el Fondo Especial de las Naciones Unidas en Irán y en Perú, de la creación de instituciones financieras internacionales que tendrían por finalidad el descuento de los bonos agrarios avalados por los gobiernos. Hallar soluciones a este aspecto atenuaría grandemente la resistencia de los terratenientes a aceptar los pagos del gobierno por sus tierras.

Del mismo modo se han propuesto estudios tendientes a determinar si la productividad potencial aumentada por las reformas es capaz de cubrir a largo plazo los costos del proceso.

5. ASISTENCIA TECNICA EN REFORMA AGRARIA

Esto se refiere tanto a la asistencia técnica que el gobierno no debe proveer a los nuevos agricultores, como a la cooperación que se requiere del exterior.

En lo que se refiere al primer aspecto es ocioso reiterar lo que ya se ha puntualizado muchas veces sobre el refuerzo considerable que requerirán los servicios de extensión.

En relación con lo segundo, es notable la forma en que ha aumentado el requerimiento de profesionales expertos en reforma agraria en buen número de las solicitudes de cooperación técnica que han llegado recientemente a los organismos internacionales.

Una labor muy interesante ha sido iniciada por el Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin, que cubre muy diversos aspectos de la tenencia de la tierra y la reforma agraria en la América Latina.

6. CAPACITACION PROFESIONAL

La serie de seminarios a que se ha hecho referencia y de los cuales este mismo es parte, revelan el interés de los organismos internacionales por divulgar los conocimientos en esta esfera.

En los últimos doce meses han tenido lugar 4 cursos, dos de ellos organizados por la FAO y el BID y otros dos por el IICA y el BID y hay varios más programados.

Todo esto aún es poco y habrá que multiplicarlo al infinito, especialmente al nivel de los países.

Dos de las entidades-miembros del CIDA tienen mandatos específicos para organizar institutos regionales de capacitación en reforma agraria. La FAO está organizando en Santiago de Chile, con fondos del Fondo Especial de las Naciones Unidas y del gobierno de Chile, el denominado Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria. Este Instituto es por ahora primordialmente de carácter nacional.

Por otra parte, el IICA organiza en Bogotá el CIRA (Centro Interamericano de Reforma Agraria) como parte del proyecto 206 de Capacitación y Estudios sobre Reforma Agraria del Programa de Cooperación Técnica de la OEA.

Para aumentar la eficiencia de ambas instituciones, el CIDA ha acordado auspiciar la coordinación entre los directores de los dos, lo que podrá lograrse en lo relativo a programas y temas de investigación, intercambio de informaciones y profesores, etc.

7. PUBLICACIONES TECNICAS Y ORIENTACION DE LA OPINION PUBLICA

Aún se ha hecho poco para ilustrar a la opinión pública sobre la necesidad, esencia y objetivos de la reforma agraria.

Es evidente la escasez de buenas publicaciones sobre metodología de los estudios relacionados con la reforma y casi no hay tratados sobre tenencia de la tierra y su influencia sobre la economía, régimen de tierra y aguas, catastro, métodos de tasación y expropiación, etc.

Se podría encomendar al CIDA una publicación periódica sobre reforma agraria de alto nivel teórico, en la que podrían contribuir técnicos de los organismos que lo integran o que deseen participar en ella.

Para concluir, repetimos que se está haciendo mucho en algunos aspectos básicos relacionados con la reforma agraria, pero

mucho más es lo que resta por hacer.

Esto significa que un número creciente de personal técnico debe prepararse para realizar la reforma agraria cuando y donde las circunstancias lo exijan.

- 4 a -

COMENTARIOS por José Marull *

Coincido en que es mucho lo que se ha hecho, pero que falta todavía más y cada vez disponemos de menos tiempo para realizarlo.

Dejaremos para la labor del Grupo de Trabajo respectivo la discusión de los temas que deberían investigarse, para dedicarnos a tratar algunos puntos que nos parecen de especial interés.

Primeramente, destaquemos que hace diez años ocuparse de problemas de reforma agraria era ganar fama de agitador y hacerse pasible de graves sanciones sociales. Los pioneros que fueron mencionados hoy, han sido principalmente hombres de visión con el coraje necesario para enfrentar esa hostilidad. Desde la fecha del primer seminario de Campinas, la Reforma Agraria ha pasado a ser respetable, ha sido endosada por compromisos solemnes de los gobiernos y se ha traducido en leyes en más de dos tercios de los países Latinoamericanos.

Sin embargo, una cosa es intuir que algo anda mal en las estructuras agrarias y algo muy diferente es conocer profundamente los problemas y proponerles soluciones viables y eficaces.

La reforma agraria no es una disciplina independiente, ni cuenta con una doctrina propia. Por tal razón hay una gran escasez de expertos necesarios para llevar adelante los programas y es difícil determinar la mejor manera de prepararlos. Tal problema fué enfrentado cuando se pretendió iniciar el dictado de cursos especiales y posteriormente cuando se decidió organizar el Centro Interamericano de Reforma Agraria. El Banco Interamericano de Desarrollo convocó una reunión de especialistas en Washington, en 1962, que tras analizar detenidamente el asunto, concluyó que la forma más práctica de actuar era intentando completar el bagaje técnico de los agrónomos, economistas, sociólogos, abogados, administradores públicos, etc. con una serie de

* Director de la Oficina de Planeamiento, HCA de la OEA

conocimientos que les sirvieran para entender y contribuir a la reforma agraria. Tal filosofía se puso en práctica en el Primer Curso Interamericano de Capacitación en Reforma Agraria, que el IICA dictó en San José con la cooperación del BID y otras entidades.

En él se centró las actividades en un problema interdisciplinario y se enseñó a los diferentes profesionales a trabajar en equipo. Ese espíritu ha sido gradualmente adoptado por los cursos subsiguientes.

Están actualmente en prensa, además, una docena de trabajos básicos para la comprensión del problema y se ha lanzado una publicación periódica "Noticias de Reforma Agraria" que está siendo muy bien recibida.

Los países del continente mediante un firme esfuerzo conjunto han puesto en marcha el Centro Interamericano de Reforma Agraria con el fin de contribuir a preparar personal especializado en reforma agraria. Todo lo que se haga para reforzarlo redundará en beneficio directo de los programas reformistas que proyectarán, ejecutarán y evaluarán en gran parte los egresados de dicho Centro. Otro aspecto que se debe recalcar es la gran disparidad entre las leyes reformistas y la dificultad que existe para aplicarlas.

Es necesario ahondar en la anatomía de las leyes y fijar modelos para que las que se pongan en vigor sean efectivas. El Profesor Beuscher, de la Universidad de Wisconsin encabeza una escuela de pensamiento jurídico en los Estados Unidos, que estudia el funcionamiento de las leyes dentro del marco de la realidad, determina sus deficiencias y recomienda los cambios necesarios para ajustarlas al ambiente. Este tipo de estudios es sumamente necesario en la América Latina.

Finalmente, desearíamos señalar que los medios de difusión han sido muy eficaces para difundir en las masas latinoamericanas las condiciones de vida que pueden ambicionar, porque existen en otros países. Han sido factor preponderante en la "revolución de expectativas". Sin embargo han sido mucho menos diligentes para ayudar en la búsqueda de soluciones. Poco se gana con aumentar la presión social, si no se inculca a la gente, a la vez, que las cosas no se tienen sin ganárselas.

Nos han dejado admirados la laboriosidad y fe en el futuro puestas de manifiesto en las reformas agrarias del Japón y China. Cada individuo asume la solución de los problemas sin esperar todo del gobierno.

Lo mismo podría hacerse en América Latina.

Es necesario que los medios de información para las masas interpreten el problema y nos ayuden a comunicar una mística de progreso a la que todos contribuyan y que creemos que resultaría crucial para superar sin violencia la crisis actual.

- 4 b -

COMENTARIOS por Michael Sund *

Ampliaremos la presentación del Dr. Saco proporcionando de talles adicionales sobre el programa de investigaciones del Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin.

Varias son las Universidades de los Estados Unidos que se interesan por los aspectos agrarios en la América Latina; la U. de Iowa en el Perú, la U. de Purdue en Vicosá (M.G.) y la de Cornell, entre otras.

El Land Tenure Center se originó en un contrato firmado entre la Universidad de Wisconsin y la Agencia para el Desarrollo Internacional del Departamento de Estado de los Estados Unidos, como secuela de un prolongado interés de la Universidad, especialmente de su Departamento de Economía Agrícola, por los problemas de la tenencia de la tierra y la reforma agraria en América Latina.

Las tres ideas básicas sobre las que gira el convenio son:

- A. La imposibilidad de separar la investigación de la enseñanza.
- B. Procurar siempre vincularnos en los países a alguna institución nacional o internacional de investigación y procuramos coordinar nuestro programa con el de ellos o colaboramos en proyectos específicos como el del CIDA.
- C. Orientar nuestras investigaciones hacia la solución de los problemas más urgentes, sobre los que las autoridades deben adoptar decisiones.

Sobre la base de estas ideas hemos definido las siguientes seis prioridades que orientan nuestro programa y nos ayudarán a determinar las investigaciones específicas que pensamos iniciar en el futuro

* Funcionario del Centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin, Brasil

1. El efecto que tienen los diversos sistemas de tenencia en la productividad y su impacto económico y social en todos sus enfoques y derivaciones.
2. La aplicación de las leyes de reforma agraria, en sus aspectos legales, administrativos y políticos. Esto incluye desde la definición de conceptos como "función social del uso de la tierra" o "explotación eficiente", hasta los procedimientos judiciales y los usos y costumbres extra-legales, la acción de los grupos de presión, etc.
3. La organización institucional de los campesinos, en nuevas áreas de colonización, tanto en las ocupadas espontáneamente, como en las zonas de reforma organizada.
4. La función de los impuestos como herramienta para la reforma agraria y el desarrollo agrícola.
5. Las funciones de las instituciones regionales en los programas de reforma agraria.
6. El efecto de las comunicaciones en los procesos de cambio agrícola, para determinar de que modo llegan a los campesinos las ideas, conceptos, y conocimientos técnicos que ellos deben discutir y evaluar.

NORMAS PARA LA SELECCION DE CANDIDATOS
A LAS PARCELAS EN LA REFORMA AGRARIA

*Delegación de Sao Paulo **

Todos los proyectos de reforma agraria tienen por objetivo primordial arrancar al hombre del submundo en que vegeta.

Es evidente, sin embargo, que no todas las personas tienen la misma capacidad de progreso, entendido en sentido integral, y que la selección de los candidatos para ocupar la tierra es uno de los aspectos de mayor importancia para el éxito de cualquier programa de reforma agraria.

Cuanto más capacitado esté un campesino en la tecnología de su explotación y mayor experiencia tenga, mejores probabilidades tendrá de convertirse en un empresario eficiente, capaz de contribuir positivamente al progreso.

La Ley de Revisión Agraria de Sao Paulo (No. 5994) del 30 de diciembre de 1960, contiene en ese sentido los artículos 11 y 12, que pueden analizarse actualmente a la luz de casi tres años de experiencia y cuyo perfeccionamiento intenta ahora realizar el Grupo Sectorial de Planeamiento Agrario del Estado de Sao Paulo.

EXIGENCIAS

1. Las parcelas de colonización solo podrán ser vendidas a quienes se dediquen a la agricultura o la ganadería, en zonas rurales y no posean "tierras". No podrán adjudicarse lotes a quienes no acrediten experiencia agrícola ya sea como empresarios o trabajando por cuenta de terceros.

Demagogia aparte, el tema de - la tierra para quién la trabaja - será nuestra norma.

Se podrá por excepción conceder lotes a quienes ya posean tierras, siempre que el tamaño de la misma no permita un rendimiento

* Compuesta por: Ing. Agr. José Calil, Ing. Agr. César Augusto Canto, y Dr. Fernando Pereira Sodero.

económico (minifundio).

2. No se admiten solicitantes que ejerzan, ellos o sus cónyuges, cargos públicos de ningún tipo, con el fin de evitar las influencias políticas, salvo en el caso de colonos cuyas esposas sean enfermeras, profesoras, etc. que cumplan sus tareas de beneficio social en el mismo lugar de la colonia.
3. Los candidatos deberán tener más de 21 años de edad, que es el término que la ley brasileña fija para practicar todos los actos comerciales y civiles. A medida que la edad sube se van restando puntos, hasta llegar al límite de 60 años.
4. Requisito que actualmente no está incluido en la ley y se pretende imponer, es el certificado de buenos antecedentes, con el fin de evitar la repetición de las experiencias desfavorables sufridas con colonos que resultaron elementos intrigantes y perjudiciales.
5. Los candidatos deben gozar de buena salud y estar en aptitud física para trabajar.

PREFERENCIAS

Además de las exigencias ya anotadas, se dará preferencia a los candidatos que ostenten los siguientes requisitos:

1. Que tengan más de 5 años de trabajo agropecuario como medio de vida.
2. Que residan en zonas rurales.
3. Que sean cooperativistas.
4. Que ya posean implementos o equipos agrícolas.
5. Por último, los que tengan diplomas de técnico rural en cualquier grado, con más de 5 años de experiencia en actividades agropecuarias por cuenta propia o de terceros.
6. En cada una de estas categorías se preferirá a los brasileños natos o naturalizados, luego, a los vecinos del lugar y los que sean jefes de familia numerosa o apta para el trabajo.
7. En igualdad de condiciones se preferirá a quienes demuestren mayor eficiencia y capacidad de trabajo.

SELECCION CON RELACION A LA TIERRA

En el Estado de Sao Paulo las reformas agrarias pueden cumplirse sobre dos tipos de tierras.

1. Las tierras expropiadas expresamente según los artículos 141 y 147 de la Constitución Federal; el punto II del inciso 1º del Artículo 110 de la Constitución estaqual, y los artículos 1º y 2º de la Ley Nº 5.994/6.
2. Las tierras desocupadas (devolutas) propiedad del mismo Estado.

En el primer caso tendrán prioridad en la distribución quiénes las estén trabajando como arrendatarios, aparceros o asalariados, desde más de tres años atrás.

En el caso segundo, de tierras del Estado que no tengan otro uso público, ni estén adjudicadas legítimamente a ningún particular, se asegurará su dominio hasta un máximo de 25 Ha. al ocupante que tenga en ellas su morada habitual y que, cosa importante, las haya trabajado. Desde setiembre de 1946 esta disposición ampara a los extranjeros en forma igual a los brasileños.

Las tierras fiscales sin ocupantes, que el Estado no destine a forestación u otro uso de beneficio público, podrán ser asignadas a proyectos de colonización y adjudicadas según el criterio que hemos descrito.

- 50 -

COMENTARIOS por Antonio D. Piteri *

Consideramos conveniente diferenciar claramente los conceptos de "reforma agraria" y "colonización" que han sido utilizados en la presentación anterior sin clara distinción.

Tras lo expuesto en este seminario parece fundamental el concepto de que la reforma agraria tiene por finalidad modificar estructuras del sector rural, que se consideran anticuadas, rígidas o inconvenientes por cualquier motivo.

Son tantos los tipos de sociedad rural que existen en la

* Asistente Técnico de la División de Economía Rural de la Secretaría de Agricultura, Brasil

América Latina que no se puede generalizar. A lo sumo puede recomendarse el uso de tipologías que se han revelado útiles para la investigación y análisis de la realidad social.

No solamente parece necesario obtener el rompimiento de estructuras en el medio rural, sino que las posibilidades de la colonización como recurso para la solución global del problema agrario están reducidas al mínimo por la escasa disponibilidad de tierras susceptibles de colonización efectiva.

Esto significa que, si bien los programas de colonización deben continuarse y que inclusive pueden complementar eficazmente los planes de reforma agraria integral, no pueden nunca sustituirlos.

En lo relativo a la selección de los agricultores, sólo quisiera agregar, como acentúa Arthur Lewis, que los colonos deberían contar con experiencias y fundamentos socio-culturales similares, con el fin de reducir las tensiones y facilitar la integración de las nuevas comunidades.

Del mismo modo debieran preferirse los agricultores recién casados que son en general más entusiastas y ambiciosos, además de tener menos vínculos con su lugar de origen.

- 5b -

COMENTARIOS por Pier G. Brunori *

Si bien la selección de los beneficiarios para los programas de asentamiento o reasentamiento de grupos campesinos es uno de los elementos esenciales para el éxito, los esquemas normativos frecuentemente se ven sometidos a presiones no sólo políticas sino de naturaleza que podríamos llamar "piadosa"

Es obvia la necesidad, expresada en la presentación inicial, de establecer exigencias y preferencias. Los programas en general no alcanzan para todos los postulantes y suponen altas inversiones, lo que justifica seleccionar a aquellos, que por lo menos teóricamente, ofrezcan mayores seguridades de éxito. Nuestros países no pueden permitirse el lujo de hacer esos programas con un criterio de beneficencia, aunque ciertamente deben tenerse en cuenta algunos criterios sociales.

* Jefe del Programa de Desarrollo Rural, Departamento de Asuntos Sociales de la OEA

Según este criterio habrá que dar prioridad a los campesinos con capacidad empresaria y a aquellos que disponen de cierto capital propio. Ello reza sobre todo para los lotes de mayor tamaño, en donde pueden medrar empresas semi-capitalistas. Por el contrario en parcelas más reducidas o en otras condiciones sería aconsejable dar prioridad a la disponibilidad de trabajo humano que ofrece cada candidato.

Cada uno de estos criterios debe asignar puntajes, con la reserva de que estos sistemas aritméticos tienden a ser muy inhumanos. Esto realza la importancia de la entrevista personal con los candidatos ya mencionada en la ponencia, y que es más completa si abarca a toda la familia y no sólo a su jefe.

Consideramos muy interesante considerar favorablemente la afiliación de los campesinos a cooperativas, ya que se supone que serán vehículos de diseminación del sistema. El mismo criterio debería aplicarse a los grupos informales que pueden existir y que pueden jugar un papel importante en la nueva comunidad proyectada. Esto será importante especialmente cuando sea necesario encarar obras en conjunto con el esfuerzo de los mismos colonos.

Estos grupos pueden individualizarse con relativa facilidad y los sorteos de lotes pueden hacerse por series, en forma de no dispersarlos; o permitir ciertos canjes de lotes posteriormente al sorteo.

Por último, y para realzar el concepto de que una buena selección de los campesinos debe ir seguida de pasos apropiados en los primeros tiempos del asentamiento, digamos que será conveniente que no se lleve a toda la familia conjuntamente, sino que se adelanten algunos miembros que cumplan la primera adaptación y que luego llamen al resto como fruto de una determinación propia bien fundada.

OBSERVACIONES SOBRE EL SISTEMA AGRARIO EN ISRAEL

Itzhak Levy *

Estoy convencido de que algo de la experiencia de Israel puede aprovecharse en la América Latina, a pesar de sus condiciones muy especiales y admitiendo que cada país debe elaborar su política en base a sus propios antecedentes y tradición.

En rigor nunca hubo una Reforma Agraria en Israel, sino que desde el comienzo, el denominado Estado en Marcha, y luego el Estado Israelí adoptaron políticas de repartición justa de la tierra que impidieron su concentración en pocas manos o la especulación con su valor. Esto formó parte esencial de las políticas que desde comienzos del siglo se dedicaron a bregar por el establecimiento del Estado Judío sobre bases sanas, acordes con el progreso mundial y uno de cuyos problemas consistía en lograr el retorno del pueblo de Israel al trabajo de la tierra.

Tras detenido estudio los peritos del movimiento Sionista concluyeron que su política agraria debía basarse sobre:

- a) La concesión al pueblo judío de la propiedad exclusiva del suelo.
- b) Repartir equitativamente la tierra entre las familias de colonos.
- c) Que las parcelas solventaran las necesidades de quienes las trabajaran.

Sobre esta filosofía se constituyó el Keren Kayemet LeIsrael (Fondo Nacional Agrario), con el fin principal de adquirir tierras en Israel con fondos donados por judíos en todo el mundo. De este modo se adquirieron casi 100,000 Ha. laborables.

La creación de un Fondo de Tierras es la primera regla para

* Ministro de Asuntos Agrícolas para los Estados de la América Latina, Embajada de Israel, Brasil.

comenzar cualquier programa de Reforma Agraria.

Después, el problema es de "cómo" se hará la reforma, lo que dependerá de las condiciones locales.

En el caso de Israel fué sencillo, pues se encaró desde la base y actualmente parecería que el sistema establecido hubiera estado en vigencia desde el comienzo del mundo.

El 75% de la tierra pertenece al Fondo Nacional Agrario y el 25% restante a particulares.

UNIDAD AGRICOLA

Concepto social básico en el planeamiento económico por el cual una familia puede obtener un ingreso similar al standard de vida de otros sectores de la población.

El concepto depende directamente del nivel tecnológico alcanzado, del método de comercialización, de la disponibilidad de agua, de los restantes sectores económicos y del sistema político agrario del país.

A principios de este siglo el cultivo cerealero primitivo que hacían los judíos en Israel les permitía vegetar apenas con parcelas de unas 30 Ha. Ahora, con agua asegurada y cultivo diversificado la unidad se ha reducido a 3 Ha.

La experiencia ha indicado que para fijar ese tamaño es necesario seguir constantemente el resultado concreto de las granjas existentes.

El factor agua es esencial en Israel y de acuerdo principalmente con el cultivo que ésta permite, hay unidades de 2.7 a 6 Ha., pero que mantienen dos principios básicos: a) trabajo individual, b) asegurar un ingreso muy similar para los integrantes de la familia.

DIVISION DE LAS TIERRAS Y CONDICIONES PARA REALIZARLA

El Fondo Nacional es el dueño de todas las tierras del Estado, tanto rurales como urbanas y como tal es el organismo encargado de distribuir su uso. Tiene dos grupos técnicos de planificación central (rural y urbano) cuyas resoluciones son ejecutadas por el Departamento de Tierras fusionado al Fondo.

Las formas de explotación que se usan en Israel son el moshav, el kibutz y las granjas privadas.

El último grupo es similar al sistema que se ve en otros países, aunque cuenta con un gran apoyo de agua, extensión, planificación, y no se conoce el latifundio.

El kibutz es una colonia colectiva en el cual la tierra está a nombre de la comuna y el trabajo se dirige centralizadamente. Los miembros trabajan según sus posibilidades, pero consumen según sus necesidades. Comen en común y tienen dormitorios familiares. Si alguno decide retirarse, no puede llevar consigo nada.

El moshav es una colonia individual con una gran organización cooperativa. Cada familia recibe igual porción de tierra y agua, que está inscrita a su nombre. Los organismos centrales como cooperativa, escuela, oficinas públicas, dispensario, maquinaria, servicio de riego, etc., se manejan en común y todos contribuyen proporcionalmente a mantenerlos.

La tierra para la colonia ha sido previamente revisada y equipada por el Departamento de Tierras, que hace las obras necesarias para ponerla en condiciones de ser explotada y determina el número de parcelas en que podrá dividirse.

Existe una forma intermedia que es el moshav colectivo, en el que se trabaja como en el kibutz, pero las utilidades se distribuyen entre las familias según el número de sus miembros y éstas viven independientemente unas de otras.

Los kibutzim tienen 50 a 300 familias, en tanto que los moshavim sólo tienen de 50 a 150.

Estas estructuras han sido elaboradas y elegidas por los propios colonos, sin presión del Estado o de las entidades que dan la tierra.

En cualquiera de los sistemas de explotación descritos, las tierras son cedidas en arrendamiento por el Estado por un período de 49 años, renovable por un período igual.

Como la propiedad sigue siendo del Estado, toda transferencia debe ser aprobada por la cooperativa central y consentida expresamente por el Departamento de Tierras.

La parcela individual en el moshav no puede fraccionarse. Si hay varios herederos, uno sólo debe ser designado para la sucesión, tanto mujer como varón.

Los contratos son firmados a la vez por el hombre y por la esposa, siendo ambos co-tenientes de la unidad. Como tercero, firma el consejo del moshav, con quien además el colono debe establecer un contrato separado para regir el dominio de las partes de propiedad común (calles, áreas y edificaciones comunes, etc.)

Como las parcelas son todas equivalentes, cada ocupante paga al Estado como impuesto el 4% de su ingreso neto.

El Estado no autoriza el establecimiento espontáneo de ninguna colonia sin previamente desarrollar toda la infraestructura, lo que a veces exige inversiones que superan el costo de la tierra libre de mejoras.

Sobre estas bases y sin ningún problema se han erigido ya 600 colonias, de las cuales 450 después de la constitución del Estado de Israel. Dos tercios del total son moshavim, que albergan unos 130,000 almas y el tercio restante kibutzim, con 84,000. Si se suma a esto los productores independientes en tierra propia, llegamos al 15% de la población total de Israel, que produce 320 millones de dólares por año y provee el 80% de las necesidades de los 2,300.000 habitantes del país y exporta el 25% de su producción.

Israel es un ejemplo en la democratización de la propiedad agraria. Bajo la conducción de su Estado ha constituido una agricultura progresista, sana e independiente que es la defensa y base económica del país, a la vez que realiza al hombre en su plenitud moral.

- 60 -

Informe sobre un Viaje a Israel, Italia, Francia y España

José Gómez de Silva

Este viaje fué cumplido por un grupo de estudiantes del III Curso Internacional de Reforma Agraria, realizado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, bajo los auspicios y financiación del Programa de Cooperación Técnica de la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El viaje cubrió Israel, donde los becarios siguieron un curso para Especialistas en Planificación Agrícola y Reforma Agraria, y tres países de Europa, Italia, Francia y España, donde se visitaron una serie de proyectos de reforma agraria con la colaboración de diversas entidades oficiales.

Se está preparando un informe detallado sobre el viaje, con el fin de aprovechar las experiencias recogidas, aunque siempre se ha mantenido claro el concepto de que las soluciones no se importan.

* Director de la División de Asistencia Técnica Especializada, Secretaría de Agricultura, Brasil.

En el transcurso del viaje se pudo apreciar los puntos siguientes:

1. La agricultura es considerada una actividad deficitaria en relación a los restantes sectores de la economía en todos los países visitados.
La aceptación de esta importantísima premisa torna lógica la implantación de planes de ayuda directa a la agricultura.

2. A pesar de los subsidios considerables canalizados, continúa produciéndose el éxodo rural, ante la tentación constante de mejores perspectivas en el sector industrial.

3. El Mercado Común Europeo está potenciando una carrera tecnológica agrícola antes nunca vista, que modifica rápidamente el panorama rural.

Por ejemplo el tamaño de las unidades familiares tiende a aumentarse para dar cabida al uso generalizado de maquinaria moderna.

4. La planificación agrícola es una técnica reconocida y practicada con todo éxito por todos los países visitados.

5. La reforma agraria ha sido cumplida por organismos ad-hoc, dotados de abundantes recursos, con burocracia ágil y frecuentemente diferente de los esquemas clásicos de cada país. Ese "rompimiento con el pasado" es evidente tanto en la "Cassa per il Mezzogiorno", como en las "Compagnies d' Aménagement Fonciert et d' Etablissement Rural" o en el Instituto Nacional de Colonización Española.

6. Los planes de Reforma Agraria son siempre regionales. El poder nacional solo interviene proveyendo recursos y directivas generales.

7. La experiencia indica que todas las reformas se superan al cabo de cierto tiempo y es necesario de cierto modo, "reformular la reforma". Por bien estudiado que sea un plan, deben preverse muchas reformulaciones sobre la marcha del mismo.

Estas son sí mismas, en nuestra opinión, un síntoma de éxito y un indicio de agilidad del mecanismo.

8. La planificación global y regional es la única forma de intervención estatal que apreciamos y toma aspectos diversos según el país. Creación de unidades económicas en condiciones de precio y plazo de pago muy favorables; cuotas de producción y precios garantizados; facilidades de comercialización e industrialización de la producción, etc. Estas

se vuelcan tanto sobre las áreas bajo reforma agraria como sobre las que no lo están, en forma de una "asistencia activa". El sistema "pasivo" sobre los moldes estadounidenses del Servicio de Extensión sólo se está implantando en España.

9. Aparte de la experiencia de Israel fuertemente moldeada por los recursos internacionales de la Agencia Judaica y por el sentimiento nacionalista-religioso del pueblo israelí, la experiencia de Italia es muy ilustrativa con sus 767.144 Ha. expropiadas y 110,258 familias beneficiadas, que han resuelto importantes problemas dentro de un marco pacífico y casi romántico. Tres aspectos son especialmente dignos de mención.
 - a) Las ventajas de oportunidades y facilidades a los nuevos agricultores se extendieron asimismo a los propietarios ya existentes.
 - b) Las grandes obras de infraestructura realizadas valorizaron tanto las tierras, que los propietarios no expropiados se tornaron también adeptos de la reforma.
 - c) La industrialización de los productos en los organismos creados por la reforma agraria aseguró condiciones excepcionales de mercado a los agricultores.
10. El riego, si bien es un factor limitante para la agricultura, puede convertirse en un notable punto de aglutinación para los programas de reforma agraria.
11. No debe olvidarse que la reforma agraria crea nuevas oportunidades de empleo. En la región del "Ente Maremma", por ejemplo, se creó una oportunidad de empleo por cada 1,200.000 liras, al paso que en la misma región una oportunidad similar en la industria requerirá una inversión cinco veces mayor.
12. Israel es un verdadero ejemplo de "estado cooperativo", tal es la importancia de las actividades cooperativas en todo.
13. En Francia el tradicional respeto por la propiedad hizo que en vez de expropiación se usara un procedimiento de compra y reventa de las unidades creadas.
14. En España se aprecian interesantes experiencias de "concentración parcelaria" y han elaborado además el sistema de "periodo de tutela" por el cual el Estado es aparcerero del campesino por 5 años probatorios, durante los cuales le da

asistencia variada.

15. Numerosos profesionales agrícolas de nivel medio son utilizados en la prestación de asistencia a la agricultura.

SUGERENCIAS

De lo anterior surgen algunas conclusiones que pueden aplicarse en forma genérica, aunque pueden no ser válidas para algunos casos particulares.

1. Debe admitirse el concepto de la ayuda directa al agricultor para corregir el desnivel entre los ingresos de ese sector con los restantes de la economía.
2. Pueden aprovecharse diversas experiencias europeas en los planes de nuestros países. Tal es por ejemplo, la determinación del tamaño de las parcelas bajo condiciones de progreso tecnológico muy veloz. Tal vez el caso de Italia por sus afinidades culturales es el más aplicable al Estado de Sao Paulo, Brasil.
3. Cualquier plan de colonización o reforma agraria debe basarse en el concepto de "Planificación Regional e Integral".
4. La atención gubernamental indistinta a los agricultores preexistentes y a los nuevos creados por las reformas, da firme autoridad moral a las iniciativas reformistas.
5. La política asistencial dinámica y agresiva que vimos practicar ha beneficiado grandemente a la agricultura y los problemas derivados del temido "paternalismo" han sido evitados.
6. El montaje de la "espiná dorsal" de programas de reforma agraria que se hace sobre los planes de riego en los países visitados, podría hacerse en otras circunstancias sobre garantías de precios mínimos y alrededor de industrias de transformación o plantas de almacenamiento y empaque.
7. El cooperativismo debe tomar mayor responsabilidad en los programas de asistencia técnica agropecuaria.
8. Diversas instituciones europeas (ATESF, Instituto Agronómico per l'Oltremare, Institut International de Recherche et Formation, etc.) ofrecen interesantes posibilidades de capacitación adaptables a nuestro ambiente.
9. Debe reverse la política de preparación de personal medio, ante la evidente incapacidad de las escuelas superiores de

proveer la demanda total de ingenieros agrónomos.

- 66 -

LA REFORMA AGRARIA EN TAIWAN

Claudio Escoto León

Estadística de Taiwan

área total	35,000 km ²	área cultivable	800,000 Ha.
población total	11,500.000 hab.	porcentaje del área total	23%
densidad población	300 x km ²	población agrícola	4,000.000
crecimiento demográfico anual	3.35%	familias agrícolas	300,000

Cada familia explota en promedio una parcela de poco mas o menos 1 Ha.

Cuando se implantó la reforma agraria en 1949, la situación era muy mala. No sólo el 65% de los agricultores no eran dueños de la tierra que trabajaban, sino que los contratos eran leoninos y la falta de estabilidad desanimaba el progreso tecnológico.

El proceso de reforma tuvo tres etapas fundamentales:

1. Regulación de los contratos de arrendamientos.
2. Venta de tierras públicas.
3. Expropiación de tierras particulares y venta a los arrendatarios. Programa denominado "la tierra para quiénes la trabajan".

La primera etapa instuyó que los contratos de arriendo debían: 1. Hacerse por escrito. 2. Plazo mínimo 6 años. 3. El cánón anual no podía exceder del 37.5% de la cosecha principal (tomando como base el año 1949).

* Abogado Asociado del Centro Interamerica de Ciencias Agrícolas, (IICA - CIRA)

Los propietarios aceptaron esas disposiciones en buena parte debido a la presión que ejercía la suerte adversa de la guerra contra los comunistas, en que terminaban de presenciar la pérdida de todo el territorio continental, y además, por una activa política de persuasión que cumplieron las autoridades nacionalistas. El mismo Vicepresidente de la República Chen-Cheng se dedicó a convencer en conversaciones personales a los terratenientes más contumaces.

En 1952 se inició la segunda etapa, con la venta de las tierras públicas a sus arrendatarios, a un precio equivalente a dos veces y media el valor de la cosecha principal y a plazos de 10 años, sin que los campesinos recibieran el título definitivo hasta haber completado los pagos. Con esto el gobierno adquirió títulos morales para emprender la reforma sobre tierras de los particulares.

Por fin, se puso en marcha la tercera etapa, que fué precedida por un concienzudo estudio y tipificación de la tierra de toda la isla.

A cada propietario se le permitió conservar hasta 3 ha. arrendadas. Todo el excedente fué transferido al gobierno, al precio de 2 veces y media su cosecha principal anual. El 70% de este valor se cubrió en bonos y el 30% en acciones de empresas estatales que se privatizaban (Corporaciones del Cemento, de Pulpas, y Papel, Industrial y Minera, de Desarrollo Agrícola y Forestal, etc., montadas por el gobierno japonés y luego pasadas a propiedad del Gobierno Nacionalista). Los bonos serían cancelados en plazos semestrales, durante 10 años, con un interés del 4% anual.

Estos pagos podían ser hechos en especie (arroz para las tierras de riego, batata para las de secano) o en su equivalente en dinero, como salvaguarda contra la temida inflación.

Los bonos fueron emitidos por el Banco de la Tierra quién se encargó también de cobrar a los campesinos las cuotas de precio y redimir las series de bonos con los anteriores propietarios, operación que ya ha sido íntegramente completada. Además, el Banco ofrece créditos de fomento de 6 meses a 14 años, al 14.4% anual y ejerce funciones urbanistas al financiar y construir viviendas populares.

RESULTADOS OBTENIDOS.

De resultados de este programa el 71% de las tierras arrendadas han pasado a manos de quienes las cultivaban. Se han mejorado los índices de producción y el nivel de vida de los campesinos. Se ha evitado el descontento social y la penetración comunista. Se ha acelerado la reconstrucción industrial. La gran

cantidad de arroz en manos del gobierno ha ayudado a estabilizar los precios.

En 1959, el 85,57% de las tierras eran cultivadas por sus dueños, habiéndose duplicado los ingresos medios de las familias campesinas desde el comienzo del programa.

Simultáneamente con el programa de reforma agraria se han cumplido otros, de recuperación de áreas constaneras (polders), de áreas marginales montañosas, de incremento de la superficie regada, de consolidación de parcelas para combatir la pulverización gradual por división irracional, un programa de mecanización, otros de experimentación agrícola, etc.

Taiwan ofrece ejemplos y enseñanzas interesantísimos, aunque las condiciones que hicieron posible allí el éxito, no se presentan a menudo en la América Latina. La idiosincracia laboriosa y frugal de la población unida a su profundo conocimiento del país, de los cultivos y del riego. La abundancia de técnicos emigrados del continente. Un gobierno fuerte y condiciones de amenaza inminente por parte de los comunistas. Abundantes recursos estatales, tanto en tierras fiscales, como en acciones industriales, y en fondos de ayuda exterior estadounidense.

Como quiera que sea la experiencia de Taiwan ha sido un éxito destacado y merece un homenaje de simpatía a su pueblo, ejemplo de trabajo y sacrificio, y de una hospitalidad poco común.

REFORMA AGRARIA EN EL BRASIL

Manuel Diegues Jr. *

La estructura agraria del Brasil, dominada por el latifundio, es sustancialmente la misma que le impusieron los portugueses al colonizarlo desde 1534. En aquellos tiempos las actividades rurales eran predominantes y el régimen de propiedad era su fundamento. Con diversas variantes según las administraciones y las regiones, se dieron concesiones de tierras en grandes extensiones con el requisito de poblarlas y cultivarlas.

La influencia política de los grandes propietarios fué decisiva para la construcción del Imperio independiente en 1822 y no se alteró sensiblemente el sistema de tenencia, aunque en 1823 se puso término al régimen de "sesmarias" reemplazándolo por el de posesión o sea de ocupación pura y simple.

Esto terminó en 1850 con la "Lei das Terras Devolutas" que prohibió la ocupación de tierras fiscales y procuraba estimular la colonización ordenada. Sin embargo, la ocupación continuó de hecho.

La República desde 1889 instituyó el Registro Torrens y el Código Civil, con lo cual se daba base para afirmar el concepto de propiedad por vía judicial, pero tampoco alteró los aspectos de base del sistema.

Recién en la Constitución de 1946 en su artículo 147 se condiciona el uso de la tierra al bienestar social, pudiendo la ley ordinaria promover la justa distribución de la propiedad con igual oportunidad para todos. Esto sin embargo está condicionado por lo dispuesto en su artículo 141 inc. 16, que estipula que la expropiación por interés público sólo puede hacerse mediante previo y justo pago en dinero.

Según el censo de 1960 existen en el Brasil 3,326.793 establecimientos rurales y 15.5 millones de población rural. Esto

* Director del Centro Latinoamericano de Investigación en Ciencias Sociales, Brasil.

da un total de 12.2 millones de personas que trabajan tierra ajena. (Cuadro No. 1 - ver pág. 67)

Este descenso porcentual de los latifundios es sólo aparente, ya que el área y número total de establecimientos de más de 1,000 Ha. ha crecido constantemente y ese aumento es más notable en los que tienen más de 10,000 Ha.

Los Cuadros No. 2 y 3 evidencian mejor la creciente concentración fundiaria (ver págs. 67 y 68)

En resumen el 10% de los establecimientos ocupan el 47.4% de la superficie, en tanto que los minifundios con 45% de las unidades ocupan solamente el 2.2% del área.

Esta situación de lamentable desigualdad se repite en todo el Brasil, tal vez con la excepción de la región de colonización extranjera en el Sur (Río Grande del Sur, Santa Catarina y Paraná).

El Cuadro No. 4 da los datos principales de las áreas incluidas en el estudio, que fueron elegidas por su diversificación económica y social dentro del marco general del Brasil, aunque todos ellos representan casos concretos dentro del problema (ver pág. 68)

No siempre fué fácil determinar los criterios básicos para el estudio. Es conocida, por ejemplo la discusión para identificar los conceptos de mini y latifundio. En nuestro estudio finalmente convinimos en distinguir cuatro categorías de establecimientos distribuidas según se ve en el Cuadro No.5-(ver pág. 69).

Finalmente también surgen conclusiones sobre la desigual distribución del número de trabajadores en relación al tipo de explotación. Los minifundios y explotaciones de tipo familiar tienen exceso de trabajadores en tanto que la mano de obra escasea en los establecimientos mayores.

Dentro de la realidad brasileña cualquier proyecto de reforma agraria deberá ser planeado teniendo en cuenta muy especialmente las características regionales.

Será fundamental encontrar el camino que torne a la reforma agraria una realidad dentro de los cuadros brasileños. La reforma agraria es un aspecto del proceso de desarrollo, y por lo tanto, representa una mudanza cultural. Entendida en esa forma cabe verificar hasta qué punto debe constituir un impacto en las actuales condiciones de cultura del Brasil.

Si tanto el latifundio como el minifundio son condenables, será preciso buscar un tipo ideal de propiedad que brinde trabajo a la población rural, sustento al país en conjunto y pueda

pasa a la página 72

CUADRO Nº 2
NUMERO Y AREA DE LOS ESTABLECIMIENTOS
SEGUN REGIONES Y GRUPOS DE AREAS-1960

GRUPOS DE AREAS	REGIONES FISIOGRAFICAS					
	BRASIL	NORTE	NORDESTE	ESTE	SUR	CENTRO OESTE
TOTALES						
Establecimientos	3'326.793	138.338	965.376	932.376	1'133.961	156.693
(Ha)	264'442.871	32'341.326	145'999.097	164'703.526	160'077.806	61'203.116
de 10 Ha.						
Establecimientos	1'497.287	71.749	636.055	370.576	398.171	29.736
(Ha)	5'910.142	263.584	1'845.337	1'995.917	2'045.795	159.509
de 100						
Establecimientos	1'475.664	56.409	245.276	443.740	655.709	74.530
(Ha)	47'193.948	1'588.170	8'141.793	15'519.861	19'001.578	2'942.546
de 1.000						
Establecimientos	31.601	8.019	72.112	110.614	78.249	44.607
(Ha)	85'979.377	2'189.915	15'551.821	28'526.803	20'579.054	15'431.784
de 10.000						
Establecimientos	31.106	1.530	5.841	6.962	9.770	7.003
(Ha)	72'653.708	4'563.284	12'404.814	14'712.754	15'036.684	25'936.222
de 10 y más						
Establecimientos	1.708	449	162	161	150	786
(Ha)	52'687.646	23'736.373	4'055.332	4'348.191	3'414.695	17'133.055
declarar						
Establecimientos	7.427	182	5.979	323	912	31

CUADRO Nº 1
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE MINIFUNDIOS Y LATIFUNDIOS Y
AREA OCUPADA POR CADA CLASE, CENSOS DE 1950 Y
DE 1960

Año de	MINIFUNDIOS (menos de 10 Ha.)			LATIFUNDIOS (más de 1.000 Ha)		
	% Nº total	% Area	Area Total	% Nº Total	% Area	Area Total
de 1950	34,43	1.30		1.58	50,86	Ha. 118.102.270
de 1960	44,77	2.23	Ha. 5.910.142	0,98	47,29	Ha. 125.341.404

CUADRO Nº 3

NUMERO Y AREA DE LOS ESTABLECIMIENTOS, SEGUN AREAS - 1960

GRUPOS DE AREAS	NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS		AREA DEL ESTABLECIMIENTO	
	TOTAL	% EN RELACION AL TOTAL	TOTAL (Ha.)	% EN RELACION AL TOTAL
Menos de 10 Ha.	1.497.287	45,0	5.910.142	2,2
De 10 a menos de 100	1.475.664	44,4	47.193.948	17,9
De 100 a menos de 1.000	313.601	9,4	85.979.377	32,5
De 1.000 a menos de 10.000	31.106	0,9	72.653.758	27,5
De 10.000 y más	1.708	0,1	52.687.646	19,9
Sin declaración	7.427	0,2	-----	---
TOTALES	3.326.793	100,0	264.424.871	100,0

CUADRO Nº 4

AREA, POBLACION Y DENSIDAD DE POBLACION DE LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS SEGUN EL CENSO DE 1960

MUNICIPIOS Y ESTADOS	AREA (KM2)	POBLACION (EN MILES)			ESTABLECIMIENTOS	
		TOTAL	URBANA	RURAL	NUMERO	AREA (EN HA.)
Santaré, Pará	24.006	193.1	32.6	60.5	6.908	557.775
Quixadá, Ceará	4.841	81.7	11.9	69.8	2.446	415.242
Sapé, Paraíba	441	48.6	10.6	38.0	2.226	46.044
Garanhuns, Pernamb.	1.147	113.4	40.1	73.3	10.259	114.332
Camacari, Bahia	926	21.8	10.0	11.8	859	75.413
Ilheus, Bahia	2.598	118.4	67.7	50.7	2.348	167.295
Matozinhos, MG	354	9.1	5.5	3.6	104	26.634
Itaguaí, R. de J.	639	44.5	10.6	33.9	933	28.243
Jardópolis, SP	552	16.6	7.5	99.1	419	46.223
Serraozinho, SP	398	26.4	13.7	12.7	423	37.571
Santa Cruz, RGS	1.618	76.8	22.0	54.8	5.473	131.254

CUADRO Nº 5

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE ESTABLECIMIENTOS Y DE AREA OCUPADA POR CADA CLASE, DE
ACUERDO CON EL CENSO DE 1960.

MUNICIPIOS	MINIFUNDIOS		ESTABLE- CIMIENTOS	TAMAÑO	ESTABLE- CIMIENTOS	TAMAÑO	LATIFUNDIOS	
	Nº	Ha.	Nº	Ha.	Nº	Ha.	Nº	Ha.
	Santarém	23	1	71	21	6	20	X
Quixadá	1	X	29	1	55	22	16	77
Sapé	26	2	63	12	9	9	2	78
Geranhuns	59	12	31	27	7	18	3	43
Camacari	21	xx	30	2	48	49	1	49
Itabuna	xx	x	10	1	84	49	7	50
Matozinhos	19	xx	34	4	32	22	15	74
Itaguaí	6	x	77	25	15	28	3	47
Jardinópolis	10	xx	63	11	15	14	12	75
Sertãozinho	4	x	6	xx	44	6	46	94
San Cruz	-	-	95	83	5	17	-	-

alcanzar un nivel de productividad de acuerdo con las técnicas modernas. Llegaríamos así al concepto de propiedad productiva óptima.

Por lo mismo que es óptima, en cada región debe ser diferente, adaptándose a proveer plena ocupación a una familia, sin trabar el desenvolvimiento tecnológico. Según el tipo de explotación podrá ser necesario introducir técnicos especiales o mano de obra asalariada.

A través de este sistema de tenencia se llegaría además al óptimo de población, si se posibilitara la redistribución demográfica y hubiera niveles de vida satisfactorios.

Además, se contribuiría así a la creación de una clase media rural de alta capacidad, tanto en la producción como en la formación de una demanda interna para la industria.

La propiedad productiva óptima es pues la que puede ofrecer a las poblaciones rurales estabilidad económica y social. La reforma agraria alcanzará sus objetivos esenciales cuando, a través de esa propiedad productiva óptima se haya logrado aumentar la producción para proveer el crecimiento de la población; asegurar el equilibrio familiar; potenciar el progreso tecnológico agrícola; y fijar al hombre a la tierra, despertando en él motivaciones constructivas como el deseo de superación, la conservación de los recursos naturales y la estabilidad social.

- 7 -

COMENTARIOS por Carlos Alberto de Medina *

El Dr. Diegues ha retratado el ansia de tierra que caracteriza al Brasil a través de la historia, hasta el punto que en las áreas más distantes y abandonadas ya los campos tienen dueño mucho antes de ser posible su explotación.

Las estadísticas demuestran que esa situación persiste hasta nuestros días. Sin embargo, dentro de una perspectiva más amplia hay señales de cambio de actitud, como los que representa la constitución de 1946 que condiciona el uso de la tierra al bienestar social.

* Director de Proyecto del Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales, Brasil

Otro aspecto típico señalado, es la coexistencia del minifundio con el latifundio, como hermanos gemelos, en todas las regiones del Brasil.

Para mejor interpretar el funcionamiento de esta estructura agraria debemos señalar algunos puntos históricos fundamentales:

1. Los portugueses que ocuparon el Brasil no eran colonos agrícolas. El Brasil fué siempre un país de comerciantes en productos agrícolas y nunca un país de agricultores.
2. La agricultura brasileña siempre se hizo con miras a la exportación y ligada a mercados exteriores.
3. Los colonos llegaron al Brasil directamente para ser "señores de la tierra". Los que trabajarían serían los esclavos, inicialmente indios y posteriormente africanos. Se creó así una rígida dicotomía social entre "señores" y "brazos".

Hasta la inmigración de colonos europeos en el siglo XIX, no hubo agricultura verdadera.

4. El cultivo se hizo siempre con énfasis en el beneficio, el transporte y la comercialización, dándose siempre importancia menor a la producción, de cantidad y calidad destacadas.

Estos cuatro factores gobernaron la política agrícola, que siempre se dictó en las grandes ciudades, con olvido completo del mundo rural y con las miras puestas en los mercados exteriores.

El abandono del campo por gran parte de los que podían tomar decisiones y el descorazonamiento de los que permanecían, fué una de las principales consecuencias. Los municipios se depauperaron en beneficio de los grandes centros que controlaban las áreas rurales.

Pero veamos cuáles son las características de la estructura agraria vista desde adentro:

1. El labrador es en general un hombre analfabeto, enfermo, desnutrido, mal alojado y que percibe un salario insuficiente para cubrir sus necesidades.
2. La "fazenda" es habitualmente la unidad social básica. Su dueño conserva muchas de las prerrogativas del "señor" y ejerce funciones de "benefactor" sobre sus empleados.

3. Una "fazenda" necesita producir algún producto garantizado por el estado (azúcar, café) que proteja contra las fluctuaciones de precios externos o internos y poseer tierra libre para atender sus necesidades.
4. Como la mano de obra es barata, hay escasos incentivos para mejorar la producción mediante inversiones y esfuerzos. Sólo interesa obtener un producto rentable y para ello se muda de un cultivo a otro o se ocupa más o menos mano de obra.
5. Las técnicas son precarias. Es usual la rotación de tierras, que primero se queman, luego se cultivan hasta esquilmarlas y por fin se abandonan, rebrotando la "capoeira". El trabajador sigue esta movilidad interna dentro del fundo con una habitación muy rudimentaria.
6. Esta movilidad permanente y la solución tradicionalmente paternalista de los problemas dificulta las soluciones asociativas y la solidaridad entre los trabajadores.

Con el correr del tiempo se modificó sustancialmente el problema y se redescubrió el campo, porque el crecimiento demográfico creó nuevas necesidades de producción agrícola y porque las nuevas comunicaciones y el deslumbramiento de las ciudades originaron el éxodo rural y la aparición de las "favelas".

Así surgió el debate sobre la reforma agraria.

Sin embargo la reforma agraria es un acto político y los grupos que controlan la política siguen ligados como siempre al comercio agrícola y con los ojos puestos en los mercados e intereses internacionales y no en la producción. También los nuevos centros consumidores urbanos de productos industriales tienden a distraer la atención política del campo.

En las reformas agrarias exitosas que se han comentado, hubo siempre un motivo integrador suficientemente fuerte, como la amenaza comunista en Taiwan o la mística del pueblo judío en Israel, que permitieron eliminar las desigualdades sociales.

Si la situación en el Brasil es como la hemos descrito, lo más probable es que cualquier tipo de reforma que se cumpla tenderá a beneficiar los grupos dirigentes herederos de una mentalidad histórica.

Para evitar que esa ceguera social lleve a soluciones violentas, será preciso continuar la prédica. Los sectores más progresistas de la sociedad, mas comientes y liberales, no deben desfallecer en la tarea de alertar las conciencias sobre los inconvenientes de un sistema opresor, que destruye muchas cualidades humanas.

Una vez que un proceso de transformación se instale, podrán influir competentemente sobre las decisiones.

- 7 c -

COMENTARIOS del Dr. Rómulo Almeida *

En todo raciocinio de economía aplicada deben tener importancia fundamental los problemas primordiales del hombre. Con esa meta presente, quisiera hacer algunas preguntas que nos han suscitado las presentaciones de hoy,

El ponente nos ha dado como uno de sus objetivos la institución de una propiedad productiva óptima. Esto puede tener influencia positiva sobre los aspectos de productividad y de ampliación del mercado industrial, pero puede a la vez oponerse o excluir el objetivo paralelo de ampliar las posibilidades de empleo rural. Existen estimaciones sobre los límites de la capacidad de inversión en las explotaciones y para el mercado de productos?. Tenemos la impresión que ambos son problemas inmediatos. Si el mercado de productos agrícolas no fuera limitado, es probable que pudiera invertirse convenientemente en las explotaciones, ya sea por formación interna de capital o porque se atraería capital de otros sectores; pero esto solo ocurrirá si existe mercado amplio y seguro.

Lograr los objetivos de ampliación del empleo rural mediante la reforma agraria nos parecen los de mayor urgencia en el Brasil, dada la actual oferta de trabajo, la tasa de crecimiento de la población anual y la falta de demandas secundaria o terciaria para ella. La oferta marginal de mano de obra en Brasil debe ser del orden de un millón de nuevos aspirantes a empleo por año. Si a esto se suma que el aumento de la productividad agrícola nos induce a pensar en una disminución relativa (y aún absoluta) del número de trabajadores rurales, que se sumarán a la presión sobre las ciudades, podrán producirse notables problemas sociales perturbadores del progreso.

Esta "hinchazón" de las ciudades tendrá consecuencias negativas mucho más serias que su eventual contribución positiva al proceso de crecimiento.

Para enfrentar ese problema la reforma agraria podría cumplir tal vez el objetivo de crear "diques humanos". Estos absor-

* Especialista en Programas, Oficina de Planeamiento, IICA.

berían una parte de la oferta abundante de mano de obra agrícola forzando a que los empresarios mejoren sus niveles de productividad. A la vez permitirían reordenar la mano de obra marginal en forma que pueda ser aprovechada por una agricultura más moderna o por actividades urbanas.

Otro punto es el referente a la correlación existente entre el oligopolio del suelo y el de la distribución de los productos agrícolas, traído por el Sr. Sund.

En nuestra sociedad, caracterizada por un crecimiento urbano basado en el sub-empleo o el desempleo disfrazado del campo, la presión política de los consumidores urbanos, se une a la explotación por los intermediarios del oligopolio de distribución, para comprimir los precios pagados al productor agrícola. La fuerza política de estos grupos es muy superior a la de las masas rurales.

Se ha señalado que en estas condiciones un aumento de la productividad no se traduciría en una mejor distribución del ingreso agrícola.

Otro punto que quisiéramos desarrollar es el siguiente. El Dr. Medina ha sugerido que una reforma agraria depende del surgimiento de fuerzas políticas favorables y éstas podrían ser, a nuestro modo de ver, las que representan el crecimiento urbano industrial; a pesar del subempleo, si el país crece industrialmente, podrán sentarse las bases políticas de una reforma agraria. Contra esto conspira la actual estructura política-partidaria-electoral obsoleta y retrógrada, que hace que muchos portavoces de las corrientes más progresistas tengan que pagar tributo al "caciquismo" rural para llegar al Congreso.

Por fin, para terminar esta serie de interrogantes quisiera preguntar si los verdaderos términos del problema no deberían referirse a una "reforma fundiaria" que no sólo cubriera el aspecto rural, pero así mismo los aspectos urbanos de localización de servicios públicos, expansión industrial ordenada, orientación de la vivienda, etc., y aún las reservas de áreas para obras públicas, recreación y conservación de recursos.

- 7b -

COMENTARIOS por Michael Sund *

La estructura latifundista de la propiedad rural en el Brasil, originada en el sistema de distribución de tierras de la

* Funcionario del Centro de Tenencia de la Tierra, Universidad de Wisconsin en el Brasil.

época colonial, se ha mantenido a través de todas las crisis y bonanzas económicas de los últimos tres siglos, soportando todos los cambios tecnológicos, y hasta la subdivisión por herencia, continuándose en las últimas dos décadas en las transferencias de tierras públicas en propiedad privada.

Actualmente el 1% de los propietarios poseen el 50% de la tierra.

Otro de los problemas de la estructura agraria del Brasil es el minifundio y el régimen de trabajador sin tierra, bajo el cual trabajan la enorme mayoría de los campesinos, unida al hecho de la precariedad de los derechos de propiedad que amparan a los minifundistas.

Además de esta inadecuada distribución de la propiedad, la agricultura del Brasil se caracteriza por el hecho de que los productores prestan mucho más atención al mercado que a los aspectos técnicos de la producción. Esto puede deberse a la dependencia de los mercados exteriores y también puede atribuirse en parte al monopolio de la tierra.

Resulta difícil definir los diversos tipos de latifundio existentes, pero las diferencias entre ellos radican principalmente en la forma como utilizan el trabajo, que oscila desde los métodos mas o menos independientes de "aparcería", hasta el uso de la mano de obra totalmente proletarizada. Estos mismos sistemas pueden variar grandemente en los mismos fundos según las estaciones o los cultivos, y siempre se adaptan a la conveniencia del propietario.

La variabilidad de las funciones de los trabajadores agrícolas facilita la movilidad de la población rural brasileña, aunque dicha movilidad no mejore la situación de los trabajadores, ni tenga muchas posibilidades de manifestarse íntegramente debido a la carencia de oportunidades tentadoras. Sin embargo, esta característica favorece la colonización de nuevas áreas, que siempre debe tenerse en cuenta en una situación como la brasileña.

El concepto de propiedad productiva óptima que el Dr. Diegues propicia como base para una redistribución de la tierra es muy importante y debe ser considerado conjuntamente con la diversidad cultural y regional, las condiciones cambiantes de la tecnología, la necesidad de constituir una clase media rural e incrementar la demanda de productos industriales, etc.

Nada parece indicar que sólo una redistribución del uso de la tierra exclusivamente en base a un criterio de capacidad de trabajo familiar solucionaría el problema. Tal vez otras formas de reorganización ofrecerían más éxito.

Quisiéramos señalar, además, que el monopolio del uso de la

tierra va acompañado de un monopolio paralelo, en manos de una pequeña minoría, de los mercados de insumos y de productos agrícolas. Mientras la reforma no ataque también a este monopolio, los nuevos agricultores seguirán siendo explotados y seguirán sin desarrollarse el mercado interno rural para los productos industriales.

En segundo lugar, la productividad y la distribución de la renta, a pesar de su vinculación teórica, pueden no marchar juntas en la problemática de la agricultura brasileña. En ésta, parece más importante considerar el acceso a la renta y la distribución desigual de la misma.

Como ya ha sido sugerido, una gran parte de la agricultura brasileña está completamente interrelacionada dentro de un mercado controlado monopolísticamente. La adjudicación de recursos dentro de esa interrelación parece coincidir con los intereses del mercado, sin adaptarse a los requerimientos de la creciente población del Brasil.

Esta situación se mantiene debido a la estructura agraria, que concentra el poder en manos de pocos individuos. Parece ser que esas minorías toman decisiones con poco control público sobre la adjudicación y aplicación de los recursos que controlan.

Esto sugiere la necesidad de una acción colectiva para proteger a la comunidad de las decisiones que la afectan tomadas por individuos en su beneficio particular.

Por último, nunca se insistirá suficientemente en que cualquier proyecto para modificar la estructura agrícola brasileña deberá basarse especialmente en un análisis concreto del problema especial en toda su complejidad. Las soluciones no podrán tomarse, ni de modelos teóricos, ni a espaldas de la realidad local.

EL ESTUDIO DEL CIDA SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA

Carlos Montañes *

El estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) sobre Tenencia de la Tierra en Relación con el Desarrollo Económico fué iniciado en respuesta al mandato de la Carta de Punta del Este. El bosquejo preliminar del estudio fué preparado por los doctores Solon Barraclough, Edmundo Flores y Hugo Trivelli, quiénes recogieron sugerencias de diversos especialistas en la materia. Posteriormente también contribuyeron Thomas Carroll, Alfredo Saco y Sergio Maturana para preparar el esquema del proyecto, que fué ampliamente discutido con diversos expertos.

Los estudios preliminares realizados en Washington permitieron alcanzar el convencimiento de que los datos censales disponibles no permitirían obtener resultados concretos, por ser incompletos, inadecuados u obsoletos.

Finalmente se decidió cumplir una primera parte del Estudio comprendiendo siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú). Se situaron consultores en dichos países y se constituyeron equipos con la colaboración de la Universidad de Wisconsin (Land Tenure Center) y diferentes entidades nacionales que brindaron la contribución de algunos de los técnicos mejor informados de cada país.

Argentina	Consejo Nacional de Desarrollo y Consejo Federal de Inversiones
Brasil	Centro Latinoamericano de Pesquisas en Ciencias Sociales
Colombia	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y Facultad de Sociología, Universidad Nacional
Chile	Instituto de Economía de la Universidad de Chile

* Coordinador: Proyecto Tenencia de la Tierra del Cida e Investigador del Centro de Tenencia de la Tierra, Universidad de Wisconsin.

Ecuador	Junta de Planificación y Coordinación Económica, Presidencia de la República
Guatemala	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de San Carlos
Perú	Instituto de Reforma Agraria y Colonización

Cada estudio consistió en una revisión de los datos censales existentes, que se evaluaron y resumieron, seguida de investigaciones de campo en zonas típicas de los diversos sistemas de tenencia.

Actualmente están preparándose los informes, en Washington, para cada uno de los países examinados que estarán listos para fin de año. Además, se presentará un Informe General resumiendo las conclusiones de todo el estudio.

HIPOTESIS Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Todo el análisis se funda en la hipótesis de que los sistemas de mini y latifundio que actualmente predominan en la América Latina son susceptibles de cambios que fomenten el desarrollo económico y social, o, en otras palabras, que la presente estructura de la tenencia es un obstáculo para el progreso.

Esto se basa en la observación general de que los actuales sistemas han creado una estructura social rígida y que no conceden una retribución equitativa del ingreso. De acuerdo con estas hipótesis podría acelerarse el progreso si se contara con sistemas de tenencia que favorecieran los siguientes puntos:

- 1) Que se lograra una mayor movilidad social y una integración nacional.
- 2) Que se aumentara la productividad agrícola con mejor tecnología.
- 3) Que se estimulara el crecimiento económico con un mayor mercado interno.
- 4) Que se elevara la gravitación política de los campesinos y su capacidad de representación y negociación mediante un sistema democrático efectivo.

Los objetivos del estudio son los siguientes:

1. Describir la realidad actual de la tenencia de la tierra y las dimensiones de los problemas.

2. Investigar las relaciones entre tenencia de la tierra y desarrollo general, como base para futuros estudios.
3. Fijar criterios para evaluar programas de reforma agraria o sus resultados.

Para conducir el estudio fué preciso previamente llegar a fijar una serie de conceptos cuya movilidad hubiera entorpecido el trabajo.

Tenencia de la Tierra: Se denomina así al conjunto de reglas legales y tradicionales que determinan la distribución de los derechos al uso de la tierra, la obligación de su administración y el beneficio derivado de su producto. Desde ese punto de vista la tenencia de la tierra es primordialmente una cuestión de relaciones de poder en el uso de la misma.

Reforma de la Tenencia de la Tierra: Es modificación del sistema de tenencia de la tierra, a fin de conceder mayores derechos y beneficios al trabajador agrícola y al pequeño agricultor, que no incluye numerosas medidas complementarias tales como crédito, facilidades de mercadeo, asistencia técnica o reforma tributaria propias de la reforma agraria.

Sistema de Tenencia de la Tierra: Los patrones definidos e identificables de las relaciones económicas y sociales entre grupos de tenencia y el uso de la tierra. Así por ejemplo, este concepto incluye elementos de tamaño de la explotación y su capacidad de dar empleo a la mano de obra, orientación hacia los mercados, y empleo de los demás factores de producción, y los grupos de tenencia. Como ejemplos de sistemas de tenencia se pueden mencionar el sistema hacienda-minifundio de la Sierra peruana, el sistema de plantaciones de la Costa ecuatoriana, y las comunidades de Coquino en Chile.

Formas de Tenencia de la Tierra: Son los contratos legales o tradicionales, bajo los cuales una persona o grupo de personas mantiene derechos al uso de la tierra y al goce de su fruto, o contrae obligaciones en el proceso productivo. Como ejemplos se puede citar la propiedad, el arrendamiento, la aparcería, el huasipungo, el yanacozgo, la propiedad con ausencia del propietario y la administración.

Con el fin de ubicar a los sistemas de tenencia en relación al hombre, fué necesario definir el concepto de "tamaño de explotación". Tal se hizo con referencia a la capacidad de proveer de trabajo a una familia, en las condiciones del lugar. Así se definieron:

1. El grupo sub-familiar que corresponde al minifundio, en las explotaciones cuyas tierras son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, de acuerdo a los niveles locales, y para proveer empleo remunerativo durante todo el año, a una familia cuya capacidad de trabajo sea de dos años-hombre.
2. El grupo familiar que contiene suficiente tierra como para proveer las necesidades básicas de una familia mediante el empleo de su mano de obra (de dos a cuatro hombres) durante todo el año.
3. El grupo multifamiliar mediano tiene suficientes tierras como para emplear un número de personas mayor que el que aportan los miembros de la familia (de cuatro a doce hombres), pero no tantos como para requerir la organización jerárquica a base de la designación de un administrador, mayoral, etc.
4. El grupo multifamiliar grande, o latifundio, tiene suficiente extensión de tierra, como para dar ocupación permanente a una fuerza de trabajadores mayor que los miembros de la familia (más de 12 hombres), pero el cual sí requiere una división del trabajo y su organización jerárquica.

RESULTADOS PRELIMINARES

Aunque el análisis de los datos recogidos en el Estudio está aún en una fase preliminar, daremos algunas conclusiones generales que ya pueden deducirse, sin perjuicio de que los conceptos se afinen luego.

DISTRIBUCION DE LA TIERRA AGRICOLA

(Los resultados del Estudio revelan elevada concentración de la propiedad)

Concentración de la tierra en unidades multifamiliares grandes

País	Año	Unidades multifamiliares grandes como porcentaje del total de las explotaciones	% de la tierra censada		
			Total	Agrícola	Arable
Brasil	1960	8,2	75,5	40,4	56,8
Colombia	1960	1,5	49,5	49,6	16,8
Chile	1955	6,9	81,2	78,5	65,4
Ecuador	1954	1,1	56,7	52,7	31,2
Guatemala	1950	0,1	40,8	40,0	24,9

Fuente: Las cifras provienen de los respectivos censos agropecuarios.

Esta distribución sin duda afecta gravemente a los minifundistas y campesinos sin tierras.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA TENENCIA

Otro aspecto es la estructura institucional de la tenencia, que es reconocida como cimiento de cualquier programa de desarrollo agrícola.

El Estudio de Tenencia de la Tierra ha procurado determinar la importancia de las principales formas de tenencia y cómo determinar la distribución de la tierra y el uso de la misma en la producción.

En los países estudiados hemos encontrado como formas legales de tenencia a la propiedad, la ocupación, el arrendamiento y formas mixtas, además de diversas formas de contrato de trabajo como las concesiones (Chile) o la aparcería (Ecuador) que contienen incluido algún elemento de tenencia o sub-tenencia de tierra.

LA PROPIEDAD PRIVADA

En muchos sitios de la América Latina los registros de propiedad y catastros son deficientes, poco funcionales o inaccesibles desde las áreas rurales.

Ello deberá solucionarse pues la falta de títulos crea serios problemas de seguridad en la tenencia, afecta las posibilidades de crédito, etc. y deberá investigarse la influencia de estos factores en el progreso.

EL ARRENDAMIENTO Y LA APARCERIA

Hay grandes diferencias en este régimen según los diferentes países y grupos. Sin embargo un problema común a la mayoría es que los contratos no contienen estímulos para efectuar inversiones en la explotación. Por el contrario, a veces los plazos son exageradamente cortos y desaniman toda inversión a largo plazo.

En el caso de los pequeños arrendatarios y en función directa del carácter tradicional que tengan los contratos, los arrendatarios pierden toda su capacidad de regateo y pasan a recibir proporciones cada vez menores de la producción. En muchos casos se cae en verdaderos estados de servidumbre.

Los contratos o la tradición frecuentemente contienen cláusulas que limitan las decisiones de los campesinos, como por

ejemplo en las cosechas que se les permite sembrar, lo que acarrea el mal uso de la capacidad de trabajo.

Estos problemas han llevado a un descrédito generalizado del sistema de arrendamiento, que bien practicado puede ser muy eficiente.

En el régimen de aparcería es el dueño quien mantiene toda la capacidad de decisión, principalmente cuando además de la tierra provee semillas, abonos, animales u otros componentes del cultivo. El problema más general es la inestabilidad de los agricultores en la tierra y la participación exagerada del terteniente en las utilidades.

EL INQUILINAJE Y OTRAS FORMAS DE SUB-TENENCIA

En algunos países tienen gran difusión. Casi siempre el propietario se encuentra en situación ventajosa y el sistema no ofrece incentivos para el trabajador.

EMPLEO DE LA TIERRA Y DE LA MANO DE OBRA

En los países no hay aún estudios sobre el potencial productivo de los diferentes tipos de tierras. Por lo tanto sólo puede estudiarse la influencia del sistema de tenencia sobre la utilización presente del suelo y no sobre su utilidad desaprovechada.

Se observa que existe una relación inversa entre el grado de utilización y el tamaño de las explotaciones. (Ver cuadro 2) En las explotaciones sub-familiares la mayor parte de la tierra se dedica a cultivos, en tanto que la mayoría del área pasa a estar en praderas en los establecimientos mayores, que sólo tienen una parte muy pequeña dedicada a cultivos. (Ver página 85)

Debe utilizarse el índice corrector correspondiente a los factores ecológicos ambientes y de mercadeo que en algunos lugares no permiten un uso intensivo de la tierra, pero en algunos casos (Colombia por ejemplo) las mejores tierras están tradicionalmente en manos de los latifundistas y su explotación es menos intensiva que en las parcelas menores.

En lo referente al uso de la mano de obra, con sus derivaciones sobre el ingreso y bienestar de la comunidad, se ha llegado a determinar que el subempleo alcanza gran magnitud en la mayoría de los lugares estudiados. Predomina en las pequeñas unidades subfamiliares, pero también se percibe en las grandes. Cuando hay gran presión demográfica la causa más notable del desempleo es la carencia de alternativas que absorban el excedente de

Pasa a la pág 86

USO DE LA TIERRA ARABLE Y PASTOS NATURALES POR GRUPOS DE TAMAÑO
(Por ciento de la suma de los diferentes rubros)

Pais y Grupo de Tamaño a/	Cultivos Anuales	Cultivos Permanentes	Pastos Artificiales	Tierras en Descanso	Pastos Naturales
BRASIL: Hectáreas					
De 0 a 10	56,2	7,6	4,3	19,2	12,7
De 10 a 50	30,5	7,7	8,4	29,5	23,8
De 50 a 200	14,1	5,1	11,8	29,3	39,7
De 200 y más	4,1	1,4	9,0	18,5	66,9
Total	9,1	2,7	9,3	21,3 b/	57,5
COLOMBIA					
SF	41,4	24,7	-	13,1	20,8
F	19,6	17,3	-	12,7	50,9
MM	8,1	5,6	-	11,3	75,1
MG	2,4	1,6	-	4,6	91,4
Total	9,9	7,4	c/	8,4	74,3
CHILE:					
SF	35,0	19,5	4,3	5,6	35,8
F	14,5	3,1	1,7	7,0	73,8
MM	13,6	2,2	3,7	7,7	72,8
MG	8,6	0,9	4,0	4,4	82,1
Total	10,0	1,4	3,8	5,1	79,6
ECUADOR:					
SF	66,1	9,5	5,7	8,0	10,7
F	32,9	15,7	18,4	14,0	19,0
MM	22,1	13,7	26,2	13,3	24,7
MG	10,9	5,7	15,0	9,2	59,3
Total	26,9	9,5	15,6	10,4	37,6
GUATEMALA					
SF	84,9	2,6	-	7,9	4,4
F	44,7	4,3	-	23,9	27,1
MM	31,8	13,1	-	16,6	38,5
MG	32,0	7,2	-	24,7	36,2
Total	45,9 d/	7,7	e/	18,1	28,3

- a/ Las iniciales corresponden a Sub-Familiar, Multifamiliar Mediano y Multifamiliar Grande respectivamente.
- b/ Incluye también tierras ocupadas con gallineros y plantas extractivas.
- c/ Los pastos artificiales están incluidos bajo los pastos naturales.
- d/ Incluye también tierras con pastos artificiales y las tierras donde se perdió la cosecha.
- e/ Los pastos artificiales están incluidos bajo cultivos anuales.

Fuente: Las cifras han sido obtenidas de los respectivos censos agropecuarios.

trabajo en las parcelas subfamiliares.

En las grandes fincas multifamiliares parece más bien deberse a mal uso de los recursos ya que estos son relativamente abundantes.

RELACION HOMBRE-TIERRA

Hay relación inversa tanto entre el tamaño de las explotaciones y el aprovechamiento de la tierra, como entre éste y el subempleo.

Ambas relaciones deben estudiarse juntas por su común denominador: tamaño de la explotación, y además porque describen la aplicación del trabajo a la tierra. Por ejemplo; lógicamente la ganadería extensiva que predomina en las fincas multifamiliares tiende a necesitar pocos brazos por unidad de superficie.

Estimaciones preliminares parecen indicar que si se virase la composición de los cultivos en las fincas multifamiliares hacia los más intensivos, se podría ocupar buena parte del excedente de mano de obra no utilizado en las fincas menores.

DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS

Resulta obvia la importancia de este aspecto que ha recibido atención preferente en el estudio.

Se ha confirmado en general la relación entre la distribución de los ingresos del sector agropecuario y la distribución de la tierra y los factores institucionales de tenencia y remuneración de la mano de obra.

El ingreso está muy concentrado en la agricultura y hay mayores disparidades que en otros sectores, faltando asimismo un estrato intermedio como el que se observa frecuentemente en los sectores urbanos.

En Chile, por ejemplo, con datos hasta 1959, si se redujera un 50% el ingreso del grupo patronal se duplicaría el ingreso del grupo laboral que representa el 87.2% de la población agrícola.

Esta disparidad de ingresos hace que los grupos de terratenientes tengan modalidades de consumo de lujo, con numerosos componentes importados. Asimismo, la utilidad marginal de un posible aumento de producción no estimula a invertir mayor esfuerzo o a usar mejor los recursos. Cuando hay incentivos, son de prestigio, orgullo, etc., con la excepción de empresas orientadas comercialmente que tienen niveles más altos de ahorro e inversión.

Los grupos familiares y subfamiliares tienen escasas posibilidades de ahorro e inversión fuera de la agricultura. En ellos, cuando el ingreso supera los requerimientos de subsistencia aparecen tendencias a invertir en bienes de consumo duraderos o mejorando la explotación.

CONDICIONES SOCIALES Y SERVICIOS RURALES

Parece ser que la condición social de los campesinos guarda estrecha relación con el acceso al crédito, a la asistencia técnica, a los derechos de asociación, etc.

La escala social es muy definida debido al régimen de tenencia, con los grandes propietarios en la cima y los campesinos sin tierra en el peldaño inferior.

El simple minifundista es socialmente algo superior al simple peón, aunque viva en condiciones similares.

Los servicios son totalmente insuficientes para cumplir sus finalidades.

El Estudio de Tenencia de la Tierra del CIDA parece ir confirmando todas las hipótesis anticipadas y sus conclusiones permitirán no solamente fundar políticas, sino que señalarán muchos caminos para futuras investigaciones de las que sólo es un comienzo.

- 80 -

COMENTARIOS por Antonio Vivanco *

El plan del CIDA en la Argentina, ha sido una importante iniciativa para iniciar definitivamente la evaluación de los recursos naturales y humanos en el país. Por este solo hecho, lo considero encomiable y por demás útil para las subsiguientes investigaciones que se hagan sobre la materia, sobre todo en lo que atañe a los relevamientos estadísticos, cuya técnica requiere de por sí, una especial atención por parte de los investigadores y de los gobernantes de la Argentina.

En la financiación y ejecución del Plan, colaboraron varios organismos y en particular el Consejo Nacional de Desarrollo, el Consejo Federal de Inversiones, el Consejo Agrario Nacional, el

* Asesor del Consejo Agrario Nacional, Argentina.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, etc. A fin de poder exponer aunque sea brevemente el estado actual de las tareas, me detendré sólo en algunos aspectos fundamentales del Plan y en sus posibilidades,

Preparación: Esta fué la labor más abrumadora, por cuanto fué necesario proceder de inmediato a bosquejar un esquema general del trabajo y prever las necesidades que demandarían los numerosos antecedentes con que se deben contar en tal clase de estudios. Si bien es cierto que se remitió el Plan general, elaborado por los economistas del CIDA, se consideró oportuno proceder a un reajuste adecuado a los requerimientos propios de la estructura agraria del país.

Forma de trabajo: Se consideró oportuno dividir en trabajos de campo y gabinete la primera parte de la labor investigadora. Esto se originó por el hecho cierto de que no se disponían de ciertos datos estadísticos indispensables para concretar conclusiones ajustadas a la realidad. Por eso se proyectó una encuesta, cuya realización debió efectuarse en ciertas zonas rurales previamente seleccionadas, y que permitirían dar una idea cabal por el método del muestreo de la realidad zonal. Las demás investigaciones de campo, se dejaron en manos de agrónomos quienes colaboraron con los sociólogos de varias Universidades del país, para ganar tiempo, en este primer período, destinado a la búsqueda y clasificación de antecedentes, al trazado de croquis y de planos, y de mapas demostrativos. Estos últimos resultaron de suma utilidad para los trabajos posteriores.

Concluida esta primera etapa que llevó aproximadamente 5 meses, se inició el trabajo de gabinete, aunque en verdad éste ya había comenzado antes, pero con respecto a ciertas materias contenidas en el Plan de trabajo, Cada semana o cada 15 días se realizaban reuniones para intercambiar ideas u opiniones entre los técnicos, y por lo general se prestaba preferente atención en ellas a la metodología a seguir para la mejor realización de las tareas.

Los técnicos: Los técnicos participantes fueron seleccionados de acuerdo a sus antecedentes sobre la materia y constituyeron un equipo homogéneo a pesar de las explicables divergencias que siempre surgen cuando se hace un trabajo en equipo. Estas fueron hechas en muchos casos útiles, sobretodo cuando fincaron sobre interpretación de hechos económicos, búsqueda de metas, límites y alcances del trabajo y otros tantos puntos que sirvieron siempre para despertar interés y hasta incitar a polémicas, dentro de un nivel científico ponderable. Se contaron en el equipo con sociólogos, economistas, juristas, ingenieros agrónomos, etc., de reconocida capacidad y experiencia sobre la materia.

Financiación: Este fué un aspecto complicado ya que se presentaron algunas dificultades para lograr un acuerdo acerca de cuál sería el organismo que financiaría los trabajos, ya que el CIDA, no participaba en la financiación. Se logró finalmente que esta se hiciera por medio del Consejo Nacional de Desarrollo y en particular por el Consejo Federal de Inversiones. Además, el Consejo Agrario Nacional, facilitó el local y los muebles necesarios para montar las oficinas del equipo. El resultado fué satisfactorio, porque si bien resultó un tanto estrecho el presupuesto, no llegó a límites perjudiciales para el buen funcionamiento de la investigación, gastos de utilaje, honorarios, viáticos, etc.

Plazo: El plazo fijado fué en un principio de 6 meses, pero se prolongó tres más, debido a la dificultad de reunir los datos de la investigación en la fecha programada. Sin embargo, algunos trabajos estuvieron concluidos en el plazo proyectado. Tal por ejemplo el referente al regimen legal e institucional y otro vinculado con la estructura económica. Es digno de considerar que el plazo en estas tareas de investigación reviste una importancia muy grande. Desde un primer momento se descontaron las dificultades que podrían surgir del Plan del CIDA si no se ampliaba prudencialmente el plazo; pero lamentablemente la prórroga fué aceptada a último momento y no resultó pareja para los distintos sectores de la investigación. De modo que, ciertos técnicos pudieron continuar su labor mediante una prórroga de mayor duración que la de otros; y además éstas fueron concedidas con muchas precauciones, ya que se afirmaba que el Plan debería concluirse dentro del año (1963), lo que así se hizo. Es innegable que en la Argentina, el plazo fué excesivamente reducido, máxime si se tiene presente que en ciertas materias de la investigación, fué indispensable realizar trabajo de campo y hasta una encuesta. Por otra parte, un período suplementario hubiera permitido relaborar mejor la masa de antecedentes y cifras recogidas en la investigación preliminar.

Metodología: Al final de este breve comentario transcribiré la temática del Plan, tal como fué elaborada por los expertos participantes, después de analizar detenidamente el temario hecho por la Dirección del CIDA. Es preciso aclarar que la nómina de temas, es posible que se altere aún; pero en general pueden considerarse los puntos indicados como los básicos para el desarrollo del trabajo, y cuyo esquema se agrega al final. En síntesis la división temática consistió en los siguientes capítulos: I) Introducción; II Antecedentes; III Estructura de Tenencia y Comportamiento Económico; IV Programas y Sistemas de Tenencia; V Anéxos y Apéndices.

Resultados: Los resultados de la labor realizada deben ser calificados como excelentes. Es la primera vez que se hace un trabajo metódico y orgánico sobre esta materia en la Argentina. Será un punto de partida para otros de mayor envergadura,

que mucho se necesitan para iniciar sobre bases científicas las obras inherentes a la Reforma Agraria. A su vez ha despertado especial interés en diversos círculos científicos y gubernamentales. Una vez concluido servirá como obra de consulta, y a la vez, como programa de trabajo para subsiguientes investigaciones sobre la estructura agraria del país. Además es digno de señalar que en el temario se incluyeron tópicos que hasta el presente no habían sido objeto de estudio en particular. Por ejemplo, el régimen impositivo agrario. Lo que dió un resultado inmediato, ya que se proyectó en la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, contratar un especialista en materia tributaria para realizar una investigación exhaustiva sobre el régimen impositivo agrario.

Por lo expuesto, merece ponderación la iniciativa del Plan, y creemos que sin duda alguna, merecerá elogios la labor realizada y que serán por demás fructíferos los resultados que se obtendrán de su ejecución en América Latina.

- 86 -

COMENTARIOS de Fausto Jordán *

El Trabajo del CIDA en el Ecuador

El estudio del CIDA en el Ecuador procuró determinar hasta qué punto los actuales sistemas de tenencia constituyen estrangulamiento para aumentar la producción y propiciar cambios acordes con los objetivos de la Carta de Punta del Este.

Para el Estudio se analizó la relación hombre-tierra y los factores e instituciones que rigen la estructura agraria. Se partió de la hipótesis que la situación actual presenta trabas al desarrollo económico y social. El análisis es muy complejo y resulta difícil si no se cuenta con estadísticas e información de base, que no pueden allegarse en el período relativamente breve de este primer estudio y con los recursos modestos que se disponía.

Por lo tanto, no se intentó un estudio exhaustivo sino más bien diagnosticar las dimensiones del problema y sentar algunas conclusiones preliminares sobre las cuales fundar los programas de cambio agrario que necesita el Ecuador.

Se inició el trabajo con una recolección de datos sobre los aspectos importantes para la tenencia y uso de la tierra. En

* Subdirector del Instituto Nacional de Colonización, Ecuador.

ciertos casos, la carencia de informes hizo necesario realizar investigaciones y estudios preliminares especiales, que corrieron a cargo del personal del CIDA y de la Junta de Planificación y contaron con la colaboración del Instituto Nacional de Colonización y otros varios organismos como el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central, el Departamento Técnico del Banco Nacional de Fomento, el Instituto Nacional de Nutrición, la Caja Nacional de Riego, el Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía y la Dirección Nacional de Censos, entre otras.

La metodología del Estudio se fundó principalmente en el análisis de casos e investigaciones de campo, con el fin de examinar en detalle la estructura de la tenencia. El análisis de esos casos permitirá formular políticas efectivas.

El estudio del CIDA ha sido utilizado como material básico para la elaboración del Plan Inmediato de Desarrollo y para preparar un Proyecto de Ley de Reforma Agraria que está en vías de ser promulgado (nov.1963).

Consideramos que tanto los estudios de diagnóstico de las estructuras de tenencia, como las evaluaciones de reformas agrarias ya cumplidas, son de gran importancia y deberían continuarse.

ESQUEMA DE LA REFORMA AGRARIA EN VENEZUELA

Ponpeyo Ríos *

El trabajo va iniciado por una reseña histórica que marca los "jalones" fundamentales del proceso. Se comienza por mencionar el período colonial y el de la independencia, con su estructura feudal, seguidos por el período hasta 1918, caracterizado por 50 revoluciones que no cambian fundamentalmente la situación.

Se pasa a continuación al período de 1918 a 1958, en que la agricultura pierde su predominio frente a la explotación petrolera, surgen las presiones imperialistas, pierden influencia los terratenientes y se recurre a la importación de muchos productos agrícolas.

En 1958 se calcula que el ingreso promedio de los perceptores de ingreso en Caracas era de 14,500 bolívares por año, en tanto que los habitantes rurales percibían sólo de 1500. A la vez, la agricultura aunque ocupaba al 38% de la población activa, sólo contribuía con un 6% del Producto Bruto Nacional y empleaba solamente el 13% del capital existente. El porcentaje de analfabetismo se elevaba al 47% en todo el país, y al 73% en las áreas rurales.

Además, el 92% de la superficie estaba en manos del 4% de los propietarios, en tanto que el 96% de los agricultores restantes se apiñaba en el 8% de la tierra remanente.

En este estado de cosas se logró un consenso nacional por la reforma agraria, que tomara como fin al hombre y que a la vez fuera un medio para su elevación social y económica.

Para ello actúa no sólo con la distribución de la tierra en sí, sino también mediante la educación y la asistencia técnica, el crédito, la provisión de mercados adecuados, sanidad, transportes, etc.

* Profeso: de la Facultad de Agronomía, Universidad de Maracay Venezuela.

Persigue esencialmente aumentar el ingreso nacional bruto y distribuirlo más equitativamente entre los diversos sectores de la economía general. Ello incluye mejorar la productividad por persona y por superficie, para seguir elevando los ingresos campesinos.

La reforma agraria se enfrentó con el problema de entregar tierras a los campesinos en forma directa, a la vez, que disponer medidas impositivas, de regulación de los arriendos, y de catastro, que indirectamente favorecieran la política reformista. A la vez se pusieron en práctica complementariamente planes de colonización.

El trabajo continúa analizando detalladamente los diferentes aspectos de la reforma y citando los problemas enfrentados y las fallas que fué preciso superar. Se hace notar que se dió amplia difusión a los errores y se citan los remedios y medidas puestos en marcha para solucionarlos. Así se considera:

- a) La Zonificación
- b) La organización de Comitês Administrativos
- c) La construcción de acueductos
- d) La asistencia técnica
- e) La falta de mercados apropiados
- f) Los problemas del crédito
- g) La falta de coordinación entre las reparticiones administrativas (MAC - Ministerio de Agricultura y Cría, IAN - Instituto Agrario Nacional, BAP - Banco Agrícola y Pecuario)

Como aspecto importante de la política reformista, merece citarse el esfuerzo efectuado en materia de educación. Las cifras de aumento de la educación venezolana son las que siguen:

<u>Presupuestos del Ministerio de Educación</u>		
	<u>Millones de Dólares</u>	<u>% Del Presupuesto Nacional</u>
1 9 5 8	60	10,1
1 9 6 3	169	20,2

1)	<u>Educación Pre-escolar y Primaria</u>		
		<u>1958</u>	<u>1963</u>
	Alumnos	100	178.3
	Maestros	100	182.0
	Escuelas	100	165,0
2)	<u>Normal</u>		
	Alumnos	100	342.0
	Maestros	100	233.4
	Escuelas	100	198.5
3)	<u>Secundaria</u>		
	Alumnos	100	252.5
	Maestros	100	187.7
	Escuelas	100	152.3
4)	<u>Técnica</u>		
	Alumnos	100	302.0
	Maestros	100	248,7
	Escuelas	100	210.9
5)	<u>Universitaria</u>		
	Alumnos	100	310.0
	Profesores	100	239.4
6)	<u>Pedagógica</u>		
	Alumnos	100	773
	Profesores	100	312

Se han logrado también resultados en la reducción de la tasa de mortalidad infantil, que ha pasado a ser la más baja de América Latina con un 7.2%.

Se han asentado más de 60,000 familias, en más de millón y medio de hectáreas; se ha pagado créditos campesinos por casi 70 millones de dólares; se han entregado más de 20,000 viviendas rurales.

El producto agrícola ha crecido, permitiendo la reducción de las importaciones de productos agrícolas, a pesar de que la población ha crecido en un millón.

<u>Año</u>	<u>Sector Agropecuario</u>	<u>Subsector Agrícola</u>	<u>Subsector Ganadero</u>
1 9 5 8	100	100	100
1 9 5 9	105	103	114
1 9 6 0	115	113	122
1 9 6 1	117	108	139
1 9 6 2	125	117	148
<u>Rata anual de crecimiento</u>	6.25	4.25	12.0

Fuente: Memorias Banco Central

Para concluir se menciona que Venezuela ha tenido a su favor los siguientes puntos para la puesta en marcha de la reforma agraria:

- a) El Estado tenía abundantes tierras.
- b) Sólo existía un 32% de población rural.
- c) El campesino tenía representación efectiva en el gobierno y cuerpos deliberantes. La Federación Campesina cuenta con dos de los 5 miembros del Directorio del Instituto Agrario Nacional.
- d) El Estado Venezolano contó con fondos elevados para afrontar el problema.
- e) La clase terrateniente carecía de poder político.

Los resultados son positivos a pesar de los errores en que se ha incurrido.

Una de las consecuencias que parece concluirse es que el cambio de estructura debe tener prioridad en los planes, dejando para después los problemas de ajusté de productividad.

La paz social lograda en el campo venezolano se ha traducido en un aumento del producto agrícola del 6.25% y en el hecho de no registrarse más invasiones de fincas y por el hecho de que los campesinos son enemigos declarados de las guerrillas extremistas.

COMENTARIOS por Raymond Penn *

Debo hacer hincapié en dos puntos presentados muy claramente por el Dr. Ríos.

Primero, las inversiones en la educación son de primera importancia. El Dr. Ríos acentuó ésto al informar de los grandes gastos que Venezuela ha realizado en educación durante los últimos años. Una educación mejor es esencial si la gente ha de mejorar sus condiciones.

Segundo, a medida que los países progresan, el sector agrícola debe sin duda, desarrollarse para suministrar alimento al sector urbano, lo mismo que un mercado para los productos manufacturados. Sin embargo, el Dr. Ríos correctamente acentuó que el sector agrícola debe ser considerado como una parte integral del sistema económico entero. El sector agrícola y los sectores no-agrícolas son interdependientes.

Ahora quisieramos comentar sobre dos ideas generales de primera importancia para comprender el proceso de desarrollo económico.

Uno de los requisitos fundamentales que debe reunir una reforma agraria para lograr éxito, consiste en que su organización institucional confiera seguridad al campesino. Cada agricultor debe estar seguro de su situación para dedicarse con verdadero ahinco al trabajo e invertir su esfuerzo y capital con decisión y empeño. El agricultor no estará interesado en una mejor semilla, en mejores métodos o en un mayor número de horas de trabajo para obtener una cosecha mejor, a menos que sienta que él y su familia recibirán los beneficios de esta mejora. No solicitará créditos para invertir en su finca y es poco probable que encuentre quien le preste, a menos que tenga alguna seguridad de que recibirá una parte del aumento de la producción. El agricultor no venderá una cosecha para obtener dinero con que comprar otras cosas que su familia necesita a menos que tenga confianza de que no perderá todo en la transacción. En pocas palabras; sin que el agricultor tenga una seguridad en su situación no podrá obtenerse la división del trabajo. La división del trabajo

* Profesor de Economía de la Universidad de Wisconsin.

hace posible la suma de capital y conocimiento al trabajo humano y es quizá la única forma en que pueda aumentarse la producción por hombre y en que pueden desarrollarse las naciones.

Es evidente que las reglas que se refieren al uso de la tierra son esenciales para conferir seguridad al campesino. El hombre que trabaja la tierra quiere tener derechos sobre los productos de esa tierra.

Nos parece, además, que la posibilidad de señalar o adoptar alternativas diferentes, es una meta general de mucha de la gente en Hispanoamérica. Si al agricultor o al trabajador del campo no le gusta lo que se está haciendo, lo que está sucediendo, los precios de sus productos, las escuelas para sus hijos, los caminos, y aún la forma en que se llevan a cabo los programas del gobierno, tiene algún derecho u oportunidad de influir para efectuar un cambio?

Yo creo que una gran parte del descontento en las zonas rurales puede ser atribuido al anhelo de la gente del campo de expresar su opinión acerca de la situación en que viven y de hacer algo para mejorarla.

Las federaciones campesinas y los sindicatos se mantienen activos en muchos países de la América Latina. También hemos tenido muchas organizaciones de agricultores en los Estados Unidos. Esta es una de las diferentes formas que la gente del campo usa para mejorar sus alternativas o sus oportunidades. Otros sistemas son, la cooperativa, las asociaciones gremiales, y los gobiernos locales.

Venezuela actualmente ofrece una experiencia especialmente importante respecto al papel de la Federación Campesina. A diferencia de muchos países donde el gobierno central no ha reconocido la urgencia de reformas locales, Venezuela ha convertido las federaciones campesinas en una parte integral de los partidos nacionales. Estas han sido una fuerza de importancia en la elección tanto del Presidente Betancourt como de Leoni. De manera que en Venezuela los miembros de la Federación Campesina tienen medio de participación y voz en el Gobierno Nacional, lo mismo que en la comunidad local.

La discusión que ha ocupado una gran parte del tiempo últimamente es si las reformas necesarias en la estructura agraria se pueden llevar a cabo a través de medios pacíficos o si las reformas violentas son inevitables. Para situar todo esto en perspectiva, debe ponerse en claro que, sea que un país tenga una revolución sangrienta o no, el desarrollo económico debe ser establecido sobre instituciones que confieran seguridad y ofrezcan oportunidades de alternativas económicas y políticas a cada uno de los ciudadanos.

COMENTARIOS por Hugo Jordán S. *

Se prestaría a larga discusión determinar como ha influido la entrega de tierra a 56,000 familias campesinas en el mejoramiento espectacular de la agricultura que señala el trabajo del Profesor Ríos.

Probablemente las medidas complementarias no hubieran podido aplicarse si no hubiera habido un previo reparto de tierras, ya que hubiera faltado el consenso nacional que expresa la Ley de Reforma Agraria.

Es evidente el optimismo del Profesor Ríos en cuanto al proceso venezolano y de mucho interés los aspectos negativos que cita y los mecanismos correctores que se han puesto en práctica y que no son más que problemas y remedios propios de un cambio de estructuras profundo y rápido como el que está efectuándose.

Se comparte la preocupación que suscitan las estadísticas sobre la aparición de excedentes de producción agrícola para 1970, aunque parece algo prematura esa preocupación por diversos motivos.

En primer lugar, debe revisarse el concepto de que la producción agrícola venezolana debido a sus altos costos tiene pocas posibilidades de hallar mercados exteriores. Diversos factores pueden influir en ese aspecto, mejorando las posibilidades.

En segundo término, también señala el Profesor Ríos la escasez de posibilidades de competencia de las industrias de transformación, por el alto costo de la mano de obra y tal vez ese problema pudiera mejorarse constituyendo industrias integrativas, en que el sector agrícola participara en forma cooperativa, con apoyo de inversionistas privados y diversas formas de ayuda estatal.

Con respecto a las proyecciones de crecimiento demográfico que anticipan un número muy grande de familias campesinas -

* Experto del Centro para el Desarrollo Económico y Social de la América Latina (Desal), Chile.

(264,000 para 1970) que tendrán que recibir tierras, se considera importante pensar desde ya en ir derivando los excesos de mano de obra al sector industrial y al terciario dentro del planeamiento económico general.

Probablemente la proyección de la demanda dentro de la planificación debería estudiarse considerando que transitoriamente habrá redistribución del ingreso más que aumento general del mismo.

Uniendo varios de estos conceptos parecieran deducirse ventajas en concentrar los esfuerzos en el aumento de la productividad, mas bien que en la extensión cuantitativa de la superficie bajo cultivo con la rapidez propuesta en los planes.

El caso Venezolano plantea dos hipótesis altamente alentadoras.

No solamente es un ejemplo práctico de reforma agraria masiva y rápida por medios pacíficos y democráticos, lo que desmiente la teoría fatalista de que sólo revoluciones sangrientas pueden conducir a la reforma agraria.

Además, con la reforma en marcha, ya se está pensando en problemas de excedentes agrícolas, en tanto que otros países no producen lo suficiente para atender a sus propias necesidades.

TEORIA JURIDICA DE LAS INSTITUCIONES DE LA REFORMA

AGRARIA

Antonio C. Vivanco *

Trataremos de desarrollar un esquema jurídico que sirva de fundamento para la estructuración de las instituciones jurídicas agrarias emanadas de una reforma. En verdad, se trata de una reforma jurídica agraria, que permita adecuar las instituciones jurídicas a las nuevas relaciones económicas y sociales que surgen en el ámbito rural como consecuencia del ajuste de la estructura agraria.

Es preciso reconocer la importancia que el derecho tiene en toda reforma de índole social y económica. Hasta el presente, se ha dado especial énfasis a la investigación agronómica, sociológica o económica; pero en pocos casos se observa la inquietud por analizar y determinar cuáles deben ser y cómo deben ser las instituciones agrarias, a fin de que las reformas o los cambios que se introducen en la comunidad rural, se concreten en ordenamientos jurídicos adecuados que permitan regular en forma precisa y concluyente el complejo de relaciones emanadas de una reforma agraria. Hasta el presente, es común observar, que el aspecto jurídico de toda reforma, se manifiesta en proyectos de leyes cuyo contenido revela poco progreso en materia de instituciones jurídicas. Se aplican las viejas instituciones del derecho común y se las adecúa a los fines de la reforma; pero con tal metodología no se obtienen a la postre, transformaciones de importancia. Además, es fundamental tener presente que para efectuar cualquier cambio en el orden social, se requiere la aplicación ordenada y permanente de un conjunto de normas jurídicas que promuevan una orientación distinta a las relaciones agrarias, de modo tal de obtener una transformación en el ajuste de la estructura agraria que permita a las nuevas instituciones perdurar en el tiempo sin necesidad de que tengan que ser nuevamente modificadas.

La orientación que se da al estudio jurídico agrario, se concreta en el mero análisis de las leyes, en su comparación y

* Asesor del Consejo Agrario Nacional, Argentina.

en su permanente comentario; pero resulta extraño observar que, en muy contadas circunstancias se orienta la investigación a las instituciones jurídicas, prescindiendo de la ley. De ahí resulta que, sea corriente admitir que la reforma agraria implica adecuarse a las necesidades de carácter local, y que en ella todo se relativiza a condiciones de lugar y tiempo. Sin embargo, tal afirmación surge del error de admitir que las instituciones se identifican con las leyes.

Las instituciones serán en principio las mismas, lo único que cambia son las modalidades de las instituciones; de ahí que insistamos en la necesidad de estudiar detenidamente a las instituciones y no exclusivamente a las leyes. Esto no quiere decir que, se deje de lado la legislación, pues es sabido que las instituciones están implícitas en las leyes, y que sólo por abstracción es dable estudiar a unas prescindiendo de las otras. Sin embargo los cambios y transformaciones importantes deben introducirse en las instituciones, a fin de que las mismas respondan a los requerimientos rurales, tanto sociales como económicos, de la actualidad.

Si el propósito que guía al investigador al comparar las leyes es extraer un denominador común, a fin de poder obtener las bases para la nueva legislación agraria que se proyecta aplicar en cualquier país, es indudable que lo único importante será estudiar las instituciones.

Es preciso además, tener presente que éstas se deforman con el transcurso del tiempo, por influencia del interés que guía a los grupos de presión y también porque en muchos casos, no responden a las materias que regulan. El Derecho es uno solo, pero no cabe duda, que las ramas jurídicas representan una necesidad que a ningún jurista le ha pasado desapercibido en la época presente; de ahí que, en materia agraria, haya surgido con caracteres inconfundibles una rama jurídica de carácter autónomo incuestionable que es el Derecho Agrario. Por su motivación y fines, la regulación jurídica rural impone un estilo propio a sus instituciones, su metodología es distinta, y los principios que lo orientan difieren fundamentalmente de otras instituciones y de otras ramas jurídicas. Es por eso necesario expurgarlo de las influencias civilistas que predominan en la estructura de las instituciones que regulan la actividad agraria de la mayor parte de nuestros países. Basta observar la forma en que se halla regulada la propiedad, el contrato o el régimen sucesorio en los Códigos Civiles de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Perú o Venezuela. Ni siquiera países que han llevado adelante la reforma agraria han introducido cambios importantes en sus instituciones. Sirva de ejemplo México, cuyo Código Civil no refleja cambios importantes en las instituciones y lo mismo puede decirse de su Código Agrario, que solo legisla las dotaciones y restituciones ejidales. Es lamentable, pero

cierto, afirmar que en la Historia del Derecho Agrario poco se ha progresado, y podría hasta llegar a decirse con razón, que en muchos casos se ha retrocedido considerablemente. Existen ejemplos notables de los cuerpos de leyes agrarias que han estado vigentes hace muchos siglos, como el Código Agrario Bizantino, como ha sucedido en un caso más reciente el Código Rural Francés sancionado en 1807. Aún es notable observar el limitado campo de las investigaciones en esta materia, tal como sucede con viejas instituciones, como el tanteo y el retracto, que aún no se han generalizado en las leyes de reforma agraria, y que tanta ventaja reportarían en la regulación jurídica agraria actual.

En síntesis, puede afirmarse que para progresar en materia de reforma agraria, es preciso dar especial énfasis al Derecho Agrario y no a la legislación agraria, sin dejar de reconocer por éllo, que será preciso como paso previo, disponer de una adecuada recopilación de la legislación agraria y darle la necesaria difusión en el Continente. Además, es conveniente insistir en la necesidad de que se posibilite a los expertos en materia de reforma agraria, de adentrarse en el conocimiento del Derecho Agrario, a fin de que imbuidos de sus principios fundamentales, de su metodología y de sus fines, puedan disponer de un bagaje de conocimientos adecuados, para encarar no sólo el estudio de proyectos sobre reforma agraria sino también evaluar las estructuras existentes.

Hasta el presente, el estudio del Derecho Agrario y de sus instituciones se ha mantenido en un nivel puramente empírico, y sólo esporádicamente se han hecho ensayos serios, en lo que podría denominarse una Teoría del Derecho Agrario.

DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA

Trataremos de señalar a continuación las bases mismas de las instituciones jurídicas agrarias distinguiendo sus principales categorías.

Es preciso determinar qué relaciones existen entre el Derecho Agrario y la Reforma Agraria, a fin de obtener resultados concretos y factibles de aplicación, como así también en qué radica la importancia y ventaja práctica de estas vinculaciones. Definamos sintéticamente la estructura agraria a fin de mostrar en forma sencilla dicha relación:

Estructura Agraria

Se constituye por dos elementos en conjunción:

- 1) El Elemento Humano
- 2) El Elemento Natural

El elemento natural se halla constituido por los recursos naturales en general: suelos, aguas, bosques, etc. El elemento humano, en cambio, se halla representado por el hombre rural, la familia rural y la comunidad rural.

La necesidad de alimentarse primero y de intercambiar productos (trueque) y de comerciar después (compraventa), origina actividades que, por lo general, son en principio extractivas (caza, pesca), y luego pasan a ser productivas (ganadería y agricultura). Con motivo de estas actividades surgen relaciones diversas; pero en este bosquejo sólo nos interesan en particular las económicas, sin dejar de reconocer la influencia e importancia notable de las relaciones sociales. Esas relaciones aparecen como consecuencia de las actividades desarrolladas por el hombre rural en contacto con el suelo y con el propósito de hacerlo producir. Es preciso destacar que la actividad técnica (por más rudimentaria que sea), pone al hombre en relación con los recursos naturales mediante el trabajo, lo cual pasa a constituir en cierta medida un nexum funcional. Decimos funcional, porque en verdad lo que hace el hombre al trabajar la tierra, es ponerla en producción, o sea en función productiva, con miras a un fin económico determinado (ganancia). Ahora bien, esas actividades, y sus consecuentes relaciones con los demás sujetos de la comunidad, dan origen a negocios, que requieren cierta estabilidad, permanencia y garantía, lo que se consigue mediante la regulación jurídica. Aparece así la normatividad jurídica, primero con carácter meramente consuetudinario y luego jurídico o legal.

Mientras las relaciones entre los sujetos comunitarios permiten a éstos una forma de vida adecuada a sus necesidades y a la posibilidad de un normal desenvolvimiento, la situación es próspera. Esas relaciones son por demás diversas; de trabajo, de mercado, etc. Cuando esas relaciones, convenientemente reguladas jurídicamente, permiten que las prestaciones y contraprestaciones entre las partes equilibradas y la garantía de tal correlación se manifiesta de modo preciso y permanente, puede afirmarse que la estructura agraria es normal. Debe tenerse presente asimismo que las relaciones estructurales tienen una compleja vinculación por el contacto y sobretodo por la influencia de otras relaciones estructurales de tipo industrial por ejemplo, (mecanización agrícola, industria mecánica en general de aplicación a la producción agraria). En el proceso agrario (producción, transformación, transporte, comercio), afloran un sinnúmero de relaciones cuya permanente interacción y entrecruzamiento repercute de modo preponderante en la vida económica de la comunidad rural.

El Problema Agrario

Cuando las deficiencias en las relaciones aparecen en forma manifiesta, de tal modo que surgen desequilibrios notables en las

contraprestaciones, hasta llegar a la misma depreciación humana, se produce una crisis económica que va repercutiendo en forma intensiva en el ámbito social, hasta producir fricciones perturbadoras de la tranquilidad política. Existen relaciones que se destacan por su importancia muy particular. Por ejemplo, las que derivan de la explotación de la tierra, y que llegan a tener una profunda repercusión en el ambiente rural. Si muchos o pocos hombres poseen tierra, si dichos poseedores la entregan a terceros para trabajar en ella, mediante una retribución cierta en dinero o proporcional en especie; y si tales retribuciones son abusivas o inequitativas, producen en el transcurso del tiempo perturbaciones económicas y malestar social.

Si la legislación no contribuye a morigerar o atemperar estas deficiencias, aparece el problema agrario, y por ende la necesidad de resolverlo. El problema agrario surge por la aparición de diversas deficiencias: económicas, técnicas, sociales, jurídicas o conjuntamente, que es preciso eliminar. De ahí surge la necesidad de la reforma.

La Reforma Agraria

La Reforma constituye una modalidad de la política agraria. En efecto, reformar la estructura agraria presupone realizar todos aquellos actos adecuados para encauzar los medios hacia el fin proyectado, con el propósito de alcanzarlo del mejor modo posible. La política implica la elección de medios para lograr un fin deseado, por considerársele conveniente a la comunidad. Aquí es necesario señalar que la Política Agraria no debe identificarse con la política agraria de partido, si bien existen entre ellas relaciones íntimas. La primera, constituye de por sí el arquetipo fundamental que descansa sobre bases incommovibles: defensa de los recursos naturales, incremento de la producción, y bienestar social rural; la segunda, puede coincidir o no, sobre la consecución de todos estos objetivos y además, mientras la primera se vale únicamente de medios técnicos que responden a un plan predeterminado, aquella no siempre obedece a tales condiciones, y se improvisa atendiendo a intereses diversos o situaciones ocasionales.

LA REFORMA JURIDICA AGRARIA

La política agraria puede aplicarse a) por vías de hecho, o b) por vías de derecho. El primer caso, constituye la revolución agraria; el segundo la reforma agraria, o sea el cambio o modificación realizada en base al reconocimiento del orden institucional vigente o la reforma del mismo mediante la aplicación de las normas jurídicas viables. La política agraria debe ser - aunque no siempre lo es - la resultante de la aplicación de las normas jurídicas, condicionada por un orden jurídico subyacente. El hecho de que se considere ingenuo juzgar factible un

cambio o transformación estructural de este tipo, responde al hecho cierto de que se estima que las estructuras responden por lo general a planes de grupos de presión, que se hallan en el poder o de clases dirigentes que han construido su ordenamiento jurídico en salvaguarda de sus propios intereses. Sin embargo, tal objeción implicaría desconocer el motivo de la presente exposición. Aquí se trata en particular de hacer ver cómo el Derecho tiene una influencia decisiva en las instituciones que surjan de la reforma, y en la reforma misma, de modo tal que la enseñanza y difusión de la "forma" de reformar ese derecho, implique salvaguardar a la comunidad de la desgraciada necesidad de romper el orden jurídico, para adecuarlo a las necesidades o requerimientos de tipo social o económico apremiantes. Es in cuestionable que las instituciones deberán responder a tales requerimientos, y que la disconformidad que surge por el divorcio entre la norma reguladora y el contenido variable de acuerdo a circunstancias históricas determinadas impone la necesidad de la adecuación formal, mediante la evolución paulatina y equilibrada, y la orgánica transformación del orden jurídico o sea en este caso, del derecho positivo vigente. Por ello, consideramos que es imprescindible iniciar el estudio intensivo de las instituciones jurídicas agrarias. Hasta el presente se ha seguido un método puramente empírico, y creemos llegado el momento de hacer un análisis crítico que permita a priori, deducir las categorías fundamentales de orden jurídico, para que la reforma se transforme en algo permanente y evolucionable.

Por lo general, se estima accesorio el estudio del derecho, en todo lo concerniente a la reforma, y tan es así, que merece destacarse con palabras de elogio, el criterio que la dirección del Seminario impuso, al permitir que el aspecto jurídico se analizara con particular énfasis. Con ello, se ha logrado dar un paso importante en esta clase de estudios, ya que si la reforma sólo podrá aplicarse por medio de leyes, no se alcanza a comprender cómo puede dejarse de lado su análisis y estudio detenido. Además, es preciso detenerse a analizar las instituciones para conformarlas a las necesidades actuales, y finalmente, adecuarlas a las peculiaridades de índole económica y social rural, que son precisamente iguales a otras instituciones análogas. Ha llegado la hora de planificar también las normas jurídicas agrarias, a fin de que las mismas guarden entre sí la coordinación y armonía necesarias para que puedan dar resultados fructíferos. De ahí que resulte imprescindible a nuestro juicio estudiar la propiedad agraria sin desconectarla de otras instituciones que tienen íntima vinculación con ella.

Las categorías JURIDICAS agrarias. Las categorías surgen de la reducción sintética que se haga del acto jurídico agrario. Y se entiende por tal, al "hecho jurídico, voluntario e intencional, cuya finalidad es lo agropecuario". Todo acto jurídico agrario se reduce a tres elementos esenciales: el sujeto, el objeto y el vínculo. Es sujeto de Derecho Agrario, toda persona

cuyos actos y omisiones la sitúen dentro del campo de esta rama jurídica.

Ahora bien, el sujeto puede ser físico o jurídico. El sujeto físico puede ser según la cantidad:

1. Individual: el agricultor (latu sensu)
2. Singular: la familia rural
3. Plural: la comunidad rural

según la calidad

1. Cultivador: horticultor, floricultor, cabañero
2. Cuidador: pastor, ganadero
3. Extractor: leñador, cazador

según la relación:

1. Empresario
2. Mayordomo o capataz
3. Peón (permanente o temporario)

según la modalidad:

1. Productor: cerealero, cafetalero
2. Transformador: molinero, bodegero
3. Negociador: feriero, rematador
4. Acarreador: resero, camionero
5. Acopiador: barraquero

El sujeto jurídico, puede ser de existencia necesaria o de existencia posible. De existencia necesaria puede ser: Internacional, Nacional, Provincial o Municipal.

Los sujetos jurídicos agrarios de existencia necesaria pueden ser por su forma de actuar:

1. de jurisdicción administrativa
2. de jurisdicción judicial

Los de jurisdicción administrativa (poder. administrador), por su forma organizativa o funcional:

1. centralizados (ministerios)
2. descentralizados (entidades autárquicas)

A su vez por su forma de vinculación con los administrados, pueden actuar:

1. con "imperium" (licitación, planificación)
2. por gestión (contrata, negocio jurídico en general)

Por otra parte se pueden hacer dentro de la categoría de sujetos jurídicos de existencia necesaria administrativa los mismos distingos que se han formulado con respecto a los sujetos físicos. En efecto:

Por la cantidad, se clasifican en: Estados individualmente considerados o en conjunto sin constituir persona jurídica.

Por la calidad: Investigador, Experimentador, etc.

Por la relación: Independiente o semi-independiente

Por la modalidad: 1. Productor (a título experimental o para negociar)

2. Transformador: bodegero, de ingenio

Los sujetos jurídicos agrarios de existencia posible pueden ser:

1. Cooperativas
2. Asociaciones rurales
3. Sindicatos

Estos sujetos admiten la clasificación anterior, con exclusión del referente a la cantidad, por cuanto de dicha clasificación surge la división en entidades de primero, segundo y tercer grado.

El objeto de Derecho Agrario (no del Derecho Agrario), constituye otro de los elementos esenciales de las instituciones agrarias. La objetivación jurídica de la cosa, es un asunto de suma importancia para el estudio y comprensión de la disciplina jurídica agraria. Se puede definir al objeto, como la cosa o bien que por su naturaleza o destino, pertenece a la actividad productiva rural. Debe admitirse que en el concepto de objeto se incluyen, tanto las cosas como los servicios de índole rural.

Los objetos pueden ser físicos o jurídicos. Los primeros son fijos o móviles y los jurídicos muebles o inmuebles.

Los objetos inmuebles por la calidad pueden ser:

naturales (suelo, agua)
artificiales (casas, galpones)
instrumentales (máquinas)

Los objetos inmuebles por la cantidad pueden ser:

latifundio, minifundio, unidad económica

Los objetos inmuebles por la relación pueden ser:

dominantes o sirvientes
principales o accesorios

Los objetos inmuebles por la modalidad pueden ser:

Productivos
Improductivos y estos a su vez por acción
de la naturaleza o del hombre

Los objetos muebles pueden ser por su cantidad:

Unitarios o
Plurales

Los objetos muebles pueden ser por su calidad:

Naturales (plantas, semillas)
Artificiales (alambres, etc.)
Instrumentales: a) estáticos (herramientas)
b) dinámicos (máquinas)

Los objetos muebles pueden ser por su relación:

Principales o
Accesorios

Los objetos muebles pueden ser por su modalidad

Productivos o
Improductivos por acción de la naturaleza o
del hombre.

Los vínculos o nexos entre los sujetos, pero siempre con referencia a objetos (cosas o servicios): adoptan características diferentes según la voluntad de las partes en el acto jurídico. Estas formas vinculares constituyen las instituciones, las cuales se clasifican en puras o complejas.

Las instituciones puras son de contenido variable y se clasifican en 1) reales (dominio, servidumbre, etc.); 2) convencionales (compraventa, arrendamiento, aparcería, etc.); 3) transmisionales (transferencias del patrimonio agrario); 4) policiales (de prevención, represión, etc.); 5) procesales (de procedimiento).

El contenido de estas instituciones se halla representado por las diversas actividades agropecuarias que recaen a su vez sobre el natural agrario: suelo, aguas, bosques, animales,

vegetales, sus productos y subproductos, su industria y comercio. Este contenido varía, según se apliquen las instituciones a "determinadas actividades" y éstas a cierta "clase de elementos". Así por ejemplo, la institución "contrato", recae sobre la actividad agrícola o pecuaria (agricultura o ganadería), y ésta a su vez, implica el manejo de ciertos elementos naturales (agua, suelo, etc.).

Con la metodología analizada, se pueden estudiar todas las instituciones de modo tal que la propiedad puede desintegrarse en sujeto, objeto y vínculo y a la vez determinar la capacidad, naturaleza jurídica, domicilio, del sujeto; e igualmente con el objeto determinar cuales pueden constituir el contenido de la propiedad (mueble o inmueble), etc. Finalmente en cuanto al vínculo es posible analizar aspectos diversos: causa, fin, registro, limitaciones, etc.

No sería oportuno extenderse por demás en asunto tan complejo; sólo he pretendido destacar las posibilidades para que las instituciones jurídicas agrarias puedan esquematizarse de modo tal que sirvan en cualquier lugar y tiempo. Además, restaría determinar las interconexiones entre todas las instituciones complejas a fin de deducir también la necesidad de la coordinación armónica de las mismas o sea su total planificación en un Código Agrario. Con ello se ha pretendido demostrar cómo es factible desligarse de estudios puramente empíricos y contingentes para pasar a una categoría superior de carácter permanente y de mayor fundamento, a fin de colaborar en la estructuración de instituciones agrarias que tengan una mayor relevancia y sean capaces de surgir con la elasticidad suficiente que les permita adecuarse en forma permanente al contenido que regulan.

Hemos tratado de mostrar brevemente la motivación de las instituciones agrarias y con éllo la íntima relación entre el Derecho Agrario y la Reforma Agraria. Estas relaciones pueden sintetizarse en las siguientes:

- a) Derecho a la Reforma: Es decir el derecho que tiene la comunidad organizada de reformar las instituciones en consonancia con los cambios sociales y económicos agrarios.
- b) Derecho de la Reforma: Es el derecho nuevo que surge con motivo de la depuración de las instituciones y la adecuación de las mismas a las reales necesidades de la comunidad rural.

Con este criterio se esbozó el informe referente a la propiedad agraria, en el cual se dejaron sentadas las bases sobre las cuales debería fundarse la propiedad agraria en general, a fin de que la misma pueda rendir los frutos deseados, sobre todo

teniendo en cuenta la importancia que tal institución tiene para sostener el libre desenvolvimiento de una comunidad fundada en una organización democrática de gobierno.

- 10 a -

COMENTARIOS de Tiburcio Flores Aguilar *

El trabajo del Dr. Vivanco ha procurado definir los alcances jurídicos de la reforma agraria y plantea el problema de si es imprescindible para efectuar las reformas contar con una norma jurídica que les sirva de garantía o estabilizador.

También sostiene que la reforma agraria debe intentar modificar la legislación vigente a fin de ajustar la estructura agraria de un país o región determinada, pero "de acuerdo con los postulados fundamentales del Derecho Agrario, en lugar de redactar Leyes de Reforma Agraria que parecerían tener un carácter transitorio".

A ese respecto consideramos que la reforma agraria va más lejos y no solamente debe transformar el régimen jurídico vigente, sino que además debe cambiar las estructuras socio-económicas y esos objetivos sólo pueden lograrse mediante una legislación apropiada.

Además de los aspectos teóricos doctrinarios sobre la subordinación de la reforma agraria al Derecho Agrario se plantean en el trabajo que comentamos, algunos de los aspectos prácticos de la reforma tales como la forma que se ha seguido para elaborar el catastro. Otro de los factores esenciales a ser tenidos en cuenta es el régimen del agua de riego, que en muchos lugares es un elemento tan esencial para la producción agrícola como puede serlo la tierra, el crédito, etc. La propiedad pública o privada de dichas aguas puede dar motivo a litigios.

* Abogado, Honduras.

**LAS REFORMAS AGRARIAS COMO MEDIOS PARA OBTENER
EL CRECIMIENTO ECONOMICO, EL DESARROLLO SOCIAL Y LA ESTABILIDAD POLITICA
EN AMERICA LATINA.**

*John Timmons **

LA INVESTIGACION DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

En América Latina entre $2/5$ y $3/4$ de la población y los recursos están empleados en el sector agrícola (50% en promedio) sin haber desarrollado aún sus potencialidades, tanto para la producción como para el consumo. De ahí la importancia del sector dentro de los problemas del desarrollo económico social y político general, que es un objetivo profundamente deseado por los países y que debe obtenerse evitando serias convulsiones con su secuela de destrucción y daño.

Los cambios estructurales profundos y masivos en el control de los factores de producción y la distribución del ingreso, como son las reformas, son prerrequisitos indispensables para el progreso. Tienen que adoptarse, en general, a través de leyes, fallos judiciales o decretos ejecutivos.

Los cambios instrumentales son menos profundos, pero más numerosos, y abarcan las tasas de arrendamiento, intereses, jornales, beneficios sociales, valor de los factores, etc. Caen dentro de las determinaciones de los administradores públicos o privados,

Ambos tipos de cambios pueden producirse en forma violenta si las instituciones no se adaptan a la situación dentro de plazos razonables.

Los cambios estructurales no se producirán necesariamente por el flujo de capital exógeno, ni por las limitaciones que se impongan al uso de dicho capital, ni por la importación de tecnología o de estructuras desarrolladas en otros países. Al contrario, estos cambios deberán originarse internamente y en forma consistente con su realidad propia. La importación de capital, ideal y tecnología son catalíticos y estímulos importantes, pero la fuerza mayor está dentro de los propios países.

* Profesor de Economía de la Universidad del Estado de Tonra, E.U.A.

Las estructuras agrarias fueron hechas por el hombre y pueden ser modificadas por él cuando se oponen al crecimiento o comprometen la estabilidad social. Todo cambio debe originarse en la lógica, las ideas y los hechos manejados por mentes entrenadas y dentro de marcos analíticos de método científico.

A esto se denomina investigación.

Cuando el cambio estructural no es suficientemente rápido para garantizar un crecimiento ordenado y progresivo de la producción humana se corre el peligro de caer en los métodos violentos para acelerarlo.

Toda reforma agraria debe mirar más lejos que el propio sector agrícola e integrarse debidamente dentro del conjunto de la actividad nacional.

MARCO ANALITICO PARA EXAMINAR LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

Creemos que las reformas agrarias en su sentido integral deberían dirigirse hacia los siguientes objetivos, según las aspiraciones específicas de cada plan:

- a. Mantener un nivel mínimo de estabilidad necesaria para un proceso ordenado. Equivale a decir que cierto ritmo de cambio es imperativo para comprar paz social.
- b. Aumentar la productividad y el consumo del sector agrícola, ya que éstos condicionan fuertemente la economía general de los países.
- b. Mejorar el nivel social de los agricultores y su participación en la vida cultural y política.

Para alcanzar estos objetivos podemos utilizar los siguientes caminos:

- a. El cambio estructural que parece fundamental para incorporar los campesinos a la economía de mercado, aumentar la productividad y garantizar la estabilidad social.
- b. Mejorar las posibilidades de empleo no agrícola, para absorber el crecimiento demográfico y el subempleo agrícola crónico que tenderá a crecer.
- c. Ampliar los recursos de tierra abriendo nuevas zonas al cultivo por desmonte, riego, drenaje, o apertura de comunicaciones, aunque esto exige sin duda largos plazos y abundantes inversiones, por lo que cederá el paso a los anteriores métodos en los años inmediatos.

A continuación se sugiere un modelo de cambio estructural en cuatro etapas:

Primera Etapa: Deben plantearse los propósitos generales y las metas que se persiguen con el cambio, inventariarse los medios disponibles y las consecuencias previsibles de su uso. De ese modo el análisis tendrá fines concretos, será normativo, objetivo y previsible dentro de la lógica. Tales metas pueden ser aumento del ingreso per cápita de un 2.5% (por ejemplo), aumento del 6% de la productividad por hombre ocupado en la agricultura, mantenimiento de normalidad institucional, mejoramiento cultural y sanitario, y así sucesivamente.

Segunda Etapa: Estudiada la situación existente y determinada la distancia que la separa de los objetivos propuestos, se deben diagnosticar los elementos favorables y desfavorables de dicha situación. Esto permite reconocer las fuerzas que tienden a alejarnos de los objetivos y, por el contrario, aquéllas que trabajan a favor de nuestro esquema.

Por fin, puede iniciarse una fase de soluciones tendiente a eliminar los elementos de fracaso y tonificar a los de éxito.

Tercera Etapa: Sobre el resultado de las etapas anteriores, deben convertirse los propósitos generales en variables que serán metas concretas a alcanzarse con diferentes combinaciones de los medios estructurales e instrumentales de cambio que son a su vez Variables. Los cambios Estructurales son fundamentales y hacen posibles los cambios Instrumentales.

Cuarta Etapa: Sobre las tres etapas anteriores, podemos deducir que las estructuras agrarias son:

- 1) Variables que el hombre puede adaptar a sus necesidades
- 2) Variables que influyen sobre los objetivos del desarrollo
- 3) Medios para alcanzar dichos objetivos.

HIPOTESIS A INVESTIGARSE EN LOS DEFECTOS DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

La situación existente se caracteriza por:

- 1) Recursos de producción mal empleados o en desuso.
- 2) Técnicas sin adoptar o mal empleadas.
- 3) Uso y adopción de recursos y técnicas más lentos que el flujo de dichos elementos.
- 4) Estructuras existentes que causan las circunstancias anteriores.

Debido a las enormes diferencias entre los países de América Latina consideramos el caso del Perú como un ejemplo. Son conocidas las estadísticas que dan una población de casi 11 millones, creciendo a razón de 300,000 personas por año y con un ingreso per capita de 116 dólares anuales. El crecimiento de la población puede ser un recurso adicional en mano de obra o un grave peso muerto, según sean las oportunidades de empleo adicional productivo. Alrededor del 60% de la población peruana trabaja en la agricultura, lo que asigna gran importancia al sector, aunque éste parece haber retrocedido en su contribución al producto nacional, tanto en valores absolutos, como en porcentaje.

Para mejorar la productividad individual y el mejoramiento social de la población sugerimos tres líneas de acción que se complementan entre sí y que pueden canalizar los cambios estructurales y los aportes de técnica y capital.

Primero: Aumentar las posibilidades de empleo no-agrícola para aliviar la presión demográfica.

Segundo: Expandir los recursos de tierras mediante obras de transporte, riego, drenaje, desmonte, y colonización, aún considerando las grandes inversiones y problemas que suponen y que deben estudiarse en términos de oportunidades de inversión para el desarrollo.

Algunos países tienden a impulsar grandes planes de colonización como sustitutos de la reforma agraria, pero se advierte que así queda sin resolver el problema de las áreas ya pobladas.

Tercero: Las áreas de la Costa y la Sierra que albergan a la inmensa mayoría de la población tienen problemas urgentes y exigen cambios inmediatos de estructura.

Si extendemos el caso del Perú a la totalidad de la América Latina nos encontramos con los siguientes datos: En 1957 el 64% de la tierra agrícola estaba en parcelas de más de 1,000 Ha.

De los 7 millones de fincas existentes, la mitad tenía menos de 5 Ha., cubriendo menos del 1% del total del área agrícola.

Las tasas de analfabetismo superan el 50% en más de 8 países. Cerca de 15 millones de niños no tienen posibilidades de educarse.

Sólo dos países de América Latina tienen más de 500 dólares de ingreso por habitantes y por año.

Para superar las etapas iniciales de desarrollo la agricultura

necesita incentivos que estimulen la productividad, certeza en las expectativas que favorezca las inversiones de recuperación lenta, motivaciones para multiplicar el capital, recursos en tierra, capital, tecnología y capacidad administrativa y mercados para sus productos.

A medida que las investigaciones vayan descubriendo cómo las estructuras agrarias se abren a estos requisitos, conoceremos también las causas del estancamiento agrícola y podremos deducir los medios para restituir al sector los elementos vitales que necesita para dinamizarse. Estos pueden agruparse en 13 subtítulos.

1. Inseguridad de la tenencia. Cómo la afectan los diferentes sistemas y arreglos estructurales e instrumentales?
2. Ausencia de esperanzas de mejoramiento. Desesperanza - frustración del campesino.
3. Pulverización de la propiedad por exagerada fragmentación. Sus efectos sobre las técnicas de explotación. Cómo evitarla, Posibilidades de consolidación.
4. El minifundio. Cómo afecta a la productividad? Cómo puede atacárselo con oportunidades externas de trabajo o desarrollos comunales? Tamaño óptimo de las fincas.
5. Subutilización de los latifundios. Cuáles son los márgenes de productividad potencial que no se explotan? Cómo puede impulsarse la división en unidades más dinámicas? Política impositiva.
6. Destrucción de empresas eficientes por prácticas sucesorias o por programas de reforma. Cómo conservar la eficiencia?
7. Altos costos de operación, tanto fijos como variables. Qué relación guardan con la productividad de los factores? Qué carácter debiera tener el crédito y el capital para estimular el mejoramiento tecnológico?
8. Altos costos fijos de la propiedad de factores. Cómo evaluar la tierra y el agua para pagar a los antiguos dueños y cobrar a los nuevos,
9. Falta de títulos sanos sobre tierra y agua, lo que crea inseguridad y desanima las inversiones y esfuerzos a largo plazo. Cómo mejorarlos?
10. Imperfecciones en el mercado de productos y factores. Esto crea escaseces e incertidumbres que conspiran contra la producción. De qué facilidades se dispone? Cómo atacar las imperfecciones?

11. Maquinaria legal y administrativa inadecuada, que no confiere seguridad de expectativas, ni brinda caminos fáciles para solucionar conflictos. Se cumplen las leyes? Qué cambios hacen falta para crear seguridad de expectativas y confianza en las instituciones?
12. Inmovilidad de la mano de obra que está prisionera de la tierra. Debe esperarse un aumento del desempleo? Pueden abrirse puertas de escape en sectores no-agrícolas? Se está capacitando a los obreros para optar a otras alternativas prácticas de empleo?
13. Desconocimiento de los problemas y cómo resolverlos. La ignorancia constituye un gran obstáculo para el desarrollo. Es preciso edificar un pueblo de mayor capacidad intelectual. Cómo puede transferirse a la América Latina el enorme cuadal de conocimientos disponibles en los países de mayor progreso? Qué clase de investigación se requiere?

Dentro de este último párrafo, el grupo de la Universidad de Iowa en cooperación con las entidades peruanas ha elaborado una norma de investigaciones que se considera de gran importancia.

A. Estudios Funcionales de Carácter Nacional.

1. Desarrollo de modelos de planeamiento.
2. Análisis de oferta y demanda agrícola, tanto doméstica como exterior.
3. Análisis de los recursos agrícolas potenciales.
4. Estudio del tamaño de la empresa agrícola y su organización.
5. Apreciación del insumo tecnológico.
6. Revisión de títulos de propiedad, derechos de agua y sus registros y archivos.
7. Examen de formas alternativas de tenencia.
8. Investigaciones legales especiales.
9. Estudio del mercado de productos e insumos agrícolas.
10. Análisis de posibilidades de organizaciones cooperativas.
11. Estudio y desarrollo de métodos de avalúo de tierras.
12. Investigaciones que impulsen el desarrollo de estructuras que financien el traspaso de tierras.

13. Posibilidades de estabilizar el ingreso a los nuevos agricultores.
14. Estudios de posibilidades de ocupaciones no-agrícolas que absorban mucha mano de obra, en áreas rurales.
15. Análisis de los recursos humanos rurales.
16. Condiciones laborales rurales.
17. Estudio de estructura y necesidades del crédito agrícola.
18. Relaciones entre los ingresos, el liderazgo, las instituciones y gobiernos rurales locales.

B. Investigaciones de Regiones, de Areas y de Comunidades

1. Desarrollo regional (Sur del Perú)
2. Desarrollo de recursos y colonización en San Lorenzo
3. Análisis del proyecto de colonización de La Convención
4. Análisis de la colonización en comunidades indígenas
5. Análisis de las grandes empresas en los Valles de la Costa.

EJECUCION DE LA INVESTIGACION

Tenemos limitados recursos de fondos y escasos cerebros en trenados. A la vez hay gran presión por obtener respuestas a problemas críticos. Habrá pues que asignar prioridades a los estudios sobre puntos y regiones en que nuestros objetivos de desarrollo económico y social y estabilidad política están más amenazados.

Algunos estudios toman más tiempo que otros y puede planearse con tiempo la llegada de las respuestas para sincronizar mejor los resultados. Del mismo modo se deberá coordinar la acción interdisciplinaria. Los biólogos e ingenieros darán los coeficientes que usaremos para determinar las combinaciones económicas de la empresa y cómo mejorarlos. Lo mismo tendrán que hacer antropólogos, sociólogos, abogados y economistas.

La investigación se complementa muy efectivamente con la capacitación de técnicos y viceversa.

Por último, la investigación tiene que suministrar rápidamente a los políticos, legisladores y administradores, las ideas

y hechos que les ayuden a enfrentar los problemas. En este proceso, la eficiencia, la objetividad, y las habilidades de comunicación de los científicos, demostrarán a la sociedad el valor y la necesidad de la investigación para enfrentarse al desafío de nuestros tiempos.

- 11a -

COMENTARIOS por Malcolm MacDonald *

El trabajo del Prof. Timmons merece una consideración especialísima y al releerlo se aprecian siempre nuevas implicaciones.

Es muy importante la idea central que él destaca de un ataque sistemático, lógico, casi matemático, para los problemas de la reforma agraria y el desarrollo agrícola. Creo, yo también, que todo lo que se haga en ese sentido será útil.

En general, también estoy de acuerdo con el concepto de que la investigación es un arma irremplazable dentro del concepto de ataque científico a los problemas.

Dedicaré la mayoría de este comentario a algunas diferencias de detalle en mi modo de ver este aspecto de la investigación como herramienta de desarrollo.

Por ejemplo, al decirse que los cambios estructurales y las reformas no ocurrirán necesariamente como resultado de la inyección de capital extranjero o de ideas importadas de otros países, coincidimos, pero luego se agrega que "al contrario, estos cambios se originarán dentro de los países y en forma consistente con los valores, la cultura, y las aspiraciones de las gentes que habiten dichos países y subregiones de ellos". Aquí difiero, pues no creo que ésto pueda afirmarse sobre seguro.

Lo cierto es que esos cambios no han ocurrido hasta ahora. Nada indica que ocurrirán sin un fuerte impulso.

Porque el cambio es demasiado lento ha habido y hay revoluciones en América Latina y muchos jóvenes patriotas seguirán lanzándose a la revolución desesperando de que los cambios ocurran de otro modo. Además, el continente adolece de falta de "estadistas" y "analistas", que son los que, según el Prof. Timmons, deberían fijar las metas políticas.

* Jefe del Centro Interamericano de Reforma Agraria (ICCA - CIRA)

Las decisiones en América Latina son adoptadas por intereses creados que no representan fielmente a los pueblos.

Por la misma razón una minoría, desde el poder, ha elaborado y mantiene las estructuras agrarias existentes. Si se quiere que haya cambio en esas estructuras, él tendrá que lograrse por mano de otros hombres más representativos del pueblo y de sus aspiraciones, dentro de un plazo razonable.

Podrá ello lograrse pacíficamente?

Otros grupos recurrirán a la violencia?

Si bien es cierto que aspiraciones y valores comunes se fijan en metas políticas, ello varía según quien detente el poder y tenga la voz cantante. Si nos representamos el conjunto de aspiraciones de un rico hacendado en el gobierno, éstas lo llevarán probablemente a la fijación de ciertas metas y, con el método científico descrito, será capaz de determinar los medios más racionales para alcanzarlas. Sin duda él elegiría una política hipócrita que erigiera una fachada de cambio, lanzaría estudios vagos a plazo muy largo, aprobaría leyes de apariencia liberal pero que no llegarían a aplicarse, etc.

Algo equivalente podemos señalar donde el Prof. Timmons dice: "Lógica, ideas y hechos son importantes herramientas al principio para generar propuestas de cambio estructural y reforma. Su uso se llama investigación".

Un instrumento como la investigación no tiene ética, ni conciencia social. La lógica, las ideas y los hechos pueden ser utilizados tanto por los virtuosos como por los delincuentes.

Los investigadores y los agraristas pueden usarlos, pero también pueden hacerlo los miembros de las oligarquías y sus servidores.

Con respecto al crecimiento demográfico, que supone aumento de la mano de obra disponible, coincidimos en que puede ser un factor positivo en el progreso o un serio problema, según evolucionen las posibilidades de empleo productivo que dependen de los restantes ingredientes económicos.

El Dr. Timmons ha mencionado que las obras de riego, drenaje, desmonte y otras, que amplían los recursos de tierras, son de impacto muy lento y por tal razón es preferible utilizar los cambios en las estructuras agrarias y las oportunidades de trabajo fuera de la finca, como medios inmediatos para acercarse a las metas de desarrollo.

Aunque coincido con esto en general, hay que señalar que Colombia está dando gran importancia a la ampliación de recursos

de la tierra mediante obras de riego, drenaje, etc. y sería interesante escuchar la opinión de los colombianos a ese respecto.

El Prof. Timmons con su proverbial optimismo ha postulado que el valor de la investigación y su necesidad en nuestros días serán mostrados por la calidad, objetividad y capacidad de comunicar de los investigadores científicos.

Yo diría, por el contrario, que la investigación en general, y en especial la de las Universidades Agrícolas de los Estados Unidos, enfrenta un duro desafío. Tendrán que demostrar si sus métodos son realmente útiles o si sirven sólo para discutir y analizar eventos después que han ocurrido, como un juego intelectual. Eso aún no está demostrado y yo admiro a Iowa y las restantes Universidades que han aceptado el reto.

Se ha mencionado en la presentación inicial de hoy que la investigación puede aclarar las incógnitas sobre los problemas que estimulan o que entorpecen el desarrollo y hacer recomendaciones concretas a los estadistas sobre los cambios estructurales recomendables y como obtenerlos. Sin embargo consideramos la dimensión tiempo:

En muchos puntos de la América Latina los gobiernos o sectores políticamente fuertes están pidiéndonos recomendaciones sobre los cambios necesarios para el desarrollo económico-social y cómo lograrlos.

Están dispuestos a tomar medidas políticas. Tienen apoyo popular. Sienten la realidad angustiosa. No pueden esperar 20 años, ni 10, ni 5.

Temen el avance de la revolución con todo su derroche de recursos.

Como deben considerarse todos los factores y coeficientes que inciden en la ecuación, se plantean los siguientes puntos:

1. La información se necesita ahora mismo en la mayoría de los campos y no puede esperarse a tener las conclusiones de estudio o discusiones elaboradas.
2. No es posible dividir los temas a investigar en urgentes y de largo plazo, pues todos tienen aspectos de aplicación inmediata.
3. En todas las etapas del desarrollo habrá que tomar decisiones rápidas en base a lo que se sepa en el momento.

Sin embargo, de poco sirve criticar, si no se ofrecen alternativas para mejorar lo hecho y nosotros sugeriríamos lo siguiente:

1. Empecemos por considerar a la América Latina como un laboratorio gigantesco en ciencias sociales y a cada problema específico de desarrollo de cada país como un experimento.
2. Estemos dispuestos a ofrecer nuestras recomendaciones a los políticos en cualquier momento que ellos las pidan, sobre la base de nuestra información, conocimientos, experiencia - e intuición - disponibles, indicando siempre, por supuesto, el grado de confianza con que las adelantamos.

Debemos pensar en tales recomendaciones como hipótesis tentativas.

3. Como en cualquier experimento, seguiremos cotejando las hipótesis a lo largo del tiempo, sin descartar que haya que modificar, sustituir o desechar totalmente algunas de ellas.
4. Vamos a evaluar esas investigaciones con frecuencia desusada y publicar los resultados ampliamente.

Al investigador "puro" se le ofrece en esto una rara oportunidad de acercarse al tipo de experimentos controlados en las ciencias sociales.

Al investigador con fuerte sentido social le decimos que la ciencia no es incompatible con la participación activa en la batalla del desarrollo. Cuanto más un investigador sienta en su fuero interno los problemas del desarrollo y la lucha que involucran, tanto más eficaz podrá llegar a ser como científico en las ciencias sociales.

Los pueblos y las naciones saldrán ganando con esta posición nuestra.

Obtendrán de inmediato la mayor y mejor información disponible y podrán usarla en sus programas para que los errores se reduzcan al mínimo y hasta los errores rendirán provecho en experiencia.

Este camino supone también mas riesgos profesionales y probablemente algunos prestigios personales se dañarán. Sin embargo, aprenderemos más y lograremos mayores éxitos y resultados positivos y cumpliremos mejor el propósito de servir a la sociedad.

Si, por el contrario, dejamos que los gobiernos y los pueblos tomen las decisiones sin nuestro consejo, porque no tenemos aún conclusiones definitivas en nuestros planes científicos, estaremos de hecho lavándonos las manos. Nuestras reputaciones profesionales quedarán intactas, no podrán achacársenos los errores cometidos, pero algún día la historia podrá decir de nosotros:

"Mientras ellos estudiaban los casos, los pacientes murieron..."

Las Universidades de Iowa, a través de su contrato en el Perú son las que más de frente han aceptado el desafío del desarrollo. Han atado su destino y su prestigio al éxito de la lucha por el desarrollo y por ella serán juzgados.

Aún están tentando indecisos. Nosotros creemos en su capacidad. Los instamos a que ataquen el problema de frente, y sobre todo a que integren sus programas dentro de la realidad espiritual y emocional del país; que se ganen la confianza humana, además del respeto intelectual de los peruanos, ya que sólo eso les permitirá obtener el máximo resultado de su esfuerzo.

Les prometo que contarán con la ayuda de todos quienes, como nosotros, hemos entrado en la lucha ayudando a los países a alcanzar el progreso que merecen, y que todos deseamos.

CAUSAS FUNDAMENTALES QUE IMPIDEN UNA REFORMA AGRARIA

Bernardino C. Home *

DERECHO AGRARIO Y LEGISLACION AGRARIA
URGENCIA DE UNA SOLUCION EN AMERICA

Trataré de referirme a algunos temas de Derecho Agrario en forma que demuestren la enorme importancia que este aspecto reviste en las reformas agrarias.

Señalemos para comenzar, las causas graves que impiden realizar reformas agrarias de fondo y veamos las soluciones que podemos proponer.

Sabemos que los monopolios internacionales e internos de cada país se oponen a las reformas agrarias. Son obstáculos propios del liberalismo - elaborado para otra época y para hombres ideales - que hay que remover y eliminar para efectuar una reforma.

Los estudiaremos sucesivamente bajo tres encabezamientos.

1. **El Monopolio de la Tierra**

Resulta una verdad que no necesita demostración en la América Latina, que la tierra está acaparada por minorías poderosas que la explotan mal, la usufructúan como un bien de renta y se benefician con el valor social íntegro creado por los pueblos.

Al referirnos al problema de la tierra no nos referimos solamente a la tierra rural, sino también a la de las ciudades que representa un valor económico muy superior y tiene un valor social elevadísimo.

Por ejemplo, en el Estado de Sao Paulo la tierra ocupada por la ciudad capital está valuada en 2,000 billones de cruzeiros y en otro tanto la tierra de las restantes concentraciones

* Director del Instituto Social Agrario, Argentina.

urbanas, que suman entonces 4,000 billones, contra sólo 400 billones que es el valor estimado de todas las tierras rurales del Estado.

El procedimiento de adquirir tierras para la reforma agraria por expropiación tiene el inconveniente de aplicarse sólo sobre algunas tierras, o sea que es injusto por no ser general y tiene graves problemas para determinar el valor y la forma en que debe compensarse al antiguo poseedor.

Considero mucho más justo, orgánico y permanente, aplicar un impuesto al valor de la tierra libre de mejoras, tanto rural como urbana. Este impuesto puede ser proporcional o progresivo.

Dos efectos fundamentales resultarían de esto:

- a) En primer lugar el precio de la tierra bajaría, haciéndose más accesible para quienes deseen trabajarla o edificar en ella.
- b) En segundo término el Estado, o sea la sociedad, iría recuperando con el impuesto parte de lo que le corresponde y que puede aplicarse a tareas de bien común y a la sustitución de otros impuestos que hoy se recaudan.

Esto terminaría gradualmente con el monopolio de la tierra sin convulsiones violentas.

2. El Monopolio del Crédito

El capital bancario se forma en un 90% con los depósitos del pueblo. Esos fondos provistos por los pueblos son luego aplicados a reforzar el poderío económico de los grandes monopolios y la estructura latifundista y rara vez se dedican a apoyar a los pequeños productores o las cooperativas.

Ese control del dinero a través de los bancos debe ser destruido con medidas eficaces.

Una de ellas podría ser la nacionalización de los depósitos con una orientación dada en materia de créditos para evitar la especulación.

Otra sería la creación de bancos de los productores, tal vez en forma cooperativa con apoyo estatal.

3. El Monopolio del Comercio

Es fundamental para una reforma agraria crear adecuados medios y organismos de comercialización interna y externa.

No auspiciamos la constitución de entes burocráticos, sino fomentar y facilitar de todas maneras la organización de los propios productores en cooperativas especializadas en cada proceso.

Es evidente la influencia perniciosa que ejerce sobre la economía agropecuaria la intermediación excesiva y costosa. Del mismo modo el dumping de los consorcios internacionales.

Por lo tanto, será preciso mejorar la organización interna de cada país, dando preferencia a la forma cooperativa, crear representaciones comerciales en el exterior y constituir el Mercado Común Latinoamericano.

Sin tomar todas estas medidas complementarias, de poca valdrá intentar reformas agrarias.

DERECHO Y LEGISLACION AGRARIAS

Está reconocido que la reforma agraria se propone introducir modificaciones en la estructura de un país. Para ello es preciso revisar toda la base jurídica sobre la que se han sustentado nuestros países durante más de un siglo.

El concepto de propiedad debe ser revisado ya que no es, ni puede ser, un concepto inmutable.

El Derecho Agrario no es solamente legislación agraria. Significa la formación de un "jus propium" de la agricultura, independiente de las normas del derecho civil. Por ello es autónomo; con normas generales y particulares; con actos, sujetos y objeto, propios.

En Italia se está estudiando desde hace 30 años la creación del derecho agrario. No hay aún un Código Agrario con normas de fondo en ningún país del mundo, pero creemos que en los próximos años se logrará ese objetivo.

Los países de Latinoamérica, al organizarse institucionalmente, se dieron Constituciones que consagraron el principio de la propiedad individual absoluta según orientación romanista y los conceptos civilistas del Código de Napoleón. Por lo tanto, nos regimos ahora por un régimen que asegura el "jus intendi, fruendi et abutendi" (el titular puede usar, gozar o abusar del derecho aún contra la sociedad).

Entendemos que no puede continuarse viviendo con estas normas. Se impone hoy un nuevo derecho que rijan las reformas agrarias.

Si ello no se lograra, todo lo que se haga irá en beneficio

de un sistema de propiedad irritante o estaremos trabajando para un mundo que no es el mundo en que vivimos.

Por todo lo expuesto debe irse a un nuevo Derecho Agrario, con reforma de las constituciones si ello fuera preciso y de los viejos códigos civiles que han sido superados por los tiempos.

Ya varias constituciones recientemente sancionadas estipulan la función social de la propiedad. La de México, aprobada en 1918, postula en su artículo 27 que la tierra, el subsuelo, las minas y las aguas son de propiedad del Estado. Este artículo possibilitó la Reforma Agraria Mexicana.

En el presente, Brasil ofrece un caso de interés. Para poder encarar una reforma agraria integral se propone una enmienda constitucional que consigne: "Que el uso de la propiedad será condicionado al bienestar social". La aprobación de esta enmienda permitiría fijar el derecho de expropiación, abonando el precio según el valor de productividad y mediante títulos de la deuda pública.

Estas soluciones de fondo son difíciles. En cambio, resultará más factible obtenerlas por codificación o a través de leyes especiales.

Tal se proponen varios países de América, al encarar leyes que regulan la propiedad rural con limitaciones impuestas por el interés colectivo.

En el mismo sentido se han aprobado recientemente varias leyes de Reforma Agraria que contienen principios de fondo y limitan el sentido de propiedad a su función social.

Su acción se ha visto trabada por la acción de minorías poderosas o por la falta de fondos.

Diversas asambleas internacionales se han ocupado del tema del derecho agrario, recomendando su estudio comparativo y la necesidad de acelerar los trabajos sobre la materia.

Esa tarea es urgente.

La reforma agraria debe cumplirse hoy, no mañana, si queremos salvar a nuestra civilización, en este mundo tan lleno de inquietudes, pero también de esperanzas.

Observaciones sobre el Régimen Agrario en la América Latina

Itzhak Levy *

El tema de la reforma agraria es uno de los puntos centrales de la lucha política en toda la extensión de la América Latina y tiene una tremenda vitalidad propia.

Daré mi opinión desinteresada, puesto que la experiencia me indica que los pueblos acogen con agrado los comentarios y aún las críticas si éstas son hechas con afán de ayudar.

Muchas personas en América Latina desconocen totalmente la gravedad de sus propios problemas agrarios y debe insistirse mucho en el tema hasta que la verdad amarga sea comprendida y aceptada,

Ciento quince millones de almas sobre 213, o sea un 54% viven de la agricultura. El 90% de la tierra laborable está en manos del 10% de los propietarios. El 94% de la fuerza de trabajo es asalariada y sólo trabaja de 150 a 200 días al año. Su salario anual oscila entre 40 y 100 dólares y esa pobreza supone pésimas condiciones de vivienda, alimentación y salud.

Por otra parte los métodos de explotación son sumamente primitivos. Algunos propietarios dueños de grandes extensiones no hacen ningún esfuerzo para mejorar las explotaciones, ya que el capital originalmente invertido les provee una holgada subsistencia.

Otro aspecto que casi despierta envidia en gente de otras regiones es la abundancia de agua de que disfrutaban muchas regiones de América Latina. Sin embargo, poco se ha hecho para evitar las catastróficas sequías que periódicamente asolan muchos lugares.

La producción agrícola de América Latina debiera proveer alimentos suficientes para elevar las raciones diarias de toda su población a las 2800 calorías teóricamente necesarias y quedar

* Ministro de Asuntos Agrícolas para los Estados de la América Latina Embajada de Israel, Brasil.

todavía con excedentes exportables. Sin embargo, el 54% campesino de la población sólo produce el 20% del producto total, recibe únicamente un ingreso equivalente al 20% del que recibe un empleado urbano y su producción no alcanza a abastecer el consumo que debe completarse con importaciones.

En estas condiciones la reforma agraria se convierte en una necesidad imperiosa por razones económicas y morales y en beneficio de toda la población.

En primer lugar es necesario expandir el mercado interno para las crecientes manufacturas nacionales, ya que actualmente sólo 60 a 70 millones aparecen como consumidores activos y 130 millones únicamente potenciales.

En segundo lugar, porque una población rural de tan magros recursos no puede contribuir para nada con sus impuestos al bien general.

En tercer lugar porque todos los vaticinios indican que en los próximos 20 años la población de la zona llegará a los 300 millones de bocas que hay que alimentar. Solamente para enfrentar ese consumo creciente y compensar las deficiencias calóricas actuales sería preciso planear un aumento anual del 10% en la producción por 20 años consecutivos, lo que aparece como una tarea muy difícil.

La reforma agraria es pues una necesidad fundamental.

Qué es la Reforma Agraria?

Pueden darse muy diversas respuestas según el punto de vista del que contesta. Para nosotros, que creemos pasada la época de deliberaciones y tanteos doctrinarios y teóricos, la definición de reforma agraria integral debe abarcar todos los aspectos.

Pensar sólo en transferir tierra de unos a otros es ir hacia un fracaso cierto. Si los opositores de la reforma quieren hacerla fracasar elegantemente les bastará con fomentar una legislación en este sentido y dejarla marchar. No sólo se derrumbará por sí misma, sino que el principio mismo quedará gravemente desprestigiado.

Los nuevos propietarios son financieramente débiles, a veces técnicamente poco versados y les toma tiempo consolidarse y recuperar los niveles de producción anteriores a la reforma. Los ingentes capitales dedicados a expropiar las tierras irán a invertirse en áreas económicas no agrícolas.

Por todo esto la planificación previa es fundamental y en esas condiciones la reforma agraria se convierte en una poderosa palanca en manos del gobierno para impulsar el desarrollo

agrícola y aumentar la producción en beneficio común.

Los planes de desarrollo zonal pueden además tener en cuenta con mayor elasticidad las circunstancias propias de cada lugar. Cada país debe cumplir su reforma sin ceñirse a una receta general y guiándose por su propia realidad.

Resulta también importante determinar a qué política debe darse preferencia con respecto a la expropiación en zonas ya explotadas o la ocupación de áreas nuevas. Creo categóricamente que se debe desarrollar la agricultura existente y elevar la producción con el mínimo de inversiones, para dar un nivel de vida decorosa al máximo de la población.

Abrir zonas nuevas trae aparejados ingentes problemas de desarraigo de la población, de alto costo de inversiones, de des_u involucrimiento social, etc.

Todos los aspectos de la planificación agrícola deben integrarse en una institución permanente que coordine la política agraria del país. A esa entidad se someterían las políticas crediticias para el agro y únicamente así se logrará que la agricultura cumpla su cometido en beneficio de la economía general.

Los recursos potenciales gigantes~~cos~~ de la América Latina esperan ser movilizados en el porvenir y es el deber de los americanos y de sus amigos progresistas del exterior aunar esfuerzos para tomar parte en ese colosal esfuerzo cooperativo.

La Reforma Agraria en Bolivia

Celso A. Reyes *

Desde los tiempos de la colonia el campesino boliviano reí vindicó enérgicamente la propiedad de las tierras que le habían sido arrebatadas y se sublevó contra las exacciones a que era sometido por los conquistadores. Ello motivó las sublevaciones de Tupac Amaru, Julián Apaza y los hermanos Catari que pagaron la empresa con sus vidas.

Al llegar la república en 1828 la situación no cambió, sino que las clases dirigentes españolas fueron simplemente sustituidas por un nuevo feudalismo criollo que consolidó y legalizó el acaparamiento de las tierras en muy pocas manos.

El indio era desposeído y relegado progresivamente a las zonas más remotas y estériles mediante la presión política, el fraude legalizado o mediante artificios legales. A menudo se inventaron conspiraciones o sublevaciones con el fin de desposeerlos o confinarlos.

Las condiciones del indígena boliviano eran sin duda de las peores del mundo y vivían materialmente encadenados a la tierra. Frecuentemente las fincas se vendían con las familias que las trabajaban, como se hubiera podido hacer con animales o enseres de la hacienda.

El 70% de la superficie era propiedad del 4.5% de los terratenientes. Una sola firma era dueña de 4,084,549 hectáreas. La mano de obra era tan barata que poquísimas fincas introducían la motorización más elemental. Las técnicas en uso eran primitivísimas y los rendimientos muy bajos. La mayor parte de los propietarios eran absentistas y una serie de prácticas irracionales conspiraban contra el trabajo eficiente. Por ejemplo, los campesinos procuraban ahorrar las fuerzas de sus yuntas de bueyes y para ello hacían los laboreos más simples y fáciles sin ningún interés en el rendimiento ulterior.

* Asesor del Consejo Nacional de Reforma Agraria, Bolivia.

Tras más de 130 asonadas y cambios de gobierno ocurridos en los 127 años de vida independiente de Bolivia, se produce en 1952 la única y verdadera revolución. El nuevo gobierno debía enfrentar tres serios problemas: terminar con el predominio de los "barones del estafío", acabar con el latifundio e incorporar a las masas indígenas a la vida nacional.

Se constituyó la Comisión Nacional de Reforma Agraria y el 7 de agosto de 1953 se pasó la ley correspondiente, a la vez que se dictaban la ley de voto universal y se intensificaban las campañas de alfabetización.

La Ley de Reforma Agraria determina que el Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando ésta ejerce una función útil para la colectividad nacional y determina diferentes tipos. La pequeña propiedad, mínimo vital para la familia campesina, la mediana, que admite el trabajo asalariado y que produce predominantemente para el mercado y la empresa, caracterizada por altas inversiones y métodos muy adelantados.

Además el país fué dividido en zonas de acuerdo a las condiciones agrícolas:

1. Zona del Altiplano (4 subzonas)
2. Zona de los Valles (3 subzonas)
3. Zona Subtropical (3 subzonas)
4. Zona Tropical

Además se distingue entre zonas de riego y de secano.

Según la región en que esté ubicada, la pequeña propiedad varía entre las 4 y las 80 Ha. de área cultivable y es inafectable.

El Consejo Nacional de Reforma Agraria se encargó de hacer los ajustes en las parcelas que excedían de los límites de la ley y en las que estaban por debajo de la superficie señalada. Los lotes pueden transferirse libremente con acuerdo del Consejo que vigila que no se produzca nuevamente ni la concentración ni la dispersión excesiva.

Las expropiaciones se hacen sobre la base del valor catastral vigente que figura en la declaración jurada del declarante y que se quintuplica a los efectos de la indemnización.

El Estado no reconoce el latifundio que está deficientemente explotado y aquellos cuyo rendimiento económico se basa fundamentalmente en la explotación de la plusvalía del trabajo de siervos o colonos. Todos los latifundios han quedado sujetos a expropiación.

Se devolvieron además las tierras usurpadas a las comunidades indígenas de 1900 a la fecha, sin cargo alguno para los descendientes en línea directa de los verdaderos propietarios.

Desde el comienzo de su acción hasta el 31 de octubre de 1963 el Servicio Nacional de Reforma Agraria ha distribuido 5,397,540 Ha. como sigue:

Cultivables

Individuales	2,078.807	Ha.
Colectivas	940.196	"
Para Cooperativas	47.087	"
Para Colonias	16.553	"
	<hr/>	
	3,082.639	"
Patoreo (uso común)	1,681.964	"
Areas escolares	4.561	"
Campos deportivos	319	"
Para Areas Urbanas	4.787	"
Incultivables	444.450	"
Revertidas al Estado para futuras dotaciones	178.818	"
	<hr/>	
Total Distribuido	5,397.540	"

La distribución benefició a 148,435 familias que representan unos 900.000 personas que han recibido títulos. Sin embargo, todos los campesinos disponen de tierras, pues mientras el Servicio Nacional perfecciona el traspaso, las están trabajando como propias.

Ello ha ocasionado que en ciertas zonas densamente pobladas de los valles y las riberas del lago Titicaca donde escasea la tierra hayan surgido problemas de minifundio y las parcelas tienden a pulverizarse en lotes excesivamente pequeños. Dentro de los Planes Decenales de Desarrollo que maneja la Secretaría de Planificación, se contempla el traslado en masa de población hacia las feraces tierras del Oriente y el Noreste del país donde hay abundancia de tierras disponibles. En 10 años se transplantarán 100,000 familias.

Tierras gratuitas en lotes de 20 a 40 hectáreas se conceden en la zona subtropical y se están abriendo caminos para favorecer la emigración espontánea, además de estar en marcha tres grandes programas de colonización a cargo de la Corporación Boliviana de Fomento, la Dirección General de Colonización del Ministerio de Agricultura y el Ejército Nacional.

Los títulos de tierras son registrados en las oficinas de

Derechos Reales y reconocen, hasta ahora, una hipoteca en favor del Banco Agrícola de Bolivia y que cubre la indemnización debida a los anteriores propietarios. El Banco emite los Bonos de Reforma Agraria con un plazo de 20 años y 2% de interés. Antes de ese plazo los bonos pueden redimirse para el pago de impuestos o inversiones en la agricultura.

Para el pago del impuesto a la tierra, se ha presentado un proyecto de ley denominado de "Impuesto Predial Rústico" por el cual se grava la tierra con una tasa única sobre la renta presunta, que es pagada por quien quiera que la explote.

A pesar de las limitaciones impuestas principalmente por la escasez de elementos técnicos capaces de llevar a cabo las tareas de agrónomos, topógrafos, jueces agrarios, etc. la Reforma Agraria de Bolivia ha liberado a 2,500.000 campesinos que hoy se sienten parte de la sociedad y trabajan por el engrandecimiento de su patria.

Algunas consideraciones sobre la SUPRA

Francisco Withaker Ferreyra *

La Superintendencia de Política de la Reforma Agraria del Brasil fué creada mediante la integración de diversos organismos federales que ya venían trabajando en varios aspectos de inmigración, colonización, asistencia a los campesinos, etc.

Al producirse el cambio en los propósitos del organismo esa herencia de numeroso personal, con poco porcentaje de técnicos, y con orientación diferente, significó muchos problemas.

Las discusiones que actualmente se cumplen sobre la reforma agraria se centran sobre la forma de efectuar los pagos de las expropiaciones necesarias, ya que es obvio que un programa de la envergadura necesaria no podría nunca cumplirse con el pago previo en dinero que la constitución estipula. La discusión sobre una eventual enmienda constitucional se torna intensa y las dos corrientes opuestas echan mano de todos los recursos y se tornan cada vez mas emocionales.

Paralelamente continúan estudiándose en el Congreso algunos proyectos que por su índole no requerirían la previa enmienda constitucional.

Para la SUPRA, sin embargo, ello significa que tiene la responsabilidad de echar a andar una reforma agraria sin que existan las bases jurídicas para la misma.

Por lo tanto, la SUPRA se ha dedicado a afianzar su propia organización y a preparar lo que podría llamarse el primer plan nacional de reforma agraria. La situación peculiar del Brasil de contar antes con el organismo ejecutor que con la ley, tiene algunas ventajas, ya que esto concede tiempo para pensar sobre la reforma y sus complejidades antes de lanzarse a las realizaciones.

* Técnico de la Superintendencia de Política de la Reforma Agraria, Brasil.

Esa es la tarea de la SUPRA por ahora, al descontarse que no hay posibilidades de reforma agraria si no se cuenta previamente con la enmienda constitucional.

Se están realizando estudios básicos sobre la estructura de la propiedad rural, migraciones internas, salarios y sistemas de trabajo, mercados, cooperativismo, etc. Todos estos planes y trabajos simplemente preparan la maquinaria que eventualmente cumplirá en el futuro la reforma cuando se cuente con las bases jurídicas para ello.

Se han cumplido algunos "programas integrados en tierras disponibles" que sirven a modo de experimentos pilotos que se repetirían en la reforma agraria en mayor escala. Además se han cumplido programas de educación y de agremiación campesina y estudios de comercialización para colaborar con la SUNAB (Superintendencia Nacional de Abastecimientos) que fué creada en la misma época que la SUPRA y tendrá a su cargo todo lo referente al abastecimiento en el país.

Los estudios de la SUPRA han permitido ya distinguir los problemas de tipo "coyuntural" que pueden ser atacados con medidas limitadas, con respecto a los "estructurales" que abarcan políticas muy profundas que alteren esa estructura. La SUPRA dirige su acción especialmente a este último grupo.

En segundo lugar, la SUPRA no tiene intención de que sus planes de reforma agraria se conviertan en la simple apertura de nuevas áreas rurales mediante planes de colonización. Ello significaría eludir el problema principal de redistribución de la propiedad, y además, necesitaría de enormes inversiones de infraestructura. La colonización sólo se podrá usar en forma complementaria en los lugares en que haya áreas disponibles ya, dentro de los espacios económicos y aprovechables a un costo mínimo.

En tercer lugar, se sabe que dar la tierra no es lo único necesario. Y lo que se de complementariamente debe darse en forma de no exagerar el paternalismo de la reforma y no crear islas artificiales bajo la protección del Estado y a altísimo costo. Para esto, nos parecen fundamentales dos aspectos. La creación de organizaciones que fortifiquen la acción de los productores, como las cooperativas y el perfeccionamiento cultural de los campesinos que les abra nuevos horizontes.

Este último aspecto es considerado fundamental en la tarea de SUPRA y está recibiendo gran prioridad.

Para finalizar, nosotros entendemos que una reforma agraria bien entendida significa fundamentalmente incorporar la población rural activamente al proceso de desarrollo nacional del que hasta el presente ella se halla disociada.

El caso de Colombia

Pedro Javier Soto *

En respuesta a la invitación del Dr. MacDonald trataré de esbozar algunos lineamientos del caso de Colombia.

Los propósitos de la reforma enumerados por la Ley 135 son:

1. Reformar la estructura social y agraria
2. Fomentar la mejor utilización de la tierra
3. Elevar el nivel de vida de la población campesina

Por razones de método deben determinarse los objetivos que se persiguen con la reforma agraria, tanto en los sectores rurales como en la economía en conjunto, distinguiendo a la vez los componentes sociales y económicos del problema. Una sociedad moderna no puede nunca edificarse sobre una base débil de una estructura agraria anacrónica. La industrialización por sí sola puede resolver estos problemas y es preciso contemplar a la vez la renovación del campo.

Debemos tratar de alcanzar las siguientes metas: Elevar el ingreso campesino. Mediante métodos más eficientes se debe obtener una mejor producción. Actualmente el ingreso medio de los campesinos en Colombia les permite apenas sobrevivir y no constituyen un mercado para los productos industriales.

En segundo lugar la reforma agraria debe propender a que la producción atienda debidamente las necesidades del consumo y la exportación a precios competitivos.

Partimos de la base que en la situación actual hay recursos humanos mal utilizados o subutilizados y también tierras en las mismas condiciones.

* Director del Departamento Técnico del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), Colombia

Modificar esta situación puede ser la base para una adecuada evolución del sector agrario con una inversión de capital relativamente modesta.

En la política agraria el costo de oportunidad de la mano de obra es un concepto de gran importancia. Teóricamente el costo de oportunidad equivale al valor marginal de la mano de obra o, en otras palabras, el ingreso adicional que el trabajador recibiría efectuando unidades agregadas de trabajo. Cuando no existen posibilidades de trabajo en el mercado el valor marginal de la mano de obra es cero y el costo de oportunidad para utilizar ese trabajo también.

Para Colombia, debe buscarse una política agraria que utilice al mismo tiempo los dos recursos subutilizados, el hombre y la tierra. El bajo costo de oportunidad actual, puede aprovecharse utilizando mano de obrar rural de desempleada en obras públicas de beneficio rural como caminos, recuperación de tierras reforestación, etc., o también en la explotación de nuevas áreas que son actualmente poco o nada productivas.

Sin embargo, el desiderátum es lograr estabilizar permanentemente al campesino en su propia tierra. La piedra angular de la política debe ser redistribuir la riqueza nacional representada por la tierra en favor de quienes pueden explotarla.

La acción del estado no debe limitarse exclusivamente a la repartición de la tierra sino que debe ir complementada por medidas que faciliten la explotación y garanticen cierto ingreso estable a los nuevos propietarios.

En la práctica la reforma agraria debe ser el eje de la programación de la actividad pública en el sector agrícola de Colombia, como en muchas otras regiones del mundo, se basa en unidades familiares. Como excepciones pueden citarse ciertos tipos de "plantación" y la ganadería extensiva.

Veamos qué razones de índole social pueden aducirse a favor de las unidades familiares, además de las económicas anteriormente invocadas. Ante todo, el campesino es un ser humano con aspiraciones más allá de lo económico.

No basta suministrarle trabajo para que integre la sociedad como un elemento provechoso.

En los países más adelantados el porcentaje de la población rural se ha reducido hasta convertirse en una minoría que no plantea problema. Por el contrario en los países de menor desarrollo como Colombia, la elevación del nivel socio-cultural del campesino es de suma importancia para toda la sociedad de la cual forman parte una proporción elevada.

Mientras el campesino mantenga niveles de mera subsistencia y sea analfabeto; no puede esperarse que integre activamente un proceso democrático. Es preciso pues que el Estado cree las condiciones adecuadas para el progreso socio-cultural de las zonas rurales.

Para finalizar daremos algunas cifras concretas sobre los proyectos que está llevando a cabo INCORA. La acción del Instituto se ha dirigido con un criterio físico para seleccionar las áreas que deben someterse a la reforma agraria. Para saber cuáles son las buenas tierras del país podemos utilizar los estudios edafológicos o fiarnos del valor venal de las inversiones capitalistas en tierras para cada región. En la mayoría de los casos ambos procedimientos coinciden sugestivamente y es fácil determinar las zonas que tiene posibilidades suficientes de desarrollo acelerado. Dichas zonas están hoy concentradas en pocas manos.

El Instituto ha decidido adelantar su programa de parcelaciones o colonizaciones como algunos lo llaman, dentro de dichas zonas, procurando la creación de los distritos de riego. Con este método se consiguen altísimos rendimientos y también el aprovechamiento de todas las inversiones de estructura que generalmente coinciden con la misma región. Los valles incluidos en este programa de distritos de riego están ubicados cerca de los grandes centros de consumo, con las mejores comunicaciones y óptimas posibilidades de desarrollo.

Hoy estamos adquiriendo un total de 250.000 hectáreas en distritos de riego para formar unidades familiares. Esta primera etapa tomará cinco años.

En otras zonas que no son distritos de riego y ofrecen menor seguridad se han distribuido 350,000 hectáreas entre 7 u 800 familias. Son lógicamente unidades de menor rendimiento y mayor superficie donde es difícil controlar y dirigir la economía agrícola. En cambio, en los distritos de riego esperamos poder mantener un control y orientación definido de las explotaciones en forma similar a lo que se hace en Israel o en México.

La Reforma Agraria en Costa Rica

Elías Soley C. *

El trabajo original describe la organización institucional dirigida a cumplir las políticas agrícolas que han sido planeadas con el fin de asegurar un régimen justo para la explotación de la tierra. Tales son el crédito agrícola, la comercialización de la producción por el Consejo Nacional de Producción, las cooperativas y las oficinas que se ocupan de diversos cultivos.

Sin embargo, se ha ido apreciando la aparición y crecimiento de los problemas de tenencia de la tierra a medida que iba aumentando la presión demográfica y crecían los cultivos. El 63% de la población de Costa Rica se dedica a la agricultura con una distribución muy desigual ya que hay zonas de ocupación muy densa, como en la meseta central, y otras relativamente desocupadas. Se estima que existen unas 2.4 millones de hectáreas aún sin ocupar como reserva para el futuro y hay, además, una cierta proporción de tierras cultivadas deficientemente y susceptibles de intensificar sus rendimientos.

Los censos indican que hay gran número de fincas de tamaño muy pequeño. El 44% de las parcelas tienen menos de 10 manzanas, constituyendo sólo el 3.2% del área total. El 80.1% de las fincas tienen menos de 50 manzanas y ocupan el 18.5% del área. En cambio, 0.53% de las fincas tienen más de 1,000 manzanas cubriendo el 33.6% de la superficie.

El 88,9% del total de la superficie está explotado por los propietarios, correspondiendo el resto a otras formas de tenencia.

Esta disparidad entre latifundio y minifundio se está agravando y ha obligado a adoptar nuevas medidas como las que se contemplan en las recientes leyes de Tierras y Colonización Nos. 2825 y 3033.

* Ministro de Agricultura y Ganadería, Costa Rica.

Por estas leyes se ha establecido el Instituto de Tierras y Colonización como Organismo Autónomo del Estado. El Instituto tiene atribuciones para comprar o expropiar tierras pagándolas en efectivo o con bonos y dando prioridad a las que no cumplen cabalmente su función social por diversas razones enumeradas en la ley. Se establece además un impuesto sobre las tierras incultas cuyo producto va a las arcas del Instituto.

Durante su primer año de vida el ITCO ha actuado rápidamente en la solución de los conflictos que suscita la ocupación en precario de numerosos campos. Los censos efectuados indican que hay en Costa Rica unos 16,000 precaristas distribuidos en 500 fincas donde ocupan unas 234,000 hectáreas sobre un total de 460,000. Las familias tienen un promedio de 5.75 personas y ocupan 14,5 hectáreas, aunque es frecuente que las parcelas sean muy reducidas.

Está en marcha un programa amplio de asentamiento de los ocupantes en precario, con un costo estimado de \$7,500.000 que incluye 1.4 millones para estudios y trabajos básicos y una duración calculada en 30 meses.

Se espera beneficiar con el programa a unos 5,776 agricultores que ocupan 74,721 Has.

El ITCO está también adelantando proyectos de colonias en fincas adquiridas de la Compañía Bananera de Costa Rica. Este proyecto asentará unas 600 familias tras dos años de tareas y se cuenta con la colaboración de diversos organismos en un plan orgánico destinado a obtener el abastecimiento de los campesinos y pequeños excedentes para ser llevados a los mercados vecinos.

De la Reforma Agraria al Bienestar Rural en el Paraguay

Juan M. Futos *

En el Paraguay existía un candente problema de tenencia de la tierra con gran incidencia de minifundio y latifundio.

Hasta el censo de 1942/43 sobre 94,998 chacras censadas 24,204 tienen de una a tres hectáreas. En 1960, 14 propietarios en el Chaco poseen 7,567,387 Ha. y otras 5,644.819 Ha. están en poder de 327 dueños. En la parte oriental 11 terratenientes poseen 5,548.444 Ha. Buena parte de los grandes terratenientes son extranjeros y los pequeños terratenientes son también gringos o liberales. (sic.)

La política de reforma agraria y colonización cuenta con varios lustros de experiencia en el Paraguay. Desde la Ley de Colonización y el Hogar de 1904 se promulgó la ley Fomento de la Pequeña Propiedad Agropecuaria, la ley Homestead, etc.

En 1936 se crea el Depto. de Tierras y Colonización y el Decreto Ley 1,060 tiene pretensiones de reforma agraria.

En 1940 se promulga el Estatuto Agrario y se expropiaron muchos cientos de miles de hectáreas en el Chaco Paraguayo que pertenecían a empresas extranjeras.

En 1951 se cambia la denominación del Depto. de Tierras y Colonización por el de Instituto de Reforma Agraria y se le devuelve la autarquía de que se le había desprovisto.

En 1962 se crea el Instituto de Bienestar Rural y se promulga el nuevo Estatuto Agrario con nueva filosofía y objetivos.

El nuevo Instituto además de encarar el problema de la tierra debe prestar asistencia a los colonos en forma directa o indirecta, concede créditos, facilita el almacenamiento, transporte y comercialización de los productos y promueve el mejoramiento de la vivienda rural.

* Presidente del Instituto de Bienestar Rural, Paraguay.

El Instituto se basa en un concepto integral del hombre y la producción encarados con criterio humanista y de solidaridad social que se complementa con otros variados aspectos de la política moderna del país.

El ritmo de concesión de títulos definitivos a los colonos era de menos de 500 por año durante el período 1915 a 1945 y pasó a ser de 800 el año 1952.

Recién en 1958 comienza un movimiento francamente ascendente al entregarse 1.298 títulos.

En 1959, 2,710 en 1960, 3,205; en 1961 se llega a distribuir 7,249 títulos y en 1962 el número sube a 10,016.

Superficie titulada por la Colonización
Oficial

Desde 1915	a	1939	46,522	Ha.
Desde 1940	a	1959	410,844	Ha.
Desde 1960	a	1962	476,977	Ha.

En los últimos años se ha entregado tierras a 40,000 familias o sea al 30% de los agricultores censados del Paraguay.

Complementando estas distribuciones de tierras se han dispuesto políticas de Migración Interna, de Repatriación, de Colonización, etc.

Han contribuido al éxito de estas iniciativas la construcción de nuevos caminos como la Ruta Internacional y el puente sobre el Paraná que unen con el Brasil y la Ruta Trans Chaco que unirá con Bolivia. No existen obstáculos constitucionales o legales, hay paz interior, el guaraní se ha mantenido estable en los últimos cinco años y hay abundancia de tierras, ya que una población de aproximadamente 2 millones cuenta con una superficie de 40,000.000 de hectáreas de muy buenas tierras. Las Fuerzas Armadas contribuyeron asimismo mediante la construcción de obras públicas, entregando lotes a los conscriptos licenciados, etc.

En cuanto a los obstáculos principales con que se tropieza son el problema de la mediterraneidad del país y la falta de capital suficiente, unida al desmejoramiento internacional de los precios para los productos que exporta el Paraguay.

CONSECUENCIAS DE LA DISTRIBUCION DE TIERRAS

Jamás en la historia nacional se distribuyó tanta tierra. Se ha declarado la guerra al latifundio por considerarlo contrario a la evolución social, económica y política del pueblo. Esta política del Instituto de Bienestar Rural tiene como principal objetivo la dignificación del hombre, complementada por la obra del Instituto de Previsión Social y de los Ministerios de Educación, de Obras Públicas, del Interior, de Salud, etc.

Se pretende superar rápidamente los sistemas vergonzosos que imperaban en los yerbales, obrajes y quebrachales, mediante mejor vivienda, educación, alimentación racional, mayores garantías de seguridad y honor de las personas.

Ha aumentado considerablemente el número de aparatos de radio y se difunden ampliamente los periódicos.

La desaparición de los grandes latifundios está diversificando la producción y provee ocupación a muchos paraguayos que habían emigrado.

Los nuevos propietarios van a ejercer su derecho al voto libremente, constituyendo una nueva base para una verdadera democracia.





Informes de los Grupos

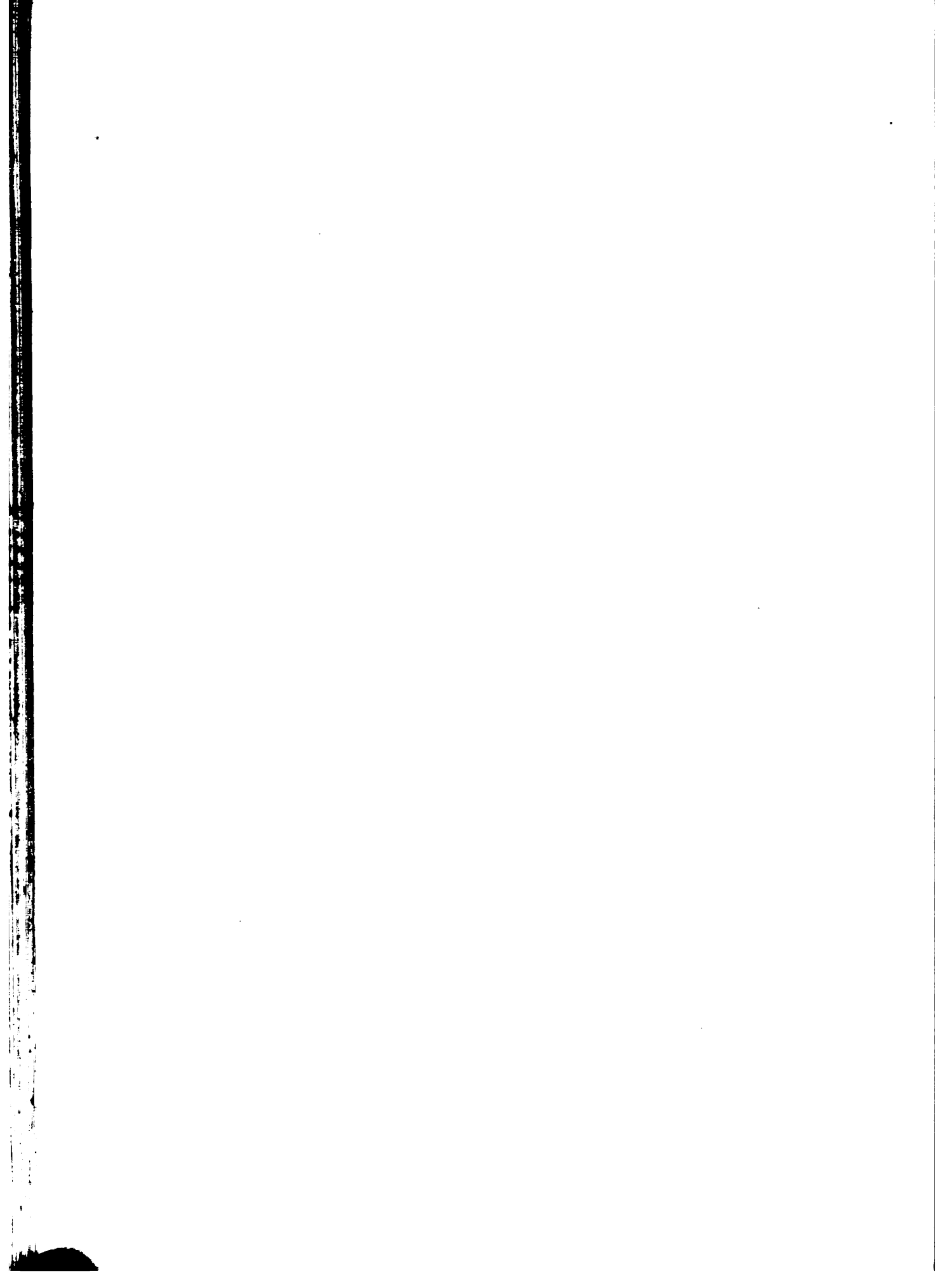
de Trabajo



Grupo de Trabajo "A" sobre
Capacitación en los programas de reforma agraria

Este Grupo estuvo integrado por las siguientes personas:

- Dr. Malcolm MacDonald (IICA - Presentador)**
- Ing. Enrique Enseñat (Panamá - Coordinador)**
- Ing. Francisco Andrade (México)**
- Ing. Mauricio Birabent (Argentina)**
- Ing. Mario Borgonovi (Brasil)**
- Ing. José Calil**
- Dr. José Martins de Almeida Castilho (Brasil)**
- Ing. Copérnico A. Cordeiro (Brasil)**
- Arq. Luis Carlos Costa (Brasil)**
- Agr. Juan R. Espinosa M. (Honduras)**
- Dr. Juan Frutos (Paraguay)**
- Dr. Antonio Giles (IICA - relator)**
- Econ. Fausto Jordán (Ecuador - relator)**
- Cont. Agustín G. Lichi (Paraguay)**
- Ing. Carlos Lorena (Brasil)**
- Dr. Clyde Mitchell (FAO)**
- Ing. José Gómez da Silva (Brasil)**
- Vet. Newton Coelho de Souza (Brasil)**



El Dr. Malcolm MacDonald, inició las tareas con la presentación que sigue:

Uno de los aspectos de la reforma agraria que se discute frecuentemente en términos generales es la "carencia de personal adecuadamente entrenado a los varios niveles requeridos para la ejecución de la reforma"

Al mismo tiempo, nadie habla de la "carencia de seres humanos" como problema de la reforma agraria; por el contrario, la amenaza de un aumento excesivo de la población se cita frecuentemente como un serio problema para el desarrollo.

En términos generales, la diferencia entre "seres humanos" de los que disponemos en cantidad, y técnicos en reforma agraria, de los que carecemos, consiste en la educación, tomando la educación en su sentido más amplio de la preparación regular en clases, experiencia, inductación y procesos de selección.

De la manera como yo lo interpreto, el propósito de esta conferencia es el de analizar el proceso de transformación (educación) que debe operarse para obtener los técnicos necesarios del gran conjunto de seres humanos disponibles; y, de ser posible, llegar a conclusiones definitivas sobre la manera en que debería hacerse este trabajo, y por quiénes. Mi tarea es la de abrir la discusión, no la de ofrecer pronunciamientos definitivos. Espero plantear algunas preguntas que me parecen importantes, y para las cuales espero que, ustedes señores, tengan algunas respuestas. Yo me aventuré a dar algunas opiniones al respecto y confío en que ustedes se sientan con absoluta libertad para criticarlas, enmendarlas, ampliarlas o rechazarlas. Ustedes son los que mejor pueden evaluar los numerosos programas educacionales en reforma agraria nacionales del presente, del pasado y su utilidad. Así mismo, esperamos recibir sugerencias concretas con respecto a los esfuerzos educacionales del futuro. Esta conferencia es de ustedes, y por lo tanto, trataré de ser lo más breve posible, con la esperanza de que cada uno tenga oportunidad de discutir concretamente la situación que predomina en su respectivo país, en lo referente a las necesidades educacionales para la reforma agraria.

Quizás deberíamos empezar considerando qué clase o clases de personal adiestrado y en qué cantidades, necesita un país para poder llevar a cabo una reforma agraria. Una vez que aquellos a quienes concierne la enseñanza y preparación de personal sepan en términos más o menos concretos qué se espera de sus productos finales, o sea de sus estudiantes graduados, se torna más fácil la tarea de decidir qué se debería enseñar, cómo se debería enseñar, etc.

En algunos aspectos la situación es similar al problema con que se enfrenta una persona que quiere construir una máquina. Si se puede suministrar a los ingenieros una descripción detallada de lo que exactamente se espera que la máquina haga, o sea las especificaciones de su desempeño, entonces los ingenieros se encontrarán en mejor posición para construir una máquina que llene las necesidades del caso.

Ahora bien, como el número y clase de técnicos que se necesitan es función del trabajo que se espera de ellos, éste último es, -a su vez- determinado por las metas y objetivos del programa de reforma agraria en un país dado. No me refiero en este punto sólo a las metas generales, filosóficas, de la economía y la justicia social, sino más en detalle, a los objetivos específicos expresados siempre que fuera posible en términos cuantitativos, y que son en realidad, la expresión concreta de las metas generales, por ejemplo: los blancos a que se apunta en una serie de planes quinquenales.

No es propósito de esta conferencia discutir hoy las metas de la reforma agraria; esto se ha hecho en detalle en otras sesiones. Es suficiente decir que existe una relación de causa a efecto (o debería existir, por lo menos) entre estas metas y los esfuerzos educacionales en reforma agraria acordados por las naciones y las organizaciones internacionales. No deberíamos emprender la educación "porque todos deberían educarse", así como no emprendemos una investigación "por el mero hecho de investigar". Debería existir una relación muy cercana y funcional entre lo que enseñamos al personal de reforma agraria y las metas y necesidades de la reforma agraria.

Esta es una verdad aún mayor si consideramos otros dos aspectos que son parte integrante del problema: tiempo y fondos. De ninguno de los dos tenemos para desperdiciar. En realidad, una de las preguntas más serias a las que nos enfrentamos es la siguiente: tenemos suficiente tiempo y suficientes fondos para realizar la reforma agraria?. Si los fondos son escasos, se los debe destinar a la educación solamente cuando se está seguro de que la educación obtenida por el personal justifica el gasto?. Y esta justificación debe basarse en la aplicabilidad que tenga la educación o adiestramiento al trabajo de la reforma agraria?.

Lo mismo puede decirse con respecto al tiempo. Las horas que los técnicos dediquen al estudio en clases no pueden al mismo tiempo dedicarse al trabajo en el campo, en la producción. Debemos asegurarnos de que este gasto de tiempo hará a los técnicos lo suficientemente más eficientes en su trabajo posterior para justificar el "costo en tiempo" de los estudios.

En este punto quiero insertar algunas reacciones personales, sobre las cuales espero que algunos de ustedes hagan comentarios durante la discusión subsiguiente. Frecuentemente he leído y oído varios datos estimativos sobre la necesidad de técnicos para la reforma agraria, y también comparaciones de estas cifras con las de personal disponible. La impresión general que dichos datos estimativos dejan es la de que simplemente no existe ni siquiera una fracción considerable del número de técnicos necesarios para el trabajo de la reforma agraria. Lo mismo puede decirse de las discusiones y datos estimativos que se refieren a los costos de la reforma agraria y a los fondos disponibles para realizarla. La impresión dada es la de que sencillamente no hay suficiente dinero para hacer este trabajo.

Mi primera reacción es la de que éste no es un problema nuevo; este es el tipo de situación que cualquier unidad económica, sea un gobierno nacional o un individuo como ustedes o yo, tiene que enfrentar todo el tiempo. La escasez de recursos, de bienes y servicios deseados, es la regla más que la excep

ción del mundo en que vivimos.

Tenemos el caso de la máquina, digamos un automóvil, que pedimos a los ingenieros que nos construyan. Generalmente, entre las especificaciones incluiremos el precio que podemos pagar, y los diversos accesorios que queremos en el producto final. Por lo general, la primera reacción del ingeniero será la de que el automóvil no podría construirse por ese precio, incluyendo todos los accesorios que hemos especificado. Probablemente indicará que se puede construir por otro precio generalmente mucho mayor. Nosotros, entonces, podemos tomar una decisión entre varias. Podemos decidir a pagar el precio más alto o decidir acostumbrarnos a no tener automóvil, o podemos reexaminar tanto el precio que queremos pagar como lo que debemos recibir por producto final. Podríamos, por ejemplo, decidir que por un sistema de pagos mensuales estaríamos en capacidad de pagar un precio más alto. También podríamos decidir que ciertas cosas que incluimos en nuestras especificaciones originales no son absolutamente esenciales, como aparato de radio por ejemplo. Eliminando esta parte del costo y aumentando la cantidad que podemos pagar por medio del crédito, podríamos conseguir un auto que nos cueste algo más y carezca de algunas de las cosas que hubiéramos querido incluir, pero que desempeña satisfactoriamente las principales funciones para las cuales queremos tener un automóvil.

El Proyecto de Ley de Reforma Agraria del Perú, de la manera como fué introducido a la Legislatura, es un ejemplo de este último tipo de decisión. Suministra un sistema de crédito para la adquisición de la tierra, haciendo posible la utilización de los limitados fondos disponibles casi completamente en los otros costos de la reforma agraria; estudios técnicos, salarios y adiestramiento del personal técnico, crédito agrícola, etc.

Además ciertas características o gastos se han eliminado de las especificaciones, haciendo que el proyecto sea menos costoso en total. Por ejemplo, la ley propuesta dice que cualquier finca tomada para la reforma agraria se pagará a un precio no mayor del 130% del valor declarado por el actual propietario para el pago del Impuesto a los Predios Rústicos (1), en razón de que muchos propietarios han estado declarando un valor considerablemente menor que el valor real del mercado por sus fincas; esta provisión bajará grandemente el costo de la reforma agraria. De igual manera, otra provisión dice que la tierra obtenida de las comunidades indígenas "en violación del artículo 209 de la Constitución" será devuelta a ellas a través del Instituto de Reforma Agraria (2). Naturalmente no habrá pago por terrenos obtenidos inconstitucionalmente y que ahora se devuelven. Considerando que esto involucra una gran extensión de terreno -algunos estiman hasta el 40% de la tierra del Perú- el resultado es una considerable reducción en el costo de la reforma agraria en el Perú.

Ahora bien, desde el punto de vista de los actuales propietarios o poseedores de ciertas grandes extensiones de terreno en el Perú, estas medidas eco-

(1) Artículo 25, Título I, Capítulo II, Proyecto de Ley de Reforma Agraria, Perú, 1.963.

(2) Párrafo I, Artículo 21, Título I, Capítulo II, Proyecto de Ley de Reforma Agraria, Perú, 1.963.

nomizadoras se ven más bien desfavorablemente. La "máquina" -reforma agraria- que el Perú va a comprar es mucho menos satisfactoria desde el punto de vista que lo que sería si ellos estuvieran recibiendo el pago en efectivo, al precio del mercado, por el terreno que ahora poseen. Sin embargo, desde el punto de vista de los propósitos generalmente aceptados de la reforma agraria y desde el punto de vista de la mayoría de los peruanos, sospecho que estas medidas aparecen justificadas y no reducen apreciablemente la eficiencia de la "máquina" -reforma agraria- que el país espera así comprar a precio reducido.

Me parece que se pueden aplicar bases algo similares de razonamiento al asunto de adiestramiento de técnicos y la educación en reforma agraria en general. Si un país determinado está decidido a poner en práctica una reforma agraria que cambie materialmente los patrones de tenencia de la tierra, distribución del ingreso rural, etc., el mero hecho de que por el momento exista un menor número de personal adiestrado disponible que el que sería ideal, no debería molestarnos mucho, ni causar excesivas demoras para poner en marcha el programa.

Debemos considerar cuidadosamente las vías y medios para utilizar al máximo estos escasos recursos (personal técnico) y como hacer que la mayor cantidad de ellos esté disponible de la manera más económica posible, tanto en términos del dinero como de tiempo.

Volviendo pues a nuestra consideración inicial acerca de qué clase y qué cantidad de personal adiestrado necesita un país para realizar una reforma agraria, yo diría que en general, necesitamos menos personal que el que indican los pesimistas, y más del que creen los optimistas; que el caso no es por ningún motivo perdido, pero que tenemos que escoger cuidadosamente lo que vamos a enseñar y a cuántos vamos a enseñar y por qué período de tiempo.

Seamos claros en este punto. No quiero implicar que la reforma agraria pueda conseguirse sin contar con personal adiestrado. Por ejemplo, la evaluación del potencial agrícola de una nación no puede conseguirse sin contar con personal que tenga conocimientos especializados en suelos, clima y topografía y su relación con las posibilidades de producción. Los planos de fincas, proyectos de irrigación, sistemas de crédito, programas de asistencia técnica, no pueden ser operados eficientemente por personas que no conozcan sus campos de trabajo, pero insisto en lo siguiente:

Primero, asegúrenos de estar utilizando al máximo el personal adiestrado disponible. A veces los limitados recursos de personal adiestrado se reducen aún más por "ascensos" de los especialistas a las llamadas posiciones administrativas en las que hay poca o ninguna oportunidad para que en realidad "produzcan" en su especialidad. Muchas veces también, un especialista altamente adiestrado trabaja solo, sin asistentes, ya sea semi-capacitados o sin adiestramiento. Este especialista puede terminar dedicando buena proporción de su tiempo a labores que podrían haber sido hechas por personas con menos preparación, por técnicos de un tipo menos escaso, quienes pueden llevar a cabo este trabajo de detalles igualmente bien, si cuentan con el asesoramiento y supervisión del especialista. Se debe notar que lo anteriormente expuesto indica peligros opuestos: aquellos de "llevar" a un técnico a tal punto

que no ejerza sus habilidades especializadas y aquellos de dejarle trabajar en su especialidad sin contar con la necesaria asistencia, sin un grupo de trabajo, para que su eficiencia sea óptima.

Esto trae al tapete un punto relacionado. No estamos tratando de una situación en la que tenemos masas de personas completamente desprovistas de las habilidades que se necesitan para la reforma agraria por un lado, y un grupo limitado de especialistas adecuadamente preparados, por el otro. Por el contrario, la mayoría de los países tiene un considerable número de personas que poseen parte, pero no la totalidad, de los requisitos que se necesitan para las labores especializadas de la reforma agraria. Creemos que estas personas pueden transformarse en técnicos especializados en menos tiempo y por un costo menor que si se empezara con personas sin ninguna preparación y que no estén familiarizadas con el material de la reforma agraria. Es aquí donde un plan nacional e internacional de adiestramiento y educación en reforma agraria, cuidadosamente estudiado e integrado, tendría un papel crucial.

Confío que las discusiones siguientes ahonden en este asunto de las necesidades de número y tipos de técnicos, no en términos de metas óptimas ideales, sino más bien en términos concretos de lo que podemos hacer considerando el tiempo y los fondos disponibles. Si la discusión llega al punto de indicar prioridades, sería conveniente hacerlo tanto en términos de tiempo como de tipos de técnicos.

.....

Otro aspecto que espero se discuta es: "¿quién impartirá la enseñanza y preparación?". Me refiero aquí principalmente a la división entre la preparación que haga cada país en particular y la que lleven a cabo las organizaciones internacionales; también a aquella que se hace enviando personal al extranjero para su preparación y adiestramiento.

Aunque la respuesta a esta pregunta, obviamente variará de acuerdo a los diferentes tipos de estudios, existen sin embargo, observaciones generales que quisiera someter a la discusión posterior. Primero, aquellos tipos de adiestramiento y preparación para gran número de individuos tendrán que hacerse, en general, en cada país. Esto es especialmente cierto para los temas de naturaleza política o de indoctrinación, esfera que con derecho se reserva cada nación. Esto también concierne a los materiales de enseñanza aplicables únicamente a las condiciones de un determinado país. Por razones de tiempo y costo también se incluye en este tipo la preparación en las llamadas habilidades y operaciones de bajo nivel, a pesar de que en estos dos últimos casos no hay razón para excluir el posible uso de la ayuda internacional o extranjera en la enseñanza de los cursos.

Tal vez sería conveniente citar un ejemplo del tipo de preparación que, en mi opinión, debería reservarse a cada nación individualmente considerada. La experiencia en reforma agraria hasta la fecha ha indicado claramente que la cabalidad con que la reforma puede llevarse a cabo depende en alto grado de la amplitud y fuerza del apoyo popular. Esto, a su vez, depende en gran parte del grado de entendimiento que las masas de campesinos de una nación tengan de la propuesta, y por supuesto, del grado en el cual ésta satisfaga

las necesidades, en caso de adoptarse. Si bien es cierto que el calificar esta actividad como adiestramiento técnico o preparación es objetable y que más bien podría clasificarse como inductación política, me parece sin embargo, una de las labores educacionales más importantes que deben realizarse para llegar a una reforma agraria eficiente. Este trabajo debe ser hecho más bien por instituciones nacionales que internacionales.

Por otro lado, los tipos de preparación o enseñanza igualmente aplicables en cualquier país, muy bien podrían ser hechos por organizaciones y cursos internacionales o por instituciones nacionales sobresalientes a las cuales vendrían estudiantes de diversas naciones. Debemos recordar que no solamente nos falta personal preparado, sino que también hay igual o mayor escasez de personas verdaderamente calificadas por experiencia, preparación e interés, para servir como profesores en los cursos. En la medida de lo posible este personal de enseñanza debería ser utilizado para el máximo beneficio de toda Latinoamérica. Esto implica que cada país debería ejercer cierta limitación en monopolizar este escaso personal para uso exclusivo dentro del país. No parece justo que tratándose de un esfuerzo continental para corregir las instituciones agrarias que históricamente se han prestado a la injusticia social y económica, aquellas naciones con mayores recursos financieros acaparen los escasos maestros disponibles, dejando a las naciones más pobres a la interperie. Es importante que cada país reconozca que el resto también tiene necesidades de adiestramiento. Aún de manera egoísta, esto tiene sentido porque en fin de cuentas, lo que pasa, o mejor todavía, lo que no pasa, con respecto a reforma agraria en un país, será sentido por los otros países latinoamericanos. Estamos todos embarcados en una empresa conjunta.

.....

A pesar de que algunos educadores profesionales creen que el "cómo" de la educación debería dejarseles exclusivamente a ellos, yo nunca he estado muy convencido de esto. Las naciones comprometidas en una reforma agraria y especialmente aquellas personas que tienen a su cargo programas de esta naturaleza, se encuentran en buena posición para juzgar muy concretamente la eficiencia que han tenido en el pasado diversos procedimientos de enseñanza y preparación de personal. Están en buena posición para dar una evaluación continua mientras los futuros técnicos continúan preparándose. Por esta razón, estoy muy interesado en oír la discusión de este punto entre ustedes. Qué tipo de adiestramiento y en qué especialidades (o generalidades) han probado ser eficientes hasta la fecha?. Cuáles no han demostrado ser buenas inversiones de tiempo y dinero?.

Por ejemplo, en mi calidad de Director del recientemente creado Centro Interamericano de Reforma Agraria, uno de cuyos principales objetivos es el adiestramiento de personal, tengo grandes deseos de obtener sus recomendaciones sobre qué y cómo deberíamos enseñar. En esta conferencia ustedes encontrarán disponibles folletos que describen las actividades hasta la fecha y los planes futuros del CIRA. Espero que cada uno de ustedes pueda dedicar una pequeña parte de su tiempo a estudiar este folleto y proporcionarme sugerencias y críticas constructivas. Por mi parte, puedo prometerles que todas ellas serán consideradas cuidadosamente, ya que nuestro trabajo es servir, ayudar, tan eficientemente como sea posible.

A continuación se consignan los comentarios con que Fausto Jordán B., inició el debate:

La buena capacitación del personal que ejecute las reformas puede inclusive sobreponerse a los problemas derivados de la escasez de recursos financieros. Se ha hecho mucho en la América Latina desde los días de la reunión de Punta del Este y se cuenta ahora con cierto número de personas de buen nivel técnico. Específicamente deben mencionarse los cuatro cursos internacionales que ya se llevan dictados por el IICA y la FAO, auspiciados por el PCT y el BID; los seminarios, como el presente, que abren horizontes mediante los debates, y otras reuniones como la de Caracas en el mes de octubre de 1963.

Para saber a ciencia cierta qué y cuánto personal es necesario, es preciso previamente que el país en cuestión haya elaborado planes concretos de reforma agraria o de desarrollo.

Será muy importante que puedan capacitarse "en servicio" numerosos técnicos bisoños, a la par del personal de mayor experiencia. En el Ecuador, el Instituto de Colonización ha preparado un proyecto de adiestramiento en servicio que le permitirá contar prontamente con 18 técnicos, además de los 40 que se contemplan en el plan a largo plazo.

Otra posibilidad práctica consistiría en intercambiar técnicos entre diferentes entidades y para ello sería muy conveniente contar con alguna coordinación internacional.

El adiestramiento debe incluir la mística necesaria para llevar adelante el cambio en las estructuras de tenencia, además de los aspectos de uso y manejo de suelos, comercialización, instituciones rurales, planificación física y Derecho Agrario, materia esta última en que es necesario crear una mentalidad latinoamericana.

No debe descuidarse que los requerimientos de personal abarcan los campos ejecutivo, técnico y administrativo a diferentes niveles. Será pues necesario utilizar gente con diferentes tipos de capacitación básica, que siga cursos intensivos de especialización que permitan ahorrar tiempo.

Los instrumentos disponibles para cumplir esta vasta tarea de capacitación adolecen de serios defectos. Por ejemplo, las Universidades de América Latina debieran reforzar considerablemente sus cátedras de Economía, Sociología y Derecho Agrario.

También los seminarios nacionales cumplirán una buena tarea al permitir discutir ampliamente, al nivel de la realidad de un país, los proyectos y, además, porque permitirán mejorar la indoctrinación política que el Dr. MacDonald ha hecho resaltar como muy importante para gestar el apoyo popular.

Consideramos sumamente promisorio la creación del CIRA en Bogotá y destacamos que contribuiremos a hacer de él el Centro intelectual de la reforma agraria de América.

El debate continuó bajo la coordinación del Ing. Enrique Enseñat, quien así mismo, contribuyó como relator a preparar el informe que fue aprobado por el Seminario en reunión plenaria y que se transcribe a continuación:

Los siguientes puntos deberán tomarse en cuenta en los cursos de capacitación en reforma agraria y servirán como pautas generales de estos programas:

1. Diagnóstico de la situación
2. Estudio de suelos (uso y manejo)
3. Deslindes de las parcelas y legalización de títulos
4. Avalúo.
5. Selección de los campesinos
6. Salud y otras preparaciones preliminares de los campesinos
7. Planificación de finca y hogar
8. Crédito y supervisión
9. Comercialización (colocación en los mercados)
10. Instituciones comunales (cooperativas, etc).

PROPOSICIONES DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA
CAPACITACION EN LOS PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA

I- CURSOS DE LARGA DURACION

1. Nivel Técnico de los Candidatos

- a) El curso de larga duración tendrá como finalidad la capacitación de personal profesional al nivel de postgraduación, con la finalidad de preparar:
 - i. Profesionales que puedan influir sobre la política de sus respectivos países para propiciar reformas agrarias;
 - ii. Profesionales que puedan formar personal local en sus respectivos países; como profesores universitarios, instructores y técnicos en centros de entrenamiento;
 - iii. Profesionales ejecutores y/o administradores de programas de reforma agraria al nivel nacional o de proyectos específicos.
- b) Los especialistas que sean capacitados en el Centro de Reforma Agraria, deberán ser profesionales cuya especialización esté vinculada a las necesidades de los programas de reforma agraria, como por ejemplo: abogados, economistas, sociólogos, ingenieros agrónomos, especialistas en evaluación de recursos y otros profesionales afines.

2. Contenido del Curso en Función de los Objetivos

- a) Por regla general el curso de larga duración, tendrá como finalidad preparar administradores y/o ejecutores de programas de reforma agraria, tanto al nivel nacional como específico.
- b) Sin embargo, se recomienda que el CIRA estudie la posibilidad de incluir en sus programas el adiestramiento de profesionales que además de tener una preparación en todas las áreas necesarias para llevar a cabo los programas de reforma agraria, puedan recibir especialización en áreas técnicas para desempeñar cargos en las diversas direcciones de las instituciones de reforma agraria, como por ejm.: las de Economía, Sociología, Derecho, Evaluación de Recursos y además obtener un enfoque multidisciplinario de los problemas de la reforma agraria. En este caso se sugiere que el curso podría orientarse de manera que: la primera parte sea general (para todos los participantes) y la segunda sea impartida para las especializaciones previstas (Economía, Jurisprudencia, Sociología, Ingeniería Agronómica, Sanidad ambiente, etc.). En el trabajo de campo previsto, todos los participantes intervendrán en forma directa.

Al iniciar la segunda parte, los participantes recibirán cursos específicos sobre sus especializaciones y además realizarán trabajos

de investigación con la asesoría de los profesores consejeros. Los participantes, como trabajo de investigación, harán estudios de casos y prácticas de proyectos.

3. Métodos de Enseñanza

Se sugiere que periódicamente el CIRA someta a los estudiantes a una evaluación de aprovechamiento, capacidad y conducta, con el fin de determinar cuáles obtienen un nivel académico aceptable.

II- CURSOS INTERNACIONALES DE CORTA DURACION

1. Nivel Técnico de los Candidatos

- a) El curso de corta duración deberá tener como finalidad capacitar el personal profesional que esté trabajando en programas de reforma agraria pero que no tenga tiempo para poder asistir a cursos de larga duración.
- b) Para el reclutamiento de los estudiantes se tendrá gran amplitud de criterio, pensando que muchas veces los países no disponen de técnicos profesionales trabajando en el campo específico de la reforma agraria, pero que, sin embargo, tienen preparación suficiente como para aprovechar el curso.

2. Contenido, Duración y Número de Cursos en Función de los Objetivos.

- a) De permitirlo las posibilidades presupuestales del CIRA, se recomienda que se aumente el número de estos cursos, de manera que se pueda dar más de un curso anual en cada zona del IICA.
- b) Se considera que la duración de dichos cursos no debe ser menor de nueve semanas.
- c) Se recomienda que se dé importancia a la parte práctica de los cursos, la que se realizará después de haberse introducido los conceptos teóricos.
- d) Para determinar la duración de la parte práctica y de la parte teórica, se recomienda que el CIRA desarrolle un mecanismo de evaluación de la teoría y la práctica.
- e) Se sugiere que en el contenido de los cursos cortos se trate de aprovechar la experiencia de los países latinoamericanos y otros continentes que ya realizaron reformas agrarias para estudiar los factores de éxito y fracaso en sus diversos programas.

3. Propósitos de los Cursos Cortos

Se sugiere que estos cursos tengan como propósito fundamental, estudiar los problemas específicos que son comunes a una determinada región de Latinoamérica.

III- CURSOS NACIONALES DE NATURALEZA ESPECIFICA

1. Propósito de estos Cursos

- a) Se sugiere que el propósito de estos cursos sea adiestrar personal, inclusive al nivel medio, para ejecutar trabajos específicos en programas o proyectos que se estén llevando a cabo en cada país.
- b) Estos cursos podrán realizarse tanto al nivel nacional como al nivel de estados o regiones dentro de los países.

2. Naturaleza de los Esfuerzos Concentrados

- a) El Grupo de Trabajo, tomó nota que la ejecución de los cursos nacionales está en proporción a la contribución que hiciesen los países respectivos.
- b) El CIRA contribuiría a estos cursos nacionales (esfuerzo concentrado) aportando personal profesional de su equipo y contratando personal de países que tienen experiencia en los problemas que se quieren resolver.
- c) Se sugiere que el CIRA sirva como coordinador de intercambio de profesionales entre instituciones para complementar las técnicas en que ciertos países tienen menos experiencia.
- d) Para coordinar el intercambio de personal entre países, se sugiere que el CIRA tenga un registro completo de las personas capacitadas en cada país y también una lista de los programas que se están ejecutando en los diversos países para que se tenga información sobre la experiencia predominante en cada país, dando énfasis al entrenamiento en servicio.

Además que el CIRA sugiera a todas las escuelas o facultades latinoamericanas de Agronomía, Veterinaria, Economía y otras que tengan relación con los problemas de reforma agraria, la canalización de las investigaciones en los campos pertinentes a tales problemas. Indicando, además los temas concretos y proyectos de investigación para ser desarrollados en tales institutos. Esto se sugiere considerando que en muchas partes, sobre todo en el caso de las ciencias sociales, las investigaciones no están bien orientadas hacia la resolución de los problemas más importantes.

- e) En igual forma el CIRA debería de recomendar a esos institutos de estudios superiores la realización de cursos sobre reforma agraria dentro de sus programas de estudios.

IV- SEMINARIOS INTERNACIONALES, REGIONALES Y NACIONALES

1. Seminarios Internacionales

Se recomienda que se realicen Seminarios Internacionales para especialistas, con el fin de estudiar problemas de reforma agraria. Estos deberían ser de alto nivel, dando énfasis al estudio de temas específicos que preocupen a las naciones de América.

2. Seminarios Nacionales y Simposios Regionales

- a) Se recomienda que el CIRA estimule a los países para que realicen Seminarios Nacionales donde se discutan temas de importancia para cada país.
- b) Con base en los problemas destacados por los Seminarios Nacionales, se recomienda efectúen Simposios Regionales, que traten específicamente sobre dichos problemas.
- c) Se recomienda estas actividades como una acción colateral de los Seminarios Internacionales que organice el CIRA.

V - POLITICA DE RECLUTAMIENTO

Se recomienda que el CIRA siga los canales de reclutamiento de estudiantes que determine cada país. Además se recomienda que se dé publicidad amplia a las diversas actividades del CIRA, para que llegue al conocimiento de todas las personas interesadas y gestionen su participación usando los canales normales.

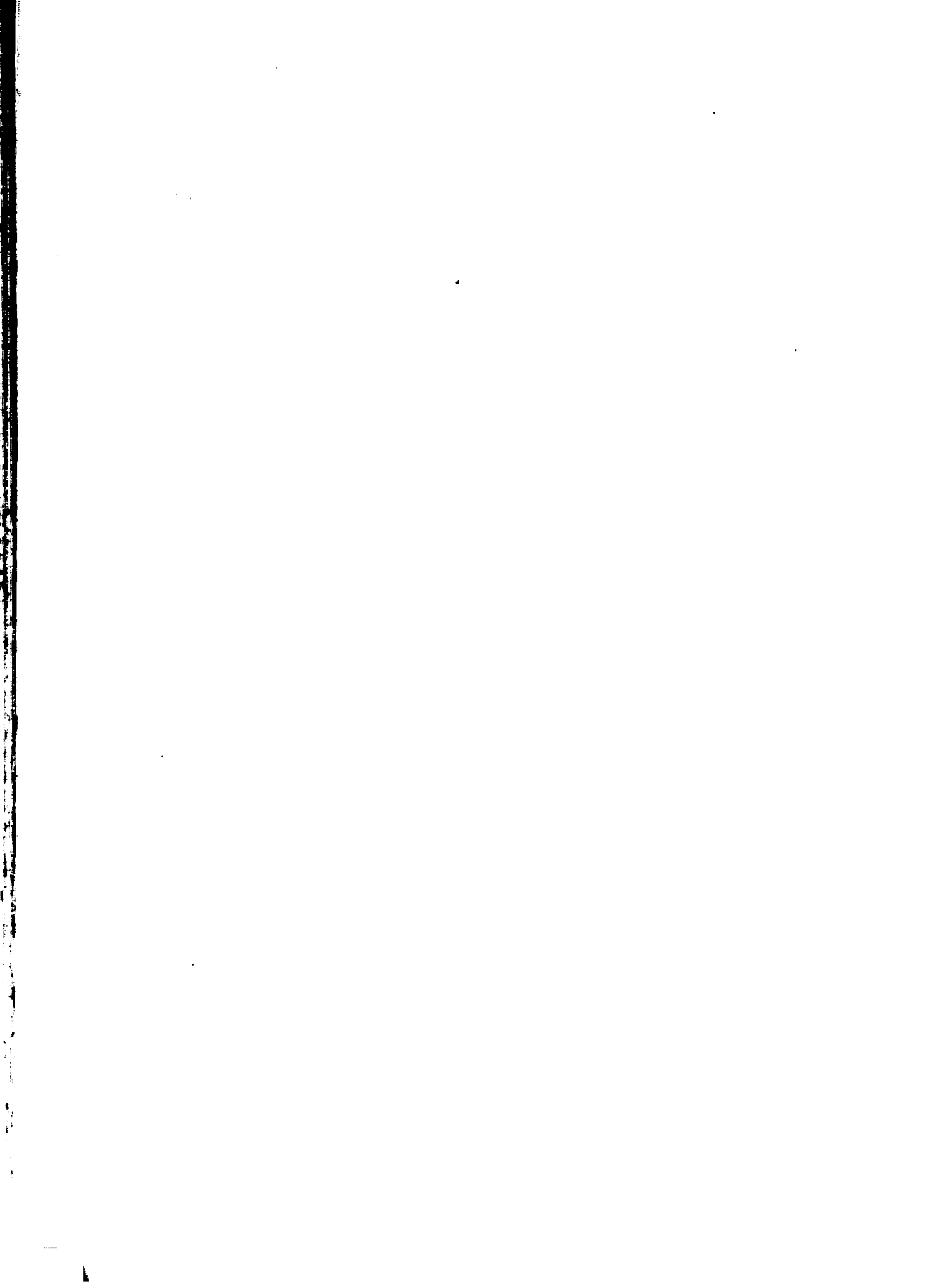
Se recomienda que los estudiantes sean funcionarios de Institutos de Reforma Agraria, de Colonización y/o Bienestar Rural, de Centros de Investigación, de los Servicios de Extensión y de Universidades. Sin embargo, el reclutamiento no será restringido a este personal, sino que se dará amplitud para que puedan participar profesionales que en el momento no estén trabajando en dichas dependencias públicas, pero que haya posibilidad de que en el futuro colaboren en programas de reforma agraria.

VI - COORDINACION DE LA ENSEÑANZA CON UNIVERSIDADES

Considerando el posible desarrollo académico de los Cursos de larga duración, el CIRA deberá considerar la posibilidad de conceder créditos de nivel universitario por dichos estudios. Este sería un paso adecuado hacia la coordinación con los programas universitarios de postgraducación.

VII- CONSIDERACIONES FINALES

El Seminario sugiere a los gobiernos latinoamericanos que los organismos oficiales eviten las desigualdades de salarios que podrían tener repercusión en la pérdida del personal adiestrado en materia de reforma agraria.

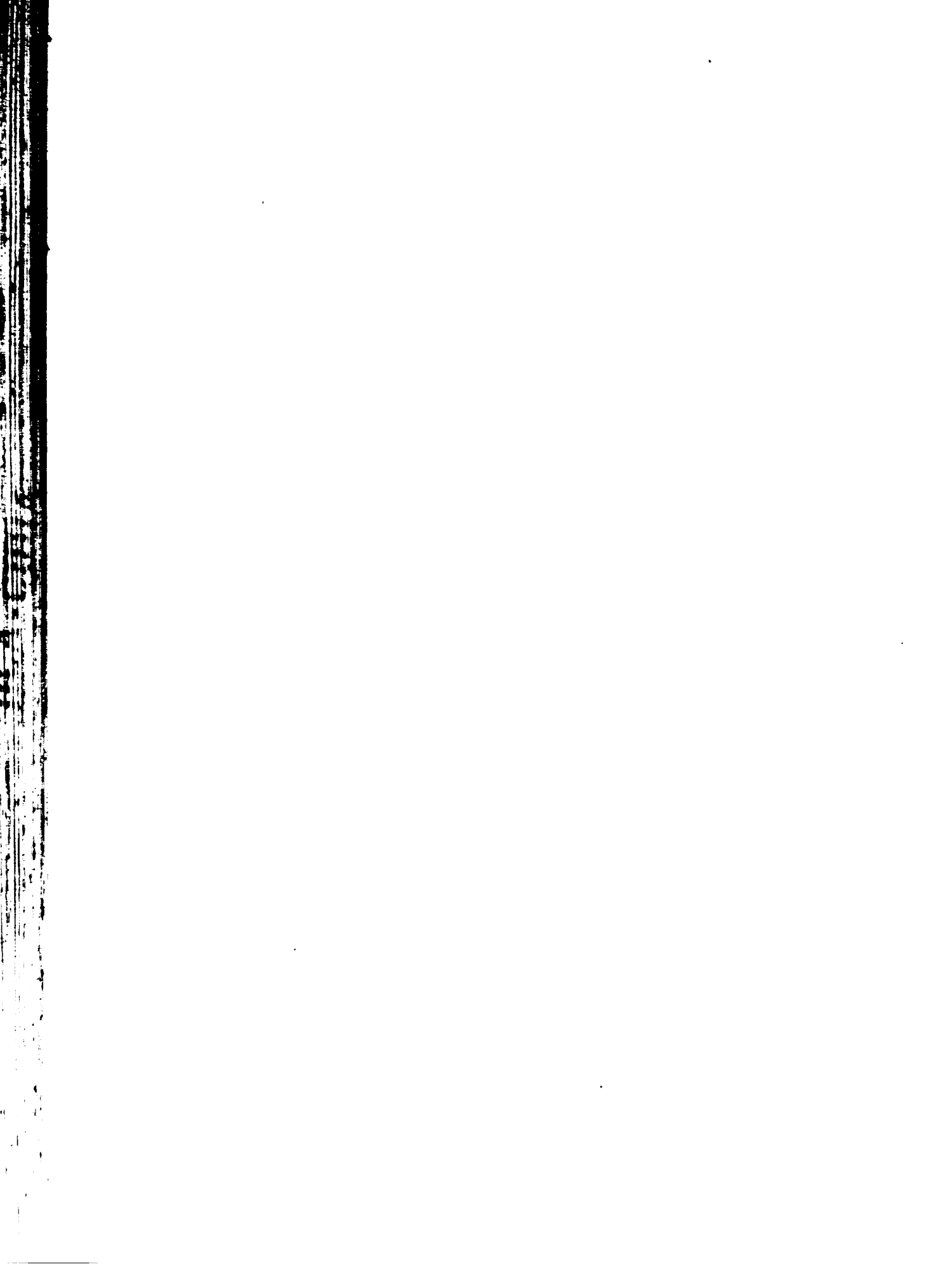


Grupo de Trabajo "B" sobre
Cooperación Internacional en los planes de reforma agraria

Este Grupo de Trabajo estuvo compuesto por las siguientes personas:

- Dr. Carlos Leónidas Acevedo (Guatemala)**
- Dr. Pier Giovanni Brunori (Unión Panamericana)**
- Lic. Miguel Angel Ferrara (IICA)**
- Lic. Tiburcio Flores Aguilar (Honduras)**
- Ing. José Garrido Rojas (Chile - relator)**
- Lic. Luis Lovo Castelar (El Salvador)**
- Dr. Carlos Montañas (Wisconsin University)**
- Sr. Albion Patterson (AID)**
- Prof. Raymond Penn (Wisconsin University)**
- Ing. José Antonio Persia Herrera (Rep. Dominicana)**
- Dr. Mentor Poveda Palacios (Ecuador)**
- Dr. Norberto Ras (IICA - presentador)**
- Ing. Celso Reyes (Bolivia)**
- Dr. Antonio Sánchez González (Paraguay)**
- Dr. Fernando Suárez de Castro (IICA)**
- Dr. Antonio Vivanco (Argentina)**
- Ing. Alfredo L. Weiss (Uruguay - coordinador)**

Las tareas del grupo fueron iniciadas mediante una presentación a cargo de Norberto Ras que se transcribe a renglón adelante:



Resultaría vano intento pretender cubrir la totalidad de los aspectos que sugiere el tema de la sesión de hoy.

Sólo mencionaremos ciertos puntos muy específicos, que pueden plantar jalones convenientes para el debate posterior o refrescar conceptos iniciales que convendrá tener presente.

Deliberar sistemáticamente sobre las posibilidades de la cooperación internacional en la conducción de los planes de reforma agraria, cualquiera sea la etapa en que los consideremos, obliga a una recapitulación, siquiera sumaria, de los móviles generales de dichos proyectos y de la filosofía general de los programas de asistencia exterior para ver hasta qué punto pueden coincidir unos y otros en sus objetivos.

CAMPO DE ACCION DE LOS SECTORES NACIONALES Y EXTRANJEROS EN LAS REFORMAS

El simple enunciado de este subtítulo está lleno de interrogantes. En verdad, es bien difícil esbozar siquiera una determinación "a priori" de los campos respectivos, o delimitar responsabilidades de antemano para cumplir con más eficiencia las tareas.

Hasta dónde llegar con la ayuda exterior sin crear resentimientos o herir susceptibilidades?. Hasta qué punto aceptarla sin abdicar principios inalienables de nacionalidad?. En qué forma comprometen a los países las orientaciones doctrinarias o filosóficas de los programas internacionales de todo tipo que están eventualmente disponibles?.

La decisión es ardua.

Veamos algo de cómo han intervenido en las alteraciones de los sistemas de tenencia las influencias extranjeras, y qué parte ha cabido a los elementos nacionales en los antecedentes históricos que puedan ayudarnos a definir juicio.

La historia está llena de casos de reformas agrarias "de facto" con intervención extranjera, principalmente de resultados de conquistas, anexiones, presiones en favor de determinados grupos o hasta asociadas al exterminio completo de los pobladores rurales de una región. Sin embargo, difícilmente podríamos decir que esas "reformas agrarias" responden a nuestra definición básica de procurar altruísticamente el beneficio de la población. Han sido en esos casos simplemente una transferencia del usufructo de la tierra como factor de producción, del grupo dominado al dominante y la estructura resultante no fué necesariamente mejor en conjunto y ciertamente quedó peor para los perdedores.

Podríamos citar infinitos ejemplos, desde la más remota antigüedad, para ilustrar este aserto que ha motivado una de las grandes líneas históricas de Toynbee; desde los tiempos de las civilizaciones montañosas guerreras de sumerios, hititas y persas que sucesivamente conquistaron, ocuparon y perdieron a manos de las siguientes hordas, los valles regados feraces de la Mesopotamia, y aún antes podríamos remontarnos. En aquellos tiempos la tierra agrícola era

la riqueza más codiciada y movía las guerras que en tiempos más modernos se libran con más complicado esquema por cuencas siderúrgicas o petroleras, por emporios industriales o por nudos de comunicaciones. Este tipo de cambio de dueños, generalmente no fué acompañado de mejoras técnicas, sino que, por el contrario, los conquistadores eran casi siempre más salvajes y peores agricultores que los mansos ocupantes anteriores. Otra característica histórica sugestivamente constante, es que los nuevos dueños extranjeros se dedicaban a la existencia parásita e indolente sobre el trabajo esclavizado de los vencidos, hasta que algunas generaciones de molicie les hacían perder el carácter guerrero y bravo, convirtiéndolos en presa fácil ante otros grupos agresores. Todos estos cambios tienen una filosofía muy diferente a la que hoy aceptamos para las reformas - Ni mejoraron radicalmente las técnicas y la producción, ni redistribuyeron equitativamente el ingreso, ni sentaron bases para el progreso. El extranjero actuó predatoriamente en estos casos, en un mundo en que al débil no se le reconocían derechos.

A pesar de esta inmoralidad básica, los ejemplos de este tipo de intervención extranjera en los sistemas agrarios se suceden ininterrumpidamente a lo largo de la lenta sucesión de los siglos y omitiremos su enumeración para no fatigar al auditorio.

Ya bien próximo a nuestra época, la expansión colonial de Europa Occidental nos ofrece muchos casos que nos tocan de cerca y que conviene recordar. La aparición de vastos territorios agrícolas en los nuevos continentes incorporados al mundo, brinda en breve tiempo todo tipo de ejemplos. En algunos de ellos la sustitución de los amos de la tierra tuvo consecuencias revolucionarias, pues los nuevos ocupantes trajeron conceptos y técnicas mucho más evolucionadas que los vigentes anteriormente.

La conquista agrícola de los Estados Unidos, del Canadá, de la Argentina y del Uruguay en nuestro continente, y de Australia y Nueva Zelanda en Oceanía, son de este tipo. Recordemos sin embargo, que esas revoluciones agrarias y agrícolas que hoy crean los problemas de excedentes mundiales de productos básicos, se basaron crudamente sobre el literal exterminio de la población aborigen, que de uno u otro modo era la dueña de los territorios en el momento de la conquista.

Situación muy diversa se produjo en otros países colonizados en el mismo período en la América Latina, en los cuales la población autóctona pasó a una condición de esclavitud más o menos declarada y la estructura agrícola adquirió caracteres muy especiales que nos han ocupado frecuentemente a lo largo del Seminario.

Mientras éste era el panorama influido por agentes exteriores, la evolución interna de muchos países producía otro tipo de reformas agrarias, y determinaba por otros medios la consolidación de nuevas estructuras.

No siempre el factor interno actuó con generosidad y desprendimiento, por el contrario, esa misma "ley de la jungla" que hemos visto imperar en las relaciones de un país con el extranjero se manifestó frecuentemente dentro de las fronteras. La misma historia nos narra cómo minorías poderosas se entro-

nizaron por siglos en la posesión de la tierra reduciendo al resto de la población, cómo mudanzas en los sistemas económicos dejaron sin tierra y sin comida a millones de seres, cómo muchas veces los campesinos vivieron sumidos en la barbarie y la opresión creada por sus propios connacionales.

Desde las revoluciones de los Gracos en Roma, hasta las guerras que acabaron con el feudalismo europeo, el hombre de la gleba ha tenido que luchar también contra la opresión de uno de entre ellos que procuraba parasitarlos. La Revolución industrial -a la que admitimos como madre de nuestro actual progreso técnico y práctico- inició sus pasos arrojando de la tierra a millares y millares de campesinos arruinados y menesterosos que fueron a proveer de brazos baratos a las hilanderías de Manchester, Liverpool, Leeds y otros de los incipientes centros industriales.

Los sectores poderosos continúan considerando a la tierra agrícola con el atávico sentido de origen de toda riqueza que anteriormente tenía y se aferran a ella - La misma tendencia a parasitar la producción sigue manifestándose, como en los tiempos primitivos, en una rebelión instintiva contra la bíblica maldición de "ganarás el pan con el sudor de tu frente". Contra la reacción de los oprimidos se levantan todas las murallas.

Las consecuencias son frecuentemente violentas. Los campesinos se insurreccionan y apoyan las revoluciones sociales de todo tipo y se multiplican los puntos críticos que terminan en más sangre y más lágrimas para la humanidad. En este mundo de pasiones desenfrenadas, poco papel, comparativamente, podían ejercer los filántropos, los mecenas y los educadores... y los reformistas agrarios bien intencionados de la antigüedad acababan generalmente decapitados, crucificados, quemados, guillotizados o ahorcados, según la moda operante en la época o en la región para tratar con los individuos socialmente peligrosos.

El otro Lado de la Medalla

Pero, si hemos descrito a la humanidad por su aspecto egoísta y rapaz, sería injusto callar que existen y han existido siempre también poderosos impulsos constructivos y al analizarlos, veremos cómo ellos también se orientan tanto en el seno de las sociedades nacionales, cómo pueden proceder del exterior para obtener resultados de progreso como el que nos ocupa ahora de las necesarias reformas agrarias.

Es bueno puntualizar que todos los movimientos socio-económicos de este tipo han debido basarse sobre fuerzas internas o crear esa fuerza interna autosuficiente si procedían de fuera.

Este motor no es necesariamente una fuerza social difusa y omnipresente en todos y cada uno de los miembros de una comunidad, sino que a veces puede encarnarse en minorías que detentan el poder político y la autoridad.

Hay ejemplos de esta fuerza colectiva muy dispersa en algunos movimientos como el de la agricultura familiar europea y principalmente anglo-sajona, y

pueden citarse ejemplos numerosos de reformas progresistas conducidas por minorías selectas, "élites" o grupos empresarios animados de un espíritu generoso y visión social, que se han convertido en punta de lanza de un proceso, y han impuesto su criterio a una masa que ha debido, eso sí, estar razonablemente permeabilizada y convencida de los fines beneficiosos del movimiento en conjunto. Tales son los ejemplos clásicos de colonizadores privados en América Latina, como el celebrado Barón Hirsch, Aarón Castellanos o Gastón Brossart; responden a un móvil semejante las reformas que propician en la actualidad monarcas progresistas como el Shah de Persia, o algunos déspotas ilustrados; responden a un determinismo semejante las migraciones y establecimientos de grupos religiosos como los de los hugonotes, puritanos, judíos, etc., a lo largo de la historia, o determinados grupos militares, partidos políticos, etc.

La misma serie de citas históricas de gobernantes de corte maquiavélico que hemos hecho anteriormente, podría equilibrarse con otra nómina paralela de estadistas que han seguido políticas visionarias y creadoras, en beneficio de la población y de las mejores condiciones de la producción.

Por extraña paradoja, a veces las acciones más péfidas y reprobables, por esos inexcrutables caminos de las cosas humanas, derivan en resultados totalmente diferentes a los originalmente perseguidos. Ni sospechan, tal vez, por ejemplo, los campesinos de Taiwan, cuánto deben en su actual prosperidad a la forma durísima con que el gobierno de China Popular impuso las socializaciones en las tierras del Continente.

No se sabe nunca quién recogerá el producto de la sangre derramada, o por qué ignotos caminos repercutirán los actos de gobierno.

El caso de Israel es un ejemplo típico de un "fiat" que resultó un día cualquiera, tras siglos de infinitos antecedentes y actos anteriores y nos ha provisto un caso interesantísimo de nuevas estructuras agrarias que ofrecen una esperanza y muestran un camino:

En esta categoría también deben incluirse, sin duda, las reformas agrarias iniciadas por las minorías tecnocráticas comunistas en diversos países; en que han impuesto su dominación. Esta observación rige cualquiera sea el resultado final de esas experiencias, que ofrecen por ahora un fértil campo de observación.

Si apreciamos las fuerzas constructivas que actúan desde adentro, fuerza es reconocer que también las de fuera pueden ser favorables en muchos casos.

Ya hemos visto como ciertas invasiones a lo largo de la historia introdujeron con sus armas revoluciones tecnológicas. A este grupo podríamos ascribir la conquista de España por los moros, o la de Okinawa y Taiwan por los japoneses a fines del siglo pasado, a más de las ya citadas de América y Oceanía por los imperios coloniales de Europa.

Debe mencionarse, además, y en honor a la verdad, que se han producido casos de reformas inducidas o impuestas bajo la compulsión extranjera, pero

que no han tenido el propósito de posesionarse de la tierra en despojo del vencido, sino más bien persiguieron propósitos políticos de alcance mucho mayor y teniendo en cuenta a la vez los intereses del país vencedor y del vencido. Me refiero en especial a ciertas reformas impuestas al finalizar la segunda Guerra Mundial en el Japón y en Corea, por ejemplo, bajo la ostensible presión de la ocupación militar estadounidense.

Por último, los tiempos contemporáneos han presenciado la germinación y la proliferación de los programas de cooperación entre naciones, en los cuales expresamente se postula que el propósito que los mueve es el de ayudar al país receptor y que pueden aplicarse en formas variadísimas y en muchos campos, bajo las condiciones de paz o de guerra, de bonanza o de catástrofe, en beneficio de los pueblos.

La Asistencia Extranjera

La asistencia extranjera de tipo moderno, está elaborada sobre la filosofía de que el apoyo desinteresado que el hombre brinda a sus semejantes redundará siempre más o menos tarde en su propio beneficio. Digamos, el remoto egoísmo social constructivo, pretende substituir al inmediato, brutal y anárquico egoísmo personal de grupo o de bandera.

Numerosas entidades y organismos han surgido y continúan apareciendo para llevar adelante los planes de cooperación internacional. Desde los tiempos ya lejanos de la Cruz Roja Internacional y el Correo Mundial se ha avanzado mucho.

En general, la cooperación usa dos instrumentos: el aporte de capital o asistencia financiera, y la contribución de conocimientos, organización y metodología para los planes, denominada asistencia técnica.

Algunos organismos se especializan o dan mayor énfasis a una de ellas como los Bancos Internacionales e Interamericanos, el Fondo Monetario Internacional o el Fondo Especial de la Naciones Unidas que son preferentemente financiadores, en tanto que otros como la OEA, la FAO, el IICA, la CEPAL, etc., se dedican preferentemente a prestar asistencia técnica.

Determinadas instituciones utilizan indistintamente ambas herramientas, como la AID, diferentes programas europeos, la Organización Sanitaria Panamericana, etc.

VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

El internacionalismo de sus funciones permite a los programas de este tipo una serie de ventajas en el enfoque de los problemas:

- Su presunta ecuanimidad los coloca por encima de las facciones internas y los libera en alto grado de las presiones de grupo.

- Tienen asegurados recursos y técnicos de alto nivel.
- Se les concede acceso a información y servicios muy variados, a la vez que cuentan con visión panorámica y experiencia múltiple.
- Sus dictámenes e informes son recibidos con expectación y tenidos en cuenta.

A la vez, entre sus inconvenientes o limitaciones deben mencionarse varios:

- Su acción siempre es transitoria, por más larga que sea su permanencia en un lugar y luego el país tiene que hacerse cargo de la implementación de sus recomendaciones o estudios.
- Son de operación muy onerosa, porque están imbuídos de cierto tecnocratismo, porque tienen que funcionar con niveles superiores al de los países más desarrollados de donde proceden la mayoría de sus técnicos, y porque requieren un servicio logístico muy perfecto para asegurar su funcionamiento efectivo. Además se financian en monedas extranjeras, lo que agrega dificultades.
- Pueden funcionar desajustados de la realidad local, porque sus personaleros proceden de ambientes totalmente distintos y se les hace difícil en ciertos casos, adaptarse a los conceptos filosóficos, las tradiciones y cultura, los hábitos y teorías económicas y los mil aspectos novedosos de la realidad en la que se les pide que produzcan su acción.

Clasificación de la Asistencia Internacional

En base a estas ventajas y superando los inconvenientes mencionados, todos los organismos que brindan asistencia se clasifican en dos grupos: por su origen y su estructura y por la filosofía que rige su acción.

Existe por un lado, la cooperación de tipo bilateral en la que intervienen sólo dos países. Por lo general, la proveen las naciones fuertes, ricas y con elevados índices tecnológicos, a contrapartes que la necesitan por ser débiles, pobres e insuficientemente dotadas de capacidad técnica y empresarial.

Por otra parte, se alinean los organismos multilaterales, que reúnen en sí a muchos países de intereses diversos, y a veces contrapuestos, que dan y reciben de acuerdo con sus posibilidades y necesidades.

Estos son los dos tipos de estructura básica, aunque existen organismos intermedios, de tipo zonal o regional, que combinan aspectos de ambos extremos.

La Cooperación Bilateral

La asistencia técnica y financiera bilateral tiene, como las demás, su

propia filosofía, sus ventajas e inconvenientes. Podemos señalarle, en general, que tiende a distribuirse tanto en mérito a las necesidades del país receptor de la misma, como de los incentivos políticos, económicos y hasta estratégicos de la potencia que la ofrece. Tiene, por lo tanto, en general, un marcado tinte ideológico y político, que frecuentemente condiciona su acción. Por lo mismo es frecuentemente el blanco de la reacción de los chauvinistas, de los sectores internos políticamente opuestos a su tendencia y de los elementos nacionales que reivindican un conocimiento más profundo de los problemas específicos.

En nuestros tiempos, los periódicos nos traen a diario las partes de la "guerra de las cooperaciones", que es componente principal de la "guerra fría". Esto llega al extremo de que no sólo es utilizada como palanca por los Estados oponentes en los terrenos de conflicto, sino que la vemos utilizada sutilmente hasta por los aliados de campo, que buscan así asegurarse determinadas ventajas de posición (ejemplos: planes para la India, Birmania, Egipto, Yugoslavia y Cuba).

Desde el punto de vista de los recibidores de la asistencia de este tipo, podríamos citar casos en que les ha salido cara por una serie de razones, en tanto que en otros casos llegan a lo astronómico los beneficios que han podido obtener algunos países que han aprovechado con más o menos habilidad, o altura, las posibilidades del sistema. Por la misma índole, este tipo de cooperación puede ser muy efectiva en un área dada, o anotarse graves fracasos.

Tiene posibilidades de hacerse en forma amplia, sostenida y sobre bases bien meditadas, de gran envergadura y largo alcance (ejemplos: Plan Marshall, Represa de Aswan en Egipto, precios de sostén para el azúcar cubano, otrora por EE.UU. y ahora por el grupo socialista, etc.).

En ciertos casos puede alcanzar montos y centralizar esfuerzos desmedidos para la importancia universal del problema, pero ello es sin duda una de sus elasticidades positivas (tal el caso de la ayuda a Taiwan y Vietnán o a Yugoslavia, y la que en determinados momentos se canaliza hacia algunos países latinoamericanos).

La cooperación Multilateral

El segundo grupo, el propiamente dicho multilateral, está exento en gran medida de estos problemas, aunque tiene otros que le son propios: la excesiva difusión de su experiencia, la obligada fugacidad de sus esfuerzos, que por razones obvias deben limitarse a intervenciones esporádicas, misiones de pocos miembros y tiempo limitado, estudios específicos, financiamientos relativamente pequeños, etc.

Además, el técnico internacional de los organismos multilaterales, por el mismo carácter de sus funciones, es el más expuesto a sufrir los efectos perjudiciales que ya hemos citado; adquiere una posición objetiva frente a los problemas, que frecuentemente dificulta la valorización de matices indica-

tivos del localismo humano, cultural, político o económico.

CONCLUSIONES

Ya hemos pasado revista al panorama de las posibilidades tanto nacionales como internacionales para allegar recursos financieros y técnicos a los programas de reforma agraria:

Quisiera puntualizar una vez más que nadie tiene en este caso tampoco, el monopolio de la verdad.

Si un nacionalista a ultranza propiciara vehementemente que el sector nacional debe ser el único en la tarea y rechazara o despreciara de plano toda cooperación de otros países, un análisis aún más breve que el efectuado, permitirá ciertamente destruir su tesis xenófoba.

Sin embargo, resulta evidente el peso que tiene y tendrá en todo proyecto serio de reforma agraria la participación nacional. Cualquiera sean las alcuotas que finalmente distribuyamos, creo que muy pocos serán los casos en que el factor nacional no sea el predominante y poco podrá hacerse si no se cuenta con una base y un apoyo nacional para cimentar toda empresa en reforma agraria.

A la recíproca, pretender que la cooperación internacional puede obrar milagros es cerrar los ojos a la evidencia, aunque tiene sí muy buenas posibilidades de contribuir efectivamente.

A la vez, siquiera fuera como indicación general, que podrá aceptarse o desecharse durante el debate posterior, quisiera puntualizar los sectores en que los organismos nacionales y los internacionales tienen, respectivamente, por vía de sentido común, una responsabilidad dominante.

Los Organismos Nacionales

Dentro del mosaico de problemas que plantean los programas de reforma agraria, tienen responsabilidad dominante, parecen estar mejor equipados para cumplirlos bien y hay muy buenas razones para que los organismos nacionales dediquen la mayor parte de sus esfuerzos, a los siguientes puntos:

1. Determinar concienzudamente cuál es la realidad local, o sea, el terreno en que deberán eventualmente aplicarse los esquemas técnicos, desarrollar se los organismos ejecutores, reclutarse el personal y los futuros tenientes de la tierra, cumplir la lucha política contra los grupos de presión adversos, etc.
2. Allegar los elementos básicos para el éxito del programa, o sea estudios, personal técnico, campesinos de buen nivel para el país, opinión pública favorable, etc.

3. Tomar las medidas de fondo y efectuar las reestructuraciones legales, políticas y administrativas que hagan viable las reformas, y que dependan básicamente de la soberanía nacional.
4. Estudiar la practicabilidad de los planes propuestos, establecer organismos ejecutivos, eficientes y dinámicos.
5. Determinar las necesidades financieras del plan y prever su provisión efectiva.
6. Velar por el mantenimiento de los resultados favorables obtenidos y asegurar una evolución progresiva constante.

Los Organismos Internacionales

De acuerdo con un criterio similar podríamos esquematizar los puntos en que puede ser más útil la acción de los organismos internacionales, como sigue:

1. Estudiar los sistemas de tenencia de la tierra y las estructuras agrícolas en general, señalando la forma como inciden sobre la productividad agrícola y el bienestar relativo de la población rural.
2. Proponer nuevas formas diversas de estructura a que debería propenderse y que reunirían ventajas técnicas de diversos tipos.
3. Cooperar en los estudios básicos de la realidad nacional y en la preparación del personal calificado para llevar adelante los planes.
4. Contribuir con recursos financieros y con sus elementos técnicos en aspectos estratégicos de la organización del plan.
5. Evaluar los planes nacionales y apuntar sus aspectos débiles, así como los programas en marcha como un observador ecuánime y bien predispuesto para colaborar en la solución de los problemas.
6. Estudiar constantemente los resultados de todo orden, derivados de los programas en marcha, y aplicar la experiencia obtenida para los casos que sean similares o para ajustar la teoría a la práctica.

Puntos Propuestos para la Discusión

Entendemos que nuestra función de presentadores del "tema" nos obliga a sugerir los puntos que, a nuestro sentir, deberían ser cubiertos por la deliberación y ser objeto de proposiciones que recojan el sentir de este grupo calificado.

Creemos que el grupo de trabajo deberá analizar y llegar a conclusiones sobre:

1. La conveniencia general de utilizar la asistencia internacional en programas de reforma agraria.
2. La manera de utilizar al máximo las ventajas de la condición internacional.
3. La mejor manera de superar los inconvenientes que se han señalado para los enfoques internacionales.
4. La forma de integrar efectivamente los sectores nacionales, e internacionales en los programas, evitando las fricciones, superposiciones y conflictos que pueden suscitar
5. Determinar algunos de los campos en que se cree que la cooperación internacional tiene especial utilidad.
6. Señalar los terrenos en que la cooperación internacional sólo debe apoyar a las entidades nacionales y no pretender sustituirlas.
7. Coordinar con los restantes grupos de trabajo del presente Seminario la recomendación a diversos organismos internacionales sobre los trabajos especiales que deberán recibir atención preferente o prelación destacada en materia de estudios y adiestramiento, así como también en asistencia directa y financiación.

A continuación se inició el debate con los comentarios efectuados por el Ing. Alfredo Weiss, quien actuó además como Coordinador de los debates.

El Ing. Weiss señaló que el monto de los recursos técnicos y financieros necesarios para llevar adelante las reformas agrarias destacaban la utilidad de la cooperación internacional. Coincidiendo con las grandes divisiones de funciones entre organismos nacionales e internacionales expuestas por el presentador, se desea hacer hincapié en los aspectos de coordinación que evitan suspicacias, duplicaciones y desperdicio de recursos.

Como campos en que la cooperación internacional puede prestar valiosa ayuda se señalan:

Información

Se señala que los organismos especializados como el IICA y la FAO, deben intensificar su importante función de divulgación de lo hecho en materia de reforma agraria, tanto dentro como fuera de Latinoamérica, abarcando

1. La legislación.
2. Los planeamientos nacionales o regionales.
3. La organización administrativa o institucional para cumplir los programas.

4. La financiación de los proyectos y de las unidades.
5. La evaluación de los resultados obtenidos.

Serfa muy útil también poder contar con un vocabulario de términos relacionados con la reforma agraria y sus campos vecinos.

Por último, se ha mencionado reiteradas veces durante el seminario la conveniencia de analizar y comparar la legislación sobre reforma agraria, tanto dentro como fuera de la América Latina.

Docencia y Capacitación

Tanto la realización de cursos como la de seminarios tienen amplia cabida para las entidades internacionales.

Dentro del punto 3. presentado por el Dr. Ras y en conjunción con la tarea del grupo de Trabajo A, debiera instarse a dictar los cursos internacionales de reforma agraria a dos niveles diferentes. Uno para especialistas y profesionales y otro para técnicos agrícolas de preparación intermedia.

Otra posibilidad sería la de incrementar la capacitación en servicio de técnicos en proyectos de reforma de países que estén más adelantados en la materia.

Promoción

Los trabajos técnicos de los centros internacionales pueden cumplir una importante tarea al puntualizar a los gobiernos las diferencias entre las decisiones políticas y las fases de ejecución que deben ser eminentemente técnicos.

Para ello, entre otros medios podrían recurrir:

1. A resaltar los fracasos ocurridos al sustituirse la integración técnica por una dirección primordialmente política.
2. A establecer normas de carácter general que puedan ser adoptadas por las entidades internacionales de financiamiento, condicionando el otorgamiento de préstamos o recursos destinados a la ejecución de programas de reforma agraria o colonización, a la seguridad de que:
 - a) La dirección y ejecución del programa será eminentemente técnica.
 - b) La organización de los mecanismos nacionales permita la efectiva disponibilidad y uso de los recursos, tanto los votados nacionalmente, como los otorgados por la vía internacional.
 - c) El ordenamiento administrativo, sin perjuicio de los controles elementales, funcione con independencia y agilidad, teniendo en vista el más rápido cumplimiento del programa.

Investigación

También en coordinación con lo que se tratará específicamente en otro Grupo de Trabajo, consideramos importante que los organismos internacionales cataloguen las fuentes y fórmulas de financiación.

Es importante, así mismo, determinar el nivel de productividad de los distintos tipos de organización agraria y el grado de bienestar social que pueden aportar. Esa investigación debería comprender, por lo menos, los siguientes puntos esenciales:

- . Productividad
- . Densidad demográfica y grado de ocupación
- . Tamaños de la unidad familiar y del núcleo
- . Disponibilidad de mercado (interno y externo)
- . Proporción del precio de los productos que resta en manos del agricultor.
- . Ahorro y capitalización
- . Asistencia financiera y crédito agrícola
- . Régimen jurídico
- . Asistencia técnica y capacitación
- . Alimentación, vivienda, vestido
- . Organización cooperativa
- . Utilización de energía
- . Sistematización de tierras
- . Disponibilidad de agua y riego
- . Higiene y obras sanitarias
- . Educación
- . Salud
- . Cultura y recreación
- . Organización administrativa
- . Régimen tributario
- . Comunicaciones
- . Transporte
- . Y finalmente: Evaluación periódica, global y particular de las reformas agrarias y programas de colonización ejecutados o en desarrollo (tanto dentro como fuera del área). Esta evaluación debería incluir el efecto real de la reforma agraria no sólo sobre el ingreso de las unidades de producción y en todo sector agrícola, sino sobre el ingreso general del país considerado.

Para la realización de las precedentes investigaciones, los organismos internacionales deberán tener en vista una estrecha coordinación con los nacionales, a fin de dar oportunidad a éstos, de participar en la aplicación de nuevos métodos y, además, para poder limitar el costo de los programas.

Asistencia Técnica

Dentro de un orden cronológico, los organismos internacionales pueden ofrecer asistencia técnica a los países de la región:

1. Para la elaboración de los estudios previos
2. Para la formulación del programa
3. Para su ejecución
4. Para la evaluación periódica de su desarrollo.

En resumen, con el fin de dar mayor base al debate hemos desplegado en abanico un esquema que coincide en esencia con los conceptos de la presentación del Dr. Ras.

Sobre la base de estas presentaciones deliberó el Grupo de Trabajo, llegando a conclusiones que fueron vertidas en un informe por el relator, Ing. José Garrido y aprobadas durante la sesión plenaria final del Seminario, en la forma que sigue:

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO B SOBRE LA
COOPERACION INTERNACIONAL EN LOS PLANES DE REFORMA AGRARIA

El Seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria destaca:

1. Que para los países en vía de desarrollo tiene gran importancia utilizar la asistencia internacional, tanto técnica como financiera, con el objeto de acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social.
2. Siendo la reforma agraria una aspiración declarada de toda la gran región Latinoamericana y la responsabilidad básica de su realización de los propios países, debe reconocerse que pocos de ellos poseen total dominio de las técnicas de su programación y ejecución. Por tal motivo, la escasez de técnicos es un factor limitante tan grave como la falta de capitales, en la obtención del desarrollo económico y social a través de programas de reforma agraria integral.

La cooperación internacional a través de programas bilaterales y de agencias intergubernamentales, programas multilaterales y regionales, debe considerarse como un factor que permite superar las deficiencias y escasez de cuadros especializados, contribuyendo además en la formación de los expertos nacionales necesarios para la elaboración de proyectos que tienen relación con la reforma agraria y el desarrollo agropecuario.

3. Así mismo, se reconoce el efecto positivo que han tenido los planteamientos y estudios realizados por los Organismos, Instituciones y Programas Internacionales, en la orientación de la opinión pública en materias de reforma agraria, facilitando la labor de los sectores nacionales a quienes corresponde la responsabilidad directa.
4. Se considera que es imprescindible la planificación y programación del sector agrícola, dentro del marco general de los planes de desarrollo socio-económico de un país, cuando existan. Esta planificación debe incluir los planes y programas de reforma agraria.
5. Debido a la escasez de recursos y a las diferencias marcadas de una región a otra, se considera que debe intentarse con preferencia la programación regional de la reforma agraria, ya que ésta permite utilizar mejor y más concentradamente los elementos humanos, técnicos, financieros y hasta los factores naturales. Del mismo modo el enfoque regional permite adaptar mejor los planes a la realidad socio-económica de cada lugar y alcanzar soluciones más integrales. Es evidente también que la delimitación de las regiones debe hacerse en base a consideraciones de homogeneidad física, económica y socio-antropológica más que siguiendo sumisamente divisiones administrativas.

6. Una cuestión íntimamente relacionada con la planificación regional de la reforma agraria es la necesaria zonificación geo-económica de los países y la realización del inventario de los recursos naturales. El Grupo de Trabajo hace notar la importancia de la recomendación aprobada por las Segundas Reuniones del CIES al nivel Ministerial en Sao Paulo. La recomendación dice:

"... Que los programas de reforma agraria se desarrollen por zonas o regiones, a fin de hacerlos más congruentes con las diferentes condiciones socio-ecológicas, utilizando de esta manera en forma más eficiente los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros, y con el fin también de reducir la oposición a tales programas"

(Recomendación 11/6 Grupo Desarrollo Agrícola y Reforma Agraria, Doc. CIES/580, 16 Noviembre, 1963).

Por esta razón, se destaca la importancia de los trabajos aerofotogramétricos en los proyectos de reforma agraria y tributaria; así como para medidas de política agraria tendiente al mejor aprovechamiento de los terrenos, de acuerdo a su capacidad de uso; en la determinación de prioridades y la ejecución de obras de infraestructura, planes de crédito su pervisado, proyectos urbanísticos, estudios socio-antropológicos, etc.

En este campo se ha tenido un ejemplo claro de lo que la cooperación internacional puede hacer, en el Proyecto Aerofotogramétrico OEA-Chile, al cual han contribuido en forma notable el BID y organismos chilenos. El Grupo de Trabajo desea recalcar la importancia de la recomendación pertinente hecha por el CIES en sus últimas reuniones al nivel ministerial y sugerir que los programas de cooperación técnica y financiera internacional otorguen alta prioridad a las solicitudes de relevamientos aerofotogramétricos.

7. Debe asignarse gran importancia a la coordinación entre los organismos internacionales que brindan la asistencia, así como entre ellos y los nacionales, en forma que asegure un máximo aprovechamiento de los esfuerzos. Se puntualizan los esfuerzos realizados en ese sentido, principalmente en el CIDA. Debiera existir especial coordinación entre los organismos de Asistencia Técnica y de Crédito, que permita que los proyectos elaborados con la asistencia técnica de los primeros puedan recibir pronto apoyo financiero de los segundos, con un mínimo de trámites intermedios.
8. Reviste gran importancia que los países cuenten con servicios que les permitan centralizar y coordinar la asistencia que reciben de distintas fuentes.

Del mismo modo, se considera muy importante que los organismos nacionales que sean base o contraparte de un programa internacional, procuren integrarse funcionalmente con las restantes instituciones del país que pueden beneficiarse con el mismo. Deberá cuidarse, también que dentro de los mecanismos nacionales se disponga de una dirección de los programas emi-

mentemente técnica a todos los niveles; de una efectiva disponibilidad y agilidad en el uso de los recursos, tanto nacionales como externos, y del máximo de expedición administrativa. Deberá asegurarse que se aproveche sustancialmente las facilidades locales y el talento del personal nacional.

9. Los organismos nacionales que centralicen dichos contactos debieran mantenerse informados de todas las posibilidades disponibles de cooperación internacional y encargarse de difundirlas entre los posibles beneficiarios (universidades, administración nacional, provincial, municipal, empresas y sector privado).
10. Se considera de gran interés que los organismos internacionales especializados confeccionen un catálogo de fuentes y fórmulas para obtener asistencia. Este catálogo, debidamente actualizado y comentado, debiera permitir determinar:
 - a) La aplicabilidad de las mismas en función de las características propias de cada país.
 - b) La proporción en que se ha recurrido a ambas fuentes, en cada nación considerada.
 - c) La oferta y demanda de recursos en la región para fines de reforma agraria y colonización.
 - d) Procedimiento de financiación para la adquisición y expropiación de la tierra y ejecución y desarrollo de reformas agrarias.
Análisis de sus diversas alternativas: pago al contado, diferido o en especie; amortización e intereses de los créditos y deudas nacionales y extranjeras, etc.

De la misma manera, se acordó sugerir que los organismos internacionales señalen los criterios adecuados para que en las solicitudes de asistencia financiera se asegure el máximo de beneficio social de los proyectos.

11. La cooperación internacional sería un instrumento muy útil para investigar el nivel de productividad y bienestar social que puede esperarse de los diferentes sistemas de tenencia. Dichos estudios han sido auspiciados repetidamente a lo largo del Seminario y revestirán gran importancia para orientar los programas nacionales.
12. La asistencia técnica internacional debería afrontar la evaluación de las reformas agrarias en conjunto y también en particular, dentro de las unidades que se han concedido mediante diversos sistemas de tenencia como la propiedad, el arrendamiento, la enfiteusis, u otros sistemas individuales, cooperativos o colectivos.
13. Reconociéndose la importancia fundamental que reviste el apoyo del campesinado para el éxito de los proyectos, como así mismo, el hecho de que

su colaboración es mucho más efectiva si proviene de grupos estructurados y suficientemente fuertes, se propicia que los organismos internacionales impulsen la capacitación de los líderes gremiales campesinos. Estos tomarán a su cargo la conducción de las asociaciones, sindicatos o ligas de agricultores que respaldarán los planes de reforma agraria de cada país.

En este campo la cooperación internacional ya ha actuado. Se puede citar como ejemplo la Reunión de Ministros de Trabajo de los Estados Miembros de la OEA en Bogotá en mayo de 1963, de donde ha emanado la "Declaración de Cundinamarca", la que pone especial énfasis en que los trabajadores, incluyendo los agrícolas, participen efectivamente "en la formulación, ejecución y evaluación de los programas nacionales de desarrollo", entre los que se incluyen, por supuesto, los de reforma agraria; así como (Art. 31) que, "se confíe la educación sindical preferentemente a las propias organizaciones sindicales, en colaboración con los organismos nacionales e internacionales".

14. Los anteriores conceptos deben así mismo, extenderse al cooperativismo.
15. Uno de los campos en que las organizaciones internacionales pueden prestar grandes servicios es en la información sobre las materias técnicas y por ello se solicita tanto a la Unión Panamericana como al IICA-CIRA, que a través de sus publicaciones se preocupen especialmente de la difusión de las cuestiones relacionadas con la reforma agraria.
16. Se recomienda también que el CIDA prepare un vocabulario jurídico, socio lógico y económico rural que tienda a uniformar la terminología en uso.
17. Como quiera que la reforma agraria crea la necesidad de nuevas instituciones jurídicas, nuevos conceptos y soluciones que se alejan de los principios que informan el Derecho Civil, se estima que el CIRA y el CIDA podrían propiciar el estudio y consiguiente estructuración de los principios básicos del Derecho Agrario, con el objeto de procurar la creación del Fuero Agrario.
18. Se toma nota con complacencia de la reciente constitución del CIAP (Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso) y de sus funciones y atribuciones, que le permitirán cumplir una sobresaliente tarea.

**Grupo de Trabajo C sobre
Orientación de las Investigaciones para
la Reforma Agraria**

Actuaron en este grupo los siguientes concurrentes al seminario:

- Ing. Cesar Augusto Canto (Brasil)
- Ing. Juan Alberto Chalas (Rep. Dominicana)
- Dr. Manuel Diégues Junior (Brasil)
- Lic. Claudio Escoto (IICA - Relator)
- Ing. José Guillén (Guatemala)
- Dr. Bernardino Home (Argentina)
- Ing. Hugo Jordán (Chile)
- Dr. José Marull (IICA - coordinador)
- Dr. Carlos Alberto de Medina (Brasil)
- Econ. Oscar Montes (Nicaragua)
- Ing. Salomón Ordóñez (Honduras)
- Ing. Euter Paniago (Brasil)
- Prof. Raymond Penn (Wisconsin University)
- Ing. Antonio D. Piteri (Brasil)
- Ing. Luis A. Plottier (Uruguay)
- Prof. Pompeyo Ríos (Venezuela)
- Ing. Rubén Darío Salazar (Ecuador)
- Ing. Elías Soley (Costa Rica)
- Dr. Pedro Javier Soto (Colombia)
- Lic. Julio Alfredo Sousa (Panamá - Relator)
- Sr. Michael Sund (Wisconsin University)
- Prof. John F. Timmons (Iowa State University)

El trabajo del Grupo fué iniciado por la presentación del Dr. Marull que se transcribe a continuación:

INTRODUCCION

Esta presentación tiene por objeto ofrecer una guía para las discusiones del Grupo de Trabajo sobre las informaciones que los países necesitan poseer con el fin de realizar las respectivas reformas agrarias. Tales reformas han sido consideradas como indispensables dentro del esfuerzo general por acelerar el desarrollo económico, opinión que culminó con la firma del Acta de Punta del Este, en Agosto de 1961. 1/ Entre las metas que allí se fijaron figura el compromiso formal de impulsar programas de reforma agraria integral en la próxima década.

Reforma Agraria Integral

El verdadero alcance de esta obligación contraída dentro de la Alianza para el Progreso está sujeto, naturalmente, a la interpretación particular que cada Gobierno le dé a la expresión "reforma agraria integral". Ya hemos discutido en este mismo Seminario cuán grande puede ser la disparidad de acepciones en uso. 2/ Ciertamente no nos corresponde dilucidar aquí este asunto. Por eso, para los efectos de la discusión en el Grupo de Trabajo les sugiero que entendamos por "reforma agraria integral" los cambios profundos en la tenencia de la tierra, reforzados por otras medidas de política agraria. El concepto anterior implica, simultáneamente, que no hay reforma sin modificación marcada de la tenencia, ni la hay aislada del desarrollo general. Como consecuencia, la investigación necesario para orientar la reforma agraria forma parte de los vastos y complejos estudios de programación del sector agrícola, dentro de los planes globales de desarrollo de un país. Y es lógico que así sea, puesto que probablemente existe una interdependencia más o menos estrecha entre la tenencia y los demás componentes del panorama nacional. Aquí nos interesan primordialmente aquellas situaciones en las cuales los arreglos institucionales relativos a la tierra puedan estar limitando la velocidad del desarrollo agrícola y por ende afectando el progreso económico, social o político.

La naturaleza compleja de las interdependencias se aprecia mejor aún cuando se analizan los numerosos factores que influyen sobre la disponibilidad de productos agropecuarios y se observa que la gran mayoría de ellos afecta también el uso y tenencia de la tierra. 3/

Concepto de Tenencia

Así mismo, parece conveniente dejar en claro que cuando hablamos de tenencia nos estamos refiriendo a la relación jurídica entre el hombre y la tierra. Esa expresión engloba dos ideas distintas: una de determinada área terrestre controlada y otra relativa al grado de dominio ejercido sobre aquella superficie. Quedan así incluidas en la primera, los aspectos de localización

- 1/ Organización de los Estados Americanos, Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial. Alianza para el Progreso-O.E.A./Ser. H/XI. ES-RE-Doc. 145, Rev. 3. Punta del Este, Uruguay 5-17 de Agosto de 1961, Título I, Objetivos, Párrafo 6.
- 2/ Vekemans S.J., R.P. Roger et al. Reforma Agraria, Libertad y Productividad. Seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria, Campinas, Brasil, 19-29 de noviembre, 1963. Capítulo II.
- 3/ La naturaleza compleja de las interdependencias se aprecia mejor aún cuando se analizan los numerosos factores que influyen sobre la disponibilidad de Productos Agropecuarios y se observa que la gran mayoría de ellos afecta también al uso y tenencia de la Tierra.

geográfica definida y de los recursos existentes en ese lugar, comprendiendo tanto los enmarcados dentro del área (clima, topografía, suelos, aguas, etc), como los que derivan de su relación con otros elementos espaciales (distancia a los mercados y su tipo, vías de comunicación, disponibilidad de servicios públicos, etc.). La segunda idea abarca no sólo la naturaleza del vínculo jurídico en cuanto a la libertad con que se ejerce el dominio, sino que también lo pertinente a la seguridad en la tenencia.

EL PROGRAMA DE INVESTIGACIONES

Si nuestro objetivo es el de modificar la tenencia, necesitamos entonces saber: cuál es la tenencia presente, qué tenencia deseamos alcanzar, cómo efectuar el cambio y, finalmente, cómo medir el resultado.

A. Diagnóstico de la Tenencia

Los estudios de tenencia requerirán, por una parte, la descripción de los elementos humanos y de los recursos naturales y, por otra, el análisis que permita establecer la evolución que han tenido, sus tendencias futuras y las relaciones que guardan entre sí esos elementos. A fin de facilitar la discusión por este Grupo de Trabajo, se podría descomponer el tema en preguntas, entre las cuales se podrían encontrar, por ejemplo, las siguientes:

1. Cómo se distribuyen regionalmente las propiedades agrícolas según su tamaño?
2. Cómo se usa la tierra en las fincas de diversos tamaños, qué producen, cuáles son sus rendimientos y costos, cuánta mano de obra emplean y cuál es el monto de las inversiones respectivas?
3. Cómo se reparten los ingresos entre las fincas de distintos tamaños?
4. Qué proporciones de la población, de los ingresos y de la producción están representadas por la agricultura de subsistencia?
5. Cómo se distribuyen las tierras y las fincas según los sistemas de tenencia, tales como arrendamientos, medierías, propiedades y otras?
6. Cómo se utiliza la tierra, qué rendimientos se obtienen, en qué medida se usa mano de obra y a cuánto ascienden las inversiones bajo los diversos sistemas de tenencia.
7. En qué forma se reparten los ingresos entre las distintas formas de tenencia?. Qué disposiciones legales los afectan?
- 8.Cuál es el régimen legal existente que afecta a las tierras agrícolas?. Esto incluye los derechos de propiedad y de posesión; arrendamientos y aparcerías; hipoteca y prenda agropecuaria; servidumbres rurales, expropiación, prescripción, extinción del derecho de propiedad de las aguas y

de los recursos forestales; régimen sucesorio; tributación, crédito agrícola, reforma agraria y colonización, etc.

9. Qué disposiciones regulan el sistema para clasificar y valorar las tierras que van a ser objeto de expropiación?
10. Cómo es la forma de pago de las tierras expropiables?. Se puede pagar en bonos?.
11. Cuáles son las aptitudes productivas de los suelos, qué superficies representan y dónde se encuentran ubicados?.
12. Qué diferencias de tecnología empleada se observan entre las fincas de diversos tamaños y formas de tenencia?.
13. Qué defectos tienen los contratos de arrendamiento?.
14. Cuál es el estado del registro catastral?.
15. Cuál ha sido la evolución pasada y qué tendencias se notan hacia el futuro en cada uno de los aspectos considerados anteriormente?.
16. Qué normas de referencia se pueden usar como guía para juzgar los elementos descritos?.

B. Formulación de Soluciones

Una vez caracterizada la tenencia e identificados los problemas que presenta, debemos decidir las metas específicas que aspiramos lograr y para cuándo. Con este fin, será necesario tener en cuenta lo que se espera de la agricultura dentro de los programas generales de desarrollo del país. Por ejemplo, si la agricultura debe o no liberar cierta cantidad de mano de obra para uso industrial; si debe expandir la producción de determinados productos o reducir la de otros; si debe crecer a una tasa determinada; si debe encuadrarse dentro de ciertos límites de abastecimiento, etc.

Lo más probable es que se persiga la intensificación del nivel de ocupación económica de la fuerza laboral agrícola, pero puede haber otros criterios, tales como hacer máximo el aprovechamiento de la inversión o de los suelos, según las escuelas de desarrollo predominantes. En todo caso, resulta útil formularse preguntas como éstas:

1. Qué modelos teóricos de desarrollo agrícola se pueden aprovechar para programar planes alternativos de modificación de la tenencia?.
2. Dentro de qué marco se buscarán las soluciones?.
3. Qué posibilidades hay de remover algunos de las restricciones existentes?.

4. A cuál de los objetivos se le dará prioridad?. En caso de conflicto entre los objetivos de mejoramiento económico, social o político, cuál prevalece?.
5. Qué clase de estímulos podrían coadyuvar a la consecución de los objetivos contemplados?.
6. Qué efectos se anticipa que tendrá la redistribución de la tierra prevista sobre: la producción agrícola total y su eficiencia; la selección de líneas de producción; los abastecimientos de fertilizantes, semillas, etc.; las necesidades de capitales y los desplazamientos de éste; el monto del ingreso agrícola, su distribución interna y su relación con los otros sectores de la economía; el desarrollo social y la distribución del poder político?.
7. Qué método debería usarse para determinar el tamaño óptimo de propiedad para cada lugar bajo niveles dados de tecnología e inversión?.
8. Cuáles son las limitaciones impuestas por insuficiencias de personal calificado y de capitales?.
9. Cuáles son las metas específicas que se pretende alcanzar en determinadas fechas?.
10. Qué niveles de inversión, de tecnología y de utilización de mano de obra se espera tener?.
11. Cómo puede introducirse la flexibilidad estructural suficiente para mantener la seguridad de la tenencia evitando al mismo tiempo la necesidad de otra reforma agraria en el futuro?.
12. Qué contribuciones podrían hacer las entidades de asistencia técnica internacional a la metodología para buscar soluciones a los problemas de tenencia?. Cómo pueden ayudar en la coordinación de las investigaciones sobre tenencia?. En qué instituciones nacionales conviene situar las investigaciones sobre tenencia?. Qué ventajas e inconvenientes ofrecen las universidades frente a los ministerios?.

C. Ejecución de la Reforma

Esta fase es principalmente administrativa. La información necesaria para la reforma agraria se limita al conocimiento de las decisiones tomadas respecto a la forma de organización y funcionamiento de las entidades encargadas de poner en práctica el programa de transformación de las estructuras agrarias. 4/ Algunas de las preguntas que uno debe formularse previamente son:

4/ Sobre este punto, se pueden consultar los resúmenes de las clases sobre Administración de la Reforma Agraria dictadas por el Dr. Luis Merchán en el Primer Curso Internacional de Reforma Agraria. San José, Costa Rica, Oct.-Dic., 1962. También puede ser útil el Informe del Grupo de Trabajo No. 3, Aspectos de Organización y Administración, del Segundo Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra celebrado en Montevideo, 1959 y publicado por F.A.O. en Santiago de Chile.

1. Qué tipo de organización administrativa será preferible para llevar a cabo la reforma agraria?. Qué ventajas e inconvenientes presenta un organismo autónomo en comparación con las dependencias ministeriales?.
2. En qué forma se va a seleccionar y adiestrar, tanto el personal ejecutivo y administrativo, como el cuerpo de técnicos?.
3. Cómo se articulará el funcionamiento del programa de reforma con la política agraria nacional?.
4. Cuál debe ser la estrategia de ejecución de la reforma de modo que se logre el apoyo de toda ciudadanía?.
5. En qué forma se educará a la opinión pública y cómo obtendrá la cooperación de los partidos políticos?.

D. Evaluación de la Reforma

No basta con provocar cambios en la tenencia de la tierra con la buena intención de mejorar la condición económica, social o política de un sector de la población. Es además indispensable seguir paso a paso la evolución del proceso, a fin de ir haciendo los ajustes aconsejables para mantenerlo funcionando eficientemente. Finalmente, se hace también ineludible una comprobación de los resultados obtenidos. A este respecto, debe preguntarse:

1. Cuál es la situación local antes de iniciarse la reforma?
2. Cuáles fueron las metas que se fijaron?.
3. En qué medida se han cumplido las metas y los costos previstos?.
4. Qué criterios son los más apropiados para medir el progreso de una reforma?. Cuáles son los mejores indicadores para cada uno de los criterios escogidos?.
5. En qué grado ha mejorado la situación social, de los beneficiados con la reforma?. El nivel de ingresos?.
6. Hasta qué punto se están usando más eficientemente los recursos de tierras, aguas, mano de obra y capital?.
7. Por qué no fue posible alcanzar determinados objetivos?. Por qué se excedieron otros?.
8. Cuál ha sido el efecto de la reforma agraria sobre la producción, el desarrollo económico y el social del país en total y de sus regiones?.
9. Qué contribución de materia prima agrícola se ha hecho para la formación de nuevas industrias?.

10. Qué metodología parece más aconsejable para medir la marcha o los resultados de una reforma agraria?

PRIORIDADES EN LA INVESTIGACION

Sin perjuicio de los estudios a largo plazo, estimo que un programa de investigaciones para la reforma agraria deberfa dar preferencia a aquellos aspectos aplicados que permitieran encontrar pronto soluciones viables para los impostergables problemas de política agraria vinculados a la tierra en nuestros respectivos países. Específicamente, considero indispensable concentrar las tareas de investigación en dos campos principales.

1. Recursos de tierras
2. Formas de tenencia.

En efecto, las recopilaciones de información inédita realizadas por CIDA revelan que es insignificante el área en América Latina donde se conocen bien las mejores aptitudes de las tierras para los diversos usos. Más aún, sólo se han hecho reconocimientos de los suelos en el 6% de la superficie y se conoce en detalle menos del cinco por mil del área. La información meteorológica es deficiente en dos tercios de la América Latina y es todavía peor en cuanto a vegetación natural e hidrología.

Por una parte, ignoramos en gran medida la extensión, ubicación y características de los recursos de tierras, así como de las condiciones ambientales que les acompañan en los respectivos territorios nacionales. Por otra parte, el catastro de la propiedad rural es inexistente o rudimentario en la mayoría de los países.

Es preciso determinar también la naturaleza y magnitud de las inversiones necesarias para elevar la productividad de las diversas tierras.

En cuanto a las formas de tenencia, es decir al grado de dominio ejercido sobre determinadas superficies, sobradamente conocido es el hecho de que en América Latina hay mucha tierra en pocas manos y sobre todo, muy poca tierra en muchas manos. Estamos empeñados en borrar el complejo latifundio-minifundio, pero no estamos seguros con qué debemos reemplazarlo. Reconocemos las ventajas que ha tenido la finca de tamaño familiar en otros países, pero no dejan de preocuparnos ciertas dificultades como la transformación de los obreros agrícolas en empresarios.

Parece indispensable investigar cuidadosamente los frutos obtenidos, tanto en aquellas modificaciones de la tenencia que ya han tenido lugar en nuestros países, como en las que resulten de ensayar deliberadamente nuevas relaciones jurídicas entre el hombre y la tierra distintas de la propiedad privada absoluta, tales como el Moshav de Israel o el Gezira de Sudán.

Debido a que la reforma agraria abarca una multitud de aspectos complejos en los que se entremezclan principalmente las ciencias agrónomas, económicas, sociológicas, jurídicas, políticas y de administración pública, es in-

pensable darle un enfoque interdisciplinario y por ello, la investigación requiere del esfuerzo conjunto de un equipo integrado por profesionales de alto nivel, familiarizados con las especialidades mencionadas.

Tampoco existe un cuerpo independiente de doctrina propia de la reforma agraria, sino que se recurre a los conceptos y a la metodología de las ciencias ya citadas, especialmente a la economía, cuando se trata de estudiar los problemas y plantear las soluciones preferibles en cada caso. No obstante, se siente la urgente necesidad de establecer modelos teóricos que sirvan para facilitar el análisis de los diversos sistemas de tenencia y la formulación de cursos de acción alternativos.

Nuestros países sufren de un gran desconocimiento de sus propias realidades y aunque se están haciendo actualmente enormes esfuerzos en este sentido. 5/, la tarea de examinar sería y sistemáticamente la situación nacional a breve plazo supera frecuentemente las posibilidades prácticas del momento.

Poco o ningún estudio previo ha fundamentado las reformas agrarias iniciadas hasta ahora en la América Latina y la urgencia de actuar en las demás hace cada día más y más difícil encontrar tiempo suficiente para realizarlas sobre sólidas bases técnicas.

5/ Además de los estudios sobre tenencia emprendidos por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), por la Universidad de Iowa, en Perú, y por el Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin, son de especial utilidad las siguientes publicaciones:

- Ackerman, J., M. Clawson y M. Harris (Editors). Land Economics Research. Papers Presented At a symposium held at Lincoln, Nebraska, June, 16-23, 1961, Under the joint sponsorship of the Farm Foundation and resources for the Future, Inc. Washington, D.C. Resources for the Future, Inc. 1962.
- Carroll, T. F. (Editor), La Creación de Nuevas Unidades Agrícolas.- Informe del Segundo Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra, celebrado en Montevideo, Uruguay, del 23 de noviembre al 9 de diciembre de 1959. Santiago, Chile, FAO, 1961.
- CIDA - Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola. Reunión de Especialistas de Alto Nivel en Problemas Agrícolas, Washington, D.C. oct. 9-13, 1961. Informe y Documentos Emanados de la Reunión. Washington D.C., Unión Panamericana, 1962.
- FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Primer Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra, Campinas, Brasil, 1958.
- ICA - International Cooperation Administration. Report of Latin America USOM Seminar on Agrarian Reform held in Santiago, Chile, February 21-24, 1961. Washington, D.C., International Cooperation Administration, 1961.
- IICA - Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Primer Curso Internacional de Reforma Agraria, oct. - dic. 1962. San José, Costa Rica, IICA, 1962.

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO C SOBRE LA
ORIENTACION DE LAS INVESTIGACIONES PARA
LA REFORMA AGRARIA

Las discusiones del Grupo de Trabajo C condujeron a una serie de ponencias que fueron presentadas a la sesión plenaria de clausura en la forma que las redactaron los relatores Dres. Claudio Escoto y Julio A. Sousa, siendo aprobadas sin modificaciones en la forma que sigue:

El Seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria recomienda:

1. Que las investigaciones relacionadas con la reforma agraria den preferencia a aquellos aspectos de aplicación inmediata que permitan encontrar pronto soluciones viables.
2. Que la investigación se concentre principalmente en los tres campos siguientes: a) recursos de tierras; b) formas de tenencia; c) aspectos sociológicos.
3. Que las investigaciones sobre tenencia abarquen cada una de las cuatro fases indicadas a continuación:
 - a) Diagnóstico, incluyendo descripción y análisis de la tenencia presente, su evolución pasada, sus tendencias futuras y las relaciones que guardan entre sí los diversos elementos que la componen;
 - b) Formulación de soluciones, considerando los programas generales de desarrollo y especificando, tanto los objetivos y metas que se aspira alcanzar, como los medios a emplear para lograrlos;
 - c) Ejecución de la reforma, tomando en cuenta las organizaciones administrativas y la política agraria local.
 - d) Evaluación de las reformas, tanto en relación con los objetivos y metas perseguidos, como en cuanto a la eficacia de los medios empleados.
4. Que se completen progresivamente los estudios preliminares con investigaciones detalladas que hagan posible un mejor conocimiento de la realidad y faciliten la elaboración de soluciones más adecuadas.
5. Que se adopte como guía el siguiente programa de investigaciones:

A. Diagnóstico de la Tenencia

1. Distribución regional de las propiedades agrícolas según su tamaño y gra

do de concentración en manos de propietarios.

2. Uso de la tierra en las fincas de diversos tamaños. Qué producen, cuáles son sus rendimientos y costos, cuánta mano de obra emplean y cuál es el monto de las inversiones respectivas.
3. Reparto de los ingresos entre las fincas de distintos dueños.
4. Proporciones de la población, de los ingresos y de la producción representadas por la agricultura de subsistencia.
5. Distribución de las tierras y las fincas según los sistemas de tenencia tales como arrendamientos, aparcerías, propiedades y otras.
6. Utilización de la tierra, rendimientos, uso de mano de obra e inversiones bajo los diversos sistemas de tenencia.
7. Reparto de los ingresos entre las distintas formas de tenencia. Disposiciones legales que los afectan.
8. Régimen legal existente que afecta a las tierras agrícolas. Esto incluye los derechos de propiedad y de la posesión; arrendamientos y aparcerías; hipoteca y prenda agropecuaria; servidumbres rurales, expropiación, prescripción, extinción del acuerdo de propiedad; regulación del patrimonio inmobiliario estatal; propiedad de las aguas y de los recursos forestales; régimen sucesorio; tributación, crédito agrícola, reforma agraria y colonización, etc.
9. Disposiciones que regulan el sistema para clasificar y valorar las tierras que van a ser objeto de expropiación.
10. Forma de pago de las tierras expropiadas. Posibilidad de pagar en bonos.
11. Aptitudes productivas de los suelos; superficies que representan y su ubicación.
12. Diferencias de tecnología empleada entre las fincas de diversos tamaños y formas de tenencia.
13. Defectos que tienen los contratos de arrendamiento.
14. Estado del registro catastral.
15. Evolución pasada y tendencias que se notan hacia el futuro en cada uno de los aspectos considerados anteriormente.
16. Normas de referencia que se pueden usar como guía para juzgar los elementos descritos.
17. Evolución histórica del sistema de tenencia de tierra. Factores que han influido en esa evolución.

18. Posibilidad de delimitar regionalmente la América Latina y los países en particular. Factores geográficos, culturales, económicos y sociales que deben ser considerados en esa caracterización regional.

B. Formulación de Soluciones

19. Modelos teóricos de desarrollo agrícola que se pueden aprovechar para programar planes alternativos de modificación de la tenencia.
20. Margen dentro del cual se buscarán soluciones.
21. Posibilidad de remover algunas de las restricciones existentes.
22. Objetivos a los que se les dará prioridad. Objetivos que prevalecerán en caso de conflicto entre los de mejoramiento económico, social o político.
23. Clase de estímulos que podrían coadyuvar a la consecución de los objetivos contemplados.
24. Efectos que se anticipa tendrá la redistribución de la tierra prevista sobre: la producción agrícola total y su eficiencia; la selección de líneas de producción; los abastecimientos de fertilizantes, semillas, etc. las necesidades de capitales y los desplazamientos de éstos; el monto del ingreso agrícola, su distribución interna y su relación con los otros sectores de la economía; el desarrollo social y la distribución del poder político.
25. Método que debería usarse para determinar el tamaño óptimo de propiedad para cada lugar bajo niveles dados de tecnología e inversión.
26. Limitaciones impuestas por insuficiencias de personal calificado y de capitales.
27. Metas específicas que se pretende alcanzar en determinadas fechas.
28. Niveles de inversión, de tecnología y de utilización de mano de obra que se espera tener. Medios que deben buscarse para obtener la aceptación de nuevas técnicas por parte de los beneficiados por los cambios en la tenencia.
29. Posibilidad de introducir la flexibilidad estructural suficiente para mantener la seguridad de la tenencia, previniendo al mismo tiempo la necesidad de otra reforma agraria en el futuro.
30. Contribución que podrían hacer las entidades de asistencia técnica internacional a la metodología para buscar soluciones a los problemas de tenencia. Ayuda posible en la coordinación de las investigaciones sobre tenencia. Instituciones nacionales en las cuales conviene situar las investigaciones sobre tenencia. Ventajas e inconvenientes que ofrecen

respectivamente las universidades, otros organismos privados, los ministerios y demás instituciones oficiales.

C. Ejecución de la Reforma

31. Posibilidad para obtener coordinación efectiva, ágil y dinámica entre las entidades internacionales de asistencia técnica y entre éstas y los organismos internacionales de crédito, para el estudio y la ejecución de modificaciones en la tenencia de la tierra.
32. Medidas que deben tomarse para que instituciones privadas que estudien y apliquen planes de reforma de tenencia, sin fines de lucro, puedan contar con ayuda técnica y crediticia directa de los organismos internacionales.
33. Posibilidad de proceder a la distribución de tierras aún sin planificación integral. Con el fin de lograr en un momento dado un mejoramiento social y político inmediato. Cuantificación económica de la paz social que implica la distribución de la tierra, aún sin previa planificación.
34. Ventajas y desventajas de llevar a cabo la reforma agraria dentro de planes zonales de desarrollo socio-económico, en comparación con la misma realizada en forma dispersa en el territorio nacional.
35. Tipo de organización administrativa que será preferible para llevar a cabo la reforma agraria. Ventajas e inconvenientes que presenta un organismo autónomo en comparación con las dependencias ministeriales.
36. Forma y nivel al que se va a seleccionar y adiestrar tanto el personal ejecutivo y administrativo como el cuerpo de técnicos.
37. Forma como se articulará el funcionamiento del programa de reforma con la restante política agraria nacional.
38. Estrategia de ejecución de la reforma, de modo que se logre el apoyo de la ciudadanía.
39. Forma y medios por los cuales se educará la opinión pública.
40. Manera como se obtendrá la cooperación de las agrupaciones políticas, gremiales y otras.

D. Evaluación de la Reforma

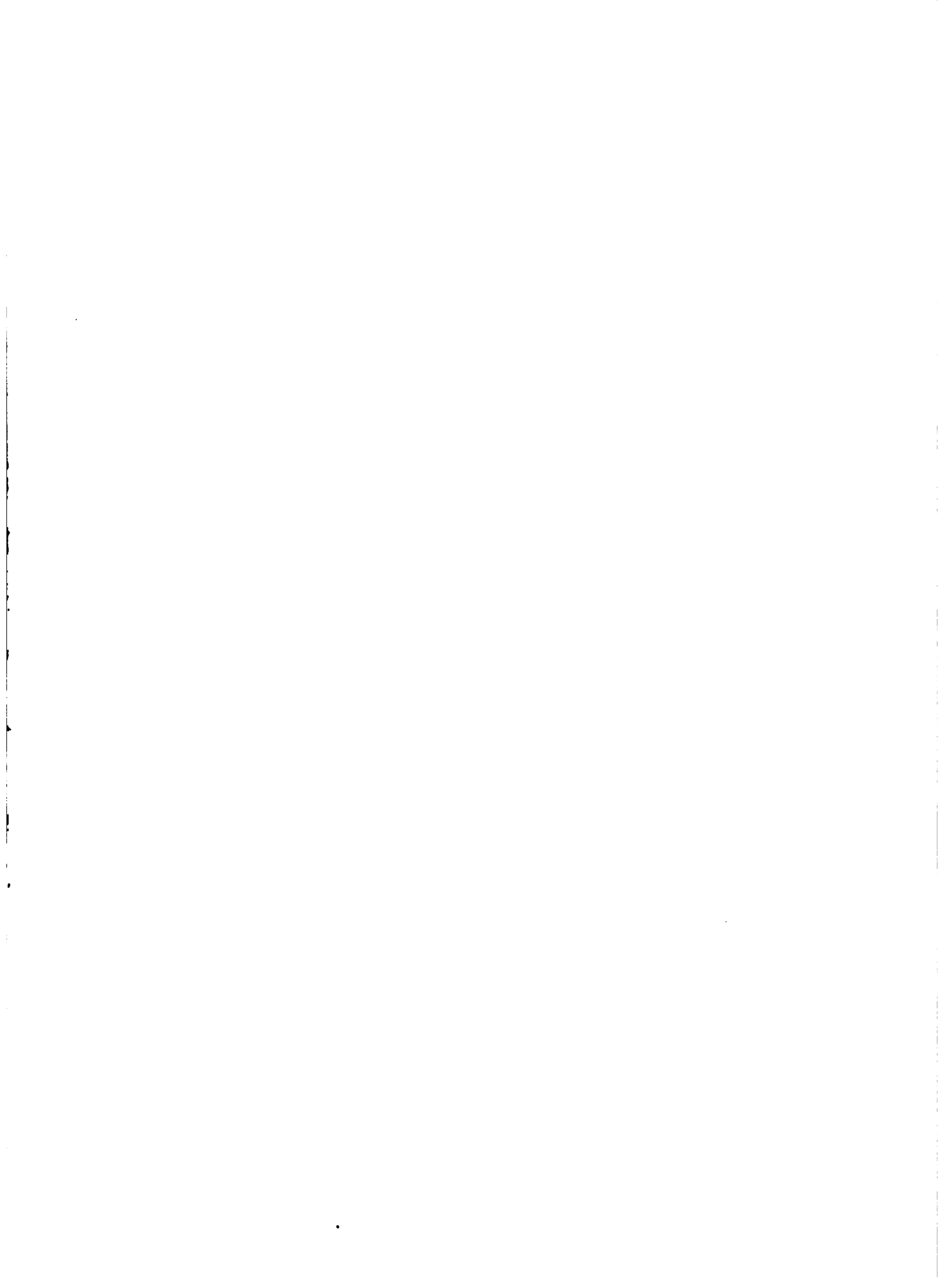
41. Forma en que se han cumplido en la ejecución de la reforma agraria los objetivos, las metas, las medidas y los mecanismos propuestos en la formulación de soluciones, con especial énfasis en los siguientes aspectos:
 - a) Medida en que ha mejorado la situación social de los beneficiarios

y su nivel de ingresos;

- b) Medida en que ha aumentado la eficiencia en cuanto a la utilización de los recursos de tierras, agua, mano de obra y capital;
 - c) Causas que impidieron alcanzar o llevaron a exceder las metas específicas;
 - d) Efectos de la reforma agraria sobre la producción, productividad, desarrollo económico y social del país en total de sus regiones.
 - e) Contribución de materia prima agrícola hecha para la formación de nuevas industrias.
42. Metodología que debe emplearse para efectuar la evaluación de la reforma, prestando especial atención a las relaciones de causa y efecto.
6. Que los organismos internacionales cooperen estimulando y articulando los esfuerzos nacionales con miras a mejorar la comparabilidad de las informaciones obtenidas y a contribuir al desarrollo de la metodología. Especialmente, deberían recibir preferencia los aspectos enunciados bajo los numerales 5, 9, 10, 19, 22, 25, 29, 30, 35, 41, 42.



Sesiones Plenarias



SESION PLENARIA

29 de noviembre de 1963.

1. Por unanimidad se aprobó una proposición expresando el profundo pesar del grupo por el fallecimiento del Sr. Presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy. Se recomendó a los organizadores que se le diera amplia difusión a la resolución citada.
2. Se discutió ampliamente una proposición por la cual se recomienda a los gobiernos darle preferente atención a los problemas de la reforma agraria y no demorar su ejecución. Debido a que no hubo acuerdo en el texto inicial, se dispuso nombrar una comisión para que le diera una nueva redacción. La comisión quedó integrada por los Sres. Almeida Castilho, Frutos, Medina Birabent y Andrade. Se dispuso un corto intermedio de treinta minutos para dar tiempo a la comisión para preparar la nueva versión.

Discutida está, fue aprobada. El Ing. Elfas Soley manifestó que sentía gran simpatía por la primera versión y que no tendría inconveniente en aprobar la nueva, pero quería que constara su explicación a la referencia que se hace en el 3er. considerando, el cual menciona los monopolios del crédito y del comercio. Expresó que podría creerse que en Costa Rica existe un monopolio de crédito, porque el sistema bancario es del Estado; esto no sólo ha sido beneficioso para el país, sino que cualquier particular puede establecer un banco, pero no puede hacer utilidades con los depósitos, porque éstos son considerados una riqueza pública. Por otra parte, también podría considerarse que una institución del Estado, llamada Consejo Nacional de la Producción, es una forma de monopolio de comercio porque interviene en el comercio de productos básicos, pero simplemente con el propósito de actuar como mecanismo de regulación y estabilización de precios.

3. El Sr. Fausto Jordán, como relator del Grupo A, leyó el informe de su grupo, el cual fué aprobado por unanimidad. En lo relacionado con la duración del curso de postgraduación se facultó a la secretaría para que complete la información cuando se publique la versión final del informe del Seminario.
4. A propuesta del Director del Seminario se facultó a la Secretaría para hacer cambios de forma en los informes de los grupos de trabajo, para uniformar el texto y hacer arreglos convenientes para la publicación del

. Informe final .

5. El Dr. José Marull, Coordinador del Grupo C. leyó el informe correspondiente a la investigación en la Reforma Agraria. El informe fue aprobado por unanimidad .
6. El Ing. Garrido Rojas leyó el informe del Grupo B. Fue aprobado por unanimidad con algunas correcciones. Se facultó a la Secretaría para que el texto de este informe sea redactado siguiendo el esquema de los otros dos informes. Se recomendó no condensarlo mucho para que no se pierdan ideas.
7. Se nombró al Ing. Elfas Soley para hablar en nombre del grupo de participantes en la sesión de clausura.
8. La delegación del Ecuador quedó encargada de preparar la resolución de agradecimiento al Gobierno, entidades y personas que han contribuido al éxito del Seminario y han brindado atenciones a los participantes.

SESION DE CLAUSURA

29 de noviembre de 1963.

1. Por aclamación se aprobó la resolución por la cual se agradece al Gobierno Federal, al Estatal, al CETREC, a las autoridades locales, a los técnicos y delegados y a la ciudadanía en general, por la hospitalidad que se brindó a los participantes en el Seminario.
2. Se aprobó una resolución felicitando a la Secretaría por el realizado y agradeciéndole su valioso concurso.
3. Se escucharon las palabras de clausura de los oradores anotados en el orden del día.
4. Se levantó la sesión siendo las 17:30 horas.

RESOLUCIONES MISCELANEAS

El Seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria, en conocimiento del lamentable descenso del Sr. Presidente de los Estados Unidos de América, John F. Kennedy, y reconociendo sus notables esfuerzos e pro de una verdadera solidaridad interamericana basada en las reformas sociales y económicas por él recomendadas a los gobiernos de América Latina y concretas en la Carta Punta del Este ,

RESUELVE:

1. Expresar su profundo pesar por el fallecimiento del Ilustre Sr. Presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, cuyas relevantes dotes de ciudadano y su preclara condición de estadista constituyeron una verdadera garantía para la paz del mundo y para el bienestar de los pueblos de América.
2. Invitar a los profesionales latinoamericanos en los problemas de la reforma agraria a que, en homenaje a la memoria del Presidente Kennedy, recuerden siempre en el ejercicio de sus funciones el compromiso que él trajo con "los que viven en chozas y aldeas, en la mitad del globo, luchando por romper las cadenas de miseria", al prometerles sus "mejores esfuerzos para ayudarles a que se ayuden, durante el tiempo que sea necesario, no porque los comunistas lo estén haciendo, no porque queramos sus votos, sino porque es justo. Si la sociedad libre no puede ayudar jamás salvar a los pocos que son ricos".

II

El Seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria,

VISTO:

Las conclusiones a que se ha arribado en el presente Seminario sobre Problemas de la Reforma Agraria por el Intercambio de experiencias y conocimientos de los expertos internacionales y de los países del área en él reunidos y

CONSIDERANDO:

1. Que la mala distribución de la tierra que trae como consecuencia la injusticia y la desigualdad social y económica,

2. Que la tradicional estructura agraria de muchos países latinoamericanos es la que mantiene esas desigualdades.
3. Que la acción de los monopolios del crédito y del comercio refuerzan esa situación,

RESUELVE:

Sugerir a los gobiernos de los países latinoamericanos que otorguen preferente atención a los estudios sobre los problemas vinculados al sistema de tenencia de la tierra: pongan en marcha operaciones de reforma agraria o perfeccionen o amplien las ya existentes.

III

El Seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria,

RESUELVE:

1. Agradecer en forma cumplida al gobierno de los Estados Unidos del Brasil, al gobierno estadual de Sao Pablo y especialmente a su Secretaría de Agricultura, al Centro de Entrenamiento de Campinas, a las autoridades locales, o a los técnicos y delegados al Seminario, así como a la Prensa y a la ciudadanía en general, la generosa hospitalidad que se han servido brindar a los Integrantes de nuestro Seminario, colmándolos de atención y comodidad, facilitando ampliamente sus labores.
2. Formular votos por la creciente prosperidad de la Gran Nación Brasileña.

Campinas, Noviembre 29 de 1963.

IV

El seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria,

CONSIDERANDO:

La eficiente y sacrificada labor que en todo momento demostró el personal de Secretaría y Servicios, colaborando de esa manera a la buena marcha del Seminario,

RESUELVE:

Felicitarlo por su espíritu de trabajo, y agradecer en forma unánime tan valioso concurso.



Lista de Participantes



SEMINARIO INTERAMERICANO SOBRE PROBLEMAS
DE LA REFORMA AGRARIA

CETREC - Campinas - San Pablo - Brasil

DELEGADOS DE PAISES LATINOAMERICANOS

Argentina.

Ing. Mauricio Birabent

**Instituto Social Agrario
Casilla de Correos 138
(25 Bs. As.) Charcar 4466
Buenos Aires.**

Dr. Bernardino C. Horne

**Director, Instituto Social Agrario
Calle San Martin 575, 3o. Piso
Buenos Aires.**

Dr. Antonino Carlos Vivanco

**Asesor del Consejo Agrario Nacional
Belgrano - 845 - 5o. Piso
Buenos Aires.**

Bolivia.

Ing. Celso A. Reyes Patiño

**Asesor Nacional del Consejo Nacional
de Reforma Agraria
La Paz.**

Brasil.

Eng. Agr. Mário Borgonovi

**Chefe da Secção Técnica do Instituto
Agronomicos de Campinas da Secretaria
da Agricultura - Av. Barao de Itapura,
1481. Caixa Postal 28
Campinas, SP.**

- Eng. Agr. José Calil**
 Director da Divisão de Sementes e Mudas da Secretaria de Agricultura
 R. 15 de novembro, 244 - 8o. and Caixa Postal 9162
 Sao Paulo - S P
- Eng. Agr. Cesar Augusto Canto**
 Assistente Técnico da Divisão de Economia Rural - Política Agrícola da Secretaria de Agricultura
 Rua Anchieta 41 - 10o. andar
 Sao Paulo - S P
- Eng. Agr. Alfredo Gomes Carneiro**
 Director da Divisao de Fomento Agrícola da Secretaria da Agricultura
 Av. Barao de Itapura, 1356
 Campinas - S P
- Dr. José Martins de Almeida Castilho**
 Subprocurador do Estado (Chefe da 2a. Subprocuradoria do Patrimonio Imobiliário)
 Praca da Sé 270
 Sao Paulo - S P
- Eng. Agr. Copérnico de Arruda Cordeiro**
 Professor Assistente da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"
 Av. Carlos Botelho, s/no
 Caixa Postal 9
 Piracicaba - S P
- Eng. Arq. Luis Carlos Costa**
 Assesor Técnico do Departamento de Estudos e Planejamento da SUPRA
 Rua Santo Amaro 28
 Rfo de Janeiro - G B
- Prof. Manuel Diégues Júnior**
 Director do Centro Latinoamericano de Pesquisas em Ciencias Sociais
 Av. Pasteur 431
 Rfo de Janeiro - G B
- Eng Agr. Carlos Lorena**
 Chefe de Seccao da Divisao de Assistencia Técnica Especializada da Secretaria de Agricultura
 Caixa Postal 960
 Campinas - S P
- Eng. Agr. Geraldo Oscar Domingues Machado**
 Chefe do Departamento Auxiliar da Associacao de Crédito e Assistencia Rural
 Rua Bahia, 1065
 Belo Horizonte - M G

Dr, Carlos Alberto de Medina	Director de Projeto de Centro Latinoamericano de Pesquisas em Ciencias Sociais Av. Pasteur, 431 Rfo de Janeiro - G B
Eng. Agr. Euter Paniago	Técnicu Pesquisador do Instituto de Economfa Rural da Universidade Rural do Estado do Minas Gerais Vicosa - M G
Eng. Agr. Antonio Dinaer Piteri	Assistente Técnico da Divissao de Economfa Rural da Secretaria da Agricultura R. Anchieta 41 - 10o. andar Sao Paulo - S P
Eng Agr. José Gomes da Silva	Director da Divisao de Assistencia Técnica Especializada da Secretaria da Agricultura Caixa Postal 960 Campinas - S P
Dr, Fernando Pereira Sodero	Assesor da Revisao Agrária Representante da Secretaria da Justica no Grupo Setorial de Pla- nejamento Agrário R. Visconde de Parnaiba 1316 Sao Paulo - S P
Vet. Newton Coelho de Sousa	Assesor Técnico da Comissao de Reforma Agrária Av. Julio de Castilhos 585 Porto Alegre - R G S
Econ. Russell Youmans	Economista Rural da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais-UREMG Vicosa - M G Dirección permanente: APO 676 - USAID/UC New York - N. Y.

Colombia.

Dr. Pedro Javier Soto	Director del Departamento Técnico del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA Bogotá.
-----------------------	---

Costa Rica.

Ing. Elfás Soley Carrasco

Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Agricultura y Ganadería
San José.

Chile.

Ing. José Garrido Rojas

Secretario General del Consejo
Superior de Fomento Agropecuario
Arturo Prat 60, Piso 5o.
Casilla 13127
Santiago.

Ing. Hugo Jordán Squella

Experto del " Centro para el Desarrollo
Económico y Social de la América
Latina (DESAL)"
Calle Miguel Claro 136
Santiago.

Ecuador.

Econ. Fausto Jordán

Sub-Director del Instituto Nacional
de Colonización
Calle Carrión 1040
Quito.

Dr. Mentor Poveda Palacios

Abogado Jefe de la Delegación del
Instituto de Colonización en Santo
Domingo de los Colorados
Calle Carrión 1040
Quito.

Econ. Rubén D. Salazar Weisson

Economista del Departamento Técnico
del Instituto Nacional de Colonización
Calle Carrión 1040
Quito.

El Salvador.

Lic. Econ. Luis Lovo Castelar

Programador Agrícola del Consejo
Nacional de Planificación Económica
Palacio Presidencial
San Salvador.

Guatemala.

Dr. Carlos Leonidas Acevedo

Ex- asesor de la Comisión Económica
para la América Latina
Edificio Recinos
8a. Calle 11 - 13 Zona 1
Ciudad de Guatemala.

Econ. José Guillén Villalobos

Programador Agrícola del Consejo
de Planificación Económica
Edificio Agro-Comercial
8a. Avenida, 4o. piso
Ciudad de Guatemala.

Honduras.

Agr. Juan Ramón Espinoza Merlo

Perito Valuador del Instituto
Nacional Agrario
Edificio Banco Nacional de Fomento
Comayague la. D. C.

Dr. Tiburcio Florez Aguilar

Abogado
8a. Avenida 308
Tegucigalpa.

Ing. Salomón Ordoñez Molina

Sub-Secretario de Recursos Naturales
Edificio Banco Nacional de Fomento
Tegucigalpa

México.

Ing. Francisco Jacinto Andrés

Sub-Gerente del Banco Regional de
Crédito Agrícola de Matamoros
Departamento Comercial, Tamps
Plaza de la República 35
México, D. F.

Nicaragua.

Econ. Oscar Montes Orozco

Jefe de la División de Estudios
Económicos Agropecuarios del
Ministerio de Agricultura y
Ganadería
Apartado Postal 592
Managua.

Panamá

Ing. Enrique Enseñat

Decano de la Facultad de Agronomía
de la Universidad de Panamá
Ciudad de Panamá.

Dr. Julio Alfredo Sousa Lennox

Asesor Legal de la Comisión de
Reforma Agraria
Apartado 218
Ciudad de Panamá.

Paraguay

Dr. Juan Manuel Frutos

Presidente del Instituto de
Bienestar Rural
Calle Tacuarí 88
Asunción.

Cont. Agustín Gilberto Lichi

Miembro del Consejo del Instituto
de Bienestar Rural
Calle Tacuarí 88
Asunción, Paraguay.

Dr. Antonio Sánchez González

Miembro del Consejo del Instituto
de Bienestar Rural
Calle Tacuarí 88
Asunción

República Dominicana

Ing. Juan Alberto Chalas Mallén

Encargado de la Sección de Parcela-
ción del Instituto Agrario Dominicano
Calle Danae No. 34
Santo Domingo.

Ing. José Antonio Persia Herrera

Ex-funcionario del Instituto
Agrario Dominicano
Gaspar Hernández 6
Santo Domingo

Uruguay.

Ing. Luis Adolfo Plottier

Jefe del Departamento de Economía
Rural del Ministerio de Agricultura
y Ganadería
Calle Rincón 422
Montevideo.

Ing. Alfredo L. Weiss

Director del Instituto de Economía
de la Facultad de Agronomía
Calle Rincón 422 - Piso 6o.
Montevideo.

Venezuela

Ing. Pompeyo Ríos

Profesor de la Facultad de Agronomía
Maracay.

DELEGADOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y OTROS PARTICIPANTES

Agencia Internacional para el Desarrollo (A.I.D.)

Albion W. Patterson

Señor Advisor, Institutional
Development Latin America - Agency
for International Development - A.I.D
Department of State 3480
Washington, D.C. - U. S. A.

Centro de Treinamento de Campinas (CETREC - DATE - PVD)

Secretaría de Agricultura - Av. Brasil s/n - Caixa Postal 960
Campinas - Estado de Sao Paulo - Brasil

Eng. Agr. Maria Ignez Angeli

Técnico do CETREC

Eng. Agr. Paulo Fernando Cidade
de Araujo

Técnico do Sector de Planejamento
Rural Divisao de Assistencia Técnica
Especializada (DATE)

Eng. Agr. Ivan Turguneff Cajueiro. Chefe do CETREC

Eng. Agr. Pedro de Morais

Técnico do CETREC

Eng. Agr. Decio Soderzeieski

Técnico do CETREC

Sr. Rubens Licinio R. de Souza

Encargado Administrativo

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA)

Sr. Rogelio Coto

Jefe de Relaciones Oficiales IICA
Dirección General
Apartado 4359
San José, Costa Rica

Lic. Claudio Escoto

Abogado Asociado del Centro Interame-
ricano de Reforma Agraria (IICA)
Apartado Aéreo 14592
Bogotá, Colombia.

- Lic. Miguelángel Ferrara Editor Técnico del Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA-CIRA)
Apartado Aéreo 14592
Bogotá, Colombia
- Dr. Antonio Giles Economista Agrícola del Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA-CIRA)
Apartado Aéreo 14592
Bogotá, Colombia
- Dr. Malcolm H. MacDonald Jefe del Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA-CIRA)
Apartado Aéreo 14592
Bogotá, Colombia
- Dr. José Marull Director Oficina de Planeamiento
Dirección General IICA
Apartado 4359
San José, Costa Rica.
- Dr. Norberto Ras Representante Oficial del IICA en
Estados Unidos
Unión Paramericana
Premier Bldg., 1725 - I Street, N. W.
Room 814 - 15
Washington 6, D. C. - U. S. A.
- Ing. Manuel Rodríguez Zapata Director Regional para la Zona Sur
del IICA
Casilla de Correos 1217
Montevideo, Uruguay
- Ing. Fernando Suárez de Castro Especialista en Programas, Oficina
de Planeamiento - Dirección Gene -
ral del IICA
Apartado 4359
San José, Costa Rica

Israel

- Itzhak Levy Ministro de Asuntos Agrícolas para los
Estados de la América Latina
Embaixada de Israel
Rua Paissandu 90
Rio de Janeiro, GB, Brasil

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
(FAO)

Econ. Clyde Mitchell

Jefe de la Misión del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola
R. Jardim Botánico 1008 - FAO
Rio de Janeiro - GB - Brasil

Ing. Alfredo Saco

Asistente del Director General Adjunto
a cargo de los Asuntos Latinoamericanos - FAO
Premier Bldg. 1725 - I Street, N. W.
Room 814 - 15
Washington 6, D. C. - U. S. A.

Nómina de los Nueve

Dr. Rómulo Almeida

Miembro del Comité de los Nueve
Premier Bldg. 1725 - I Street, N. W.
Washington 6, D. C. - U. S. A.

Econ. André Wagner

Economista Consultante
Premier Bldg. 1725 - I Street, N. W.
Washington 6, D. C. - U. S. A.

Unión Panamericana

Dr. Pier Giovanni Brunori

Jefe del Programa de Desarrollo Rural - Departamento de Asuntos Sociales de la O.E.A.
Unión Panamericana
Washington 6, D. C. - U. S. A.

Dr. Eduardo L. Venezian

Economista del Departamento de Asuntos Económicos de la O. E. A.
Unión Panamericana
Washington 6. D. C. - U. S. A.

Universidad de Iowa (Estados Unidos)

Prof. John Francis Timmons

Profesor de Economía de la Iowa State University
Ames - Iowa - U. S. A.

Universidad de Wisconsin (Estados Unidos)

- Prof. Peter Dorner Profesor de Economía y Agricultura en la Universidad de Chile y Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin Calle Con - dell 343
Santiago, Chile
- Dr. Carlos S. Montañés Coordinar Proyecto de la Tierra del Comi - Interamericano de Desarrollo Agrícola e In - vestigador en Técnica de la tierra del Land Tenure Center de la Universidad de Wiscon - sin Premier Bldg. 1725 - 1 Street - N. W. Washington 6, D. C. - U. S. A.
- Prof. Raymond Penn Profesor de Economía de la Universidad de Wisconsin
Box No. 6
Madison, Wisconsin - U. S. A.
- Econ. Norman Rask Técnico en Investigación del Land Tenure - Center de la Universidad de Wisconsin
Av. Joao Pessoa 31
Porto Alegre - RGS- Brasil
- Econ. Michael Sund Funcionario del Land Tenure Center Uni - versidad de Wisconsin
Av. Pasteur 431
Rio de Janeiro - GB- Brasil

INDICE

	Pág.	
INTRODUCCION	1	1
PRINCIPALES CONCEPTOS DEBATIDOS	"	5
RESUMENES DE PRESENTACIONES Y COMENTARIOS.....	"	19
1. Interacciones de los Sistemas de Tenencia de la Tierra , distribución del Ingreso y Productividad Agrícola, Peter Dörner.....	"	21
1-a. Comentarios. Malcolm MacDonald	"	24
1-b. Comentarios. Eduardo L. Venezian	"	25
2. Reforma Agraria, Libertad y Productividad R.P. Roger Vekemans, Hugo Jordán Squella, Andrés - Domínguez V. y Eduardo San Martín.....	"	27
2-a. Comentarios. Fernando Suárez de Castro ..	"	33
2-b. Comentarios. P.G. Brunori.....	"	35
3. El Proceso Económico y sus Relaciones con la Tenencia de la Tierra y la Reforma Agraria. Francisco Andrade.....	"	36
3-a. Comentarios. Alfredo Saco	"	39
4. Qué se está haciendo en la actualidad en Materias Básicas relacionadas con la Reforma Agraria. Alfredo Saco.....	"	44
4-a. Comentarios. José Marull.....	"	48
4-b. Comentarios. Michael Sund	"	50
5. Normas para la selección de Candidatos a las parcelas en la Reforma Agraria. Delegación de Sao Paulo	"	52
5-a. Comentarios. Antonio D. Piteri.....	"	54
5-b. Comentarios. Pier G. Brunori	"	55
6. Observaciones sobre el Sistema Agrario en Israel Itzhak Levy.....	"	57
6-a. Informe sobre un Viaje a Israel, Italia, Francia y España José Gómez de Silva.	"	60
6-b. La Reforma Agraria en Taiwan. Claudio Esto León.....	"	64
7. Reforma Agraria en Brasil. Manuel Diegues Jr... ..	"	67
7-a. Comentarios. Carlos Alberto de Medina	"	72
7-b. Comentarios. Rómulo Almeida	"	75
7-c. Comentarios. Michael Sund	"	76
8. El estudio del Cida sobre Tenencia de la Tierra. Carlos Montañés.....	"	79
8-a. Comentarios. Antonio Vivanco	"	87
8-b. Comentarios. Fausto Jordán	"	90

10. Teoría Jurídica de las Instituciones de la Reforma Agraria Antonio C. Vivanco	Pág.	100
10-a. Comentarios. Tiburcio Flores Aguilar	"	110
11. Las Reformas Agrarias como medios para obtener el crecimiento Económico, el Desarrollo Social y la Estabilidad Política en América Latina. John Timmons.....	"	111
11-a. Comentarios. Malcolm MacDonald	"	118
12. Causas Fundamentales que impiden una Reforma Agraria. Bernardino C. Home.....	"	123
13. Observaciones al Régimen Agrario en la América Latina. Itzhka Levy.....	"	127
14. La Reforma Agraria en Bolivia. Celso A. Reyes ..	"	130
15. Algunas Consideraciones sobre la SUPRA. Francisco Withaker Ferreyra.....	"	134
16. El caso de Colombia	"	136
17. La Reforma Agraria en Costa Rica . Elías Soley C.	"	139
18. De la Reforma Agraria el Bienestar Rural en el Paraguay. Juan M. Frutos	"	141
INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO	"	144
Grupo de Trabajo " A "	"	145
Grupo de Trabajo " B "	"	161
Grupo de Trabajo " C "	"	178
SESIONES PLENARIAS	"	191
LISTA DE PARTICIPANTES	"	197

Este trabajo fue impreso en la
LITOGRAFIA UCROS
Sistema Offset Multilith.

IICA

E10

904

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE

Autor

LA REFORMA AGRARIA

Título

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante



