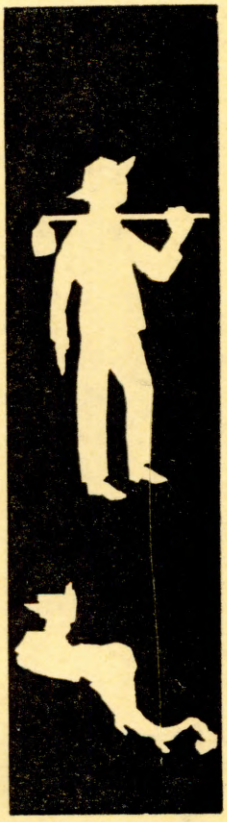
PROGRAMA DE ADIESTRAMIENTO Y ESTUDIOS SOBRE
REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL
DEL ISTMO CENTROAMERICANO



REUNION EXTRAORDINARIA DE EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO

12-17 de Mayo de 1969
Panamá, PANAMA

MEMORIA

Comisión de Reforma Agraria de Panamá

Dirección Regional para la Zona Norte del IICA

PROGRAMA DE ADIESTRAMIENTO Y ESTUDIOS SOBRE REFORMA AGRARIA
Y DESARROLLO RURAL DEL ISTMO CENTROAMERICANO

REUNION EXTRAORDINARIA DE EJECUTIVOS DE REFORMA
AGRARIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO

PANAMA, 12-17 DE MAYO DE 1969

COMISION DE REFORMA AGRARIA DE PANAMA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIA AGRICOLAS DE LA OEA

La Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano es parte de las actividades del Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano, creado en la Segunda Reunión de Ejecutivos, que tuvo lugar en San José, Costa Rica, del 13 al 17 de noviembre de 1967.

Esta Reunión fue organizada y dirigida por la Dirección Regional para la Zona Norte del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A., a quien le fuera encomendada la Dirección Ejecutiva del Programa, y bajo los auspicios de la Comisión de Reforma Agraria de Panamá.

La presente publicación ha sido preparada por la Comisión de Reforma Agraria de Panamá y la Dirección Regional para la Zona Norte del IICA de la O.E.A.

Un grupo de delegados al arribar al Aeropuerto de Tocumen, son recibidos por la Señorita Mercedes Aguila de la Comisión de Reforma Agraria de Panamá.

Vista general del Acto Inaugural. El Ing. Nilson Espino, Director de la Comisión de Reforma Agraria de Panamá pronuncia su discurso. En la mesa principal aparecen los Ministros de Agricultura, Comercio e Industrias, Ing. Carlos E. Landau y Educación Lic. Roger Decerega, el Vice-Ministro de Gobierno Ing. Robledo Landero y el Gerente del IFE de Panamá, Ing. Rubén D. Arosemena, así como el Dr. Enrique Torres Llosa y el Ing. Leopoldo Sandoval del IICA de la OEA.

Aspecto de una de las sesiones de trabajo donde aparecen la mayor parte de los delegados. El Ing. Antonio Tapia expone su trabajo sobre el problema agrario en los países Centroamericanos.

Durante la recepción ofrecida por el IICA en el Salón Bella Vista del Hotel El Panamá aparecen el Dr. Ricardo Hidalgo de Nicaragua, el Ing. Efraín Bran y Héctor Luna Trocolí de Guatemala acompañados por la Srta. Mercedes Aguila y la Sra. Leida de González de Panamá.

En una sesión de trabajo en grupo, los delegados Dr. Ricardo Hidalgo de Nicaragua, Lic. Alvaro Hernández de Costa Rica, Lic. Rigoberto Sandoval de Honduras y Héctor Luna Trocolí de Guatemala, discuten la redacción final de uno de los acuerdos de la Reunión.

El Ing. Antonio Tapia de FAO, el Dr. Roy Clifford del IICA y el Ing. Salomón Ordoñez de SIECA, asesores de la Reunión por parte de sus respectivos organismos.

INFORMACION GENERAL

I. Antecedentes

Durante la Tercera Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, realizada en la ciudad de Guatemala, en noviembre de 1968, se emitió el Acuerdo Nº 5, por medio del cual se convocó a una Reunión Extraordinaria, a efecto de tratar los temas "Política de Reforma Agraria" y "Planes de Acción para los Organismos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano" considerando en especial los aspectos legales de la Reforma Agraria.

II. Objetivos

1. Discutir la política de reforma agraria que, a juicio de los Ejecutivos de Reforma Agraria, convenga aplicar en América Central de acuerdo con sus realidades sociales y económicas, con miras a poner en práctica un plan de acción capaz de alcanzar las metas que se tracen y que responda a las aspiraciones y objetivos de la integración centroamericana.

2. Establecer los principios básicos que debe contener una ley de reforma agraria en los países del Istmo Centroamericano para que pueda realizarse una auténtica reforma agraria. Estos principios servirán como punto de partida y como guía para promover la emisión de nuevas leyes o para la modificación de las existentes, en los países que sea necesario.

AGENDA

1. El Problema Agrario en los países del Istmo Centroamericano.
2. Implicaciones de la Reforma Agraria para la integración Económica Centroamericana.
3. Bases para una política de Reforma Agraria en los países del Istmo Centroamericano.
4. Bases para la legislación agraria en los países del Istmo Centroamericano.
5. Guía para la planificación en Reforma Agraria.
6. Recomendaciones a los organismos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano para un plan de acción.

Para los seis puntos antes enumerados se prepararon sendos documentos de referencia. Los primeros dos, con carácter informativo y los cuatro restantes para su discusión.

Lugar

Aceptando el ofrecimiento hecho por el representante de Panamá en la Reunión de Guatemala, ésta Reunión Extraordinaria se celebró en la ciudad de Panamá.

Fecha

Del 12 al 17 de mayo de 1969.

Documentos

Expertos del IICA y de otros organismos internacionales, Asesores del Programa, prepararon sendos documentos de referencia para cada punto incluído en la agenda. Estos documentos se incluyen en la presente Memoria.

CONTENIDO

LISTA DE PARTICIPANTES

COSTA RICA

Lic. Alvaro Hernández	Sub-Gerente, Instituto de Tierras y Colonización
Lic. Eduardo Ching M.	Jefe del Departamento Legal Instituto de Tierras y Colonización

EL SALVADOR

Agrónomo Jaime Chacón P.	Director Ejecutivo Instituto de Colonización Rural

GUATEMALA

Ing. Efraín Bran	Vice-Presidente Instituto Nacional de Transformación Agraria
Lic. Hector Calderón M.	Asesor Jurídico del Consejo Nacional de Transformación Agraria
Lic. Héctor Luna T.	Jefe del Depto. de Divulgación Instituto Nacional de Transformación Agraria.

HONDURAS

Lic. Rigoberto Sandoval	Director-Instituto Nacional Agrario
Lic. Roberto Chavarría S.	Asesor Legal-Instituto Nacional Agrario

NICARAGUA

Dr. Ricardo Hidalgo Jaén	Jefe del Depto. Jurídico Instituto Agrario de Nicaragua

PANAMA

Ing. Nilson A. Espino	Director General Comisión de Reforma Agraria
Ing. Robledo Landero	Vice-Ministro, Ministerio de Gobierno y Justicia
Ing. Luis F. Narváez	Jefe del Depto. de Programación Comisón de Reforma Agraria

Lic. Carlos A. Vásquez	Jefe del Depto. Jurídico Comisión de Reforma Agraria
Lic. Alberto Martínez	Asistente del Depto. Jurídico Comisión de Reforma Agraria
Ing. Vernon Winter	Programador Rural Comisión de Reforma Agraria
Agr. Mariano González	Jefe Provincial-Panamá Comisión de Reforma Agraria

IICA de la OEA

Dr. Enrique Torres Llosa	Director de Programas de Reforma Agraria
Dr. Emilio Araújo	Jefe del Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA-CIRA)
Dr. Roy Clifford	Sociólogo Rural
Ing. Leopoldo Sandoval	Especialista en Reforma Agraria

SIECA

Ing. Salomón Ordoñez	Programador Agrícola para Centroamérica

FAO

Ing. Antonio Tapia	Coordinador de Estudios CIDA/CAIS

MISION AGRICOLA DE ISRAEL PARA CENTROAMERICA

Ing. Jacov Arad	Jefe

CHILE

Ing. Rafael Moreno	Vice-Presidente Ejecutivo de la Corporación de la Reforma Agraria de Chile.

PROGRAMA GENERAL

LUNES 12

9:00 horas	Inscripción
10:30	Inauguración
11:00	Sesión Preparatoria (Salón Panamá, 1er piso)
15:00	Presentación del Trabajo "El Problema Agrario en los países del Istmo Centroamericano" Por Ing. Antonio Tapia
16.30	Presentación del Trabajo "Implicaciones de la Reforma Agraria para la Integración Económica Centroamericana" Por Dr. Rodolfo Quirós

MARTES 13

9:00 horas	Presentación del Trabajo "Bases para una política de Reforma Agraria" por Dr. Enrique Torres Llosa
10:30	Discusión del Trabajo anterior
15:00	Presentación de los trabajos "Guía para la Planificación en Reforma Agraria" y "Recomendaciones a los Organismos de Reforma Agraria para un plano de acción" por Dr. Roy Clifford e Ing. Leopoldo Sandoval
16:30	Discusión de los trabajos anteriores

MIERCOLES 14

9:00 horas	Presentación del Trabajo "Bases para la Legislación Agraria en los Países del Istmo Centroamericano"
10:30	Discusión del Trabajo Anterior
14:00 en adelante	Trabajo de las Comisiones nombradas para discutir los trabajos en pequeños grupos y para formular las conclusiones, recomendaciones y acuerdos.

JUEVES 15	
9:00 a 12:00 horas	Trabajo de las Comisiones nombradas para discutir los trabajos en pequeños grupos y para formular las conclusiones, recomendaciones y acuerdos.
15:00 "	Disertación del Ing. Rafael Moreno sobre "Política Agraria y Programación en Reforma Agraria"
17:00 "	Sesión Plenaria para conocer y aprobar el trabajo de las Comisiones.
VIERNES 16	
6:00 horas	Visita al Asentamiento Campesino Cañacillas Arriba en la Provincia de Veraguas
SABADO 17	
8:00 a 11:00 horas	Paseo por el Canal de Panamá
11:00 a 20:00 "	Libre
20:00	Clausura de la Reunión

PROGRAMA DE INAUGURACION

1. Himnos de los Países del Istmo Centroamericano a cargo de la Banda Republicana.
2. Palabras del Ing. Nilson Espino, Director de la Comisión de Reforma Agraria de Panamá
3. Palabras del Dr. Enrique Torres Llosa, Director de Programas de Reforma Agraria, del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA.
4. Inauguración por el Ing. Carlos E. Landau, Ministro de Agricultura Comercio e Industrias, en nombre de sus Excelencias Coronel José M. Pinilla y Coronel Bolívar Urrutia, Presidente y Miembro de la Junta Provisional de Gobierno.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL ING. NILSON A. ESPINO, DIRECTOR GENERAL DE LA COMISION DE REFORMA AGRARIA DE LA REPUBLICA DE PANAMA EN EL ACTO INAUGURAL DE LA REUNION EXTRAORDINARIA DE EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA

En nombre del Gobierno Nacional tengo el alto honor de darles la bienvenida a todos ustedes, Directores y altos funcionarios de Instituciones de Reforma Agraria y expertos y observadores de los diferentes organismos especializados. Le estamos sumamente agradecidos que hayan hecho el esfuerzo de dejar sus respectivos despachos, para acudir al llamado que se les hizo con el fin de dialogar en esta ciudad sobre política de Reforma Agraria para el Istmo Centroamericano. Considero que esta reunión extraordinaria ofrece una oportunidad especialísima ya que nos permitira revisar la política de estos países, perfeccionar lo que se está haciendo, corregir errores y definir programas que lleven a la incorporación de los grupos campesinos marginados, a la vida económica y social de nuestros países.

Para nosotros los panameños la presencia de ustedes hoy aquí, tiene un significado especial ya que podrán observar y criticar si es necesario, el esfuerzo que estamos realizando para incorporar a la economía de mercado y a la toma de decisiones, a casi 2/3 partes de nuestra población rural que son agricultores de subsistencia cuyos ingresos están por debajo de los B/200.ºº al año. Esta es la meta que se ha definido el actual Gobierno con un programa de 5 años plazo y que comenzó con la declaración del 21de febrero pasado que señalaba para el presente año, crear un mínimo de asentamientos en tierras de precarismo o sean tierras privadas ocupadas por muchos años por familias campesinas. En 3 meses de labor con base en esta nueva política, la Comisión de Reforma Agraria ha logrado la expropiación de 4000 hectáreas de tierras y se han creado 5 asentamientos en dichas fincas.

Señores, hay una gran diferencia entre lo que se venía haciendo antes en materia de Reforma Agraria aquí en Panamá y lo que se hace hoy en día. Hay una gran diferencia porque hoy se está atacando el problema que en el pasado se ha marginado para desviar la acción hacia otras labores que no eran ni son en sí Reforma Agraria. Gracias a la decisión del Gobierno actual de romper la estructura agraria que sean necesaria para la dignificación del hombre del campo y para establecer una forma de explotación de las tierras más moderna,

eficiente y justa; es que hemos podido conocer la verdadera situación de muchas familias campesinas, entre la que podemos mencionar por ejemplo a las 718 personas que viven en la finca Hato de Jesús, primera finca expropiada de acuerdo con la nueva política definida por el actual Gobierno.

Señores, permítanme que les hable sobre Hato de Jesús, porque Hato de Jesús quedará en la historia de Panamá como la finca pionera que marca el inicio de un nuevo proceso de Reforma Agraria, más a tono con la verdadera necesidad y demanda de nuestra población. Hato de Jesús ha existido desde mucho antes del inicio de nuestra vida republicana, sin embargo jamás hubieramos conocido en detalle su realidad y tomado acción efectiva, si no hubiese sido adquirida e incorporada al proceso de Reforma Agraria de acuerdo con una política clara sobre lo que se desea lograr.

Así hemos encontrado por ejemplo que en dicha finca:

1.- De 121 Jefes de familia 70 eran analfabetas o sean el 58%;
2.- Se reportaron varios casos positivos de tuberculosis en una de las comunidades de la finca;
3.- El 80% de las viviendas no tenían letrina;
4.- El 50% de las familias solamente comían carne una vez al mes;
5.- El 71% de los Jefes de familia no conocían las Agencias de Divulgación Agrícola;
6.- El 50% no sabían que era ni qué hacia la Comisión de Reforma Agraria;
7.- El 55% no sabía qué era una cooperativa;
8.- La agricultura existente se caracterizaba por la preparación rudimentaria del suelo, corte y quema y siembra de variedades locales de poca productividad; desconocimiento del uso de abono, insecticida adecuado y hierbicida y falta de un plan de rotación y como consecuencia de todo esto rendimientos muy bajo;
9.- El 60% de la producción era para el consumo familiar;
10.- Existían ausencia de caminos, pozos de agua y otras obras regionales necesarias.

La situación encontrada en esta finca de 200 hectáreas; es igual a la existente en cualquier pequeña finca o región de nuestros países ocupados por familias campesinas. Sin duda habrá mal uso de recursos, desnutrición, paratisismo, anemía, falta de crédito, incredulidad y desconocimiento de las técnicas modernas de cultivo; aparte del problema de la tenencia de la tierra y falta de caminos y otras facilidades de servicio social. Esta situación nos señala la necesidad que hay de unir esfuerzos para enfrentarnos con conocimiento y decisión a este común enemigo del progreso de nuestro país. Por eso es conveniente dialogar sobre política y estrategia de Reforma Agraria de manera que se diseñen sistemas o modelos para lograr mayores beneficios para una gran mayoría con el uso de los pocos recursos de que disponen nuestros países.

La pequeña experiencia que hemos logrado en este nuevo proceso nos dá como conclusión que para llevar a cabo una Reforma Agraria de tipo integral se necesitan:

1.- Un plan de Reforma Agraria con metas a corto y largo plazo;
2.- Personal entrenado y capacitado al servicio de la Institución;
3.- Ayuda y apoyo efectivo de las otras agencias del Estado.
4.- Recursos económicos y de equipo; y
5.- Algo fundamental e importante que consiste en la decisión de los Gobiernos de realizar dicho plan y lograr la meta deseada.

Podremos disponer de los 4 primeros elementos, pero si no existe el quinto, que es el convencimiento y decisión de los Gobiernos de turno de lograr la meta del plan, se podrán lograr algunos objetivos pero dichos objetivos estarán muy lejos de ser Reforma Agraria.

Discutamos por lo tanto aquí sobre planes y política de Reforma Agraria y hagamos las recomendaciones que a nuestro juicio son necesarios para cualquier país, pero recordemos que si no logramos vender estas ideas a nuestros Gobiernos y consigamos que los dirigentes se comprometan a dar su respaldo total durante su realización, no alcanzaremos los objetivos deseados. Antes de terminar deseo aprovechar la oportunidad para agradecer al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y a los demás organismos internacionales que nos acompañan su esfuerzo de realizar esta reunión y decirles a todos ustedes que los funcionarios de la Reforma Agraria en Panamá estaremos en todo momento disponibles para poderles atender en lo posible con el fin de facilitarles su difícil labor y ofrecerles además una estadía agradable en este, vuestro país.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL DR. ENRIQUE TORRES LLOSA, DIRECTOR DE PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA), EN EL ACTO INAUGURAL DE LA REUNION EXTRAORDINARIA DE EJECUTIVOS DE REFORMA AGRARIA.

Señores:

En la III Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, realizada en Guatemala, a fines del año pasado, con la participación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, a través del Proyecto 206, del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, se acordó realizar esta Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria de Centroamérica y Panamá, con el objeto principal de revisar y analizar las bases para una política de Reforma Agraria. Esta reunión se celebra, pues, en cumplimiento del mencionado acuerdo.

Desde hace tres años se vienen realizando estas Reuniones con la participación de los seis organismos de Reforma Agraria del Istmo y con la colaboración de organismos internacionales tan prestigiosos como el grupo FAO-CAIS, la Secretaría del Tratado para la Integración Económica Centroamericana (SIECA), el grupo OEA-Israel y el Banco Centroamericano de Integración Económica, además del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Todas ellas han tenido por objeto analizar en conjunto los principales problemas que debe afrontar la Reforma Agraria en los países del Istmo, intercambiar experiencias y planteamientos y perfeccionar metodología de acción.

Sin embargo, ésta tiene en mi concepto, un significado especial. Los Ejecutivos de Reforma Agraria de Centroamérica y Panamá han querido tener la oportunidad de discutir en una Reunión, especialmente convocada para ello, cuáles deben ser, a la luz de la experiencia acumulada y en vista de las circunstancias actuales, los lineamientos básicos de una política de Reforma Agraria y de un plan de acción concordes con la peculiaridad agraria de dichos países y de acuerdo también con las urgentes necesidades de su desarrollo económico y social.

Se han preparado sendos documentos de trabajo que servirán de base para las discusiones. Y están presentes en la Reunión las más altas autoridades de los seis organismos de Reforma Agraria, los mismos que se han hecho representar por sus Presidentes y Gerentes o por Delegados especialmente acreditados para tal efecto. Asisten también Asesores Legales y de Planificación de los citados organismos, así como representantes de las instituciones internacionales antes mencionadas.

Todo hace pensar que la Reunión será un éxito y que será posible arribar a importantes conclusiones y recomendaciones en torno de los temas cuya discusión ha sido planteada.

A este respecto es justo reconocer que, en el transcurso de su corta existencia, los organismos de Reforma Agraria de los países Centroamericanos y Panamá se han venido esforzando, año por año, en el creciente perfeccionamiento de su importante labor. La Reforma Agraria ha sido, hasta hace poco relativamente, en casi todo el continente latinoamericano, con excepción de Méjico, Bolivia y Cuba, un proceso inédito y desconocido. Era enorme la carencia de personal técnico capacitado, prácticamente ignoradas las metodología correspondientes, confusos los planteamientos doctrinarios, ausente la idea de programación y escasos o regateados los recursos financieros. No es exagerado afirmar, que, hasta hace menos de diez años, no existía una conciencia clara acerca del sentido y alcance del proceso, de sus múltiples implicaciones respecto al progreso económico y social y de su papel condicionante en cuanto al desarrollo en general y el desarrollo agrícola en particular.

Hoy esa situación ha cambiado notoriamente. Los organismos ejecutores del proceso, en Centroamérica y Panamá, han logrado mucho mayor conciencia acerca de la complejidad de los problemas que les corresponde afrontar y acerca de la necesaria radicalidad de las soluciones. Los estudios referentes a la realidad social agraria, los censos, catastros y estadísticas, la capacitación de personal y el perfeccionamiento de metodología de programación se han multiplicado. Y hoy es fácil encontrar, en los seis países, líneas de acción mucho más operantes y realistas que aquéllas con que iniciaron sus trabajos. Se percibe claramente en el Istmo, a través de dichos Organismos, un manejo mucho más expedito, coherente y acertado de los múltiples problemas, así como un marcado empeño por concretar la acción y diseñar programas de trabajo que respondan a la naturaleza de aquéllos y que sean aptos para resolverlos.

Sin embargo, es justo también reconocer que mucho queda por hacer. Todavía se nota, en general, cierta dispersión en la acción y, en algún caso, la necesidad de reajustes urgentes y planteamientos más claros. Pero se nota, igualmente, y esto es lo importante, el marcado deseo de superar tales obstáculos. Y esta Reunión es el resultado directo de esa preocupación y por eso le auguro el mejor de los éxitos.

Hemos venido aquí, los que pertenecemos a organismos internacionales, que modestamente colaboramos en este empeño, con la firme decisión de hablar con toda claridad. Queremos exponer la situación tal como la vemos, talvez exagerando en algo los matices a fin de hacer más nítidas las precisiones y punzar cordial-

mente la urgencia de ciertas decisiones, En el mismo sentido, y por la misma razón, queremos sobre todo motivar y llevar a cabo un diálogo franco y sincero. Todos nos conocemos y sabemos que en el trasfondo de esta actitud no existe sino, por parte de todos, el afán por lograr un cambio fructífero de opiniones a la luz de la experiencia centroamericana y latinoamericana, que es ya rica en logros y planteamientos. Los organismos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano y Panamá avanzan con paso seguro y no me cabe la menor duda que, en forma creciente, sabrán sobreponerse a las dificultades y complejidades y estáran cada día en mejor aptitud de cumplir con mayor eficiencia los altos fines que cada Nación ha puesto en sus manos.

Creo que esta época histórica en que nos ha tocado vivir, época de crisis y hasta de amenazadoras convulsiones, en la que todas las recetas y ordenamientos que considerábamos válidos se han empequeñecido y hasta se han vuelto, en gran medida, obsoletos; es época también de luminosas perspectivas. Es, en efecto, según pienso, época que pugna por un alumbramiento que ha de ser prodigioso, época en la que el sentido humano de los acontecimientos se ha puesto a flor de tierra y en la que, por tanto, nada sino la generosidad basada en el amor que debe unir a todos los hombres y consiguientemente la fecunda solidaridad que debe presidir todos nuestros actos, constituye lo único capaz de sacarnos adelante en la lucha por el bien,por la justicia y por la paz. Es pues, época en que a grandes peligros corresponden grandes desafíos. Y época por tanto, en la cual se nos ha abierto la enorme posiblidad de ser y sentirnos más humanos, es decir, más solidarios con todo dolor y con toda miseria, para superarlos.

Agradezco, en nombre del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, la presencia de todos ustedes, estimados amigos, altos ejecutivos de los Organismos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano; al Gobierno de Panamá, al Ministerio de Agricultura y a la Comisión de Reforma Agraria panameña, por su acogida y hospitalidad; y a los organismos internacionales que nos acompañan por su valiosa colaboración.

Que el esfuerzo que hoy se inicia redunde en el fortalecimiento de nuestras convicciones y sea un paso más en esta hermosa lucha solidaria en que todos nos reconocemos como uno solo en beneficio del progreso de nuestros pueblos.

Discurso del Ing. Carlos E. Landau

Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias

Lic. Roger Decerega, Ministro de Educación de nuestro país; Ing. Nilson A. Espino, Director de la Reforma Agraria; Ing. Robledo Landero, Vice-Ministro de Gobierno y Justicia; Ing. Rubén Darío Arosemena, Gerente General del I.F.E.; Ing. Enrique Torres Llosa, Representante del Instituto Inter-Americano de Ciencias Agrícolas; Sres. representantes de las Instituciones de Reforma Agraria de Centroamérica y Panamá.

Sus Excelencias los Coroneles José M. Pinilla y Bolívar Urrutia, integrantes de la Junta Revolucionaria de Gobierno de Panamá, quienes me han encomendado el señalado honor de declarar formalmente inagurada esta reunión en su representación y exteriorizarles los mejores deseos de nuestro gobierno sobre la materia que motiva que ustedes se encuentren presentes en nuestro país.

Es bien conocida la situación que existe en el medio rural de latino américa, y quien mejor que ustedes conoce cúal es realmente la condición de vida que impera en el campo, y cuáles son las medidas necesarias de tomar para corregir esa situación. Se ha hablado de Reforma Agraria por muchos años, se han hecho planteamientos de programas, se han estabilizado ideas, se han hecho muchas reuniones de diversos niveles, sinembargo, después de todos estos años el problema del medio rural sino continúa igual, continúa en peores condiciones que cuando comenzamos a hablar nosotros de Reforma Agraria.

Esto tiene un significado profundo, esto implica que el problema del medio rural no es muy fácil de resolver, que los problemas que convergen hacia ese factor de la humanidad demanda una acción positiva de todos nosotros. No basta la buena voluntad, es necesario tomar una acción más positiva, más firme, más decidida, de parte no sólo de los gobiernos, sino de toda la ciudadanía, de todos los países, para que aunados podamos en realidad provocar ese cambio que es indispensable provocar a la mayor brevedad posible.

Yo creo que es necesario enfocar el problema rural no sólo desde el punto de vista del problema de la tenencia de la tierra. Nosotros podemos transformar la estructura de la tenencia de la tierra, sinembargo, el problema de las condiciones de vida de la gente de campo no se resuelve; nosotros podemos decidir el mejor sistema de tenencia de la tierra, sinbargo, si nosotros no transformamos la tecnología de la producción, si nosotros no les corregimos los problemas de sa-

lud y educación, si nosotros no le proveemos a los agricultores los recursos necesarios para producir, si nosotros no le proveemos garantía de mercado para sus productos; nosotros apenas estamos escalando el primer peldaño hacia una Reforma Agraria, en una transformación de las condiciones del medio rural.

Para nosotros es de mucha satisfacción que esta reunión se lleve a cabo en Panamá, y es de mucha satisfacción que sea precisamente en este momento, porque nuestro gobierno ha empeñado todo su esfuerzo y una decisión especial en contribuir de una manera rápida y efectiva a aportar todo lo que esté a su alcance para provocar ese mejoramiento en las condiciones de vida de esos compañeros nuestros que habitan en el campo. Y nosotros estamos empeñados, si podemos decirlo así, en una revolución de reformas que no sólo signifique una esperanza sino una realidad que conlleve todos esos medios, todo ese esfuerzo definido que es indispensable para que realmente podamos nosotros sentirnos al menos ligeramente satisfechos de nuestra labor y de las posiciones que hoy ocupamos. Yo quisiera exhortarlos a ustedes a que de estas reuniones salgan no simples recomendaciones, sino que salgan decisiones ejecutivas, porque todos son ejecutivos de Reforma Agraria y nuestra tarea es convertir a nuestros compañeros campesinos en ejecutivos de sus propias tierras. Que saquen y que utilicen esos recursos económicos, que son indispensables para ellos proveerse de esas cosas, que en el futuro espero hagan innecesarios estas reuniones para hablar de Reforma Agraria; y los que hemos tenido oportunidad de trabajar estrechamente en el campo con los campesinos, con los agricultores pequeños siempre nos preocupa que con frecuencia se impone demasiado el esfuerzo hacia ese problema de la tenencia de la tierra y dejamos de lado otros factores que son estrictamente indispensables y tienen más importancia para provocar esa transformación que nosotros queremos.

Nos satisface mucho que en toda Latino-américa existe esta inquietud, existe este deseo de hacer esta transformación y ojalá que nosotros cada día aunemos más nuestro esfuerzo y nuestra decisión en laborar esos cambios, y que no sea necesaria una revolución desde abajo, cuando podemos y tenemos los instrumentos para resolverlos desde arriba, que es menos dañina y más positiva si la sabemos llevar debidamente orientada.

Ojalá que durante esta permanencia de ustedes en Panamá encuentren el ambiente apropiado para que deliberen y trabajen positivamente estos problemas y estas decisiones que estoy seguro serán de vasto alcance para nuestros campos de América Latina.

Ojalá que ustedes encuentren toda la cooperación que deseamos brindarles para que se sientan ustedes satisfechos de haber venido a Panamá con este motivo.

Y ojalá en el futuro cuando hagamos historia de nuestras accio

nes podamos anotar satisfechos que hemos contribuído con algo a solucionar este problema de la mayoría de los hombres que forman parte de nuesta humanidad.

A nombre de nuestro Gobierno revolucionario nos complace profundamente declarar formalmente inagurada esta reunión y augurarles el mayor de los éxitos y la estadía más satisfactoria en Panamá.

ACTA DE LA SESION PREPARATORIA

En la Ciudad de Panamá, siendo las 12 horas del día 12 de mayo de 1969 se reunieron en el Salón Panamá del Hotel del mismo nombre los señores: Ing. Efraín Bran; Lic. Héctor Calderón; Sr. Héctor Luna T.; Lic. Rigoberto Sandoval; Lic. Roberto Chavarría; Agrónomo Jaime Chacón P.; Dr. Ricardo Hidalgo J.; Lic. Alvaro Hernández, Lic. Eduardo Ching Murillo; Ing. Nilson Espino; Ing. Robledo Landero; Lic. Carlos Vásquez, Lic. Alberto Martínez, Ing. Luis F. Narvaez, Ing. Carlos V. Wynter, Agro. Mariano González todos ellos delegados a la Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, y estando presentes también, en calidad de asesores, los doctores Enrique Torres Llosa y Roy Clifford del Instituto Americano de Ciencias Agrícolas; Ing. Antonio Tapia de la F.A.O.; Ing. Salomón Ordóñez de la S.I.E.C.A. y el Ing. Leopoldo Sandoval del I. I. C. A., quien actúa como Secretario de la Reunión; se procedió de la siguiente manera:

Primero:

Se sometió a discusión la agenda presentada por la Secretaría la cual fue aprobada.

Segundo:

Se procedió a elegir Presidente de la Reunión, habiendo recaído tal elección en la persona del Ing. Nilson Espino, Director de la Comisión de Reforma Agraria de Panamá.

Tercero:

Se procedió a elegir Directores de Debates para las diferentes sesiones de trabajo habiendo recaído la elección en las siguientes personas:

En el Lic. Rigoberto Sandoval para la sesión del lunes 12 por la tarde; en el Ing. Efraín Bran para el martes 13 por la mañana; en el Lic. Alvaro Hernández para el martes 13 por la tarde; en el Agrónomo Jaime Chacón para el miércoles 14 por la mañana; en el Dr. Ricardo Hidalgo J. para el jueves 15 por la tarde; y en el Ingeniero Nilson Espino para la sesión plenaria del jueves 15 por la tarde.

Cuarto:

Siendo opinión generalizada en los señores delegados la conveniencia de aprovechar la oportunidad de la visita del Sr. Nelson Rockefeller a Centroamérica, enviado especial del Presidente Nixon, para enviarle un mensaje señalandole la importancia de resolver el problema agrario centroameri-

cano, se entró a discutir un proyecto del mismo habiéndose aprobado finalmente el texto que aparece en otra parte de esta Memoria.

Quinto:

Se procedió a integrar las diferentes comisiones de trabajo para estudiar los diferentes temas que aparecen en la agenda, habiendo quedado constituidas en la siguiente forma: para los trabajos "El Problema Agrario en los Países Centroamericanos" e Implicación de la Reforma Agraria para la integración económica Centro-americana", se nombró al Lic. Alberto Martínez, Dr. Ricardo Hidalgo y Lic. Eduardo Ching; como asesores los Ingenieros Antonio Tapia y Salomón Ordóñez. Para el trabajo "Bases para una Política de Reforma Agraria se eligió al Agrónomo Jaime Chacón, Lic. Rigoberto Sandoval, Ing. Nilson Espino, Ing. Efraín Bran, Lic. Alvaro Hernández, Ing. Luis F. Narváez y el Lic. Héctor Luna; habiéndose designado como asesores al Dr. Enrique Torres Llosa, Ing. Antonio Tapia y el Ing. Salomón Ordónez. Para los trabajos "Guía para la Planificación de Reforma Agraria" y "Recomendaciones à los Organismos de Reforma Agraria para un Plan de Acción" se eligió al Lic. Alvaro Hernández, Lic. Rigoberto Sandoval, Agrónomo Jaime Chacón, Ing. Efraín Bran, Ing. Vernon Wynter, Agrónomo Mariano González, como asesores al Ing. Antonio Tapia, Dr. Roy Clifford, Ing. Jacov Arad, Dr. J. Emilio Araújo. Para el trabajo "Bases para Legislación Agraria en los Países del Istmo Centroamericano a los Licenciados Héctor Calderón, Eduardo Ching, Ricardo Hidalgo, Carlos A. Vásquez, Roberto Chavarría y Alberto Martinez y al Agrónomo Jaime Chacón, como asesores de la comisión se nombró a los Dres. Torres Llosa y Araújo.

Sexto:

El Secretario dió lectura a un cablegrama recibido esta mañana procedente de San José de Costa Rica y que fuera enviado por el Ing. José Alberto Torres, Director Regional para la Zona Norte del I.I.C.A., deseándole éxito a la Reunión y lamentándose no estar presente en la misma por motivos de salud. Por unanimidad se dispuso enviar un cablegrama al Ing. Torres agradeciéndole sus deseos, lamentando que no estuviese presente, deseándole éxito en la intervención quirúrgica a la cual sería sometido y un pronto restablecimiento.

Séptimo:

El Secretario informó que la Tercera Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria de Latino-América se realizará en el mes de noviembre en Venezuela. Que en la Resolución

Nº 12 tomada en la Reunión de Ejecutivos de Guatemala se acordó celebrar la Cuarta Reunión ordinaria en el mes de noviembre de 1969 en Tegucigalpa. Que en vista de ello se hace la consulta a los Señores Delegados en el sentido de que manifiesten su opinión sobre la posibilidad de que la Cuarta Reunión ordinaria programada para Tegucigalpa, se realice en Caracas, Venezuela, unos días antes de la Reunión de Ejecutivos Latino-americanos, a efecto de dar oportunidad a todos los ejecutivos del Istmo para que asistan a ambas reuniones, pues siendo las dos en el mismo mes sería dificil que algunos de los Señores Ejecutivos pudieran asistir a ambas reuniones. Informó así mismo el Secretario que antes de proponer este cambio había consultado la opinión del Lic. Rigoberto Sandoval, Presidente del I.N.A. y anfitrión de la próxima Reunión Ordinaria quien había manifestado su anuencia para realizar este cambio. Después de amplia discusión en la que hicieron ver los argumentos favorables y desfavorables para el cambio propuesto, se dispuso que este asunto se decidirá próximamente en consulta entre el Lic. Rigoberto Sandoval y el Ing. José Alberto Torres, y que oportunamente se comunicará a los países la decisión adoptada.

No habiendo más que tratar se dió por terminada la sesión a las 13:30 horas en el mismo lugar y fecha al principio indicados.

MENSAJE DIRIGIDO AL SEÑOR NELSON ROCKEFFELLER, REPRESENTANTE DEL PRESIDENTE NIXON

Panamá, 13 de mayo de 1969.

Señor Nelson Rockefeller
Representante del Presidente Nixon
Cuatemala, Guatemala

Ejecutivos Reforma Agraria República Istmo Centroamericano reunidos ciudad Panamá saludámosle y dámosle bienvenida a nuestros países mismo tiempo abrigamos grandes esperanzas en los resultados de su visita y nos permitimos señalar que el problema fundamental que afrontamos y el que ha frenado el desarrollo es la defectuosa estructura agraria punto Por lo tanto sugerimos a su misión que en su viaje de estudio le dé al problema la prioridad que le corresponde, y haga las recomendaciones pertinentes a fin de que nuestras masas campesinas que representan la mayoría de nuestras poblaciones, se incorporen al proceso de desarrollo económico y social punto Nuestros pueblos estarán pendientes de sus recomendaciones y acción inmediata del Presidente Nixon.

EFRAIN BRAN
INTA-Guatemala

RIGOBERTO SANDOVAL
INA-Honduras

JAIME CHACON
ICR-El Salvador

RICARDO HIDALGO JAEN
IAN-Nicaragua

ALVARO HERNANDEZ
ITCO-Costa Rica

NILSON A ESPINO
CRA-Panamá

PROBLEMA AGRARIO EN LOS PAISES CENTROAMERICANOS

Ingeniero Antonio Tapia
Coordinador Estudio FAO/CAIS

INTRODUCCION:

La economía de la agricultura centroamericana se presenta en forma dicotómica, basada por un lado en una agricultura que trabaja para el mercado extranjero, totalmente diferente de la otra, la agricultura que trabaja exclusivamente para el consumo interno. Esto ha determinado la bifurcación de la sociedad rural en dos polos distintos: el sector moderno y el tradicional.

El papel que desempeña la agricultura de exportación en el proceso de desarrollo del área establece hoy día, igual que en el pasado, una acentuada depedencia de los sistemas y su corolario inmediato - la deformación de las economías nacionales - de los mecanismos financieros y de los marcos institucionales, en detrimento de los intereses sobre todo de las masas rurales que forman la mayoría de la población. Asímismo, la dependencia es tanto más grande cuanto más vulnerable sea el proceso de desarrollo basado en la agricultura de monocultivo.

La gran propiedad, parece haber sido la forma con que ha logrado cristalizarse, históricamente, la empresa agrícola del área, independientemente de los destinos de su producción. En efecto, tanto la plantación y la finca de agricultura de exportación, como la hacienda tradicional vinculada al mercado interno, se asientan en grandes extensiones de tierra. La magnitud territorial de las empresas está íntimamente relacionada con las cantidades de brazos necesarios a la explotación agrícola. Están unidas por el ejército de reserva, formado por los campesinos sin o con poca tierra, mientras la hacienda tradicional se basa en el acoplamiento del minifundio, sea en forma de "milpa", del "pegujal" o "acuaro" que suministran mano de obra al hacendado en los períodos de mayor actividad agrícola.

A su vez, el uso extensivo de la tierra entra como componente de la estructura de poder de la sociedad global, facilitando factores de producción (capital y tecnología) en pocas manos. De ahí que la relación hombre-tierra establezca estrechas proporciones con las relaciones hombre-capital y hombre-factores tecnológicos.

De superar los grandes contrastes, inevitablemente afectaría la forma de distribución de la propiedad de la tierra; la escasa diversificación de los cultivos; la disparidad de los sistemas y relaciones de producción, comprometiendo de esta manera los marcos institucionales que sostienen la la estructura agraria centroamericana y la dependencia a los centros de decisiones.

La inadecuada distribución de la tierra repercute desde luego en la distribución de los demás factores de producción y ha agravado considerablemente los marcos sociales. En consecuencia, el pauperismo de las másas rurales, limitadas por los bajos ingresos y por el analfabetismo, fustigadas por el hambre endémica y por los elevados índices de insalubridad, no les ofrece todavía mayores alternativas que no sea la del desplazamiento temporal o permanente hacia regiones en donde puedan lograr medios de subsistencia. Los grandes flujos migratorios de Centroamérica indican la manera con que el trabajador rural busca superar la dura e inexorable realidad en que vive.

Las relaciones existentes entre el grado de desarrollo alcanzado por los países Centroamericanos y las formas de tenencia y distribución de la tierra, están eternamente ligadas con la utilización de los recursos naturales, tierra y mano de obra y los niveles de ingreso del sector rural. Este estado de desarrollo es el resultado de la estructura agraria actual, con patrones de distribución de la tierra y de utilización de los recursos que limitan el libre acceso, y el movimiento de los factores de producción.

Utilización de los Recursos

De acuerdo a los censos agropecuarios, la clasificación de uso de la tierra, indica que del total de tierras en fincas sólo de 16.2 por ciento está dedicado a cultivos temporales y permanentes, 6.9 se dedica al descanso, 35.4 a pastos y un 41.5 permanece aún en montes y bosques. Esto implica que no necesariamente se están usando las tierras de acuerdo a su vocación, ya sea natural o económica, ni tampoco que los niveles de absorción de mano de obra y de productividad sean los mejores.

Uso actual y Potencial

Existen grandes diferencias entre la forma como se están usando actualmente la tierra y las posibilidades de expansión futura. No hay información detallada para toda centroamérica, pero la información disponible nos indica que por ejemplo, en Nicaragua, en la Zona del Pacífico el 67.8 por ciento de su superficie es apta para cultivos temporales o permanentes. De a-

cuerdo con el patrón de utilización actual y bajo el supuesto de que las tierras incorporadas a fincas son las mejores, de esta superficie apta para cultivos, se dedica solamente el 21 por ciento, el resto, o sea el 79 por ciento, está siendo relegado a usos muy extensivos. Situaciones similares o peores se encuentran en otras zonas de Centroamérica.

Productividad por su uso

El producto bruto por unidad de superficie cultivada es de 175 pesos centroamericanos por manzana. Las tierras dedicadas a la ganadería producen 25 pesos por manzana. Ni las tierras en descanso, ni las que aún se encuentran en bosques y montes proporcionan ningún ingreso a sus poseedores.

En cuanto a la absorción de mano de obra, hemos encontrado que una manzana efectivamente cultivada puede absorber la cuarta parte del trabajo de un individuo y de que en lo que se refiere al manejo del ganado y los pastos, 0.02 años-hombre son capaces de manejar una manzana. Esto significa que un hombre está manejando 4 manzanas de cultivo ó 50 con ganado.

Nivel de empleo

Tomando en consideración la mano de obra rural disponible en tres de los países centroamericanos y el total de jornales requeridos para las principales actividades agrícolas, se ha llegado a estimar que existen grandes variaciones en los niveles de empleo entre esos países. En El Salvador, por ejemplo, el nivel de empleo representa solamente el 43 por ciento de la fuerza de trabajo disponible en el sector agrícola. En Nicaragua asciende a 72.3 por ciento y en Costa Rica al 96.8. Estos niveles determinan que la productividad por año-hombre efectivamente ocupado sea similar en todos ellos. En términos monetarios, la productividad por año-hombre disponible en El Salvador es de 322 pesos centroamericanos, de 470 en Nicaragua y de 641 en Costa Rica. En conjunto en todos los países la productividad por año-hombre realmente ocupado es de 700 pesos centroamericanos aproximadamente.

Subutilización y lucro cesante de los recursos.

La subutilización de la tierra, si por tal se tiene la diferencia entre el uso actual y el uso potencial, es indicativa de las posibilidades de aumentar la productividad por unidad de superficie y el empleo de la mano de obra. Si la superficie actualmente en montes y bosques y con capacidad para ser dedicada a la ganadería y a cultivos se utilizara,

se obtendrían ingresos de 25 ó 175 pesos centroamericanos por manzana según fuera su uso. Al mismo tiempo se podría aumentar considerablemente el número de personas empleadas en el sector agrícola. Lo mismo puede decirse de las tierras con vocación agrícola y que actualmente están siendo utilizadas en pastos. Estas superficies están dejando de percibir el equivalente de 150 pesos centroamericanos y de emplear 0.25 años-hombre más por cada manzana en estas condiciones.

Ingresos del Sector Agrícola

Una de las principales características del sector agrícola de Centroamérica es la enorme disparidad entre la población dedicada a una misma actividad. La gran masa de la población, especialmente rural, tiene ingresos sumamente bajos mientras al mismo tiempo un grupo muy pequeño tiene ingresos muy elevados. Las cifras disponibles para Nicaragua, El Salvador y Guatemala indican que el 83 por ciento de las familias que dependen de la agricultura perciben ingresos que varían entre 250 y 400 pesos centroamericanos al año. Esos mismos datos indican que hay un estrato de productores, menos de la mitad de un uno por ciento, que tiene ingresos que fluctúan entre 20.000 y 40.000 pesos centroamericanos por familia.

Esta situación tiene una repercusión directa sobre la tasa de desarrollo general, ya que esa gran masa se encuentra, forzosamente, viviendo una economía de subsistencia. Por otro lado, el consumo de los artículos producidos en la región se ve limitado a un reducido mercado, casi sin capacidad de expansión o con gustos y tendencias a preferir lo importado. La expansión de este mercado es condición impostergable, si se desea seguir impulsando el desarrollo de Centroamérica. Esto se lograría solamente cuando los ingresos provenientes del trabajo en el campo se distribuyan más equitativamente, o lo que es lo mismo, cuando en el reparto de los factores de producción se beneficie un mayor número de personas de las que actualmente se están beneficiando.

Implicaciones para el desarrollo.

Se pueden reconocer tres efectos principales asociados a la distribución y a los niveles de ingreso:

1) Demanda interna. Antes de que el sector agrícola participe en el desarrollo de los otros sectores de la economía, tiene que llenar primero sus requisitos básicos de alimentación. Del análisis de la situación centroamericana se desprende que existe una distancia muy grande por recorrer antes de que ese sector pueda llegar a constituir una demanda efectiva para los productos de los otros sectores. Se ha estimado que es necesario que las familias perciban ingresos entre 460 y 590 pesos cada una, para satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación. Aun cuando estas cifras pueden estar un poco

sobrestimadas, se podrá notar que entre éstas y los ingresos actuales hay grandes diferencias.

2)Educación. En el proceso de desarrollo será necesario contar con un nivel cultural que torne al campesino capaz de absorber nuevas técnicas agrícolas. Esto puede lograrse mediante la educación formal. La gran mayoría de la población campesina se encuentra con el conflicto de proveer una educación a sus hijos, o subsistir, ya que ellos mediante su mano de obra representan una fuente adicional de ingresos. Este hecho crea una competencia con la asistencia escolar.

Relaciones Causales de la Subutilización de los Recursos Utilización de la Tierra según tamaño de las fincas.

La utilización de la tierra muestra tendencias claramente definidas en lo que respecta al tamaño de las fincas. La superficie que se dedica a cultivos decrece conforme aumenta el tamaño de las explotaciones. Por ejemplo, las fincas subfamiliares dedican a estos fines el 77 por ciento de sus tierras, en tanto que este porcentaje es de solamente el 16 por ciento en las multifamiliares grandes. La relación inversa se observa con respecto a la tierra que se dedica a pastos y a montes y bosques.

Utilización de la mano de obra según el tamaño de las fincas.

La diferencia en los patrones de utilización de la mano de obra conforme aumenta el tamaño de las fincas se debe al uso ganadero y en descanso que ocupa la mayor parte de la superficie en fincas grandes. Varía significativamente entre los países, aún cuando se observa la misma tendencia. Por ejemplo en Costa Rica las fincas subfamiliares emplean aproximadamente 0.22 años-hombre por manzanas, en tanto que las multifamiliares grandes solamente 0.03 años-hombre; en el Salvador el primer grupo absorbe 0.17 años-hombre, y el segundo 0.07. Tendencia similar se observa en Nicaragua.

Productividad por unidad de superficie según el tamaño de las fincas.

Las mismas tendencias se observan en relación al valor bruto de la producción por unidad de superficie. Se ha estimado que en El Salvador, en el grupo de fincas subfamiliares, se obtienen ingresos de 198 pesos por manzana, que descienden a 108 pesos en las fincas multifamiliares grandes. Esta relación es similar para los demás países del área.

Distribución de la tierra

Tanto los patrones de utilización como la productividad por unidad de superficie y utilización de la mano de obra, se basan en la distribución actual de la tierra y en una serie de condiciones y actitudes atribuibles a los agricultores. Se ha encontrado que en Centroamérica el 79 por ciento de los productores controlan solamente el 10 por ciento de la tierra, en tanto que un grupo reducido, el 6.1 por ciento, controla el 74 por ciento de la tierra.

Relaciones Causales de los Niveles de Ingreso

Causas Genéricas

Acceso a las tierras. El origen de los niveles predominantes de ingreso se puede encontrar en los niveles de empleo prevalecientes, y a su vez, en la utilización de la tierra, no obstante el limitado acceso a los medios de producción. Por ejemplo, en algunas zonas se encuentra que la relación hombre-tierra es superior a diez manzanas por persona activa. Esto teóricamente permitiría absorber toda la mano de obra y lograr ingresos adecuados para la familia, pero sin embargo en estas regiones también está presente el sub-empleo. El problema radica en que dado el control sobre la tierra y el comportamiento de los grandes propietarios, esa mano de obra no encuentra ocupación efectiva. En otras palabras, y usando cifras de Centroamerica, prácticamente el 38 por ciento de la fuerza de trabajo, constituída por trabajadores sin tierra, no encuentra acceso a la tierra ya que el 74 por ciento de la tierra está controlada por el grupo de productores multifamiliares.

Nivel de salarios. En vista de que el 38 por ciento de la fuerza de trabajo depende exclusivamente de su salario, el otro factor genérico que afecta el monto de los ingresos es el nivel de salarios predominante en los diversos países. Por ejemplo, en casi todos los países el ingreso modal varía entre 200 y 400 pesos por familia, a excepción de Costa Rica, en donde los ingresos son aproximadamente el doble. Si se analizan los salarios mínimos establecidos, se tendría que en El Salvador y en Nicaragua son de solamente 0.90 y 1 peso por jornal, en tanto que en Costa Rica llegan a 1.54. Como podrá verse, existe una relación estrecha entre el nivel de ingresos de la mayoría y los salarios mínimos establecidos.

Causas Específicas

El tamaño de las fincas y las formas principales de tenencia tienen vínculos directos como causas de los bajos ingresos. Estas conllevan una serie de condiciones, que determinan esta relación.

Tamaño de las fincas. Según se desprende de la información

obtenida, el 45 por ciento de las familias está constituído por productores de fincas subfamiliares, en donde la superficie disponible es insuficiente para emplear adecuadamente la mano de obra, y para lograr ingresos satisfactorios. Dentro de las técnicas actuales de producción y por definición, el tamaño de estas fincas es la causa de sus bajos ingresos. Para lograr incrementarlos sería necesario llegar a un alto grado de intensificación mediante una mayor aplicación de capital y el mejoramiento de las técnicas agrícolas. Dada la escasez de recursos de capital disponibles, la deficiencia en los mecanismos de su administración, y el alto número de productores que deberían ser atendidos, es difícil pensar en hacer realidad esta idea. Igual puede decirse con respecto a la extensión agrícola. Por otra parte, estas fincas producen artículos de consumo interno, que están sujetos a toda una serie de problemas de comercialización, lo cual repercute en los precios pagados al productor y en pérdidas físicas en la producción, factores que afectan directamente los niveles de ingreso.

De ésto se desprende que otro de los medios para poder aumentar los ingresos sea la formación de cooperativas, cuyos objetivos podrían ser la explotación colectiva de la tierra y su intensificación, la organización de canales adecuados de mercadeo y la obtención de los servicios crediticios y de asistencia técnica.

Formas de tenencia. Las formas de tenencia, a excepción de la propiedad, influyen directamente en el nivel de ingresos logrados, ya sea por el costo del uso de la tierra, que es más alto, o porque las condiciones a que están sujetos les limita utilizar determinado servicio, i.e. crédito. Según la información disponible, el 55 por ciento de los productores se encuentra en calidad de arrendatarios, aparceros, ocupantes en precario, o como trabajadores agrícolas a los cuales se les da una parcela como complemento a su salario. Estas formas de tenencia, a excepción de la ocupación precaria que constituye aproximadamente el 6 por ciento de los productores - predominan en los grupos de fincas sub-familiares, o sea en los grupos que logran menores ingresos.

Recomendaciones generales

Aun cuando no con gran precisión, se han podido distinguir varias zonas de Centroamérica, en las que predominan diferentes condiciones de población, infraestructura, servicios, etc. En ellas, dadas sus características deben privar diferentes criterios para su desarrollo. Estos pueden relacionarse a la utilización de los recursos y a la intensificación técnica de su uso. Los objetivos invariablemente tendrán que centrarse en el aumento del nivel general de ingresos, condi-

ción requerida del crecimiento intersectorial equilibrado.

El aumento de los ingresos en el sector agrícola se puede conseguir, en primera instancia, mediante el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles más abundantes. Puede decirse que éstos son abundantes cuando están siendo subutilizados. Generalmente estos recursos son la tierra y la mano de obra. En estos casos, el aumento en los ingresos puede provenir del mayor empleo que se haga de la mano de obra, y del mayor producto que se obtenga de la tierra al cambiar su utilización, por ejemplo, de pastos a cultivos. En segunda instancia, se puede llegar el momento en que la tierra se convierta en factor limitante al logro de mayores ingresos, pues va a estar siendo utilizada de acuerdo a su vocación y potencial. En esta etapa, el aumento en los ingresos puede ser posible sólo mediante una intensificación de las actividades, utilizando mayores insumos de capital y mayores técnicas en el proceso productivo, de tal manera que éstas resulten en un mayor producto por unidad de superficie.

a) Zonas y características

La zonificación se ha basado en factores asociados a la disponibilidad teórica de tierras por familia, o lo que es igual, en la densidad de población. El supuesto básico que diferencia a las zonas, la alta y baja densidad de población, ha sido el que la disponibilidad teórica sea mayor o inferior a 10 manzanas por familia. Esta cifra, se supone sea el límite bajo el cual se mostrarían los efectos de la subocupación con las técnicas actuales de producción. De acuerdo a esta diferenciación, la zona de alta densidad, que se denominará Zona I, quedaría comprendida por los departamentos de Totonicapán, Sololá, Chiquimula, El Petén, Quezaltenango, San Marcos, Huehuetenango y Quiché en Guatemala, por todos los departamentos de El Salvador, a excepción de Chalatenango, por los departamentos de Gracias a Dios, Islas de la Bahía, Lempira y Valle en Honduras, y por el Departamento de Masaya en Nicaragua. La zona de baja densidad de población comprendería el resto de los departamentos de Centroamérica. Esta zonificación concebida burdamente, para que sea verdaderamente representativa de áreas definidas debería, por una parte, tomar en consideración la capacidad productiva de los suelos, y por otra, ser determinado a nivel de municipio. Por ejemplo, si se toma en considerqción el potencial de la tierra, los departamentos de Honduras que quedarían incluídos dentro de la Zona I serían: Valle, Choluteca, La Paz, Lempira, Ocotepeque, Copán y Santa Bárbara. Si esta determinación fuese llevada al nivel municipal, quedaría probablemente incluída toda la meseta central de Costa Rica. Aún con estas limitaciones es claro que la Zona I tiene dos características, la subutilización de la tierra y el desempleo de la mano de obra. Como ejemplo de esta Zona puede tomar el caso de El Salvador, por ser bastante homogéneo en cuanto a su densidad de población. En él, solamente 36 por ciento de la tierra se encuentra efectiva-

mente cultivado, el resto se encuentra en pastos y en montes y bosques o en descanso. Estas tierras, principalmente las últimas podrían en buena parte ser aprovechadas para cultivos, con lo cual se lograría aumentar el nivel de empleo, de por si muy bajo (46 por ciento de la mano de obra disponible) y por consiguiente el mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Para llevar a cabo este cambio sería básicamente necesario cambiar la estructura de la distribución de la tierra.

La Zona II, podría dividirse teóricamente en una zona de disponibilidad suficiente de recursos, o sea de saturación potencial de mano de obra, y en otra, en la cual exista un déficit de mano de obra para realizar una completa utilización de la tierra. 1/ En el primero de los casos, se encuentran también la subutilización de la tierra y subutilización de la mano de obra, según puede tipificarse por las condiciones prevalencientes en la costa del Pacífico de Nicaragua. Por lo tanto, la subutilización de los recursos naturales es característica común de las zonas de sobresaturación de población y a la de saturación de población.

b) Criterios de cambio asociados a las zonas

La Zona I, requiere una intensificación en el uso de los recursos, pues en ello la tierra se ha convertido en factor limitante al aumento de los ingresos . La intensificación puede llevarse a cabo tomando aquellas medidas que tiendan a introducir, inicialmente, cambios en la utilización de la tierra. En vista de que existe una sobresaturación de población, o sea que su capacidad natural de producir ingresos y de dar ocupación es inferior a los requisitos de su población, es necesario que, dentro de los programas de fomento, se involucren aquellas medidas que tiendan a lograr un mayor producto por unidad de superficie, tales como la adecuación de tierras y la introducción de altos niveles de técnicos.

Se debe dejar bien claro que, dentro de las medidas que pueden adoptarse, el desarrollo en primera instancia sólo será posible mediante cambios en la estructura de la distribu-

1/ A este respecto cabe anotar los estudios que viene realizando SIECA, relacionados a la Estrategia de Desarrollo Económico para Centroamérica, en el cual se determinan esas zonas de sobresaturación, saturación y de potencial de absorción de mano de obra, a los cuales se aplicarían las presentes conclusiones. Esta zonificación se ha efectuado tomando en cuenta, no solo la densidad de población, sino también la vocación de las tierras.

ción de la tierra, y en segundo lugar mediante la introducción de técnicas agrícolas e intensificación de capital.

La Zona II, en lo que respecta a la subzona de saturación, requiere, que se tomen aquellas medidas que tienden a hacer efectiva la disponibilidad de tierras por familia o por persona activa, y que permitan un acceso de la mano de obra a las tierras, provocando consecuentemente los cambios en el uso que sean compatibles con los niveles de empleo e ingreso deseados. La intensificación de capital y técnica en este caso no se hace imprescindible. En la zona deficitaria de mano de obra, se puede optar por dos alternativas. La una sería de transferencia de población a esa zona y la otra la sustitución de capital por mano de obra. Esta, puede tomar la forma de equipos ahorradores de mano de obra, o bien, el fomento de las actividades ganaderas.

c) Medios de cambio relacionados al uso de los recursos.

Dentro de éstos, se encuentran la reforma agraria, los impuestos a la tierra y las migraciones permanentes de mano de obra. La reforma agraria, es decir, la adquisición, por compra o expropiación de las tierras subutilizadas, puede ser el medio más efectivo de lograr el mejor aprovechamiento de esos recursos, y por ende, de lograr un mayor nivel de empleo e ingresos y aumentar la productividad y producción de la tierra. Este medio de cambio se fundamenta en el comportamiento normal observado en las pequeñas explotaciones agrícolas. Estas, aún dentro de sus técnicas prevalecientes, y aún con sus limitaciones de capital logran un mayor producto por unidad de superficie. Se puede inclusive lograr una agricultura más estable, pues muestran un mayor grado de diversificación de las actividades agropecuarias.

Otro de los medios que puede ser efectivo, aunque no a tan corto plazo, es el impuesto sobre tierras ociosas o incultas, y sobre las subutilizadas. En la aplicación de esta medida se deberían afectar las mismas tierras que la reforma agraria. La efectividad de los impuestos como medio de lograr una mayor productividad y producción por unidad de superficie, se basa en la tendencia observada por parte de los arrendatarios, aparceros, etc. Esto es que, desde el momento que un productor se ve obligado a pagar por el uso de un recurso, tiende a aprovecharlo en forma tal que el producto que obtenga de ese recurso cubra por lo menos su costo. Así, se vió que los arrendatarios obtienen, en conjunto, un producto superior por unidad de superficie que los propietarios de las tierras.

El otro medio sería la promoción de migraciones permanentes, de las zonas sobrepobladas a las zonas deficitarias en mano de obra. Deberá entenderse por migraciones permanentes el asentamiento definitivo de las familias en las nuevas zonas. Este asentamiento podría inducirse mediante el incentivo de la apertura de caminos, o el desarrollo de actividades económicas en las zonas que piensan asentarse.

Caso de ejemplo puede estar constituído por el proyecto de explotación forestal de Honduras, con la planta de pulpa y papel.

De establecerse prioridades entre estos medios de cambio, deberían de aplicarse en el mismo orden en que aparecen arriba.

d) Medios de cambio asociados a los niveles de ingreso

En Centroamérica la regulación sobre las formas de tenencia ni se hace efectiva ni está bien reglamentada. Es común que los cánones de arrendamiento sean fijados por la oferta bajo grandes presiones de demanda y que resulten muy altas. Junto a los cánones, se encuentran también condiciones onerosas para el arrendamiento en los contratos. Estas situaciones repercuten en los ingresos y deben por tanto, ser reguladas para lograr los aumentos deseables.

El nivel de salarios, en la gran mayoría de los casos es inferior al mínimo que establece la ley. Se han encontrado casos frecuentes en los que no existe un control, ni se implementa el nivel de salarios indicado por la ley. Esta medida redundaría también en la obtención de mayores ingresos, aún cuando en algunas zonas sería prácticamente imposible elevarlos a los niveles deseables, pues en ellas predominan las leyes económicas de oferta y demanda que tiende a mantenerlos bajos.

Asociadas al Mercado Común Centroamericano.

Del análisis e información presentados se llega a conclusiones que afectan directamente los objetivos que pretende lograr el Mercado Común Centroamericano. La una se refiere a la demanda efectiva de bienes y servicios, y la otra a la movilidad de la mano de obra agrícola.

a) La demanda efectiva

Uno de los objetivos perseguidos por la integración económica ha sido lograr un desarrollo económico más acelerado, mediante el desarrollo sectorial equilibrado. Este esperaba alcanzar mediante la ampliación del volumen de la demanda efectiva para el sector industrial y de servicios, con la apertura de las fronteras internas y protecciones arancelarias a la producción centroamericana. Hasta el presente, estas medidas han rendido sus frutos, se han basado no sólo en las protecciones y en la demanda potencial horizontal existente, sino también en medidas de fomento al inversionista. En la actualidad, se observa una contracción

en los resultados y se están buscando otras medidas complementarias, como el fomento de las exportaciones hacia fuera del área. No obstante, el impacto de estas medidas en el desarrollo es muy limitado, pues son tangenciales al meollo del problema existente.

Según se ha encontrado, el 64.5 por ciento de la población de estos países depende de la agricultura, y por tanto constituye el principal mercado potencial de la región. Prácticamente el 80 por ciento de esa población se encuentra percibiendo ingresos tan bajos, que los patrones de consumo asociados a esos niveles, no les permite constituir una demanda efectiva para el desarrollo de los otros sectores de la economía. Por ejemplo, los ingresos de esa gran mayoría en casi todos los países eran aproximadamente la mitad de los requeridos para satisfacer los requerimientos alimenticios mínimos. Con estos niveles, se puede esperar que del total de los ingresos, se dedique el 95 por ciento a la adquisición de bienes agrícolas de consumo directo, y que el resto, se dedique a productos de origen industrial y a servicios. Es lo más probable que la contracción del crecimiento del mercado común se deba a las limitaciones impuestas por depender sólo de ese cinco por ciento de los gastos, y que los aumentos posteriores tengan que estar sujetos al lento(en términos del crecimiento económico deseable) crecimiento de la población.

No será por tanto posible aumentar la demanda efectiva para los bienes y servicios de los otros sectores, a menos que se aumente la demanda vertical, mediante el logro de aumentos sustanciales en los niveles de ingreso, y se modifiquen consecuentemente, los patrones de consumo de la gran mayoría de la población rural.

El meollo del problema radica en que el logro de esos patrones de consumo, que redundan en aumentos en la demanda vertical efectiva, no podrán alcanzarse hasta que no se logren cambios sustanciales en la tenencia y distribución de la tierra, lo cual conlleva un mejor aprovechamiento de los recursos y, por ende, un aumento en los niveles de ingreso.

b) La movilidad regional de la mano de obra agrícola

Dentro de los objetivos del mercado común, se pretende llegar a la libre movilidad territorial de la mano de obra con el fin de lograr un mayor equilibrio en el desarrollo de la región. Dadas las condiciones existentes con respecto a los niveles de salario y empleo, se pueden prever ciertos problemas. No obstante estos problemas, las condiciones presentes en algunas zonas, indican la posibilidad de que esa movilidad sea factible, sujeta, no obstante, a su debida canalización.

1) Niveles de empleo y salario. Los niveles de salarios guardan una estrecha relación con los niveles de empleo. Por ejemplo, en el Salvador se ha estimado que el nivel de empleo en el campo asciende a sólo el 43 por ciento de la fuerza de trabajo total que es de 484 338 años-hombre; en Nicaragua al 72.3 por ciento de 279 934 años-hombre, y en Costa Rica al 96.8 por ciento de un total de 194.309 años-hombre. El nivel de salarios mínimos establecidos es de 0.90, 1.00 y 1.54 pesos por jornal respectivamente.

Para los efectos del análisis, se supondrá que los niveles normales de salarios están determinados por el nivel general de empleo, que el equilibrio de salarios bajo condiciones de empleo pleno es el representado por las relaciones existentes en Costa Rica. De acuerdo a este supuesto, en El Salvador el salario normal sería de 0.68 pesos centroamericanos 1/ y en Nicaragua de 1.13 por jornal. Una comparación de los mínimos vigentes, revela que en El Salvador el mínimo es superior al normal, en tanto en Nicaragua es inferior.

2) Consideraciones específicas. Para realizar el análisis sobre la movilidad regional y aportar algunas ideas al respecto, se requiere partir de ciertas hipótesis. Dados los niveles de empleo y salarios prevalecientes, la apertura de las fronteras a la mano de obra resultaría en una corriente migratoria, desde el país de más bajos niveles al de más altos; el caso anterior de El Salvador a Costa Rica, sin que se introdujeran ningunos otros cambios, a excepción de aquellos ocasionados por la migración, se podría esperar que el país receptor se encuentre en una desventaja considerable, pues ocurriría un descenso abrupto en los niveles de salario y ocupación por varias razones.

i) Las diferencias de salarios entre los países son muy altas, especialmente si se comparan los niveles "naturales".

ii) Podrían causar una migración masiva de un país que tiene 2.5 veces más mano de obra que el otro. Por ejemplo, si se supone que el salario ha de equipararse en un término medio entre los dos países, o sea 1.11 pesos, el nivel de empleo en Costa Rica se reduciría al 70 por ciento. Esto significaría un aumento en la mano de obra disponible de 52,000 años-hombre.

iii) Esta reducción en el nivel de empleo y salarios tendería a crear proporcionalmente una baja en el nivel de ingresos de la población, a excepción de los de las fincas comerciales que se beneficiarían considerablemente. Esto principalmente por cuanto el 67 por ciento de las familias son asalariados o productores subfamiliares, que dependen principalmente

1/ Es interesante notar que en varias partes de El Salvador el salario vigente es de 0.60 pesos (Ø 1.50) más las comidas.

de su fuerza de trabajo como asalariados.

Al mismo tiempo, se puede prever que en el país de origen se presente un descenso moderado del nivel de subempleo, y un aumento también moderado de salarios. Basado en las mismas diferencias entre las dos variables y de acuerdo al ejemplo anterior, se tendría:

- Que la desocupación se reduciría en el país aportador en 52,000 años-hombre, lo que significaría solamente un 13.5 por ciento de la fuerza de trabajo, elevando el nivel de empleo del 43 por ciento prevaleciente, al 56.5 por ciento.

- Que los ingresos normales se eleven de 0,68 pesos centroamericanos a escasamente 0.90 pesos, nivel comparable apenas con el salario mínimo vigente.

- Estas cifras, especialmente las de ocupación, serían inferiores, en vista de que el aumento en el nivel de salarios tiende a forzar a los productores comerciales a mecanizar la mayor parte posible de sus operaciones y porque además el productor familiar tiende a desplazar mano de obra, sustituyéndola por la propia. Esto afectaría en forma negativa el nivel de ingresos de los trabajadores asalariados que comprenderían 50 por ciento de las familias, bajo el supuesto que la migración se origina en este grupo.

Podrá verse entonces que el desbalance nato entre los dos países estaría, en este caso, en contra de Costa Rica, Para que ese desbalance se reduzca, sería necesario partir de niveles de salarios mayores en El Salvador. Esto sería prácticamente imposible de lograr sin que haya un correspondiente aumento en los niveles de empleo, posible a su vez, sólo mediante una reestructuración de la distribución y uso de la tierra. Esa reestructuración podría aumentar el nivel de empleo al 62.5 por ciento, lo que determinaría un salario de aproximadamente un peso por jornal. Lo mismo que en Costa Rica se apliçaría a cualquier país que tenga niveles de empleo y salarios más altos y cuya fuerza de trabajo sea menor.

En este caso, no se han supuesto cambios en otras variables en el país receptor. Los efectos negativos de la migración pueden obviarse, no obstante, mediante la alteración de otros factores, tal como la apertura de nuevas fuentes de empleo. Estas pueden efectuarse en áreas incorporadas a la agricultura con lo cual se lograría incorporar directamente la fuerza de trabajo a la economía o en nuevas tierras, en cuyo caso el proceso de incorporación a la economía sería más lento.

iii) Posibilidades y necesidades de la movibilidad.

Según se ha indicado, la situación de El Salvador es representativa de otras zonas de la región: 1/ existe un excedente de mano de obra que no se puede asimilar por las posibilidades agrícolas de la misma zona, tomando en cuenta inclusive la corrección de los defectos estructurales existentes. La solución sería la movilización de parte del excedente de esa población, principalmente la que está constituída por la gran masa de trabajadores sin tierra, o del grupo subfamiliar. Para que esta migración no cause desvalances en los salarios y niveles de empleo en la zona receptora, es imperativo que la migración vaya acompañada por la creación de fuentes adicionales y proporcionales de empleo. Uno de los medios podría ser la introducción de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra o la colonización y apertura de nuevas zonas agrícolas, según sea el caso.

Para solucionar los problemas de las zonas sobrepobladas, es necesario una migración masiva, acompañada del asentamiento de carácter permanente para no ocasionar serios problemas sociales en la zona receptora.

1/ Masaya, en Nicaragua; la Meseta Central en Costa Rica; el altiplano de Guatemala y la región Este de Honduras.

IMPLICACIONES DE LA REFORMA AGRARIA PARA LA INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA

Por: Rodolfo E. Quirós
Economista Agrícola
Asociado, Dirección
Regional para la Zona
Norte, IICA-OEA.

INTRODUCCION

Los organizadores de esta Reunión me han solicitado que presente un breve trabajo que sirva de base para discusiones tendientes a esclarecer la importancia e interrelaciones de la Reforma Agraria con el movimiento centroamericano de integración económica. Siendo esta la intención, creo pertinente hacer notar dos implicaciones de lo anterior. En primer lugar, que como trabajo de discusión, no pretende presentar un análisis completo o exhaustivo del tema. Se espera, no obstante, señalar sus principales interrelaciones a fin de que sean complementadas y refinadas en el transcurso de las discusiones. Cabe mencionar que este tema tan sólo ha sido tratado tangencialmente en la literatura profesional pertinente.

En segundo lugar, tanto la Reforma Agraria, como la integración económica, son procesos que sirven de medios para el logro de un objetivo que es el desarrollo económico. Consecuentemente, este trabajo explora las posibles relaciones entre estos dos medios, dentro de un marco desarrollista.

Con estas dos observaciones en mente, la primera parte de este escrito puntualiza someramente la influencia de la Reforma Agraria en el desarrollo económico, con especial referencia al caso centroamericano. La parte segunda trata de las relaciones directas que puede tener la dicha reforma, dentro del marco institucional actual del Mercado Común Centroamericano.

Finalmente, a título de conclusiones, se definirá la importancia de la Reforma Agraria dentro de un esquema de integración económica progresiva.

La Reforma Agraria en el Desarrollo Económico

La Reforma Agraria tiene importantes contribuciones que hacer dentro del proceso de desarrollo económico, particularmente en países, que como los centroamericanos, están tratando de romper el círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo. Las áreas generales de estas contribuciones, que se tratarán

en las páginas siguientes, son:

- La distribución del ingreso y la creación de una demanda efectiva interna y vigorosa;
- La inversión y la oferta en la agricultura;
- La creación de oportunidades para una creciente población;
- La distribución del poder político y económico.

La Distribución del Ingreso y la Demanda Interna:

Existe una estrecha relación entre las estructuras tenencia de la tierra y la distribución de los ingresos en el sector rural. En Centroamérica, la estructura de la tenencia de la tierra está polarizada. Existe por un lado, una pequeña parte de la población que controla la mayor parte de las tierras; por otro lado, una masa compesina mayoritaria que tiene escaso acceso o control sobre una proporción minoritaria de las tierras. Esto motiva que la distribución del ingreso también esté concentrado, existiendo un número proporcionalmente reducido de grandes terratenientes con ingresos muy altos y una gran proporción de la población campesina que vive a niveles de subsistencia. La anterior polarización explica la inexistencia de una clase media rural importante y dinámica.

En Centroamérica, esta clase rural pobre, que constituye las dos terceras partes de la población económicamente activa, tiene un ingreso per capita que no sobrepasa los sesenta pesos centroamericanos anuales y constituye un mercado sumamente pequeño para bienes y servicios de su propio sector así como de los sectores de la economía nacional. En otras palabras, el bajo ingreso de este sector mayoritario de la población no crea una demanda efectiva que permita un desarrollo agrícola adecuado que apoye un desarrollo industrial manufacturero vigoroso.

Esta situación, cuya raíz está en la estructura de tenencia de la tierra, tiene también implicaciones en los niveles de los salarios. Ante el rápido crecimiento de la población y una mano de obra abundante, junto con el hecho que el sector industrial no provée un mercado para la mano de obra disponible en el país, el poder de contratación del terrateniente es superior al de la mano de obra. Esto indica que no existe una tendencia hacia el mejoramiento real de los salarios agrícolas, mientras que si existe una tenencia a encarecer los alquileres por el uso de la tierra. Ambas tendencias contribuyen a un deterioro de las condiciones económicas de la población rural no propietaria.

La Reforma Agraria, al remover este obstáculo de la concen-

tración de la propiedad y uso de la tierra, contribuye a una distribución más equitativa de los ingresos y, consecuentemente, a crear una demanda interna mayor para los productos del agro y de otros sectores de la economía.

La Inversión y la Oferta

Uno de los factores más importantes que entran en la formación de capital, de la adopción de tecnología y consecuentemente de la producción agrícola, es la seguridad y certidumbre del hombre con respecto a la tierra que trabaja. Si un agricultor, por razón del tamaño reducido de su predio o por su marginamiento de los mercados, se encuentra al nivel de subsistencia, poco margen tiene para poder formar capital y participar activamente en el mercado de productos. Al igual, el jornalero, el arrendante o el precarista, al no tener seguridad de mantener o tener acceso a tierra laborable, se ve limitado para poder acumular y hacer inversiones de capital o de adoptar tecnologías modernas.

Tanto el proceso de formación de capital, como el de adopción de tecnología moderna en la agricultura son procesos de acrecentamiento que requieren de acumulaciones sucesivas a lo largo de varios ciclos de producción. Por excepción más que todo, se dá el caso de una concentración sobre el tiempo o el espacio, ya sea del capital o de tecnología moderna. 1/

A no ser que a través de un proceso de transformación agraria, se reestructura el complejo de oportunidades y de seguridades para el campesino, no puede esperarse que exista un proceso adecuado de formación de capital y de adopción de tecnología, que son factores determinantes de la producción agrícola.

Cabe mencionar también que el sector agropecuario, dentro del proceso de desarrollo, debe financiar en gran medida la formación de capital para el desenvolvimiento de los otros sectores de la economía. Si el sector agropecuario no capitaliza y adopta tecnologías que le permitan un ritmo de crecimiento compatible con las necesidades de la demanda interna y externa del país, el desarrollo económico se verá afectado adversamente por problemas de balanza de pagos. Además, se reversa el flujo de transferencias en favor del sector agropecuario a través de incrementos en los precios de los productos y materias primas de origen agropecuario, en detrimento

---

1/ Estas excepciones se dan principalmente en las inversiones extranjeras en plantaciones de cultivos de exportación tales como el algodón o el banano.

del crecimiento de los otros sectores.

Creación de Oportunidades para la Creciente Población

Una de las principales contribuciones que la Reforma Agraria puede hacer al proceso de desarrollo centroamericano es, a través de la modificación de las estructuras agrarias, reestructurar el sistema de oportunidades para la población rural y en particular, crear oportunidades de empleo para la creciente población.

Centroamérica tiene una de las tasas más altas del mundo en cuanto al crecimiento de su población. Actualmente las economías de los países del área deben crear anualmente cerca de 140,000 empleos para ocupar a su creciente fuerza de trabajo. De éstas, cerca de 73 mil deben ser creados por el sector agropecuario. Esto significa que la agricultura deberá absorber más de la mitad del incremento anual de los empleos necesarios para ocupar a la creciente fuerza de trabajo. Esto es aún más cierto cuando se considera que los sectores no agrícolas, con la posible excepción de los servicios, no contribuyen en la medida requerida a la creación de empleos. 2/

Sin embargo, con las presentes estructuras de propiedad y tenencia de la tierra, la agricultura no podrá cumplir con este acometido. Dos razones pueden citarse en apoyo de esta hipótesis.

En primer lugar, el hecho de que la agricultura campesina se encuentra ya sobrepoblada, existiendo no sólo subempleo sino hasta considerable desempleo. En segundo lugar el proceso tecnológico en la empresa agrícola que controla la mayoría de la tierra laborable disponible en la actualidad, tiende a ser cada vez más capital intensivo, reduciendo significativamente su capacidad de absorción de mano de obra. Evidencia de lo anterior es la progresiva fragmentación de la propiedad rural familiar, emigraciones hacia las ciudades por parte de los campesinos desposeídos y la existencia en varios países del área, de mercados de mano de obra migratoria.

En conclusión, ante el rápido crecimiento de la fuerza laboral y de la población, de la poca creación de empleo por los sectores económicos no agrícolas y el proceso tecnológico en la empresa agrícola, de no haber una reestructuración de los sistemas de posesión y acceso a la tierra, la situación del empleo no ofrece perspectivas halagüeñas de mejoramiento.

2/ Entre 1950 y 1964 la agricultura absorbió el 44.2% de incremento en la población económicamente activa. Le siguen en orden de importancia los servicios con 22%, el comercio con 12/5%; la industria manufacturera con 11.5% y los otros sectores restantes con sendas proporciones menores del 6%.

Cabe mencionar que las migraciones del campo hacia la ciudad afectan adversamente al sector agropecuario. El desempleo en la ciudad, la formación de "favelas" o "ciudades miseria" y todas las secuelas sociales que estas implican para los principales centros de población en nuestros países, políticamente doblan la balanza del poder a su favor. Consecuentemente, las obras de infraestructura social tienden a concentrarse en áreas urbanas y no en las zonas rurales, que en término de números, son las más necesitadas.

Distribución del Poder Político y Económico

Existe una relación positiva entre el poder político y el poder económico. En Centroamérica, el sector agrícola es no sólo el más grande numéricamente, sino que el bienestar general depende en gran medida de la contribución productiva de este sector. Si como ya ha sido expresado, la polarización de las estructuras de propiedad y tenencia de la tierra dá origen a la polarización y concentración de los ingresos, los poseedores de la tierra, a través del poder económico, detentan un poder político mayor que aquel justificado por su proporción numérica. Más brevemente, el poder político en el sector agropecuario, y frecuentemente, en el país en general, está concentrado en aquel pequeño segmento de la población de los grandes terratenientes. Conversamente, la gran masa campesina no posee el poder político efectivo para influir en la conducción de su propio desarrollo. En nuestros países, donde los intereses de los grandes terratenientes están intimamente ligados a los productos de exportación sucede que, a través del poder político, las políticas económicas tradicionalmente han beneficiado a la agricultura exportadora en detrimento de la agricultura de mercado interno, que es típicamente origen campesino. Por ejemplo, la infraestructura física y aún la social, se concentra en las regiones productores de artículos de exportación y sus principales salidas a los mercados internacionales. Igual sucede en la infraestructura económica y de servicios. A manera de ilustración basta señalar que en nuestros países, más de tres cuartas partes de los créditos agropecuarias anuales se destinan en los principales productos de exportación.

Estas interrelaciones entre las estructuras de tenencia de la tierra y de poder económico y político, en conjunto con otras mencionadas en acápites anteriores, explican la situación de "marginalismo" en que se encuentra la proporción mayoritaria de la población campesina así como la falta de integración nacional en sus aspectos políticos, económicos y sociales.

La Reforma Agraria puede jugar un papel catalítico y coadyuvante en esta integración. Si bien es cierto que sin Reforma Agraria el problema de la marginalidad campesina es insoluble, ésta no resolverá el problema si no está intimamente ligada a un programa de desarrollo económico. Al igual, el desarrollo económico perse, no traerá la integración nacional en tanto no exista una reestructuración de oportunidades que garantice para los grupos marginales una ciudadanía efectiva en la economía, la sociedad y la política nacionales.

La Integración Económica Centroamericana y el Desarrollo Económico.

El histórico ideal unionista Centroamericano encuentra su primera manifestación exitosa moderna en 1951con el establecimiento del Comité de Cooperación Económico. Su función principal era el promover y ejecutar un programa "gradual y progresivo" de integración de las economías nacionales, con miras a encontrar una solución conjunto a sus problemas y promover el desarrollo económico y social. Los primeros pasos hacia la integración económica se dieron entre 1951 y 1957 al establecer los países una apretada red de acuerdos bilaterales de libre comercio. Los acuerdos básicos de formación del mercado común se suscriben entre 1958 y 1960. Estos culminaron con la firma del Tratado General de Integración Económica Cemtroamericana de 1960. De acuerdo con este tratado, los países se comprometen a establecer un mercado común en un plazo máximo de cinco años y una unión aduanera a un plazo no especificado.

Técnicamente hablando, el mercado común implica dos cosas: primero el libre comercio de bienes y servicios originarios de los países miembros; segundo la unificación de los aranceles de dichos países para el resto del mundo y de la política comercial externa en sus aspectos más importantes. Además, de estas dos condiciones constitutivas del mercado común, la unión aduanera implica el l bre comercio de bienes importados, una administración aduanal común y la comunidad de los ingresos fiscales provenientes del arancel de importaciones.

De lo anterior se deriva que las etapas de integración de mercado común y unión aduanera implican básicamente gestiones de política comercial. Por otra parte, esta unión de mercados está fundamentalmente orientado a facilitar el desarrollo industrial. Existen varias razones para esto. Primero, porque no puede pensarse a largo plazo en un desarrollo económico sostenido y vigoroso sin considerables esfuerzos en materia de industrialización. El mercado común es una condi-

ción necesaria para mitigar el programa de los altos costos e ineficiencia industriales causados por la estrechez de los mercados nacionales. Al igual, un mercado integrado más amplio permite tomar ventaja de las economías de escala y la complementaridad de inversiones y obviar el problema de las indivisibilidades técnicas características de los procesos industriales. En segundo lugar, el sector industrial es el que mayores posibilidades de sustitución de importaciones ofrece en los países centroamericanos.

El caso de la agricultura es un tanto distinto. Por consideraciones naturales y tecnológicos, la integración económica no es condición sine qua non para el desarrollo interno del sector. Por otra parte, los defectos estructurales de la agricultura de los países se proyectan a nivel regional, dificultando la adopción de políticas comunes en este campo. En consecuencia, no es de sorprenderse, que dentro del movimiento de integración, el sector agropecuario no haya alcanzado los logros que se presentan en otros sectores, tales como el industrial y el de comunicaciones.

Debe mencionarse, además que excepto aquellos campos relacionados con el libre comercio de productos agropecuarios, los problemas agrícolas, aunque comunes a todos los países, no se presentan como problemas regionales o de integración. En otras palabras, los problemas estructurales del sector no cumplen con los criterios comunmente aceptados para que un problema sea considerado regional o de integración. En primer lugar, no están incluídos como tal en los tratados y convenios de integración. Segundo, en general, no requieren para su solución de la acción conjunta multinacional. Tercero, no se presentan como tal dentro de las funciones operativas y administrativas del mercado común.

Finalmente, dentro de la estructura institucional actual del mercado común no existen órganos regionales que permitan "regionalizar" y tomar acciones conjuntas con respecto a los problemas generales y estructurales de la agricultura de los países miembros.

La Reforma Agraria y el Proceso de Integración.

De las consideraciones anteriores podemos concluir que los problemas del desarrollo agrícola son problemas situados dentro del campo de acción propios de la política nacional. Siempre dentro de este análisis formalista, la Reforma Agraria es un problema independiente del proceso de integración económica centroamericana en su estado actual de desarrollo formativo.

Sin embargo, lo anterior no significa que la Reforma Agraria, por ser un problema estrictamente nacional, no sea de singular importancia dentro de los objetivos perseguidos por el movimiento de integración regional. En la introducción se mencionó que ambos son "medios" para lograr un desarrollo económico y social. En esta sección se exploran las interrelaciones directas o indirectas ante estos dos medios.

Aunque en la actualidad no existe una relación directa entre estos dos procesos, no se puede aseverar de que no se establezca este vínculo en un futuro previsible. Hay varios argumentos para validar esta hipótesis. Primeramente, el objetivo fundamental del movimiento de integración es "..... unificar las economías de los países e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes," como según consta en el Tratado General, En otras palabras el objetivo mediato es la creación de una verdadera economía multinacional, o sea una unión económica. La unión económica implica, además de la unión aduanera, la libre movilidad de personas, de capitales, y de políticas comunes en lo económico y lo social. Es de esperarse, pues, que conforme se avance hacia la unión económica, se tenga que adoptar una política común de Reforma Agraria, por ser una necesidad económica y un imperativo social.

Otra posibilidad del establecimiento de este vínculo directo entre la Reforma Agraria y el movimiento de integración está planteada en el Plan de Acción Inmediata del Programa de Integración Económica Centroamericana. En este plan de acción inmediata, esbozado en la Resolución Nº 54 del Consejo Económico Centroamericano (Marzo de 1969), los países se comprometen, entre otras cosas, a la coordinación y armonización de las políticas nacionales en materia agropecuaria y a la implantación de condiciones que faciliten y promuevan la libre movilidad de mano de obra al nivel regional. 4/ "Si como ha sido mantenido en este trabajo, la Reforma Agraria debe estar integrada a un plan de desarrollo nacional del sector agropecuario, al armonizar y coordinar las políticas nacionales agropecuarias, deberá coordinarse necesariamente aquellas en materia de Reforma Agraria.

En cuanto a la movilidad de mano de obra, no puede concebirse un mercado regional de mano de obra ordinado y funcional, mientras no se toque la situación de la tenencia de

---

4/ Consejo Económico Centroamericano, Resolución Nº 54, Numeral 1, incisos b. y c.

la tierra. Numéricamente, el mayor volumen de subempleo y desempleo se encuentra en la agricultura y, como se ha indicado, esta condición está vinculada a la estructura de tenencia de la tierra. Ante esta situación, ningún país centroamericano abrirá sus fronteras a la mano de obra nacional de otro país miembro del mercomún, en tanto el primero no haga un significativo esfuerzo por crear oportunidades de empleo a su población estructuralmente excedente. Por razones ya aducidas anteriormente, la responsabilidad principal en cuanto a la relación de empleo, recaerá necesariamente en la Reforma Agraria.

En resumen la necesidad de "regionalizar" el problema de la Reforma Agraria y de vincular y armonizar las políticas correctivas pertinentes al proceso de integración, se presenta tanto a mediato como inmediato plazo. A mediato plazo, por estar implícito en el objetivo de alcanzar una unión económica en Centroamérica. A más corto plazo, a través del compromiso adquirido dentro del Plan de Acción Inmediata de armonizar las políticas agropecuarias nacionales y de formar un mercado regional de mano de obra.

Lo anterior trató de las posibilidades de establecer una relación directa entre los procesos de Reforma Agraria y de integración económica en Centroamérica. Sin embargo, de mayor significación son sus relaciones indirectas con el desarrollo económico, dentro de la nueva pauta o estrategia del desarrollo integrado. En la primera parte de este ensayo, se establecerá la importancia y relación casual entre la Reforma Agraria y la distribución del ingreso y la demanda efectiva interna, la inversión y los niveles de la oferta interna y la creación de empleos para la creciente población y fuerza de trabajo. Corresponde ahora relacionar y explorar estos factores en el contexto de un nacimiento progresivo de integración. Es pertinente mencionar que estos factores están enteramente relacionadas entre sí y son únicamente responsables para fines analíticos.

Se mencionó que las actuales estructuras de tenencia de la tierra inciden desfavorablemente en la formación de disponibilidad o costos relativos de los productos y materias primas para las industrias y la creciente población del área. Esto tiene una doble implicación.

Por una parte, si la disponibilidad de materias primas agropecuarias no se expande a costos decrecientes, asignadas en incrementos en la productividad agrícola, no sólo se aumenta el costo social de la industrialización sino que se limitan considerablemente las posibilidades de competir en los mercados internacionales de estos bienes industriales. Por otra parte, si las disponibilidades de productos alimenticios disminuyen en

relación a la demanda interna, los países se verán en necesidad de importar los faltantes.

Ambos factores inciden desfavorablemente en la posición de la balanza de pagos, obligando a los países a adoptar medidas restrictivas que son contrarias a la buena marcha del proceso de integración. Además esa situación de precios reales relativos crecientes de los productos y materias primas agropecuarias incide desfavorablemente el desarrollo de los sectores no agrícolas, que como se ha indicado son los que proporcionalmente deben crecer dentro del proceso de desarrollo y los que más posiblidades derivan del proceso de integración.

Se argumentó en la primera parte también que las estructuras de tenencia eran un factor casual importante en la concentración de los ingresos y los bajos niveles de demanda efectiva en Centroamérica. Una redistribución de los ingresos y la creación de una demanda efectiva interna es una condición apremiante dentro del proceso de industrialización del mercado común Centroamericano. Conforme se vayan agotando las posibilidades de sustitución de importaciones y no se logre una posición competitiva en los mercados internacionales, más necesario se hace el contar con un poder de compra mayor del mercado interno.

La Reforma Agraria puede contribuir significativamente a modificar la estructura y niveles de la demanda interna para evitar el agotamiento de las posibilidades de industrialización, para lo cual, el proceso de integración es condición necesaria.

Intimamente relacionado a lo anterior está el problema del subempleo y el desempleo. Es difícil concebir una solución al problema del empleo sin suponer esfuerzos considerables en materia de Reforma Agraria, máxime cuando los otros sectores no agrícolas de la economía no muestran perspectivas, aun a mediato plazo, de contribuir significativamente a la solución del problema. El desempleado o el subempleado no sólo constituye un problema social sinoque económicamente es un mal productor, un peón consumidor y contribhuye poco al desarrollo económico.

Un proceso de integración con miras a crear una unión económica constituye un esfuerzo para crear una economía cerrada y un frente común hacia el exterior. Dentro de esta situación, en el caso Centroamericano, implica un cambio y énfasis hacia "el desarrollo hacia adentro, contrario a la pauta tradicional que enfatizaba el desarrollo hacia afuera" supedi-

tado y condicionado al mercado internacional de unos pocos productos agrícolas. En estas condiciones, el empleo pleno y productivo de la tierra, la mano de obra y el capital se tornan requisitos imperiosos. Como se ha argumentado aquí, la Reforma Agraria tiene implicaciones para el uso de los tres factores. Consecuentemente, la Reforma Agraria, directa o indirectamente, está ligada a la integración económica en forma similar a como lo está con el desarrollo económico.

BASES PARA UNA POLITICA DE REFORMA AGRARIA

Por: Dr. Enrique Torres Llosa
Director, Programas de
Reforma Agraria del IICA

Este trabajo pretende contribuir al señalamiento de las Bases de una Política de Reforma Agraria para los países del Istmo Centroamericano. Al pretenderlo, es indispensable tener en cuenta algunas consideraciones previas.

1. Ante todo, debe reconocerse, una vez más que no es posible realizar una Reforma Agraria mientras no exista en el país la decisión política de llevarla a cabo. Lo que ocurre actualmente con la Reforma Agraria en la América Latina, en general, y en Centroamérica, en especial - con las únicas excepciones de Venezuela y Chile - ilustra suficientemente este hecho. La decisión de hacer una Reforma Agraria no corresponde a los "técnicos" ni a los "expertos" nacionales o internacionales. Corresponde ineludiblemente al centro de decisión política de cada país. Mientras quienes ejercen el poder no decidan realmente llevar a cabo una política de cambio social, no hay ni habrá Reforma Agraria. Los asuntos concernientes al interés público seguirán manejándose con la inercia conservadora y el orden instituído se seguirá manteniendo, es decir, seguirán teniendo vigencia los valores (o desvalores) de la "sociedad tradicional". Esta consideración fundamental hace que, en consecuencia, trabajos como éste y sobre todo reuniones como ésta, sin conexión inmediata con los niveles de decisión política, nazcan con cierto dejo de frustación. No obstante, este tipo de esfuerzos tiene un valor. Y es el de contribuir a una más sólida toma de conciencia acerca de la magnitud de los problemas y la necesaria radicalidad de las soluciones.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que será simplemente ilusorio, al trazarse conceptualmente las bases de una "política de reforma agraria" pensar que, porque se hace esto y porque logran mayor claridad al respecto los Organismos Ejecutores del proceso, las cosas han de ponerse a andar por ese sólo hecho - más conveniente o más aceleradamente que hasta ahora. Es muy importante tener ideas muy definidas, objetivos muy claros y metas muy precisas en un proceso de Reforma Agraria. Pero la Reforma Agraria no es algo académico, algo que opera simplemente al nivel de los conceptos. Ni es algo que en su ejecución atañe exclusivamente a los Organismos Ejecutivos de la misma. Estos hacen lo que, en realidad pueden hacer de acuerdo con la circunstancia política en que, como instituciones nacionales, están insertos. Pero, como es evidente, no es de la sola voluntad institucional de esos Organismos de quienes depende la eficacia de la definición y realización de una política de Reforma Agraria.

En tercer lugar debe considerarse que el trazo de una "política de Reforma Agraria" no puede arrancar, de manera alguna, de simples especulaciones agrícolas o agronómicas. Mucho más que "la agricultura" es lo que está en crisis en nuestros países. Lo está todo un sistema de valores centrado en el individualismo; todo un sistema económico fundado en la primacía del dinero y el lucro; y todo un sistema de organización social, que se nutre de la marginación de enormes núcleos de población

urbana y rural. Es para superar este generalizado y deplorable estado de cosas para lo que hay que hacer, entre otras muchas, una Reforma Agraria. De aquí se deduce muy claramente que una "política de Reforma Agraria" que no se vislumbre desde este amplio marco de la crisis social contemporánea, será siempre una política diminuta y tangencial, que circundará el problema sin atacarlo en su raíz y que servirá únicamente para distraer esfuerzos y recursos, mientras, en el fondo de lo real, se seguirán agudizando los problemas y haciéndose cada vez más difíciles las soluciones dentro del cauce de la Justicia y el Derecho.

Finalmente, no hay que confundir una "política" con el "plan de acción" para llevarla a cabo. La primera es, fundamentalmente, una definición de fines. El segundo, un conjunto de medios para realizar esos fines. Tratándose de una Reforma Agraria, es decir, de un proceso cuya ejecución está subordinado a instancias que rebasan las posibilidades inmediatas y las responsabilidades propias del Organismo Ejecutor, la política no debe ser trazada únicamente en función de lo que la Institución correspondiente puede, en un momento dado, realmente hacer. Por el contrario, y justamente para situar de manera adecuada la labor de esa Institución, la política de Reforma Agraria debe ser diseñada en función de las propias exigencias del proceso y en estrecha relación con el cambio indispensable en las estructuras vigentes, por lejanas que pudieran parecer su implementación y factibilidad inmediatas. Es el "plan de acción" el que debe ajustarse a lo factible visualizando en el horizonte los grandes fines por alcanzar.

2. Conviene subrayar que, en el ambiente de los Organismos Ejecutores de la Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, se ha venido produciendo, últimamente, una saludable reacción respecto a lo que, de veras, a título de "Reforma Agraria", han venido haciendo desde su fundación; y, respecto también a lo que, de acuerdo con la realidad de las cosas, les corresponde o deberían hacer. Múltiples testimonios podrían citarse. Pero, solamente para mencionar dos de los más recientes, me permitiré transcribir algunas palabras de dos Directores de Reforma Agraria de países del Istmo.

El Licenciado Rigoberto Sandoval, Director del Instituto Nacional Agrario (INA), de Honduras, en la Sesión de Clausura de la III Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, afirmó lo siguiente:

> "No es posible que nosotros continuemos hablando en foros, reuniones y seminarios, sobre Reforma Agraria, mientras se mantenga una situación caracterizada porque del número de fincas el 75% está constituído por explotaciones de menos de 7 hectáreas, ocupando apenas el 8.8% de la superficie total; y, por otro lado, 0.2% de las fincas, mayores de 700 hectáreas, ocupan el 30.5% de la superficie total de Centro América. Que nuestros Estados estén invirtiendo en programas de Reforma Agraria apenas 53 centavos de pesos centroamericanos, por habitante y por año; que el

ingreso anual del sector apenas alcance la cifra de 100 pesos centroamericanos, per cápita, y que el 70% de la población contribuya apenas con el 30% del producto bruto interno centroamericano.

Tenemos que estar conscientes de que no es diciendo que ya no tenemos una pulgada más de tierra nacional para distribuirla ni fondos para comprar las tierras privadas, como vamos a acallar los clamores de cientos de miles de campesinos hambrientos de tierra.

La incorporación de las grandes masas campesinas al proceso de desarrollo económico y social es una exigencia de la dinámica de nuestro tiempo.

... no nos engañemos nosotros mismos con medidas paliativas que lo único que hacen es diferir y en la mayoría de los casos complicar la solución de los problemas que confronta el desarrollo económico-social de nuestros pueblos" 1/.

En la misma Sesión de Clausura, el Licenciado Antonio Colom Argueta, Presidente del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), de Guatemala, expresó lo siguiente:

"Compañeros representantes: Así como hemos analizado ampliamente los diferentes puntos de la Agenda; debemos ahora analizarnos a nosotros mismos. Digo esto porque muchas veces no llegamos a considerar detenidamente la estructura de nuestra sociedad y por ende el lugar que ocupamos en la misma. Ya en breve análisis, compartido por varios sociólogos (se) nos enumeró en forma elocuente las escalas de valores que el medio en que nos desarrollamos nos impone; cuáles son nuestras aspiraciones de progreso, que muchas veces se ven frustradas por las presiones oligárquicas que son nocivas al desarrollo socioeconómico de nuestros países. Digo esto, porque para hablar de Reforma Agraria debemos sentirnos conscientes de nuestro papel revolucionario y no se puede hablar de revolución si no es a través de cambios estructurales que se compaginen con las aspiraciones democráticas de nuestros pueblos.

Debemos situarnos dentro del marco de nuestro espacio y nuestro tiempo. Lo que aparentemente era una solución

---

1/ "Tercera Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano". Del 5 al 8 de noviembre de 1968. Guatemala, INTA, IICA. Mimeografiado. P.54.

en años anteriores, a la fecha puede no serlo. Las dos Américas que Arciniegas nos ha planteado continúan separadas por un gran abismo. Por un lado la América de las deliberaciones, reuniones, consideraciones y acuerdos, pero sin realizaciones concretas; por el otro, la América de los desheredados... la Gran América" 2/.

Como he dicho, muchos otros testimonios semejantes podrían citarse como prueba fehaciente de la creciente preocupación de los Organismos de Reforma Agraria Centroamericanos por calar cada vez más hondamente en la médula esencial de los problemas social agrarios del Istmo. Y así podría mencionarse también el caso de la Comisión de la Reforma Agraria (CRA), de Panamá, que, a la fecha, se halla empeñada en un vasto esfuerzo por desencadenar en ese país un profundo y auténtico proceso de Reforma Agraria. En tal sentido, esta misma Reunión constituye demostración de la nueva tónica reinante y todo hace presumir que, no obstante las reales limitaciones arriba señaladas, se vive hoy en los Organismos de Reforma Agraria del Istmo renovada atmósfera de inquietud y vitalizado empeño en busca de una más firme y realista orientación de sus trabajos.

La Reforma Agraria en el Istmo Centroamericano

3. No es del caso señalar otra vez cuáles son las razones de orden económico, social, político y cultural por las que se hace indispensable realizar la Reforma Agraria en Centroamérica y Panamá, Muchos estudios, censos agropecuarios y cifras estadísticas lo demuestran ya de manera suficiente. Pero, antes de señalar lo que estimo como "Bases" para una "Política de Reforma Agraria", juzgo necesario insistir en que la así llamada "Reforma Agraria" que se viene adelantando en los mencionados países, ha estado y está muy lejos de constituir un proceso tal. Prácticamente, sin excepción, la acción de los Organismos Ejecutores se ha reducido a una miscelánea de acciones dispersas que marginan el problema y no le han dado ninguna solución. Dentro de ese conjunto deben mencionarse las siguientes: colonización, ejecución de algunos proyectos de riego, titulación de fincas del Estado, preocupación por el problema de los ocupantes precarios, algunos proyectos de crédito, regulación de algunos contratos agrarios, realización de parcelaciones y dictación de medidas de imposición territorial. Ninguna de esas acciones, ni solas ni en conjunto, han servido para modificar la estructura social del agro centroamericano, ninguna ha promovido la incorporación de las poblaciones campesinas al desarrollo nacional; en lo económico, no han sido aptas para crear una nueva organización de la producción agrícola, con mejores rendimientos, con mejor manejo de los recursos naturales e introducción de nuevas prácticas culturales; no han logrado mejores niveles de vida y de ingreso para las familias campesinas, en escala significativa, ni han

2/ Op. cit. P.57.

obtenido un incremento substancial de la demanda solvente. Por el contrario, la marginación de las poblaciones campesinas, su estancamiento y dependencia, se han mantenido y acentuado; su economía ha continuado siendo de simple subsistencia y autoconsumo; la importación de alimentos ha seguido presionando sobre las balanzas de pagos; y se ha seguido agudizando la invasión de las ciudades con el consiguiente hacinamiento, en las mismas, de miseria y desocupación.

Creación de una Nueva Estructura Social

4. Una Política de Reforma Agraria tiene que comenzar por señalarse a sí misma que ninguna de esas acciones constituye una Reforma Agraria. Y, en consecuencia, tiene que comenzar por definir que el principal objetivo de ese proceso es la dinamización social, la movilización de la población campesina, la ruptura definitiva de su aislamiento y marginación, para su incorporación a los valores de la vida nacional. (Todo ello sin olvidar el componente económico de una Reforma Agraria).

Este objetivo trasciende la esfera de lo específicamente agrícola o agronómico y hace de la Reforma Agraria un proceso de valorización del hombre, que busca esencialmente la creación de una nueva estructura social. La Reforma Agraria es así, ante todo, un instrumento de cambio y, con mucho, el más importante factor del desarrollo nacional.

La crisis social de nuestro tiempo es crisis de participación y crisis de oportunidad para la inmensa mayoría de la población, sobre todo rural. Frente a esa crisis, la organización social vigente es especialmente apta para generarla, perpetuarla y agravarla. Lo es, porque ella se alimenta, precisamente, de la estancación social, de la marginación del grueso de la población, de su premeditado aislamiento y su crónica falta de representatividad y organización.

La Reforma Agraria busca esencialmente un cambio radical en ese estado de cosas. Y es en ese sentido que no hay Reforma Agraria sin cambio social. Lo recíproco también es exacto. En nuestros países no hay ni habrá cambio social sin Reforma Agraria. El círculo vicioso es evidente, pero hay que romperlo. Y esto corresponde el Estado a través de la total modificación de las estructuras agrarias vigentes.

Reestructuración de lo Vigente

5. Modificar una estructura no es otra cosa que cambiar la posición relativa, que, en un todo, ocupan sus partes constitutivas. Las estructuras agrarias de los países centroamericnos, - como en toda la América Latina y en la inmensa mayoría de los países subdesarrollados - están caracterizadas por el acaparamiento de los recursos naturales productivos y de los instrumentos de producción. Esta concentración determina: en la organización política, una concentración de poder, que se utiliza para mantener los privilegios; en la organización social, la marginación,

dependencia e inmovilidad de la población rural; y en la organización económica, una hipertrofia en la red de distribución de la renta generada en el sector agropecuario, que, de un lado incrementa incesantemente el poder económico de grupos minoritarios, mientras de otro, empobrece día a día, los menguados niveles de ingreso de las grandes mayorías nacionales.

Para modificar esa estructura hay que reordenar los diversos factores que la integran; y, tratándose de una estructura agraria, es decir, de un sistema de relaciones entre el hombre, la tierra y su uso, fundadas en el ejercicio actual del derecho de propiedad, hay que comenzar por restablecer el ejercicio de ese derecho a los cauces de la Justicia y el Bien Común. Esto ha de hacerse con una acción drástica, masiva y acelerada. Ese es el primer fundamento y el primer escalón de una política de Reforma Agraria. Y no sólo el primero, sino insustituíble, sin el cual, simplemente, lo que se haga, por importante que sea, será paliativo y secundario y no promoverá ni producirá cambio alguno.

En consecuencia, si la Reforma Agraria ha de convertirse en lo que debe ser -un instrumento de cambio y un factor de desarrollo - no ha de concebirse como un proceso destinado a "corregir los defectos" de una estructura agraria. Una estructura es un todo, o sea, un sistema organizado de factores interdependientes, que señala a cada uno, la función, los límites y posibilidades que les corresponde en el todo. Por tanto, cuando una estructura determinada produce determinados efectos, no cabe corregirla. Hay que cambiarla. Se corrigen los errores o los equívocos. Pero, en las estructuras agrarias prevalecientes no es simple error o equívoco, susceptibles de corrección, lo que existe.

Es la estructura misma la que está fallando, por la forma en que están interrelacionados los elementos que la integran, por lo cual, es la estructura misma la que hay que cambiar mediante un cambio de posición de sus factores integrantes.

El latifundio, el minifundio, las formas antisociales de tenencia y uso de la tierra, la ocupación precaria, el acaparamiento de tierras públicas, la falta de acceso de los campesinos a los medios institucionales que atañen al proceso productivo - crédito, asistencia técnica, comercialización, etc. - y tantas otras características igualmente deplorables y negativas, no son meros "defectos" de las estructuras agrarias actuales. Son su resultado o consecuencia. Y no se van a eliminar por la vía de la "corrección". Se van a eliminar cuando se suprima la causa que las motiva.

El Ejercicio del Derecho de Propiedad

6. Hay que convenir, una vez más, en que la causa fundamental que da origen a las actuales estructuras agrarias y las hace totalmente inadecuadas para el desarrollo económico y el progreso social, es el sistema de propiedad que en ellas prevalece. El uso que se ha hecho y se hace del

derecho de propiedad sobre la tierra y sobre los demás factores productivos, es lo que hay que modificar radicalmente, restableciendo el ejercicio de ese derecho, al cauce que, en Justicia, corresponde. Por eso no hay Reforma Agraria sin una modificación substancial del actual sistema de propiedad sobre la tierra. Volviendo a los orígenes, o mejor, a los principios, la única propiedad legítima es la que se funda en el trabajo. Cualquier otra apropiación contiene, oculta o manifiesta, alguna forma de expoliación o de explotación. Y no se trata solamente de establecer "límites" al derecho de propiedad, ni de velar por que ésta se use con la generalizada frase "función social". Se trata de crear un nuevo sistema o una nueva estructura que se funde en el derecho de todos los hombres al uso de todos los bienes que han sido puestos a su disposición.

Todo esto hace de la Reforma Agraria, un proceso auténtico de reestructuración de lo vigente. Y funda sólidamente este proceso en uno de los pilares básicos de la organización social, cual es el derecho de propiedad.

Ahora bien, para la circunstancia centroamericana - que es, repito, la circunstancia latinoamericana y de, prácticamente, todos los países subdesarrollados - crear una nueva estructura o reestructurar la existente a través de una Reforma Agraria fundada en el derecho original y primario de todos los hombres al uso de todos los bienes no es otra cosa que abrir de golpe, para la inmensa mayoría campesina, el acceso al derecho de propiedad sobre la tierra y, por tanto, el acceso a sus efectos inmediatos, o sea, el uso y trabajo de la misma. Naturalmente, esta apertura es mucho más que la parcial y diminuta acción de "titular la tierra" o hacer de algunos campesinos, propietarios de las parcelas que ocupan. Abrir a los campesinos el acceso al derecho de propiedad es modificar radicalmente el sustrato jurídico y legal que da forma y fundamento al actual estado de cosas. Es poner los fundamentos de un nuevo orden jurídico y legal sobre el cual se apoyará y surgirá la nueva estructura social.

El "Modelo Actual"

7. No es del caso señalar en este documento, que trata de definir las grandes líneas de una política de Reforma Agraria, el alcance y sentido que, en cada caso, ha de tener esa reestructuración y esa implantación de un nuevo orden jurídico y legal sobre la propiedad, uso y trabajo de la tierra. Pero sí cabe mencionar que, a este respecto, el "modelo" con que se viene trabajando actualmente en la casi totalidad de las Reformas Agrarias latinoamericanas se está mostrando insuficiente y limitado. Muchas leyes de Reforma Agraria actuales, prácticamente todas, al tratar el tema de la propiedad, han seguido el sistema de "limitar" el ejercicio de ese derecho mediante el señalamiento de mínimos inafectables o cuotas de afectación o reconociendo un derecho de reserva a los propietarios sobre determinadas áreas no expropiables. En la práctica, sobre todo en los países latinoamericanos que

han logrado adelantar más el proceso - que no son muchos - ese sistema está originando la aparición de dos estructuras de producción agropecuaria. Por una parte, una estructura de base campesina, y de otra una estructura no-campesina, que se suele llamar equívocamente "agricultura empresarial". En el fondo, la coexistencia de ambas está resultando imposible e inconveniente. Obedecen en verdad, a valores diferentes, y por tanto, a intereses contrapuestos. Y no es difícil advertir que, donde tal cosa está ocurriendo, el proceso de la Reforma Agraria tiende a mostrarse regresivo. pues, no ha sido suficiente para instaurar una nueva estructura social agraria. Los grupos "empresariales" siguen reteniendo y fortaleciendo su poder. Y la naciente agricultura campesina, producto de esas Reformas Agrarias, sigue siendo dependiente y con muy pocas posibilidades de irrumpir como sólido factor de cambio y desarrollo económico y social.

Veamos ahora otro aspecto fundamental de una política de Reforma Agraria.

Plena Participación de los Campesinos

8. Si la Reforma Agraria ha de consistir realmente en una reestructuración de lo vigente, esta acción tiene que llevarse a cabo con plena participación de quienes están directamente vinculados a ella, o sea, las familias campesinas. Recuérdese que hemos sostenido que la Reforma Agraria es un proceso de valorización del hombre que busca esencialmente la creación de una nueva estructura social. Sería absurdo pretender que tal cosa va a ser lograda sin el concurso de los campesinos. Justamente es ésta una de las fallas más considerables y generalizadas de las actuales Reformas Agrarias de América Latina. El campesino es el gran ausente del proceso, el cual, suele conducirse como asunto puramente "técnico", por funcionarios del Estado, que terminan por instaurar, en el mejor de los casos, un paternalismo tan negativo como el que, a veces, ejercía el antiguo dueño o patrón del fundo o hacienda. Se nota en esta actitud la supervivencia del viejo espíritu de desconfianza respecto a la capacidad del campesino como persona humana; y la tradicional suficiecia del hombre "culto", no exenta de cierto menosprecio, frente a la rusticidad del hombre de campo. Todo esto tiene que desaparecer en un proceso de Reforma Agraria.

Muchos efectos negativos se derivan de esta injustificada actitud Las tierras liberadas por la Reforma Agraria no son entregadas de inmediato a los campesinos para que las administren y trabajen por sí mismos, con plena responsabilidad y participación en las múltiples decisiones que hay que adoptar para llevar adelante con éxito un proceso productivo. Por el contrario, suelen permanecer en poder del Estado, la mayoría de las veces sólo nominalmente, es decir, prácticamente sin explotación; o son encargadas a "comités" o "comisiones" ad-hoc de funcionarios, que las administran, mientras se "capacita" a los campesinos en las técnicas de manejo de las tierras. Con semejante proceder se les priva de la oportunidad de que poniéndose al frente del trabajo y producción de las tierras, adquieran la indispensable destreza en el manejo de una empresa;

se les mantiene a ellos y sus familias - que son los presuntos beneficiarios del proceso - en la misma inseguridad e inestabilidad en que estaban anteriormente respecto al trabajo y posesión de la tierra; se les desvincula de la empresa que existía en el predio y se les deja en total abandono, a menudo con un simple título provisional, y en condición más precaria que antes, pues, naturalmente, dejan de percibir el ingreso, que, por limitado o irregular que fuera, contribuía a su subsitencia y la de sus dependientes. Con todo ello, se menoscaba gravemente la confianza de los campesinos, se acentúa su malestar y se termina por ofrecer a los contrarreformistas agrarios, que están siempre al acecho de este tipo de fracasos, los mejores argumentos para atacar y desprestigiar una vez más la Reforma Agraria.

9. Indudablemente, no es de esta manera como va a lograrse una nueva estructura social agraria. Así como una política de Reforma Agraria se funda, en un extremo, en la radical modificación del sistema de propiedad vigente, así también se funda, en el otro, en la plena participación de los campesinos en el proceso. En realidad, estos dos extremos se juntan y complementan para hacer de ambos un solo proceso de cambio, que no puede lograrse sin el concurso y materialización de los dos. Se elimina la vieja estructura para reemplazarla por otra. Y la nueva no va a surgir si las tierras liberadas por la Reforma Agraria no se constituyen, de inmediato, con los campesinos en el centro esencial de la acción.

Hay que recalcar que la Reforma Agraria se hace para producir un cambio. Un cambio, en otras palabras, es una transformación, es decir, el tránsito de una forma hacia otra. De una forma o estructura negativa y obsoleta hacia otra apta para generar el desarrollo y sentar las bases del nuevo orden social. Pero "una forma" es algo que tiene un perfil bien determinado. Es, como decían los antiguos, una "causa", - causa formal, la llamaban, - o mejor, un fin - causa final - que hay que encarnar. La nueva forma no es otra cosa, en ese sentido, que la nueva estructura jurídica de propiedad y tenencia, la nueva estructura de uso y producción de la tierra, la nueva estructura de organización social y la nueva estructura de organización de la representatividad para el ejercicio del poder. Esta "nueva forma" no se va a generar ni producir porque así se decreta en una ley o porque el Estado pretende imponerla desde arriba o porque se dejan las cosas al azar. Como toda forma que se introduce en una materia dada, supone un esfuerzo de creación, un definido plan de trabajo y una clara metodología de acción. La piedra, el hierro o la arcilla no adquieren forma nueva sin la intervención del artífice que los talle o modele. Pues bien, tampoco va a surgir la nueva estructura agraria, sobre los escombros de la que se ha fulminado y con el uso de los recursos de toda índole que se han liberado, sin la activa y directa participación de los artífices que han de lograrlo, como "causa eficiente" de semejante empresa, que son, ineludiblemente, los campesinos, actores y sujetos irremplazables del proceso.

Las Unidades de Base en el nuevo orden social agrario

10. Si la Reforma Agraria ha de engendrar un nuevo orden social en el campo, ella debe engendrar, desde el primer momento, una primera y primaria organización económica y social de las familias campesinas, que actúe como fundamento, germen y origen del nuevo orden y que sea capaz, por tanto, de crearlo y extenderlo a través de sucesivas interrelaciones cada vez más amplias y complejas.

Me explico. Las actuales "unidades de producción" en la agricultura centroamericana son los latifundios y los minifundios. Entre los primeros tenemos las plantaciones, las grandes extensiones dedicadas a monocultivos de exportación y las grandes ganaderías de tipo extensivo. Todos ellos son concentraciones de tierra, que se trabajan bajo administración centralizada, casi siempre con sub-utilización de los recursos, mediante el sistema de asalariados agrícolas que, en muy pocos casos, son permanentes. Frente a esas unidades cerradas, que acaparan tierras públicas y privadas, está la legión de minifundistas. Algunos de ellos son labradores de pequeñas porciones de tierra que les pertenecen, pero, la gran mayoría son cultivadores de tierra ajena, pública o privada, que, en muchísimos casos, poseen en precario. Ese es el panorama de la "organización social y económica" actual de la agricultura centroamericana. Es ese sistema el que ha fallado. Es él el que no permite, a nivel nacional, el incremento de los rendimientos ni la mejor distribuición de la renta agropecuaria ni el mejor uso de los recursos naturales, humanos y tecnológicos, ni la integración de la población campesina a los valores de la vida nacional. Si hay, por tanto, que eliminarlo de raíz, la pregunta es obvia: ?qué sistema de organización social y económica de la agricultura debe reemplazarlo?

11. Creo que esta Reunión lograría un gran objetivo si calásemos suficientemente en el sentido e importancia de esa pregunta. Podemos comenzar a responderla si contemplamos sinceramente qué hacen actualmente los Organismos de Reforma Agraria centroamericanos frente a ella. Es decir, si analizamos cuál es la respuesta que, en los hechos, dan a la misma. Sabemos que la labor de esos Organismos - y permítame la franqueza una vez más - se disuelve en una miscelánea de acciones dispersas que no tocan el corazón del problema. Pero sabemos también que, en algunos casos, con gran esfuerzo, venciendo sinnúmero de tropiezos y dificultades, logran incorporar al patrimonio de la Reforma Agraria algunas tierras públicas y aún privadas. Pues bien, en esos casos, de reemplazo de una cosa por otra, qué es lo que hacen?. Constituyen "colonias" y "parcelamientos." Esa es la respuesta y ése es también el gran error.

No se hace una Reforma Agraria para partir la tierra en pedazos y poner sobre ella a una desconcertada pluralidad de parceleros aislados.

No se hace tampoco una Reforma Agraria para establecer un conjunto de colonos manejados por un administrador a sueldo del Estado.

Ni el parcelamiento ni la colonia constituyen, por sí mismos, unidades de base aptas para crear una nueva estructura social agraria.

Crear una nueva estructura social agraria es incorporar a las familias campesinas, hasta entonces marginadas, en una constelación de comunidades vivas y dinámicas alentadas por la solidaridad de sus miembros y enriquecidas por la vivencia de valores fundados en la justicia social; y es fundar sistemas de producción o empresas que sean capaces de hacer rendir el máximo de bienestar económico por la óptima utilización de los recursos, por la implantación de modernos sistemas de cultivo, por la justa distribución del ingreso agrícola y por la creciente acumulación de capacidad de consumo, de ahorro y de inversión. Todo ello con la inmediata y plena participación de los campesinos.

Nada de eso se logra con el parcelamiento ni con la colonia. Pasar de la condición de asalariado temporal o permanente y de la condición minifundista con título o en precario a la de parcelero o colono no es lo que se espera de una Reforma Agraria. No es así tampoco como se va a alentar la producción ni mucho menos producir el cambio social.

12. Estimo que puede afirmarse que, si bien no es de responsabilidad directa de los organismos Ejecutores de la Reforma Agraria en Centroamérica el que, en muchos casos, por circunstancias políticas, no les sea posible desencadenar un vasto proceso, acelerado y masivo, de eliminación de la vieja estructura agraria prevaleciente, sí es de su responsabilidad el haber utilizado, hasta ahora, el parcelamiento y la colonia, prácticamente, como único "modelo" de nueva forma de tenencia, propiedad, uso y explotación de la tierra. Al menos, lo han utilizado casi sin excepción en todos aquellos casos en que les ha sido posible "asentar campesinos" sobre tierras públicas o privadas.

Tal vez mucho de eso viene sucediendo por la inexperiencia de esas "Reformas Agrarias" aún incipientes, que, en varios casos, en su origen, no han sido más que buenas intenciones o improvisaciones. Tal vez también por la conciencia tardía respecto a la necesidad y urgencia de un verdadero cambio social y, por ende, de una auténtica Reforma Agraria. O simplemente por la fuerza de la rutina y la inercia de la repetición. Pero tal vez aún ha sido lo más importante la falta de una concepción clara acerca de los alcances y sentido de una Reforma Agraria y, en esa ausencia, las fallas en el diseño de un modelo de acción apto para realizarla de acuerdo con las exigencias que le son propias.

13. Sobre este particular, ayuda a encontrar una solución - una respuesta a la pregunta planteada - el hecho de pensar que si la Reforma Agraria

ha de desembocar en una nueva estructura social, lo justo y natural es que, a la base y fundamento de esa nueva estructura se encuentre una célula de organización social y económica que sea, realmente, como toda célula, un elemento vivo, animado de dinámica interna, que contenga en sí los elementos suficientes para generar, por su propio impulso, el nuevo orden que se busca.

Constituir con los campesinos esas células o núcleos originarios de organización social y económica, esas unidades de base del nuevo orden social agrario constituye el segundo gran fundamento o soporte de una Política de Reforma Agraria.

14. Dije hace un momento que el nuevo orden social agrario no va a surgir de la nada solamente porque se ha hecho el gran esfuerzo de eliminar el anterior. Podemos quedarnos con escombros y con recursos liberados, pero sin utilización. A ese tipo de fracasos, inclusive en escala nacional, ya hemos asistido en la América Latina.

El nuevo orden social agrario solamente va a surgir a condición de que exista y se realice el esfuerzo deliberado y consciente por crearlo y generarlo. Y ese esfuerzo, a su vez, sólo va a ser fecundo si es un esfuerzo de organización de los campesinos en esos núcleos originarios o unidades de base a que me vengo refiriendo.

Los Asentamientos, tal y como se practican en la Reforma Agraria Chilena, constituyen hoy, en la experiencia latinoamericana, el caso mejor logrado de creación e instalación de unidades de base en un proceso de Reforma Agraria. Considero que esa experiencia debería ser conocida a fondo y mutatis mutandi, generalizada. Porque el Asentamiento, en la forma como opera en aquel proceso agrario, se ha mostrado, en los hechos, como una concepción de organización primera y primaria de las familias campesinas, apta para dar origen a un nuevo orden social agrario. Y lo es, porque cumple los siguientes requisitos:

- El Asentamiento es una etapa del proceso de la Reforma Agraria, que comienza tan pronto como las tierras son recibidas por el Organismo Ejecutor y termina una vez que la tierra es asignada en propiedad a las familias campesinas. Dura, generalmente, de 3 a 5 años, período en el cual se trabaja la tierra, individual y comunitariamente, se organiza una nueva estructura económico-social de producción y se estudian y ejecutan las obras de infraestructura necesarias para su adecuada explotación.

- Es el medio o instrumento básico para la formación de una empresa económicamente capaz, que dispone para ello del uso de la tierra y las aguas; de capital de explotación; maquinaria, útiles y enseres; ganado; organización administrativa, técnica y contable; planes y convenios de producción; y sistemas de capitalización individual y comunitaria.

- Es una escuela activa de educación, formación y capacitación del hombre y la mujer campesinos en todo sentido. Durante el Asentamiento no sólo se alfabetiza a la nueva comunidad, sino que todos los asentados tienen oportunidad de participar directamente en la administración de la empresa, asumir responsabilidades concretas en los diversos niveles de trabajo y compenetrarse de todas las etapas del proceso productivo. Los campesinos asentados aprenden a conocer y tratar de cerca las múltiples complejidades de una economía de cambio, crédito, comercialización, abastecimiento de insumos, manejo de instrumentos contables, documentos cambiarios, etc.) Y no solo esto. El Asentamiento es también escuela donde se ejercitan, con el trabajo diario, en las modernas técnicas de cultivo y fortalecen su formación cívica y ciudadana al practicar contínuamente la función del sufragio: todos los cargos en el Asentamiento son de libre elección de los asentados.

- Es una célula de organización comunitaria que promueve activamente el vínculo solidario de sus miembros. Actúa como unidad-base de la nueva estructura social y económica fundada en el hombre como sujeto de una comunidad y no como ente aislado; promueve la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, que es suya, y la creación de organizaciones intermedias que representan a los campesinos en todos los problemas comunes.

  Y es, finalmente, una persona jurídica de derecho privado, capaz de asumir derechos y contraer obligaciones, con capital propio y justa distribución de la renta generada en el trabajo individual y comunitario.

Como es de verse, ninguna de esas características y posibilidades se encuentra en el "parcelamiento" ni en la "colonia". Por eso el Asentamiento, así concebido y realizado, constituye un auténtico núcleo de organización-base de la nueva estructura social agraria. No es simplemente una "unidad de producción" ni sus miembros simples "productores agrícolas" o pluralidad de individuos subordinados y dependientes o aislados. Es una empresa. Pero es mucho más que eso: es una comunidad de hombres libres, que conducen directamente y participan activamente en todas las fases del proceso productivo, que capacita a todos sus miembros para el ejercicio consciente de las responsabilidades, que funda su fuerza y dinamismo en el vínculo solidario que los une y que centra la proyección de su impulso creador en el trabajo, restablecido a la dignidad de actividad propia de la persona humana.

15. Por cierto, considero que cualquier otro tipo de organización semejante, llámese como se llame, que cumpla los requisitos arriba señalados, es apta para desempeñar la función de unidad-base de la nueva estructura social agraria. Lo importante no es el nombre sino la concepción. Lo importante, es, en efecto, acertar con un tipo de organización social y económica de los campesinos que contenga en sí, desde el inicio, todos los elementos y virtualidades del nuevo orden que se busca. La constitución de esas unidades es el gran esfuerzo por hacer dentro del marco de una auténtica Reforma Agraria, concebida como instrumento de cambio social y factor de desarrollo. Una vez constituidas, en forma masiva, como comunidades vivas y dinámicas, que tienen la capacidad de convertir al campesino, antes aislado y marginado, en sujeto y protagonista de su propio destino, se puede vislumbrar con claridad el futuro de una acción de Reforma Agraria. En efecto, es fácil hacerlas transitar hacia organizaciones cooperativas de primer, segundo y tercer grados, e integrarlas en grupos locales, regionales y nacionales más amplios y complejos que terminarán por dar fisonomía propia, espacio económico y solidaridad humana al nuevo orden social tan urgente, tan esperado y tan postergado.

Política de Reforma Agraria

16. He insistido sobre los dos fundamentos o fines básicos de una Política de Reforma Agraria. Considerando que la crisis contemporánea es crisis de participación y de oportunidad para la inmensa mayoría de la población, sobre todo rural, he señalado que esos fines son los siguientes: de una parte, la eliminación radical, masiva y acelerada de las estructuras agrarias vigentes mediante una modificación substancial del sistema de propiedad sobre la tierra, que rige actualmente, a fin de abrir, para los campesinos, el acceso al disfrute de ese derecho esencial; y, de otra, la instauración de un nuevo orden social en el campo a partir de la constitución de unidades de base o núcleos de organización económica y social de las familias campesinas que sean aptos para generar y extender ese nuevo orden social, fundado en la Justicia y el Derecho.

Mirando al horizonte la proyección de esas dos líneas, que son las que caracterizan ineludiblemente un auténtico proceso de Reforma Agraria, a lo que apunto es a lo siguiente: a una política de Reforma Agraria que sea realmente capaz de producir una reestructuración total de lo vigente, es decir, un re-ordenamiento de los factores jurídicos, legales, económicos, sociales, políticos y culturales, que configuran hoy el espectro de la "sociedad tradicional", y que están integrados de tal modo que constituyen una traba para el progreso económico, un obstáculo para la integración de las poblaciones campesinas y una valla para el desarrollo integral de nuestras colectividades nacionales.

Plan de Acción

17. Dije al principio que no era posible confundir una "política" con el "plan de acción" para llevarla a cabo. Y que toda política debe ser trazada de acuerdo con las exigencias que son propias del proceso al cual corresponde por lejanas que pudieran parecer, en una circunstancia dada, las posibilidades inmediatas de su realización. Esto es lo que he hecho. Tocaría ahora precisar un "plan de acción" al respecto.

Debo señalar que, en este momento - quiero decir, en el curso de esta disertación y con ocasión de ella - trazar un plan de acción, concreto y pormenorizado, para cada uno de los Organismos Ejecutores de la Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, me resulta imposible. Un plan de acción tiene que diseñarse, como es obvio, de acuerdo con la realidad, circunstancias y peculiaridades de cada uno de los países respectivos. Y esto constituye una labor de programación que, no sólo rebasa los fines de este trabajo, sino mi posibilidad y capacidad para hacerlo.

Se presenta, además, otra dificultad. He afirmado que la definición de una política de Reforma Agraria no depende directamente ni exclusivamente de la voluntad de los Organismos Ejecutores de la misma, sino del centro de decisión política de la Nación. Pareciera pues que, llegados a este punto queda clausurada la posibilidad de seguir adelante.

Sin embargo, considero que no es tan grave ni tan definitiva la situación. Si cuanto he afirmado es aceptado por ustedes, mucho pueden hacer, de inmediato, los Organismos Ejecutores que están a su digno cargo.

Lo primero y más obvio es movilizar la opinión nacional en pro de la realización de una Reforma Agraria delineada de acuerdo con los fundamentos expuestos.

Lo segundo, tan urgente y necesario como lo primero, es revisar a fondo toda la política actual - la que siguen ahora - para el asentamiento de familias campesinas en tierras públicas y privadas, a fin de que todo lo que se haya hecho en esa materia y todo lo que se piense hacer y se pueda hacer en el inmediato futuro se ajuste al propósito señalado de constituir "unidades de base" del nuevo orden social agrario. Estimo que, si en vez de seguir dispersando recursos en un cúmulo de acciones colaterales, concentran todos sus esfuerzos en la organización de esas unidades-bases, es mucho lo que pueden adelantar en pro de la definición y realización de una auténtica política de Reforma Agraria. Esto obligaría, naturalmente, a una cierta reestructuración de los Organismos Ejecutores, a un esfuerzo sostenido de capacitación de personal y una programación de la acción a nivel local y regional.

Una tercera acción inmediata - sin duda, la más importante de todas - es la de trazar y apoyar, por todos los medios a su alcance, una política de organización de los campesinos a fin de hacerles participar activamente en un vasto movimiento de opinión a favor de la Reforma Agraria.

Dejo simplemente señaladas las tres posibles líneas de acción. No creo que ahora sea otra cosa lo que pueda hacer. Pero estoy seguro que, si esta Reunión se concentra en un debate acerca de cuanto he afirmado y logramos ponernos de acuerdo sobre los fundamentos y fines señalados, esta clarificación de ideas, principios y planteamientos será esencial para la implementación y puesta en marcha de las acciones mencionadas.

Al fin y al cabo, todo gran movimiento reformador, en la historia del mundo, siempre ha estado precedido de una lúcida confrontación conceptual. La razón y el pensamiento son los verdaderos motores de la acción.

Guia Para la Planificación en Reforma Agraria

Por: Federico G. Herrero y
Roy A. Clifford

PREFACIO

Los delegados a la Tercera Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, celebrada en la Ciudad de Guatemala del 5 al 8 de noviembre de 1968, solitaron en su acuerdo número cinco que la Dirección Regional pàra la Zona Norte del IICA preparase los documentos de trabajo que sirvieran como base para las discusiones en la Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano.

En una subsiguiente reunión de especialistas en esta materia se pidió a los autores del presente documento que prepararan esta guía y la pusieran a la disposición de los delegados a la Reunión Extraordinaria.

Estudios sobre cómo elaborar los planes de acción de los organismos de Reforma Agraria, si existen, son muy escasos. El presente informe se basa, por esta razón, en los análisis de ciertos organismos de Reforma Agraria, os estudios sobre la situación agraria en el Istmo Centroamericano y algunos conceptos sobre la planificación que han sido adoptados en general entre los especialistas en este campo. Además, la diversidad de ideas y normas formales sobre los objetivos y los medios de acción de Reforma Agraria en esta región constituyen un marco de referencia no bien definido para la formulación de los planes o para la elaboración de una guía sobre cómo hacerlo.

Es por estas razones que la presente Guía tiene un carácter provisional y se espera que durante la discusión sobre el tema en la Reunión Extraordinaria se formularán algunas sugerencias para el mejoramiento de la misma.

La utilidad de la Guía, así como la manera de aplicarla, variará de un país a otro, debido a las diferentes condiciones que rigen en ellos y los distintos pasos de desarrollo que han tomado los organismos de Reforma Agraria. Se espera que los organismos internacionales les prestarán su colaboración al proceso de modificación e interpretación de la Guiá de acuerdo con las necesidades de cada país.

Introducción

Propósitos de esta Guía

Esta guía se ha preparado con dos propósitos fundamentales. El primero es proveer una lista básica de etapas que deberían cubrirse al elaborar los planes de acción, así como algunas indicaciones sobre las líneas de análisis que son aconsejables para reforzar el proceso de su elaboración. Se espera, a la vez, que los ejecutivos de los organismos encuentren en ésta un medio de análisis de la posición en que se encuentran sus propios organismos.

El otro propósito es facilitar el proceso de orientación y entrenamiento del personal de los departamento de planificación. Se ha encontrado 1/ que uno de los obstáculos para la buena marcha de los organismos ha sido la carencia de un instructivo de procedimientos internos y se puede deducir que para los departamentos de planificación esto resulte en importantes demoras y pérdidas de tiempo.

Importancia de la planificación agraria

Existen dos condiciones del desarrollo de la Reforma Agraria en la región centroamericana que influyen grandemente sobre los programas y su ejecución. Por una parte, la importancia de la Reforma Agraria en el desarrollo de los países no ha sido reconocida por la opinión pública y por algunos de los grupos que ostentan el poder de decisión. Como consecuencia, los organismos encargados de aplicar las leyes han contado con presupuestos muy exíguos que no les han permitido una acción masiva.

Por otra parte, la legislación agraria vigente propone uan gama de actividades para los organismos de reforma agraria que involucra casi todos los aspectos sociales y económicos del proceso de desarrollo. Esto hace de la aplicación de las leyes un procedimiento interdisciplinario sumamente complejo que requiere de un ordenamiento consciente para que en su conjunto logren tener un efecto apreciable y positivo. Esta situación se agrava por la alta incidencia de cambio del personal que administra, maneja y participa en los programas.

1/ La mayor parte de los ejemplos y conclusiones que se presenten se desprenden de los estudios realizados en Centro América por el Grupo de Estudio de Tenencia de la Tierra en Centro América (CIDA/CAIS), cuyos resultados están en proceso de revisión.

Estas dos circunstancias imponen la necesidad de adoptar una acción positiva y decidida, mediante la cual se pueda llenar tres requisitos básicos de la Reforma Agraria, que redunden en mayor impacto, aún dentro de las limitaciones que se presentan. Estos tres requisitos básicos para que la Reforma Agraria, haga la contribución que debiera, son (1) la maximinación en el uso de los recursos, (2) la continuidad en las actividades y (3) la coordinación interna y con otros organismos. 2/

Para cumplir con estos tres requisitos es imprescindible que se establezca un proceso de planificación. Este puede entenderse como el proceso por el cual se formula un orden de prioridades y una secuencia cronológica en las actividades a realizarse en base del impacto que se desea alcanzar y en las exigencias de un desarrollo sistemático.

Esquema de Planificación

El proceso de planificacion comprende varias etapas básicas que, aún cuando tienen ciertos puntos comunes, pueden y deben diferenciarse. Estas etapas idealmente se ajustan mutuamente hasta que resulta el plan de acción. Las etapas que pueden distinguirse son: (1) el diagnóstico socio-económico, (2) la confrontación de la realidad política legislativa, administrativa, (3)la elaboración de un plan básico y (4) la elaboración de los proyectos en función de la situación. Las etapas de la elaboración de los proyectos y su implementación quedan fuera del marco del presente trabajo. En estas etapas es preciso que se oriente el trabajo estrechamente hacia las condiciones que rigen en cada situación particular.

Diagnóstico socio-económico

El diagnóstico socio-económico y, en este caso, agrario, en un análisis objetivo de las características de la situación agraria y sus interrelaciones , así como sus implicaciones para el desarrollo económico y social del sector y del país en su conjunto.

2/ La discusión sobre tres requisitos básicos en la Reforma Agraria se basa en: HERRERO, FEDERICO G. La Reforma Agraria: ciertos aspectos teóricos. (en preparación).

Objetivos del diagnóstico:

Los objetivos que se persiguen con el diagnóstico son la complementación de los planes de desarrollo, la determinación de los objetivos específicos y de los medios de cambio y la definición de las metas en función de la solución de determinados problemas.

Los resultados del diagnóstico permitirán una amplia identificación de los problemas y la determinación de objetivos específicos que pueden orientar los planes agrarios dentro de los objetivos nacionales. Ejemplos de estos objetivos específicos son: (1) incrementar la superficie cultivada a razón de "X" número de hectáreas por año; (2) frenar o disminuir la migración rural-urbana; (3) aumentar el nivel de empleo rural a una tasa equivalente al crecimiento vegetativo de la población rural, o a tasas superiores para que se evidencie el desarrollo, o (4) eliminar los defectos encontrados en las formas de tenencia que influyen marcadamente en los niveles de ingresos. Como puede verse, cada uno de estos objetivos se desprende de problemas actuales en los que la tenencia y distribución de la tierra tienen una incidencia marcada. 3/

Los objetivos pueden lograrse por diversos medios de acción que se desprenderán del diagnóstico. Por ejemplo, al analizar los patrones de distribución de las tierras se verá que existe una muy estrecha relación entre ésta y el uso que se hace de ellas. De aquí se infiere que con un cambio en esa distribución, se podría cambiar el uso de las tierras. En este caso se trata al cambio de distribución de las tierras como un medio de acción.

Finalmente, el diagnóstico dá las bases para especificar cuáles son las metas para cada uno de los medios. Estas deben ser compatibles con los objetivos específicos y generales. Por ejemplo, en el caso del cambio en la tenencia, podría llegarse a la conclusión de que determinados tamaños de finca en su conjunto producen "X" cantidad de producto, dado ciertos patrones de uso de las tierras. Esto daría la base para determinar las metas o sea, el número de unidades que debería formarse anualmente para lograr un aumento en la producción que sería compatible con el objetivo nacional.

3/ Estas relaciones se analizan y exponen en un estudio reciente que está en proceso de revisión, realizado por el Grupo CIDA/CAIS en Centroamérica.

Contenido del diagnósticos. El contenido del diagnóstico para la Reforma Agraria, aún cuando debe de centrarse en los factores de tenencia de la tierra, no debe de disgregarse del resto del ambiente económico y social del país, puesto que se debe determinar hasta que punto estos factores inciden y hasta qué punto limitan e impiden un desarrollo más acelerado.

Relaciones tenencia-desarrollo económico. Para poder enfocar adecuadamente las relaciones que puedan existir entre la estructura agraria y el desarrollo económico, es conveniente partir de una definición funcional del desarrollo. Tal definición se encuentra en Bauer y Jamey, quienes lo conciben como "la ampliación del marco de alternativas que se presenta a la gente, como consumidores y como productores". 4/ Esta definición permite dos líneas de análisis, la una en referencia a los factores que afectan la capacidad de consumo y la otra a aquellos que afectan la producción.

Desde el punto de vista del consumo, se debe dar la principal atención a los niveles de ingreso, que determinan esta capacidad. Los niveles de ingreso están determinados en gran parte por las oportunidades de empleo, por la distribución de los derechos al uso de las tierras y por el tamaño de las unidades de producción.

Desde el punto de vista de la producción, hay dos aspectos que deben analizarse, el uno, la utilización que se hace de las tierras y su relación con la distribución y su condición limitante para un mejor uso; el otro, las alternativas que se presentan a la gente para constituirse en productores y lograr el producto íntegro de la tierra. Según se ha indicado, estos aspectos están muy estrechamente ligados a la tenencia de la tierra y tienen sus efectos directos también en el factor capacidad de consumo.

Tanto el consumo como la producción forman parte básica del proceso de desarrollo. La generación del uno tiene efectos en el otro y viceversa. Es por esta razón que el análisis de sus orígenes y sus interrelaciones es clave para la determinación de los medios y metas para el plan de acción en función del desarrollo.

4/ Bauer y Jamey. The Economics of Under Developed Countires. Cambridge, Cambridge University Press, 1957, p. 151 Esta cita ha sido traducida del Inglés por los autores.

Relaciones tenencia-desarrollo social.- Para analizar efectivamente estas relaciones también se debe establecer un punto de referencia funcional respecto a lo que es el desarrollo social. Desafortunadamente, se han hecho pocos esfuerzos por formar una definición funcional. No obstante, se puede concebirlo como la ampliación o mejoramiento de la postura social 5/ de las personas como miembros de sus comunidades que permita una progresiva y equitativa expresión de las potencialidades del hombre. Actualmente nuestras sociedades inhiben grandemente en el ambiente rural la realización positiva de la capacidad humana, con el resultado de encontrar una postura social extremadamente debilitada de la persona y la comunidad. Por su importancia esto merece una explicación.

Teniéndose el mejoramiento de la postura social de la gente en sus comunidades como objetivo del desarrollo social se puede entonces pensar en las variables asociadas con esta postura que influyen sobre el cambio de la misma. Estas incluyen la educación, los niveles de vida prevalecientes (alimentación y salud) y la participación de la gente en las decisiones que afectan su vida. Por cierto, estas variables se relacionan con los niveles de ingreso y las formas de tenencia de las tierras.

Es esencial que el diagnóstico se extiende a todos los problemas agrarios y a todo el territorio del país, identificando en cada zona los problemas y obstáculos más apremiantes. Podría considerarse como una guía para realizar esta identificación el siguiente procedimiento: (1) determinar las zonas del país de acuerdo a su densidad de población, lo que señalará la probable ubicación de los problemas más apremiantes en cuanto a la utilización de las tierras y las formas de tenencia que constituyen obstáculos para el desarrollo; (2) determinar los problemas existentes según pueden haber sido definidos por los estudios anteriores y con vista a los posibles medios de acción; (3) la revisión del material estadístico y la confirmación de las observaciones en el campo. Por ejemplo, el grupo CIDA/CAIS ha identificado zonas en donde predominan la ocupación precaria mediante la información estadística disponible y seleccionando, en forma tentativa, áreas de acción prioritarias con base en

---

5/ Véase: Roy A. Clifford. Criterios para la selección de los beneficarios de los programas de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano. Edición revisada, ZN-110-69, Guatemala, IICA (Zona Norte), 1969, pp. 10-11.

esta concentración, Después se hicieron las confirmaciones en el campo y la selección de los medios y de los procedimientos.

Proyecciones (prognosis). Hasta aquí se ha contemplado el dianóstico en una forma estática. Esto ha permitido la determinación de los problemas actuales, mas no la extensión de sus implicaciones en el tiempo, lo que debe figurar también en la fijación de prioridades.

Se puede diferenciar tres elementos principales de análisis en relación con las proyecciones nacionales y zonales, que están íntimamente ligados en su funcionamiento. Estos son: (1) la utilización de las tierras; (2) el crecimiento de la población y (3) la forma de tenencia.

Se pueden encontrar situaciones en las que la incorporación de tierras a actividades intensivas ha venido aumentándose a una tasa inferior a la del crecimiento de la población. Esto es una señal de futuro subempleo y de bajos ingresos o, cuando se trata de áreas que ya sufren de alto subempleo, sería señal de un problema crítico.

En otras áreas la alta y creciente densidad de la población está acompañada por una alta proporción de explotaciones agrícolas pequeñas bajo formas diferentes de tenencia. En estos casos, la acción que se tome debe ser de una magnitud equivalente a los problemas para encontrarles solución.

Se tiene, pues, que el estudio del factor tiempo en el diagnóstico introduce un elemento de juicio muy importante para determinar las prioridades y los medios de acción, así como su radicalidad.

Modos de acción. Sin entrar en detalle, se enumerarán a continuación los medio de acción, el fin que persiguen y su relación con los organismos de Reforma Agraria. Se debe advertir que solamente se trata de los medios para lograr los objetivos del desarrollo que están relacionados con las actividades de los organismos de Reforma Agraria. Es importante notar que los medios sirven como vehículo de cambio, a los cuales en el tiempo se les puede asignar metas. Algunos de los medios promueven el cambio en una forma directa y a las otras actividades se les puede considerar como medios indirectos. A continuación trataremos de los medios indirectos y luego pasaremos a los directos.

Medios indirectos. (1) Legislación agraria. En algunos casos las leyes carecen de los elementos necesarios para que se lleven a cabo las reformas o para que se regulen las formas de tenencia de la tierra. Para reformar las estructuras vigentes es imperioso el contar con una legislación apropiada. De ahí que la legislación agraria sea un vehículo indirecto de cambio, para lo que se deben establecer metas en términos de su constitución o de su modificación.

(2) Legislación laboral. Este tipo de legislación tiene repercusiones para los sistemas de tenencia. El logro de sus objetivos puede traer una elevación de los niveles de ingresos y de las condiciones positivas que influyen sobre la postura social. Aún cuando no es competencia directa de los organismos de reforma agraria, constituye un medio de cambio que debería ser promovido por esos organismos.

(3) Catastro. El catastro puede ser considerado como parte de la infraestructura administrativa que se requiere para llevar a cabo la reorganización de la tenencia de la tierra, tanto en su aplicación directa como indirecta. El conocimiento de la distribuición real de las tierras, de la demarcación de propiedades, del uso de las tierras y de la calidad de los recursos naturales, es elemento básico para la planificación. No obstante que el catastro sirve a otras agencias también, los organismos de reforma agraria deben de preocuparse por su realización.

(4) Legislación impositiva. No existe una legislación impositiva adecuada y orientada a la promoción del desarrollo. La legislación existente tiende hacia fines de recaudación de fondos. Para promover el desarrollo, la legislación impositiva debe producirse y tender a gravar severamente aquellas tierras que se encuentren sin utilización o dedicadas a usos extensivos. Esto sería de primordial importancia en las zonas de alta densidad de población. Mediante la legislación impositiva, se debe proveer un motivo para provocar el uso racional de la tierra. Aunque este es un medio que no compete a los organismos de reforma agraria, debería ser promovido por el mismo.

(5) Titulación. Los sistemas crediticios actuales exigen que el agricultor cuente con una garantía para la obtención del capital necesario para explotar adecuadamente las tierras. Además, la titulación provee una seguridad de tenencia que promueve la realización de inversiones permanentes y la formación del capital agrícola. Este medio compete directamente a los organismos de reforma agraria.

(6) Financiamiento. Los recursos financieros son requisitos indispensables para lograr el cambio. Sin embargo, generalmente es uno de los factoros más limitantes para realizar los objetivos. Se incluye aquí, puesto que se debe hacer un esfuerzo para lograr una mayor disponibilidad de fondos, ya sea del gobierno, de la venta de tierras o de otras fuentes. Este esfuerzo requería una fuerte campaña de divulgación sobre la importancia de la Reforma Agraria.

(7) Divulgación y creación de conciencia. Existe una condición entre los grupos de poder y entre la llamada opinión pública que tiene efectos contundentes en la realización de la Reforma Agraria. Este es el gran desconocimiento de los fines que persigue, de los medios para lograrla y de la posición de los organismos frente a determinados problemas. Entre los medios de acción debe figurar el cambio de esta situación. Es una actividad que recae principalmente en la dirección del organismo y que debe basar sus fundamentos en el diagnóstico.

Medios directos. (1) Parcelaciones rurales. Desde el punto de vista económico hay dos principales razones para realizar las parcelaciones de tierras rurales. Una es lograr una mejor utilización de las tierras, y la otra es proveer el medio principal para que se logre una mejor distribución de los ingresos de las tierras. Estos objetivos dependen de dos condiciones; que las tierras estén siendo subutilizadas y que las propiedades sean grandes. La modalidad para la obtención de las tierras para parcelar puede ser por la compra o por la expropiación con el pago o sin él. Esta última modalidad prácticamente no se presenta. La expropiación es la principal herramienta en los programas de Reforma Agraria desde que existe el principio de la función social de la propiedad, y es por tanto en el que se deberían concentrar los organismos. Esto permitiría una mayor rapidez en el logro de los cambios que requiere el desarrollo. Se debe tener presente que en zonas de alta densidad de población, donde las condiciones de empleo e ingreso son graves, la expropiación debe ser aplicada de la manera más estricta posible. Esto, en vista de que los otros medios resultan prácticamente inapropiados, ya sea por su relativa inefectividad o por su lentitud.

(2) Colonización. La colonización es aplicable en aquellos países que disponen de una frontera agrícola. Consiste básicamente en el asentamiento de personas en zonas vírgenes, no obstante que a veces se aplica esta palabra a la parcelación. La colonización, en sí, es un medio para abrir nuevas áreas y afecta solamente en forma indirecta el mayor problema de las zonas

sobrepoblado.

Es importante diferenciar entre la colonización dirigida y la colonización orientada. La primera consiste en la apertura de zonas con el objeto explícito de lograr su desarrollo y la segunda en proveer los servicios de infraestrictira mecesaria para inducir a la gente a colonizar. La primera requiere mayores servicios y por tanto mayor capital que la segunda. La segunda puede llevarse a cabo en coordinación con los planes viales nacionales, tal como ha sido contemplado en Honduras. Este caso requeriría prácticamente solo de un inventario de los recursos adyacentes al trazo de los caminos y un ordenamiento previo de los mismos. Este medio permite canalizar las corrientes migratorias a un bajo costo para el organismo, siempre y cuando se coordinen sus actividades adecuadamente con los otros entes gubernamentales.

(3) Regulación de las condiciones laborales. Las condiciones laborales, así como los salarios, están integralmente relacionados con los sistemas de tenencia. Por esta razón, es de la competencia de los organismos de reforma agraria actuar por su regulación. Esto debe orientarse hacia el mejoramiento de la postura social del individuo sea por vías de la legislación, de la formación de asociaciones campesinas o de otras maneras.

(4) Regulación de las formas de tenencia. Las formas de tenencia atañen directamente a las actividades de los organismos de reforma agraria, pero la implementación de las leyes no competen al mismo. No obstante, los organismos de reforma agraria pueden proveer el respaldo moral y legal para que los juicios se ventilen dentro del marco de la legislación vigente modificada.

Confrontación-política-legislativa-administrativa

La confrontación política-legislativa-administrativa consiste básicamente en la determinación de los medios y metas que resulten ser factibles de aplicación dentro de los marcos políticos, legislativos y administrativos del país. Para realizar tal confrontación se requerirá contar con una base de partida. Esta se provee por el análisis de las condiciones y problemas y los requisitos para su solución, es decir, por el diagnóstico socio-económico. El diagnóstico permitirá que se definan los medios de acción y las metas que deben cumplirse, así como el plazo de su realización. El propósito de laaconfrontación es ajustar estos medios y metas a la realidad institucional.

La política gubernamental. La política agraria está sujeta a (1) el marco político en que se desenvuelve un país y, (2) la actitud personal del ejecutivo de la república, que es en gran parte producto de su sensibilidad social y del conocimiento que tenga de los problemas. El ejecutivo está en posición de definir la amplitud e importancia que deben tener los problemas de reforma agraria, de acuerdo con las múltiples consideraciones que están involucradas.

Por otra parte, es apropiado que el director de reforma agraria provea los elementos de juicio a su alcance para que el ejecutivo les tome en cuenta al definir la política. Esto puede llegar a veces a ser una labor de orientación que requiere un sondeo que permita determinar el alcance de los conocimientos del ejecutivo y un estudio para complementarlos. El diagnóstico puede proveer los medios necesarios e, inclusive, puede incluir elementos que se relacionan con la justicia social y moral.

El marco legislativo. En todos los países algunas de las leyes actuales obstaculizan los cambios estructurales que son necesarios. Esto se debe a contradicciones o falta de precisión en la legislación y a artículos que imponen tramitaciones demasiado engorrosas. También se presentan casos en los que la legislación bancaria no permite habilitar a los beneficiarios de la reforma del crédito que necesitan para el desarrollo de sus parcelas.

En ambos casos, la confrontanión promueve el ajuste de los medios y metas objetivamente determinadas a los permisibles por la legislación, así como la fijación de las metas para resolver los problemas legislativos.

La estructura administrativa. Se sabe que la Reforma Agraria debe ser integral. Por esto, se entiende el proveer una constelación de servicios al beneficiario, entre los que se encuentran la asistencia técnica, la construcción de caminos, la asistencia crediticia, la educación, el mercadeo, la salud y el desarrollo comunal. No es realista pensar que un organismo, cuyo principal fin es la transformación de las estructura agrarias, pueda dedicarse plenamente a esas otras actividades. Una de las maneras de maximizar el uso de los escasos recursos es actuar como catalizador de los recursos atribuibles a las funciones de otros entes gubernamentales. Bien puede presentarse la situación en que el organismo de reforma deba asumir tales funciones, pero en forma transitoria, mientras se hacen llegar esos servicios mediante los entes respectivos.

Por otra parte, uno de los objetivos contemplados por las reformas es la "incorporación" del campesino a la vida socio-económica del país". Esta incorporación requiere un cambio de actitudes de los campesinos, o sea, de su postura social, pero esto no se consigue sino están previstos los servicios de que normalmente disponen las sociedades modernas y agrícolas.

El fungir como catalizador tiene una implicación de gran importancia: esto es, que debe de efectuarse una estrecha coordinación entre el organismo de reforma agraria y las agencias que proveen los otros servicios. Esto implica que contará con un plan establecido para efectuar la coordinación a uno o más años plazo, en términos presupuestarios. Por ejemplo, si se tratase de la educación, difícilmente pueden lograrse los servicios en el término de un mismo año, pues los presupuestos están establecidos y los ajustes son complicados. Se deben hacer las solicitudes de esta índole con mucha anticipación. Deberán también sentarse una serie de bases operacionales y gubernamentales.

Elaboración del plan.

Todos los puntos que se han discutido dan los elementos para elaborar un plan básico en lo político, legislativo y administrativo para la reforma agraria. Se contará con una política de acción definida que se base en una definición de los medios y el alcance de los mismos, con los cuales se podrá planificar y establecer el programa y elaborar los proyectos que se comprenden. A este punto, comenzará un proceso de ajustes entre el plan básico, las exigencias que se imponen y los recursos técnicos y financieros.

Aun cuando esta fase se denomina de elaboración del plan básico, en realidad comprende también las fases de confrontación administrativa y financiera y la elaboración definitiva de los planes de acción.

En este proceso el primer paso es la elaboración del plan básico y el segundo es la determinación de los costos y requisitos. De ahí que es importante que se realice una evaluación. La evaluación consiste en un análisis de las experiencias que se han logrado en el campo, el contenido del proyecto, sus costos, su duración, sus requisitos técnicos, sus errores, y su efectividad o impacto. Esto permite que se asignen los valores correspondientes al plan básico.

Cuando se habla de plan básico, siempre se piensa en una serie de metas que se logran en forma cronólogica. Incluyen las proyecciones a mediano y largo plazo. El plan a corto plazo resultará de los ajustes de los que ya se han tratado.

La tercera etapa consiste en lograr el financiamiento y ajustar el plan a esto. Las fuentes de financiamiento pueden estar constituídas por: (1) asignaciones presupuestarias con sus metas; (2) emisión de valores, que es otro de los factores que pueden constituirse en un medio de acción cuando no existen los mecanismos establecidos; (3) la colaboración de otros entes gubernamentales en ofrecer bienes y servicios; (4) créditos internos del sistema bancario; (5) créditos externos; y, (6) ventas de propiedad y remuneraciones por servicios, tales como, mediación y titulación. Estos medios deberán cuantificarse y servir de base para el ajuste que resulte en un plan á corto plazo.

La última fase consiste principalmente en determinar metas de financiamiento que sean compatibles con el plan básico, para que sea ajustado resultando en el plan a mediano plazo.

Es muy importante en la planificación agraria dejar un amplio margen de imprevistos. Se debe partir del hecho de que la Reforma Agraria es un programa de origen político. Como tal, su aplicación está sujeta a compromisos o cambios en su implementación, aunque los efectos son negativos desde el punto de vista técnico. Por esta razón los planes deben dejar un margen de flexibilidad. Es importante que se logre contar con esos imprevistos.

Elaboración de los proyectos en función de la situación

No se ha establecido todavía una política realista de desarrollo. En la determinación de los criterios se debe partir de los objetivos que se pretenden lograr. Estos son, la capacitación del campesino para que pueda lograr un mejoramiento económico y de su postura social. Esto requiere que los ayude con la asistencia técnica, en la adquisición de tierras y en tener acceso al crédito. De mayor importancia aún es la capacitación para la solución de problemas comunes y de la comunidad.

Los medios deben ser consistentes con su ambiente socioeconómico cultural. Por ejemplo, el empleo de tractores en algunas situaciones requiere de un capital inicial

de trabajadores especializados y de un mantenimiento caro y sumamente especializado. Estos requisitos difícilmente pueden ser cubiertos por el campesino. Como otro ejemplo, la construcción de caminos vecinales requiere un entrenamiento previo de acción comunal para que los colaboradores se identifiquen con el proceso de cambio.

Los pormenores de estos procesos no han sido debidamente analizados y estudiados. Por esta razón se debe dar énfasis a la evaluación que subraya la capacitación del individuo y la emancipación de la colonia.

Implicaciones estructurales

Es importante tener presente tres puntos que se desprenden de lo anteriormente discutido y que tienen que ver con el factor tiempo, con la oficina de planificación y con la división de labor de la dirección de los organismos de reforma agraria.

Cronológicamente, se puede visualizar que durante el primer año de operaciones, a la par que se continúen los programas y las operaciones de una organización, se ponga mucho énfasis en la planificación de las actividades. No se requiere que la planificación se realice en el orden expresado, pues siempre resulta que hay fases que se pueden llevar a cabo simultáneamente. Así es que durante el primer año se concentrará sobre la determinación de las bases de los planes de acción.

Esto se lleva al segundo punto, y es que debe existir una oficina de planificación, equipada y reforzada. Es esencial en la etapa inicial, puesto que en ella recae la mayor parte del trabajo de realizar el diagnóstico, evaluar y elaborar los proyectos y planificar las actividades.

Finalmente, es importante que haga énfasis en la división de funciones. La complejidad de las actividades profesionales requiere una alta división de labores y, por lo tanto, una estrecha coordinación.

Es por estas razones que se establece una separación de funciones en las que éstas sean debidamente delegadas. Por ejemplo, se puede pensar en las funciones de representación, de política y de coordinación externa y delegando la ejecución y coordinación de los programas a una persona y los quehaceres rutinarios administrativos a otra persona.

Recomendaciones A Los Organismos de Reforma Agraria de los Países del Istmo Centroamericano para un Plan de Acción

Por: Ing. Leopoldo Sandoval, Especialista en Reforma Agraria Asociado, IICA de la OEA.

Introducción

Del 28 al 31 de julio de 1968, en la sede de la Zona Norte del IICA, en la ciudad de Guatemala, se reunió un grupo de técnicos de Organismos Internacionales que colaboran en programas de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, con el objeto de analizar el papel de la Reforma Agraria en el desarrollo del Istmo, la situación de los programas nacionales y la coordinación de esfuerzos de los organismos internacionales.

Uno de los puntos principales tratados en la reunión y que fué motivo de especial estudio, es el referente a los planes de los organismos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano. Con base en las discusiones de aquélla y subsecuentes reuniones se ha elaborado el presente documento de trabajo.

El documento reúne los conceptos más importantes que han sido tratados y los ordena en términos de "Primera," "Segunda" y "Tercera" etapas de acción. Se presenta el docomento para que sirva como una de las bases de las discusiones sobre este importante tema. No se pretende que sea completo ni que corresponda en su totalidad a las necesidades y las condiciones de los organismos de Reforma Agraria.

Recomendaciones para un Plan de Acción

En la Carta de Punta del Este los gobiernos americanos se comprometieron a realizar una Reforma Agraria integral. Los países han tomado algunas acciones en ese sentido, como la emisión de leyes de Reforma Agraria, programas de colonización en tierras nacionales, compra de algunas tierras y titulación de tierras a ocupantes en precario. Sin embargo, estas acciones no han sido suficientes para dotar de tierra a los campesinos que la necesitan y en muchos casos ni siquiera para satisfacer las necesidades del aumento natural del número de campesinos. Los organismos de Reforma Agraria han tenido poco apoyo económico y político para cumplir sus funciones; y no han tenido, al alto nivel, suficiente poder de decisión para una confrontación directa y global del problema.

Ante esta situación es obvia la nacesidad de hacer conciencia en todos los círculos campesinos, obreros, profesionales, estudiantiles, periodísticos, financieros y gubernativos- la importancia de hacer la Reforma Agraria integral, cuál es su naturaleza y cuáles son los objetivos que persigue. A la vez, se tiene que demostrar la necesidad de la organización de los campesinos de manera que se constituyan en grupo de presión que promueva la reforma y que esté dispuesto a respaldar al gobierno en su decisión. Después de todo, una verdadera reforma agraria integral no puede hacerse a espaldas del pueblo y sin su apoyo.

Además de lo anterior es necesario tomar otras acciones que ejecutadas dentro de un plan integrado y dinámico contribuyan a la realización de una Reforma Agraria capaz de impulsar el desarrollo de los países centroamericanos.

El plan de acción que se propone es el siguiente:

Primera Etapa

1) Elaborar un plan general de trabajo que establezca metas anuales y la política de ejecución. El plan deberá estar integrado al plan nacional de desarrollo.

2) Efectuar, dentro de los organismos de Reforma Agraria, la reorganización necesaria para alcanzar las metas del plan.

   Como parte de ellos se requiere:

   a) Establecer o reforzar en los organismos de Reforma Agraria, una oficina de planificación dotada con personal técnico del más alto nivel y que cuente, en la primera

etapa, con asesoría de expertos internacionales.

b) Buscar el tipo de organización que pueda dar estabilidad funcional al organismo de Reforma Agraria, evitando su politización.

c) Coordinar el trabajo de cada departamento con los demás,

d) Definir las responsabilidades administrativas del organismo de Reforma Agraria y minimizarlas.

e) Descentralizar la acción del organismo de Reforma Agraria hacia las zonas de trabajo, cuando sea procedentes.

3) Intensificar al máximo posible la preparación favorable del ambiente, que permita tomar una decisión política a nivel nacional, por medio de la realización de actividades como seminarios, conferencias, mesas redondas en todos los círculos del país, donde se plantee el problema, se discutan las soluciones y se haga conciencia de la necesidad de la Reforma Agraria Integral.

4) Promover en los asentamiento rurales la organización empresarial de los campesinos beneficiados (cooperativas) para que puedan disfrutar equitativamente de los beneficios económicos; la organización social (asociaciones de agricultores, clubes, comités pro-mejoramiento, etc.) para que se constituyan en motores de su propio desarrollo y la organización campesina para la defensa de la reforma agraria (ligas campesinas), capaz de actuar como grupo de presión.

5) De acuerdo con las condiciones de cada país iniciar la preparación de estudios básicos para la ejecución de la Reforma Agraria, tales como:

   a) Hacer inventario de las tierras que puedan ser objeto de la Reforma Agraria definiendo áreas prioritarias para la colonización, expropiación o concentración parcelaria de minifundios.

   b) Investigar dónde están los precaristas, cuántos son y qué superficie ocupan para acelerar el programa de titulación de tierras a este tipo de ocupantes.

   c) Revisar las leyes, en los casos que sea necesario, con el objeto de que permitan realizar una verdadera Reforma Agraria integral.

d) Realizar estudios para procurar un sistema regular de financiamiento, que evite la frecuente inestabilidad y que incluya entre otras cosas:

i) buscar financiamiento regular para un período determinado de años para transferencia de tierras;

ii) Establecer un sistema regular de financiamiento de los beneficiarios de la Reforma Agraria;

iii) estudiar, dentro de las experiencias obtenidas por los organismos, la posibilidad de obtener parte del financiamiento a través del régimen impositivo de tierras ociosas;

iv) Estudiar la posibilidad de obtener financiamiento de la tributación territorial.

6) En relación con los actuales asentamientos rurales tomar las siguientes medidas:

a) Definir el número de años que el organismo de Reforma Agraria debe actuar en los asentamientos rurales y liquidar a un plazo determinado sus obligaciones en el tutelaje de las colonias, de manera que los servicios normales queden en manos de las instituciones especializadas correspondientes.

b) Capacitar y organizar a los beneficiarios con fines empresariales y sociales.

c) Promover la ejecución de una política de crédito agrícola acorde con las características de los beneficiarios de la Reforma Agraria.

d) Contribuir al establecimiento de una política de precios agrícolas.

e) Promover el establecimiento de un sistema apropiado de comercialización de productos agrícolas para los beneficiarios de la Reforma Agraria.

f) Hacer una revisión de la tenencia de la tierra y tamaño de parcelas en las colonias ya establecidas, cuando sea necesario.

7) Continuar a ritmo acelerado la capacitación del personal que se necesita con mayor urgencia para la promoción de la Reforma Agraria, la organización campesina, la planificación y

programación, y las primeras etapas de la ejecución; así como buscar una mayor estabilidad al personal técnico, elevando sus emolumentos, cuando esto sea necesario, y promoviendo una mística realista en el trabajo de Reforma Agraria.

8) Formulación e iniciación de proyectos específicos a realizar en las áreas disponibles de manera que en su ejecución participen coordinadamente las instituciones que prestan servicios de crédito, asistencia técnica, comercialización, salud, educación y construcciones (caminos, escuelas, etc.) a efecto de que el organismo de Reforma Agraria pueda dedicar la mayor parte de sus recursos y esfuerzos a los aspectos que son de su mayor responsabilidad, en el proceso de Reforma Agraria; cambio de la estructura agraria, organización campesina, eleboración de estudios básicos, formulación de proyectos y desarrollo de de las comunidades campesinas beneficiarias de la Reforma.

9) Procurar el ordenamiento de la colonización espontánea y evitar la titulación de tierras nuevas a favor de particulares si no es dentro de un plan elaborado por el organismo de Reforma Agraria.

Segunda Etapa

1) Iniciar la inspección de los latifundios y los expedientes de expropiación.

2) Titulación de tierras a ocupantes en precario.

3) Promover la realización del catastro rural por zonas prioritarias.

4) Promover estudios regionales sobre las migraciones rurales intercentroamericanas.

5) Ejecución de proyectos de concentración parcelaria en zonas de minifundio.

6) Propugnar ante las autoridades correspondientes por una política de mejoramiento de las relaciones laborales y de las condiciones sociales y económicas de los trabajadores agrícolas asalariadas.

7) Propugnar porque las grandes propiedades rústicas en poder de los bancos se parcelen o, manteniéndose como unidad de explotación, se vendan a agricultores necesitados de tierra, bajo normas dictadas por los organismos de Reforma Agraria.

8) Tomar las medidas necesarias para expropiar y distribuir previamente las tierras donde el estado proyecta realizar grandes obras de infraestructura (riego, drenaje, caminos) a efecto de que el beneficio de las inversiones nacionales tenga impacto sobre un mayor número de personas.

Tercera Etapa

1) Colonización de áreas nuevas cuya habitación requiera grandes inversiones.

2) Evaluación de proyectos específicos y de los programas de Reforma Agraria en general.

3) Promover la realización de proyectos de riego y drenaje en las áreas donde ya se ha cambiado la estructura agraria.

BASES PARA LA LEGISLACION AGRARIA EN LOS PAISES DEL ISTMO CENTROAMERICANO *

1. Esqueleto de la ley

Una ley de Reforma Agraria debe contener fundamentalmente 3 conjuntos distintos de disposiciones. El primero de ellos, contendrá los enunciados de carácter doctrinario en los cuales se sustente la posterior ejecución del proceso. El segundo deberá estar referido a la ejecución del proceso en sí y el tercero, finalmente, deberá contener las disposiciones relacionadas con los órganos de ejecución del proceso y su implementación.

2. Conjunto de disposiciones doctrinarias

La ley deberá señalar claramente que el objetivo final de la reforma agraria, es lograr el desarrollo general mediante la utilización de la tierra agrícola en armonía con el interés social. Deberá establecerse que el uso de la tierra en armonía con el interés social exigen plena y racional utilización del suelo y del agua para:

a. Aprovisionar a la población nacional con productos alimenticios e industriales de origen agropecuario, pesca, forestal y caza en la medida física y económicamente posible.

b. Colaborar al desarrollo económico y social de la nación:

   (1) disminuyendo la necesidad de importar
   (2) adquiriendo divisas a través de las exportaciones, y
   (3) abaratando el costo de la vida.

c. Proporcionar a la población del sector agrario un nivel de vida comparable al de la población de los demás sectores de la economía.

* El presente documento fue preparado por el Centro Interamericano de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA-CIRA), con la colaboración del Dr. Mario Suarez Melo, abogado colombiano que ejerce la función de Vice-Ministro de Agricultura de ese país.

Debe establecerse firmemente que el objetivo último, y los objetivos intermedios señalados no serán susceptibles de ser alcanzados mientras existan:

a. defectuosos sistemas de tenencia de la tierra,

b. supra-estructuras político-sociales consecuencia del sistema de tenencia e; inequitativa distribución del ingreso agrícola entre los factores que contribuyeron a obtenerlo en la medida de su participación en la productividad. La ley debe en suma insinuar -si es que no es posible declararlo abiertamente-, que la reforma agraria no es solo un pre-requisito para alcanzar el desarrollo general, sino una forma eficaz de romper la estructura tradicional vigente.

2.1 El grado de perfeccionamiento en el enunciado de los fines sociales y económicos antes mencionados dependerán de la precisión que se logre en los conceptos. En todo caso debe enunciarse el fomento de la organización de la población rural como uno de los principales objetivos.

2.2 En esta porción de la ley deben determinarse los criterios sustantivos en los cuales se sustentan las acciones de la reforma agraria. Deberán establecerse por ejemplo los conceptos de "interés social" y "utilidad pública" como causa eficiente de la expropiación, con contenido sancionatorio la primera y con contenido promotor la segunda. Deberán así mismo establecerse las circunstancias en las cuales el Estado no proteja la propiedad privada rural y señalarse finalmente la no vigencia-salvo el caso de inexistencia de disposiciones específicas-de las normas generales del ordenamiento jurídico, que no consideren a la tierra y su explotación económica por el hombre, como un fenómeno que requiere diferente tratamiento legal.

3. <u>Conjunto de disposiciones sobre la ejecución de la Ley</u>.

La ley debe contener un conjunto coherente de disposiciones dirigidas a:

a. adquirir tierras con fines de reforma agraria

b. transformar y parcelar las tierras adquiridas, y,

c. adjudicar las parcelas resultantes de la antedicha transformación.

3.1 Tierras para la reforma agraria. Algunas leyes establecen un diferente tratamiento respecto a las tierras del dominio público del Estado; del dominio privado (o de los organismos autónomos de carácter oficial); y las tierras de propiedad privada.

La adquisición de las tierras de dominio público del Estado, ha de reputarse como un simple trámite administrativo, mediante el cual el Estado decide la dedicación de determinadas tierras de su público dominio, a fines de reforma agraria. La posible contienda que pudiesen oponer particulares que pretenden dominio sobre las mismas tierras, debe ser considerada solo en la vía administrativa, salvo que exista debida inscripción en el registro público pertinente. En ambos casos la carga de la prueba deberá corresponder al particular interesado.

a. Tierras del dominio privado del Estado: el criterio las tierras del dominio privado del Estado, deben ser dedicadas a la reforma agraria, habrá de ser el mismo que el destinado a tierras de personas privadas. Debe hacerse sin embargo distinción en cuanto al pago, en la medida en que la renta obtenida de las tierras, esté destinado a los fines específicos de las entidades que detenten sus propiedades. Ello no obstante las tierras del dominio privado del Estado si fueren sujetos a expropiación, deberán ser previamente causalizadas de acuerdo a los mismos principios señalados en 2.2.

b. Tierras de propiedad privada: en términos generales, la ley deberá establecer "una cuota" o porción de tierras a permanecer en el poder de propietarios, siempre y cuando no medien las condiciones determinantes del interés social como causa de expropiación. Esto es, que las trabaje directa y personalmente, y en condiciones que no se den alternativas o conjuntamente, ninguna de las situaciones que se habrá señalado en el Capítulo 1. como aquellas en las que el Estado no protege la propiedad privada (la ley peruana, por ejemplo, considera como tierras expropiables por causa de interés social las ociosas e incultas, y aquellas sobre las que existan sistemas antisociales o feudatarios de trabajo). En segundo lugar la ley deberá señalar claramente, que serán utilizadas con fines de reforma agraria todas las tierras expropiables por causa de interés social; y, finalmente el monto de todas aquellas que estando cultivadas directamente sean sin embargo necesarias para el proceso de reforma agraria por causa del interés público.

3.2. En algunas leyes se establece un orden de prelación en virtud del cual deben expropiarse tierras privadas, únicamente cuando no existan tierras del dominio del Estado, sea este público o privado. El criterio que una ley de reforma agraria debe seguir si sus objetivos son los indicados anteriormente, habrá de ser de orden económico que no admitirá alternaciones en la determinación geográfica o regional de los programas, en mérito a la ubicación física de las tierras del Estado, razón por la cual el orden de prioridades debe ser tomado en consideración solo en aquellas circunstancias en las que su utilización signifique ventaja económica para el proyecto.

En el caso de tierras abandonadas el dominio privado se perderá como sanción por el mal uso de la propiedad.

3.3. Forma de adquisición de tierras de propiedad privada. Debe establecerse categóricamente que la única forma de adquisición de tierras de propiedad privada, es la expropiación, teniendo que desecharse todo tipo de trato directo con los propietarios, no solo por las demoras que las negociaciones pueden traer consigo, cuanto porque la negociación directa importe en este caso la permanencia de una capacidad de discusión, que no se compadece con la ruptura de la estructura de dominación que la reforma agraria pretende, y que enerva la capacidad decisoria y directriz del Estado.

3.4. Zonificación. Sería indispensable por razones de orden económico determinar si las acciones de reforma agraria se realizarían masivamente, o por zonas o áreas previamente determinadas. De considerarse utilizable la zonificación deben determinarse en la ley los criterios en virtud de los cuales se establezcan los límites de la zona. Esos criterios deberán ser fundamentalmente:

a. depresión económica generalizada,

b. excesiva presión demográfica,

c. concentración de la propiedad en pocas manos y/o fraccionamiento de la posesión.

En todo caso, la ley debe prever términos para que las acciones zonificadas se extiendan rápidamente a todo el país. Existe el país que adaptando el principio de zonificación sólo ha podido actuar en sectores, dentro de su misma zona. El temor de los propietarios a la aplicación de la reforma agraria como posibilidad más o menos cercana, retrae la inversión y, el efecto demostrativo de los campesinos puede producir frustaciones determinantes de aún mayores desequilibrios sociales que los pre-existentes.

La alternativa de considerar la reforma agraria masiva como prioridad número uno y asignar todos los recursos posibles a su realización, parece ser la solución más adecuada.

3.5 Precio, formas de pago y plazos. Desde luego, habrá que introducir en el texto legal una relación de los criterios para determinar el precio a pagar, indicando si se toma como base el avalúo catastral, un porcentaje de aumento sobre el avalúo catastral, al autoavalúo, el avalúo comercial, el avalúo administrativo que hagan peritos oficiales, etc.

Igualmente es necesario incluir normas muy claras sobre la forma de pago, indicando el porcentaje del precio que debe pagarse en dinero y las sumas a cancelar en documentos con respaldo oficial a corto plazo e intereses normal o, en su caso, lo que debe pagarse en bonos a largo plazo y bajo interés. Consecuencia de lo anterior es el establecimiento de plazos para el pago que, como se dijo antes, variarán teniendo en cuenta el grado de explotación del predio por adquirir.

Al hacer la determinación de los criterios para señalar el precio, la forma de pago y los plazos del mismo, debe decidirse si el organismo ejecutor va a tener una competencia reglada o un poder discrecional. En estos puntos creemos conveniente lo primero, es decir, precisar a la administración las decisiones que debe tomar cuando se presentan ciertas circunstancias previamente definidas en los textos legales, evitando al máximo la discrecionalidad que, en estos puntos concretos, podría dar lugar a soluciones arbitrarias.

3.6 Procedimiento de adquisición de tierras. La ley debe establecer clara y definitivamente que la adquisición de tierras por expropiación es un acto de imperio del Estado, y que en consecuencia la capacidad procedimental con que se otorga a los particulares durante el procedimiento de expropiación no puede en modo alguno enervar la expropiación. Deberá concederse al particular participación en el procedimiento en todo lo relacionado al área a permanecer en su poder y a la determinación física de dicha área dentro de los linderos del predio. Deberá establecerse solo dos instancias en el procedimiento administrativo, y señalar que al propietario solo le cabe capacidad procesal para dicutir en la vía judicial, el precio de la tierra expropiada, sin que en ninguna instancia puedan sus recursos interrumpir el proceso administrativo. Algunas leyes establecen específicamente una forma de salvaguardar el proceso de expropiación disponiendo la obligación del juez de rechazar cualquier intervención, sea de partes o de peritos, en virtud de la cual puede dilatarse el procedimiento. La ley debe señalar los recursos que se confieren a los interesados para impugnar

las actuaciones del organismo ejecutor de la reforma; los requisitos para intentarlos; los plazos para hacer uso de ellos; el efecto en que se conceden (suspensivo o devolutivo) y los plazos en que deben resolverse.

3.7 Transformación y parcelación de las tierras adquiridas. La ley debe otorgar a la entidad ejecutora del proceso facultad para diseñar diversos módulos físicos de adjudicación que se consideren económicamente convenientes. La ley debe contener disposición autoritativa que expliciten posibilidad de realizar adjudicaciones comunitarias, cuando las circunstancias sociales y económicas del medio así lo aconsejen.

3.8 Dotación de tierras a los beneficiarios. Como las adquisiciones autorizadas en la ley tienen por objeto principal reformar la estructura social agraria, debe indicarse en el estatuto las formas como van a redistribuirse, las tierras disponibles.

3.8.1 Diferentes formas de adjudicación: Por regla general, se adopta un sistema diferente de dotación que depende la forma como la administración haya adquirido las respectivas tierras. En otras palabras, la adjudicación de tierras del dominio público del Estado se diferencia de la adjudicación de tierras que antes eran de propiedad privada.

3.8.2 Adjudicación de tierras del dominio público del Estado. El título de adjudicación de tierras del dominio público del Estado, por regla general, se basa en la explotación económica previa que el aspirante ha venido adelantando sobre una extensión rural. Por ésto muchos creen que se trata de un título declarativo y no constituitivo. El Estado, al otorgarlo, simplemente reconoce que se ha verificado una ocupación, que se ha operado un modo de adquirir el dominio y así lo declara por medio del título de adjudicación.

En la ley es conveniente atribuir al organismo encargado de realizar la reforma agraria la competencia para hacer las adjudicaciones de tierras del dominio público del Estado. Esto es importante, ya que esta facultad la han venido ejerciendo los Ministerios de Agricultura. Igualmente, será necesario indicar:

a. quiénes pueden ser sujetos de adjudicaciones y si las sociedades están o no excluídos;
b. Cuál es el máximo de la superficie adjudicada;
c. cuál es el procedimiento de la adjudicación;
d. qué acciones tienen los interesados para oponerse a una adjudicación;
e. a qué condiciones queda sujeto el adjudicatario.

El tratamiento señalado en este numeral será también aplicable a los movimientos espontáneos de incorporación de tierras nuevas, comunmente denominados "colonizaciones espontáneas".

3.8.3 Colonizaciones. Bajo esta denominación se entienden las acciones dirigidas a la incorporación de nuevas áreas, cuando la administración, además de invertir recursos, estimula, orienta y regula el proceso. En estos casos el Estado no se limita a titular, sino que abre las zonas de colonización, Estas "colonizaciones dirigidas" deben tener una regulación especial que incluya:

a. Valores a cobrar a los adjudicatarios
b. Zonas especiales de reserva
c. Utilización que debe darse a los terrenos adjudicados.
d. Servicios rurales a prestar a los beneficiarios.

3.8.4 Parcelaciones. Con este nombre se designa genéricamente la acción de redistribuir tierras que antes eran de propiedad privada. Ahora bien, una definición de capital importancia en el texto legal es precisar cuál es el nuevo tipo de propiedad que se pretende conseguir con la reforma agraria. La definición de este tipo de propiedad deberá referirse a criterios económicos, sin indicar extensiones concretas. Es la propiedad familiar o la "unidad agrícola familiar" que debe ser suficiente para dar trabajo permanente al beneficiario y a su familia y para proporcionarles ingresos adecuados. Por tanto, su extensión será variable de zona a zona en consideración a los diferentes factores agroeconómicos que deban considerarse en cada región.

En la ley se dejará igualmente, la posibilidad de hacer dotaciones colectivas a cooperativas o a grupos campesinos, cuando se considere más económica la explotación comunal de las tierras.

En este capítulo deberán hacerse previsiones en cuanto a los siguientes temas:

a. Determinación del precio a pagar por el parcelario;
b. Plano, período inicial "muerto", intereses;
c. Reglamentos especiales de parcelación para las distintas zonas;
d. Requisitos a llenar por los aspirantes a parcelas;
e. Adjudicatarios preferenciales;

f. Limitaciones de dominio a que están sujetos los parcelarios;
g. Causales para declarar la caducidad de la adjudicación;
h. Planes de cultivos a que están sujetos los beneficiarios;
i. Obligatoriedad del seguro de vida;
j. Destinación de la parcela en caso de muerte del adjudicatario.

La mayor o menor reglamentación en este sentido dependerá, como es claro, de la mentalidad de mayor o menor intervención estatal que se tenga en cada país.

3.9 Medidas contra el minifundio. Vale la pena establecer un capítulo especial para las disposiciones que tengan por objeto prevenir o combatir el minifundio.

3.9.1 Medidas preventivas. Dentro de estas conviene establecer la prohibición de subdividir predios rurales de extensión superficiaria igual o menor de cierta dimensión promedio (2½ a 3½ hectáreas), que generalmente, se considera insuficiente para producir el rendimiento económico indispensable para una familia campesina. La división de predios de estas dimensiones o de predios mayores pero que al dividirse originen propiedades cuyas superficies sean inferiores a las señaladas, deben sancionarse con la nulidad del respectivo acto o contrato.

Desde luego, es necesario establecer excepciones, especialmente cuando se trata de predios que no tienen una finalidad de explotación agrícola o cuando a pesar de su reducida extensión, pueden considerarse como "unidades agrícolas familiares".

Otra de las medidas preventinas para evitar que se siga produciendo el fraccionamiento de la propiedad rústica, es un régimen especial para las particiones de los bienes sucesorales. Cuando existan predios rurales cuya subdivisión pueda considerarse como origen de nuevo minifundio, debe establecerse un mecanismo para adjudicar el bien a un solo heredero preferiblemente al que se considere como agricultor, quedando a los otros un derecho de crédito en contra de la asociación. En estos casos y para evitar perjuicios económicos a los demás herederos, debe facultarse a la administración para consignar a órdenes de la sucesión el valor del bien, quedando a cargo del heredero agricultor un crédito por la diferencia entre su derecho sucesoral y el valor total del bien adjudicado.

3.9.2 Medidas correctivas. Las disposiciones mencionadas anteriormente tratarían de prevenir el minifundio. Sin embargo, existen áreas en donde es necesario solucionar el problema ya creado. Cuando estas áreas están vecinas a zonas de latifundio, la solución podría encontrarse a través de programas de parcelación. No obstante, hay casos de zonas de minifundio aisladas en donde es preciso intervenir para reconstruir adecuadas unidades de explotación. Para el efecto, deben incluírse autorizaciones especiales que permitan estas acciones que, generalmente, son denominadas como "concentración parcelaria".

4. Disposiciones relacionadas con el organismo ejecutor e implementación de la ley

4.1 Organismo ejecutor. Corresponde aquí definir si la reforma agraria ha de ejecutarse a través de una entidad autónoma o si se asignan estas funciones a uno de los ministerios.

Parece preferible la primera alternativa porque se opera una descentralización por servicios que hace más eficiente la realización del proceso. En este caso habrá que precisar las características de la nueva entidad y dotarla de "personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio". Debe señalarse, igualmente, la competencia de este organismo: si únicamente va a adelantar labores de redistribución de tierras, o si se le van a confiar las relacionadas con otorgamientos de créditos, prestación de asistencia técnica y consecución de mercados. Además se establecerán los organismos de dirección y administración.

4.2 Financiación de la Reforma Agraria. Al hacer la discriminación del patrimonio la ley debería incluír claramente cuáles son las fuentes de financiación para realizar la reforma agraria. Como es claro, la principal fuente serán los aportes presupuestales. En muchas leyes se ha señalado una suma fija del presupuesto para la ejecución de la reforma. Desafortunadamente, existe el peligro de que la "suma fija" resulta insuficiente al poco tiempo y para aumentarla se necesita una reforma legal. Por esta razón, es preferible señalar como aorte estatal, un porcentaje del presupuesto nacional, produciéndose así un reajuste automático de los recursos con destino a la reforma agraria.

Además, se incluirán dentro de los bienes que integran el patrimonio del Instituto Agrario los siguientes:

a. El producto de los empréstitos externos o internos que se contraten.

b. Los bonos agrarios que el Gobierno emita y entregue al Fondo, lo cual hará necesario también que se autorice y reglamenten la emisión de bonos,
c. Los recargos del impuesto predial que la ley autorice establecer con este objeto,
d. El producto de las tasas de valorización que el Instituto está autorizado a cobrar,
e. Las donaciones y auxilios que reciba,
f. Las sumas o valores que recauden por enajenación de tierras y prestación de servicios remunerados,
g. Las propiedades que adquiera a cualquier título.

4.3 Contratos Agrarios. Aunque la ley debe estar dirigida a terminar con la explotación indirecta de la tierra y, en consecuencia, los contratos de arrendamiento, aparcería u otros similares deben estar desestimulados o sancionados a través de todo el estatuto agrario, no puede desconocerse la realidad de algunos países que han venido impulsando esta clase de contratos y que no estarían en condiciones de prohibirlos intempestivamente.

En estos casos, deberán establecerse regulaciones de orden público y, por tanto, irrenunciables por acuerdo entre las partes, relativas a:

1. contratos de tenencia
2. contratos agroindustriales
3. trabajo asalariado

Sería dispendioso en este documento, la enumeración de todas las condiciones que podrían establecerse sobre estos contratos. Sin embargo, es preciso fijar un criterio relativo a que el derecho agrario es un derecho de protección y en consecuencia, en todos estos contratos la parte "económicamente débil", sujeto de la protección, es el campesino, el explotador indirecto, el asalariado agrícola. Dentro de este concepto se podría desarrollar las diferentes normas regulatorias de estas relaciones.

4.4 Obras de infraestructura. Si se faculta al Instituto Agrario para que realice obras de infraestructura y de regadío, deben incluírse disposiciones para que éstas tengan que hacerse en función de reforma agraria. No tendría ningún objeto el hacer cuantiosas inversiones estatales en estas obras, si no se verifica una redistribución simultánea de las tierras beneficiadas con ellas. De no ser así, vendría establecerse, simplemente, un subsidio a los grandes propietarios.

Como se expresa en la presentación de este esquema, hemos pretendido sólo indicar los criterios básicos que deberían estar incluídos en una ley de reforma agraria. Con la relación hecha anteriormente, creemos dejar cumplido este objetivo.

REQUISITOS PARA UNA LEY DE REFORMA AGRARIA *

(Documento Informativo)

5. Requisitos para una Ley de Reforma Agraria

Todo esto nos lleva al examen de cuáles deben ser los requisitos mínimos esenciales para que una ley sea verdaderamente una ley de Reforma Agraria. Seguiré la división clásica de las normas del Derecho Positivo en normas sustantivas, que son las que establecen imperativamente derechos y obligaciones; y adjetivas o de orden procesal.

En lo sustantivo, ninguna ley de Reforma Agraria puede dejar de legislar sobre la limitación del derecho de propiedad rural; lo cual comprende, a su vez lo siguiente: Criterios para la afectación de la propiedad rural; normas para la valorización de los predios rústicos; y normas para el pago de la indemnización a los propietarios. Debe tenerse presente que estas disposiciones de orden sustantivo, que dicta el Estado en ejercicio de su función jurisdiccional y con el carácter de "jus imperium" son disposiciones de orden público, es decir, que no pueden ser alteradas por voluntad de las partes; y se refieren, en su contenido, al anverso del proceso; es decir, tienden a encauzar legalmente el proceso de cambio de la estructura agraria. Pero deben ser complementadas con otras, de igual carácter imperativo, que deben referirse, en su contenido, al reverso del proceso; es decir deben estar encaminadas a establecer el cauce legal para el surgimiento de una nueva estructura agraria, apta para el desenvolvimiento económico y la justicia social.

En lo adjetivo, o procesal, una ley de Reforma Agraria debe contener necesariamente lo siguiente: procedimiento de expropiación y toma de posesión de las tierras; procedimiento para la administración de la reforma; y procedimiento para la transición entre la estructura que se elimina y la que se desea introducir.

Lo anterior puede esquematizarse del siguiente modo:

- Normas esenciales de Reforma Agraria
  - (1)-Sustantivas
    - (A)-Normas sobre limitación del derecho de propiedad rural
      - (a)-Criterios de afectación de la propiedad rural
      - (b)-Valorización de los predios rústicos
      - (c)-Forma de pago de la indemnización
    - (B)-Normas para el establecimiento de una nueva estructura de tenencia, propiedad, uso y explotación de las tierras
  - (2)-Adjetivas
    - (A)-Procedimientos de expropiación y toma de posesión inmediata de las tierras
    - (B)-Administración del proceso
    - (c)-Procedimiento de transición

DISERTACION DEL ING. RAFAEL MORENO ROJAS, VICEPRESIDENTE EJECUTIVO DE LA CORPORACION DE REFORMA AGRARIA DE CHILE

Señor Presidente, Señor Director de Debates, Distinguidos colegas apóstoles de la Reforma Agraria en América Latina, querido amigo Enrique Torres Llosa, estimados señores:

He tenido un alto honor al recibir una invitación formulada por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, a través del Proyecto N º 206, para asistir a algunas de las sesiones de la Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano. Es para mí una distinción que la recibo no sólo en lo que personalmente a mí se refiere sino que a nombre de mi país, he sido invitado para poder dialogar, exponer, recibir las opiniones y críticas que ustedes tuvieren a la experiencia que en Chile estamos realizando desde hace casi cinco años en materia de Reforma Agraria.

No escapa a mi concepción, lo que esta distinción significa y en el fondo de mi corazon lo agradezco y lo aprecio a todos ustedes. Quisiera agradecer tambien las cariñosas palabras de nuestro amigo Don Ricardo Hidalgo Jaen al ofrecerme la palabra. Yo no he venido a Panamá para hacer un discurso sino que a celebrar una conversación de trabajo entre quienes estamos comprometidos con la reforma agraria, para que discutamos los problemas que tenemos, las dificultades que encontramos, nos relatemos las experiencias vividas y sobre todo nos trasmitamos los errores cometidos para no volverlos a repetir nuevamente en América Latina. Por eso yo quiero comenzar esta tarde, tratando el tema que se me ha pedido exponer, manifestando que voy a conversar en voz alta. Siéntanse ustedes libres de interrumpirme en cualquier momento de la conversación, porque creo que esto será de utilidad tanto para mí como para los demás a efecto de clarificar las ideas, para tocar los puntos que son de mayor importancia e interés para cada uno de nosotros y para que esto sea realmente lo que tiene que ser: un diálogo de trabajo con frutos a corto plazo.

Yo quisiera comenzar analizando lo que es la política agraria y la reforma agraria, que fue sobre lo que me pidieron que hablara porque tengo la certeza que después voy a dejar de hablar de eso. Todos los países de América Latina vivimos hoy día en una situación extraordinariamente crítica. Asistimos al desarrollo cada vez más acelerado de aquellos países que por situaciones geográficas, históricas

o de otras circunstancias se han colocado a la cabeza del mundo en materia de desarrollo económico creando situaciones de desproporción angustiosa para los pueblos latinoamericanos, de Africa y de Asia; colocando, para cada uno de nuestros pueblos no sólo un desafío, sino que un elemento explosivo de tal naturaleza que si no resolvemos estas diferencias con el tiempo necesario, la historia probablemente va a ser alterada, en forma sensible.

El avance de ciertos países que han puesto a disposición de sus habitantes las condiciones tecnológicas suficientes para tener cuatro o cinco veces el ingreso per cápita de la mayoría de los otros países ha colocado a las naciones latinoamericanas y a los trabajadores de los pueblos del Africa y Asia en una situación extraordinariamente angustiosa. A esto se suma otra circunstancia cuál es el sub-desarrollo en que actualmente vivimos, el cual no se debe sólo a condiciones internas o congénitas de nuestros países sino que responde también a situaciones históricas y políticas para todos nosotros conocidas.

Ustedes se dirán por qué comienzo yo mi exposición con este pensamiento. Porque creo que al entrar a debatir el proceso de reforma agraria que viven algunos de nuestros países y que luchamos por instalar en la mayoría de los países de América Latina, es indispensable saber en el medio y con qué diagnóstico vamos a operar. El problema de la reforma agraria es un problema que se expresa como un síntoma de una gran enfermedad, la injusticia social que tiene sometidos a miles de campesinos, yo diría, a millones de campesinos marginados de la vida social, cultural, económica y política de nuestros países, al problema económico que se expresa por la dependencia que muchos de nuestros países tienen al vivir de importaciones que vienen de otros países más desarrollados y al tener que pagar estas importaciones con nuestros productos básicos a precios que muchas veces nos duele el alma tener que hacerlo; lo cual aunque no se exprese como una dependencia política, muchas veces nosotros sabemos que en términos prácticos, económicamente, esa dependencia existe.

Es por eso que tenemos que resolver este doble conflicto. Por un lado, el de millones de campesinos al margen de la vida económica, social y política de nuestros países, y por el otro el problema de alimentar a nuestros pueblos con base en nuestros propios recurso; es ahí donde observamos el síntoma de este mal que se expresa a través de lo que podría llamarse un remedio que es la reforma agraria.

QUE es la Reforma Agraria:

La reforma agraria no es un fín, no es una meta, es un instrumento, y como tal, tiene que ser aplicada de acuerdo con la idiosincracia natural de cada pueblo; de acuerdo con las condiciones reales que existen, incluso de acuerdo con el contexto político en el cual las oportunidades posibilitan avanzar, de acuerdo con la conyuntura histórica que en cada país se presenta, a lo largo del tiempo, para resolver este doble problema social y económico.

Por eso yo quiero fijar esta primera cita: para mí la reforma agraria es una herramienta, un instrumento; y quienes hemos comprometido nuestras vidas en el proceso de reforma agraria, jamás debemos creer, concebir o dejarnos enamorar por el vellocino de oro de que la reforma agraria es un fín, y que como tal, justifica todo lo que se haga y todos los sacrificios de un país con tal que exista la reforma agraria.

Objetivos de la reforma agraria

Nosotros hacemos reforma agraria para conseguir objetivos muy concretos y esos objetivos son cuatro principales: El primero, un objetivo de orden social; igualar a los ciudadanos de nuestros países en las mismas condiciones de aquellos que tienen mayores ingresos. Los campesinos, los huasipungueros, los peones, los aparceros, los precaristas, toda la denominación que el diccionario nos permite dentro de América Latina para denominar el hombre que trabaja con sus manos la tierra, la gran mayoría de esos trabajadores manuales directos de la tierra de nuestro país y de nuestro continente, son hombres, que están al margen de los derechos que la comunidad nos otorga a los que estamos sentados aquí. Y están al margen de estos derechos, porque realmente han sido explotados por generaciones, enriquecidos con sus sacrificios y esfuerzosa otros que han disfrutado de un falso concepto en la propiedad de la tierra y en último término han posibilitado que se vaya incubando una tensión que, en último término, puede colocar en jaque la vivencia o la supervivencia de una estructura democrática dentro de cada uno de nuestros países. No es posible pensar que una democracia, cualquiera que sea su grado de perfección se mantenga si hay masas campesinas, al margen de los derechos cívicos, al margen de los derechos económicos, imposibilitados de usar los recursos que su país tiene y dispone y al margen de usar los recursos financieros que el país, la comunidad o el Estado tiene para aprovechar los recursos naturales.

Por eso la Reforma Agraria tiene este primer objetivo: un objetivo social claramente delimitado y sin posibilidad

de equívocos.

Hay un segundo objetivo a mi juicio tan importante como el objetivo social, un objetivo económico. La Reforma Agraria es un instrumento para lograr el desarrollo social y económico de cada país. Nadie podrá aceptar que se dijera que podríamos mejorar la producción de nuestras tierras o abastecernos mejor de alimentos en nuestro país, dándole más crédito al latifundista, dándole mayor posibilidad de irrigación con obras que construya el Estado, o dando, como muchas veces uno escucha, en esta especie de perorata que transmiten aquellos que defienden los intereses creados, garantías y seguridades a aquellos que han detentado la tierra por generaciones, para que a través de esa seguridad ellos trabajen, inviertan y ganen sobre el excedente de sus ganancias, redistribuyan ingresos como chorrea un trozo de una vela que se derrite. Para el campesino esto no es sino una figura dramática con la cual se le ha explotado muchas veces. Ello pues, nos lleva a señalar este segundo objetivo de Reforma Agraria: mejorar el estandard de vida productivo de nuestros países.

Se hace Reforma Agraria para sustituir al ineficiente por una fórmula más eficiente de producción. Se hace Reforma Agraria para abastecer de alimentos, a la creciente población en lo que económicamente, las ventajas comparativas de cada región o país permite. No se hace Reforma Agraria para perseguir al que es propietario, ese sería un objetivo demasiado barato, o demasiado simplista, sino para rectificar una situación anómala, defectuosa, imperfecta de aprovechamiento de los recusros de nuestros países. Los recursos al haber sido poseídos más bien como un factor de prestigio social que como un elemento productivo, han dejado de ser utilizados con la eficiencia y la capacidad que la misma tierra y que los hombres que vivían en ésa hubieran podido aprovechar.

El tercer objetivo es un objetivo político, y lo digo sin temores, incluso a ser mal interpretado en la palabra, y cuando hablo de objetivos políticos no hablo de aquellos objetivos que tienen relación con la vida partidista o con la ideología que cada uno quiera adaptar para llevar adelante sus ideas y conseguir sus propósitos, sino que hablo en el sentido político en relación con lo que significa la participación en la comunidad de ciudadanos que tienen el mismo derecho para ser usufructuarios del poder, tener poder y ejercer ese poder, presionar y ser escuchados no en la forma romántica que muchas veces se habla del diálogo sino que en la fórmula real que significa aceptar fuerzas sociales nuevas y distintas a las tradicionales para que se sien

ten en la mesa de los gobiernos, para que se sientan en la estrucutura social del país, en una palabra para que se sientan solidarios del destino de sus naciones.

Y la Reforma Agraria es un instrumento y un vehículo para lograr eso, o sea que permite que se rompa ese cerco que hemos recibido de herencia de la tradición española, en la cual el peón está sometido al derecho divino del dueño de la hacienda, en la cual ese hombre muchas veces enajenado, no sólo físicamente a través de la explotación por el mísero salario que se le otorgaba sino que se lo enajeba mental y culturalmente para impedirle tomar las decisiones, incluso, que tenían relación con la economía familiar de su propio núcleo.

Por eso la Reforma Agraria tiene un claro objetivo político de posibilitar que se organicen fuerzas sociales, aquellas fuerzas sociales auténticas que existen dentro de nuestros Continentes, reconocerles el status, darles el derecho de organizarse, aceptar la presión legítima que ellos pueden ejercer y deben ejercer porque si no hay presión, los que detentan el poder económico social y político siempre serán más poderosos que la presión personal y aislada de aquél que trabaja o dirije una explotación pequeña, aislada del resto de la comunidad o de la realidad social latente. Por eso la Reforma Agraria tiene un claro sentido político y quien no lo entiende así, lo digo sin ofender, no podrá jamás hacer una Reforma Agraria; porque la Reforma Agraria no se hace esperando que se aprueben leyes o Decretos en los Congresos. Esos son nada más factores que ayudan, condicionan o dificultan la R forma Agraria.

Las Reformas Agrarias se hacen cuando existe la capacidad, la fuerza interna y la disposición de un grupo de personas que se inscrustan en labase social que se llama el campesinado, se coadyuvan unos con otros, mutuamente y comienzan a expandir sus fuerzas; no sobre la base de la coacción o de las armas, camino que algunos han escogido en la desesperación, cuando no han encontrado otra vía pues se puede a través de la verdadera fusión de aquellos que tienen la cultura, la capacidad, yo digo la honradez moral, para entender que el destino-y ese es el destino de los que están sentados en esta mesa- de colocarse del lado de aquel que tiene que usar de su derecho y ser reconocido en esta comunidad hoy, No mañana, No después, Hoy, para trabajar la tierra, para recibir el reconocimiento de la comunidad de que él es un ser que puede usar, disponer, poseer y gozar de los recursos naturales que poseen nuestros países. Por eso este concepto hay que tenerlo nítido, debe haber una organización social poderosa, pujante, libre., No diri

gida y mangoneada por nosotros; porque ese es otro problema en el cual caemos muchas veces. Creemos que basta instalar una federación de sindicatos o una organización de campesinos o una organización de asentamientos, por eso hay que aceptar que esa fuerza social exista y pugnar para que ella sea un vervadero émbolo en la presión a que tiene que someterse la estructura tradicional; que hay que sustituirla por ineficaz, por injusta, por arbitraria, por ineficiente. La Reforma Agraria es un instrumento, es una herramienta para sustituir un orden social y económico injusto y arcaico por un orden social justo, moderno, eficiente, y productivo.

Como podemos hacer esas cosas?. Aquí entramos en el terreno de las frustaciones muchas veces, al darnos cuenta del diágnostico, al comprender la realidad, al sufrir el problema de muchas de las gentes con las cuales nosotros queremos trabajar y nos encontramos que no es posible darle curso porque las condiciones políticas no están maduras, porque falló el presupuesto o porque el campesino no está alfabetizado y no tiene la cultura suficiente. Argumentos que se van sumando a legión de aquellos que no quieren admitir esta sustitución del orden que se derrumba, por un orden social distinto que hay que construir hoy día.

La Reforma Agraria y la Carta de Punta del Este:

Cuando comenzamos el gobierno en el año 1964, nos encontramos con lo que la mayoría de los países se han encontrado, con que se habían dictado leyes de Reforma Agraria que eran, en el fondo, el vale que se le pasaba a la Alianza para el Progreso para decir "Señor yo ya cumplí con el requisito de la Carta de Punta del Este, tengo una legislación social avanzada, vengan los creditos porque los necesito". Se firmaban los vales, vales que todos sabemos que no tenían más valor que la tiza del lápiz que los escribía, porque eran leyes emitidas para jamás ser llevadas a la práctica; y esta es la experiencia que conocemos en muchos de nuestros países y muchos de los amigos aquí presentes lo saben muy bien.

En mi país también ocurrió lo mismo. En el año 1962, después de haber firmado la carta de Punta del Este se dictó una ley de Reforma Agraria pregonada a titulares por toda la prensa de mi país; y era esta prensa la que la sostenía lo cual resultaba paradojico y curioso. Por supuesto que la Ley de Reforma Agraria no podía llevarse a la práctica porque se cuidaron muy bien aquellos que dictaron esa ley, de no modificar la Constitución Chilena con lo cual

se hacía inaplicable la Ley de Reforma Agraria; sólo servía para decorar un cuarto de metro de estante de un buen abogado. Teoricamente muy bonita, prácticamente inútil.

Se prohibe la organización campesina:

¿Cuál era el segundo antecedente con el cuál nos encontrabamos? Que la organización campesina estaba proscrita y más que proscrita prohibida por Ley. Se había dictado en nuestro país una Ley que databa de muchos años que se llamaba irónicamente, Ley de Sindicalización Campesina y que lo único que no permitía era que hubieran sindicatos campesinos, tanto es así, voy a dar la cifra, que en un país de 9 millones de habitantes donde el 30 o 31% de la población total vive de la agricultura, donde hay más de 400.000 familias que trabajan en la agricultura como gente dinámica, habían sólo 18 sindicatos campesinos, con 1.900 campesinos afiliados el día que tomamos el gobierno. ¿Por qué? Porque la Ley decía una cosa muy simple: "para pertenecer a un sindicato campesino se necesitan 25 campesinos que sepan leer y escribir, y el dueño de la hacienda, cuando veía que se le juntaban 20 O 22 que sabían leer y escribir, despedía 5 y los cambiaba por 5 que no sabían leer y escribir y el sindicato no podía existir. Tan simple y tan fácil como eso. Que quiero demostrar con esto? La realidad con la cual nos encontramos cuando iniciamos el proceso de reforma agraria.

Una ley ineficaz:

Nos encontramos una ley que tenía conceptos interesantes, pero que no servía para nada, y tanto es así,que desde 1962 hasta el día que tomamos el gobierno a fines de 1964, principios de 1965, no se expropió un sólo predio en todo nuestro país y lo único que se había hecho era comprar al contado. Para eso no se necesitaba ley, porque bastaba ir a una oficina de corredores de propiedades y poner un aviso en los diarios, como de hecho se pusieron, y decir compro tierra porque voy a colonizar; o sea, voy a partir esto como quien parte una torta y lo voy a entregar si hay algunos campesinos, a los campesinos, y si tengo compadres políticos o amigos a quien me interese beneficiar le voy a colocar la tierra es estas parcelas cercanas a la ciudad, como terrenos de recreo.

Acciones rápidas y masivas. Expropiaciones audaces:

Esta es la realidad con la cual nos encontrabamos. ¿Qué fue lo que hicimos? Hicimos dos cosas simultaneamente. La primera, antes incluso de mandar la ley de reforma agraria al congreso, ver que podíamos hacer para comenzar a expropiar inmediatamente. Por qué, me preguntarán ustedes? Por

que aquí hay una cosa que esencial, no perder un instante, abrir la brecha, a aprovechar la conyutua política, para meter el ariete de la reforma agraria antes que la brecha se cerrara. Eso fue precisamente lo que tratamos de hacer y logramos hacer en los primeros momentos. Buscamos esas leyes que estaban allí en los esntantes y encontramos que esas leyes decían "se permite expropiar las tierras que estén abandonadas o mal trabajadas en cualquier lugar del país, pero se obliga que estas tierras se paguen al contado". Pero la ley y la Constitución Chilena decían que se pagaran al contado pero no decían cuanto había que pagar al contado. Entonces nosotros expropiamos las primeras haciendas al borde de la ciudad de Santiago, las tierras regadas más ricas de nuestro país y le fijamos a haciendas que valían un millón de doláres, valor de expropiación, cien doláres. En consecuencia, creamos el hecho político inmediatamente y esto se disparaba a los tribunales, pero mientras eso estaba en los tribunales, nosotros envíabamos al Congreso la ley de reforma agraria y enfrentábamos a los propietarios de esas haciendas a un doble camino: o venían donde nosotros y aceptaban que les pagaramos el 10% al contado y el resto en 20 años o les pagaríamos el 1% al contado y el resto en 30 años con la nueva ley. O aceptaban voluntariamente el 10% y 20 años o esperaban a que la ley se aprobara, porque se iba a aprobar, como se aprobó, y le íbamos a pagar el 1% y 30 años. Con ese método, antes de tener la ley aprobada, (la ley de reforma agraria se aprobó en julio de 1967 y nosotros comenzamos a expropiar en enero delaño 65) estuvimos expropiando 2 años y medio con batallas políticas, debo reconocerlo, horribles, porque se nos acusaba de coerción, de chantaje, de cualquier tipo de cosa; pero había un sólo sustento, y era que, moralmente, estabamos cumpliendo con lo que habíamos dicho que haríamos y legalmente no nos habíamos salido ni una coma del código civil, de la constitución ni de la ley. Eso nos permitió expropiar más de 400 haciendas de las cuales más de 300 nos fueron entregadas por los propietarios cuando se dieron cuenta de que la ley de reforma agraria que enviamos al congreso se iba a aprobar y ellos se quedarían en peores condiciones, porque políticamente el proceso ya estaba hecho irreversible. Y cómo esto ayudo? Que al comenzar las primeras expropiaciones y sufrir todo el embate, no sólo de la derecha sino que incluso de partidos que se decíian marxistas, porque veían un poco perder su área de influencia, se produjo un desconcierto; pero la dinámica de cada expropiación abría un frente cada vez más amplio que hacia cada día más díficil cerrarlo. Y esta es la razón por la cual cada vez que yo converso con gente que tiene la posibilidad de hacer reforma agraria, yo le doy un sólo consejo; empuje lo más fuerte que

puede hacer más al comienzo la obra va a ser más grande después, si no usa el primer momento, o el primer año, después, las fuerzas sociales, las fuerzas políticas o en último término la inercia que tiene la vida, lo va cerrando y lo va constriñendo y le va impdiendo avanzar con la velocidad que debe.

Aunque cometamos errores, porque nadie está a salvo de errores, más vale, como yo lo he dicho, hacer errores que quedarse en la cama donde muchas veces no se cometen errores pero uno se muere de tedio, o se muere de enfermedades. Por eso hay que usar estas fuerzas en el primer momento y hacer esta fuerza mucho más poderosa con el segundo elemento que usamos desde el primer día.

Organización campesina vigorosa:

¿Cuál fue el segundo elemento que usamos desde el principio? Bajar a la base campesina el primer día de la reforma agraria y decirnos nosotros y decirselo a todo nuestro país, que esta reforma no es para nosotros, nosotros somos nada más que servidores y aquí el sujeto de de la reforma agraria es el campesino; y no el sujeto en términos románticos y líricos, como muchas veces uno lo dice; sino que decir, señores, su primer derecho, es organizar dindicatos y organizaciones más de 500 sindicatos en menos de un año con más de 150 mil trbajadores afiliados. Que vinieron las huelgas, vinieron. Que vino la presión y en algunas partes invadieron haciendas, se las invadieron. Pero se puede controlar el proceso por una simple razón. Porque el campesino comenzó a tener fé y confianza en el gobierno, en la Corporación de la Reforma Agraria y en los otros institutos que trabajaban junto con la reforma agraria en esta tarea. ¿Por que? porque vió que por primera vez en generaciones, no veían los políticos a decir discursos el día antes de las elecciones y a repartir las tierras como se las habían repartido durante 40 años y al día siguiente de las elecciones, cuando eran elegidos, se iban a sus asambleas y no volvían jamás a las tierras mientras no hubiese otras elecciones después de 4, 6 u 8 años.

La Concientización:

Aquí comenzó un trabajo sistemático de capacitación y alfabetización, de concientización o sea, de ir cambiándole los valores culturales al campesino, de ir mostrándole la realidad y la miseria en la que vivían, ó sea abrirle los ojos, y no abrírselos con violencia y con odio, sino que diciéndole, mire señor, usted está explotado,,a usted le roban su salario.

Defiéndase con la ley, no fuera de la ley, porque la única garantía que usted tiene es la ley. Aunque pase este gobierno, si usted se ampara en la ley, usted podrá salir adelante. Y el nombre comenzó a organizarse, comenzó a tener fuerza, comenzó a tener confianza en sí mismo que era lo que le había faltado, porque siempre al campesino le habían dicho que era incapaz de tomar decisiones por sí mismo. Y no sólo se lo habían dicho, se lo habían hecho sentir y le tocaban una campana en las haciendas o en los fundos al comenzar el alba y le decían "hoy vas a regar tal potrero, hoy llevas la vaca colorada a tal parte", pero nadie le decía que mañana podría hacer algo o que pensara que podía hacer él mañana. En consecuencia, este campesino se iba minimizando culturalmente, y el hombre, por el analfabetismo, por la sumisión en la cual vivía, por la incapacidad muchas veces de conocer otro horizonte, que no era el que las trancas o las rejas del potrero le indicaban, era un hombre que se iba envileciendo culturalmente, y sus hijos no tenían incentivos y él no tenía ninguna razón para trabajar más. En consecuencia, la productividad y la producción de su país abajaba y decrecía.

Y por otro lado, aumentaba el volumen de la carga de dinamita explosiva que se iba acumulando dentro de ese país. Por qué? Porque llega un punto de saturación en el cual la gente no resiste más. No porque hayan agitadores como muchos dicen. Si el agitador no es nada más que el activador, es la cuchara de algo que hay dentro. No hay ningún agitador que pueda por sí mismo hacer explotar cuando no hay explosivos. Es nada más que el instrumento que mueve, es el conductor que aviva la chispa, pero el caldo de cultivo y el medio está ahí. Cómo se llama ese caldo de cultivo y ese medio: Se llama la miseria, la injusticia, el sentirse que de él no cuenta nada, que no tiene que defender, porque para él que el día termine es lo mismo y gana lo mismo, sufre lo mismo, pierde lo mismo. Por eso, había en este segundo objetivo que bajar la fuerza social, incrustarse en ella y pedirle a esa fuerza que fuera el sostén y el respaldo del proceso de reforma agraria. Y lo digo con modestia, pero con orgullo, lo hemos logrado, poruqe hoy día, cualquiera que sean las dificultades políticas que tengamos y las tenemos como las tiene cualquier gobierno, hay una fuerza que está sólida y que permanece tras el proceso de reforma agraria. Esa fuerza es el campesinado chileno. Porque el campesino tiene una sola conciencia, este gobierno lo respalda y lo defiende. Y no lo respalda en las palabras sino que en los hechos. Lo organizó, le dió fuerzas, le dió respeto, le dío autoridad, le

dió leyes para defenderse y no leyes comunistas, no esas leyes que dicen, mire señor, se le suben a todos los salarios, porque hay que subir los salarios, no.- Se lo dieron los instrumentos para inscrustarse en la estrucutura que existía tradicionalmente, y para luchar desde ella dentro de ella, no para quebrarla, para ir sustituyéndola en las medidas que las posibilidades del país y la economía de nuestro país lo permitiera. Y eso es lo que ha ocurrido y yo debo decir en esta reunión técnica, y lo digo precisamente entre técnicos, que es imposible hacer una reforma agraria si no se apoya en el movimiento campesino, si no se organiza ese moviemiento, si no se le dá fuerza y dinámica. Todolo demás no serán sino ensayos de tipo tecnológico sin proyección, y perdonenme, sin destino.

Y aquí el problema no es de ensayos. El problema es de cambiar la realidad y el medio existente. Si nosotros no tenemos la visión para darnos cuenta de cómo se pueden lograr esos cambios habremos perdido una oportunidad el día en que esa coyuntura se abrió y no la pudimos utilizar.

Pasos indispensables para hacer la reforma agraria:

Cuáles son, en consecuencia los pasos que hay que dar para llevar adelante el proceso de reforma agraria. El primero, estar dispuesto uno mismo a hacer la reforma agraria y no ir a preguntarle a otro si están dadas o no las condiciones. Con toda la capacidad o modestia de cada una de nuestras personas, decirnos a si mismos "me juego o no me juego la cabeza en esto", y digo físicamente la cabeza, no hablo del prestigio profesional o del título de licenciado o de doctor que cada uno tenga y lo cuelgue en su casa. Eso no está en juego. Se adquirió, se compró y allí quedó colgado. Sino que está físicamente lo qué uno significa. Tomada esta determinación y hecha suya esa fuerza interna, ahí podemos comenzar a ver que otras cosas son necesarias para alcanzar el objetivo que estamos vislumbrando. Pero el primero es la decisión personal de echarse a nadar en un torrente que corre a 300 kilómetros por hora. Que nos podemos ahogar? Si señor, nos podemos ahogar, pero también podemos nadar, y terminar nadando y conducir ese torrente, encauzarlo y hacerlo que tenga toda esa fuerza, que no hay que paralizarla, sino que hay que encauzarla y que tenga un destino positivo, fructífero y democrático dentro del país. Nadie puede trbajar en un proceso de reforma agraria, si no cree en esto y además de no creer, está dispuesto a asumir los riesgos que esto significa. Y Perdónenme que se los diga pero realmente cuando hay que expropiar a la gente y enfrentarla y sentarla frente a su escritorio, uno tiene que estar decidido con responsabilidad, con seriedad, sin violencia pero con la claridad que da el saber que uno está traba

jando en algo por lo que vale trabajar. Saber que su vida está destinada y comprometida a ello. Y eso es lo que en el fondo general la adhesión de otros. No podemos esperar la adhesión de otros si no nos ven convencidos de lo que estamos haciendo y el convencimiento no se da en discursos bonitos, que son muy fáciles de escribir y son muy fáciles de olvidar. El convencimiento se da en hechos concretos y prácticos que son los que yo quisiera a continuación tratar.

Elementos de apoyo para la reforma agraria:

Cuáles son los elementos en los cuales tenemos que apoyarnos para hacer la reforma agraria. Hemos dicho ya el primero. La organizacion campesina. Primer hito, organizar al campesino con sindicatos, con cooperativas, sin cooperativas. La fórmula vale para cualquier país de acuerdo con lo que cada uno encuentra en su país y encuentra más útil hacer. No hay receta para eso. Si son aparceros organicen los aprceros, si son caminantes, organicen los caminantes; si son inquilinos, organicen a los inquilinos; si son minifundistas, organicen los minifundistas. O sea denle contextura a la realidad social que existe; denle dimensión y denle fuerza porque a través de esa dimensión cualquiera que sea la realidad no importa; no importa que coexistan distintas realidades. Hay veces que nos encontramos con pequeños propietarios, con trabajadores agrícolas, con trabajadores industriales, denle una organización en esa fuerza y háganla unirse a todas en un gran moviemiento. No la dividan a su vez dentro de ella. Porque ese es otro error que nos hacen cometer. Producto de mucho tecnisismo o perfección entramos a clasificar a cada grupo y lo vamos dividiendo y al dividirlo le quitamos fuerza y ese error lo hicimos en Chile, al principio; mejor dicho estuvimos a punto de cometerlo. Teníamos el problema de los trabajadores que laboraban en los fundos tradicionales y que todavía no están expropiados, estos eran los trbajadores dindicalizados; teníamos los asentados que estaban en las estancias y en las haciendas expropiadas y entonces hicimos dos organizaciones: la organización sindical y la organización de los asentamientos y después aún le agregamos una tercera organización que eran los campesinos que tenían pequeños pedazos de tierra, hicimos con ellos lo que llamamos las cooperativas campesinas de pequeños productores. Entonces habían tres fuerzas que cada día se iban separando porque sus intereses eran distintos, a pesar de que trabajaban en el mismo medio, porque si esta hacienda ayer estaba organizada en sindicatos y su bandera de lucha era la reforma agraria hoy la expropiabamos, las convertíamos en asentamientos, dejaban de pertenecer al sindicato y comenzaba a vivir con una dinámica de reforma agraria o de asen

tamiento y nos dimos cuenta que estabamos cometiendo un pecado mortal: debilitar al sindicato, porque si habían 200 socios se expropiaba la hacienda con 100 salían estos 100 hacía acá quedaban esos 100 más débiles, quedaban condenados a morir, y mientras estos otros corrían el riesgo de convertirles en una nueva clase, distinta del campesino al cual el mismo pertenecía. Cuál fue entonces el remedio? Señores, una sola organización con líneas especializadas, pero que sean absolutamente interdependientes y conectadas o sea un sólo movimiento campesino, con regiones, con comuna, con sectores, pero un sólo movimiento campesino y hoy día se ha logrado lo que para mí es una de las cosas más positivas dentro de esta organización cual es que muchos de los dirigentes de los asentamientos sean los presidentes de los sindicatos comunales de trbajadores eindicalizados. Porque ellos que ya resolvieron su situación ya no pueden ser perseguidos o despedidos cuando llevan, por ejemplo, un predio a la huelga, sino que ellos tienen la libertad y la independencia para poder luchar por aquellos que todavía no han alcanzado el beneficio de la reforma agraria. El primer hecho pues es la organización campesina.

Cuál es el segundo hecho? Y voy a hablar de cosas prácticas: la selección del equipo de los que han de trabajar en la reforma agraria. Antes que las leyes y otras cosas está el equipo humano, no sacamos nada con engañarnos, luchar por una legislación hermosa, conseguirla, luchar por los recursos financieros obtenerlos, luchar por un status público, lograrlo y olvidarnos del elemento esencial, de como está construída la herramienta no tiene sentido. Si la herramienta está podrida, porque hay gente que no cree en esto, se tuerce. Si la herramienta no existe, nada de lo que hemos logrado se podía obtener. En consecuencia, el segundo objetivo preciso es la organización del equipo que ha de trabajar en la reforma agraria. En esto hay que tener algunos cuidados y algunas inclinaciones. ¿Cuáles son? La primera, y excusenme aquí no quiero trabajar sobre la base de la edad pero al menos yo, siempre doy un consejo: escojan gente joven. Por qué preguntan ustedes. No porque yo tenga desconfianza de los que no son jóvenes, en modo alguno, los respeto mucho y creo que es muy útil tener gente madura dentro de las instituciones; pero con la gente joven hay una ventaja, no están comprometidos socialmente con la estructura del país donde viven. En términos prácticos, que significa. Si hay que mandar un ingeniero agrónomo, un abogado, a hacer la expropiación de una hacienda; si ese hombre tiene 50 años ha vivido 30 años de vida útil donde tiene amistades, tiene parientes, tiene primos y en todos nuestros países, producto de la tradición española, todos terminados siendo parientes de todos. En consecuencia estamos tan atados que incluso la decisión política se estrlla con los sentimientos, con los lazos familia

res o con las ociosidades que se crean alrededor de los círculos familiares. Por eso que yo voy doy esa receta que ha veces produce dolores de cabeza horribles. Gente joven con mística y con capacidad de trabajo. Pero ahí al menos se toma una seguridad. Esto no es una generalización pero es un hecho de la vida. Si yo me hubiera hecho cargo de la reforma agraria, no a los 27 años sino que a los 45, mi vida habría sido muy distinta porque uno adquiere lazos, aunque nadie lo compre, aunque uno no tenga dudas, uno se va dando cuenta que la vida le va creando compromisos que van imposibilitando el trabajo.

La elección del equipo primero, gente joven, Segundo, darle una prioridad fundamental a dos cosas dentro de la selección del equipo. Buenos técnicos con un criterio social, por ningún motivo tecnocrátas porque no podrán hacer reforma agraria técnicos que no comprendan la problematíca social hemos tenido que pagar esos errores teniendo un estupendo Ingeniero Agrónomo que llega donde el campesino y donde una asamblea que es la propietaria de la tierra y se para sin entender nada de lo que esa asamblea significa como fuerza social, termina por inhabilitar sus conocimientos, por perfectos que sean, y genera anticuerpos tan violentos en la asamblea que al final se pierde todo el esfuerzo que uno hizo y esto, no por mala fe ni poruqe estuviera políticamente en contra sino porque no se dió cuenta que ahí había una realidad distinta a la cual él conocía. Y aquí hay un problema que se arrastra mucho más atrás porque todos nodos nosotros, todos los que hemos sido formados en las universidadades latinoamericanas, nadie nos enseñó que existía una realidad distinta que aquella del propietario individualista, la propiedad privada derecho divino y la eficiencia del propietario y la fuerza social del que poseía la tierra. Nadie nos enseño que podía haber una cooperativa de campesinos porque ni siquiera nos impartían calses de cooperativas en las universidades. Nadie nos preparó para saber hablar con el campesino; porque es un idioma que aunque use etimología y onomatopeya, el sonido de nuestras mismas palabras muchas veces carga emocionalmente en valores distintos, y eso convierte el lenguaje muchas veces en algo ininteligible y uno no sabe realmente lo que allí está ocurriendo. Por eso hay que seleccionar a los técnicos con un criterio técnico, si tiene, pero con una clara orientación social de lo que van a realizar. Y allí es donde radica la importancia de centros de capacitación. Se los cuento al cabo de 5 años de experiencia, si no hubieramos estado entrenando a la gente cada tres meses, a todos, no habríamos podido mantener la fuerza que hoy tenemos. Porqué en el proceso de reforma agraria, se los vuelvo a decir, no hay receta. En consecuencia, hay que ir analizando, capacitando, estudiando la realidad que cada uno de nosotros tenemos y sobre esta realidad irnos entrenando. No sacamos nada con ir a Estados Unidos no nos

van a enseñar nada en materia de reforma agraria. En consecuencia tenemos que autoabastecernos de nuestra propia realidad y de nuestra experiencia, comunicarnos los factores que están en juego. Por eso capacitación permanente es el trecer elemento.

Primero la decisión de hacer reforma agraria; segundo la selección de equipo; tercero, la capacitación reiterada y permanente del equipo.

La capacitación es un elemento insustituible y, vuelvo a reiterarles, lo antepongo a los recursos jurídicos a los recursos financieros, a los edificios que hay que comprar. Necesitamos gente capacitada, dispuesta, y con transfusiones de sangre permanente, pues esta es una vervadera guerra en la que tenemos que mantener el frente de la batalla bien abastecido.

Adecuadas herramientas jurídicas:

Cuál es el cuarto elemento? La heramienta jurídica sobre la cual realizar el proceso de reforma agraria. Y habo de herramienta jurídica porque creo que el espíritu de todos nosotros, y más que el espíritu el objetivo, es realizar una reforma agraria en libertad y en paz. Si no se puede hacer en libertad y en paz habrán otros recursos y otros medios que buscar. Pero si se puede hacer en estas condiciones, creo que hay que hacerlo dentro de la institucionalidad de cada país, dentro de un regimen de derecho y dnetro de las normas jurídicas y esenciales que cada comunidad ha adoptado.

En los paíse donde tenemos la oportunidad de hacerlo así no paguemos un costo social y humano tan grande de sacrificar le la libertad a nadie ni de pagar con la vida de nadie lo que se puede hacer sin ese costo. Y creo que en muchos de nuestros países, con mayor dificultad, esto es posible. Para esto en consecuencia es necesario un marco jurídico claro, eficiente y audaz. Y ese marco se logra colocando las menos palabras posibles a las leyes. Mientras más cortas sean las leyes, son mejores. La Ley optima de Reforma Agraria, para mi, sería aquella que tuviera un sólo artículo, así:"autorizase para tomar las tierras y entregarselas a los campesinos". Por razones que todos conocemos, nunca la Ley será así porque siempre existirán otras materias que considerar. Nosotros en Chile tuvimos una oportunidad de dictar una Ley y aplicarla y cometimos un leve error. Un error por hacer las cosas perfectas, nos fuimos metiendo en muchos detalles y así ustedes ven que la Ley es bastante larga por desgracia y por cierto contradice mucho lo que he dicho anteriormente. Tenemos un segundo proyecto de Ley redactado para modificar algunos artículos que hagan más rápida la toma de posesión material de la tierra. Muchos problemas devienen de que la estructura judicial de nuestro país no ha cambiado con la veloci-

dad que nuestro país ha cambiado en algunos aspectos. Nosotros logramos salirnos de las notarías cuando yo llegué a la reforma agraria. Un día que tuve que postular un cargo me pidieron que fuera al notario y que llevara un certificado de supervivencia, o sea que yo acreditara que estaba vivo. Por supuesto fui a la notaría y me dieron el certificado. El notario ni me miró porque estaba escondido adentro, vino una niña, firmó, le puso la estampilla y me hizo pagar la plata y me dio el certificado y cuando salí leyendo yo que estaba vivo me produjo esto tal trauma que el día que llegué a la reforma agraria y tuve la oportunidad de dar mi opinión, la dí y dije "señores para afuera las notarías". Porque tengo necesidad de que venga aquí otro a certificar las cosas si el Estado es la corporación de la reforma agraria y si la garantía del Estado no sirve es señal de que no sirve nadie mas. En consecuencia para afuera los notarios y en la propia oficina de la Corporación de Reforma Agraria. Las escrituras no se hacen más a mano, se hacen todas a mimeógrafo. Dentro de los instrumentos jurídcos, en la mayoría de nuestros países, hay que saltar una barrera adicional cual es cambiar la Constitución de nuestros países porque quienes fueron un poco los cancerberos de los intereses creados, la garantía de la ley, del punto de vista de ellos, no era suficiente sino que había que colocar las garantías en la carta fundamental; de tal manera que si el día de mañana por circunstancias eventuales las leyes cambiaran las garantías permanecieran donde era difícil meterles mano. Sin embargo la Constitución de Panamá tenía un artículo con el cual han podido iniciar la reforma agraria sin tener que modificar la Constitución. Yo creo que la experiencia de los amigos de Panamá nos puede servir a todos. Busquemos las leyes antiguas porque hay veces que se dictaron artículos que son útiles y que sobre esta base pueden dictarse medidas sin necesidad de ir a pedir una reforma constitucional.

Yo creo que esa buena experiencia, nosotros pescamos la ley que teniamos, le torcimos un poco la nariz y salió adelante. Hay otra ley que yo recomiendo que se emita cuando se va a hacer una reforma agraria, una ley que prohiba que se divida la tierra. Nosotros, cuando anunciamos la ley de reforma agraria y dijimos vamos a expropiar a todos los que tengan de 80 hectáreas para arriba, inmediatamente los abogados, que son muy inteligentes, comenzaron a dividir los predios en superficie de 80 hectáreas para abajo. Comenzaron a dividir escrituras, no importa que no dividieran el terren. Cuando nos dimos cuenta de esto, mandamos una ley que ha sido un verdadero bloque de granito, por el cual no se ha podido filtrar una verdadera gota de agua, por medio de ella se prohiben las divisiones de todos los predios agrícolas de nuestro país mayores de 80 hectáreas físicas cualquiera que sea el lugar del territorio, sin la autorización expresa del Presidente de la CORA, y ese día se pararon y no se ha dividido ni un solo fundo, porque yo me hice un juramento interno de que no voy a firmar ninguna orden de división. Primero me piden la renuncia pero no voy

a autorizar la división. Por qué razón? Por varias razones, la primera porque si autorizamos la división nos quedabamos sin base para usar la ley de reforma agraria y la segunda, porque si dejabamos que esa división continuara haciéndose en forma anárquica como estaba haciendo en el fondo lo único que se iba a destruir era la agricultura del país porque se iban a quedar parcelas ineficientes de tipo individualista sin ningún destino economico. Dictamos una ley de dos artículos en el año 66, antes de aprobarle la ley de reforma agraria. Artículo uno se prohibe la división de todos los predios agrícolas del país mayores de 80 hectáreas. Artículo dos, sólo se podrán autorizar las divisiones con la autorización expresa del Vice-Presidente de la CORA. En cada caso y antes que dé la autorización, tendrán que haberle entregado a los campesinos por lo menos el 40% del fundo que quieran dividir. Esto quiere decir que si llega un propietario y solicita vender una hectárea de mil que posee, tiene que pasar 400 hectáreas a poder de los campesinos y después se considerará la autorización para vender una.. Termino esta parte repitiendo: instrumentos jurídicos simples, eficientes y audaces.

Ambito nacional de la reforma agraria

Otro elemento que hay que tener presente al realizar una reforma agraria es darle un ambito nacional. Este es, a mi juicio, otro de los elementos que condicionan todo un proceso de reforma agraria.

Es necesario producir las explotaciones en tantos lugares como sea posible, en forma positiva o sea instalando asentamientos a lo largo y ancho del país, para que la reforma agraria tenga una dinámica propia. Nosotros hemos cumplido esa experiencia y es lo que nos ha dado la fuerza, el haber hecho expropiaciones a lo largo de todo nuestro país. Nuestro país como ustedes saben es un tallarín que mide 4,500 kilometros de largo. Tenemos expropiaciones en los dos extremos de los 4,500 kilometros. Hasta el día de hoy hemos expropiado 930 haciendas y fundos con dos millones 300 mil hectáreas, de las cuales 250,000 hectáreas son de riego efectivo. Esas hectáreas benefician a 20 mil jefes de familias con una población superior a los 130 mil personas. y estamos expropiando tierras para que de aquí al curso de un año más hallamos incorporado a 30 mil familias en total. Ese es el ritmo con el cual estamos trabajando y con ello le hemos dado a la reforma agraria un cáracter nacional. En esto rompimos, incluso, el esquema de algunas reformas agrarias como la italiana. Nosotros descartamos ese modelo de regionalización y preferimos aceptar el sacrificio adicional que significaba hacer la expropiación en el valle Choaca a 400 kilómteros al Norte y des

pués tirarnos a 1500 kilómetros al sur; pero lo hicimos y esto fue lo que le dió a la reforma agraria un contexto nacional; y le dió fuerza, la hizo conocida y discutida en todo el país y así fue teniendo vida propia. Para eso indudablemente tuvimos que ordenar, dividimos el país en 11 zonas, tuvimos que entrenar mucha gente, crear una estructura administrativa, pero hemos logrado salir adelante.

Expropiación de tierras agrícolas útiles:
Otra cosa que una reforma agraria tiene que cumplir, para ser una reforma agraria, el expropiar las tierras agrícolas útiles, no las inútiles ¿Por qué? Porque reforma agraria significa transferencia de poder. No significa transferencia de título de dominio nada más. Algunos pretenden que se expropien las tierras marginales ¿Por qué las tierras marginales? - por algo su nombre lo indica, son marginales y la resolución del problema de los campesinos que están siendo explotados no está en las tierras marginales sino en las tierras productivas. En consecuencia el otro elemento esencial es expropiar la tierra que es realmente susceptible de cultivar, donde hay concentración demografíca, donde están los campesinos, donde está la potencialidad de mejorar la producción. Hay algunas estrategias que pueden seguirse para no causar muchas convulsiones. Doy la información de nuestra experiencia. Como para nosotros la reforma agraria no era un fin sino que era un instrumento y el objetivo que lograbámos era aumentar la producción de nuestro país, incorporar el campesino a la vida social, política y cultural y crear las condiciones para que se fuera expadiendo una agricultura moderna, nosotros no expropiamos al principio a los buenos y eficientes agricultores, cualquiera que fuera la superficie donde estuviera, sino que durante los tres primeros años expropiamos a los agricultores que estaban en la zona más rica del país y que trabajaban muy mal. Esto nos dió autoridad moral dentro del país. Porque, no obstante que la Ley nos autoriza expropiar a cualquiera que tiene más de 80 hectáreas, como las resistencias políticas fueron muy fuertes, buscamos una fórmula en la cual moralmente justificar que esto era sano y era justo. Además, si uno de los objetivos que buscamos es que aumente la producción no hay razón, salvo que acumule mucha tierra, de expropiar a un hombre que tiene 500 hectáreas y que está trabajando en buenas condiciones y que tiene organización social, que paga salarios adecuados y que no tiene conflictos.

Otro elemento esencial que hay que considerar para hacer una reforma agraria es que los líderes políticos que manejan la reforma agraria tienen que tener una cosa esen-

cial para el que está en política, el sentido de la supervivencia. Esto quiere decir que sin tener que decaer en ningún momento, la fuerza, la energía, la oportunidad en la cual hay que mover las cosas, hay que saber como dar los pasos, donde hay que poner los pies y no hay que poner los pies donde no se pueda dar los pasos. Si nosotros en Chile hubiéramos querido proceder a expropiar todo primero, no hubieramos tenido capacidad técnica ni administrativa para hacerlo. Segundo hubiéramos aterrado a nuestro país tercero hubiéramos creado una dicción política realmente angustiosa y cuatro, contradecíamos uno de los objetivos, aumentar la producción de alimentos por qué? porque, indudablemente, si declarabamos expropiado todo el territorio, la producción se colapsaba; y al colapsarse no habría ninguna posibilidad de aumentarla. Por tra parte, crearíamos una balanza de pago deficitaria en materia de alimentos. Por ello fuimos expropiando a lo más ineficientes, esa era la estrategia, crear autoridad moral para justificar que la reforma agraria en sí era buena porque cambiaba malos por buenos, inútiles por útiles tierras que estaba abandonada por tierras que producía, tierra que estaba prácticamente al margen de la sociedad por tierra que se incorporaba a la sociedad, o sea íbamos justificando con otros valores que están más allá de lo que la ley dice; porque esa es una de las cosas esenciales en política, no sólo apoyarse en la letra de la ley sino que apoyarse en valores morales que de expresión y el pueblo, la comunidad y los círculos de expresión y de opinión vayan comprendiendo. Con esta estrategia, nadie se pudo parar a nombre de los latifundistas que tenian sociedades tremedamente poderosas y decir que se ha cometido una injusticia. La Ley fue objetada desde el primer día, y la siguen objetnado como una Ley injusta, anarquita, comunista y todos los adjetivos que encuentran, pero nadie puede decir que le hemos hecho un daño a nuestro país porque hemos expropiado a un hombre que trabajaba en buenas condiciones. Sólo expropiamos cuando estamos convecidos de que el Asentamiento va a producir más que el que estaba produciendo, salvo un excepción, cuando esta persona tenga superficie de terreno tremendamente grande porque ahí hay otro condimento que entra dentro de estos juegos.

Por otra parte, son raros los casos que hay en el mundo donde la acumulación excesiva de tierra va acompañada de una eficiencia social, al contrario, la acumulación excesiva de tierra normalmente trae una eficiencia decreciente. Es muy raro, salvo en algunas explotaciones ganaderas muy extrañas donde se ve este caso.

Financiamiento para la reforma agraria:

Otro objetivo de la estrategia es diseñar el mecanismo de financiamiento. Dentro del problema de la reforma agraria, creo que esta es una de las cosas más angustiosas. Sabemos que tenemos buenas ideas, que están los equipos, que la gente están dispuesta, tienen mística, está entrenada, etc. pero vamos a tratar de convecer al legislador, al ejecutivo para que nos de los recursos para hacer la reforma agraria. Esto era la constante que nosotros conocíamos en todos los proceso de reforma agrariay era la angustia que veíamos sufrir a la gente que de buena fe quería hacer la reforma agraria. Fue una realidad que nosotros nos dedicamos a estudiarla con mucha seriedad y al estudiarla llegamos a una conclusión: Diseñar un mecanismo financiero que permita que el proceso de reforma agraria se vaya ampliando, so nobre la base de recursos que el Estado le transfiere del presupuesto sino que con una propia dinámica de financiamiento y fuentes de recursos que se vaya creando o autogenerandose. ¿Por qué? Porque en nuestros países simultaneamente a la Reforma Agraria el subdesarrollo nos crea otras necesidades angustiantes, escuela, camino, casas, hospitales, puertos, aeropuertos o industria para absorber la migración de la agricultura, osea, es un círculo de necesidades simultáneas angustiosas. En consecuencia, había que buscar un mecanismo de financiamiento, o una estructura de financiamiento que nos permitiera avanzar con una velocidad creciente y dependiendo cada día menos del presupuesto fiscal y de los créditos internacionales que, por muy útiles que sean, siempre llevan un problema de dependencia. Dependencia para el país, interferencia en la decisión política. Cuál es este mecanismo? El mecanismo fué el siguiente: en el año 1965 cuando iniciamos la Reforma Agraria, del total del presupuesto de la Corporación de la Reforma Agraria, el 90% de nuestros fondos venían del presupuesto del Estado.

El año 1968 y ahora en 1969 hemos logrado rebajar la dependencia del presupuesto nacional, habiendo quintuplicado nuestro presupuesto el presupuesto nuestro este año es 670millones de escudos, eso es más o menos 67 millones de dolares. De ese presupuesto solo recibimos ahora de parte del Estado un 40% o sea hemos rebajado del 90 al 40,habiendo expandido la cantidad de asentamientos, la cantidad de expropiaciones. El año 65 teniamos 30 asentamientos hoy día vamos en 480 y en estos días se están instalando cerca de 100 más porque comienza el año agrícola el 1º de Mayo en Chile y de allí que se está tomando la tierra con mucha velocidad para iniciar la nueva explotación. Como logramos esto. Lo logramos en una base muy simple que fué mirar el espectro o financiamiento de nuestro país y mirar la

agricultura en nuestro país como un todo y jugar a lo que yo llamaba muchas veces el sistema de las cajitas. En Chile siempre existieron dos clientes para producir: la agricultura tradicional de tipo latifundista que abarcaba una gran cantidad de recursos y muchas veces poder social y poder político casi el 100%.

Por otro lado los pequeños agricultores no minifundistas que producían muy poco y que les prestaban nada, o sea, que no tenían una significación importante en la agricultura nacional. Cuando nosotros comenzamos a expropiar lo primero que hicimos fué organizar los pequeños agricultores para tratar de levantarlos de la condición de sus mercados en que estaban es una tarea lenta, difícil, costoso, que era indispensable realizar y comenzamos a achicar este sector y a sustituirlo por una nueva franja que eran el área de los asentamientos de la Reforma Agraria. En la medida que crecía ésta se achicaba la estructura latifundista pero visto esto desde afuera uno decía bueno, y como gesta la producción ahí dentro Fundamentalmente con créditos del Estado por insumos, por comercialización, por poderes compradores, la industrialización y la comercialización de nuestro país se hace por instituciones que le prestan al agricultor, en consecuencia al redistribuir la tierra redistribuyamos los mecanismos de financiamiento, porque sería una injusticia tremenda sacar la tierra de manos de los latifundistas pero dejarles el poder de financiamiento intacto; porque en el fondo se ha producido una redistribución regresiva, favorable a ellos e injusta al campesino que entraba en la reforma agraria.

Entonces creamos los Asentamientos como entes productivos. Creo que todos ustedes conocen el Asentamiento y no vale la pena mencionarlo aquí. Pero el Asentamiento que es?. Es una empresa que sustituía al propietario. Comenzamos por instalar una Empresa que fuera capaz de recibir créditos de los bancos directamente, o sea de cambiar el criterio tradicional de que el campesino era incapaz de entenderse con los organismos financieros tradicionales. El asentamiento recibía créditos nuestros, trabajaba, tenía éxito dejaba utilidades, pagaba el crédito, y capitalizaba la utilidad y era una capitalización bastante fuerte porque era muy obligada con nosotros para reinvertir los capitales. En la medida en que nos fuimos dando cuenta de que el proceso de Reforma Agraria aumentaba y que nosotros no seríamos capaces de tener las semillas, los tractores, la maquinaria suficiente dijimos bueno, ¿Cómo se financiaba el agricultor, el hacendado antes? Iba al banco del Estado y pedía crédito para semilla, iba a donde los servicios agrícolas mecanizados y pedía crédito para tractores, pedía un adelanto a cuenta de los productos o sea armaba un cuadro de financimiento sin tener él los recursos.

¿Por qué el asentamiento no puede hacer lo mismo? Jurídicamente buscamos una fórmula que fue una sociedad colectiva o civil con personalidad jurídica la cual podía ir a pedir crédito, dijimos al asentamiento vaya usted al banco directamente y saque un crédito, tuvimos un éxito fantástico, logramos una fórmula pero todavía nos siguió iendo mal, por los agentes bancarios que estaban regados a lo largo de nuestro país, como funcionaban sólamente con la orden, la instrucción y la circular, no entendían lo que eran los asociados campesinos. Les tenían una desconfianza intestinal, perdonenme la palabra, no entendían lo que eso era y los trámites les hacían perder el tiempo y al final logramos sacar muy poco de la plata. Al final hicimos un pacto a nivel del presidente de la República. Ya tenemos así 490 Asentamientos. Esto es un 20% de la producción Chilena. No queremos el Crédito para la CORA Por qué? porque nosotros no tenemos que ser el padrino de los Campesinos. Nuestra tarea es retirarnos de una isntitución que hace gran parte de las funciones y colocarnos en una función asesora, orientadora, normadora de política de capacitación pero no meternos nosotros a manejar las empresas. Este año nos han entregado 14 millones de doláres, en lo que nosotros llamamos una línea de presupuesto de gasto. Esto significa que nosotros a los campesinos le decimos, hay línea para los siguientes rubros de producción: trigo, mecanización, riego etc., entonces llega el campesino y él prepara el plan de explotación para el Asentamiento. El plan se discute en las asambleas campesina y se revisa; con la asesoría técnica correspondiente.

Con este sistema hemos creado un mecanismo de banco donde la masa de dinero que tenemos la vamos incrementando, porque vamos prestando prácticamente el dinero reajustado, sin cobrarle reajuste al campesino y el fondo lo vamos reajustando. Por ejemplo, abrimos la línea de ganado y en ganado vamos cobrando con la cría, lo que significa ir recuperando el ganado, pagando la cuota y pagando la cuota vamos recogiéndola. Es un sistema que está pactado y nos permite valorizar el dinero, esto nos ha permitido ir acrecentando la masa de recursos financieros y al mismo tiempo expandir el recurso de reforma agraria.

Fuentes de financiamiento:

Nosotros nos financiamos de 5 fuentes distintas en la reforma agraria chilena, que son las siguients. La primera, el aporte fiscal o sea la plata que entrega el Estado. Esta plata la usamos para pagar las expropiaciones y para construir la infraestructura o sea el camino, la casa, hacer la obra de riego, etc. La segunda fuente de financiamiento son los recursos propios o sea lo que nosotros ya hemos prestado y estamos recuperando, o sea tenemos una masa de dinero que

circula dentro de nosotros que son recursos propios. La tercera fuente de financiamiento son los créditos internos del sistema bancario o comercial provisional. Ahí se dividen en bancarios el banco que presta insumos y las instituciones tradicionales que existen en agricultura. Por ejemplo las compañías tabacaleras le dan crédito al que quierecultivar tabaco y le adelantan un cantidad. Nosotros hemos mandado al asentamiento que vaya a pedirle crédito tabacalero para producir tabaco sin tener que venir donde nosotros.

Cuál es la cuarta fuente de financiamineto: los recursos internacionales. Este recurso nosotros los hemos usado con mucha prudencia. Hasta este momento no hemos tenido ningún crédito importante. Tenemos un crédito de 20 millones de dolares que se demorará casi 4 años en estudiarlo un organismo internacional, el cual todavía no firmamos el contrato. Estamos interesados pero no frenéticos porque el volumen de la reforma agraria nuestra alcanzó tal magnitud, que los 20 millones de dolares se nos vienen, ya dejaron de tener forma. Lo que en el año 65, cuando hicimos la solicitud era de vida o muerte, hoy día, con el ritmo que llevamos no tiene mucha importancia porque se demoró mucho en llegar.

Yo personalmente quiero decir que no soy muy entusiasta por los créidtos internacionales, sobre todo, y aquí hago una recomendación a título personal, nunca pidan créditos internacionales al comenzar el proceso de reforma agraria, porque van a tratar no sólo de interferir en la fórmula del crédito, sino que muchas veces las condiciones y las clausulas tratan de influir en las decisiones políticas de manera inaceptables.

Nuestra propia experiencia nos ha enseñado a hacer un esfüerzo adicional interno en el comienzo del proceso de reforma agraria y no dependen de fuentes externas, que muchas veces debilitan los planteamientos u oscurecen la claridad que se tiene cuando se desea llevar adelante un proceso de reforma agraria. Estaba dando la experiencia de lo que nosotros nos pudo haber ocurrido si esto no lo hubieramos percibido a tiempo cuando postulamos una formula de propiedad, como la propiedad comunitaria, producto yo no se si de la ignorancia o de la mala fe, de aquellos que no querían que hubiera reforma agraria. Se trató de tergiversar y llegó el argumento por via de stas fuentes internacionales objetando qué estabamos tratando de instalar una formula de propiedad que se alejaba un poco de la extodoxia tradicional de la América Latina. Ante ello nosotros contestamos que no aceptábamos sus argumentos que teníamos el derecho para proclamar nuestra propia soberanía y que si escogiamos un sistema era porque teníamos real conciencia de lo que eso significaba y que rechazabamos ayuda si venían condicionadas de esa

manera. Después en otra conversación con otra institución internacional de financiamiento se nos dijo que había que establecer garantías para los agricultores si queríamos recibir créditos. Nosotros dijimos que las garantías estaban estabelcidas en nuetra ley y que no acéptabamos otras garantías que las que ya existían. En consecuencia rechazábamos cualquier planteamiento que tendiera a interferir con esto. Esa ha sido la cuarta fuente de financiamiento que nosotros conocemos.

La quinta fuente de financiamiento ha sido el obtener recurso de las instituciones locales que existen dentro de cada país. En todos nuestros países cual más, cual menos, existen instituciones locales de financiamiento o de desarrollo. Por ejemplo, de repente se forman el desarrollo de la cuenca de tal parte. La corporación del desarrollo de tal región el caso del Brasil, se crea el Sudene y en otros países no conozco bien la realidad, pero en cada parte se van creando estas regiones especiales. Nosotros fuimos donde todas esas instituciones y dijimos "quieren que les ayudemos al desarrolo"? Nosotros podemos hacer un aporte a la agricultura de esta región haciendo reforma agraria con estas características y en este proceso. Esto le cuesta tanto y así hemos logrado prácticamente cerca de un millón de dólares adicionales de estas instituciones muy localizadas, a veces ni siquiera en una provincia sino en una región i en un área que nos han ido financiando proceso de reforma agraria. Por ejemplo, uno se da cuenta que hay un municipio que tiene recurso y a veces tiene tierra y va y le logra vender el proyecto en forma simple y lo hace financiar a ellos mismos el proyecto. Esto es un poco tratar de abrir los brazos y al llegar los recursos de allá donde estén.

La glesia Católica tiene tierras en América Latina y las decisiones que conocemos nosotros, tomados de los organismos de la Iglesia, están en el sentido de que se desprenden de la tierra. En consecuencia, no sólo hay que pedirle que entreguen la tierra sino que den los créditos para que esa tierra se trabaje. En Chile antes de que llegaramos al gobierno en el año 1964, se dió por algunos Obispos Chilenos el caso de hacer Reforma Agraria y se hicieron muchos de los ensayos que hoy día nostros estamos probando.

El problema de financiamiento es angustioso siempre, y siempre lo será las 24 horas del día que trabaje en Reforma Agraria.

Pero si uno se forma un expectro amplio y logra una cierta estrategia, va ampliando el proceso y le da una dinámica propia.

¿Cuál es uno de los últimos elementos que yo quisiera citar aquí? Hemos hablado de objetivos, hemos hablado de estrategia, hemos hablado de recurso, hemos hablado de premisas, yo quisiera tocar ahora un tema que dentro de América Latina es controvertido pero es esencial analizar. Cuál es la estructura definitiva que le damos a la propiedad de la tierra o sea con que marco se define esto hacia adelante, no hay duda que las reformas agrarias pueden tener el marco de la realidad política del país, o el marco de lo que la realidad en nuestro país señala. Yo respondo tengo una ideología, pero lo que hemos hecho no lo hemos hecho para servir la ideología; porque creemos que las herramientas instrumentales nunca tienen que ser puestas al servicio de una ideología, pues ese día dejar de ser instrumentos y se convierten nada más que en obstáculos. Las ideologías se realizan sobre la base de una concepción génerica y global y una forma de vivir y no sobre los métodos que hay que usar para obtener esa fórmula de vida. Así es como vemos nosotros las cosas. Por eso es que yo opino, cuando entro a tratar este tema sobre el cual se ha hecho política ente una razón ideológica como definir que la propiedad de la tierra responde, la formula al régimen marxista, la formula B) a la sociedad cristiana occidental tradicionalista y en este esquena nos encajona. Si uno no está de acuerdo con la propiedad privada tradicional es marxista y si no está de acuerdo con la propiedad privada tradicional es marxista y si no está de acuerdo con la colectivización de la tierra es capitalista individualista. Este es un esquema que no me interesa en este momento, sino que lo analizo desde el punto de vista de nuestro país y lo analizo en u forma pragmática. Esto significa que es la estructura que postulamos hacia adelante. Analicemos lo que conocemos, hablamos por supuesto por la realidad que hemos visto. La tradición en nuestro país nos ha indicado que el sistema de propiedad que estaba apoyado sobre el principio elemental de la propiedad privada que entendía por prpiedad privada entre nosotros era el derecho divino a usar, gozar, disponer y abusar de la propiedad. O sea es dueño y nadie me dice lo que yo haga aquí dentro. O sea propiedad sin función social, si quiero trabajo si quiero no trabajo, si quiero produzco si quiero no produzco y usted no pasa de aquí porque esto es mío; no me importa que el país se muera de hambre, esto es mío lo adquirí por herencia, lo compré o me lo gané realmente para lo único que ha servido esto es para descirtuar la esencia de la propiedad privada, porque esto precisamente es lo que ha impedido hacer de esto propiedad privada. Porque si esto es propiedad privada yo estoy en contra , a muerte, de esa fórmula de propiedad privada porque esosignifica dejar la tierra sin cultivar y generar tensiónes sociales, construír poderes políticos que no corresponden

a la realidad de la base comunitaria que tiene que existir. En una palabra, abuso y exceoso de una realidad que no tiene derecho a seguir existiendo.

Cuál es la otra fórmula? La otra fórmula conocida, es la colectivización de la tierra o sea nadie es propietario, todos proletarios, el estado de los proletarios y esto se organiza de tal manera de que se realice una producción, una distribuición de los predios o haya un control por parte del estado de las agencias que el Estado tiene para que se trabaje la tierra. Yo personalmente, insisto, no quiero analizar ideologías.

Nosotros hemos descartado esa fórmula en nuestro país por una razón práctica que es la siguiente: Nosotros estamos convencidos de que para que la tierra produzca en forma suficiente hay que ligar al hombre que trbaja la tierra con sus manos enla forma más directa con el trabajo de la agricultura. Por qué por una razón esencial, porque como la agricultura es de un largo proceso productivo donde los riesgos y las contingencias son mucho más grandes que en otro tipo de actividad uno logra extraer un esfuerzo adicional o sea lo se llama una mayor productividad si no convence a ese hombre sicológicamente que tiene que trabajar más horas, que tiene que trabajar más fuerte y que este trabajo adicional le vuelve a el mismo, por eso es que en nuestro país el sistema del inquilinaje, El llamacona, El huasipungo, y todas estas fórmulas que han existido en América Latina han ido castrando sistematicamente la productividad del hombre de campo y lo tienen reducido a cero, porque como el hombre vivía para el jornal, y el jornal no varíaba de acuerdo con la calidad del trabajo,ni con el esfuerzo adicional, el hombre no tenía ningún interes en mejorar el riego del surco, en cortar mejor la rama del árbol, o en último término en ordeñar mejor la vaca cuando tenía que sacar la leche, porque a él le pagaban igual,

En consecuencia, al definir una fórmula de propiedad nueva hay que tener presente este elemento esencial, ligar una organización económica y productiva eficiente y una solidaridad social razonable con el tiempo en que vivimos. Suprimamos el individualismo, pero démosle al hombre el derecho de propiedad para que el esfuerzo que él haga en esta tierra le retribuya así mismo y a su familia y al núcleo en el que está trabajando.

Hoy en día la casi unaminidad de los campesinos de América Latina si les hacemos una encuesta y le preguntamos que propiedad quiere, nos van a contestar, quiero una parcela individual, y dicen eso porque es lo único que conocen. Porque vieron que el propietario individualista-latifundista, se hi-

zo rico sobre la base de este criterio y en consecuencia, tratan sicologíca o mentalmente de repetir este esquema porque creen que esa es la piedra filosofal.

Nosotros hemos llegado a una conclusión de que la agricultura del mundo hoy día, por razones de competencia con otros sectores, necesita de superficies medianas y grandes para usar los instrumentos tecnologícos modernos y reducir la diferencia de competencia que tienen con otros sectores de la economía.

Por muchos esfuerzos que hagamos de organización siempre hay factores de ineficiencia presentes. En consecuencia hemos llegado a una conclusión, tenemos que resolver el problema combinado dos factores: propiedad del campesino y superficie de producción para que esta sea una empresa social ¿cómo se combina ésto? mirando la realidad de cada región y ajustándolo al patrón productivo que esa región necesita.

ACTA DE LA SESION PLENARIA DEL JUEVES 15 DE MAYO

En la Ciudad de Panamá, siendo las 19:30 horas del día 15 de mayo de 1969 se reunieron en el Salón Panamá del Hotel del mismo nombre los señores: Ing. Efraín Bran; Lic. Héctor Calderón; Sr. Héctor Luna T.; Lic. Rigoberto Sandoval; Lic. Roberto Chavarría; Agrónomo Jaime Chacón P.; Dr. Ricardo Hidalgo J.; Lic. Alvaro Hernández; Lic. Eduardo Ching Murillo; Ing. Nilson Espino; Ing. Robledo Landero; Ing. Luis F. Narvaéz; Lic. Carlos A. Vásquez; Lic. Alberto Martínez Agro. Mariano González; Ing. Carlos V. Wynter, como delegados, los Señores: Dr. Enrique Torres Llosa, Dr. Roy Clifford, Dr. José Emilio Araújo, Ing. Antonio Tapia, Ing. Jacov Arad e Ing. Salomón Ordoñez, como asesores y el Ing. Leopoldo Sandoval quién actúo como Secretario de la Reunión, se procedió de la manera siguiente:

PRIMERO

El Ingeniero Nilson A. Espino, director de debates electo para esta reunión declaró abierta la sesión, manifestando que tenía por objeto leer y discutir los informes de las comisiones de trabajo nombradas para el efecto en la sesión preparatoria, así como aprobar las recomendaciones, conclusiones y acuerdos de ellas derivadas.

SEGUNDO

Antes de iniciar la lectura de los respectivos informes el Ing. Espino hizo entrega al Ingeniero Leopoldo Sandoval, del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, un cheque por la cantidad de $2,000.00, correspondientes al primer pago de la cuota de 1969, de la Comisión de Reforma Agraria de Panamá, al Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano, de acuerdo con el compromiso adquirido en la reunión de Guatemala.

TERCERO

Se dió lectura a los informes de las cuatro comisiones nombradas en la sesión preparatoria para estudiar y discutir los trabajos presentados.

Después de amplia discusión se aprobaron las conclusiones, recomendaciones y acuerdos que aparecen en sección especial de esta memoria.

No habiendo más discusión se terminó la sesión a las 22 horas con treinta minutos.

CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y ACUERDOS

Los Delegados a la Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, reunidos en la Ciudad de Pananá, analizaron los documentos de trabajos cuyos títulos se enuncian a continuación:

"Problema Agrario en los países centroamericanos"

"Implicaciones de la reforma agraria para integración económica centroamericana."

"Bases para una política de reforma agraria"

"Recomendaciones a los Organismos de Reforma Agraria de los países del Istmo Centroamericano para un plan de acción"

"Guía para la planificación en Reforma Agraria"

"Bases para la legislación agraria de los países centroamericanos"

Basados en el estudio de estos materiales se formularon las siguientes

CONCLUSIONES

1.- Que de la superficie de 58,500.000 manzanas de Centroamérica sólo han sido convertidos en fincas 20,000.000 de manzanas; y de éstas sólo el 10% están en poder de 750,000 minifundistas lo que constituye una situación que impide el desarrollo económico, social, político y cultural de la región.

2.- Que es innegable que una verdadera industria centroamericana no podrá desarrollarse en forma eficiente mientras no se incorpore a la economía de los países a las grandes masas de campesinos marginados.

3.- Que es imperativo un decidido apoyo de parte del sector industrial a la realización de la reforma agraria y el desarrollo social para garantizar su propia expansión y supervivencia.

4.- Que la Reforma Agraria debe incorporarse como un instrumento de desarrollo en el proceso de integración centroamericana.

5.- Que la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA) tiene como uno de sus objetivos, propiciar el desarrollo agrícola y con ese fin el Consejo Económico le ha señalado la necesidad de estudiar a corto plazo la armonización y coordinación de las políticas agrícolas y la movibilidad de la mano de obra dentro del mercado común centroamericano.

6.- Que es necesario que los agricultores produzcan con mayor eficiencia para que su capacidad de consumo se aumente, asegurando una demanda solvente y un mercado interno que permita un desarrollo industrial y comercial.

7.- Que para obtener un desarrollo económico y social equilibrado es condición indispensable el cambio de la estructura agraria.

8.- Que la Reforma Agraria es un valioso instrumento para alcanzar el desarrollo económico y social y, para llevarla a cabo, la decisión política es elemento indispensable e insustituible.

9.- Que la realización de la Reforma Agraria debe estar basada en las necesidades e intereses de las masas campesinas que debidamente organizadas deben participar activamente en el proceso de desarrollo.

10.- Que la implantación de la Reforma Agraria requiere el decidido apoyo financiero de los gobiernos para los programas elaborados por los correspondientes organismos.

11.- Que las responsabilidades de los Organismos de Reforma Agraria en el proceso de desarrollo exigen una variedad de actividades, de distinta índole y a diferentes niveles de organización.

12.- Que para alcanzar sus objetivos se hace imprescindible que los Organismos de Reforma Agraria maximicen los resultados del uso de los recursos, manteniendo una continuidad de acciones y logrando una coordinación adecuada con otros organismos en la programación y ejecución de sus actividades.

13.- Que los planes deben ser congruentes con la necesidad de realizar la Reforma Agraria

14.- Que las diferentes leyes agrarias de los países del Istmo Centroamericano no reúnen, en general, los requisitos mínimos para la ejecución del proceso de la Reforma Agraria; y

15.- Que la Reforma Agraria no se puede lograr si no hay un cambio profundo en los ordenamientos jurídicos correspondientes.

En base de las anteriores conclusiones se elboraron y aprobaron las siguientes:

RECOMENDACIONES

I. Con respecto al desarrollo agrario y la integración económica centroamericana

1. Realizar en el Istmo Centroamericano seminarios para industriales sobre reforma agraria y desarrollo rural con el objeto de que estos comprendan la necesidad de un verdadero apoyo del sector industrial para la reforma agraria.

2. Solicitar a la SIECA que colabore decididamente con el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano, en la coordinación de labores de los organismos internacionales que están trabajando en la solución de los problemas agrarios de la región, con el objeto de reforzar a este Programa y contribuir así a su efectividad y permanencia.

II. Con respecto a la política agraria

1. Que los beneficiarios de la reforma agraria tengan acceso no sólo a la tierra sino también a los demás factores de la producción, propiciando la creación de unidades de base para la organización económica y social de las familias campesinas, las cuales deberán velar por la implantación de modernos sistemas de cultivo, y el aumento de su capacidad de consumo, ahorro e inversión.

2. Que las tierras de los Estados y aquellas privadas que se expropien o se adquieren a cualquier título, sean entregadas a campesinos organizados en unidades de base de manera que garanticen su plena participación en la toma de decisiones y el uso inmediato de la tierra.

3. Que se informe amplia y continuamente a la opinión pública sobre la necesidad de realizar la reforma agraria a efecto de crear conciencia con el objeto de obtener el apoyo a los programas que la impulsan.

4. Que los presupuestos de los Ministerios e Instituciones Autónomas contemplen las partidas anuales respectivas y necesarias para la realización de las obras que requiere el proceso de Reforma Agraria.

III. Con respecto a los planes de trabajo

1. Que en la preparación de programas y planes, los Organismos tomen en cuenta la urgencia de acelerar el proceso de reforma agraria sobre bases que permitan una cuantificación de metas a largo plazo, con especifica-

ción de los componentes de costos anuales, y que delimiten la participació de las otras entidades del sector público.

2. Que se capacite el personal, de todos los niveles, para la comprensión de los objetivos, planes de acción y planificación de los programas de reforma agraria.

3. Que el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano prepare un plan de actividades para los próximos dos años que se base en los planes de acción de los países, que incluya su colaboración en planes y proyectos específicos y que cuantifique sus metas y costos, el cual deberá ser presentado en la Reunión Ordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano a celebrarse en noviembre próximo.

4. Que se distribuya de acuerdo al programa anterior, las responsabilidades entre los diversos Organismos Asesores

5. Que para la consecución de sus fines los Organismos de Reforma Agraria orienten sus planes tomando como referencia los documentos "Guía para la planificación en Reforma Agraria" y "Recomendaciones a los Organismos de Reforma Agraria de los países del Istmo Centroamerican para un plan de acción.

IV. Con respecto a legislación agraria

A. Revisión y modificación de las legislaciones.

1. Revisar y modificar las legislaciones agrarias del Istmo Centroamericano, así como las disposiciones constitucionales, si fuere necesario a fin de que las leyes de reforma agraria de dichos países contengan, como mínimo, los requisitos que son indispensables para el cambio estructural del agro centroamericano y que son los siguientes:
En lo sustantivo, normas para la afectación de la propiedad rural en relación con la función social; normas para el avalúo de los predios rurales; normas para el pago de las indemnizaciones y para el establecimiento de la nueva estructura agraria; y, en lo adjetivo, normas relativas al procedimiento de expropiación, a la toma de posesión de las tierras y a la administración del proceso.

B. Normas para la afectación de la propiedad rural.

2. Debe afectarse las tierras del Estado (baldíos, reservas y de su dominio privado) lo mismo que las Municipales (ejidales y las de su dominio privado) si no están destinados a fines específicos de utilidad pública.

3. En lo tacante a los predios del dominio privado, deben afectarse las tierras abandonadas (incultas u ociosas), las explotadas deficientemente y las que no estén cultivadas directamente por su propietario.

4. En cuanto a las tierras del dominio privado que no se encuentren en ninguna de las situaciones anteriormente indicadas y que, de acuerdo con las necesidades del país, deben incorporarse al proceso de la Reforma Agraria, la ley debe señalar expresamente el o los límites para la afectación correspondiente.

5. Es sumamente importante que las causales de expropiación estén definidas con toda precisión a fin de evitar en su aplicación cualquier interpretación subjetiva.

6. No es conveniente que se señale en la ley órdenes de prioridad con relación al tipo de dominio del predio, ni referentes a las causales de expropiasión.

C. Avalúo de las propiedades.

7. En cuanto al avalúo de los predios para los efectos de su expropiación, debe evitarse todo criterio especulativo.

8. Es recomendable que se tome como avalúo máximo de las tierras el que se haya determinado para la aplicación del impuesto territorial o el que figure en el catastro fiscal correspondiente, cuando existan dichas Instituciones. En caso contrario el sistema para el avalúo de las tierras debe ser muy simple y muy preciso de tal modo que su aplicación no sea ni onerosa ni compleja y no se vea sometida a impugnaciones por causa de su ambigüedad.

9. Para esto es recomendable que se utilice como criterio basico de tasación el valor promedio de la producción del predio en un período de años inmediatamente anteriores a la fecha de la expropiación, período que, en principio, puede ser de cinco años.

D. Forma de pago de las indemnizaciones.

10. En cuanto a la <u>forma de pago de la indemnización</u>, es fundamental que se introduzca clara y expresamente el concepto del pago diferido llevándose a cabo, si fuere necesario la modificación constitucional correspondiente. Por tanto, debe eliminarse la norma del pago previo y al contado.

11. Es posible la emisión de bonos de distinta denominación con plazos e intereses diferentes, lo cual debe establecerse en razón inversamente proporcional a la eficiencia de la explotación de la Tierra. Como referencia puede tenerse en cuenta que en la legislación latinoamericana de Reforma Agraria se ha generalizado ya la emisión de bonos de veinte a cuarenta años con uno por ciento de interés para el caso de tierras abandonadas, ineficientemente explotadas, trabajadas indirectamente y ocupadas en precario; bonos de diez a quince años con dos y tres por ciento de interés, para el caso de tie-

rras arrendadas; y bonos de cinco a diez años con cuatro y cinco por ciento de interés para el caso de tierras eficientemente explotadas.

E. Establecimiento de la nueva estructura agraria.

12. Las normas para el establecimiento de una nueva estructura agraria deben contemplar como hecho fundamental la plena participación de los campesinos en el proceso productivo, su capacitación empresaria y el fomento de los vínculos de solidaridad y nutua cooperación. Para esto no deben limitarse a establecer propiedades de tipo individual, sino también otras formas cooperativas, comunales o mixtas de tenencia, propiedad, uso y explotación de la tierras, que permitan la mejor utilización de los recursos naturales, la eficiente aplicación de modernas tecnologías de cultivo y el aprovechamiento del beneficio de las economías de escala.

F. Procedimiento de expropiación.

13. El procedimiento de expropiación para fines de Reforma Agraria debe ser procedimiento especial, sometido a normas muy precisas con plazos expeditos que eviten toda dilación. Para esto, dicho procedimiento debe concebirse y legislarse como expresión de la facultad de Jus Imperium del Estado y debe conducirse básicamente por el organismo ejecutor de la Reforma Agraria. Este debe solicitar al Poder Ejecutivo la expedición del decreto de expropiación el que debe ser inmediatamente inscrito en el Registro de la Propiedad correspondiente, verificándose por este acto la traslación del dominio del predio expropiado a nombre del organismo ejecutor de la reforma agraria. Debe corresponder al organismo ejecutor de la Reforma Agraria la toma de posesión material de las tierras tan pronto como se haya verificado la mencionada inscripción. Solamente debe permitirse la impugnación judicial del avalúo, la cual debe referirse exclusivamente al monto de la indemnización, que debe consignarse en pago, cuando no es aceptado por el propietario. Ningún otro recurso debe aceptarse ni en la vía administrativa ni en la judicial. Los predios expropiados una vez inscritos a nombre del expropiante no podrán ser objeto de reivindicación aún cuando fuera declarada fundada una nulidad de la expropiación. Una nulidad de este tipo dará lugar únicamente a indemnización por daños y perjuicios.

G. Administración del proceso.

14. En cuanto a la administración del proceso de Reforma Agraria, debe corresponder a un ente autónomo con personería jurídica y patrimonio propio, siendo sus funciones básicas la dotación de las tierras y la consolidación de los beneficiarios para lo cual la ley debe señalar un plazo no mayor

de cinco años.

H. Otras disposiciones.

15. Debe entenderse que los lineamientos que anteceden se refieren solamente a las instituciones básicas de Derecho Agrario que deben ser contempladas en la leyes de Reforma Agraria.

16. Otras regulaciones deben considerarse y, entre ellas, estimamos necesario mencionar las siguientes:

a) Debe establecerse transitoriamente un régimen de protección de los derechos adquiridos por los ocupantes precarios, de tal modo que, mientras se resuelvan en escala nacional este problema, dichos ocupantes no sean perturbados en su ocupación ni interferida la explotación de sus tierras, estableciéndose al mismo tiempo las sanciones respectivas para quien incumpla esta disposiciones. Esta garantía debe incluír la suspensión de la ejecución de sentencias que hagan ilusorios los efectos de la misma, bastando para ello la petición del organismo de Reforma Agraria al Juez o tribunal correspondiente.

b) Debe contemplarse el régimen de aguas y regadios a través de regulaciones que establezcan el aprovechamiento racional de ese recurso.

c) Se hace necesaria la creación de la jurisdicción agraria privativa que cuente con los medios coercitivos necesarios para la aplicación expedita del instrumento legal correspondiente.

d) Debe prohibirse la titulación de fincas rústicas por el procedimiento de diligencias voluntarias de titulación supletoria, a efecto de que dicho procedimiento no interfiera la realización de los programas nacionales de Reforma Agraria, al titularse impropiamente como tales, terrenos que constituyen reservas nacionales o baldías que deben ser dedicados a dichos programas.

ACUERDOS

Acuerdo Nº 1

La Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano,

CONSIDERANDO

Que la República de Panamá, a través de la Comisión de Reforma Agraria, ha hecho posible la celebración de este Primera Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano y que durante la celebración de la misma todo el personal, tanto directivo y técnico como secretarial, ha colaborado en forma amplia, ofreciendo atenciones y trato fraternal.

ACUERDA

Expresar las más altas muestras de agradecimiento a todo el personal que labora en la Comisión de Reforma Agraria, solicitando a su Director que lo haga extensivo al gobierno y pueblo panameño.

Acuerdo Nº 2

La Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano,

CONSIDERANDO

La excelente labor realizada en la preparación y organización de esta Reunión Extraordinaria.

ACUERDA

Felicitar a la Dirección Regional para la Zona Norte del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA por la capacidad demostrada en la organización de la reunión, preparación de los materiales y el desarrollo de la misma. Así mismo y por su conducto se extiende la presente felicitación a todos los organismos internacionales y técnicos que han colaborado en el Programa como asesores.

Acuerdo Nº 3

La Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano,

CONSIDERANDO

El esfuerzo hecho en la preparación de los trabajos que han servido de base para las discusiones y la formulación de conclusiones y recomendaciones y el gran estímulo que dichos trabajos han proporcionado en la configuración de un ambiente de amplia y profunda discusión.

ACUERDA

Felicitar particularmente a todos y cada uno de los técnicos y asesores del Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano por la calidad de los trabajos y por su activa participación en las discusiones, lo cual ha permitido obtener resultados tan satisfactorios en esta Primera Reunión Extraordinaria.

PROGRAMA DE CLAUSURA

1.- Discurso del Dr. José Emilio Araujo a nombre del I.I.C.A.

2.- Discurso del Ing. Efraín Bran en representación de los delegados.

3.- Palabras del Ing. Leopoldo Sandoval, Secretario de la Reunión.

4.- Clausura a cargo del Ing. Nilson Espino, Director de la Comisión de Reforma Agraria de Panamá.

DISCURSO DEL DR. JOSE EMILIO ARAUJO, EN NOMBRE DEL I.I.C.A.

En nombre del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas quiero traerles unas palabras de agradecimiento y de felicitaciones por este importante trabajo que llega a su termino en esta oportunidad.

De agradecimiento porque la iniciativa de organizar un Programa de actividades especificas para el Istmo Centroamericano tomado por la Zona Norte y por el Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria el I.I.C.A., encontró el mayor apoyo por parte de los Ejecutivos de los organismos correspondientes de estos países y la mejor prueba de eso es el soporte que vienen dando al programa e inclusive tomando en el la posisión de planearlo y promover actividades específicas como esta en que acabamos de participar, que fue una proposisión y una determinación de los propios países.

Me permito por lo tanto felicitarlos por la decisión tomada por el éxito de esta reunión. El hecho de que ustedes hubieran en la Reunión Ordinaria de Ejecutivos que realizaron a fines del año pasado en la reunión de Guatemala, convocado este debate extraordinario y especial para debatir aspectos jurídicos y de programación de la Reforma Agraria, como un proceso fundamental al desarrollo rural de nuestros países, demuestra una decisión política de la más alta significación y comprensión de los objetivos que persiguen en su trabajo.

Como tuve la felicidad de asistir a la primera de estas reuniones que fue realizada en San Salvador en 1967, pude ahora verificar los adelantos de conceptos y de posición decisiva que caracterizan los dirigentes actuales de los organismos de reforma agraria aquí presentes.

En aquella oportunidad recibimos la sugerencia de uno de los compañeros de nuestro Instituto de que no usara la palabra campesino en los documentos de trabajo porque era esta una palabra de tránsito restringido en estos países. En la misma reunión de San Salvador el eminente hombre público de aquel país a quien quiero en esta oportunidad prestar un homenaje de recuerdo, de carácter especial, que era el Coronel Oscar Osorio, planteaba un orden de preocupaciones particularmente dedicado al campesino del Istmo Centroamericano y ahora vemos a un grupo que está preocupándose con la organización campesina y teniendo en alta cuenta los principios de ese magnifico documento que es la encíclica "Populorum Progressio" donde se recomienda tener al hombre como sujeto del desarrollo y que venga a ser este el nuevo nombre de la paz lo que todos nosotros debemos tener como anhelo máximo.

En esta reunión tuvieron ustedes la feliz idea de traer como invitado ilustre para contar sus experiencias, al valioso técnico y compañero Ing. Rafael Moreno, que dejando sus ac

tividades múltiples y absorventes, vino a decirnos de los éxitos y problemas de la Reforma Agraria de su patria -Chile-. No podría dejar de resaltar aquí las palabras con que este amigo empezaba sus recomendaciones a los Ejecutivos que desean implantar una etapa dinámica y maciva en la reforma agraria de cada uno de nuestros países. Al decirnos que es necesaria la decisión personal de comprometer la propia vida, de cada uno en la efectivación de la reforma, estaba admitiendo que un proceso de cambio serio y produndo con el que se promovería en un próximo futuro tendremos que, los hombres de hoy, jugarnoslo todo de nuestra alma y corazón para alcanzar el verdadero éxito, aúnque tengamos conciencia de los obstáculos a vencer.

Las recomendaciones que salen de esta reunión especialmente los relativos al campo jurídico y a la política de acción, representan conquistas que por cierto estarán llevando a todos los que regresan a sus países a asumir el compromiso de luchar por la efectivación del proceso en términos de macividad y rapidez dentro de las características aquí admitidas y que lo hacen una condición "sine qua non" para nuestro desarrollo.

En este momento en que el número de jóvenes que llegan a la edad adulta es realmente impresionante en nuestra América Latina y en cada uno de nuestros países en particular, la necesidad de crear empleos para aquellos que nacieron y crecieron en el medio rural, es una obligación inmediata, urgente y de primer prioridad política de nuestros gobiernos. La reforma agraria si toma metas significativas y correlacionadas con estos números tiene que corresponder a las características de rapidez y macividad de que hablamos anteriormente para representar un instrumento de impacto político, social y económico.

Estoy convencido que los conceptos de orden jurídico y las preocupaciones con la planificación que de aquí llevan los participantes contribuirá a agilizar la Reforma Agraria en nuestros países, y con ésto estará conseguido uno de los importantes objetivos de la promoción de una reunión como esta y que tuvo en mente el IICA al promoverla.

Al terminar estas palabras que tienen apenas el objetivo de traerles el calor amigo de una despedida que espero sea de una breve separación, quiero dejar un agradecimiento muy especial al Gobierno y a los compañeros de Panamá por la ayuda y apoyo que dieron a la realización de este evento, el cual fue fundamental a su éxito y a las facilidades de trabajo que tuvimos en el corto tiempo de estada. En particular quiero referirme a la visita hecha al campo panameño cuando vimos la efectivación de una fase de realización de la Reforma Agraria Panameña en el nuevo sistema de asentamiento cam-

pesino. Por esta iniciativa que tiene todo contenido técnico y político para dar resultados positivos, dejamos también nuestras efusivas congratulaciones a los dirigentes panameños que tuvieron no solo la decisión como el coraje cívico de hacer efectiva esta metodología.

A todos compañeros dejamos el abrazo de saludos y hasta pronto, esperando el IICA que continuamente estará contando con sus colaboraciones y amistad.

Discurso pronunciado por el Ing. Efraín Bran, Vice-Presidente del Instituto Nacional de Transformación Agraria de Guatemala en Representación de los Delegados asistentes.

Señores Delegados:

Imperativos sociales de todos conocidos nos han hecho encontrarnos en este marco de discusión y deliberaciones de la Primera Reunión Extraordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria, para tratar, una vez más, de adoptar decisiones efectivas a fin de buscar la solución a un problema tan antiguo como el mismo tiempo, y tan dramático y cruel, como la miseria que en gran medida representa.

Debemos de reconocer que nuestras poblaciones campesinas están viviendo en el pasado, a más de un siglo de distancia y sin poder penetrar a la civilización moderna, Lo anterior es valedero para la población en sí, para los sistemas de cultura y educación, y también, para el tratamiento social de nuestras personas, de nuestras relaciones económico-sociales y de la estructura de nuestras instituciones y sistemas de organización y administración.

En el caso específico de los Organismos de Reforma Agraria del Istmo, como acertadamente lo dijo el doctor Enrique Torres Llosa en la Clausura de la III Reunión Ordinaria de Ejecutivos de Reforma Agraria celebrada en Guatemala; "mientras sigamos tomando acciones "indirectas", que talvez son importantes en algunos casos, pero que soslayan el problema y reemplazan la verdadera acción, no se podrán superar defectos de estructura en la relación hombre-tierra, en el dinamismo social y en el marco institucional general del sector agropecuario."

La situación actual de las grandes masas campesinas, reclama una urgencia en la acción, una conciencia efectiva de objetivos y propósitos y una responsabilidad dinámica en la solución inmediata de los problemas del campo.

Estamos frente a una crisis de la Democracia, porque en ella no debe haber familias con privilegios, ni grupos con prerrogativas, ni tampoco categorías de dominio; es decir, que todos los ciudadanos debem participar en ese dominio, con la marginación del campesino al proceso de desarrollo se está negando en la forma más contundente, el valor y el significado mismo de la Democracia y nosotros, nos estamos alejando cada vez más de ella.

Se nos ha señalado como países miembros de un tercer mundo en proceso de desarrollo; pero es la verdad, que dentro de ese

tercer mundo nuestro, existe otro de dolor y de tragedia cotidiana: el mundo de los campesinos, que son los desheredados de una sociedad que aún no encuentra el camino del cambio y que, consecuentemente, no puede ser engendradora de la justicia que nos permita llevar a nuestros hombres del campo mayores y mejores oportunidades en pro de una vida decorosa, dentro del marco de una libertad funcional; libertad a que tienen derecho y la que tenemos obligación a ayudarles a conseguir.

Somos pues, en buena parte, responsables de lo que ocurre. Pero también es cierto que esa responsabilidad nos ha traído a esta Reunión, no sólo para enmendar yerros, sino para marcar los pasos hacia el logro de objetivos concretos.

Hemos trabajado en una mesa de discusión, ahora, trabajamos en el campo de cada país, Aquí hemos creado documentos importantes; allá, con base en ellos, vamos a crear nuevos hombres, con nuevas metas y nueva vida.

Las recomendaciones que hemos logrado son el producto de un esfuerzo común, enfocado también, hacia un ideal común.

Así tenemos por ejemplo que al tratar el tema "Bases para una política de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano," se llegó a la conslusión de la necesidad de crear unidades de base para la organización económica y social del campesino; también recomienda la movilización de opinión pública para obtener apoyo a la Reforma Agraria, y finalmente, que los presupuestos de los ministerios e instituciones autónomas contemplen las partidas anuales para la realización de las obras que requiere el proceso de Reforma Agraria.

Indudablemente, tales recomendaciones son de gran valor, pero ellas se complementan con un plan de acción drástico, enérgico, masivo y acelerado, Este plan de acción fué también analizado en el documento segundo de trabajo y por lo tanto, con base en las recomendaciones del caso no debemos olvidar la urgencia de esta acción, que tendrá que acompañarse de la planificación adecuada para el lugar de que se trata, de conformidad a las condiciones imperantes, tanto físicas, como espirituales.

En cuanto al tema "Bases para la legislación agraria del Istmo Centroamericano," después de haber efectuado un estudio comparativo de leyes agrarias vigentes en dichos países, se recomendó que estas leyes deben revisarse a fin de que contengan como mínimo, los requisitos que son indispensables para el cambio estructural del agro centroamericano.

Para el efecto se señaló taxativamente los institutos fundamentales que deben contener los ordenamientos jurídicos de esa

naturaleza. Entre tales institutos podemos señalar: las normas para la afectación de la propiedad rural, avalúo de las propiedades, formas de pago de las indemnizaciones, establecimientos de la nueva estructura agraria, procedimiento de expropiaciones expedito, regímenes de aguas y regadíos, la creación de la jurisdicción agraria privativa y la prohibición de la titulación supletoria en las fincas rústicas.

Por otra parte, también, dentro de la dinámica que nos impusimos, se estudió, discutió y se hicieron las recomendaciones pertinentes en relación al tema "Problema Agrario en el Istmo" e "Implicaciones de la Reforma Agraria para la integración económica Centroamericana."

Vemos pues, que dentro de la complejidad y negatividad del problema agrario, en las actuales circunstancias que afrontamos, hemos sacado aspectos positivos y de importancia para el futuro.

Hemos observado con expectativa y satisfacción los esfuerzos que Panamá está haciendo para desencadenar un auténtico proceso de Reforma Agraria. Aunque este país reúne en este momento histórico dos requisitos básicos para poder iniciar el proceso en forma rápida y masiva, que son su catastro rural y la decisión política de su gobierno, sólo el tiempo dirá si los entusiasmos de hoy responden a las realizaciones de mañana. Así lo esperamos sinceramente y les deseamos éxito en este empeño.

Antes de concluir, deseamos patentizar nuestros más sinceros agradecimientos, al gobierno y a los directivos de la Comisión de Reforma Agraria de Panamá, quienes han propiciado estos cónclaves y nos han brindado las atenciones necesarias para el desempeño de nuestra misión, lo que además nos ha proporcionado la oportunidad de trabajar con entera confianza y entusiasmo; agradecemos también al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, Zona Norte, quienes tuvieron a su cargo la organización y dirección de esta reunión, y a los asesores, miembros de Organismos Internacionales, que nuevamente, nos han proporcionado su valiosa colaboración para la orientación de los programas de Reforma Agraria en el Istmo Centroamericano.

Finalmente, los aquí presentes y nuestros respectivos organismos tienen un reto con el futuro. Es un reto que no podemos ignorar. Pero no obstante, la duda subsiste en tiempo y espacio: Podremos afrontarlo con decisión y energías? Compañeros: a nosotros nos toca responder con trabajo y esfuerzo, a nosotros nos tocará sucumbir, o salir avantes para lograr una patria mejor para nuestros compatriotas y para nuestros hijos.