

H
SERIE PLANEAMIENTO No. 5

ESTRUCTURAS AGRARIAS
EN LA
AMERICA LATINA

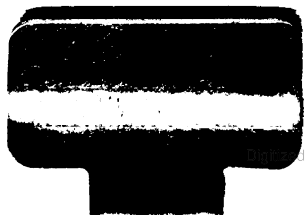
FERNANDO SUAREZ DE CASTRO



IICA

OFICINA DE PLANEAMIENTO

Digitized by Google



IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA

8 DIC 1997

RECIBIDO

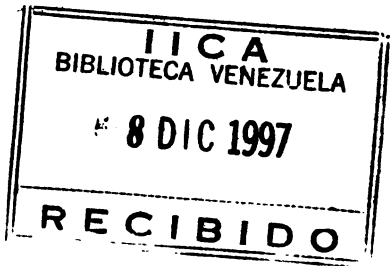
00001733

IICA-CR

ESTRUCTURAS AGRARIAS
EN LA
AMERICA LATINA

por

FERNANDO SUAREZ DE CASTRO



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
DE LA O. E. A.

San José, Costa Rica, 1965

INTRODUCCION GENERAL

El diccionario define *estructura* como la distribución y orden de las partes de una cosa.

En el caso de la estructura agraria las partes de que se compone pueden dividirse en:

- a) Factores materiales (tierra, agua, vegetales animales, clima);
- b) Factores humanos (productor y trabajador rurales);
- c) Factores jurídicos y normativos (leyes, contratos).

Lo importante es la interrelación entre estos factores, teniendo en cuenta que la estructura agraria debe ser de tal naturaleza que contribuya positivamente al bienestar de los agricultores y del país en general y que facilite y estimule el desarrollo económico-social del país.

La estructura agraria que ésto hace es *normal*.
La que no cumple estos propósitos es *anormal*.

Siendo el bienestar y el desarrollo económico conceptos dinámicos, las estructuras agrarias no pueden

ser *rígidas* pues entonces no se acomodarán a las nuevas situaciones y comenzarán a exhibir *desajustes* nacidos de una inadecuada relación entre los factores que las componen.

Hace medio siglo, por ejemplo, y para no remontarnos a época muy lejana, las *gentes* (*factor humano*) se sentían satisfechas con cierto nivel de bienestar muy alejado del que hoy se considera aceptable. No había cine, radio, automóviles o televisión. Los habitantes de América eran además escasos (apenas 60 millones) todo lo cual permitía un ajuste entre la tierra y el hombre a un nivel de utilización muy bajo.

Hoy la población ha aumentado hasta 200 millones. El concepto de comodidad o bienestar ha evolucionado hasta el punto de obligar a la inversión de una cantidad tremendamente aumentada de recursos para que el individuo pueda lograr un nivel de vida aceptable.

Es lógico que la relación de nosotros los latinoamericanos con la *tierra*, o mejor con los recursos físicos o factores materiales, tiene que haber variado también de manera fundamental y si no han ocurrido modificaciones estructurales acordes con esas nuevas bases de relación, como no han ocurrido en la mayoría de los países, tendrán que haberse producido *desajustes* que deben corregirse para volver a la normalidad la estructura agraria.

Hace 50 años no era grave para un país como Costa Rica o Colombia que sus tierras se utilizaran con poca eficiencia. Aún a niveles bajos de utilización se producía lo suficiente para subvenir a las modestas necesidades de alimentos y de artículos importados de una población pequeña. Una finca de pocas hectáreas podía alimentar a una familia cuyo aislamiento cultural y físico reducía sus aspiraciones a niveles elementales de simple abrigo y alimento.

Hoy constituye una grave anormalidad de repercusiones inmensas tener tierras bien situadas explotadas ineficientemente y/o tener grandes masas campesinas atadas a parcelas que apenas les producen lo suficiente para supervivir. Una estructura agraria con estas características exige modificaciones profundas acordes con la época en que se vive.

Esto quiere decir que la estructura agraria tiene que evolucionar y que esa capacidad de *readjuste dentro de la normalidad* tiene que ser una de las características deseables de una buena estructura agraria, en la cual tienen que existir relaciones armoniosas entre los factores físicos, humanos y jurídicos o normativos. La reforma agraria de que tanto se habla hoy, persigue precisamente restablecer la armonía en esas relaciones.

En este pequeño volumen se examinan los esfuerzos que diversos países del continente han hecho o están haciendo para ajustar sus estructuras agrarias a los imperativos de la época en que vivimos.

Se comienza por describir, a grandes pinceladas, la situación social y económica de la América Latina para establecer un marco nítido dentro del cual encajar el examen del tema central. Luego, con el propósito de facilitar la comprensión de la situación actual y destacar sus hondas raíces seculares, se examinan los antecedentes históricos de las estructuras agrarias, partiendo del ordenamiento institucional de las sociedades inca, maya y azteca, por un lado, y de la española medioeval, por el otro. Las bases legales de los derechos de España sobre las tierras americanas y las instituciones que ella creó en el ejercicio de esos derechos lo mismo que su evolución durante la colonia, la independencia y la república se analizan con el propósito de explicar las razones del actual ordenamiento jurídico de la propiedad de la tierra en América Latina. Así se aspira a mostrar

con claridad el origen y la razón de ser de la gran hacienda y de la plantación contemporáneas y el papel que ellas han representado en la consolidación del complejo latifundio-minifundio. Luego y como porción final de la Primera Parte se examina la alternativa de la finca familiar como base de una estructura agraria.

En la Segunda Parte del volumen se disectan las reformas agrarias de carácter revolucionario que se han llevado a cabo en México, Bolivia y Cuba. Se resumen en apretada síntesis, los antecedentes de cada una de esas convulsiones sociales, las disposiciones fundamentales de las leyes respectivas y los efectos de su aplicación, tratando en todos los casos de mantener una posición objetiva ajena a toda parcialidad ideológica.

La parte final está dedicada al examen de las estructuras agrarias en vías de transformación por procedimientos pacíficos.

Aspiramos a que este volumen sea útil para quienes trabajan en la actualidad en la América Latina en campos conectados con la reforma agraria. Es el fruto de la participación del autor en varios cursos internacionales propiciados por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y el Programa de Cooperación Técnica, ambos de la OEA.

El material aquí reunido, que se ha venido produciendo lenta y pausadamente, creemos que representa una contribución, así sea pequeña, a la formación de un criterio objetivo sobre el tema candente de la reforma agraria en América Latina: es la única razón que nos ha impulsado a publicarlo.

Réstanos agradecer la colaboración de numerosos especialistas que revisaron los originales y los mejoraron notablemente. No podríamos dejar de mencionar muy especialmente a Ramón Fernández y Fernández y a Antonio García quienes ayudaron a aclarar varias porciones del texto primitivo.

PRIMERA PARTE

PANORAMA GENERAL Y EVOLUCION HISTORICA

“... en una democracia el interés público radica en que las verdades—sobre todo las duras verdades de hoy—se establezcan y difundan tan ampliamente como sea posible; las ilusiones—en particular las ilusiones oportunistas—son un peligro público”.

GUNNAR MYRDAL

CAPITULO I

PANORAMA GENERAL DE LA AMERICA LATINA

“Las Repúblicas Americanas proclaman su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política”.

CARTA DE PUNTA DEL ESTE, 1961.

1. Introducción

Con el término América Latina se designan 20 países independientes situados al Sur de los Estados Unidos, que tienen como características comunes haber sido colonizados por gentes ibéricas (portugueses y españoles) y hablar español y portugués. Se exceptúa de esta generalización Haití, colonizado por galos y en donde se habla el francés.

De esos 20 países, tres son islas (Cuba, Haití y República Dominicana) y 17 están enclavados en el propio Continente Americano. Uno al Norte, México; 6 en el Istmo Central: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; 10 en la porción Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Quedan fuera de la América Latina (para los fines de este estudio) algunas porciones del territorio así delimitado, en razón de haber pertenecido hasta fecha muy reciente, de pertenecer aún, de estar arrendadas o de estar voluntariamente asociadas políticamente a naciones de fuera del área (Guayana Inglesa, Guayana Holandesa, Guayana Francesa, Zona del Canal de Panamá, las Pequeñas Antillas, Belice y Puerto Rico)*.

2. Población

2 a) EXAMEN GENERAL. Doscientos millones de personas viven en la América Latina y esa población es el factor más dinámico de todos los que intervienen en el cuadro general de desarrollo económico y social. Es también, sin lugar a dudas, el más importante y el que condiciona todos los otros términos de la ecuación del desarrollo.

El dinamismo de la población se manifiesta, en primer lugar, en su acelerado crecimiento. En 1900 apenas vivían 63 millones de personas en la América Latina. En los cuarenta años siguientes ese número se duplicó hasta alcanzar los 130 millones y se espera que vuelva a duplicarse entre 1940 y 1970 para llegar entonces a los 300 millones**. Así la población de América Latina habrá pasado, de ser apenas el 4 por ciento de la población mundial a

* Esta delimitación de la América Latina no presupone ninguna opinión sobre situaciones o aspiraciones existentes. Apenas busca fijar con exactitud a qué porción de América se refieren las cifras que se citan en este estudio y el examen que de éstas se hace. Eso quiere decir que omitimos de manera total en este trabajo a las porciones enumeradas en último término.

** Todas las cifras que se citan en este trabajo se han aproximado.

principios del siglo, a constituir el 8 por ciento al comenzar el tercio final del presente siglo (1)*.

CUADRO N° 1

Tasas de natalidad y mortalidad, por regiones
(1954 - 58)

Región	Tasa de natalidad (por mil habitantes)	Tasa de mortalidad (por mil habitantes)	Tasa de crecimiento anual de la población
ASIA (sin Japón)	40	22	1,8
AFRICA	45	26	1,9
Norte	45	25	2,0
Centro y Sur	46	27	1,9
AMÉRICA LATINA	43	16	2,7
EUROPA	19	11	0,8
Norte y Oeste	17	11	0,6
Central	19	11	0,8
Sur	20	11	0,9
AMÉRICA DEL NORTE (Sin México)	25	9	1,7
RUSIA	26	8	1,8
AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDIA	23	9	1,4
JAPÓN	19	8	1,1

FUENTE: Anuario Demográfico y otras publicaciones de Naciones Unidas.

De todas las regiones del mundo, América Latina exhibe los índices más elevados de crecimiento demográfico como puede observarse en el Cuadro N° 1. El 2,7 por ciento anual que alcanza, en promedio, la tasa de aumento de la población no parece

* Los números entre paréntesis se refieren a la bibliografía que se cita al final de cada capítulo.

que fuera a reducirse durante los próximos años. Es verdad que la urbanización, de que adelante hablaremos, podría reflejarse en un descenso en la natalidad pero éste quedaría anulado por los descensos que pueden ocurrir en la tasa de mortalidad como resultado de los mejoramientos sanitarios.

La diferencia entre nacimientos y defunciones (que mide el incremento natural), y el superavit de inmigración sobre emigración, son los factores de los cuales depende directamente el crecimiento demográfico. En el caso de la América Latina el factor migratorio tiene en la actualidad muy escasa importancia. Su "explosión demográfica" depende, fundamentalmente, de las relaciones entre los nacimientos y las muertes.

Se acepta que hay cuatro categorías de relaciones que tipifican estados demográficos diferentes. En la primera se tiene una natalidad elevada y constante junto con una mortalidad también elevada y constante. Es el caso de las sociedades atrasadas que aún no se han puesto en contacto con la civilización occidental. Pueden exhibir tasas brutas de natalidad de 40 a 45 nacimientos por cada mil personas y tasas de mortalidad de 30 a 40 defunciones por mil. En tales circunstancias el crecimiento de la población es reducido (en el caso del ejemplo sería menor al uno por ciento anual).

En la segunda etapa la natalidad continúa siendo elevada y constante, pero la mortalidad empieza a disminuir; es el caso de sociedades que han comenzado a aprovechar los adelantos de la civilización occidental en forma de mejoras sanitarias e higiénicas, sencillas pero de mucha significación en la reducción de la mortalidad, tales como el uso de las vacunas y el DDT. La tasa de natalidad puede entonces ser igual a la de la etapa anterior, y la mortalidad reducirse hasta un 15 o 20 por mil. En

ese caso la tasa de crecimiento de la población es elevadísima (en nuestro ejemplo sería superior al 2,5 por ciento anual).

En la tercera etapa o fase se tendría, frente a una tasa de mortalidad baja, una tasa de natalidad en descenso hasta llegar al 25 o 30 por mil. En ese caso, el incremento natural sería semejante al de la primera etapa, pero su baja tasa se lograría no por el sacrificio continuado de seres vivos en aras de las enfermedades sino por la disminución de los nacimientos.

La cuarta etapa, característica junto con la anterior de los países desarrollados, combina una natalidad baja con una mortalidad también baja.

En el Cuadro Nº 1 se presentan las tasas de mortalidad y natalidad de varias regiones del mundo. Aunque es aventurado generalizar, puede observarse que África y Asia parecen estar saliendo de la primera etapa para entrar en la segunda; América Latina parece hallarse en la segunda y Estados Unidos y Europa en la tercera o cuarta.

2 b) **DIFERENCIAS DEMOGRÁFICAS.** Sin embargo, el examen general oculta características demográficas muy diferentes dentro del conjunto.

De los 20 países latinoamericanos, uno, Brasil, tiene la tercera parte de la población de toda la región (70 millones de habitantes en 1960); dos, Brasil y México, dan cabida a la mitad del total (105 millones) y los cuatro países más poblados (Brasil México, Argentina y Colombia)* engloban el 70 por ciento de la población latinoamericana. En los otros 16 países apenas vive el 30 por ciento restantes (2).

* Se citan los países en orden descendente de población.

Asimismo, hay grandes diferencias en las tasas de crecimiento vegetativo, pudiéndose separar, al menos, tres grupos de países*.

Un primer grupo con las tasas más elevadas, superiores al promedio anual, o sea a 2,7% anual, incluye (en orden descendente de magnitudes) Costa Rica y Venezuela, (3,9%); República Dominicana (3,5%); Nicaragua (3,3%); Brasil y Ecuador (3,1%); México y Guatemala (3,0%); Honduras y Panamá (2,9%) y El Salvador (2,8%). Estos 11 países forman el grupo de crecimiento demográfico muy elevado. Otro grupo, que pudiéramos llamar de crecimiento demográfico elevado (entre 2 y 2,7%) está formado por 5 países: Perú (2,5%); Paraguay (2,4%); Colombia (2,2%); Cuba (2,1%) y Chile (2,0%). Y el tercer grupo, de crecimiento demográfico bajo, incluye a Argentina (1,7%); Uruguay (1,6%); Bolivia (1,4%) y Haití (1,3%) (3).

Vale la pena anotar, para destacar la complejidad de interpretación de un índice demográfico, que en este último grupo quedan incluidos los dos países con más alto porcentaje de alfabetismo y, con Venezuela, los que tienen más alto ingreso *per capita*, junto con los dos con más alto porcentaje de analfabetos y el ingreso *per capita* más bajo de toda la América Latina (Cuadro N° 2).

Como resultado de la alta tasa de crecimiento demográfico, la población de la América Latina contiene una proporción elevada de jóvenes en comparación con la población adulta. La edad media oscila entre 18 (Brasil) y 25 años (Argentina) (según los censos de 1950). El 41 por ciento de la población latinoamericana tiene menos de 14 años, con sólo Uruguay (25,7%) y Argentina (30,4%) con

* Las tasas de crecimiento de la población se refieren al lapso 1950 - 60.

menos de la tercera parte de su población en ese grupo de edades, que es precisamente la característica de países como Estados Unidos (27%) y Canadá (30%) que se consideran más avanzados en el proceso de "maduración social" (4).

CUADRO No. 2

Porcentaje de aumento y tasa anual de crecimiento de la población en América Latina (1950-1960)

	Porcentaje de Aumento	Tasa Anual de Crecimiento	
Totales (América Latina)	30,6	2,7	
MUY ELEVADOS	Costa Rica	46,2	3,9
	Venezuela	46,6	3,9
	República Dominicana	41,1	3,5
	Nicaragua	38,8	3,3
	Brasil	35,7	3,1
	Ecuador	35,0	3,1
	México	34,2	3,0
	Guatemala	34,2	3,0
	Honduras	33,5	2,9
	Panamá	32,3	2,9
El Salvador	31,8	2,8	
ELEVADOS	Perú	27,4	2,5
	Paraguay	26,5	2,4
	Colombia	24,7	2,2
	Cuba	23,6	2,1
	Chile	23,4	2,0
BAJOS	Argentina	18,5	1,7
	Uruguay	17,4	1,6
	Bolivia	14,7	1,4
	Haití	13,2	1,3

FUENTE: UNION PANAMERICANA, Estudio Económico y Social de América Latina, 1961. Segunda parte: Aspectos Sociales. Washington, D. C. 1963, p. 226.

Una proporción alta de jóvenes, significa normalmente una carga para los adultos que deben mantener a esa porción no productiva de la población. En América Latina se ha disminuido esa carga poniendo a trabajar a los niños. Hay un país en la América Latina en el cual trabajan más del 60 por ciento de los jóvenes con edades entre 10 y 14 años; en tres países ese porcentaje sobrepasa el 40 y en cerca de 10 países sobrepasa el 20 por ciento (5).

De todos modos, es indudable que este predominio de la gente joven agranda tremendamente los esfuerzos que hay que hacer en el campo educativo.

2 c) URBANIZACIÓN. Otra característica dinámica de la población latinoamericana es su creciente urbanización. Es decir, el aumento más que proporcional de la población de las ciudades en relación con la población campesina.

Hacia 1900 no había más de 10 ciudades de más de 100 mil habitantes en toda la América Latina y ninguna metrópoli de esta porción del continente figuraba entre las 15 ciudades mayores del mundo. Buenos Aires tenía 600 mil habitantes; Río de Janeiro 520 mil; Ciudad de México 402 mil; Santiago 320 mil y Montevideo 250 mil. En la actualidad 4 ciudades latinoamericanas figuran, con más de 3,5 millones de habitantes cada una, entre las 20 más populosas del planeta y 10 sobrepasan el millón de habitantes (6).

Lynn Smith (7) trae un cuadro que muestra las diferencias rural-urbanas en las tasas de crecimiento de la población durante los últimos períodos intercensales de varios países latinoamericanos (Cuadro N° 3).

CUADRO No. 3

Diferencias rural-urbanas en las tasas de crecimiento de la población durante períodos intercensales de varios países latinoamericanos

País	Período	Porcentaje de Crecimiento	
		Urbano	Rural
Argentina	1914-1947	138,9	59,9
Brasil	1940-1950	45,8	16,9
Colombia	1938-1941	67,2	18,6
Cuba	1943-1953	25,9	17,3
El Salvador	1930-1950	42,7	25,3
Honduras	1945-1950	22,0	10,8
México	1940-1950	59,3	16,1
Panamá	1940-1950	37,6	25,1
República Dominicana	1935-1950	90,7	34,2
Venezuela	1941-1950	79,2	-0,6

FUENTE: SMITH, T. L. Sociología Rural. Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia, Facultad de Agronomía, 1963. 148 p.

En él se ve claramente, traducido en cifras, el fenómeno que hemos venido describiendo. En general las ciudades han aumentado su población en proporción de 2 a 4 veces mayor que la porción rural, con casos extremos como el de Venezuela en donde de 1941 a 1950 la población urbana ha aumentado en un 79,2 por ciento y la rural, en contraste, ha disminuido en un 0,6 por ciento.

En la actualidad sigue siendo muy acelerado el crecimiento de las ciudades. La tasa anual de crecimiento de la población total y de la población urbana se da en el Cuadro N° 4 (adaptado de (11)).

CUADRO No. 4

Tasa de crecimiento de la población total y urbana en los países de América Latina

País	Crecimiento anual de la población	
	Total %	Urbana %
América Latina	2,7	4,0
Argentina	1,7	2,8
Bolivia	1,4	3,1
Brasil	3,1	4,2
Colombia	2,2	5,4
Costa Rica	3,9	6,0
Cuba	2,1	3,3
Chile	2,0	3,6
Ecuador	3,1	5,2
El Salvador	2,8	4,8
Guatemala	3,0	5,2
Haití	1,3	7,3
Honduras	2,9	7,1
México	3,0	4,7
Nicaragua	3,3	6,1
Panamá	2,9	3,8
Paraguay	2,4	3,8
Perú	2,5	4,0
Rep. Dominicana	3,5	5,8
Uruguay	1,6	1,7
Venezuela	3,9	5,8

La tasa de reproducción es mayor en el campo que en las ciudades de manera que la urbanización acelerada de los países latinoamericanos, que está ocurriendo, se debe fundamentalmente a la migración desde las áreas rurales a las urbanas.

3. Consecuencias sociales y económicas del dinamismo demográfico

3 a) **CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN.** En relación con el crecimiento de la población hay dos tesis extremas.

La una, inspirada en Malthus, juzga que el crecimiento de la población es un hecho gravísimo que amenaza la propia supervivencia de la humanidad. La otra tesis, que pudiéramos llamar "panglosiana", considera que al contrario, el aumento de la población es conveniente para asegurar el completo dominio del hombre sobre el medio en que vive.

Es imposible generalizar en este campo. Dejando de lado el problema universal de la población y limitándonos a la América Latina, es indudable que el crecimiento acelerado de la población agudiza situaciones que constituyen problemas graves para los países. Sin embargo, eso no quiere decir que el fenómeno sea perjudicial sino apenas que obliga a redobladados esfuerzos para enfrentarse a las situaciones nuevas que se van creando con creciente rapidez. Se podría pensar que así como hay raras situaciones de exceso de población, o sea de demasiada gente extrayendo su sustento de un territorio, tiene también que existir situaciones de falta de población o sea de escasez manifiesta de gentes utilizando los recursos naturales de un territorio. La América Latina, exceptuando pequeñas porciones, tiene pocos habitantes por unidad de superficie y buena proporción de su territorio está sin dominar. En Estados Unidos, para poner un ejemplo, hay 20 habitantes por kilómetro cuadrado y las fincas ocupan el 60 por ciento del territorio total (8); en América Latina hay 10 habitantes por kilómetro cuadrado y las fincas apenas ocupan el 36 por ciento del territorio (9).

3 b) POBLACIÓN y DESARROLLO ECONÓMICO. El aumento de la población afecta en dos sentidos el desarrollo económico. Por un lado, aumenta el número de consumidores; por el otro, aumenta el número de productores. Causa sorpresa que en los análisis más populares de la "explosión demográfica" se examinen apenas los problemas derivados del incremento en el número de consumidores. Se diría que en la actualidad, y por extraña mutación, no nacen sino monstruos con boca y estómago pero sin brazos ni cerebro.

Si la producción y el ingreso no crecieran no habría duda de que a medida que aumentara la población sería menor la porción de bienes y servicios disponibles para cada persona. Pero es importante considerar también a los nuevos seres como productores potenciales, capaces de contribuir a elevar el ingreso.

Si se acepta que el desarrollo económico se mide en términos del aumento del producto por habitante, o del aumento del ingreso *per capita*, para decirlo de otro modo, es claro que sólo ocurrirá desarrollo económico cuando el aumento del producto sea superior al crecimiento de la población. En el caso de América Latina, el ingreso *per capita* aumentará en la proporción en que el producto nacional crezca por encima del 2,7 por ciento anual.

Si calculamos una relación capital-producto de 2,5 (es decir que para obtener una unidad de producto por año se requiera la inversión de 2,5 unidades)* sería necesario invertir anualmente 6,75 por ciento del producto nacional para simplemente mantener el actual ingreso *per capita*. Para elevar el ingreso *per capita* en un 2,5 por ciento anual (meta fija-

* Esta relación sigue de cerca el cálculo que ha hecho la CEPAL para el período de la postguerra.

da en la Alianza para el Progreso) (10), con la actual tasa de crecimiento de nuestra población se requeriría la inversión de un 13,0 por ciento del producto nacional; a ésto habría que agregar la inversión necesaria para compensar el desgaste del equipo productivo, la cual puede calcularse en un 5 por ciento anual. Es decir, tendríamos que invertir el 18,0 por ciento del ingreso nacional para lograr un mejoramiento del 2,5 por ciento anual en el ingreso per cápita de los latinoamericanos.

Si nuestra población creciera al ritmo del 1 por ciento, la inversión necesaria para cumplir el mismo propósito sería apenas del 13,75 por ciento anual. De manera que el crecimiento rápido de la población obliga a hacer mayores esfuerzos para lograr un determinado mejoramiento en las condiciones de vida.

Pero aceptando ésto, el crecimiento acelerado de la población no podría ser un estímulo para el desarrollo? No hay duda que los aumentos en la población contribuyen a estimular la producción y el ingreso, en cuanto significan una expansión del mercado y permiten el funcionamiento de grandes industrias. Si los nuevos seres producen más de lo que consumen y la diferencia se utiliza en la formación de capital, contribuirán a establecer las bases de aumentos futuros en los ingresos total y *per cápita* (11).

El problema fundamental del crecimiento de la población es, por lo tanto, idear la manera de que la capacidad de producción de los nuevos seres exceda a su capacidad de consumo. Lo cual exige más y mejor educación, mejores condiciones sanitarias, más equipo productivo, etc. Quiere esto decir que hay que aumentar la proporción del ingreso total que se invierte, reduciendo el consumo superfluo.

Aunque el crecimiento acelerado de la población crea numerosos problemas, en el caso de Amé-

rica Latina existen factores favorables que podrían resumirse en los siguientes puntos:

a) el territorio (especialmente el de América del Sur) es uno de los más despoblados del mundo, de manera que hay tierra suficiente para sostener la población actual multiplicada varias veces. Aún descontando las extensas porciones no utilizables, hay posibilidades de aumentar enormemente el área bajo explotación incorporando nuevas zonas a la economía. Y esas posibilidades crecen permanentemente en razón de los adelantos tecnológicos. Además, una población más densa que la que, en general, tiene la América Latina, abarataría el costo por habitante de las carreteras y ferrocarriles, la energía eléctrica, los abastecimientos de agua, los hospitales y demás servicios públicos esenciales.

b) Son fabulosas las posibilidades de aumentar la productividad agrícola e industrial en toda la América Latina. Los rendimientos de los cultivos son muy bajos y en el campo industrial ha existido la tendencia entre los empresarios de procurar obtener el precio más alto posible con un volumen muy limitado de producción. Esta política, que puede ser apropiada en economías estancadas, actualmente está probando ser muy poco sabia (aún para los mismos empresarios) en la América Latina en donde sin duda ya existe un vigoroso proceso de cambio económico y social. Gran volumen de producción y bajo costo son los imperativos que, bajo la presión de un mercado en expansión, cada día logran mayor aceptación.

c) La ampliación del mercado que acarrea todo aumento de población propicia el desarrollo y la eficiencia de la producción. La creación de mercados domésticos amplios, con las "economías de escala" y la especialización que ellos originan son acicates poderosos para la vigorización de industrias eficientes.

Hirschman (12), expone una teoría que vale la pena examinar por que se gestó a través de la experiencia del autor en un país latinoamericano. El desarrollo para Hirschman no depende de la combinación óptima de factores escasos sino de la utilización de recursos y capacidades que se encuentran ocultos, diseminados o mal utilizados. En todas partes existe una disponibilidad de excedentes y lo que se necesita es idear el método institucional para materializarlos, e idear una forma adecuada de utilizar esos excedentes. Por lo tanto, en lugar de concentrarnos exclusivamente en ahorrar recursos escasos debemos buscar “presiones” y “mecanismos de inducción” que atraigan y movilicen el mayor monto posible de esos recursos.

Invocando el postulado psicológico de Duesenberry que estipula que la gente se resiste a permitir que se rebaje su nivel de vida, Hirschman juzga que la “presión demográfica sobre los niveles de vida provocará una contrapresión, es decir una actividad planeada para mantener o restaurar el nivel tradicional de vida de la comunidad”. En este proceso, “la actividad desarrollada por la comunidad para resistir un descenso en su nivel de vida, provoca un incremento de su habilidad para controlar el medio ambiente y organizarse para el desarrollo”. Como resultado, la comunidad se capacitará para aprovechar oportunidades de crecimiento económico existentes desde antes pero que no habían sido utilizadas (12).

“Cualquiera que haya observado los intentos de grupos públicos y privados, dice Hirschman, para manejar el tráfico, la oferta de agua, la energía eléctrica, la vivienda, las escuelas y los problemas criminales de una ciudad en pleno crecimiento, difícilmente dudará de que las cualidades de imaginación y organización desarrolladas en estas tareas encaminadas a mantener los niveles de vida frente a

presiones demográficas, son muy similares a las que se necesitan para mantener el ingreso *per capita*". Puede observarse que la teoría de Hirschman tiene antecedentes en la teoría de Toynbee sobre el desarrollo de las civilizaciones como consecuencia de la "respuesta a un desafío".

Higgins (13) distingue cuatro clases diferentes de situaciones demográficas. En la primera la población puede ser inferior al óptimo, en el sentido estricto de que el ingreso *per capita* puede elevarse simplemente aumentando el tamaño de la población, sin modificar las otras variables. En la segunda, el ingreso *per capita* puede no elevarse con el sólo aumento de la población, pero es factible ejecutar programas de desarrollo que creen una situación en la cual el crecimiento de la población tenga un efecto favorable sobre el ingreso *per capita*. En la tercera la productividad marginal del trabajo (y por lo tanto de los aumentos de población) puede ser positiva, aunque el ingreso *per capita* descienda con una población en aumento. En la cuarta situación la productividad marginal del trabajo es cero o es negativa y cualquier incremento de la población significará un deterioro del ingreso. Según Higgins el Canadá y algunos otros países avanzados están aún en la primera categoría; algunos de los países de América Latina están en la segunda y la mayoría de los países del Medio Oriente y de Asia están en la tercera o cuarta categorías. El aumento de población sería entonces un factor favorable para el desarrollo económico de los países incluidos en los dos primeros grupos.

3 c) URBANIZACIÓN. La migración del campo hacia la ciudad es favorecida por la atracción que ejercen las mayores comodidades y diversiones que en ésta existen (luz eléctrica, cine, radio, televisión, abastecimiento de agua, transporte, etc.); las posibilidades

de un mejoramiento económico así sea engolfándose en ocupaciones marginales urbanas, y las mayores posibilidades de acceso a la educación y a otros servicios sociales. El desarrollo de las vías de comunicación y del transporte sin duda ha facilitado el desplazamiento.

Además de estos factores de *atracción* de la ciudad deben considerarse otros no menos poderosos de *repulsión* del campo que se relacionan con la presión ejercida por una población en aumento tratando de asegurar su sustento de parcelas empequeñecidas permanentemente a través de la herencia, y con la angustiosa situación de jornaleros y peones en zonas dominadas por el latifundio.

El crecimiento acelerado de las ciudades crea problemas especialmente de vivienda y servicios públicos, que por su concentración en los sitios en donde vive la población con más altos ingresos se hacen notorios y hasta dramáticos. Los tugurios, favelas o barriadas que surgen como hongos monstruosos en terrenos públicos y privados, golpean la vista y la conciencia de las gentes ciudadinas obligando a las autoridades a enfrentarse a un problema que diluído en el campo poco se nota*.

No es por lo tanto extraño que la tesis más popular sea la de considerar perjudicial el fenómeno de la urbanización acelerada en razón de la situación de miseria de los arrabales citadinos poblados por migrantes campesinos y de la escasez de mano de obra en el campo durante ciertas épocas. Sin em-

* Resulta interesante anotar que en América Latina la situación de la vivienda rural es mucho más mala que la de la vivienda urbana, tanto por el número total de unidades (10 millones contra 12,5 millones) como por la falta de servicios de agua potable, luz, excusado, desagües y demás condiciones sanitarias básicas que afecta una proporción altísima de las viviendas rurales.

bargo, no es ésta la tesis más generalizada entre los especialistas. Para Hozelitz (14) "Las ciudades pueden ser consideradas como los puntos cruciales de los países subdesarrollados, pues en ellas se realiza la adaptación a los nuevos métodos, a las nuevas técnicas, a los nuevos sistemas de consumo y de producción y a las nuevas instituciones sociales". Smith (15) acepta que la migración rural-urbana está creando problemas sociales, económicos y políticos en nuestros países, pero le abona el que esté iniciando la tarea de erradicar las tremendas diferencias regionales entre la ciudad y el campo que han prevalecido en Latinoamérica, facilitando el proceso de cambio social y cultural. Considera esos desplazamientos de población como una de las fuerzas más importantes de propulsión en el mejoramiento de los *standard* y niveles de vida.

Currie (16) preconiza para el desarrollo de Colombia (sus conclusiones pueden extenderse, por similitud, a casi toda la América Latina) un programa basado en cuatro puntos, el primero de los cuales, que es el que nos interesa en esta discusión, es el de provocar una migración acelerada de trabajadores rurales ahora relativamente improductivos hacia las grandes ciudades, suministrándoles viviendas, servicios públicos, empleos, educación y protección para la salud de sus hijos. Sostiene que aunque el crecimiento de las ciudades fue muy rápido en la década pasada, en términos económicos fue muy lento para lograr evitar el creciente empobrecimiento de las zonas rurales y permitir la utilización completa de la fuerza de trabajo desperdiciada; es necesario entonces, dice Currie, estimular ese rápido crecimiento de las ciudades, de manera que disminuya el número de personas que tratan de ganarse la vida a base de agricultura marginal. Por su originalidad y audacia no dejan de ser muy llamativos estos plantea-

mientos del economista Currie, que colocan en una nueva perspectiva el examen de las migraciones del campo hacia las ciudades y el proceso de urbanización de la América Latina.

4. Bases económicas

En el Cuadro N° 5 se presenta el producto interno bruto por habitante para los 20 países de la América Latina, colocados en orden descendente. En promedio, un latinoamericano recibe en el año una tercera parte del dinero que recibe un habitante de Europa Occidental y una séptima parte del que recibe un ciudadano de los Estados Unidos.

4 a) **DESIGUALDADES.** Debe tenerse en cuenta que los promedios ocultan desigualdades muy grandes tanto entre países como entre grupos sociales y regiones dentro de cada país. Los tres países de más bajo ingreso reciben, por persona, menos de una quinta parte de lo que recibe cada habitante de los tres países de ingresos más altos. Además, téngase en cuenta que el 85 por ciento del producto bruto interno de América Latina se origina en sólo 6 países. El 30% en Brasil; el 18% en Argentina; el 15% en México; el 11% en Venezuela; el 7% en Colombia y el 4% en Chile (17).

Una desigualdad interna muy notoria es la existente entre los sectores urbano y rural. Sin excepción, en todos los países del continente es varias veces más bajo el ingreso medio de los campesinos que el de los habitantes de las ciudades. Para ilustrar otras clases de desigualdades pueden ser útiles algunos ejemplos. En Chile, en 1960 se determinó que el 5 por ciento de las personas obtenían el 25 por ciento del ingreso personal total, mientras que al otro extremo el 50 por ciento de la población recibía menos del 16 por

CUADRO No. 5

Producto interno bruto por habitante
(Promedio 1955 - 59 en dólares de 1950)

País	Ingreso	País	Ingreso
Venezuela	1.000	Perú	175
Argentina	550	Guatemala	175
Uruguay	400 (cálculo)	El Salvador	175
Cuba	375	Honduras	175
Panamá	350	Nicaragua	175
Chile	325	Ecuador	140
Colombia	300	Paraguay	100 (cálculo)
México	300	Haití	80
Brasil	250	Bolivia	75 (cálculo)
Costa Rica	250	América Latina	300
Rep. Dominicana	200		

FUENTE: UNION PANAMERICANA. Informe provisional de la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina. 1962.

ciento del ingreso; entre la categoría de los más ricos, 2 por ciento de la población, y el grupo de los más pobres, 50 por ciento de la población, hay una relación en el ingreso por unidad de 22 a 1 (18). En 1958 el 9 por ciento de la población activa recibía el 43 por ciento del ingreso nacional, en tanto que al 91 por ciento restante correspondía sólo el 57 por ciento (19).

En México se halló en 1957 que menos del 5 por ciento de las familias recibían más del 36 por ciento del ingreso personal, en tanto que, al otro extremo, el 56 por ciento de familias sólo recibían el 19 por ciento del total (20).

En El Salvador (1950) se comprobó que menos del 8 por ciento de las familias recibían más del 50 por ciento del ingreso personal, mientras que el 61 por ciento apenas participaban en una quinta parte de ese ingreso (21).

En Venezuela (1960), “una octava parte de los que perciben ingreso obtienen la mitad del ingreso total; al otro extremo, un 45 por ciento recibe la décima parte de ese ingreso” (22). El grupo de más altos ingresos recibe, por unidad y en promedio, 53 veces el ingreso unitario del grupo más pobre (23).

En Ecuador se halló recientemente que el 78 por ciento de la población recibía menos del 55 por ciento del ingreso nacional en tanto que el 1,2 por ciento disfrutaba del 17 por ciento de ese ingreso (24). La relación entre el ingreso por persona de este último grupo y el de la población indígena era de 58 a 1 (25).

Según CEPAL-FAO dentro del campo agrícola, el grupo de los empresarios percibe ingresos por persona 20 a 40 veces mayores que los de la gran masa campesina (26). “En comparación con otros países, dice CEPAL, podría decirse que en los de América Latina los pobres son más pobres y los ricos considerablemente más ricos, en términos relativos, que el promedio de cada sociedad” (27)*.

* Tratando de sintetizar la situación de América Latina en esta materia CEPAL hace una distribución conjetural del ingreso personal prevaiente, la cual muestra que la mitad de la población que recibe el 16 por ciento del ingreso personal total, tendría un promedio de 120 dólares por habitante; un grupo intermedio, que incluiría el 45 por ciento de la población, recibe el 51 por ciento del ingreso total con un promedio de 400 dólares y el grupo restante, 5 por ciento de la población, recibe una tercera parte del ingreso total o sea un ingreso promedio por habitante de 2.400 dólares anuales (27).

Existen además, dentro de cada país, diferencias regionales enormes que podemos también ilustrar con algunos ejemplos:

En México, se calcula que en los Estados más ricos el ingreso *per capita* es entre diez y doce veces más alto que el ingreso *per capita* en los Estados más pobres (28).

En el Brasil la población del Nordeste, que representa cerca de un tercio de la población total del país, tiene un ingreso medio 5 a 8 veces inferior al ingreso de la población de la zona industrial del país (29).

En Colombia, el ingreso *per capita* es 11 veces más alto en el Departamento de Cundinamarca que en el Departamento del Chocó (30).

4 b) CONSECUENCIAS DE LA DESIGUALDAD. Este fenómeno de la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso es uno de los más graves problemas de la América Latina. Hay quienes sostienen que él es a la vez un efecto y una causa de estancamiento económico. Destacan estos comentaristas que a medida que es más inequitativo el reparto, la propensión a ahorrar e invertir es más baja; pero aún suponiendo que así se acrecentase la tasa de ahorro sería una forma muy ineficiente de hacerlo en comparación con otros sistemas. Además, esa desigualdad deforma socialmente el sistema de la oferta ya que los recursos y el aparato de producción se desvían hacia la satisfacción preferente de las necesidades de aquellos que disfrutan de la fracción más alta del ingreso; limita la demanda de la gran masa, ofreciendo así una base demasiado estrecha para actividades que exigen un mercado amplio "y que constituyen las áreas más dinámicas y estratégicas para el proceso de desenvolvimiento, por ejemplo, industrias metalúrgicas, artefactos, etc."; por último,

agrava la tendencia al monopolio, restando dinamismo al sistema económico (31).

Desde otro ángulo, el grado excesivo de desigualdad en la distribución del ingreso se considera que dificulta la integración social de los países ya que condena a porciones grandes de la población a vivir sometidas a condiciones de vida muy desfavorables y distantes de las que disfrutaban otras porciones. Con el agravante, y tal vez sea esto lo más perjudicial, que a través de la falta de instrucción se le cierran las oportunidades de mejoramiento o los sectores más numerosos de la población (32).

Prebisch (33) anota que "mientras el 50 por ciento de la población de América Latina tiene dos décimos aproximadamente, del consumo total de las personas, en el otro extremo de la escala distributiva el 5 por ciento de los habitantes disfrutaban de casi las tres décimas de aquel total". Este pequeñísimo grupo de afortunados tiene un consumo medio por familia 15 veces mayor que el de los estratos inferiores. Calcula el autor citado que si esa proporción se redujera a 9 veces, comprimiendo el consumo para aumentar las inversiones, la tasa de crecimiento del ingreso por habitante podría subir a 4 por ciento.

4 c) CRECIMIENTO. El producto interno bruto de la América Latina creció entre 1948 - 49 y 1959 - 60 a razón de 4,4 por ciento anual. Restándole el aumento de la población hubo un mejoramiento neto del ingreso *per capita* cercano al 2 por ciento anual (34).

En este índice hay también diferencias muy grandes. Podemos distinguir al menos dos grupos de países: en el primero, formado por aquellos en los cuales el producto bruto creció a un ritmo inferior al promedio regional, quedan incluidos 12 países; en el segundo grupo, formado por aquellos cuyo producto bruto creció a un ritmo superior al prome-

dio se congregan 8 países. Dentro del primer grupo se tienen en un extremo, con una tasa de crecimiento del producto interno bruto inferior al 2 por ciento anual *, a Bolivia, Haití, Argentina y Paraguay; en el otro extremo, con una tasa superior al 3 por ciento, están Chile, Cuba, El Salvador, República Dominicana, Honduras y Guatemala. Dentro del segundo grupo la tasa fue menor del 5 por ciento en Ecuador, Brasil, Nicaragua, México y Venezuela (Ver Cuadro No. 6) (34).

Del producto bruto total, y dejando de lado los servicios, la agricultura aporta la mayor proporción en todos los países, excepto en Chile y México en

CUADRO No. 6

Tasas anuales de crecimiento
del producto interno bruto entre 1948 - 49 y 1959 - 60

País	Incremento anual %	País	Incremento anual %
Venezuela	7,3	Honduras	3,5
México	6,1	El Salvador	3,3
Nicaragua	6,0	Rep. Dominicana	3,3
Brasil	5,6	Chile	3,2
Ecuador	5,5	Cuba	3,2
Perú	4,7	Uruguay	2,7
Costa Rica	4,6	Paraguay	1,6
Panamá	4,5	Argentina	1,3
Colombia	4,4	Haití	1,3
Guatemala	3,7	Bolivia	0,6

FUENTE: CEPAL. El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra. 1963. p. 18.

* Dentro de cada grupo se enumeran los países en orden ascendente de tasa de crecimiento del producto interno bruto.

donde la industria manufacturera la sobrepasa y en Venezuela en donde la producción petrolera es más valiosa (35).

5. Educación

Un examen, así sea superficial, del estado de la educación servirá para robustecer los argumentos en contra de la excesiva desigualdad en la distribución de los ingresos y las oportunidades. El 49 por ciento de la población de más de 15 años de edad de América Latina (según datos de 1950), no había asistido a la escuela o había dejado de concurrir a ella antes de terminar el primer año de escolaridad.

5 a) ANALFABETISMO. Clasificando los países por su porcentaje de analfabetismo se pueden hacer los siguientes 5 grupos (36)*:

con menos del 20 por ciento de analfabetos:
Argentina y Uruguay.

con 20 a 30 por ciento de analfabetos: Costa Rica, Cuba, Chile y Panamá.

con 30 a 50 por ciento de analfabetos: Paraguay, Colombia, México, Ecuador y Venezuela.

con 50 a 70 por ciento de analfabetos: Brasil, El Salvador, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Bolivia.

con más del 70 por ciento de analfabetos: Guatemala y Haití.

* Dentro de cada grupo se enumeran los países en orden ascendente de analfabetismo.

5 b) **ESCOLARIDAD.** El nivel educativo promedio era (1950) de 2,2 años cuya exigüidad puede apreciarse comparándolo con el de Estados Unidos que es de 9 años, o el de Japón que es de 7,2 años.

En ese mismo año, tan sólo el 7 por ciento de la población de más de 15 años de edad recibió educación primaria completa, el 2 por ciento terminó educación secundaria y solamente el 1 por ciento ingresó a la Universidad (35). Es verdad que a partir de 1950 se han redoblado los esfuerzos para ampliar los alcances de la educación, pero no es mucho lo que ha mejorado la situación en conjunto, especialmente si se tiene en cuenta el crecimiento demográfico, por una parte, y el aspecto cualitativo por la otra.

5 c) **UN ENFOQUE EQUIVOCADO?** Urquidí (38) se pregunta si no prevalecerá en América Latina un concepto equivocado de lo que debería ser la educación, y si lo que obliga a tanto niño a abandonar la escuela primaria no será la vigencia de programas educativos demasiado largos y poco adaptados a las condiciones sociales y económicas de la población. Anota, muy sagazmente, que junto a una pequeña élite profesional e intelectual, es necesario crear una fuerza de trabajo capaz de absorber conocimientos prácticos en diversas actividades lo cual sugiere la necesidad de preocuparse por "establecer métodos de selección desde muy temprana edad que permitan llevar una proporción considerable de los niños por caminos más cortos hacia el aprendizaje de tareas agrícolas e industriales, impartiendo a la vez la enseñanza bajo sistemas de calendario, horario, ubicación, etc., que reconozcan el medio económico y social en que se desenvuelven los niños y sus familiares".

No hay duda que la educación latinoamericana está toda acomodada a la formación de una élite y dirigida por lo tanto desde la escuela primaria a la preparación de la juventud para su ingreso a la universidad. Pero siendo tan reducida la proporción que llega a los claustros universitarios, puede afirmarse que, por lo menos, hay un enorme despilfarro de recursos (facilidades físicas y humanas, tiempo, dinero, etc.), invertidos en transmitirle una serie de conocimientos a los jóvenes que para el 99 por ciento no van a ser muy útiles por cuanto ellos abandonan las aulas antes de llegar a la culminación del proceso educativo así concebido.

¿Será ésta la organización de la educación más adecuada para favorecer el desarrollo económico? ¿o será apenas un rezago de sistemas que si alguna vez tuvieron vigencia ya no corresponden a las exigencias de la época? Y en caso de que el último interrogante se respondiera afirmativamente: ¿cuál sería la clase de educación que debería propiciarse para asegurar el pleno aprovechamiento social y económico de las inversiones en ese campo?

El costo de proporcionar servicios adecuados en todos los niveles educativos es posible que sobrepase las posibilidades presupuestales de muchos países. Tendría entonces que elegirse entre diferentes alternativas fijando prioridades de manera que cada esfuerzo invertido produjera el mayor rendimiento marginal en términos de progreso económico y social del país respectivo.

Como lo advierte Lewis (39) la educación puede considerarse tanto un servicio de consumo como un servicio de inversión. En el primer carácter contribuye a que las gentes disfruten mejor de algunas cosas como libros, periódicos, etc.; lo que en ella se gaste se puede equiparar a la inversión en vestidos, radios u otros bienes de consumo. En el segundo

carácter contribuye directamente a incrementar la producción lo mismo que lo haría una obra de riego o una planta industrial. Para el desarrollo económico la "educación-inversión" es la verdaderamente importante.

No es pues suficiente aumentar el número o la calidad de los maestros y de las escuelas sino que se impone una "orientación funcional de la educación" acorde con el grado y clase de desarrollo económico y social a que se aspira. Según Havighurst (40) los programas educativos que ejercen una influencia más directa sobre el desarrollo económico son:

- I) la alfabetización y la educación fundamental;
- II) la educación técnica o vocacional;
- III) los servicios de extensión agrícola;
- IV) la administración comercial y pública;
- V) la investigación.

Esta lista podría modificarse sin duda en razón de circunstancias específicas de cada país y aún aceptándola sería necesario no solamente decidir sobre el énfasis que se le daría a cada uno de sus componentes sino también sobre el real contenido de lo agrupado bajo cada rubro. Es indudable que, por ejemplo, con el nombre de extensión agrícola puede ponerse a funcionar desde un servicio sin raíz autóctona y sin adaptación local, copiado servilmente de países que se hallan en fases muy diferentes de evolución socio-económica, hasta una institución hondamente anclada en las circunstancias propias de la región a la cual pretende servir, en constante proceso de evolución basada en un conocimiento sistemático de la realidad ambiental. Los resultados, en términos de educación de los adultos rurales en la aplicación de innovaciones técnicas, serían en ambos casos muy diferentes a pesar del marbete idéntico.

Parece evidente que se requiere un audaz esfuerzo de readaptación de la educación latinoamericana al mundo moderno al cual tenemos tantos deseos de pertenecer. El *homo locuax* como ideal tiene que ser reemplazado por el *homo faber* que “piensa con las manos”. Con las palabras del Profesor Roberto Munizaga (41) podríamos decir que “toda la enseñanza tiene que reorganizarse desde el punto de vista de un realismo económico, que subraya la verdadera esencia del hombre que no es un simple espectador teórico del mundo, sino un protagonista en la tarea de dominarlo y conquistarlo por medio del trabajo y de la técnica”.

La necesidad de un enfoque de esta clase se destacó vigorosamente en la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1962. “Hubo consenso, dice el documento oficial que resume las conclusiones (42), en que existen numerosos problemas educativos que son en buena medida el reflejo de severos desajustes entre los sistemas de educación prevalecientes y las estructuras económicas y sociales características de América Latina, así como con los profundos cambios estructurales que se están experimentando ya o que se producirán en el futuro. Todo esto plantea la necesidad de un análisis profundo de los sistemas educativos de los países de América Latina. Ese análisis no debe efectuarse solamente desde el punto de vista pedagógico, sino para comprobar cómo y con qué eficacia se utilizan los recursos que se destinan a la educación, y cómo los objetivos de la política educativa y del sistema de educación corresponden a los objetivos y condiciones de la sociedad a que deben servir”.

6. Papel y estado de la Agricultura

6 a) POBLACIÓN RURAL. La población rural o sea la que vive en lugares con menos de dos mil habitantes* equivale al 54,2 por ciento, es decir, es un poco más de la mitad de la población total de América Latina. En cuatro países 70 por ciento o más de la población es rural: Haití (89%), Honduras (80%), Bolivia, (70%) y República Dominicana (70%); en quince esa proporción es mayor de 50 por ciento y sólo en Uruguay es menor del 20 por ciento (43).

Debe tenerse en cuenta que estas cifras no indican la porción de la población que trabaja en la agricultura, pues muchas de las personas que viven en pueblos pequeños están desligadas de esa actividad. Si se toma como índice la proporción de la población económicamente activa que se ocupa de la agricultura, los porcentajes dados atrás cambian un poco, aunque, como es lógico, las cifras absolutas son muy diferentes, (el porcentaje para América Latina se acerca al 50 por ciento).

Buena parte de esa fuerza de trabajo está compuesta por trabajadores asalariados. Aunque faltan datos de algunos países (Argentina, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay), se puede hablar de un grupo de países con 10 por ciento o menos de asalariados en la población económicamente activa que se ocupa de la agricultura (Paraguay, Panamá y Haití) y otro grupo, en el extremo opuesto, con 60 por ciento o más de asalariados (Chile y Costa Rica) (44).

* Excepto en México, Colombia y Venezuela en donde se fijaron límites de 2.500, 1.500 y 1.000 habitantes respectivamente, y Chile y Perú en donde se toma como criterio la presencia o ausencia de ciertas características o servicios que no son de carácter estadístico.

6 b) **OCUPACIÓN.** Existe la convicción de que no solamente es grande la variación estacional en el empleo agrícola de numerosas y extensas regiones sino que además prevalece un “desempleo disfrazado” o “subempleo” que se traduce en el desperdicio de buena parte del tiempo de la mano de obra. Faltan investigaciones que cuantifiquen esta situación. Sin embargo, es indudable que su existencia es real, como puede fácilmente confirmarlo quien haya vivido y trabajado en regiones dedicadas a cultivos perennes, a ganadería y aún a cultivos de escarda con predominio del monocultivo y del complejo latifundio-minifundio.

Esta circunstancia es de una tremenda importancia para nuestro desarrollo económico y resulta lamentable que no se le haya prestado mayor atención. Latinoamérica es un mundo por hacer. Faltan vías de comunicación, viviendas, escuelas, alcantarillado, etc. Resulta por lo tanto absurdo, que frente a esas inmensas necesidades, no se aproveche plenamente el recurso de mano de obra. Podría argüirse que ello se debe a la escasez del recurso capital, pero a ello puede responderse con las palabras del economista W. Arthur Lewis: “Las carreteras, viaductos, canales de riego y construcciones pueden crearse mediante el trabajo humano, sin apenas requerir capital en forma apreciable; testigo de ello las Pirámides, o los maravillosos túneles ferroviarios construidos a mediados del siglo XIX, casi con las puras manos. Inclusive en los modernos países industriales, la actividad de la edificación, que descansa casi totalmente en el trabajo humano, representa hasta el 50 o 60 por ciento de la inversión bruta fija, y por consiguiente, no es difícil imaginar que el trabajo, por sí sólo, puede crear capital sin utilizar otra cosa que instrumentos muy livianos” (45).

“Desde cierto punto de vista, dice Myrdal (46) la pobreza de un país sudesarrollado se debe al hecho de que su mano de obra no se emplea en forma económica. Del uso mejor y más completo de los recursos ociosos —representados principalmente por el excedente de mano de obra— tendrá que venir en última instancia tanto el alza del nivel de vida como el aumento de la formación de capital; a su vez, estos dos efectos se convierten en fundamento para adelantos posteriores”.

La forma de movilizar la mano de obra, subutilizada periódica o permanentemente, es uno de los grandes interrogantes que tenemos que responder para imprimirle un ritmo más acelerado al crecimiento económico. “Si una comunidad tiene escasas disponibilidades de capital, sigue diciendo Lewis, y posee recursos que pueden ponerse en juego para crear capital, parece muy recomendable, en tal caso, que se proceda a ello, inclusive aunque tal cosa signifique crear dinero adicional para financiar la ocupación adicional” (47).

Esta es una fórmula que en general se rechaza “a priori” aunque paralelamente se esté creando dinero con fines menos claros. Sin embargo, sea que se acepten o no los postulados de Lewis, es indudable la necesidad de investigar con cuidado y con objetividad el sub-empleo que existe, para diseñar sistemas efectivos de aprovechamiento pleno del factor trabajo que en general, es el más abundante en América Latina *.

* Algunos autores sostienen que el “desempleo disfrazado” no existe entre la mano de obra a jornal, lo cual puede ser cierto si se acepta que aquél sólo ocurre cuando la productividad marginal del trabajo es cero. Estaría entonces su presencia confinada a los empresarios agrícolas (o sea a quienes trabajan para ellos

6 c) SIGNIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA AGRICULTURA. Del producto bruto total de América Latina, un 20 por ciento proviene de la actividad agropecuaria; como el 50 por ciento de la población económicamente activa se ocupa de la agricultura se ve claramente la baja productividad de esa actividad. El

CUADRO No. 7

Distribución del producto bruto y de la población ocupada en América Latina, por actividades, 1960

Actividad	Distribución Producto bruto	Distribución de la población ocupada	Índice relativo de productividad
	%	%	%
Agricultura	19,7	50,0	100
Minería	6,1	1,0	1.538
Industria	23,5	16,0	376
Construcción	3,2	4,0	205
Otras actividades	47,5	29,0	418

FUENTE: URQUIDI, V. L. Viabilidad económica de América Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 1962.

mismos) cuando son demasiado numerosos en relación con los recursos con los cuales trabajan. Sin embargo, el "desempleo disfrazado" o para ser más exacto el "subempleo" existe, en nuestro criterio, cuando la productividad marginal del trabajo es muy baja aunque no llegue a cero. (Para una discusión más amplia de este importante tema ver: a) United Nations. Measures for the economic development of under-developed countries. 1951. pp. 5 - 9. b) Kao, Charles H. C., Ansel, K. R. y Eicher, C. K. Disguised unemployment in agriculture: a survey. In Eicher, C. y Witt, L. Agriculture in economic development. New York, McGraw Hill, 1964. pp. 129 - 144).

producto por persona ocupada en la industria es 3,8 veces el obtenido en la agricultura (Cuadro N° 7) (48). El agricultor es, por lo tanto, el ciudadano de más bajos ingresos de la América Latina, calculándose éstos en menos de 100 dólares por persona y por año, inferior al ingreso aún de la población marginal de las ciudades, la cual por otra parte, tiene mayor acceso a los servicios sociales que la mayor parte de la población rural (48). Además, el sector agrícola crece, en el sentido económico, con mucha lentitud. De 1954 a 1960 apenas aumentó la producción agropecuaria en un 42 por ciento, es decir a razón de un 3,6 por ciento anual, en tanto que la industrial se incrementó en un 97 por ciento equivalente a una tasa del 7 por ciento anual (49).

La ganadería es la porción más rezagada de la industria agropecuaria. Entre 1950 y 1959 la producción pecuaria apenas aumentó en un 15 por ciento, o sea menos que la población, en tanto que la agrícola propiamente dicha (cultivos) se elevó en un 45 por ciento en el mismo lapso. La eficiencia de la ganadería latinoamericana puede calcularse si se tiene en cuenta que el valor por hectárea de la producción agrícola propiamente dicha (cultivos) es en Colombia 16 veces mayor, en Uruguay 5 veces mayor y en Argentina 12 veces mayor que el valor de la producción ganadera en la misma área (50).

6 d) MERCADOS INTERNACIONALES. Paralelamente a la ineficiencia y el atraso del sector agrícola, se presenta una situación de inestabilidad y desajuste en los mercados internacionales de los productos primarios, que constituyen la casi totalidad de las exportaciones latinoamericanas. Los grandes desequilibrios entre oferta y demanda, el progreso tecnológico, los cambios en la estructura de la demanda que el aumento en el ingreso provoca en los países más adelantados, las políticas de protección para sus agricul-

tores seguidas por países industrializados y la falta de coordinación y solidaridad entre los países productores, son todos factores que se combinan para mantener precios desfavorables para los productos primarios en el mercado internacional.

América Latina participaba, en 1953, con el 11,3 y el 10 por ciento respectivamente, de las exportaciones e importaciones mundiales totales. Actualmente el 24,6 por ciento de los alimentos y el 12,5 por ciento de las materias primas agrícolas que se exportan en el mundo, provienen de la América Latina. Asignándole un valor de 100 al valor unitario de las exportaciones y las importaciones de América Latina en 1950, en el año de 1958 las primeras valían por unidad apenas 98, en tanto que las segundas valían 118. Es decir, mientras que el valor unitario de lo que vendemos se rebajó 2 puntos en el lapso anotado, el valor unitario de lo que compramos se elevó en 18 puntos (51).

De 1958 a 1962 la baja en los precios de los productos que exportamos representó para América Latina una pérdida de 430 millones de dólares al año, es decir algo más de 1.700 millones de dólares en los 4 años. En el mismo lapso, los precios más altos de los productos que importamos han representado una pérdida adicional de 135 millones de dólares al año o sea más de 500 millones en los 4 años (52).

Esas desfavorables relaciones de intercambio son un freno a nuestro desarrollo económico, ya que éste se halla encadenado a la importación de equipo industrial, maquinaria agrícola, equipo de transportes, etc., que se paga con las divisas obtenidas de las exportaciones.

6 e) **EL TERRITORIO Y SU DISTRIBUCIÓN.** De los 2 mil millones de hectáreas que mide la superficie total de los 20 países que aquí consideramos, 480 mi-

llones o sea el 24 por ciento, se considera como superficie agrícola, es decir como superficie dedicada a cultivos anuales y perennes y a pastos. A esto deben agregarse 940 millones de hectáreas que se consideran tierras forestales y que equivalen al 47 por ciento de la superficie total. De manera que hay cerca de 2,5 hectáreas de tierras agrícolas y 4,7 hectáreas forestales, por cada habitante de la América Latina, aunque no sobra advertir que en esas cifras quedan incluidas tanto áreas con pastos naturales como áreas cubiertas de formaciones arbóreas también naturales (53).

Los 480 millones de hectáreas de superficie agrícola, se dividen de acuerdo con su utilización, en 103 millones sembradas de cultivos anuales y perennes y 377 millones ocupadas con pastos, en su mayoría naturales (5 por ciento y 19 por ciento respectivamente, del área total) (53).

Solamente cuatro países tienen más del 50 por ciento de su superficie total ocupada con agricultura o con pastos. Ellos son: Uruguay (78%); El Salvador (58%); Argentina (51%) y Cuba (51%). En cinco esos porcentajes varían entre 20 y 50 por ciento: México (48%); Honduras (34%); Haití (31%); República Dominicana (26%) y Venezuela (25%). En el resto fluctúan tales porcentajes de utilización de la tierra entre el 8 por ciento en Chile y el 19,7 por ciento en Costa Rica (Cuadro N° 8).

El área ocupada con fincas llega a los 730 millones de hectáreas, (36 por ciento del área total) lo cual indica que hay un buen porcentaje de esos terrenos bajo dominio, ocupados con bosque o montaña natural. Tan amplio territorio se reparte en 7½ millones de unidades agrícolas, acercándose así a 10 hectáreas el tamaño promedio de la finca latinoamericana. Pero, como siempre ocurre, ese promedio oculta extremos muy significativos. Por un lado se

tienen 98 mil fincas (1,3 por ciento del total de unidades agrícolas), cuyo tamaño unitario sobrepasa las mil hectáreas, las cuales ocupan 450 millones de hectáreas, o sea el 61 por ciento de la extensión ocupada por explotaciones agropecuarias. Por otro lado, $3\frac{1}{2}$ millones de fincas, o sea el 46 por ciento del total, con tamaño unitario menor a 5 hectáreas, ocupan 6,2 millones de hectáreas, que equivalen al 0,9 por ciento de la superficie total en fincas. En los Cuadros Nos. 9 y 10 se presentan los datos por países.

Perú, México, Argentina, Venezuela y Chile son los países que cuentan con un mayor porcentaje *de sus tierras agrícolas* en unidades de más de mil hectáreas (cerca de las $\frac{3}{4}$ partes del área agrícola en explotación) aunque en el caso de México se excluyen los predios ejidales. En el otro extremo, el mayor porcentaje *de fincas* de menos de 5 hectáreas existen en El Salvador, Guatemala, la República Dominicana, México y Ecuador con cerca de las $\frac{3}{4}$ partes del número total de fincas. Únicamente en El Salvador y la República Dominicana esas fincas pequeñas alcanzan a cubrir un poco más del 10 por ciento del área agrícola en explotación. (Cuadros Nos. 9 y 10).

Los empresarios no propietarios (arrendatarios, aparceros y ocupantes precarios) manejan una proporción de fincas que con relación al total de cada país, pueden agruparse así:

más del 70 por ciento: Panamá (78%)
entre el 50 y el 70 por ciento: Venezuela (57%)
entre el 30 y 50 por ciento: Argentina (40,6%);
Guatemala (39%) y Uruguay (38%).
entre el 10 y el 30 por ciento: República Domi-

nicana y Honduras (27%); Bolivia (20%) y Brasil (14%).

menos del 10 por ciento: Costa Rica (6%) y México (1,1%, excluyendo los predios ejidales)*.

Aunque faltan datos de algunos países, vale la pena aclarar que en tanto que en Argentina y Uruguay el grupo de *empresarios no propietarios* está constituido casi en su totalidad por *arrendatarios*, en Panamá y Venezuela la mayoría son *ocupantes sin título* (54).

6 f) **LATIFUNDIO Y MINIFUNDIO.** La estructura agraria actual de la América Latina se caracteriza, por lo tanto, por la coexistencia de la gran propiedad y del minifundio o propiedad de tamaño subeconómico.

Debe tenerse en cuenta que las dos formas están estrechamente relacionadas. Lo más común es hallar fincas de gran tamaño que ocupan las mejores tierras, rodeadas por parcelas minúsculas localizadas en las tierras de más baja calidad. En muchas ocasiones, las primeras cubren los valles fértiles y las segundas las laderas alledañas erosionadas. No es raro tampoco hallar dentro del latifundio de la propiedad el minifundio de la explotación o sea fincas grandes con gran número de minifundistas no propietarios, dentro de sus límites.

Las fincas de gran tamaño pueden dividirse en dos categorías: en la primera quedan incluidas aquellas con una muy baja inversión de capital, en general autosuficientes y trabajadas a niveles

* En México el arrendamiento se ha extendido mucho en las tierras ejidales, donde es ilegal, pero no hay datos al respecto (comunicación personal de R. Fernández y Fernández).

tecnológicos muy bajos, que tipifican el latifundio económico cuya representación más característica es la *gran hacienda*. En la segunda se agrupan las empresas con gran inversión de capital especializadas en un producto generalmente de exportación, controladas con frecuencia por capital extranjero; su representación típica es la *plantación**. Más adelante examinaremos estas dos modalidades de empresas agrícolas.

Sin pretender por el momento ahondar mucho en el significado social y económico de estas cifras, que ya tendremos ocasión de discutir con más detalle, vale la pena anotar que una distribución muy desigual de la propiedad se refleja en factores de tanta importancia para el desarrollo como la utilización de los recursos naturales; los incentivos para efectuar inversiones en el campo; la amplitud del mercado en las zonas rurales para los productos de otros sectores de la economía; el espíritu de empresa del propietario campesino; la movilidad social; la educación de las masas y la propia evolución política de los pueblos.

Tendremos ocasión de examinar los orígenes de la actual situación de la estructura agraria latinoamericana; veremos cómo el complejo latifundio-minifundio tiene sus raíces en la propia conquista española; examinaremos la evolución de la tenencia durante la república, para desembocar en el examen de casos actuales. Esperamos que ello sirva para robustecer un criterio aplicable a situaciones particulares a las cuales los técnicos tendrán que enfrentarse.

* El término "plantación" como aquí se usa en una traducción exacta del término inglés "plantation". Podría denominarse más castizamente "gran empresa capitalista agrícola", pero hemos preferido utilizar el término inglés castellanizado por juzgarlo menos expuesto a confusiones ya que existe numerosa literatura en español sobre el particular.

CUADRO No. 8

USO DE LA TIERRA - (En miles de hectáreas)

País	Año	Superficie del país		Área Agrícola						Área en Bosques		Otras Tierras		
		Absoluta	Relativa	Tierras arables y de cultivos permanentes		Praderas y Pastos Permanentes		Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	
				Absoluto	Relativa	Absoluta	Relativa							
Argentina	1957	277,841	100	90,000	10.8	113,151	40.7	99,400	35.8	55,590	12.7	48,444	44.1	
Bolivia	1950	109,858	100	3,091	2.8	11,523	10.3	47,000	42.8	48,444	44.1	206,780	24.3	
Brazil	1957	851,394	100	19,095	2.3	107,638	12.6	317,936	60.8	60.8	61.0	24,734	21.7	
Colombia	1960	113,834	100	5,062	4.5	14,638	12.9	69,400	67.6	13.3	3,411	67.0	4,385	37.4
Costa Rica	1955	5,090	100	281	5.5	723	14.2	1,300	11.4	51,848	70.0	7,941	20.3	
Cuba	1946	11,452	100	1,970	17.2	3,897	34.0	16,361	32.1	12.9	12.9	616	28.8	
Chile	1956	74,177	100	5,514	7.4	454	0.6	14,845	54.8	7,941	20.3	4,002	36.8	
Ecuador	1961	27,067	100	2,081	7.7	2,200	8.2	275	44.4	2,896	23.1	63,007	32.0	
El Salvador	1950	2,139	100	544	25.4	704	32.9	82	12.9	7,941	20.3	7,941	20.3	
Guatemala	1950	10,889	100	1,473	13.5	582	5.3	4,816	43.0	1,205	43.5	2,896	23.1	
Haití	1960	2,775	100	370	13.3	500	18.0	38,836	19.7	63,007	32.0	63,007	32.0	
Honduras	1960	11,297	100	19,628	10.1	2,800	25.0	5,450	43.4	6,557	44.3	909	11.9	
México	1956	196,927	100	1,793	12.1	75,156	38.2	.....	.....	.....	.....	.....	.....
Nicaragua	1960	14,890	100	1,203	8.1	811	11.0	5,270	69.7	18,547	34.7	18,547	34.7	
Panamá	1961	7,565	100	317	4.2	765	10.1	20,506	51.4	44,366	56.6	173	3.6	
Paraguay	1954	40,675	100	1,956	4.8	12,000	29.3	70,000	54.5	44,366	56.6	3,669	35.9	
Perú	1946	126,522	100	680	0.5	380	0.3	3,440	70.6	49,185	38.9	577,696	45.3	
Rep. Dominicana	1946	4,273	100	2,532	59.7	12,038	283.0	434	2.3	19,000	45.0	19,000	45.0	
Uruguay	1957	18,693	100	3,220	17.2	17,800	95.2	941,877	47.0	577,696	30.9	577,696	30.9	
Venezuela	1956	91,205	100	103,688	113.7	377,714	414.0	.....	.....	.....	.....	.....	.....
América Latina		2,000,975	100	103,688	5.2	377,714	18.9	941,877	47.0	577,696	28.9	577,696	28.9	

FUENTES ANUARIO DE PRODUCCION 1962, Volumen 16, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.

CUADRO No. 9

Número de explotaciones agropecuarias

País	Año	Total de explotaciones agropecuarias		No. de explotaciones de más de 1.000 Has.		No. de explotaciones de menos de 5 Has.	
		Relativo	Absoluto	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Argentina	1952	564.891	100	28.834	5,10	81.175	14,37
Bolivia	1950	86.377	100	5.412	6,27	51.228	59,31
Brasil	1950	2.064.642	100	32.628	1,58	458.676	22,22
Colombia	1954	919.000	100	3.178	0,36	504.566	54,90
Costa Rica	1950	82.763	100	155 d	0,19	51.681	62,44
Cuba	1952	100.965	100	877	0,87	14.058	13,92
Chile	1955	151.082	100	3.250	2,15	55.751	36,90
Ecuador	1954	344.234	100	705	0,20	251.686	73,11
El Salvador	1950	174.204	100	145	0,08	140.473	80,64
Guatemala	1950	348.687	100	516 e	0,01	265.629	76,18
Haití	---	---	---	---	---	---	---
Honduras	1952	156.135	100	194	0,01	89.011	57,01
México	1950	1.365.633 b	100	10.519	0,77	1.004.835 b	73,58
Nicaragua	1952	51.581 c	100	362	0,70	10.214 c	19,80
Panamá	1950	85.473 a	100	58	0,01	44.442 a	52,00
Paraguay	1956	149.614	100	1.549	1,04	68.714	45,93
Perú	1961	879.676	100	2.238	0,25	707.415	80,42
Rep. Dominicana	1950	276.848	100	185	0,01	209.407	75,64
Uruguay	1951	85.258 a	100	3.602	4,22	10.953 a	12,85
Venezuela	1950	236.448	100	3.422	1,45	125.990	53,28

FUENTE: OFICINA DE PLANEAMIENTO, IICA, Estadísticas selectas de América Latina, San José, Costa Rica. 1964.

CUADRO No. 10 Superficie de explotaciones agropecuarias (en hectáreas)

País	Año	Total de las explotaciones agropecuarias		de las explotaciones de más de 1.000 Ha.		de las explotaciones de menos de 5 hectáreas	
		Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Argentina	1952	200.209.207	100	149.860.163	74,85	188.703	0,09
Bolivia	1950	32.749.849	100	30.098.566	91,90	73.884	0,22
Brasil	1950	232.211.106	100	118.102.270	50,86	1.170.569	0,50
Colombia	1954	27.748.000	100	7.414.950	26,72	927.124	3,34
Costa Rica	1950	2.601.005 mz	100	902.135 d mz	34,68	38.058f	1,47
Cuba	1952	7.790.420	100	---	---	---	---
Chile	1955	27.712.309	100	20.295.944	73,24	78.117	0,28
Ecuador	1954	5.999.700	100	2.242.000	37,36	432.200	7,21
El Salvador	1950	1.530.323	100	305.118	19,94	190.189	12,42
Guatemala	1950	5.315.475 mz	100	2.170.484 e mz	40,84	478.886 mz	9,01
Haití	---	---	---	---	---	---	---
Honduras	1952	2.507.404	100	515.460	20,56	202.232	8,07
México	1950	145.516.943 b	100	80.974.114 b	75,94	1.362.799 b	0,28
Nicaragua	1952	3.388.789 c mz	100	1.111.526 g mz	32,80	26.126 c f mz	0,77
Panamá	1950	1.159.083 a	100	141.123	12,17	95.904 a	8,28
Paraguay	1956	16.816.600	100	14.584.800	86,73	162.700	0,97
Perú	1961	20.692.791	100	14.995.001	72,46	1.053.135	5,09
República Dominicana	1950	2.328.229	100	564.860	24,27	318.307	13,67
Uruguay	1951	16.973.632 a	100	9.587.893	56,48	29.125 a	0,17
Venezuela	1950	22.126.640	100	17.403.120	78,65	267.250	1,21

FUENTES: OFICINA DE PLANEAMIENTO, IICA. Estadísticas selectas de América Latina. San José, Costa Rica. 1964.

a) no incluye explotaciones menores de una hectárea; b) no incluye los predios ejidales; c) no incluye explotaciones menores de una manzana; d) explotaciones de más de 1.500 manzanas (1.048 Ha.); e) explotaciones de más de 1.280 manzanas (894,6 Ha.); f) explotaciones de menos de 5 manzanas (3,5 Ha.); g) explotaciones de más de 1.000 manzanas (698 Ha.).

BIBLIOGRAFIA

- (1) UNION PANAMERICANA. Estudio económico y social de América Latina, 1961. II. Aspectos sociales. Washington, D. C., 1963. Vol. I, pp. 28, 29.
- (2) BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA. (Chile) 7 (1). 1962.
- (3) UNION PANAMERICANA. Op. Cit. p. 226.
- (4) BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA, 5 (Suplemento Estadístico). 1960.
- (5) UNION PANAMERICANA Op. Cit. p. 240.
- (6) SMITH, T. L. El rápido crecimiento de la población. IN La Sociedad y la educación en América Latina. Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1962. p. 78.
- (7) SMITH, T. L. Sociología rural. Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia, Facultad de Agronomía, 1963. 148 p.
- (8) ROCHAC, A. El desarrollo agrícola de los Estados Unidos. San Salvador, El Salvador, Ministerio de Cultura, 1960. p. 16.
- (9) UNION PANAMERICANA. América en cifras 1961. II Estadísticas económicas: Producciones agropecuaria, extractiva vegetal y pesquera. Washington, D. C., 1963.
- (10) UNION PANAMERICANA. Alianza para el Progreso. Documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, celebrada en Punta del Este, Uruguay del 5 al 17 de agosto de 1961. OEA. Documentos Oficiales. Washington, D. C., 1961. (OEA/Ser. H/XII. 1).
- (11) POPULATION GROWTH in Latin America: problem and challenge. Latin American Business Highlights. Chase Manhattan Bank. 14 (3) : pp. 3 - 8. 1964.
- (12) HIRSCHMAN, A. O. La estrategia del desarrollo económico. México, Fondo de Cultura Económica, 1961. pp. 177 - 183.

- (13) HIGGINS, B. Economic development. New York, Norton & Co., 1959. pp. 241, 242.
- (14) HOZELITZ, B. F. The role of cities in economic growth of underdeveloped countries. *Journal of Political Economy*: 195 - 208. 1953.
- (15) SMITH, T. L. Op. Cit. (7) p. 60.
- (16) CURRIE, L. Operación Colombia: un programa nacional económico y social. Bogotá. 1961. 82 p.
- (17) URQUIDI, V. L. Viabilidad económica de América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, 1962. p. 14.
- (18) JADUE, R. Distribución probable del ingreso de las personas en Chile. Período 1950 - 60. Cit. por CEPAL (23).
- (19) LAGOS E. La concentración del poder económico. Santiago, Chile. Editorial del Pacífico. 1960. 181 p.
- (20) NAVARRETE, IFIGENIA M. de. La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México. Instituto de Investigaciones Económicas. México, Escuela Nacional de Economía, 1960.
- (21) FEURLEIN, W. J. Medidas propuestas para fomentar el desarrollo económico de El Salvador. *Revista de Economía de El Salvador*. 5 (13 - 16) : 623. 1953.
- (22) VENEZUELA, Ministerio de Hacienda. Comisión de Estudios Financieros y Administrativos. Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela. Caracas, 1960. Tomo I.
- (23) CEPAL. El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra. Nueva York, 1963. p. 77.
- (24) TORRES CAICEDO, R. Los estratos socioeconómicos del Ecuador. Un ensayo de cuantificación. Quito, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1960. p. 33.
- (25) CEPAL. Op. Cit. (23) p. 76.
- (26) CEPAL - FAO. Una política agrícola para acelerar el desarrollo económico de América Latina. *Boletín Económico de América Latina*. (Chile) 6 (2) : 1-12. 1961.
- (27) CEPAL. Op. Cit. (23) p. 54.
- (28) URQUIDI, V. L. Op. Cit. p. 14.

- (29) BRASIL. Presidencia da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963 - 65 (Síntese). Rio de Janeiro, Brasil, Imprensa Nacional, 1963. p. 86.
- (30) CEPAL. Op. Cit. (23) p. 57.
- (31) PINTO, A. Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución. El Trimestre Económico 29 (115) : 410 - 424. 1962.
- (32) CONFERENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA, SANTIAGO DE CHILE, 1962. Informe provisional. Washington, D. C. Unión Panamericana, 1962. 307 p.
- (33) PREBISCH, R. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. México, Fondo de Cultura Económica, 1963. 210 p.
- (34) CEPAL. Op. Cit. (23) p. 18.
- (35) BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA. (Chile) 7 (1). 1962.
- (36) INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTADISTICA. Analfabetismo y nivel de educación. La estructura demográfica de las Naciones Americanas. 1 (4). 1960. p. 5.
- (37) UNION PANAMERICANA. Op. Cit. (32) p.217.
- (38) URQUIDI, V. L. Op. Cit. pp. 81, 82.
- (39) LEWIS, W. A. Teoría del desarrollo económico. México, Fondo de Cultura Económica, 1958. pp. 198 - 218.
- (40) HAVIGHURST, R. J. et. al. La sociedad y la educación en América Latina. Buenos Aires, Eudeba, 1962. pp. 101, 102.
- (41) MUNIZAGA AGUIRRE, R. La educación primaria y la economía en Chile. Informe preparado por CEPAL, 1954. Cit. por Havighurst et. al.
- (42) UNION PANAMERICANA. Op. Cit. (32) p. 46.
- (43) COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA. Inventario de la información básica para la programación del desarrollo agrícola en la América Latina. Informe Regional. Washington, D. C., Unión Panamericana, 1963. p. 61.
- (44) Ibid. p. 63.

- (45) LEWIS, W. A. Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. *El Trimestre Económico* 27 (108) : 629 - 675. 1960.
- (46) MYRDAL, G. Solidaridad o desintegración. México, Fondo de Cultura Económica, 1956. p. 279.
- (47) LEWIS, W. A. Op. Cit. (45) p. 648.
- (48) URQUIDI, V. L., Op. Cit. p. 164.
- (49) *Ibid* p. 16.
- (50) NACIONES UNIDAS. Análisis y proyecciones del desarrollo económico III. El desarrollo económico de Colombia. México, 1957. p. 142.
- (51) URQUIDI, V. L. Op. Cit. pp. 174, 182.
- (52) VISION. Informe Especial. Conferencia en Ginebra: un "Acto de Fe". 20 de marzo, 1964.
- (53) FAO. Anuario de producción. Roma, 1962. Vol. 16, pp. 4,5
- (54) UNION PANAMERICANA. Op. Cit. (9). pp. 8 - 11.

C A P I T U L O II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS ACTUALES

"El presente es la viviente
suma total del pasado".

CARLYLE

1. Incas, Aztecas y Mayas

En la época precolombina existieron en este continente culturas que dejaron honda huella y de las cuales tuvieron noticia clara los conquistadores. Ellas eran principalmente la de los *Incas*, centrada geográficamente en el Perú y las de los *Mayas* y *Aztecas* en Centroamérica y México.

1 a) SOCIEDAD INCAICA. Los Incas tenían una organización social netamente agraria basada en el cultivo de gran cantidad de plantas desconocidas en esa época fuera del continente americano como eran el maíz, la quinua y la papa. Su sistema jerarquizado tenía como cabeza al Inca que se consideraba des-

endiente del sol; todo lo que se hacía o se dejaba de hacer dependía enteramente de la voluntad del Inca, que representaba no solamente el poder humano temporal sino también el poder divino.

No existía la propiedad privada plena, sino que el Inca como dueño de todo lo existente, aún de las vidas de las gentes que habitaban sus dominios, distribuía a través de sus funcionarios el usufructo de las tierras en diversas formas para asegurar una explotación que permitiera la vida adecuada de la población.

1 b) DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS ENTRE LOS INCAS. En general, se repartían las tierras en tres porciones: una que se entregaba a las comunidades, a los "Ayllú" o grupos de población, la cual se trabajaba en forma familiar; eran tierras comunales trabajadas familiarmente. El reparto se hacía en proporción a las necesidades de cada familia, usando una medida, el "tupú", que equivalía a la tierra necesaria para la subsistencia de un hombre casado y sin hijos; por cada hijo hombre que nacía, se le entregaba un "tupú" a la familia y medio por cada mujer. En esa forma cada familia disponía de la tierra necesaria para subvenir a sus necesidades sin que fuera propietaria de ella; solamente el trabajo y el usufructo eran familiares (1).

Otra parte de las tierras, localizadas generalmente cerca de los templos, se consideraban que eran tierras del sol y se cultivaban por los componentes de una casta inferior de trabajadores que tenían ciertas características de esclavos y que únicamente recibían lo absolutamente necesario para su subsistencia, sin que contaran con el usufructo pleno de ninguna tierra en particular; lo producido se utilizaba para sostener a los sacerdotes y las vestales y

para pagar todos los demás gastos necesarios para el sostenimiento del culto.

Por último existían las “tierras del Inca”, que se trabajaban también comunalmente, entregándose la totalidad de su producto a los funcionarios del Estado que lo utilizaban para el sostenimiento de la familia real, los guerreros (que constituían una casta muy importante dentro de la sociedad incaica), los funcionarios del gobierno y aún para el propio sostenimiento de la casta inferior; los sobrantes se almacenaban para subvenir a las necesidades de la población en épocas en que ocurrían pérdidas de cosechas o escasez de alguna clase (1).

El ganado se repartía en forma similar; se consideraba que pertenecía al Inca y éste apenas le cedía una pareja de llamas a cada familia, que las utilizaban sin poderlas sacrificar sino cuando estaban ya demasiado viejas para usarlas.

1 c) TRABAJO COLECTIVO. En esa sociedad jerarquizada era muy común el trabajo colectivo. La necesidad desarrolló fuertes vínculos de solidaridad y de cooperación y era muy frecuente que se hicieran labores en forma comunal y voluntaria para ayudar a cualquiera de los miembros del “ayllú” que necesitara hacer algún trabajo para cuya ejecución no fuera suficiente la mano de obra familiar de que pudiera disponer; esta tradición ha subsistido y aún hoy la “minca” se utiliza en muchos países que en un tiempo formaron parte del imperio incaico, (Perú, Ecuador y parte sur de Colombia); quienes ayudan a otro miembro de la comunidad reciben de éste alimentos y éste se compromete también a prestarles la misma ayuda cuando sea necesaria; en ocasiones reciben alguna recompensa en forma de parte de la cosecha o el usufructo de algunos surcos del campo en el cual han ayudado a trabajar.

Había otra forma de trabajo colectivo obligatorio, establecido por el Estado con el fin de llevar a cabo ciertas obras de beneficio general como puentes, caminos, terrazas, obras de riego, etc. A diferencia de la "minca", esta forma de trabajo era totalmente obligatoria, y quienes participaban no recibían ninguna retribución. Esta modalidad se prolongó a través de la colonia y aún subsiste con el nombre de "mita" en algunos países, aunque es ilegal (2).

Es el imperio incaico, para resumir, la propiedad privada de la tierra no existía; lo único que pertenecía a cada persona o cada familia eran las primitivas herramientas de labranza que usaba y los muebles que tenía en su casa; todo lo demás pertenecía al Inca que lo cedía o entregaba, en parte, a las comunidades.

1 d) **SOCIEDAD AZTECA Y MAYA.** Al otro lado del continente, en Centroamérica y México existieron dos civilizaciones principales: una, la MAYA, que floreció plenamente algunos siglos antes de la llegada de los españoles y otra la AZTECA, que llegó a su pleno desarrollo un poco antes de llegar los conquistadores a América. Los Aztecas habitaban la parte central de México, en tanto que los Mayas habitaban la península de Yucatán y parte de Guatemala, El Salvador y Honduras.

Los Aztecas tenían también un sistema de castas dentro del cual los nobles, los sacerdotes y los guerreros eran privilegiados, y debajo de los cuales existía una gran masa de gente sin ningún derecho, especies de esclavos, que daban su trabajo gratis y permitían que los otros se dedicaran al culto, al gobierno y a hacer la guerra a los vecinos.

1 e) **DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA ENTRE LOS AZTECAS.** Existían tres tipos de propiedad: en primer

término la propiedad comunal, similar a la que existía entre los Incas, manejada por el "calpuli", o sea un grupo de gentes del mismo origen que tenían una serie de intereses en común y que habitaban un sitio de límites perfectamente claros y definidos (3).

Las tierras de la comunidad eran entregadas a las familias que las cultivaban y las usufructuaban familiarmente, pero no podían disponer de ellas aunque el derecho a usarlas era hereditario y únicamente se perdía por dejar de cultivar la tierra, sin causa justificada, por más de dos años. Esta forma de propiedad comunal, un poco hibridizada con otras modalidades desarrolladas en la colonia, sirvió de antecedente para la formación de los ejidos, columna vertebral de la reforma agraria mexicana, de la cual tendremos ocasión de hablar más adelante.

Había además otras tierras que se explotaban también comunally y cuyo producto se utilizaba para pagar tributos y para subvenir algunos gastos de carácter general. Y por último existían tierras públicas trabajadas por la casta inferior, similares a las tierras del sol entre los incaicos, cuyo producto se utilizaba para mantener a la familia real, los funcionarios del gobierno, los sacerdotes y los guerreros (3).

Dentro de los aztecas existía una forma de propiedad individual, aunque con muchas limitaciones, originada en donaciones que podían hacer los reyes a algunos guerreros en pago de hazañas o servicios especiales; esas tierras no se podían vender ni transferir sino únicamente a otros nobles, nunca a la clase inferior de los trabajadores manuales (4).

1 f) **DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA ENTRE LOS MAYAS.** Los Mayas tenían una organización en cuanto se refiere a la propiedad de la tierra, bastante similar; también se puede afirmar que la propiedad individual no existía entre ellos; las tierras eran de

propiedad del rey, la cabeza del Estado, y su usufructo era familiar y hereditario. En el caso de los Mayas, la tierra llegó a ser factor limitante en el desarrollo de su imperio y por agotamiento del suelo u otra causa similar, ya había declinado cuando los españoles llegaron a América; las grandes ciudades cuyos restos hoy quedan (Tikal, Palenque, etc.) estaban ya abandonadas y algunas de ellas en ruinas (5). Esta es pues la situación que existía en América a la llegada de los españoles.

2. La Sociedad Medioeval

2) SEÑORES Y VASALLOS. Por el otro lado, los españoles que llegaron a América venían de una sociedad también muy jerarquizada, que era la sociedad medioeval. Los tiempos modernos, cuya iniciación establecen los historiadores con la toma de Constantinopla por los turcos en 1453, apenas se iniciaron con los descubrimientos y con el renacimiento italiano. Las gentes que vinieron a América traían las formas de pensamiento y de acción del pleno medioevo caracterizado por la prevalencia del *señorío*, es decir, por un sistema de clases rígido, en el cual existía un grupo de gentes que ejercían predominio, que eran los señores, los amos (entre los cuales también se podía incluir al clero) y debajo un numerosísimo estrato de siervos cuya calidad era prácticamente de esclavos, los cuales dependían de los señores tanto en sus vidas como en sus bienes, y que no solamente no contaban con ninguna propiedad sino que eran parte de las propiedades del señor respectivo. Este como dueño de sus vasallos, exigía de ellos juramento de fidelidad y a su turno el vasallo esperaba que aquél lo defendiera de los otros señores que se dedicaban a hacer la guerra y a destruir las pose-

siones de los enemigos, ya que en la edad media la más noble actividad era la guerra reservándose para los siervos la agricultura y los oficios sedentarios (6).

El señor poseía un castillo, concreción física de su señorío, amurallado a fin de poderse proteger él y sus vasallos del ataque de cualquiera de los otros caballeros, y rodeado de la tierra de labor de manera que aquéllos se pudieran refugiar rápidamente en el castillo cuando vinieran los enemigos. El señor como pago a la fidelidad del vasallo se obligaba a defenderlo y protegerlo y en esa forma se fue desarrollando el sistema de señorío, de castillos, extendido por todos los países de Europa.

Luego apareció el *burgo*, agrupamiento de varias comunidades regido por un señor, el cual llegó a ser tan poderoso que algunas veces se le enfrentó a los reyes. Nació entonces el *burgués* que correspondía al siervo urbano o ciudadano, hombre despreciable que no participaba en la guerra sino que prestaba servicios sedentarios a la casta superior.

2 b) LA PROPIEDAD EN EL MEDIOEVO. Todos los derechos de propiedad los ejercía el señor y el siervo estaba amarrado completamente a la tierra con vínculo insoluble. Dependía enteramente de aquél para su alimentación y su defensa.

Como la guerra era la ocupación principal de las gentes, se desarrollaron principios legales que la regulaban, respetados y aceptados por todos, los cuales fueron constituyendo las reglas de la caballería, que normaban las relaciones entre los caballeros y que establecían el derecho del señor para entrar en posesión de todos los bienes inmuebles que su ejército conquistaba y el derecho para el soldado de apoderarse de todos los bienes muebles que había en las zonas conquistadas.

Era legal y normal que al conquistarse un territorio, las tierras pasaran a pertenecer al caballero dueño del ejército vencedor, pero se esperaba también que los soldados recibieran recompensas por hazañas especiales, que se traducían en donaciones de tierra, frutos de la bondad y generosidad del señor, ya que por derecho le pertenecían a él las tierras conquistadas. Tiene importancia recordar estas circunstancias porque como hijos de la sociedad medioeval, los españoles trajeron tales principios a América, y su aplicación dio origen a la concentración de la propiedad y al minifundio.

2 c) LA IMPRENTA Y LA PÓLVORA. La sociedad medioeval fue destruida por factores sociales activados por el progreso material que ocurrió. Puede decirse que influyeron tremendamente en su derrumbamiento la introducción de la pólvora y la invención de la imprenta: la pólvora porque en el momento en que el ataque se podía hacer a distancia larga, ya no tenía mucha justificación el castillo amurallado ya que la lanza y la espada fueron reemplazadas por arcabuces y cañones, y hubo que buscar otra forma de organización para la guerra. La imprenta porque puso en manos de mucha gente información y conocimientos que antes existían únicamente para el goce y usufructo del escasísimo grupo de señores con medios suficientes para poderse costear las carísimas y limitadas ediciones de cualquier tratado que existiera en la época.

2 d) PODER DEL CLERO. También debe reconocerse que el clero ejerció un papel predominante durante la edad media. La sociedad estaba totalmente fanatizada y aterrorizada por Dios, y el clero a través de ese fanatismo y terror, acumuló un poder tremendo. Es cierto que en sus conventos buscaron

refugio las artes y las ciencias pero también es verdad que el clero ejerció un poder temporal y material extremo; que se apoderó de grandes extensiones de tierra; que dominó totalmente a los propios señores a través del temor a la otra vida, estableciendo la inquisición, y ejerciendo una autoridad aún superior a la de los reyes.

En esos momentos era completa la unidad religiosa de Europa pues aún no había ocurrido ni la Reforma, que dio origen al protestantismo, ni la separación de la Iglesia Anglicana. Todos reconocían como cabeza de la iglesia al Papa, el cual desempeñó en muchos casos el papel de juez en las contiendas entre países en razón de que era el único poder colocado por encima de los reyes (7, 8).

3. Bases legales de los derechos de España

3 a) ESPAÑA Y PORTUGAL. En la época de los descubrimientos Portugal y España eran las dos potencias predominantes en Europa, en razón de haberse apoderado de los mares que en todos los tiempos han sido la base del dominio mundial. Esos dos países se empeñaron en romper un monopolio que existía sobre algunas mercancías provenientes del Lejano Oriente, tales como las especias (pimienta, nuez moscada, canela, etc.) y diversos productos medicinales (opio, alcanfor, etc.) o utilizados en perfumería (almizcle, ámbar, etc.) los cuales venían a través del continente asiático, hasta llegar a Venecia que era el centro comercial, pasando en tan largo trayecto por muchas manos de infieles, de gentes no sometidas a las mismas reglas de los europeos.

Resultaban así muy caras, y se consideraba además que el precio elevadísimo a que se vendían constituía una especie de tributo que los infieles extraían indirectamente de las cortes de Europa. Los españo-

les y los portugueses soñaban con hallar una ruta que los librara de intermediarios, de manera que pudieran ellos traer las especias y los productos de perfumería para así aprovecharse plenamente de los altos precios a que podían venderlos. Este fue el origen de todas las expediciones que salieron del viejo mundo y que desembocaron, podríamos decir por mera casualidad, en el descubrimiento de América.

En España los descubrimientos no fueron una actividad oficial organizada por el rey o por la Corona, sino una actividad particular, organizada y financiada por comerciantes, casi todos de origen judío, quienes adquirirían unos buques, fletaban un puñado de aventureros y entraban a negociar con la Corona para asegurarse alguna garantía sobre las riquezas que iban a descubrir. A pesar de que la expedición de Colón fue una de las pocas en que intervino la Corona con dinero, éste afirma que apenas recibió una contribución muy pequeña y que a él le tocó aportar más del 90 por ciento de los gastos. Expediciones como las de Cortés y Pizarro, fueron totalmente financiadas por comerciantes, quienes firmaban un convenio o *capitulación* con el rey, en donde aquél les prometía una serie de ventajas capaces de animarlos a realizar la aventura, y ellos se comprometían a reconocer la soberanía de la Corona sobre las tierras conquistadas y a catequizar a los infieles, ya que éste era un punto muy importante de preocupación de los reyes, a través del influjo religioso predominante. Es importante tener en mente que los descubrimientos no fueron obra oficial de la Corona sino de particulares, mediante convenios con aquélla.

3 b) PRIMERA BASE. En la Edad Media, como atrás anotamos, todas las tierras que conquistaba un ejército pertenecían al señor a cuyo servicio estaba aquél; ese principio estaba vertido en legislación po-

sitiva y figuraba dentro de las leyes que regían a España en ese tiempo. En las Siete Partidas había un artículo que precisamente afirmaba: “todas las cosas arrebatadas a los enemigos de la fe con quien no ha tregua ni paz el rey, serán de éste, quien quiera que las gane; empero si es de éste debe de facer el rey señalada honra de bien al que la gane”. De manera que dentro de las leyes españolas vigentes, existía el pleno derecho para apoderarse la Corona de todas las tierras descubiertas y conquistadas y para ceder su propiedad en la forma que quisiera y a quienes quisiera, a través de mercedes, es decir, de actos de bondad, de parte del rey.

3 c) SEGUNDA BASE. Además, hay otras fuentes de derecho de la Corona Española sobre las tierras de América, que también son muy importantes. Una de ellas, las tres bulas del Papa Alejandro VI: las dos “*Inter Caetera*”, dictadas el 3 y el 4 de mayo de 1493 y la “*Hodie Siquidem*”, dictada el mismo 4 de mayo por la tarde, y que buscaban arreglar el problema que había surgido entre Portugal y España que ya habían comenzado a descubrir valiosos territorios.

En la primera bula, indudablemente por influjo de los españoles, (el Papa era español), se establece el pleno derecho que tiene la corona española a todas las tierras descubiertas y conquistadas. En la segunda “*Inter Caetera*”, se establecen límites entre lo que debe pertenecer a España y a Portugal; es decir, se establecen zonas que pudiéramos llamar de influencia de unos y otros; allí se dice que tirando una línea del Polo Norte al Polo Sur, y tomando como referencia las Azores y las Islas de Cabo Verde, cien millas hacia el occidente será el límite para que hacia el occidente domine España y hacia el oriente Portugal.

Estas bulas papales son una de las bases más sólidas que tuvo la corona para ejercer derechos de propiedad sobre todas las tierras de América, porque como decíamos atrás, en la Edad Media era natural que el Papa ejerciera una especie de autoridad internacional capaz de dirimir conflictos que surgieran entre países. Sus bulas en estos casos se pueden tomar como verdaderos laudos de derecho internacional, laudos arbitrales, que aunque parezcan extraños en los tiempos modernos servían para fijar normas internacionales respaldadas en el respeto de que gozaba el papado, como autoridad superior al propio poder temporal de los reyes. Se estableció así un segundo antecedente jurídico para el ejercicio del derecho de propiedad de la corona española sobre las tierras descubiertas (9).

3 d) TERCERA BASE. Un tercer respaldo legal para el ejercicio de la propiedad de España en América es el tratado de Tordesillas firmado entre Portugal y España. Portugal consideró que el laudo arbitral del Papa le era inconveniente en razón de que estrechaba su campo de acción y trató de buscar un arreglo con la Corona española convenciéndola de que negociaran un tratado que ciñéndose fundamentalmente a la decisión que había hecho el Papa, modificara algunos puntos. El tratado de Tordesillas se negoció entonces y se firmó cambiándose los límites fijados por el Papa, de manera que las 100 millas que se habían señalado hacia el occidente se transformaron en 370. Así se abrió el campo al dominio portugués del Brasil (10).

Aunque España resultó perdedora en el negocio, ese tratado establece un tercer antecedente jurídico para el derecho de propiedad que ejerció la corona sobre las tierras de América.

3 e) CUARTA BASE. Por último, puede mencio-

narse la *usucapión* como otra fuente de derecho que tuvo España para hacer suyas las tierras de América. La usucapión, que es un modo de adquirir el dominio de una cosa fundado en su posesión prolongada durante cierto tiempo, ha sido admitida desde los romanos como forma de adquirir la propiedad en derecho civil y posteriormente “como medio de adquirir la propiedad en el derecho público internacional” (11). Es indispensable según Fiore (citado por Caso) para que la *usucapión* produzca sus efectos jurídicos en el campo internacional, que el territorio haya sido conquistado en tiempo de guerra con un carácter militar; “se reputará efectuada sólo sobre aquella parte en que haya cesado de hecho y no se haya reanudado el ejercicio de la autoridad suprema por parte del Soberano territorial, pasando a manos del Soberano beligerante que con su ejército o con su armada haya tomado y mantenga su posesión”. Parece evidente que esas características tuvo la conquista de América y la ocupación de su territorio “pacífica, pública e ininterrumpida” durante varios siglos.

Este breve recuento de antecedentes legales, no tiene un simple carácter especulativo sino que clarifica una situación que sirvió de fundamento a las instituciones que enseguida describiremos y que originaron el actual ordenamiento jurídico de la propiedad de la tierra en América Latina.

4. La Colonia

4 a) MERCEDES REALES. Siendo legalmente el soberano propietario de las tierras, tenía pleno derecho de repartirlas como quisiera, y las repartió, en primer término a través de *mercedes reales* hechas para pagar servicios distinguidos y para propugnar

el poblamiento de los territorios descubiertos. Siempre se estableció que esos repartos estaban supeditados a la *ocupación y trabajo* de la tierra por parte de quienes la recibían y únicamente mediante esa ocupación y ese trabajo, se ejercía plenamente y se perfeccionaba el derecho propietario (12).

De manera que las cesiones de tierras que hacía la corona a través de las *mercedes reales* siempre tenían una cláusula que obligaba a quien recibía la tierra a poblarla y trabajarla. De allí deducen algunos tratadistas modernos que los españoles tuvieron siempre en cuenta la función social de la propiedad, porque el único modo de perfeccionar el derecho posesorio era mediante el trabajo y la ocupación. Es más: en las Leyes de Indias se establece que a quien se le dé una merced debe consignar una fianza y debe comprometerse a trabajar la tierra en plazos y porciones pre-establecidas y que el incumplimiento de esa obligación le hará perder tanto la merced como la fianza que haya prestado. De manera que había una gran preocupación de parte de la corona española en la ocupación, en el poblamiento y en el uso adecuado de la tierra, es decir, en lo que ahora llaman la función social de la propiedad (8).

4 b) LA ENCOMIENDA. La otra institución que dio origen a la propiedad particular de la tierra en América fue la *encomienda*. Esta nació hacia 1521 y fue concebida no como institución originaria de derechos de propiedad sobre la tierra, sino como institución dirigida hacia la catequización de los indios.

Directamente se deriva la encomienda de las bulas pontificias porque el Papa Alejandro VI al regular los derechos de España y Portugal les impuso el compromiso de instruir en la religión católica a los infieles de los territorios que iban a descubrir. La Corona Española, como forma de instruir a esos infie-

les ideó la encomienda que consistía en un contrato que se firmaba con un señor, el encomendero, mediante el cual éste recibía en consignación un grupo de indios que ocupaban un territorio, se comprometía a enseñarles la religión católica, a salvarles el alma, y recibía como compensación una parte de los tributos que esos indios debían pagar a la corona.

En un principio el contrato de la encomienda terminaba con la muerte del encomendero; pero luego se fue haciendo hereditario por una, dos, tres vidas, hasta llegar a ser hereditario por cinco vidas y en el año 1721 en que terminó la encomienda, se tenía el completo convencimiento de que la institución había sido un fracaso total y que en lugar de servir para salvar el alma de los indios, había servido para robarles todo, hasta el cuerpo, sometiéndolos a la más espantosa esclavitud, pues el encomendero disponía de los aborígenes como si fueran mano de obra esclava y no consideraba que tuvieran los nativos ningún derecho, ni él obligación alguna para con esa población.

En los contratos de encomiendas la Corona no cedió tierra al encomendero; pero al hacerse hereditaria, al pasarse de una generación a otra, ocurrió que se llegaron a ejercer plenos derechos de propiedad sobre esas tierras y por dos formas jurídicas, *la composición* y *la confirmación*, se transformó la encomienda en institución originaria de derechos de propiedad sobre la tierra.

4 c) LA COMPOSICIÓN Y LA CONFIRMACIÓN. Se presentó el problema de que había muchos españoles que habiendo hecho uso de mercedes de la Corona se habían apoderado también de algunos terrenos que no estaban incluidos en aquéllas, ejerciendo derechos posesorios; a fin de normalizar esa situación, se estableció la *composición*, que facultaba a quien había ejercido derechos posesorios por más de diez años en

terrenos que no eran legalmente suyos para obtener escritura de propiedad, mediante una solicitud a la Corona que ella resolvía exigiendo el pago de una pequeña suma de dinero o a través simplemente de la gracia del soberano para normalizar una situación de hecho.

La *confirmación*, sistema paralelo al anterior, permitía legalizar la propiedad de tierras ocupadas por largo tiempo sin título válido. Así fue como la encomienda se transformó en institución originaria de propiedad sobre la tierra en América. Los encomenderos se acogieron a la confirmación y escrituraron a su nombre todas las tierras de la encomienda original, aunque en un principio en los contratos de encomienda no había nada que a ellos les permitiera tener derechos de propiedad sobre esas tierras. En esta forma ocurrieron dos cosas: se formaron por una parte, grandes latifundios y por la otra se despojó a los indios de todas las tierras que por siglos habían venido ocupando y trabajando (13, 8).

Estos son pues los orígenes de la propiedad privada de la tierra en la América española: las mercedes reales, en primer término, y luego la encomienda en cuanto luego se perfeccionó mediante la composición y la confirmación.

4 d) RESUMEN. El derecho español tuvo muy en cuenta la función social de la propiedad. La Corona siempre estableció como requisito previo para adquirir la propiedad de la tierra, el trabajo y el poblamiento y al hacer una merced, dicen los juristas, lo que la Corona entregaba era un *derecho expectatio* que sólo podía perfeccionarse mediante poblamiento y trabajo, fijándose cuotas de obligatorio cumplimiento. A pesar de esa preocupación de la Corona predominó el despojo y el latifundio se robusteció a través de las mercedes reales y la encomienda.

5. La Independencia

Luego vino la independencia, la cual desgraciadamente más que una revolución fue, en general, una simple transferencia del poder de manos de un grupo dentro de una oligarquía, a manos de otro grupo dentro de la misma oligarquía. Y no fue una verdadera revolución porque ésta presupone un reemplazo completo de la casta dominante, aunque se haga por procedimientos pacíficos.

Las razones para que se comenzara la agitación que culminó con la independencia de América fueron en primer término, la aspiración de los criollos, es decir, de hijos de españoles nacidos en América, de tener las mismas garantías y los mismos derechos a los puestos públicos de los españoles, y en segundo lugar, el hecho de que Napoleón en ese momento había invadido España, colocando a su hermano como Rey. El pueblo poco tuvo que ver en eso excepto, como siempre ha ocurrido, como carne de cañón; como consecuencia, la república no mejoró la situación de tenencia de la tierra; al contrario, agravó la concentración de la tierra, a través de leyes en algunos casos bien intencionadas, pero que en la práctica desmejoraron la situación del campesino pobre.

6. La República

6 a) FORTALECIMIENTO DEL LATIFUNDIO. La desamortización de bienes de manos muertas en un ejemplo típico de esa acción legal bien intencionada. Queriéndose quebrantar el poder de la iglesia respaldado en la posesión de grandes extensiones de tierra, se dictaron en varios países leyes que desembocaron en la transferencia de esas inmensas propiedades no

a manos de los agricultores sin tierra sino a manos del pequeño grupo que detentaba el poder.

El procedimiento que se utilizó y sus resultados pueden ilustrarse con el caso de México. En 1856 se dictó una ley que prohibía la posesión de tierras por parte de corporaciones religiosas y civiles y se adjudicaban a los arrendatarios las existentes, por un precio calculado con base en la renta que producían, capitalizada al 6 por ciento. El clero se encargó de amedrentar a los campesinos ignorantes que tenían tierras en usufructo, y éstos hicieron muy poco uso de ese derecho en tanto que los grandes terratenientes, amparados en el derecho que les daba la ley de denunciar esos bienes, se apoderaron de inmensas extensiones con las cuales agrandaron sus dominios. En esa forma, miles de campesinos perdieron el usufructo de sus parcelas y el latifundio se fortaleció (14).

En Bolivia ocurrió algo similar con las tierras fiscales ocupadas por los indios. Melgarejo dictó una ley que los declaraba propietarios mediante el pago de una suma en un plazo de 60 días. Los indígenas, ignorantes y dispersos en un inmenso territorio, ni siquiera se enteraron de la ley y al no hacer uso del derecho que se les concedía fueron privados de sus parcelas que se vendieron en subasta pública (8).

En Colombia se comenzó por propiciar la liquidación de los Resguardos de Indios, creados por la legislación española para proteger a los aborígenes de la rapacidad de los blancos. Esos Resguardos eran extensiones territoriales "otorgadas a los naturales para su uso y beneficio", las cuales se mantuvieron indivisas "a fin de que los indios las trabajaran en común, de acuerdo con sus tradiciones inmemoriales". Apenas proclamada la independencia se dictó un Decreto que ordenaba la liquidación de los Resguardos y el reparto a las familias de la antigua comu-

nidad, de parcelas de un cuarto a media hectárea de extensión (15).

Los sobrantes de tierras que fueron cuantiosos, se “adjudicaron a título gratuito o en almoneda pública a terceros”. Así se robusteció el latifundio. “Tales sobrantes, dice Liévano Aguirre, constituyeron una de las principales fuentes... del escandaloso ensanche del latifundio colonial”. “Nada tiene de extraño, sigue anotando este historiador, que a los indios se les adjudicaran las peores porciones de sus antiguos Resguardos —las faldas erosionadas, los páramos, las extensiones estériles— al tiempo que la tierra feraz de ellos, la bien provista de aguas y mejor localizada, se transmitía profusamente a los grandes señores de la oligarquía criolla” (15).

Más tarde, en 1861, por Decreto del Presidente Mosquera se dispuso la adjudicación al Fisco de todas las propiedades de las corporaciones eclesiásticas y civiles por el valor correspondiente a las rentas que producían capitalizadas al 6 por ciento anual. Los “bienes de manos muertas” se sacaron luego a subasta pública permitiéndose pagar su precio con bonos de la deuda pública que se negociaban con grandes descuentos. La iglesia amenazó con la excomunión a quienes adquirieran tales bienes, amedrentando así a las gentes sencillas pero no a los militares y amigos del gobierno que se hicieron propietarios de grandes porciones de terrenos desamortizados los cuales acrecentaron los latifundios existentes.

Las Compañías Deslindadoras de México son otro caso interesante. Con el buen propósito aparente de fomentar la colonización, en 1883 se crearon por ley, compañías encargadas de fijar los límites de las tierras que pertenecían al Estado, pagándoseles por ese trabajo mediante la adjudicación en propiedad de un tercio de las tierras que deslindaran. Las Compañías Deslindadoras, con ese atractivo no respeta-

ron parcelas de indios ni de poblados, sino que incluyeron como tierras fiscales grandes porciones de territorio, sin interesarles que dentro de ellas hubieran poblaciones de indígenas o comunidades. Luego recibieron la tercera parte de esas tierras (16).

En esa forma se consolidaron gigantescos latifundios; en la Baja California había fincas que medían 5 y 6 millones de hectáreas. No eran escasos los propietarios de más de un millón de hectáreas. Y dentro de esas grandes propiedades, vivían muchas comunidades de indígenas despojados de sus tierras y que terminaron siendo siervos de los señores que se apoderaron de tales terrenos; con el agravante de que, según dice Silva Herzog, 29 personas eran las que formaban parte de todas las compañías deslindadoras en México; es decir, 29 personas se apoderaron de cerca de la quinta parte del territorio mexicano (17). Algo similar ocurrió en muchos otros países de manera que se fue agrandando y consolidando el latifundio cuya representación más típica es la *gran hacienda*, que tiene algunas características que vale la pena examinar.

6 b) LA GRAN HACIENDA. La gran hacienda, como representación típica del latifundio en la América Latina, siempre es muy extensa y dispone de mucha mano de obra barata. Se caracteriza además porque hay muy poco capital invertido en ella y porque procura ser autosuficiente, o sea producir todo lo que consume. Su propietario no se preocupa por la productividad de la tierra, sino por la rentabilidad (18); es decir, no le importa que produzca muy poco por hectárea, si se logra asegurar una buena renta total a través de la explotación inmisericorde de la población asalariada, generalmente indígena, que vive dentro de los límites de la propiedad.

La hacienda típica mexicana, boliviana o peruana, llegó a tener su propia ley, su propio código penal que aplicaba el propietario y que incluía hasta la pena de prisión. Quienes en ella trabajaban, no podían abandonarla porque estaban esclavizados por las deudas, en primer término, y porque se consideraba que pertenecían al patrón, de manera que cuando huían, las autoridades se encargaban de capturarlos y regresarlos para que el patrón les impusiera el castigo a que se habían hecho merecedores, el cual incluía en muchos casos, hasta la azotaina y el cepo (19).

Se endeudaban y esa era una de las formas de esclavizarlos, a través de lo que en México se llamaba la "tienda de raya" y en Colombia el "comisariato", en donde se les vende a los peones comida, artículos de primera necesidad, jabón y las pocas ropas que ellos usan. Lo normal era que un asalariado de esta clase, tuviera una deuda en la "tienda de raya" que podía sumar muy pocos pesos, pero que de todos modos nunca estaba en capacidad de saldar por lo bajo de su ingreso; y esas deudas eran hereditarias, de manera que al nacer, el hijo del peón ya tenía sobre su cabeza una deuda de cien o doscientos pesos, no por pequeña menos efectiva para esclavizarlo por el resto de su vida.

Otra característica de la gran hacienda es la poca área que cultiva. En razón de la gran extensión de tierra en manos del hacendado, puede darse el lujo de cultivar únicamente las mejores porciones, la parte regada o con humedad suficiente para no correr riesgos en la producción de las cosechas (20).

En esa forma, el porcentaje de tierra trabajada es muy bajo; en México se calculaba, para la época de la revolución, que las haciendas no cultivaban más de un 10 por ciento de su extensión (21).

Aparte de las tierras explotadas directamente por el propietario, se entregan parcelas de la peor calidad a los peones, en forma de aparcería, para que ellos paguen por su uso mediante la entrega al patrón de parte de lo que producen. Con el transcurso del tiempo muchas de esas parcelas han pasado a ser de propiedad de quienes las trabajan y así se ha ido localizando el minifundio, las parcelas de tamaño minúsculo, en las porciones de más baja capacidad productiva. En muchos países, la hacienda abarca las tierras planas y ha empujado al minifundio hacia los cerros aledaños. Y no es raro el caso de regiones en donde esas tierras planas y de mejor calidad se dediquen a una ganadería extensiva, que exige pocos esfuerzos, en tanto que en las parcelas minifúndicas se siembran cultivos anuales de escarda que retribuyen con rapidez, así sea exiguamente, los esfuerzos de los labriegos. Los peores casos de erosión de los suelos se observan en tales circunstancias (22).

“La hacienda, dice Tannenbaum, en un luminoso ensayo sobre América Latina (23), no es simplemente una propiedad agrícola de un individuo. Es una sociedad bajo patronato privado. La hacienda es un sistema social y gobierna la vida de sus componentes desde la cuna hasta la tumba e influye mucho sobre el resto del país. La hacienda es economía, política, educación, estructura social y fomento industrial”. Es además, un estilo de vida antes que un negocio, el cual se ha adquirido por herencia y que se administra gastando el menor caudal circulante posible. El factor de producción más abundante es la mano de obra y se usa generosamente obligándose al peón a prestarle algunos servicios gratuitos al patrón.

Entre el hacendado y los peones existe una relación que sobrepasa la formal establecida entre un gerente y sus obreros. Más que patrono aquél es una

especie de cabeza o jefe de una gran familia de la cual los peones se consideran miembros. Ser el padrino de bautizo de muchos de los niños nacidos en el lugar, preocuparse de los problemas personales de los peones y sus familias, compartir alegrías y tristezas con éstos, providenciarles asistencia en sus dificultades, son otros tantos eslabones de una cadena de relaciones paternalistas que no están normadas por contratos con especificación clara de obligaciones y derechos.

La hacienda ha ejercido y ejerce (en donde aún perdura) una influencia aisladora y conservadora. Ha propiciado el estancamiento en métodos rutinarios de aparcería que impidieron la incorporación de innovaciones tecnológicas al cultivo de la tierra; ha dificultado la movilidad social, desalentado el comercio y perpetuado una tradición de relaciones autoritarias que conduce directamente al caciquismo. Ha impedido la acumulación de capital, ya que por no exigir cambio alguno hace innecesarias las inversiones, y ha propiciado la erosión de los suelos (23).

6 c) LA PLANTACIÓN. Más tarde surgió otra forma de latifundio que fue *la plantación**. La plantación tiene características totalmente distintas y su aparición en la América Latina fue posterior a la de la hacienda. Fue en buena parte un resultado de la debilidad política y económica de estos países en el siglo pasado y de la expansión económica de otros más fuertes que buscaban sitios en dónde poder in-

(*) Como atrás advertimos el término "plantación", en el sentido que aquí le damos, es una traducción exacta de un vocablo del idioma inglés y no es frecuente su uso en el lenguaje popular. A la plantación se le llama hacienda o finca, igual que a los latifundios económicos; utilizamos el anglicismo en aras de la claridad en los conceptos.

vertir, en dónde explotar la mano de obra y recursos naturales baratos para poder llevar algunos productos tropicales a mercados internacionales.

La plantación se diferencia de la hacienda en muchos aspectos. Contando con una gran extensión de tierra, es alto también el capital invertido; por otra parte, la plantación es en general monocultivadora casi siempre de un producto de exportación (banano, café, cacao, etc.), en tanto que la hacienda trata de ser autosuficiente. Asimismo, la relación impersonal entre el dueño de la plantación y el obrero es muy diferente a la paternalista entre el hacendado y el peón. Entre éstos hay una relación directa y muy cercana que no está sometida a las cláusulas de un contrato escrito sino a la tradición y a los lazos de respeto, temor y hasta afecto que se han desarrollado a través de años de estrecha convivencia.

En la plantación, el propietario generalmente es una compañía, una sociedad anónima, y su relación con el obrero es impersonal. Este se llega a convertir en un proletario rural que hace un trabajo mecánico de alcances muy limitados, sin que jamás conozca a nadie más cercano al propietario que a un mayordomo, el cual en la escala de jerarquía dentro de la empresa está en un nivel muy bajo (24, 25).

La plantación surgió en el siglo pasado y en muchos países se desarrolló alrededor de la construcción de vías de comunicación y de empréstitos. El caso de la United Fruit Co., puede servir de ejemplo. Su auge provino de los contratos para construir ferrocarriles que comunicaran zonas de buenas tierras con puertos marítimos, firmados por varios países con una empresa norteamericana, la cual exigió la concesión de extensísimas áreas por donde iba a

cruzar la nueva línea férrea. Con la posesión de esos terrenos de buena calidad y comunicados con el mar se sentaron las bases del imperio bananero.

Desde el punto de vista social el sistema de plantación puede ser tremendamente inconveniente en razón de que polariza aún más las clases, y crea una casta privilegiada formada por los altos empleados nativos de la compañía y los extranjeros que la compañía envía al país. Sin que importe que los funcionarios extranjeros de la compañía pertenezcan en su país a una clase social inferior, al llegar a la plantación ingresan dentro de la élite, dentro de la clase superior y constituyen un círculo totalmente cerrado. Quedan por debajo a grandes distancias sociales, todos los trabajadores nativos.

La casta de empleados se alía con la oligarquía del país respectivo y a través de esa alianza ejerce la plantación influencia política, la cual llega hasta condicionar las leyes que se dictan y el propio desarrollo económico del país, a sus conveniencias.

Se ve claramente cómo se gestó en América el latifundio económico en la hacienda y el que pudiéramos llamar social, en la plantación. Y es válida esta distinción porque desde el punto de vista económico la plantación puede ser una explotación eficiente, pero desde el punto de vista social, en muchos casos, es altamente perjudicial e inconveniente. Por el otro lado se ve también cómo se gestó el minifundio a través de la entrega de las tierras de la peor clase de las haciendas a los trabajadores, la parcelación de los Resguardos, el despojo a los nativos, etc.

6 d) **LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.** Especialmente prevalente en algunos países como Bolivia y Perú, esta forma de propiedad comunal de la tierra, con limitaciones, se ha venido perpetuando a través de leyes que un día tuvieron justificación, pero cuya

existencia actual apenas es una prueba del criminal abandono en que se ha tenido a los indígenas.

Sólo así se explica que aún haya que mantenerlos en condiciones distintas a las del resto de la población tratándolos en la práctica como menores sin uso de razón a quienes el Estado se permite no solamente proteger sino *no educar*, pues de otro modo no habría razón para protegerlos. Así se han venido a constituir grupos indígenas al margen de la estructura económica del país y de todo progreso y civilización. En general, estas comunidades indígenas están ocupando tierras desgastadas por la erosión; están utilizando semillas cada día más degeneradas, animales sin selección, etc. Hasta la misma gente por razón de las enfermedades y la mala alimentación, está sufriendo degradación permanente.

De manera que este sistema sólo ha servido para que el Estado se olvide de la obligación que tiene de incorporar a los indígenas a la economía moderna. La legislación especial que se dictó para proteger a los nativos del despojo, y que hace 150 años se justificó, aún subsiste en la mitad del siglo XX lo cual indica que no se ha educado suficientemente a esas gentes para defender sus derechos, pues tenemos que aceptar que los indígenas no son inferiores a los blancos en capacidades intelectuales y si se les educa pueden ejercer los mismos derechos que éstos. Deberían por lo tanto, estar ya en capacidad de ejercer sus derechos de propiedad sin que hubiera peligro de que los blancos los engañaran.

BIBLIOGRAFIA

- (1) ROWE, J. Inca culture at the time of the conquest. IN Handbook of South American Indians. Washington, D. C., 1946. Vol. 3.
- (2) VON HAGEN, V. W. Realm of the Incas. New York, New American Library, 1960. p. 75.
- (3) MORENO, M. M. La organización política y social de los Aztecas. México, 1961.
- (4) CASO, A. Derecho agrario. México, Editorial Porrúa, 1950. p. 13.
- (5) THOMPSON, E. J. La civilización de los Mayas. México, 1936.
- (6) CASO, A. Op. Cit. pp. 20 - 22.
- (7) Ibid. pp. 21, 22.
- (8) MALDONADO, A. Derecho agrario. La Paz, Bolivia. Imprenta Nacional, 1956. 358 p.
- (9) CASO, A. Op. Cit. pp. 25 - 30.
- (10) Ibid. p. 31.
- (11) Ibid. p. 33.
- (12) FALS-BORDA, O. La función social de la propiedad. IN Curso Internacional de Reforma Agraria, 1º, San José, Costa Rica. 1962. Trabajos producidos. San José, IICA, Zona Norte, 1962.
- (13) CASO, A. Op. Cit. pp. 38 - 49.
- (14) SILVA HERZOG, J. Breve historia de la revolución mexicana. México, Fondo de Cultura Económica, 1960. p. 11.
- (15) LIEVANO AGUIRRE, I. Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia. Bogotá, Ediciones Nueva Prensa, s. f. pp. 200, 201.
- (16) SILVA HERZOG, J. Op. Cit. p. 16.
- (17) Ibid. p. 17.

- (18) MARIATEGUI, J. C. Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana. 2ª ed. Lima, Biblioteca Amanta. p. 79.
- (19) SILVA HERZOG, J. Op. Cit. pp. 27 - 39.
- (20) FLORES E. Tratado de economía agrícola. México. Fondo de Cultura Económica, 1961. p. 276.
- (21) Ibid p. 277.
- (22) SMITH, T. L. Land tenure and soil erosion in Colombia. IN Inter-american Conference on Conservation of Renewable Natural Resources, Denver, 1948. Proceedings. Washington, D. C., U.S.A. Dept. of State, 1948. pp. 155 - 160.
- (23) TANNEMBAUM, F. Hacia una comprensión de América Latina. IN Los Estados Unidos y la América Latina. Conferencia del Caribe. Universidad de Puerto Rico, 1960. pp. 25 - 96.
- (24) MINTZ, S. W. La plantación como un tipo socio-cultural. IN Sistemas de Plantaciones en el Nuevo Mundo. Washington, D. C., Unión Panamericana, 1960. pp. 47 - 55.
- (25) FLORES, E. Op. Cit. pp. 284 - 289.

C A P I T U L O III

LA FINCA FAMILIAR COMO BASE DE UNA ESTRUCTURA AGRARIA

“...Sea cual fuere la magnitud del sector agrícola, la estructura social y económica de las granjas familiares conduce más a las funciones democráticas que la de los latifundios”.

RAINER SCHICKELE

En capítulo anterior mencionábamos la forma cómo se distribuyen por tamaño las fincas de la América Latina. Debe reconocerse que esta clasificación elemental por área, es criticada por numerosos comentaristas que destacan la poca significación que el tamaño puede tener en determinadas circunstancias. En una zona desértica, por ejemplo, una finca de varios miles de hectáreas apenas puede ser suficiente para que de ella derive su sustento una familia a niveles bajos de comodidad. En contraste, cinco hectáreas con riego en las proximidades de una ciudad grande pueden ser suficientes para sostener a una familia a un nivel de vida satisfactorio.

La clasificación de las fincas por áreas es por lo tanto un simple indicio utilizable, a falta de información más elaborada. Pero es necesario prestarle mucha más atención al concepto de tamaño socio-económico, condicionado por las características físicas de los terrenos, la situación geográfica (en especial la cercanía a los mercados), el grado de desarrollo tecnológico de la agricultura en el país respectivo, el tamaño y las necesidades de la familia.

1. La Finca Familiar

Muchos preconizan como unidad tipo de clasificación, la llamada *finca familiar* y en casi toda la legislación sobre reforma agraria vigente en América Latina (Colombia, Venezuela, Costa Rica, etc.) se busca como meta ideal la creación de gran número de fincas familiares.

Sin embargo, no hay consenso sobre la clase de finca que pudiera considerarse dentro de esta categoría. Para algunos, y así se consigna en legislación que examinaremos más adelante, la finca familiar o "unidad agrícola familiar" se debe ajustar a dos condiciones: 1) que la extensión del predio sea suficiente para que explotado en condiciones de razonable eficiencia suministre a una familia normal ingresos adecuados para su sostenimiento y para el progresivo mejoramiento de su nivel de vida; 2) que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia excepto en ciertas épocas de corta duración (1).

En esta definición hay dos términos que pueden llegar a ser contrapuestos ya que es posible que una finca que absorba el trabajo de la familia no suministre el ingreso especificado y viceversa. En tal

virtud, es más lógico definir la finca familiar teniendo en cuenta únicamente la capacidad de absorción del trabajo familiar (2). Lo cual significa que en algunas zonas no es conveniente ni oportuno establecer fincas de tamaño familiar, por ser incapaces de asegurar un adecuado nivel de vida a sus propietarios.

El agricultor de tipo familiar es un empresario autónomo que no está sujeto a que un patrono lo contrate o lo despida. En él se reúnen las funciones laborales y administrativas, de modo que es al mismo tiempo gerente, mayordomo y peón, en tanto que su esposa e hijos también aportan trabajo, en una u otra fase de las actividades necesarias para mantener el negocio (3).

Por razón de la variabilidad temporal en la intensidad de las labores agrícolas, a menudo es necesario contratar asalariados para que ayuden en las épocas de mayor trabajo (recolección de cosechas, etc.) Sin embargo, y aunque no hay un límite preciso de la mano de obra alquilada que puede ocuparse sin que la finca pierda su carácter de familiar, se acepta (al menos en Estados Unidos) que no debe exceder al 50 por ciento de las necesidades totales (4).

En un estudio que se hizo en Centro América se tomó como límite para la finca familiar la absorción del trabajo de la familia y de un 25 por ciento adicional (5).

Para que la finca familiar sea aconsejable debe poder asegurar un ingreso que capacite a la familia del propietario a mantener un nivel de vida aceptable. Ello no siempre es posible y por esa razón la finca familiar no es adecuada para todas las condiciones y en muchos casos debe ser reemplazada por la *finca multifamiliar mediana*, de la cual se hablará más adelante.

La finca familiar podría considerarse como una transacción entre los fines sociales y políticos y los fines económicos que debe perseguir una reforma agraria. Y es una transacción en razón de que posiblemente en muchos casos no constituye la empresa de tamaño más económico, pero asegura un empleo razonablemente eficiente de la mano de obra e imparte a la familia rural la dignidad inherente a la propiedad de una parcela capaz de retribuir los esfuerzos y de asegurar un nivel de vida adecuado (2, 3, 5).

Hay varias condiciones de la finca familiar que deben examinarse para utilizar constructivamente el concepto.

Lo primero que es necesario preguntarse es el nivel tecnológico que se considera razonable para calcular la parcela familiar. Si se consideran como tal los métodos de cultivo que prevalecen actualmente, la incorporación de prácticas mejoradas, especialmente de aquellas que ahorran trabajo, hará muy pequeño el predio para absorber plenamente la mano de obra familiar. Hay pues necesidad de aceptar que el nivel tecnológico razonable tendrá que fijarse con base en los mejores métodos económicamente aconsejables, dándole cierta amplitud al concepto de manera que se hagan cálculos para un futuro previsible (2).

Además, no debe congelarse su tamaño sino al contrario, permitir que evolucione de acuerdo con el dinamismo económico de la región, previniendo eso sí que en un plazo corto actúen factores de especulación que reconstruyan el latifundio.

Implícita está la necesidad de facilitar capital de operación y servicios de asesoría técnica a las fincas familiares, si se desea que ellas cumplan adecuadamente su papel. El crédito, los servicios de extensión y las regulaciones del mercadeo son com-

plementos que el Estado tiene que proveer para robustecer la explotación familiar.

Se han hecho intentos en la América Latina de clasificar las fincas con base en el concepto de finca familiar. Se ha tomado como criterio la capacidad del predio para absorber la fuerza de trabajo potencial de la familia rural. Aceptando como típica una familia de 6 personas se tendrían 3 hombres-año como fuerza de trabajo total disponible (el padre: 1 hombre-año; la madre $\frac{1}{2}$ hombre-año; un hijo mayor de 14 años $\frac{1}{2}$ hombre-año; 3 hijos menores de 14 años $\frac{1}{2}$ hombre-año; más 25% trabajo alquilado). El tamaño de la finca familiar será entonces diferente, de acuerdo con los cultivos que se hagan, las condiciones ecológicas, etc.

Con este punto de referencia se pueden formar además, con los datos censales, un grupo de *fincas subfamiliares*, o sea demasiado pequeñas para absorber la fuerza de trabajo familiar, y un grupo de *fincas multifamiliares*, o sea capaces de absorber el trabajo potencial de varias familias rurales. Como este último grupo incluiría un rango demasiado grande de tamaños de fincas se podría dividir en dos subgrupos: *multifamiliares medianas* que podrían tener como límite máximo la absorción de 3 veces la capacidad de trabajo de la finca familiar y *multifamiliares grandes*, del límite anterior hacia arriba.

Clasificadas con este criterio las fincas de Centroamérica, en donde se ha llevado a cabo un estudio con tales bases (5), se tendría la distribución que se presenta en el Cuadro N° 11.

CUADRO No. 11

Explotaciones agropecuarias en Centro América

Tamaño	No. de fincas (miles)	%	Superficie (millones/Has)	%
1—Subfamiliares	440	71,2	1,15	9,7
2—familiares	126	20,5	1,94	16,3
3—multifamiliares medianas	46	7,5	3,85	32,4
4—multifamiliares grandes	5	0,8	4,95	41,6

FUENTE: Maturana, Sergio. Los problemas de tenencia de la tierra en los países de Centro América. 1963.

2. La Finca Subfamiliar

La finca subfamiliar es sinónimo de minifundio. Tiene como característica fundamental la insuficiencia de recursos para permitir el uso pleno de la capacidad de trabajo de la familia. En consecuencia propicia:

- a) el desempleo disfrazado, la subutilización de la mano de obra y el trabajo migratorio.
- b) el ingreso insuficiente para mantener un nivel adecuado de vida, con todas sus secuelas.
- c) la destrucción de los recursos naturales ya que las fincas demasiado pequeñas ofrecen escasas alternativas de uso.

La combinación agricultura-ganadería, que propicia la defensa de los suelos, es generalmente poco remunerativa en ellas; los bosques tampoco caben

dentro de sus posibilidades. Los cultivos anuales limpios, es decir que exigen escardas periódicas, predominan por razón del mayor ingreso periódico que aseguran, el menor capital que exigen y la más rápida retribución al trabajo invertido. Para compensar el escaso ingreso total, el agricultor se ve obligado a explotar intensamente el suelo, sometiéndolo a los mayores excesos y exponiéndolo a los mayores riesgos (6).

Faltan datos para muchos países de la América Latina, que permitan calcular el número de fincas subfamiliares que en ellos existe. Apenas se tienen los citados atrás sobre Centroamérica (5), los cuales indican que el 71,2 por ciento del total de fincas de esta región cae dentro de los límites de subfamiliares y ocupan el 9,7 por ciento de la superficie en fincas. Como un indicio de la extensión del minifundio ya tuvimos ocasión de agrupar por países las fincas con menos de 5 hectáreas de extensión, las cuales equivalen al 46 por ciento del número total de explotaciones agropecuarias y cubren el 0,9 por ciento de la superficie (Cuadros Nos. 9 y 10).

Los dos países que tienen menor número de fincas minúsculas son Uruguay y Argentina, muy distanciados de los demás con 12,9 y 14,4 por ciento respectivamente. En el otro extremo (en orden descendente) en El Salvador, Guatemala, República Dominicana, México y Ecuador las fincas de menos de 5 hectáreas sobrepasan el 70 por ciento del total de explotaciones.

No hay duda que el minifundio constituye una de las más graves deficiencias de la estructura agraria de los países latinoamericanos y a atacarlo deberían dirigirse los mayores esfuerzos.

En esta tarea cabría pensar en medidas encajadas en las siguientes líneas de acción:

- a) Sería necesario, primero, poner una barrera

a su incremento estableciendo un tamaño mínimo indivisible para los predios rurales. En esa forma se considerarían los predios de determinado número de hectáreas hacia abajo como especies que no admiten división material y se declararían nulos los actos o contratos que resultaran en la constitución de propiedades de superficie inferior.

Como la herencia es una de las mayores causas de esta pulverización habría que aplicarle esta misma norma de manera que un predio dentro de la categoría de indivisibles se tuviera que adjudicar al heredero que ofreciera más por él, como se haría con cualquier otra especie imposible de dividir (7)*.

b) Además, habría que aumentar las disponibilidades del recurso tierra. Esto puede hacerse de varios modos:

1. a través de inversiones en obras como carreteras, desmontes, riegos, drenajes, etc., sin tocar la estructura agraria actual. No hay duda que este procedimiento tiene un papel que cumplir en la lucha contra el minifundio, pero su costo es elevado por familia mejorada. Dentro de los programas de desarrollo de los países normalmente hay lugar para inversiones de esta clase y es de importancia ligarlas a la lucha contra el minifundio.
2. a través de modificaciones de la estructura agraria, tomando fincas o porciones de fincas en manos de grandes propietarios, localizadas

* Este principio se incorporó recientemente a la legislación colombiana. En efecto, el artículo 87 de la Ley N° 135 del 13 de diciembre de 1961 (Reforma Social Agraria) establece que los fundos de tres o menos hectáreas se considerarán para todos los efectos legales "como una especie que no admite división material"; el artículo 89 establece el procedimiento que debe seguirse en caso de partición hereditaria, para aplicar la misma norma.

cerca de las zonas minifúndicas para ampliar los predios más pequeños hasta llevarlos al tamaño familiar. Se cuenta así con la ventaja de poder aprovechar el trabajo social, la infraestructura que ya existe, de manera que el costo económico y social es menos alto que si se pretenden utilizar zonas vírgenes.

3. Combinando las inversiones en obras de mejoramiento con la modificación de la estructura agraria. En esa forma si se construye una obra de riego o de drenajes, por ejemplo, se entra a hacer un reparto racional de los terrenos beneficiados de manera que las grandes extensiones que antes estaban en manos de muy pocos propietarios queden reducidas al tamaño de unidades multifamiliares medianas y los sobrantes sirvan para ampliar los predios demasiado pequeños.
4. Por último no debe dejarse de considerar la migración de brazos sobrantes hacia sectores no agrícolas, lo cual destaca la conexión estrecha que existe entre el desarrollo económico y el desarrollo industrial de un país y los programas de reforma agraria.

3. La Finca multifamiliar mediana

La finca multifamiliar mediana es un intermedio entre la gran empresa y la explotación familiar. Su papel más importante dentro de una estructura agraria está en el desarrollo de ciertos cultivos que exigen gran intensidad de mano de obra o un mínimo de área para su producción eficiente y en algunas zonas que por sus condiciones geográficas y ecológicas no hacen aconsejable la finca familiar. Si la situáramos entre los límites de 50 y 1.000 hectáreas el porcenta-

je más grande de ellas se tendría en Argentina y Uruguay, con 41 y 32 por ciento del total de explotaciones y el más bajo en El Salvador, Guatemala y República Dominicana con un 2 por ciento.

La finca multifamiliar mediana puede ser económicamente más eficiente que la finca familiar y su presencia es necesaria, aunque no por fuerza su prevalencia.

Sobre la finca multifamiliar grande ya tuvimos ocasión de hablar al referirnos al grupo de explotaciones de más de mil hectáreas, dentro de las cuales incluimos a la gran hacienda y la plantación.

En una estructura agraria adecuada habría, sin duda, predominancia de fincas familiares, seguidas en número por las fincas multifamiliares medianas; habría, además una ausencia casi total de fincas subfamiliares.

Con estos antecedentes podremos entrar a examinar los esfuerzos que se han hecho y se están haciendo en numerosos países de la América Latina para configurar una estructura agraria adecuada. Primero examinaremos los resultados de movimientos revolucionarios que modificaron profundamente la estructura agraria de los respectivos países y que tuvieron lugar en México, en la segunda década del presente siglo, en Bolivia, en 1953 y en Cuba en 1959. Luego revisaremos las transformaciones en vía de ejecución por procedimientos pacíficos.

BIBLIOGRAFIA

- (1) COLOMBIA, LEYES, DECRETOS, etc. *Reforma Social Agraria. Ley 135 y Decretos Reglamentarios.* Bogotá, Colombia, 1962. pp. 31 - 32.
- (2) FERNANDEZ Y FERNANDEZ, R. *Economía agrícola y reforma agraria.* México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1962. pp. 118 - 124.
- (3) SCHICKELE, R. *Tratado de política agrícola.* México, Fondo de Cultura Económica, 1962. pp. 415 - 422.
- (4) ACKERMAN, J. y HARRIS, M. *Family farm policy.* Chicago, University of Chicago Press, 1947. p. 389.
- (5) MATURANA, S. *Los problemas de la tenencia de la tierra en los países de Centro América.* San José, Costa Rica. Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, 1963. 120 p.
- (6) SUAREZ DE CASTRO, F. *Conservación de Suelos.* Barcelona, España, Salvat Editores, 1965. pp. 63 - 73.
- (7) SUAREZ DE CASTRO, F. *Bases para una acción legislativa sobre algunos graves problemas rurales.* Revista Nacional de Agricultura, (Colombia), 664 : 44 - 48. 1958.

SEGUNDA PARTE

ESTRUCTURAS AGRARIAS CONFIGURADAS MEDIANTE REVOLUCIONES

“Y a través de todo el hemisferio,
al fondo, permanece el pueblo.

El día en que éste pueda hacerse oír
surgirá acaso un fuego devorador o un
torrente de luz”.

GERMÁN ARCINIEGAS

CAPITULO IV

MEXICO

“...la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas”.

PLAN DE AYALA, 1911.

1. Antecedentes

La reforma agraria en México fue el resultado directo de la revolución, iniciada en 1910 contra Porfirio Díaz, y su expresión y norma han sido la Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917.

En la época pre-revolucionaria la estructura agraria del país se basaba en el latifundio y la servidumbre del trabajador campesino. El latifundio comenzó a gestarse, como ya lo explicamos, con las mercedes de tierras otorgadas por la Corona a los conquistadores, con la confirmación de las encomiendas y con la concentración de numerosas fincas rústicas y urbanas en manos del clero.

Al finalizar la colonia, junto a la gran hacienda existía la propiedad de los pueblos de blancos o de indígenas (reducciones), la cual se componía de: el *fundo legal*, en el cual se le daba a cada familia un pequeño solar para construir su vivienda; los *propios*, tierras municipales para atender a los servicios públicos; *las tierras de común repartimiento*, divididas en parcelas que se entregaban en usufructo a los jefes de familia, con la obligación de trabajarlas, (en el caso de poblaciones de blancos, las parcelas (suertes) eran de propiedad y de disfrute individuales), y el *ejido*, porción de terreno de extensión variable, ocupado con pastos y bosques, situado en las afueras del poblado y que se usaba comunalmente (1). La legislación sobre desamortización y colonización que adelante se menciona, desvertebró esta organización y dejó sin tierras a numerosas comunidades.

1 a) LEY DE DESAMORTIZACIÓN. El 25 de junio de 1856 se promulgó la Ley de Desamortización encaminada a repartir las propiedades del clero, en la cual se prohibía la posesión de bienes por parte de corporaciones religiosas y civiles y se adjudicaban las existentes a los arrendatarios, por un precio calculado con base en la renta que producían, capitalizada al seis por ciento anual; en caso de que los arrendatarios no adquirieran tales inmuebles en un plazo determinado, éstos quedaban sujetos a denuncios, recibiendo el denunciante la octava parte de su valor. Los arrendatarios, gente en general ignorante y pobre, amedrentados además por las amenazas del clero, hicieron muy poco uso de su derecho y en cambio los grandes terratenientes agrandaron sus dominios mediante denuncios de "bienes de manos muertas". Como las corporaciones civiles tampoco podían poseer tierras, se tuvieron que fraccionar muchos terrenos comunales en propiedades individuales mi-

núsculas que los indígenas no tardaron en vender “a vil precio a los acaudalados vecinos” (2). En esa forma miles de campesinos perdieron el usufructo de sus parcelas y el latifundio se fortaleció.

1 b) **COMPAÑÍAS DESLINDADORAS.** En 1875 se expidió una Ley de Colonización, la cual se amplió en 1883; con base en ellas, se organizaron compañías dedicadas a deslindar las tierras baldías recibiendo como compensación la tercera parte de las tierras demarcadas. Hasta 1889 esas compañías habían deslindado 32 millones de hectáreas, se les habían adjudicado 12,7 millones y se les habían vendido a precio muy bajo otros 14,8 millones de hectáreas. Es decir, poseían más del 13 por ciento de la superficie total del país. En ese mismo año, tales compañías estaban formadas únicamente por 29 personas (3). Debe tenerse en cuenta además, para juzgar a cabalidad el papel desempeñado por esas compañías, que en muchas ocasiones sus deslindes de tierras baldías se hacían incluyendo en ellos terrenos de pequeños propietarios y de pueblos indígenas que no poseían títulos perfectos, a juicio de los deslindadores, a pesar de ser tierras heredadas de padres a hijos por muchas generaciones. Se consumó así un despojo en gran escala que sirvió para fortalecer el latifundio y para transformar en peones a miles de pequeños propietarios o de miembros de comunidades indígenas (4).

1 c) **LATIFUNDIO.** Algunas otras cifras permitirán medir el grado de concentración de la propiedad rural que existía en México a principios del siglo: el 1 por ciento de la población del país era propietaria del 95 por ciento del territorio nacional y el 96 por ciento de la población, constituida por pequeños propietarios, pueblos y comunidades, apenas poseía el 1 por ciento del territorio (5); de 70 mil localidades

habitadas que había en el país, 55 mil estaban enclavadas dentro de haciendas de gran extensión (5); la hacienda "Luis Huller & Cía.", en Baja California, medía 5,3 millones de hectáreas y en la misma península otros tres concesionarios poseían cinco millones de hectáreas; el licenciado Emeterio Garza, poseía, en Coahuila, 4,5 millones de hectáreas; en Chihuahua el latifundio "Terrazas" medía 2,0 millones de hectáreas, y la hacienda "Cedros" en Zacatecas, 750 mil hectáreas, para no citar sino los latifundios más destacados (6).

1 d) SITUACIÓN SOCIAL. En cuanto a la situación social predominante en el campo, se puede juzgar examinando lo que era la hacienda mexicana a principios del siglo, según la describe Silva Herzog (7). El casco se componía de la gran casona del propietario, la casa del administrador, la de los empleados de oficina, la "tienda de raya", la iglesia y la cárcel además de los trojes, los establos y la huerta.

La casa del propietario era lujosa, aunque él sólo la ocupaba, en general, por pocas semanas al año, en tanto que la del administrador y los empleados de confianza podrían compararse a las residencias de gente de clase media acomodada. La "tienda de raya" vendía víveres y elementos esenciales para los trabajadores (mantas, jabón, aguardiente, etc.), a precios generalmente más altos que los del mercado. El jornal se pagaba en su mayor parte en mercancías, llevándosele a cada peón cuenta minuciosa de sus deudas en la "tienda de raya", las cuales pasaban de padres a hijos y jamás se extinguían en razón de lo exiguo del jornal que fluctuaba entre 18 y 25 centavos. Las deudas esclavizaban a los peones ya que éstos no podían retirarse de la hacienda sin antes cancelarlas. Si se fugaban los perseguía la policía rural y los entregaba a sus patrones "quienes con frecuen-

cia los castigaban en su propia cárcel o mediante penas corporales y los reintegraban al trabajo” (8).

Las viviendas de la peonada eran miserables, “de un solo cuarto en el cual dormía, naturalmente en el suelo, toda la familia y dentro del cual se cocinaba la mayor parte del año” (7).

La hacienda cultivaba directamente sólo las tierras mejores, las que podían regarse o contaban con humedad o lluvias suficientes para garantizar una cosecha. Las tierras de peores condiciones las destinaban a medieros y arrendatarios. A pesar de la existencia de estas formas de explotación indirecta se ha calculado que las haciendas mexicanas no cultivaban más de una décima parte de sus tierras arables.

No es de extrañarse que al iniciarse el levantamiento dirigido por Francisco I Madero contra Porfirio Díaz, a él se sumaran innumerables campesinos hambrientos de tierra, quienes aunque no comprendían los postulados políticos perseguidos por la revolución, sí se daban cuenta que ella era un levantamiento contra una oligarquía que los oprimía y se beneficiaba de una situación de injusticia. En tanto que Madero tomaba como lema de su movimiento “sufragio efectivo, no reelección”, Zapata, como jefe de los agraristas, adoptaba como bandera la frase con contenido económico y social de “Tierra y Libertad”. El Plan de Ayala, firmado por Zapata y sus generales en noviembre de 1911, fue la expresión articulada de las aspiraciones de los campesinos sin tierra; en él se hace constar que “los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos* o caciques a la sombra de la justicia venal, en-

* Con el término “científicos” se distinguió al grupo de partidarios de Porfirio Díaz, constituido en su mayor parte por profesionales y gente de dinero.

trarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión" (9). Establecía además la expropiación, previa indemnización, de la tercera parte de las tierras de los grandes propietarios, para repartirla en ejidos y parcelas para los campesinos sin tierra.

En 1913, en plena revolución contra Huerta, el General Lucio Blanco hace sin ninguna base legal, el primer reparto de tierras en el norte del país. El 6 de enero de 1915, durante el gobierno provisional de Venustiano Carranza, se dicta una ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y ordena la restitución y dotación de ejidos a los pueblos, expropiando si fuera necesario terrenos "colindantes con los pueblos interesados" (10). Esta ley del 6 de enero marca el principio de la reforma agraria en México y sus postulados fundamentales se incorporaron, en 1917, al artículo 27 de la Constitución mexicana, aún vigente.

2. Resumen de la legislación sobre reforma agraria

(artículo 27 de la Constitución, Código Agrario
y leyes complementarias)

(11, 12, 13)

2 a) **OBJETIVOS DE LA LEY.** Hacer una distribución equitativa de la riqueza; restituirle sus tierras a núcleos de población a los cuales se les ha despojado; cuidar de la conservación de los recursos naturales.

2 b) **TIERRAS AFECTADAS POR LA LEY.** a) Las tierras que, desde el 1º de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, fueron quitadas a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades merced a enajenaciones, concesiones, composiciones o ventas hechas por cualquier autoridad federal o merced a diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates hechos por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación. Estas tierras serán restituidas a sus antiguos poseedores.

b) Las propiedades públicas o privadas, situadas dentro de un radio de 7 kilómetros de pueblos (“núcleos de población”) que soliciten tierras para constituir ejidos. Se exceptúan: las superficies que no excedan 100 hectáreas de tierra de riego o humedad de primera o su equivalente en otro tipo de tierra; hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo; hasta 300 hectáreas en plátano, café, henequén, hule, cocoteros, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales; hasta 5.000 hectáreas, situadas en Estados que se especifican, dedicadas o que puedan dedicarse al cultivo del guayule; las superficies sujetas a reforestación; los parques nacionales; las tierras no susceptibles de cultivo dedicadas a explotación ganadera en la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor y las ocupadas con obras hidráulicas tales como vasos de alimentación, canales, etc., que se destinen a regar tierras que no formen parte del ejido o que sirvan para regar tanto las tierras afectadas como las que quedan en poder del propietario. En todos los casos el propietario afectado tiene derecho a elegir y recibir una “pequeña propiedad” inafectable (el art. 27 de la Constitución estatuye que se considerará “pequeña propiedad agrícola” la

que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra computándose una hectárea de riego como equivalente a dos de temporal, a cuatro de agostadero de buena calidad y a ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos; también se considerarán pequeñas propiedades las menores: a 150 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón con riego de avenida fluvial o bombeo; a 300 hectáreas sembradas con alguno de los cultivos perennes enumerados atrás y a la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente).

c) Todas las tierras poseídas por "Asociaciones religiosas llamadas Iglesias", las cuales pasarán al dominio de la Nación.

d) Los excedentes de la extensión máxima de tierra que en cada Estado se establezca que pueda poseer un solo individuo o sociedad legalmente constituida. Esos excedentes deberán ser fraccionados y vendidos por el dueño en el plazo y condiciones que les fijen las leyes, o de lo contrario se expropiarán*.

2 c) DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS. a) Todo pueblo tiene derecho a recibir tierra si prueba que ya existía 6 meses antes de hacer la solicitud y si entre sus residentes hay no menos de 20 personas legalmente capacitadas para recibir tierras.

b) El individuo capacitado para recibir tierras debe ser mexicano por nacimiento, mayor de 16 años (si es soltero), haber residido en el pueblo por lo menos 6 meses anteriores a su solicitud, tener como ocupación habitual el trabajo de campo, no poseer tierra en extensión igual o superior a la unidad de dotación, no poseer más de 2.500 pesos de capital en la industria o el comercio o más de 5.000 en capital agrícola.

* Esta última disposición no se ha aplicado, (Comunicación personal de Ramón Fernández y Fernández).

c) La unidad individual de dotación no será menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras.

d) Todos los beneficiados formarán parte de "ejidos", los cuales son de dos clases: individuales y colectivos. En los primeros, la tierra laborable se divide en parcelas que se adjudican a los ejidatarios, quienes pueden trabajarlas y disfrutar de ellas durante su vida y transferirlas a sus herederos, pero sin que puedan enajenarlas, transferirlas a terceros, arrendarlas o hipotecarlas. En los ejidos colectivos las tierras no se fraccionan y son trabajadas por el conjunto de ejidatarios perteneciendo aquellas al núcleo de población; al ejidatario apenas se le expide un certificado de derecho agrario que lo faculta para participar en la explotación pudiendo transferir ese derecho a sus herederos. El ejidatario pierde sus derechos cuando deja de trabajar personalmente su parcela o de realizar los trabajos que le correspondan (en el ejido colectivo), durante dos años consecutivos.

2 d) COMPENSACIÓN A LOS PROPIETARIOS AFECTADOS. a) Las tierras incluidas en el aparte a) del punto 2b) ("Tierras afectadas por la Ley") se restituirán a sus antiguos poseedores sin indemnizar a los actuales.

b) El precio de las fincas expropiadas se basará en el avalúo catastral; quedará sujeto a juicio pericial y a resolución judicial, únicamente "el exceso de valor o del demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal".

c) Los propietarios afectados están obligados a recibir bonos de la deuda agraria local (expedidos por los respectivos Estados), en pago de las tierras

expropiadas. Se expedirá una ley que faculte a los Estados para crear su deuda agraria*.

2 e) ORGANOS DE LA REFORMA AGRARIA. a) El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar el Código Agrario.

b) Un cuerpo consultivo agrario, compuesto de nueve miembros nombrados por el Presidente de la República.

c) Comisiones Agrarias Mixtas, para cada Estado, formadas por el Delegado Agrario (funcionario del Departamento de Asuntos Agrarios) quien lo preside y tres vocales y un secretario nombrados por las autoridades.

d) Comités Ejecutivos Locales de tres miembros cada uno, nombrados por la autoridad ejecutiva local, los cuales dejan de funcionar al hacerse la adjudicación del ejido.

e) Sendos Comisariados Ejidales, compuestos de tres miembros y elegidos por los ejidatarios.

f) Sendos Consejos de Vigilancia elegidos por los ejidatarios.

2 f) FINANCIACIÓN. No se menciona en el Artículo 27. En Ley del 10 de enero de 1920 ("Ley de la Deuda Agraria") se estableció:

a) Se crea una deuda federal ("Deuda Pública Agraria") a cargo de la Nación, para indemnizar a los propietarios afectados.

b) Se faculta al Ejecutivo para emitir bonos hasta por 50 millones de pesos nacionales, con plazo de amortización de 20 años e interés del 5% anual.

2 g) DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. a) Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y

* Esta disposición es letra muerta; no se paga nada; la reforma agraria ha sido confiscatoria y ya nadie protesta (Comunicación personal de Ramón Fernández y Fernández).

las sociedades mexicanas, tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones; el Estado podrá conceder el mismo derecho a extranjeros, siempre que convengan en considerarse como nacionales respecto a dichos bienes, y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a ellos.

b) Las asociaciones religiosas denominadas Iglesias no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos.

c) Los institutos de beneficencia pública o privada, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato o directamente destinados a él.

d) Las sociedades comerciales por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

e) Las Leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

f) Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos desde 1876 y que hayan tenido como consecuencia el acaparamiento de tierras, y se faculta al Ejecutivo de la Nación para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

3. Desarrollo y aplicación de la reforma agraria

La reforma persiguió, básicamente, devolver a los pueblos las tierras de que habían sido despojados a través de la expansión de las haciendas. Los pueblos a su turno, han distribuido las tierras de labor

entre todos los individuos con derecho, quienes las trabajan y usufructúan; los pastizales y los montes se conservan, en general, en explotación y usufructo comunales.

Los predios afectados deben estar situados en un radio de 7 kilómetros alrededor del poblado que solicita las tierras y sólo se expropian en cuanto sobrepasan un límite de extensión, escogiendo el propietario la parte inafectable (ver resumen de la legislación). En esa forma han ocurrido tres cosas: por una parte, las mejores tierras han quedado en manos del sector privado; por la otra, y en razón de que las tierras para constituir los ejidos se han tomado casi siempre de varias fincas, "los ejidos quedaron con frecuencia fragmentados en un número más o menos grande de unidades dispersas". Finalmente, se ha propiciado el minifundismo ejidatario, en razón de la excesiva cantidad de personas con derecho a tierra, en cada pueblo, en relación con las áreas disponibles (8). El ritmo con que se ha aplicado la reforma ha sido variable en relación con el interés que en ello han puesto los diversos gobiernos sucesivos de la república. De 1915 a 1934 se afectaron 9,9 millones de hectáreas; de 1935 a 1940, que corresponde al período presidencial de Lázaro Cárdenas, se afectaron 17,6 millones de hectáreas; de 1940 a 1958 (presidencias de Avila Camacho, Miguel Alemán y Ruiz Cortines), 10,5 millones de hectáreas, completándose así un total de 44,0 millones de hectáreas entregadas hasta la fecha y con las cuales se han beneficiado 2,1 millones de ejidatarios; como el tamaño medio de la familia en México es de cinco miembros, puede decirse que se han beneficiado con tierras alrededor de 10 millones de mexicanos (14, 15).

Los bonos agrarios, con los cuales se iban a pagar las tierras expropiadas apenas se emitieron en la

cuantía de 27 millones de pesos de los cuales se entregaron 24 millones a reclamantes nacionales propietarios de 223 mil hectáreas, equivalentes al 0,55 por ciento del total de tierras distribuidas. Estos bonos se rescataron más tarde a cotizaciones que fluctuaron entre el 5 y el 16 por ciento de su valor nominal o se aceptaron (con descuentos) en pago de algunos impuestos. En contraste, a los extranjeros afectados se les pagaron totalmente las tierras expropiadas, en cuantía de 40 millones de dólares (16).

4. Situación actual de los ejidos

El ejido es el producto típico y principal de la reforma agraria mexicana. Del total de la superficie agrícola del país, calculada en 87 millones de hectáreas, los ejidos cubren el 44 por ciento. De la superficie total agrícola bajo cultivo calculada en 19,9 millones de hectáreas, los ejidos incluyen 8,7 millones o sea cerca del 45 por ciento. Los ejidatarios constituyen el 38 por ciento de la población total y el 65 por ciento de la población rural del país. Según datos del censo de 1950 “apenas un 3 por ciento de las tierras cultivables (de los ejidos) se aprovechan comunalmente y son principalmente las algodonerías del norte y las henequeneras de Yucatán” (17, 18).

El ejido típico está dividido en parcelas familiares que se cultivan y usufructúan individualmente. Tomando la nación en conjunto, el 0,8 por ciento de los ejidatarios carecen de tierra, el 7,39 por ciento disponen de una superficie de labor menor de 1 hectárea, el 33,95 por ciento disponen de 1 a 4 hectáreas, el 42,1 por ciento de 4 a 10 hectáreas (19). Este minifundio es más pronunciado en el centro del país.

De manera que a través de la reforma agraria se ha fraccionado la mitad de las tierras cultivables de México en un gran número de parcelas minúsculas.

La otra mitad de la tierra de labor está en manos de particulares. Según el censo de 1950 hay 1,36 millones de predios no ejidales de los cuales el 73 por ciento de menos de 5 hectáreas cubren, en total, apenas el 1,28 por ciento de la superficie no ejidal, en tanto que 10 mil predios (cada uno con más de mil hectáreas), que equivalen al 0,77 por ciento del total en manos de particulares, cubren 80 millones de hectáreas, equivalentes al 76 por ciento de la superficie total no ejidal (20). Es decir, subsiste fuera de los ejidos, el minifundio conviviendo con la gran propiedad o con el latifundio sin que se haya cancelado la distribución extremadamente desigual de la tierra.

Un hecho aún más grave y que ha preocupado hondamente a los dirigentes mexicanos, es la menor productividad del sistema ejidal en comparación con la propiedad privada. Tomando como índice los rendimientos por hectárea de diferentes cultivos, se encuentran cifras muy elocuentes. Senior (21), por ejemplo, dice que en 1945 - 46 en la Región Lagunera, en tanto que en tierras ejidales se cosechaban 334 kilos por hectárea de algodón y 0,65 toneladas por hectárea de trigo, en tierras de particulares se obtenían, en la misma área, 461 kilos y 1,12 toneladas respectivamente. Jensen (18) trae el cuadro comparativo que se presenta en la página siguiente.

El mismo autor, comparado cinco tipos de fincas ejidales y no ejidales, señala un mayor ingreso bruto por año en las fincas de particulares, diferencia que en el caso de explotaciones dedicadas a maíz y trigo llega a ser del 50 por ciento y en el caso de

CUADRO No. 12

Comparación de rendimiento por hectárea, en kilogramos,
en predios ejidales y no ejidales

	Ejidos	Particulares de menos de 5 Has.	Particulares de más de 5 Has.
Maíz (solo)	741	908	855
Trigo (de riego)	875	987	1.184
Frijol	353	599	427
Arroz	889	1.158	999

fincas productoras de hortalizas sobrepasa el ciento por ciento.

En el Estado de Tlaxcala, uno de los Estados centrales, el producto por hectárea en el ejido es de sólo 235 pesos, en tanto que en fincas particulares de más de cinco hectáreas es de 637 pesos.

Puede decirse, por lo tanto, sin temor a equivocarse, que los ejidos son menos productivos que las fincas particulares y los ejidatarios son en conjunto, los campesinos mexicanos de más bajos ingresos.

Según Fernández y Fernández (8), la forma ejidal de tenencia de la tierra está en crisis en razón de que el paternalismo exagerado del Estado ha propiciado la falta de iniciativa entre los ejidatarios, ocasionando además grandes gastos al erario público por estar éstos exentos de ciertos pagos que sí afectan a la propiedad privada y por recibir del gobierno un servicio de crédito que deja fuertes pérdidas, ya que el Banco Ejidal opera con pérdidas cercanas a una quinta parte de los recursos manejados en cada ejercicio. "En suma dice Fernández y Fernández, se tra-

ta de una forma subsidiada de tenencia de la tierra" (8).

Las causas últimas de esa situación son numerosas y variadas. Debe anotarse, en primer término, que el reparto de tierras en México fue un proceso mecánico en el cual no se tuvo en cuenta la capacidad de producción de aquéllas, para crear parcelas capaces de sostener a una familia, sino que el lema "la tierra para quien la trabaja", "se interpretó como un pedacito de tierra, así fuera pequeño, para todos y cada uno de quienes se dedican a cultivarla" (22).

El ejido, por otra parte, ha creado un vínculo demasiado rígido entre el hombre y la tierra que no ha permitido una selección por capacidades de los ejidatarios (23) y que no propicia el buen cultivo y la introducción de mejoras permanentes a través de inversiones de capital y trabajo, pues la falta de un título de propiedad sobre la parcela desanima cualquier sistema diferente a la simple y llana explotación. Ha sobrevenido, por lo tanto, una descapitalización de los ejidos: en 1950, la inversión media por hectárea cultivada en el conjunto de ejidos era de 138 pesos mientras que en las propiedades mayores de 5 hectáreas ascendía a 337,70 pesos (24).

"Recuérdese, dice Fernández y Fernández (8), que no hubo selección al repartir la tierra entre los beneficiarios de la reforma . . . la reforma ató a cada campesino a una parcela, de por vida, con derecho a heredarla a uno de sus descendientes y con obligación de cultivarla. De no cumplirse con esta obligación por dos años consecutivos, el ejidatario pierde la parcela; pero ésto no puede ocurrir, sin una resolución del Presidente de la República, a propuesta de las autoridades agrarias, y después de llenados ciertos trámites legales. A veces la parcela a que quedó atado el campesino es muy pequeña, inferior

a la magnitud familiar. El ejidatario que quiere dedicarse a otra actividad no puede dejar esa parcela, sino mediante un método que resulta violento porque consiste en perderlo todo sin recibir nada en cambio abandonándola. La parcela no puede variar su extensión, porque el ejidatario emprendedor no puede adquirir más tierra contigua a fin de aumentar esa extensión, pues la tierra contigua es posesión de otros parceleros, y, por consiguiente, es intransferible”.

A estas circunstancias estructurales debe agregarse el escaso volumen de servicios complementarios que el ejidatario recibe. Prácticamente, el servicio de extensión no ha actuado en los ejidos (18); como el crédito normal les está vedado a los ejidatarios por la falta de títulos de propiedad, el Gobierno Federal fundó el Banco Ejidal para llenar esta imperiosa necesidad. Sus operaciones sin duda han contribuido mucho a mejorar el aprovechamiento de la tierra en los ejidos, pero su volumen es insuficiente: en el ejercicio de 1959 (últimos datos consultables), apenas operó con el 17 por ciento del número de ejidos, con el 15 por ciento de los ejidatarios y con el 12 por ciento de las tierras de labor ejidalizadas (5).

5. Desarrollo económico y social de México

El progreso de México y de su agricultura, durante el presente siglo ha sido vigoroso y sostenido. El producto agrícola bruto ha pasado, en el lapso de 1929 a 1959, de 3.300 millones a 15.000 millones de pesos (a precios de 1950), o sea ha crecido a una tasa compuesta de 5,2 por ciento anual. Las superficies beneficiadas, con riego, en el mismo lapso, han pasado de 1,5 a 4,5 millones de hectáreas; la superficie bajo cultivo se elevó de 5,3 en 1930 a 12 millo-

nes de hectáreas en 1959 (25); en forma similar, se ha incrementado tremendamente todo el resto de la actividad económica del país. Hasta dónde y en qué sentido ha influido la reforma agraria en este desarrollo, es imposible calcularlo. Debe sí aceptarse, más allá de toda duda, que la revolución mexicana, con todo su conjunto de excesos y de aciertos, impuso un nuevo orden que se ha traducido en una notoria incorporación de buena parte de la masa campesina e indígena a la vida económica del país y que le ha asegurado una excepcional estabilidad política al país.

BIBLIOGRAFIA

- (1) CASO, A. Op. Cit. pp. 50 - 59.
- (2) SILVA HERZOG, J. Op. Cit. p. 14.
- (3) Ibid. p. 16.
- (4) OROZCO, W. L. Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos. México, 1895. Cit. por Flores y Silva Herzog.
- (5) LA REFORMA AGRARIA MEXICANA. Exposición y ponencia de la delegación de México. Quinta Conferencia Interamericana de Agricultura, Agosto 1960. IN Banco Nacional de Crédito Ejidal. Boletín de Estudios Especiales (México) 18 (206) : 100 - 114. 1960.
- (6) ROMERO, J. C. Historia de México. Artes de México, No. 16. Cit. por Chonchol.
- (7) SILVA HERZOG, J. Op. Cit. pp. 27 - 32.
- (8) FERNANDEZ Y FERNANDEZ, R. La reforma agraria mexicana. Logros y problemas derivados. Banco Nacional de Crédito Ejidal. Boletín de Estudios Especiales (México) 7 (93) : 211 - 220. 1957.
- (9) CASO, A. Op. Cit. Plan de Ayala. pp. 474 - 477.
- (10) SILVA HERZOG, J. Op. Cit. pp. 168 - 174.
- (11) MEXICO, CONSTITUCION. Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Transcrito por Flores E. pp. 404 - 410.
- (12) MEXICO, LEYES, DECRETOS, ETC. Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial, 27 de abril de 1943.
- (13) Ibid. Código Agrario y leyes complementarias. 8ª Ed. México, Editorial Porrúa, 1962. 404 p.
- (14) FLORES, E. Op. Cit. p. 314.
- (15) MEXICO. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Memoria de labores 1960-61. México, 1961.

- (16) FLORES, E. Op. Cit. p. 333 - 345.
- (17) Ibid. pp. 314, 315.
- (18) JENSEN, J. G. El ejido en México: un problema agrario. Banco Nacional de Crédito Ejidal. Boletín de Estudios Especiales (México) 16 (189): 313 - 321. 1960.
- (19) FLORES, E. Op. Cit. p. 316.
- (20) INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTADISTICA. La estructura agropecuaria de las naciones americanas. Washington, D. C., Unión Panamericana, 1957. p. 33.
- (21) SENIOR, C. O. Land reform and democracy. Gainesville, University of Florida Press, 1958. 269 p.
- (22) FERNANDEZ y FERNANDEZ, R. y ACOSTA, R. Política agrícola. México, Fondo de Cultura Económica, 1961. p. 35.
- (23) CHONCHOL, J. La agricultura mexicana. Banco Nacional de Crédito Ejidal. Boletín de Estudios Especiales (México) 18 (207): 162 - 171. 1960.
- (24) DURAN, M. A. Condiciones y perspectivas de la agricultura mexicana. El Trimestre Económico 28 (109): 52 - 79. 1961.
- (25) FLORES, E. Op. Cit. pp. 349 - 354.

CAPITULO V

BOLIVIA

“...el éxito de la Revolución Nacional, la liberación de las fuerzas de producción agrícola, la consolidación de la democracia, la unidad y la paz sociales, en el orden político y económico, dependen fundamentalmente de la plena realización de la Reforma Agraria”.

Considerandos del DECRETO LEY
Nº 03464, 1953.

1. Antecedentes

El latifundio y la servidumbre caracterizaban la estructura agraria de Bolivia, antes de la reforma agraria. El sistema tuvo su origen en las grandes concentraciones de tierras ocurridas durante la colonia (como resultado de mercedes reales) y en la condición de servidumbre a que se sometió al indio desde el propio momento del descubrimiento y durante toda la conquista y la colonia. Concretándonos a la época de la república, es interesante examinar varios antecedentes que sirven para clarificar la más

inmediata evolución del latifundio y la servidumbre en Bolivia.

El General San Martín, en 1821, dictó sendos decretos de abolición de tributos y de servicios personales por parte de los indios, sin que en la práctica hubiera tenido ningún efecto esa bien intencionada legislación. Simón Bolívar, por Decreto del 8 de abril de 1824, ordenó "vender por cuenta del Estado, todas las tierras de su pertenencia, por una tercera parte de su tasación legítima", excepto las poseídas por indios de las cuales debía declarárseles propietarios para que pudieran "venderlas o enajenarlas de cualquier modo". Ordenó también el reparto de las tierras "llamadas de comunidad, entre todos los indios que no gocen de alguna otra suerte de tierra". Más tarde, en decretos sucesivos, declaró abolidos los servicios personales de los indígenas y dispuso que se pagaran los jornales en dinero. Toda esa legislación fracasó y en 1827 se dispuso la suspensión definitiva de su aplicación (1).

Melgarejo, en 1866, y como culminación de un proceso de lucha entre los indios y los terratenientes de origen español, declaró propietarios con dominio pleno a los indígenas poseedores de tierras fiscales, debiendo pagar al gobierno cada uno de ellos, para legalizar su derecho pleno, una suma pequeña de dinero, en un plazo de 60 días después del cual si no habían obtenido el título del gobierno quedaban privados de sus derechos pudiendo el Estado adjudicar sus tierras en pública subasta. Con esta base se consumó el más despiadado e inmenso despojo ya que los indios analfabetos e ignorantes, dispersos en un inmenso territorio mal comunicado ni siquiera se dieron cuenta de la disposición gubernamental y se vieron desposeídos legalmente de sus tierras.

Para completar el atropello, por Decreto Supremo del 5 de septiembre de 1864 se reconoció, a los po-

cos indios que habían consolidado su propiedad, como simples arrendatarios desconociéndoles el derecho prometido en Decreto anterior. Por último en 1868 (28 de septiembre) se dictó una ley que proclamó que todas las tierras poseídas por la raza indígena (tierras de comunidad) pasaban a ser de propiedad del Estado, reconociendo a quienes habían consolidado sus tierras, como simples arrendatarios por un plazo de 5 años, después del cual la tierra pasaba al Estado; además, se dispuso en el artículo 24 de la citada ley que los blancos y mestizos que ocuparan tierras de comunidad, adquirirían pleno derecho con sólo justificar haber estado en posesión 10 años ininterrumpidos, personalmente o por transferencias sucesivas. "Así fue la aventura agraria más irresponsable que gobierno alguno haya concebido y ejecutado, contra los auténticos dueños de tierras, y en favor de los que no fueron agricultores" (1).

A la caída de Melgarejo se anularon todas las ventas, adjudicaciones y enajenaciones realizadas durante su gobierno, tratándose así de reparar los despojos cometidos arbitrariamente (ley del 31 de julio de 1871). "En la práctica, dice Luis Peñaloza, pocas tierras volvieron al poder de los indios. Muchas haciendas sólo cambiaron de dueño entre los hombres que habían sustituido en la influencia oficial a los áulicos de Melgarejo" (2).

2. La situación al iniciarse la reforma agraria

No es de extrañar que en 1953, en el momento de hacerse la reforma agraria, las tierras estuvieran repartidas muy desigualmente: por una parte, existían fincas de inmensa extensión, en manos de unos pocos propietarios, y por la otra gran cantidad de

parcelas minifúndicas, especialmente en la región del altiplano.

Según cifras del censo agropecuario, en 1950 existían en Bolivia 86.400 unidades agrícolas con una área total de 32,75 millones de hectáreas, el 74,6 por ciento de las cuales se manejaban por arrendamiento o aparcería. El 6,5 por ciento de esas explotaciones medían, unitariamente, más de mil hectáreas y cubrían 30 millones de hectáreas equivalentes al 91,9 por ciento de las tierras agrícolas. En el otro extremo, existían 51 mil fincas de menos de 5 hectáreas, equivalentes al 59,3 por ciento del número total, las cuales cubrían 74 mil hectáreas o sea el 0,2 por ciento de las tierras en fincas (3). El minifundio predominaba especialmente en la región de los valles.

Flores Oblitas y Aliaga Müller (4) citan además, los siguientes datos (de 1953) que bien pueden servir como ejemplo de la concentración territorial que existía: "hay regiones decían ellos, donde la propiedad fluctúa entre 100 mil y 200 mil hectáreas y las llamadas pequeñas entre 10 mil y 20 mil hectáreas", "la compañía Suárez Hnos. posee más del 5 por ciento del Departamento de Pando" (34.126 Km²); "en manos de ocho latifundistas hay 64.487 Km², superficie mayor a la de Costa Rica".

Como sistema de trabajo predominaba en la zona del altiplano, la explotación de las fincas a través de "colonos", a quienes se les cedía una parcela pequeña (1 hectárea en promedio) cuyo usufructo ellos pagaban trabajando, gratuitamente junto con sus familiares, en las tierras que se reservaba el patrón, durante lapsos variables entre 3 y 6 días a la semana, según el tamaño de la parcela cedida y la capacidad de trabajo del colono y su familia. También se acostumbraba una forma de aparcería (medianería) en la cual el propietario apenas aportaba el terreno y

el aparcerero aportaba semillas, abonos, transporte y trabajo, repartiéndose la cosecha por mitades (4).

En la zona de valles* predominaban varias formas de arriendo con pago en efectivo o en especies (aparceros y pegujaleros), en general desfavorables para el trabajador.

En el Oriente, la clase trabajadora estaba formada por jornaleros, "inquilinos" y "tolerados". Los primeros ganaban un jornal reducido, tenían el derecho de usufructuar una pequeña parcela alrededor de su alojamiento y el patrón les costeaba servicios médicos deficientes, alojamiento y crédito, el cual servía en realidad para esclavizarlos a través de deudas contraídas para adquirir elementos esenciales (ropa, medicamentos, etc.) jamás canceladas totalmente y que pasaban, en calidad de herencia, a constituir deudas de los hijos o nietos. No era raro que un patrón traspasara trabajadores a otro sin el consentimiento de los negociados. Los "inquilinos" eran especies de aparceros que pagaban, en productos, el valor del arriendo de su parcela, en tanto que los "tolerados" eran ocupantes que se localizaban en sitios poco accesibles o poco vigilados de las grandes fincas y que se permitían allí con la condición de prestar algunos servicios y de ser desalojados cuando el propietario lo requiriera (4).

Contra esa situación se hizo la revolución de 1952, la cual al triunfar, dictó la ley que en seguida se resume.

* Bolivia se considera dividida en cuatro zonas geográficas que son: *Altiplano* (a más de tres mil metros de altura; tierras pobres); *Valles* (entre 1.800 y 3.000 metros de altura; suelos de mejor calidad; mejor clima); *Yungas* (entre 500 y 1.800 metros de altura; subtropical); *Llanos* (entre 100 y 800 metros de altura; grandes bosques tropicales y extensas praderas naturales). En los Valles existe la mayor densidad de población y el más agudo minifundismo. Los Llanos ocupan el 70 por ciento del territorio.

3. Resumen de la Ley de Reforma Agraria de Bolivia (Decreto Legislativo No. 03464 del 2 de agosto de 1953).

(5)

3 a) **OBJETIVOS DE LA LEY.** a) Establecer las bases para lograr la democracia política y económica en el área rural (Art. 29).

b) Abolir el latifundio (Art. 12, 30).

3 b) **TIERRAS AFECTADAS POR LA LEY.** a) En su totalidad los latifundios (Art. 34), definidos como fincas de gran extensión (“variable según su situación geográfica”), inexploradas o explotadas deficientemente, “por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana, o por la percepción de renta mediante el arrendamiento”; en la zona interandina las fincas caracterizadas además “por la concesión de parcelas, pegujales, sayañas, aparcerías u otras modalidades equivalentes” de manera que su rentabilidad depende de la explotación de siervos o colonos (Art. 12).

b) Parcialmente, hasta reducir las al tamaño de las propiedades medianas, (con área máxima de 24 a 600 hectáreas —la ley incluye una tabla— según la zona y según sean terrenos vitícolas, irrigados o de secano) las fincas grandes en las cuales el propietario ha invertido capital en maquinaria y métodos modernos de cultivo y que son trabajadas por aquel personalmente, o por sus “familiares inmediatos”; en zonas con topografía desfavorable se omite la condición de uso de maquinaria (Art. 35).

c) Parcialmente también, hasta reducir las al tamaño máximo que la ley establece, (entre 400 y 2.000 hectáreas, según la zona) las empresas agrícolas (Art. 36, 37 y 38) definidas como fincas en las

cuales se invierte capital suplementario en gran escala, se utilizan obreros a jornal y métodos modernos de cultivo (Art. 11).

d) Parcialmente, las propiedades en zonas tropical y subtropical, en cuanto su área sobrepase a la establecida en esas zonas para la mediana propiedad (o sea con área máxima de 150 a 600 hectáreas según las sub-zonas); estas propiedades, cuando son mayores de 1.200 hectáreas, deben ceder sin compensación 100 hectáreas para habitaciones de colonos a los cuales se les adjudicarán parcelas hasta de 1 hectárea por familia (Art. 39, 40 y 41).

e) Todas las tierras arrebatadas a las comunidades indígenas desde el 1° de enero de 1900, las cuales deben devolverse a éstas (Art. 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49).

f) Totalmente, las propiedades de los Municipios, "donde no existan establecimientos de servicio público" (Art. 53).

g) Parcialmente, las propiedades de instituciones religiosas en cuanto sobrepasen los límites de la propiedad mediana (Art. 54).

h) Parcialmente, las propiedades de las instituciones de asistencia social que mantengan escuelas, asilos y albergues con el producto de propiedades agrícolas, en todo lo que excedan a tres veces el área de la propiedad mediana en la respectiva zona (Art. 56).

i) Sin compensación, todas las tierras baldías concedidas o adjudicadas, que no hubiesen cumplido con las finalidades de las leyes sobre la materia, tales como la de colonización y explotación de las riquezas naturales renovables (Art. 67).

j) Mediante indemnización correspondiente, todas las tierras baldías cedidas por el Estado, aunque hubiesen cumplido con la ley, cuando se necesiten para el establecimiento de poblaciones urbanas y rús-

ticas, colonias, servicios de defensa y otros que interesen a la comunidad (Art. 67.)

k) Excepcionalmente, las propiedades medianas, en aquellas porciones poseídas por los campesinos (sayañas, pegujales, etc.), las cuales pasan a ser propiedad de éstos (Art. 33).

3 c) DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS. a) Tienen derecho a recibir tierra todos los bolivianos mayores de 18 años, de cualquier sexo, que estén dedicados o deseen dedicarse a la agricultura, con la obligación de implantar trabajos agrícolas en el término de dos años (Art. 77).

b) Todos los campesinos que hayan estado sometidos a un régimen de trabajo y explotación feudales, en su condición de siervos, obligados, arrimantes, pegujaleros, agregados, forasteros, etc., mayores de 18 años, (más de 14 años si son varones casados) y viudas con hijos menores, son declarados propietarios de la parcela que actualmente poseen y trabajan hasta que se les dé tierra suficiente para llegar a los límites de la pequeña propiedad (3 a 80 Has. de área máxima, según la zona, etc.) (Art. 78).

c) Todos los trabajadores agrícolas de las zonas del altiplano y de los valles recibirán, además, 50 hectáreas en la región oriental, siempre que las soliciten y con el compromiso de establecer trabajos en el plazo de dos años (Art. 91).

d) En las zonas en donde hay suficiente tierra repartible, cada familia recibirá una área equivalente a aquella de la pequeña propiedad; en donde la tierra no es suficiente, el área asignada se reducirá proporcionalmente de manera que reciban tierra todos los que a ella tengan derecho (Art. 92).

e) Cada comunidad recibirá una área no menor al 10 por ciento del total de las asignaciones individuales, para utilizarla en cultivo colectivo (Art. 82).

f) Además, recibirá una área de pastoreo colectivo (Art. 24).

3 d) **COMPENSACIONES A LOS PROPIETARIOS AFECTADOS.** Los latifundios expropiados se pagarán, en su valor catastral vigente, con "Bonos de la Reforma Agraria", los cuales son amortizables en 25 años y ganan un interés, no capitalizable, del 2 por ciento anual (Art. 156)*.

3 e) **FORMAS DE PAGO DE LOS BENEFICIARIOS.** Pagarán el valor catastral de las tierras que se les asignen, en un plazo de 25 años (Art. 160).

3 f) **ORGANOS DE LA REFORMA AGRARIA.** a) El Servicio Nacional de Reforma Agraria (Art. 161), compuesto de: El Presidente de la República, el Consejo Nacional de Reforma Agraria, los Jueces Agrarios, las Juntas Rurales y los Inspectores Agrarios (Art. 162).

b) El Presidente de la República es la autoridad suprema y fiscalizadora del Servicio Nacional de la Reforma Agraria; sus decisiones son definitivas (Art. 164).

c) El Consejo Nacional de Reforma Agraria (compuesto de 9 miembros, 6 de los cuales representan al Presidente y a diversos Ministerios y 3 obreros y campesinos), tiene como atribuciones las de: planificar la cuestión agraria; conocer las apelaciones sobre denuncias de tierras; conceder títulos de propiedad en favor de los dotados con tierra; organizar "sistemas de fomento, cooperativismo y crédito agropecuario"; organizar colonizaciones y mecanización; contratar técnicos para la reforma agraria; etc. (Art. 165).

* Más tarde la ley autorizó una indemnización igual al quintuplo del avalúo catastral hecho en 1944.

d) Los Jueces Agrarios, seleccionados y nombrados por el Presidente de la República de ternas presentadas por el Consejo Agrario, conocen, tramitan y fallan sobre las denuncias de afectación de tierras, sobre restitución o reversión de tierras de comunidad, sobre expropiación de propiedades para fines de colonización, etc. (Art. 166).

e) Las Juntas Rurales formadas por 5 miembros, cuatro permanentes y uno circunstancial, (el Presidente, nombrado por el Presidente de la República, una autoridad municipal, un representante del Sindicato Agrario, un topógrafo y un representante del sindicato o núcleo de campesinos de la hacienda respectiva, como miembro accidental en cada caso de afectación). Tienen como atribuciones las de aplicar en su jurisdicción las prescripciones de la reforma agraria; establecer la ubicación, condiciones, extensión, régimen de trabajo, etc. del fundo respectivo; dar posesión, delimitar parcelas, etc. de acuerdo con fallos ejecutoriados y cumplir las comisiones encomendadas por los Jueces Agrarios (Art. 167).

3 g) FINANCIACIÓN. No se especifica en la ley (por decreto ley 3755 del 10 de junio de 1954, se creó un impuesto por hectárea dotada, restituida o conservada y un impuesto de papel sellado y timbre con destino a la financiación de la reforma agraria).

3 h) OTRAS DISPOSICIONES: a) Declara que "el suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la república, pertenecen por derecho originario a la Nación Boliviana" (Art. 1), y que se reconoce y garantiza la propiedad privada cuando ésta cumple una función útil para la colectividad nacional (Art. 2).

b) Define propiedad pequeña (Art. 7), media-

na (Art. 8), cooperativa (Art. 10), empresa agrícola (Art. 11) y latifundio (Art. 12).

c) Fija tamaños, por zonas, para la pequeña y mediana propiedad y para la empresa agrícola (Art. 15, 16 y 17), lo mismo que para fincas ganaderas (Art. 21).

d) Reconoce la propiedad comunal de indios (Art. 57) y la hace inalienable (Art. 58).

e) Establece la reversión al Estado de todos los árboles de goma (hule, caucho) y castaña y ordena que se cedan en concesión, a quienes los exploten directamente (Art. 70).

f) Establece algunas reglas sobre centros poblados (Art. 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 y 108).

g) Fija zonas reservadas de colonización (a lo largo de las carreteras y ferrocarriles y alrededor de centros de más de mil habitantes) en las cuales no se harán sino concesiones inferiores en área a los límites fijados para la mediana propiedad (Art. 114 y 115).

h) En zonas en donde hay demasiada fragmentación de la propiedad en parcelas separadas y distantes unas de otras, se aplicará una política de reagrupamiento de predios (Art. 121).

i) Reconoce las comunidades de campesinos, peones o indios y las diferencia y separa de los sindicatos (Art. 122, 123, 124, 125, 126, 127 y 128).

j) Reconoce a los sindicatos campesinos como instrumentos para la defensa de los derechos de sus miembros y para la conservación de las conquistas sociales, y dispone que ellos participen en la ejecución de la Reforma Agraria (Art. 132).

k) Establece que el Estado promoverá el cooperativismo (Art. 133, 134 y 135).

l) Establece normas sobre la manera de explotar la tierra de propiedad colectiva de comunidades de campesinos (Art. 136, 137, 138 y 139).

m) Declara abolido el sistema de colonato y todas las otras formas de prestación de servicios personales, gratuitos o compensatorios (Art. 144).

n) Declara bajo protección nacional a los recursos vegetales y animales y ordena que todos los terrenos con más del 15 por ciento de pendiente se conserven en bosques o potreros (zacate); como medida excepcional se permitirá, en zonas muy pobladas, cultivar estos terrenos mediante el surco a nivel y terrazas (Art. 147).

o) Declara que tanto los centros poblados como las fincas podrán utilizar las cantidades de agua necesarias para usos domésticos, en el primer caso, y para cultivo y riego en el segundo (Art. 151).

p) Prohíbe la venta o comercialización de las aguas (Art. 154).

4. Forma como se ha aplicado la Ley de Reforma Agraria

Muy poco se hizo para ordenar la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. Apenas expedida fueron ocupadas por los campesinos numerosas fincas, sin que se normalizara la situación jurídica de esas tierras, y sin que se hubiera establecido un servicio adecuado de asesoría técnica, crédito agrícola, etc.

El Servicio de Reforma Agraria jamás fue organizado adecuadamente ni fue provisto de los fondos y materiales necesarios para operar. Hasta qué punto es ello cierto puede juzgarse por los siguientes datos:

a) El Consejo Nacional de Reforma Agraria no tenía aún en 1961, después de 8 años de operar, estatutos internos que señalaran las funciones y responsabilidades de sus miembros (6).

b) En 1959, las agencias vinculadas directamente al fomento de la agricultura y a la reforma

agraria (Servicio de Reforma Agraria; Ministerio de Agricultura; Cooperativas; Colonización) contaban apenas con el 1 por ciento del total de los empleados públicos y con un presupuesto equivalente al 1,3 por ciento del presupuesto nacional (6).

c) En informe del Presidente del Consejo Nacional de Reforma Agraria, rendido en diciembre de 1959 (7) se dice: "Las condiciones materiales en que se han desarrollado las labores del Servicio son sumamente precarias". "En 89 oficinas distribuidas en toda la república, que constituye el Servicio de Reforma Agraria, con un personal de 487 empleados, se dispone de apenas 12 máquinas de escribir, 28 escritorios, 91 sillas y 8 vehículos en mal estado". Agrega que por las bajas remuneraciones ofrecidas "resulta poco menos que imposible" obtener la colaboración de personal idóneo. "Las continuas denuncias que los campesinos formulan sobre posibles exacciones, cobros indebidos, coimas y otros abusos, pueden encontrar su explicación en este hecho, aunque no su justificación". En 1961 (8) el Presidente del Consejo Nacional de Reforma Agraria, informa que adquirir equipo es casi imposible en la institución, ya que para cualquier compra de elementos de trabajo "hay que realizar gestiones burocráticas que tardan de seis meses a un año"; agrega que el sueldo promedio del personal equivale a once dólares y el más elevado a treinta dólares; que en toda la República el Consejo dispone apenas de dos "jeeps" en buen estado y que por último, tanto las oficinas centrales como las del interior "carecen de máquinas de escribir y mobiliario". En ese año apenas se invirtieron 150 mil dólares en los trabajos de la reforma agraria.

Parece además, que el procedimiento legal para la expedición de títulos de propiedad ha resultado demasiado engorroso y demorado. Los empleados del Mi-

nisterio de Asuntos Campesinos cumplen una función que apenas significa una repetición de la que cumplen los empleados del Servicio de Reforma Agraria (6) y la sentencia del Juez asignando derechos posesorios en una parcela se hace pasar por una serie de oficinas hasta llegar a la propia Presidencia de la República para luego regresar por los mismos canales, antes de su promulgación definitiva. Todo esto toma varios años y es frecuente que ocurran, además de extravíos y demoras indefinidas en cualquiera de las múltiples oficinas por las cuales pasa el expediente, interferencias políticas, favoritismo, etc. (6, 9).

Para que se juzgue hasta dónde es engorroso el procedimiento, se describe a continuación el proceso de afectación de una finca (10):

a) se crea un Sindicato en la hacienda que se va a afectar;

b) el Secretario del Sindicato se dirige al Juez Agrario solicitando la afectación;

c) el Juez notifica al propietario y abre la causa; constata la veracidad de la información suministrada por el Sindicato y hace medir la finca de un agrimensor;

d) con estas bases dicta sentencia, fijando la superficie expropiable, la compensación y la extensión de las dotaciones así como la extensión de la tierra que se consolida a favor del propietario;

e) la sentencia pasa al Consejo Nacional de Reforma Agraria, en La Paz, para la revisión de los Departamentos Técnico y Jurídico. Allí se dicta un auto confirmando o modificando la sentencia del juez;

f) si se aprueba, pasa el expediente con la recomendación del Consejo, al Ministerio de Asuntos Campesinos en donde abogados y asesores revisan de

nuevo el expediente y redactan el proyecto de Resolución Suprema;

g) pasa el expediente a la Presidencia de la República, en donde lo revisan los asesores legales y si lo hallan correcto, el Presidente firma la Resolución Suprema;

h) el expediente vuelve al Ministerio de Asuntos Campesinos, en donde el Ministro firma la Resolución Suprema;

i) pasa luego al Consejo Nacional de Reforma Agraria en donde se confeccionan títulos de propiedad que firma el Presidente del Consejo;

j) esos títulos de propiedad pasan a la firma del Presidente de la República. Naturalmente en todos estos pasos caben apelaciones, se efectúan diligencias, se fijan términos de prueba, recursos de varias clases, etc., de manera que no es fácil que el proceso se cumpla en menos de un año.

Además de estas fallas en el funcionamiento del Servicio de Reforma Agraria, los campesinos han carecido de los servicios complementarios indispensables. El Banco Agrícola de Bolivia fundado en 1942, se descapitalizó por razón de la desvalorización de la moneda y no pudo prestar servicios en los años más críticos*.

En 1954 se inició un Servicio de Crédito Supervisado, con un capital de 50 mil dólares, que en 1961 se había aumentado hasta 1,3 millones de dólares, pero nunca ha beneficiado a más de tres mil agricul-

* Parece además que el Banco Agrícola siempre se mostró renuente a aceptar como garantía los títulos provisionales expedidos por el Servicio de Reforma Agraria. "El Banco Agrícola de Bolivia, dice Antonio García (11), se ha mantenido al margen del proceso de la reforma agraria, asfixiado por la petrea ortodoxia de la banca central... así como por la antigua estructura bancaria, diseñada de acuerdo a los modelos clásicos de la banca comercial y a las necesidades de la agricultura latifundista".

tores que no alcanzan a representar ni el 1 por ciento del total (12).

El asesoramiento técnico ha sido nulo y la función que cumplía el patrón, así fuera en escala modesta, no ha sido reemplazada por ninguna acción oficial*.

5. Efectos de la Reforma Agraria

No hay datos que permitan determinar con claridad hasta dónde se ha modificado la situación inconveniente de relaciones entre la tierra y el hombre, que existía antes de hacerse la reforma. Sin embargo, los comentaristas están de acuerdo en opinar que ha habido un cambio profundo en la estructura agraria. Giuseppe Barbero (6), por ejemplo, afirma (en 1959) que "la antigua estructura, basada en relaciones feudales, fue irrevocablemente desbaratada por la revolución de 1952". Advierte, además, lo siguiente:

a) En el Altiplano las antiguas haciendas, especialmente las situadas en altitudes elevadas, constituían unidades agroeconómicas aceptables y hubiera sido mejor explotarlas sin subdividirlas;

b) en buen número de comunidades indígenas "se ha convertido en una regla el uso individual de

* En 1963 dentro de los cuadros burocráticos del Servicio de Reforma Agraria, sólo figuraban 3 ingenieros agrónomos. La administración de los servicios de asistencia técnica se entregó al Servicio Agrícola Interamericano (SAI) el cual concentró sus recursos técnicos y financieros en el grupo de los empresarios agrícolas, "plenamente capacitados para operar con la banca privada y el mercado de servicios" y privó a las comunidades rurales más pobres y atrasadas de la ayuda técnica que hubiera sido indispensable para transformar a los antiguos colonos, aparceros, etc. en buenos propietarios rurales (11).

la tierra con gran disparidad en la distribución entre sus miembros”;

c) algunos miembros de comunidades se han convertido en propietarios ausentistas que explotan sus propiedades mediante el trabajo de otros miembros de la comunidad;

d) frecuentemente las comunidades no conocen a ciencia cierta la cantidad de tierra que les pertenece;

e) algunas comunidades indígenas “han perdido sus derechos, bajo la presión de grandes terratenientes que se han apoderado de la tierra y han convertido en colonos a los miembros de las comunidades”.

Aún no se han emitido los bonos para pagar tierras expropiadas, lo cual ha creado un irritante sentimiento de despojo entre los afectados; se han entregado, hasta junio de 1961, 112 mil títulos de propiedad a los beneficiados con el reparto de tierras, los cuales cubren 2,4 millones de hectáreas equivalentes al 17 por ciento de la superficie agrícola del país (9)*.

La lentitud en la entrega de títulos ha creado cierta inseguridad entre los campesinos sobre sus derechos recientemente adquiridos, lo cual ha llevado a muchos de ellos a buscar acuerdos directos con los antiguos propietarios pagándoles de contado el valor de las tierras (6). Además la falta de títulos impide la concesión de créditos por el Banco Agrícola, colocando fuera del beneficio del crédito oficial a un número inmenso de nuevos propietarios.

Aunque la Ley de Reforma Agraria excluye toda forma de arrendamiento de tierra (con pago en

* Hasta marzo de 1963 se habían resuelto 5.800 expedientes y se habían distribuido 220 mil títulos que beneficiaban a 130 mil jefes de familia con un total de 4,4 millones de hectáreas (11).

dinero, en trabajo o en especies), en la práctica siguen trabajándose fincas en aparcería o compañía (6).

El radicalismo antilatifundista de la reforma agraria ha sido anulado, dice Antonio García (11) por el *formalismo procesal*; los terratenientes en posesión de varios latifundios en muchos casos han podido acogerse a un *sistema de gracia* por medio del cual amparan con certificados de inafectibilidad numerosas fincas cediendo apenas una o dos para los fines de la reforma agraria.

Vale la pena examinar algunos índices económicos de importancia para calcular el desarrollo de Bolivia después de la reforma agraria:

a) El producto interno bruto creció de 1945 a 1959 en 1,1 por ciento anuales, en promedio; en el mismo lapso la población creció a la tasa del 1,8 por ciento anual, de manera que el producto interno bruto por habitante se redujo en un 0,7 por ciento anual. Tomando el lapso 1954-1959 (época post-reforma) se encuentra que el producto interno bruto creció en un 1,2 por ciento anuales y la población en un 2,2 por ciento anuales, de manera que el producto interno bruto por habitante se redujo en 1,0 por ciento anual. En esa forma, el producto interno bruto por habitante que era de 82 dólares en 1950, ha rebajado hasta 65 dólares en 1960 (13).

b) El costo de la vida, si se toma el año de 1953 como 100, llegó en 1959 a 2.990 es decir, sufrió un aumento de casi 30 veces. En los tres años anteriores a 1953, el costo de la vida se elevó de 30 a 100, es decir, 3 veces. El mayor incremento en el costo de la vida ocurrió en los cuatro años que siguieron a la reforma agraria (de 100 en 1953 pasó a 2.410 en 1957) (14).

c) Cepal estimó, en 1955, que la agricultura de Bolivia producía la cuarta parte del producto neto

por persona activa de los otros sectores de la economía y que la productividad de la mano de obra en la agricultura boliviana, era de sólo el 25 por ciento de la global registrada en la América Latina (6).

Es imposible aclarar la parte de responsabilidad que le quepa a la reforma agraria en este deterioro de las condiciones económicas del país. El estaño, que representa un porcentaje alto de la producción nacional y es fuente principalísima de divisas, ha sufrido en los últimos años, además de malos precios en el mercado internacional, una situación de crónico desajuste interno que en mucho está influyendo en la situación actual*.

CUADRO No. 13

Bolivia: Indices de producción agrícola, 1950-1960

Año	Indice de producción agrícola
1950	100
1953	87,9
1954	67,1
1957	81,7
1958	80,0
1960	82,0

* Se calcula que los ingresos externos disminuyeron en la década 1950-1960 de 100 millones de dólares, en promedio, a 40 millones de dólares en tanto que el pago de las indemnizaciones a las empresas mineras y el restablecimiento del pago de la deuda externa (después de 26 años de mora) han absorbido proporciones muy altas de esos ingresos (11).

Aunque faltan estadísticas oficiales, los cálculos más autorizados señalan una reducción en la producción agrícola, que llegó a su punto más bajo en 1955.

La Misión de Operaciones de Estados Unidos en Bolivia da las cifras relativas de producción agrícola que se presentan en el Cuadro No. 13 (15).

Este descenso en producción ha ocurrido a pesar de haberse aumentado el área bajo cultivo en un 11 por ciento.

Sin embargo, el nivel de vida del campesino parece haber mejorado pues aprovecha la cuantiosa parte que recibía el patrón. "Puede que la Reforma Agraria Boliviana tenga varios errores, varias deficiencias pero bastaría para justificarla (decía un Asesor del Servicio Nacional de Reforma Agraria, en el Seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria, reunido en Campinas en Noviembre de 1963) el sólo hecho de que con ella se han liberado a 2½ millones de campesinos que hoy, al sentirse libres incorporados a la civilización, trabajan tesoneramente por el engrandecimiento de su patria" (16).

Un comentarista autorizado afirma que la revolución boliviana de 1952 fue más importante para los campesinos sin tierra que las guerras de Independencia pues destruyó para siempre la hacienda "como estructura social, económica y política", y con ella terminó con los servicios gratuitos y las formas encubiertas de servidumbre, liquidando todo un sistema de hegemonía política y social (11).

BIBLIOGRAFIA

- (1) MALDONADO, ABRAHAM. Derecho agrario, La Paz, Bolivia. Imprenta Nacional, 1956.
- (2) PEÑALOZA, L. Historia económica de Bolivia. Cit. por Maldonado.
- (3) INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTADISTICA. La estructura agropecuaria de las naciones americanas. Washington, D. C., Unión Panamericana, 1957. p. 20.
- (4) FLORES OBLITAS, J. y ALIAGA MULLER, L. A. Análisis somero de los problemas agrarios y del indio en Bolivia. Problemas Agrícolas e Industriales de México, 6 (1) : 90 - 96. 1954.
- (5) DEL CASTILLO AVENDAÑO, W. Compilación legal de la reforma agraria en Bolivia. La Paz, Bolivia, Editorial Fénix, 1955. p. 40 - 95.
- (6) BARBERO G. Realizaciones y problemas de la reforma agraria en Bolivia. El Trimestre Económico 28 (112): 612 - 650. 1961.
- (7) BOLIVIA, CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA. Informe del Presidente. La Paz, Bolivia, 1959. (Mimeografiado).
- (8) CONSEJO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA. Informe de labores, 1961. La Paz, Bolivia, 1961. 23 p.
- (9) HEATH, D. B. Comercial agriculture and land reform in the Bolivian Oriente. Inter-American Economic Affairs 13 (2): 35 - 45. 1959.
- (10) FERRAGUT C. La reforma agraria boliviana. Revista Interamericana de Ciencias Sociales. 2 (1) : 78 - 150. Washington, D. C., Unión Panamericana, 1963.
- (11) GARCIA, A. La reforma agraria y el desarrollo social de Bolivia. El Trimestre Económico 31 (123) : 339 - 387. 1964.
- (12) FERRAGUT, C. Op. Cit. p. 101.
- (13) UNESCO. Situación demográfica, económica, social y educativa

de América Latina. IN Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social de la América Latina. Santiago de Chile, 1962. Informe provisional. Washington, D. C., Unión Panamericana, 1962. pp. 167 - 257.

- (14) INTERNATIONAL MONETARY FUND. International Financial Statistics. 1960. Cit. por Unión Panamericana. Informaciones Económicas. 5 (4-6). 1960.
- (15) FERRAGUT, C. Op. Cit. p. 117.
- (16) REYES, C. A. La reforma agraria en Bolivia. IN Seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria, Campinas, Brasil, 1963. (Mimeógrafo).

CAPITULO VI

CUBA

"Las metas específicas de la Reforma Agraria en cada país, sólo pueden fijarse y alcanzarse por el camino insustituible de la autodeterminación nacional, ya que no sólo han de expresar una decisión política del Estado, sino proyectar la imagen que cada pueblo quiere dar a su vida".

ANTONIO GARCÍA

1. Antecedentes

1 a) **TIERRAS Y SU UTILIZACIÓN.** La extensión de la isla se aproxima a los 110 mil kilómetros cuadrados de los cuales cerca del 90 por ciento estaba distribuido en 160 mil fincas. El uso de la tierra en el área en fincas era el que se muestra en el Cuadro No. 14, en 1959.

1 b) **TIERRAS DEL ESTADO.** No se conoce la cifra exacta de las tierras de propiedad del Estado existentes inmediatamente antes de estallar la revolución

CUADRO No. 14

Cuba. Uso de la tierra

	Superficie*	
	Hectáreas (millones)	%
1—Cultivos	2,4	23,6
a) Caña de Azúcar	(1,3)	
b) Demás cultivos	(1,1)	
2—Pastos	4,6	45,3
3—Montes	1,3	12,6
4—Marabú**	0,2	2,1
5—Otros usos	1,6	16,4
	Totales 10,1	100,0

FUENTE: Plan quinquenal para el desarrollo de la agricultura cubana. 1961-65. (Cit. por Chonchol).

de 1959, o que podrían ser recuperadas o reivindicadas, a pesar de haber existido leyes que establecían normas muy severas sobre el particular. Varios expertos cubanos aseguran que se cometieron muchos abusos con esos terrenos y que particulares inescrupulosos se apoderaron fraudulentamente de buena parte de ellos, yendo a sumarse a las extensas áreas poseídas por algunos grandes terratenientes (1).

* Todas las cifras se han aproximado.

** El Marabú es un arbusto que ha invadido e inutilizado grandes extensiones de terrenos en Cuba.

1 c) **TIERRAS EN MANOS DE PRECARISTAS.** El censo de 1945-46 (último censo agrícola efectuado en Cuba), señaló la existencia de cerca de 14 mil fincas en poder de precaristas que ocupaban una área de 245 mil hectáreas. La Constitución de 1940 ordenó dejar en suspenso durante dos años los juicios de desahucio y diversas disposiciones legales posteriores fortalecieron la tesis de "no desalojo" (1).

1 d) **SITUACIÓN GENERAL DE LA TENENCIA.** Antes de la reforma agraria la situación de la tenencia de la tierra, era la siguiente (1):

CUADRO No. 15

Cuba: Tenencia de la tierra, 1957

Fincas trabajadas por	% del área total en fincas:
Propietarios	25,6
Administradores	32,4
Arrendatarios	30,0
Subarrendatarios	2,4
Partidarios	6,1
Precaristas	2,7
Otros	0,8

Es decir, el mayor porcentaje de agricultores trabajaba tierras ajenas. Los contratos de arrendamiento eran, en general, muy desfavorables para los arrendatarios.

1 e) **CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL.** En 1945-46 los predios de más de 500 hectáreas cubrían el 47 por ciento de toda el área cultivada y

estaban en manos de 2.336 agricultores. El 45 por ciento del resto de fincas fluctuaban en tamaño entre 10 y 49 hectáreas (1).

El censo de 1945-46 observa: "las fincas menores de 25 hectáreas representan casi el 70 por ciento del número total de fincas y su área sólo representa el 11,2 por ciento del área total en fincas. Por otra parte, 894 fincas mayores de 1.000 hectáreas, que representan el 0,5 por ciento del número total de fincas, disponen del 36,1 por ciento del área total de las fincas de la república".

La Constitución de 1940 prohibió el latifundio pero no hubo ninguna aplicación práctica de ese principio. En la industria de la caña de azúcar se ocultaba la concentración de la tierra, dice Sánchez Arango, a través de testaferros que se hacían pasar como colonos, y de compañías anónimas (1). En 1945 las fincas se distribuían así:

CUADRO No. 16

Cuba: Distribución de fincas, por tamaño, según el censo de 1945*

Tamaño	Fincas número (miles)	%	Área que ocupan	
			hectáreas (millones)	%
1) Hasta 2 Caballerías (26,8 hectáreas)	125	78,5	1,36	15,0
2) De 2 a 5 caballerías (26,8 a 67,1 hectáreas)	17	10,5	0,82	9,0
3) De 5 a 30 caballerías (67,1 a 402,6 hectáreas)	13	8,2	1,73	19,0
4) Más de 30 caballerías (más de 402,6 hectáreas)	4,4	2,8	5,16	57,0

* Las cifras se han aproximado.

En el mismo censo se encontró que el 36 por ciento del área en fincas estaba en manos del 0,5 por ciento de los propietarios (fincas de más de mil hectáreas), en tanto que al otro extremo, el 20,1 de los propietarios poseían fincas de menos de 5 hectáreas que en conjunto cubrían apenas el 1 por ciento del área (2).

En la industria azucarera la concentración de la tierra en pocas manos era aún mayor. Las empresas azucareras poseían o controlaban 2,5 millones de hectáreas de las cuales apenas 1,3 millones estaban sembradas con caña. El resto se mantenía en rastrojo o en pastos naturales constituyendo reservas que sembraban cuando mejoraban los precios del artículo en el mercado internacional.

Cerca de 1,8 millones de hectáreas de estas tierras, que eran las de mejor calidad de la isla, estaban en manos de 22 compañías, 13 de las cuales eran norteamericanas. Es decir 22 personas naturales o jurídicas controlaban el 70 por ciento del área azucarera del país y cerca del 20 por ciento del área total (3).

En la industria ganadera también existía la gran propiedad, especialmente dedicada al engorde de vacunos. Los pequeños propietarios eran criadores de ganado y los medianos propietarios predominaban en la fase de levante.

En el Censo Ganadero de 1952 se determinó que el número de fincas con ganado vacuno se aproximaba a 90 mil, de las cuales 75 mil (el 83 por ciento) tenían menos de 50 cabezas cada una y en conjunto controlaban el 25 por ciento de la población vacuna total. En el otro extremo, 2.800 fincas, o sea el 3 por ciento del número total de fincas ganaderas, con más de 250 reses cada una, disponía del 43 por ciento de la población bovina del país (4).

1 f) PRODUCCIÓN AGROPECUARIA. La producción de caña de azúcar representaba cerca del 36,5 por

ciento del valor total de la producción agropecuaria. La seguía en importancia la producción de carne de vacuno con 15,4 por ciento de ese total, la leche con 9,8 por ciento y el tabaco y el arroz, cada uno de los cuales representaba el 6,2 por ciento del valor de la producción total.

La industria azucarera ocupaba más de la mitad del área cultivada y más del 50 por ciento del trabajo total invertido en la producción agropecuaria. Cerca de medio millón de obreros se ocupaban en las faenas de campo y de ingenio, conectadas con la producción de azúcar, y la exportación de este producto representaba el 77 por ciento del valor total de las exportaciones cubanas (año de 1958). El cultivo de la caña era de carácter extensivo y los rendimientos unitarios bajos, como puede comprobarse al comparar las toneladas métricas de azúcar que producían por hectáreas países como Indonesia (11,7); Hawai (10,6); Taiwan (7,5) y lo que producía Cuba que apenas llegaba a 4,5 toneladas de azúcar por hectárea (6).

Un factor importante de tenerse en cuenta es el número grande de trabajadores transitorios conectados con la industria azucarera. Del total de obreros que se ocupaban del cultivo y procesamiento de la caña, apenas una cuarta parte tenían ocupación permanente. Las tres cuartas partes restantes apenas trabajaban durante los tres meses de la zafra. Por esa circunstancia el ingreso *per capita* era bajo a pesar de los jornales relativamente altos que se pagaban.

Otra característica importante de destacar es el predominio del monocultivo que existía en las fincas cubanas. La especialización en un solo producto era la regla general y el divorcio entre la ganadería y la agricultura propiamente dicha, era total.

Al triunfar la revolución se dictó la ley de reforma agraria que se resume a continuación.

**2. Resumen de Ley de Reforma Agraria
(17 de mayo de 1959)**

2 a) OBJETIVOS DE LA LEY. a) Facilitar el surgimiento y extensión de nuevos cultivos; b) elevar la capacidad de consumo de la población mejorando el nivel de vida de los habitantes de la zona rural; c) terminar con el latifundio; d) impedir la enajenación futura de las tierras cubanas a extranjeros (varios párrafos de los considerandos).

2 b) TIERRAS AFECTADAS POR LA LEY. a) Todas las tierras que posean personas naturales o jurídicas en exceso de 30 caballerías*. (Art. 1).

b) Se permitirá poseer hasta 100 caballerías en los siguientes casos: áreas sembradas de caña cuyos rendimientos no sean menores del promedio nacional más un 50 por ciento; áreas ganaderas que alcancen el mínimo de sustentación de ganado por caballería que fije el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA); áreas sembradas de arroz que rindan normalmente no menos del 50 por ciento sobre el promedio de producción nacional de la variedad de que se trate; áreas dedicadas a uno o varios cultivos o explotación agropecuaria para cuya eficiente explotación y rendimiento económico racional sea necesario mantener una extensión mayor a 30 caballerías (Art. 2).

c) Las tierras del Estado, las Provincias y los Municipios, excepto las dedicadas a establecimientos públicos o de servicio general a la comunidad (Arts. 3 y 4).

d) Las tierras de dominio privado de menos de

* Una caballería equivale a 13,40 hectáreas.

30 caballerías, afectadas por colonos, subcolonos, arrendatarios, aparceros, u ocupadas por precaristas y con parcelas menores a 5 caballerías (Art. 6).

e) Las fincas heredadas por extranjeros, cualesquiera que fueren sus áreas (Art. 15).

f) Las tierras de propiedad privada, que a los dos años de estar en vigencia esta ley no se encuentren en producción, cualquiera que fuese su extensión (Séptima Disposición Transitoria).

g) Las tierras del Estado poseídas por arrendatarios, colonos, aparceros, precaristas etc. en cuanto excedan de 5 caballerías (Art. 56).

h) Las tierras sembradas de caña que después de un año de la promulgación de la ley pertenezcan a sociedades cuyas acciones no sean nominativas, que tengan accionistas extranjeros o que los titulares de esas acciones figuren como propietarios, accionistas o funcionarios de empresas dedicadas a la fabricación de azúcar (Art. 13).

Se exceptúan: a) Las áreas proindivisas concedidas en propiedad a cooperativas agrícolas de producción organizadas por el INRA; b) las reservas forestales; c) las tierras de comunidades rurales dedicadas a fines de asistencia social, educación, salud y similares (Art. 4).

2 c) DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS. a) A los colonos, subcolonos, arrendatarios, aparceros o precaristas se les adjudicarán gratuitamente las tierras que cultivan (sean del dominio privado o del Estado) cuando su extensión no exceda del "mínimo vital" (Arts. 18 y 21); el "mínimo vital" para una familia de 5 personas se fija en 2 caballerías de tierra fértil, sin regadío, distante de los centros urbanos y dedicadas a cultivos de rendimiento económico medio; con esa base, el INRA reglamentará en cada caso cuál es el "mínimo vital" (Art. 16).

b) Cuando dichos agricultores cultiven tierras en extensión superior al "mínimo vital" recibirán dos caballerías a título gratuito y podrán adquirir el resto del propietario particular, mediante venta forzosa, o del Estado, hasta un límite de 5 caballerías (Arts. 18 y 21).

c) A los propietarios de tierras en extensión inferior al "mínimo vital", que las cultiven personalmente, se les adjudicará gratuitamente las tierras necesarias para completarlo (Art. 19).

2 d) **COMPENSACIÓN A LOS PROPIETARIOS AFECTADOS.** a) Se reconoce el derecho de los propietarios afectados a percibir una indemnización por los bienes expropiados (Art. 29).

b) Esa indemnización se fijará teniendo en cuenta el valor en venta de las fincas, que aparezca en el catastro (amillaramiento) municipal anterior al 10 de octubre de 1958.

c) Las instalaciones y edificaciones, lo mismo que las "cepas de los cultivos", serán objeto de tasación independiente por las autoridades (Art. 29).

d) De estos valores fijados en las tasaciones, se descontará "el incremento que se haya producido sin esfuerzo del trabajo o del capital privado y únicamente por causa de la acción del Estado, la Provincia, el Municipio u Organismos Autónomos a partir de la última transmisión de la propiedad" (Art. 30).

e) Las indemnizaciones serán pagadas en "Bonos de Reforma Agraria" con plazo de 20 años y el 4½ por ciento de interés anual (Art. 31).

f) En el caso de tierras del Estado poseídas por colonos, aparceros, precaristas etc., en cuanto excedan a 5 caballerías, los poseedores o tenedores actuales recibirán indemnización previa por las bienhechurías o mejoras introducidas en dichas tierras excedentes, las cuales serán objeto de distribución (Art. 56).

2 e) **FORMAS DE PAGO DE LOS BENEFICIARIOS.** No se especifica.

2 f) **ORGANOS DE LA REFORMA AGRARIA.** a) El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), entidad autónoma, encargada de: realizar los estudios necesarios y poner en práctica las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la ley; proponer medidas tributarias de estímulo al ahorro o consumo, necesarias para promover el desarrollo de la producción agropecuaria; proponer protección arancelaria; tramitar y decidir todas las solicitudes que se presenten en relación con la ley, etc. (Art. 48).

b) Delegaciones Locales del INRA encargadas de aplicar esta ley en las áreas que se les asignen (Art. 52).

c) Tribunales de Tierra para el conocimiento y resolución de los procesos judiciales en relación con esta ley y con la contratación agrícola y la propiedad rústica en general (Art. 54).

2 g) **FINANCIACIÓN.** a) En el Presupuesto de la República se incluirá cada año la suma que corresponda "para abonar al pago de intereses, amortización y gastos de la emisión" (de Bonos de Reforma Agraria).

b) El 45 por ciento de la plusvalía de que se habla en el artículo 30, que según precepto constitucional corresponde al Estado, se cederá al INRA; esas deducciones quedarán a beneficio de los campesinos que reciban tierra gratuitamente, en la proporción correspondiente, y el resto, si lo hubiere, se consignará en el fondo de la Reforma Agraria (Art. 30).

2 h) **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.** a) Se prohíbe (excepto en contratos de molienda de caña) la concertación de contratos de aparcería o cualquiera otro en que se estipule el pago del arriendo en forma

de participación proporcional en los productos (Art. 11).

b) A partir de un año no podrán explotar colonias de caña las sociedades anónimas cuyas acciones no sean nominativas o pertenezcan a extranjeros, o que los titulares de dichas acciones figuren como propietarios, accionistas, o funcionarios de empresas dedicadas a la fabricación de azúcar (Art. 12).

c) Tampoco podrán hacerlo las personas naturales que fueren propietarios, accionistas o funcionarios de empresas dedicadas a la fabricación de azúcar (Art. 13).

d) Se proscribe la tenencia y propiedad de tierras rústicas, destinadas a cualquier otro tipo de actividad agropecuaria, por sociedades anónimas cuyas acciones no sean nominativas (Art. 14).

e) La propiedad rústica no podrá ser adquirida, en lo sucesivo, sino por cubanos (Art. 15).

f) Las tierras integrantes del "mínimo vital" son inembargables e inalienables (Art. 16).

g) Las cooperativas recibirán tierras de las expropiadas, en áreas de propiedad proindivisa (Art. 17).

h) Los poseedores de Bonos de Reforma Agraria estarán exentos de impuestos sobre la renta personal, durante un período de diez años, en la proporción que se derive de la inversión que hicieren en industrias nuevas, de las cantidades percibidas por indemnización (Art. 32).

i) Las propiedades recibidas gratuitamente, en virtud de los preceptos de esta ley, no podrán ingresar al patrimonio de sociedades civiles o mercantiles excepto la sociedad matrimonial y las cooperativas (Art. 33); no podrán transmitirse por otro título que no sea hereditario, venta al Estado o permuta autorizada, ni ser objeto de contratos de arrendamiento, aparcería, usufructo o hipoteca (excepto por presta-

mos hechos por el Estado o los organismos paraestatales correspondientes) (Art. 34). No podrán dividirse y en caso de transmisión hereditaria se adjudicarán a un solo heredero o se venderán en pública subasta entre licitadores que sean campesinos o trabajadores agrícolas (Art. 35).

j) Se establecerán zonas de desarrollo agrario, las cuales se considerarán como unidades administrativas de la Reforma Agraria (Arts. 37 a 42).

k) El INRA fomentará las cooperativas (Arts. 43 a 47).

l) El Estado hará reservas para parques nacionales. Quienes reciban tierras deberán cumplir con la legislación forestal y cuidarán de la conservación de los suelos (Art. 55).

m) El abandono o aprovechamiento negligente de las tierras otorgadas podrán ser sancionados declarando rescindida la transmisión a título gratuito de las mismas y su reingreso en el fondo de reservas de tierras (Art. 66).

n) Se declaran de interés social y de utilidad pública y nacional las disposiciones de la ley (Segunda de las Disposiciones Finales).

3. Aplicación de la Ley

3 a) ORGANIZACIÓN DEL INRA. En el deseo de evitar la burocratización del INRA se llegó a afectar su administración y a recargar exagerado número de actividades en unos pocos funcionarios que gozaban de la confianza de los dirigentes de la revolución. Podría decirse que de 1959 a fines de 1960 el INRA trabajó dentro de un gran entusiasmo y una mística acendrada pero sin someterse a un ordenamiento administrativo adecuado. Mucho dependía de la voluntad de Fidel Castro y en razón de la desconfianza que se le tenía a otras dependencias oficiales hereda-

das del régimen anterior, al nuevo organismo se le recargaron funciones de la más variada índole. En ese lapso se invirtieron cerca de 150 millones de dólares en la reforma agraria, en un abigarrado y heterogéneo conjunto de actividades que incluían subsidios de diversa clase, construcciones, limpieza de terrenos, compra de ganado, etc.

3 b) **LAS ZONAS DE DESARROLLO AGRÍCOLA.** Las zonas de desarrollo agrícola fueron las canalizadoras de todos esos recursos que se aplicaron no solamente a obras de carácter económico sino a otras de inspiración puramente social. Se organizaron dos mil "tiendas del pueblo" las cuales vendían artículos de primera necesidad a precios rebajados; se construyeron varios miles de casas para trabajadores de fincas ganaderas; se efectuaron campañas sanitarias y una gran campaña de alfabetización; etc.

3 c) **EXPROPIACIONES Y COOPERATIVAS.** La expropiación de las tierras comenzó por las ocupadas con caña de azúcar. En esas grandes fincas se organizaron cooperativas que siguieron explotando la empresa en forma integral, sin subdividir la tierra. Todos los obreros permanentes de tales fincas se consideraron miembros de las cooperativas cañeras, las cuales llegaron a ser cerca de 650, a ocupar más de 800 mil hectáreas y a englobar cerca de 120 mil cooperativistas. El tamaño corriente de una cooperativa fluctuaba alrededor de las 1.500 hectáreas y se creó una Federación de Cooperativas que las agrupaba. Se estableció además una Administración General de Cooperativas dentro del INRA la cual se encargó de vigilar su funcionamiento. Más tarde se llevó a cabo una gran campaña de diversificación de las fincas cañeras, estimulada con créditos amplios para la adquisición de ganado de leche, la siembra de frutales, etc.

En general, puede decirse que las cooperativas cañeras funcionaron dentro de un sistema adecuado de organización y fiscalización. La mentalidad obrera de los trabajadores de las empresas cañeras favoreció mucho el funcionamiento de las cooperativas, ya que en ellos no existía ningún anhelo de poseer tierras sino que aspiraban, como cualquier proletario fabril, simplemente a contar con un mejor ingreso. La tradición sindicalista que entre ellos existía los hacía permeables a las formas comunitarias de organización.

Fuera de las empresas cañeras, en fincas dedicadas a otros cultivos, también se trataron de organizar cooperativas, con muy poco éxito. A pesar de que el INRA nombraba a los administradores de esas cooperativas, no fue posible sacarlas del más tremendo estado de desorden. Los cooperativistas recibían un avance de 2,50 diarios y se suponía que al terminarse el año agrícola las utilidades logradas se distribuirían en proporción al trabajo aportado. Sin embargo, la contabilización de los gastos y del producto logrado fue de tal manera deficiente que nunca pudo aclararse si había habido ganancias o pérdidas en tales cooperativas y nadie recibió dinero diferente a los avances. El único papel útil que pudieron desempeñar las cooperativas no azucareras fue el de aumentar el empleo dentro del sector rural aunque hay quienes afirman que tal resultado se logró a un costo antieconómico (7).

3 d) FINCAS DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA. Los latifundios ganaderos, en donde por existir poca mano de obra se juzgó que era injusto organizar cooperativas, se incorporaron al INRA con el carácter de fincas de administración directa. Allí los trabajadores continuaron como asalariados y el INRA ejercía las funciones de propietario o patrón. En mayo de

1960 había 500 fincas de esta clase, que incluían 800 mil hectáreas de pastos y 600 mil cabezas de ganado vacuno.

3 e) **PEQUEÑA PROPIEDAD.** Por último, la pequeña propiedad se vio representada por cerca de 29 mil títulos que hasta junio de 1960 y en consonancia con la ley, se entregaron a los arrendatarios, aparceros, etc., en parcelas individuales de 2 caballerías (26 hectáreas) (8).

3 f) **GRANJAS DEL PUEBLO.** A fines de 1961 se le dio un viraje al rumbo que se estaba siguiendo. Se procedió, en primer término, a liquidar las cooperativas, excepto las cañeras, y a refundirlas junto con las fincas de Administración Directa en gigantescas empresas denominadas Granjas del Pueblo. Además, se agrupó a los pequeños campesinos individuales en una Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP).

Las Granjas del Pueblo son fincas estatales de gran tamaño en donde el obrero trabaja como asalariado ganándose un jornal que se considera el mínimo vital a que tiene derecho, el cual es independiente del rendimiento de la empresa. El tamaño de esas granjas es, en promedio, de 10 mil hectáreas no siendo escasas las que cuentan con dos y tres veces esa área. Su manejo está a cargo de un administrador, nombrado por el INRA, y un número variable de subadministradores, según la complejidad de la empresa.

En mayo de 1961 había 260 Granjas del Pueblo las cuales incluían cerca de $2\frac{1}{2}$ millones de hectáreas y ocupaban cerca de 100 mil trabajadores. Ha habido un gran afán por diversificar la producción pudiéndose considerar que en una Granja del Pueblo típica hay junto a la empresa o cultivo tradicional en la zona, una explotación intensiva de cer-

dos y aves, un huerto frutal y un bosque de maderables, de varios cientos de hectáreas cada uno. La gran empresa colectiva del Estado, aspiración marxista, nace así en Cuba con todos sus inconvenientes y ventajas y no como una etapa en un proceso de colectivización a corto plazo sino más bien como institución encaminada a probar la superioridad de esta modalidad.

3 g) **VENTAJAS E INCONVENIENTES DEL NUEVO SISTEMA.** No hay duda que con la gran empresa agrícola manejada por el Estado es posible cumplir ciertos objetivos (tales como los de impulsar cultivos socialmente útiles o necesarios estratégicamente y controlar el abastecimiento de productos básicos para el consumo del pueblo) que la simple iniciativa particular puede no cumplir a cabalidad. Como en la empresa estatal se puede proceder sin tener en cuenta costos económicos, se abre el camino para desarrollar cultivos antieconómicos (al menos en los primeros años) o de muy escaso margen ganancial.

Pero es indudable también que hay grandes inconvenientes inherentes al sistema, entre los cuales no son los menores el escaso estímulo que ofrece a los individuos, el papel vital que llega a desempeñar en él una burocracia en muchos casos seleccionada con criterio político y principalísimamente las complejidades administrativas que se originan en el manejo de gigantescas empresas de índole muy diversa que conviven en la misma área. Es muy difícil en un país como Cuba, con poca tradición técnica, el pensar manejar eficientemente una empresa que se dedica a producir huevos, carne de res, arroz, maíz, cerdos, etc., etc., todo en cantidades gigantescas, habida cuenta de las innumerables y variadas decisiones que hay que tomar, las operaciones que hay que efectuar en plazos fijos, con mano de obra muy bien entrenada, etc. (9).

Además de estas granjas siguieron funcionando las cooperativas cañeras dentro de un nivel aceptable de control administrativo.

3 h) **LA ANAP.** La Asociación Nacional de Agricultores Pequeños se ideó para romper el poder que ejercían los productores grandes en las asociaciones especializadas por productos y para congregarse a los beneficiados con repartos de tierra y a los agricultores más pobres alrededor de la revolución. Acepta propietarios de menos de 5 caballerías (67 hectáreas) y cuenta con una serie de organismos locales o de base y con una directiva nacional. A fines de 1961 contaba con 90 mil miembros que se calculaba equivalían al 65 por ciento del número total de propietarios pequeños. Para atraer a los agricultores el gobierno organizó un sistema de crédito a través de la ANAP, habiéndole llegado a prestar el Banco Nacional de Cuba hasta 20 millones de dólares que utilizó en créditos a corto plazo a los productores. Es indudable que la ANAP está fuertemente teñida de política y uno de sus objetivos claramente expresados es el de defender la revolución (10).

Por fuera de toda acción estatal quedaron los propietarios de fincas con tamaños variables entre 5 y 50 caballerías, que se juzgó constituía un grupo poco amigo de la revolución y como represalia fue colocado al margen de todos los planes de desarrollo agrícola. Como ellos controlan cerca de 4 millones de hectáreas, constituyó sin duda un error grave el haberlos colocado en esa posición marginal, que impide que su aporte lo aproveche el país.

3 i) **ULTIMOS DESARROLLOS.** En enero de 1964, al iniciarse el sexto año de la revolución cubana se ha anunciado el comienzo de una nueva fase de la política agraria a la cual se le ha dado el nombre de "Segunda reforma agraria" y cuyas repercusiones y

consecuencias pueden ser tan radicales como las de la etapa anterior.

Básicamente se distingue por la proporción que establece entre las tierras de propiedad privada y las de propiedad estatal. Las primeras pasan del 60 por ciento que eran en 1961 al 30 por ciento, a través de una nueva "gran ola de expropiaciones" de diez mil agricultores medianos. Los agricultores pequeños que abandonen la agricultura no serán reemplazados (11). Además, se buscará la descentralización de la administración de las tierras estatales y la creación de unidades de producción más pequeñas dirigidas por administradores con mayor autonomía.

Todo ello desembocará, según los dirigentes cubanos, en una "revolución técnica" que permitirá elevar el nivel de eficiencia de la agricultura (11).

3 j) **DIFICULTAD DE UN JUICIO IMPARCIAL.** Es imposible juzgar con exactitud los resultados que la reforma agraria cubana ha logrado en la producción y en el nivel de vida del campesino. Sin embargo, no parece aventurado afirmar que en los dos o tres primeros años hubo una amplísima redistribución del ingreso y un aumento considerable en la producción.

Luego, las cosechas, especialmente de la caña de azúcar, disminuyeron y por último comenzó una recuperación sin que aún haya llegado a niveles satisfactorios. Desgraciadamente hay demasiada pasión en las cifras que se citan en uno u otro lado (12, 13, 14).

Tampoco es posible aclarar hasta dónde ha influido en esos resultados la profunda transformación que se ha hecho en el campo cubano. Habrá que esperar que se calmen las pasiones para poder estudiar con mayor profundidad lo que allí está ocurriendo.

BIBLIOGRAFIA

- (1) SANCHEZ ARANGO, A. Reforma agraria en Cuba. Banco Nacional de Crédito Ejidal, Boletín de Estudios Especiales (México) 15 (173) : 141 - 152; (176) : 260 - 272; (177) : 317 - 327; 16 (183) : 84 - 104. 1959.
- (2) ESPINA PEREZ, D. Tenencia de tierras y comentarios a la Ley No. 3 del Ejército Rebelde. In Ciclo de Conferencias sobre Reforma Agraria. La Habana, 1959. p. 49.
- (3) CHONCHOL, J. Análisis crítico de la reforma agraria cubana. El Trimestre Económico 30 (117): 69 - 143. 1963. pp. 75, 76.
- (4) Ibid. p. 77.
- (5) Ibid. p. 78.
- (6) Ibid. p. 80.
- (7) Ibid. p. 107.
- (8) Ibid. p. 116.
- (9) DRAPER, T. Cinco años de castrismo. Cuadernos 84 : 73 - 94. 1964.
- (10) CHONCHOL, J. Op. Cit. pp. 128 - 132.
- (11) DRAPER, J. Op. Cit. p. 86.
- (12) BARAN, P. A. Reflexiones sobre la revolución cubana. El Trimestre Económico 28 (111) : 383 - 402. 1961.
- (13) NOYOLA, J. F. La revolución cubana y sus efectos en el desarrollo económico. El Trimestre Económico 28 (111) : 403 - 425. 1961.
- (14) PAZOS, E. Comentarios a dos artículos sobre la revolución cubana. El Trimestre Económico 29 (113) : 1 - 18. 1962.

TERCERA PARTE

ESTRUCTURAS AGRARIAS EN VIAS DE TRANSFORMACION POR PROCEDIMIENTOS PACIFICOS

“El desorden es el mejor servidor del orden establecido... Toda destrucción confunde, debilita a los débiles, enriquece a los ricos, acrecienta el poder de los poderosos”.

JEAN PAUL SARTRE

“A pesar de sus muchas revoluciones los latinoamericanos no son ni revolucionarios ni radicales”.

FRANK TANNENBAUM

CAPITULO VII

VENEZUELA

"... que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y bienestar".

LEY DE REFORMA AGRARIA, 1960.

1. Condiciones generales

1 a) SIGNIFICACIÓN DEL PETRÓLEO. Toda la economía de Venezuela giró alrededor de la agricultura en las primeras 4 centurias de su historia, desde el descubrimiento hasta la segunda década del presente siglo. Primero fueron el tabaco, el añil y el algodón y luego el café, los cereales y el cacao junto con la ganadería, los renglones que básicamente dieron ocupación e ingresos a la población (1).

Después el tremendo auge de la industria petrolera desplazó a la agricultura cuyo aporte al producto nacional fue disminuyendo. Actualmente el petróleo produce el 31 por ciento del ingreso nacio-

nal y el 90 por ciento de las divisas, pero ocupa apenas el 2 por ciento de la fuerza de trabajo (2).

Los ingresos tributarios, que casi en su totalidad se obtienen por conducto del gobierno central (94%), representan cerca de la cuarta parte del producto nacional bruto y están constituidos en un 60 por ciento por gravámenes pagados por las empresas petroleras (3). Las inversiones del sector público representan alrededor del 40 por ciento de la formación bruta de capital.

En esa forma, el gobierno ejerce un papel preponderante en la distribución de los ingresos, cuyo promedio *per capita* se acerca a los mil dólares anuales, el más alto de la América Latina (4).

1 b) SIGNIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA. El país se puede dividir en cuatro grandes regiones naturales principales: la primera, al Sur del Río Orinoco, está en su mayoría cubierta de selva y apenas existen explotaciones ganaderas en su porción nordeste; la segunda, inmediatamente al norte del mismo Río, es la zona ganadera por excelencia y la constituyen los célebres llanos venezolanos formados por grandes estepas cubiertas de gramíneas; la tercera, al noroeste del país limitando con Colombia por un lado y el Océano Atlántico por el otro, es la zona montañosa en donde se concentra el mayor porcentaje de la población y de la industria agrícola del país; la cuarta región es la cuenca del Lago Maracaibo, epicentro de la explotación petrolera y albergue de una ganadería intensiva. La densidad de población de la región montañosa llega a ser de 35 habitantes por kilómetro cuadrado, en tanto que en los llanos es apenas de 5 y al sur del Orinoco de menos de medio habitante por kilómetro cuadrado (5).

Estos datos sirven como indicio de las diferencias que existen en características y problemas, entre las cuatro regiones mencionadas.

La agricultura ocupa el 30 por ciento de la población económicamente activa pero apenas genera el 7 por ciento del producto nacional. Por lo tanto, el ingreso de los campesinos es muy bajo calculándose en el equivalente a cien dólares por año (6).

Las condiciones de vida del campesino son muy precarias y enorme el movimiento migratorio del campo hacia la ciudad. El 79 por ciento de los campesinos mayores de 15 años son analfabetos (7) y el subempleo en el campo parece ser alto, aunque faltan datos fiables. En 1957 se calculaba que entre el ingreso por persona en la capital y en las zonas rurales existía una proporción de 10 a 1 (4).

2. Distribución de la tierra

Los datos de que se dispone corresponden al censo de 1950. Según ellos, de los 912 mil kilómetros cuadrados que mide el país hay 221 mil (o sea la cuarta parte) ocupados por un total de 235 mil explotaciones agropecuarias. En esa forma, el tamaño promedio de las fincas es de 94,3 hectáreas (8). Las tierras de labranza alcanzan a los 2 millones de hectáreas de las cuales 590 mil están dedicadas a cultivos perennes; los pastizales cubren 13,5 millones de hectáreas, en un 87 por ciento con pastos naturales. En montes o bosques hay 4,4 millones de hectáreas (9).

Por tamaño, las fincas se distribuyen como se indica en el Cuadro No. 17.

CUADRO N° 17

Venezuela: distribución de unidades de explotación según tamaño

	No. de explotaciones	área que cubren
	%	%
De menos de 5 hectáreas	53,3	1,2
De menos de 10 hectáreas	71,1	2,5
De 10 a 50 hectáreas	19,6	4,1
De 50 a 100 hectáreas	3,0	2,1
De 100 a 1.000 hectáreas	4,8	12,6
De más de 1.000 hectáreas	1,5	78,6

FUENTES: Dirección General de Estadística y Censos. Censo Agropecuario de 1950. Caracas, 1957.

Está la tierra, como puede observarse, muy desigualmente distribuida. Cerca de las dos terceras partes de los propietarios poseen parcelas de menos de 10 hectáreas en tanto que 1,5 por ciento de aquéllos (o sea 3.400 propietarios) poseen 17,4 millones de hectáreas en unidades mayores a mil hectáreas. Conviven, como en la mayoría de los países de la América Latina, el minifundio ampliamente extendido con el latifundio dedicado en buena parte a la ganadería. Las explotaciones del tipo de subsistencia predominan ampliamente en número, con el *conuco* como expresión típica, el cual se caracteriza por el primitivismo en los métodos de cultivo, el uso inmoderado del fuego y el nomadismo ocasionado por la invasión incontrolable de malezas y el agotamiento de los terrenos.

3. Tenencia de la tierra

Según el censo de 1950 las fincas manejadas por los propietarios equivalen al 42 por ciento del total, en tanto que el 15 por ciento son operadas por arrendatarios. Las unidades de explotación ocupadas sin título llegan a la altísima cifra de 80 mil que equivale al 34,3 por ciento del total de fincas; los *conuqueros* quedan incluidos en este inmenso conjunto de ocupantes en precario que es el más numeroso de la América Latina, exceptuando Panamá (10).

4. Antecedentes de la reforma agraria

Vale la pena anotar algunos esfuerzos hechos en el campo de la colonización. En 1938 se creó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización el cual en sus diez años de vida realizó varios ensayos a base de inmigrantes los cuales tuvieron muy escaso éxito. Además, estableció "colonias petroleras" para los obreros de las compañías que iban quedando cesantes y una colonia "para fijar agricultores responsables de preferencia agrónomos y peritos agrícolas, no mayores de 45 años". Todos estos costosos ensayos en los cuales se invirtieron cerca de 30 millones de bolívares (12 millones de dólares) apenas sirvieron para asentar cerca de 300 colonos y para poner en cultivo 2.700 hectáreas (11).

En 1949 se disolvió el ITIC. Por esta misma época la Corporación Venezolana de Fomento llevó a cabo otro costoso ensayo de colonización encaminado a la promoción de grandes unidades económicas ("comunidades agrarias") organizadas en forma de "cooperativas integrales de producción" en las cuales

los campesinos ganaban un jornal por su trabajo diario y recibían además una parte de las ganancias anuales, en proporción a las jornadas trabajadas por cada uno (12). Luego de invertir 37 millones de bolívares (15 millones de dólares), se liquidaron las corporaciones después de una investigación que mostró que las actividades se habían llevado a cabo dentro de un desorden y una falta de vigilancia muy grandes (13).

En 1949 fue promulgado el Estatuto Agrario el cual creó el Instituto Agrario Nacional (IAN), adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría (MAG), con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio. De 1950 a 1958 el IAN dispuso de más de 270 millones de bolívares (más de 100 millones de dólares) que equivalen a la cuarta parte del presupuesto total del MAG para esos años. Los programas se enfocaron hacia el establecimiento de colonias con inmigrantes europeos. Hasta 1958 se habían adjudicado 35 mil hectáreas divididas en 1.600 parcelas de las cuales 500 estaban en manos de extranjeros (13).

Todo el programa se construyó sobre dos bases: la primera, que era tan conveniente para el país la inmigración de agricultores que debía fomentarse a cualquier precio y la segunda que la inversión de grandes cantidades de dinero era lo único necesario, pudiéndose así evitar la etapa de estudios y planeación realista. La mayor de las colonias organizadas fue Turén en donde se gastaron 124 millones de bolívares, que equivalen a cinco mil bolívares por hectárea (14)*. En diversas investigaciones hechas

* En una intervención ante el Congreso el entonces Ministro de Agricultura Giménez Landínez afirmó (en diciembre de 1961) que en Turén se decía que había costado cerca de 490 mil bolívares el asentamiento de una familia campesina. (MAG Evaluación de la reforma agraria ante el Congreso Nacional. Caracas, 1962. p. 109).

se encontró que los parceleros, a pesar de las gigantescas sumas gastadas por el Estado, no gozaban de buena situación económica. Muchos de los créditos a ellos concedidos jamás se recuperaron lo cual agrega un costo más a los desafortunados ensayos de colonización que hemos reseñado brevemente.

En 1958 la Junta de Gobierno estableció una Comisión de Reforma Agraria la cual funcionó hasta principios de 1959 cuando presentaron un anteproyecto de Ley que discutido por el Congreso se convirtió en la Ley de Reforma Agraria expedida el 5 de marzo de 1960.

La Comisión mencionada llevó a cabo una notable tarea de análisis y estudio de la situación rural venezolana, a través de cuatro subcomisiones: la Legal, la de Economía, la Agrotécnica y la Social. Los siete tomos en que se compilaron los resultados del trabajo de la Comisión de Reforma Agraria, son hoy material valioso de consultas.

5. Resumen de la Ley de Reforma Agraria (5 de marzo de 1960)

(15)

5 a) OBJETIVOS DE LA LEY. a) Transformar la estructura agraria del país e incorporar su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la substitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo (Art. 10).

5 b) **TIERRAS AFECTADAS POR LA LEY.** a) Las pertenecientes a las entidades públicas (baldíos, fundos rústicos del dominio privado de la nación o pertenecientes a Institutos Autónomos Oficiales, inmuebles rurales que pasen al patrimonio nacional por razón de enriquecimiento ilícitos contra la cosa pública) (Art. 10).

b) Las pertenecientes a Estados y Municipalidades (Art. 11).

c) Los ejidos, salvo las superficies que se reserven para el ensanche urbano e industrial de la población y las destinadas al común aprovechamiento de los habitantes de la cabecera del municipio (Art. 12).

d) Las tierras de propiedad privada, en cuanto excedan de 150 hectáreas de primera clase, o su equivalencia en tierras de otras calidades, que no cumplan su función social (Art. 29). En todos los casos, los propietarios afectados tienen derecho a reservarse 150 hectáreas de primera clase o su equivalencia (Art. 30). (En primer término, las incultas, comenzando por las de mayor extensión, las explotadas indirectamente por medio de arrendatarios, medianeros, colonos y ocupantes y las no explotadas durante los últimos 5 años; luego, las que destinadas a parcelamientos rurales no hayan desarrollado dichos parcelamientos, y por último, las tierras de agricultura dedicadas a la ceiba de ganado en forma extensiva) (Art. 27).

e) Las tierras que estén cumpliendo su función social, (en cuanto excedan de 150 hectáreas de primera clase o su equivalencia) "cuando ya agotadas las posibilidades anteriores, no quedara otro recurso para resolver un problema agrario de evidente gravedad". (Art. 27).

f) Los fundos y reservas de menos de 150 hectáreas "cuando constituidos por tierras incultas o

mantenidas ociosas no hubieren sido cultivadas en el término de 3 años o no se hubiese organizado en ellas una explotación ganadera en el término de 5 años contados a partir de la fecha de efectuada la dotación de tierras o fijada la reserva, o si durante este lapso han estado explotadas en forma indirecta” (Art. 32).

g) Cualquier finca, de cualquier tamaño o condición, cuando constituya un obstáculo de orden técnico o económico para establecer una organización agraria necesaria en determinado sitio (Art. 33).

5 c) **DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS.** a) El aspirante debe: comprometerse a trabajarla personalmente o con sus parientes más cercanos que vivan con él; carecer de tierra o ser insuficiente la que posee para derivar de ella ingreso suficiente “para su progresivo mejoramiento económico, el eficaz desarrollo de la explotación y el incremento de la producción nacional”; ser mayor de 18 años (Arts. 67 y 76).

b) Tendrán prelación: los pisatarios, arrendatarios, medianeros, colonos y ocupantes que estén cultivando las tierras objeto de la adjudicación, así como los trabajadores en las mismas; luego, los padres de familia, agricultores o criadores de acuerdo con el número de hijos que vivan o dependan de él; luego, en su orden, los egresados del servicio militar, los agricultores y criadores (Art. 68).

c) La forma y superficie de las parcelas dependerá de las condiciones topográficas y agrológicas a fin de que el parcelero pueda realizar la mayor parte de la labor agrícola con su familia y que la capacidad productiva de la parcela sea suficiente para su progresivo mejoramiento económico, el eficaz desarrollo de la explotación y el incremento de la producción nacional (Art. 76).

d) Quien acredite ante el Instituto Agrario Nacional (IAN) haber ocupado pacíficamente tierras baldías, o explote tierras arrendadas a municipalidades tendrá derecho a que se le adjudiquen en propiedad hasta 150 hectáreas de tierra de primera clase o su equivalencia, en la parte que efectivamente tenga en explotación (Arts. 16 y 17).

5 d) **COMPENSACIÓN A LOS PROPIETARIOS AFECTADOS.** a) Los fundos incultos o explotados indirectamente se pagarán, en la proporción que se especifica en el aparte c), con Bonos de la Deuda Agraria de la Clase A, los cuales tienen vencimiento a los 20 años, devengan interés del 3 por ciento anual, son intransferibles pero se aceptan como garantía de préstamos para fines agrícolas hechos por institutos oficiales (Art. 174).

b) Los fundos expropiables no incluidos en el aparte anterior, y los adquiridos en negociación o arreglo amigable, se pagarán, en la proporción que se especifica en el aparte c), con Bonos de la Clase B, los cuales vencen a los 15 años y devengan interés del 4 por ciento.

c) La forma como se pagarán los fundos expropiados se especifica en el Cuadro No. 18.

CUADRO No. 18

Venezuela: Formas de pago de las tierras expropiadas

Precio del Area Expropiada	en dinero efectivo	en Bonos
Menor a 100 mil bolívares	la totalidad	0
De 100 a 250 mil bolívares	40%	60%
De 250 a 500 mil bolívares	30%	70%
De 500 mil a 1 millón de bolívares	20%	80%
Mayor a 1 millón de bolívares	10%	90%

En todo caso en que el valor de la parte expropiada exceda de 100 mil bolívares se pagará en efectivo esta suma (Art. 178, único).

d) En caso de expropiación de fundos a los cuales se refiere el artículo 32 (ver atrás) se pagará su valor en Bonos de la Clase A y se le podrá imponer una multa hasta del 75 por ciento del monto de dicho precio (Art. 179, único).

e) En caso de fundos que estén cumpliendo su función social pero que deban ser adquiridos o expropiados al tenor de lo dispuesto en el Artículo 33 (ver atrás) se pagarán en efectivo las bienhechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para su desarrollo; el saldo se pagará en Bonos de la Clase C (Arts. 33 y 174).

f) En el avalúo de los predios rústicos que se adquieran se tomará en cuenta: la producción media durante los 6 años anteriores; el valor de la declaración o estimación oficial hecha con propósitos fiscales, por virtud de leyes sobre la materia; el precio de adquisición del inmueble en las últimas transmisiones de dominio en los diez años anteriores y los precios de adquisición de inmuebles semejantes en la misma región (Art. 25).

5 e) FORMAS DE PAGO DE LOS BENEFICIARIOS. a) La adjudicación individual o colectiva será gratuita cuando la condición económica del adjudicatario lo justifique "para incorporarlo a la vida económicamente productiva de la nación" (Art. 62).

b) El valor de las parcelas que se vendan será la parte proporcional correspondiente del costo de adquisición de las tierras y de las obras y mejoras efectuadas en la parcela, lo mismo que de los gastos de financiamiento de la producción durante el primer año, los cuales suministrará el IAN al parce-

lero. No se cargará el costo de obras de beneficio común (carreteras, caminos y otros servicios generales) ni intereses por la deuda derivada de la adjudicación a título oneroso (Art. 65).

c) El adjudicatario se beneficiará con un descuento del 5 por ciento del precio asignado a la parcela por cada ascendiente y por cada descendiente menor de 15 años que viva con él. La misma deducción se hará por la esposa o mujer que haga vida marital permanente con el parcelero (Art. 65, par. 2).

d) La cancelación del precio de compra se hará en un plazo no menor de 20 años ni mayor de 30, en alicuotas que comenzarán a consignarse en la oportunidad que fije el IAN, pero no antes del tercer año de haber recibido el parcelero el título provisional. La cuota no podrá exceder el 5 por ciento de las ventas brutas de los productos de las parcelas (Art. 66).

e) El adjudicatario que cumpla con sus obligaciones de pago durante la mitad del plazo original y que obtenga (a juicio de IAN) "un nivel superior al promedio de productividad normal" tiene el derecho a que se le condone el remanente adeudado (Art. 66, único).

f) Las adjudicaciones pueden ser revocadas por el IAN por los siguientes motivos: destinar la parcela a fines distintos a los de la Reforma Agraria; abandono injustificado de la parcela o de la familia; por negligencia o por ineptitud en la explotación; por comprobarse la explotación indirecta, salvo en casos excepcionales justificados; por incumplimiento de las obligaciones de pago; por falta reiterada a las normas legales para la conservación de los recursos naturales. (Art. 83).

5 f) **ORGANOS DE LA REFORMA AGRARIA.** a) Instituto Agrario Nacional (IAN), autónomo, con un Directorio compuesto de un Presidente y cuatro Directores, “dos de los cuales representarán a las organizaciones campesinas y otro será profesional del agro”; todos nombrados por el Ejecutivo. (Arts. 154, 158).

b) Ejerce las siguientes atribuciones especiales: formular los planes de realización de la Reforma Agraria; conocer y decidir sobre las dotaciones de tierras, enajenación o gravamen por cualquier título y conforme a la ley, de los inmuebles pertenecientes al Instituto; promover restitución de tierras a “comunidades y familias extensivas indígenas”; decidir en cuanto a enajenación o expropiación de inmuebles; promover el establecimiento del seguro agrícola; adoptar las medidas necesarias para la dirección y asistencia técnica de las explotaciones de los beneficiarios; procurar el mejoramiento cultural y el adiestramiento técnico de los campesinos; prestar servicios de mecanización agrícola; regular los cánones de arrendamiento de tierras; velar por el cumplimiento de la función social de la propiedad, etc. (Art. 161).

5 g) **FINANCIACIÓN.** a) Por medio de Bonos de la Deuda Agraria, los cuales serán de tres clases: Clase A, con vencimiento a los 20 años de la fecha de emisión e intereses del 3 por ciento (se emitirán en cantidades no mayores de cien millones de bolívares cada una); Clase B, con vencimiento a los 15 años de la fecha de emisión e intereses del 4 por ciento (se emitirán en cantidades no mayores de 100 millones de bolívares cada emisión); Clase C, con vencimiento a los 10 años, interés fijado de acuerdo con las condiciones del mercado de valores y estarán exentos del pago de impuesto sobre la renta; los de las Clases A y B se usarán para pagar las fincas que se expropian en la proporción y forma anotadas

atrás; los de la Clase C “se colocarán directamente en el mercado por el Banco Central y se aplicarán al financiamiento de otras inversiones propias de la Reforma Agraria y para el pago del precio de la tierra de aquellos fundos que aún cumpliendo con su función social deben ser adquiridos o expropiados” (Arts. 172, 173 y 174).

b) En la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos se asignarán las partidas necesarias para el financiamiento de la Reforma Agraria “y de los planes agrícolas consiguientes” (Art. 6).

5 h) DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. a) Para los fines de la Reforma Agraria la propiedad cumple su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes: que la tierra se explote eficazmente; que el propietario trabaje, dirija personalmente y asuma la responsabilidad financiera de la empresa, salvo en casos de explotación indirecta eventual por causa justificada; que cumpla las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables; que acate las normas jurídicas que regulan el trabajo asalariado; que esté inscrito el predio en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas (Art. 19).

b) El Estado gravará preferentemente las tierras incultas u ociosas o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas (Art. 20, único).

c) El uso, goce y disfrute de las aguas quedan sujetos a limitaciones, regulaciones y restricciones (Art. 41); en cada municipio o parroquia se hará un censo de personas y entidades que utilizan aguas del dominio público y el Ejecutivo reglamentará luego el aprovechamiento de las aguas (Art. 45).

d) El Estado realizará un inventario de las tierras y aguas tanto de los particulares como de la Nación, de los Estados, Municipalidades e Institutos

Autónomos, y a este efecto procederá inmediatamente a la formación del Catastro respectivo (Art. 52). Los propietarios deben inscribir sus tierras en el Catastro (Art. 53).

e) Las dotaciones colectivas o individuales deberán prever, en general, la vivienda, la fundación de Centro Poblado o mejoramiento del existente, el potrero comunal y los montes y aguas necesarios para los usos ordinarios y eventuales del grupo de población (Art. 57). La dotación de tierras se complementará con la construcción de obras de vialidad, riego y saneamiento indispensables; el IAN instalará o gestionará la instalación de plantas de beneficio e industriales, equipos, servicios de maquinaria, almacenes, etc. (Art. 79); también se crearán, en cada Centro Agrario, granjas de demostración agropecuaria y escuelas rurales (Art. 80).

f) Los beneficiarios de las dotaciones colectivas en todos los casos, o de las individuales cuando lo pidieren expresamente, se organizarán con la colaboración del IAN, en Centros Agrarios, cuya administración estará a cargo de un Comité nombrado por los miembros del Centro, asesorado, mientras sea necesario, por un Director Técnico, designado por el IAN (Art. 58).

g) Los beneficiarios de la Ley pueden traspasar sus derechos sobre las tierras provenientes de dotaciones, pero necesitan autorización escrita del IAN y en favor de personas que reúnan los requisitos del Artículo 67 (ver atrás), previo ofrecimiento de la parcela en venta al IAN. Las parcelas adjudicadas no pueden darse en arrendamiento u otra forma de contrato que implique explotación indirecta de la tierra, salvo en casos de fuerza mayor y con la autorización del IAN (Art. 74).

h) Las tierras concedidas conforme esta ley podrán declararse constituidas en patrimonio familiar

a solicitud del interesado. Ese patrimonio será inalienable e indivisible y no estará sujeto a embargo ni a ninguna otra medida judicial o gravamen alguno (Art. 102). El patrimonio familiar deberá explotarse directa y personalmente por el titular y sus familiares, salvo casos de imposibilidad; el trabajo asalariado sólo se admitirá para un número de jornales inferior al 30 por ciento del total anual (Art. 104).

i) El servicio de crédito se regirá por los principios y normas del crédito supervisado (Art. 111). Los préstamos deberán ser oportunos, con plazo adecuado, y con interés inferior al 3 por ciento anual (Art. 112). Los créditos serán garantizados con prenda agraria e industrial (Art. 114).

j) El Ministerio de Agricultura y Cría elaborará las cartas agrológicas y ecológicas del país (Art. 119).

k) El Estado dispondrá todo lo conducente para que el aprovechamiento de los recursos naturales se realice sobre bases racionales y dinámicas (Art. 122); también realizará y fomentará las investigaciones científicas necesarias para el desarrollo agropecuario (Art. 125); promoverá, operará y controlará los servicios destinados a facilitar el almacenamiento, la conservación, el transporte y la distribución de los productos agropecuarios y pesqueros (Art. 128); fomentará la constitución de cooperativas de crédito, de producción, etc. (Art. 137).

l) No se permitirá la celebración o prórroga de contratos de arrendamiento o similares sobre extensiones iguales o inferiores al mínimo indispensable para el sostenimiento de la familia (Art. 142); en todo contrato de arrendamiento se considerará incorporada la cláusula de opción de compra a favor del arrendatario (Art. 142, único); son nulas las disposiciones en esos contratos que obliguen a recibir

suministros del arrendador, a vender los productos a determinada persona, a proveerse de artículos en determinada fábrica o casa de comercio, a pagar el canon en especies o en trabajo, etc. (Art. 143); los cánones de arrendamiento de tierras serán regulados de acuerdo con las características de la región y del fundo (Art. 145); al terminarse el contrato, el arrendador deberá indemnizar al arrendatario por las mejoras y bienhechurías hechas con el consentimiento de aquél (Art. 146); las mejoras requeridas para la cabal explotación del fundo y la construcción de una casa (cuando sea necesaria) pueden hacerse aún sin el consentimiento del arrendador y también serán indemnizables (Art. 147).

m) Las tierras beneficiadas por las obras de riego que construya el Estado u otras entidades públicas, se destinarán a los fines de la Reforma Agraria y del desarrollo agrícola. Se armonizará la distribución de parcelas con un criterio preferencial de la parcela familiar y la cooperativa agrícola (Art. 181); cuando se acuerde la construcción de una obra de riego se adquirirán, por convenio amigable o expropiación, las tierras comprendidas en las zonas demarcadas en él (Art. 185); en la adjudicación de parcelas de las tierras beneficiadas por las obras de riego, tendrán derecho a parcelas familiares los propietarios y quienes las venían cultivando o explotando como arrendatarios, ocupantes o aparceros (Art. 187).

6. Desarrollo y aplicación de la reforma agraria

La Ley de Reforma Agraria se ha aplicado en Venezuela en forma relativamente fácil sin tener que vencer obstáculos poderosos. Ello se debe a una serie de circunstancias peculiares de este país que pueden resumirse en la siguiente forma:

a) El gobierno ha contado y cuenta con ingresos cuantiosos lo cual lo capacita para destinar a los programas agrícolas presupuestos comparativamente muy altos dentro de los niveles latinoamericanos. Además, le ha permitido entrar a adquirir al contado buena proporción de las fincas parceladas.

b) El gobierno pudo disponer de numerosas fincas de gran tamaño, bien localizadas y con empresas agrícolas adecuadamente establecidas, que por diversas circunstancias históricas habían ingresado a su patrimonio. Estas dos circunstancias han permitido que el reparto de tierras se haga sin despertar oposición muy enconada de los grandes propietarios.

c) Por otra parte, la clase terrateniente poderosa hace varias décadas, perdió buena parte de su peso político a través del surgimiento de una clase empresarial conectada con el petróleo y el comercio.

d) Finalmente, los campesinos organizados en la Federación Campesina de Venezuela han sido un factor estimulante y no una carga muerta o un obstáculo más que vencer como ha ocurrido en otros países.* La agrupación de los campesinos en un organismo coherente y disciplinado les ha dado un peso político muy grande que les ha permitido contribuir preponderantemente con sus votos a la elección de gobiernos favorables a sus aspiraciones. "Si los dirigentes no hubieran agrupado a los campesinos para hacerlos concientes de los derechos que la Ley de Reforma Agraria les asegura y si la Federación

* Un buen ejemplo de lo que anotamos se halla en Colombia en donde según un autorizado comentarista los obstáculos para la ejecución de la reforma agraria, derivados de la "oposición cerril de los latifundistas", de la "tergiversación que hacen los políticos demagogos cuando le anuncian al campesino que le entregarán tierra gratuita" y de la "falta de experiencia del personal técnico" son pequeños "comparados con los que surgen de la actitud de los propios campesinos" (17).

Campesina no hubiera luchado por hacer respetar esos derechos, el programa de reforma agraria no hubiera podido llevarse a cabo" (16).

Hasta fines de 1962 se habían repartido 1,5 millones de hectáreas entre 56 mil familias campesinas. Así se habían satisfecho el 42,7 de las solicitudes de tierras recibidas por el IAN, con dotaciones en su totalidad gratuitas (18).

De esa superficie se han desarrollado un poco más de 500 mil hectáreas. Los beneficiarios están agrupados en 370 asentamientos. Durante el primer año de vigencia de la Ley se le dio especial impulso a la afectación de tierras y en el período más cercano el énfasis se ha trasladado a la consolidación de los asentamientos a través de la ejecución de mejoras permanentes y de obras de integración comunal y a la incorporación de los parceleros a la vida económica de la Nación, mediante el fomento de la producción con créditos generosos y ayuda técnica (18).

La tierra repartida era en parte de propiedad privada y en parte del Estado. Se han adquirido 242 fincas con una extensión de 370 mil hectáreas. De ellas 11 se han expropiado y el resto comprado a través de negociaciones directas y amistosas. Esas adquisiciones tienen un valor total de 140 millones de bolívares, la mitad de los cuales se pagaron en efectivo y el resto en bonos (19).

Debido a la lentitud de los trámites legales apenas se han entregado 4 mil títulos definitivos; los demás beneficiarios tienen títulos provisionales (20). El IAN ha contado con un presupuesto anual fluctuante entre 150 y 200 millones de bolívares (21).

7. Coordinación de Instituciones

El Ministerio de Agricultura y Cría, (MAG), el Banco Agrícola y Pecuario (BAP) y el Instituto Nacional Agrario (IAN) son las tres instituciones conectadas directamente con la reforma agraria. La primera es la principal responsable de la asesoría técnica que se ofrece a los campesinos y además es la cabeza directora del desarrollo de la política agraria del gobierno. El BAP suministra créditos a los parceleros, importa y vende semillas y compra productos a los campesinos ejerciendo algún papel regulador en los precios. El IAN es el directamente responsable de la administración de la ley de Reforma Agraria. Las tres entidades mencionadas, junto con la Oficina Central de Coordinación y Planificación, forman parte de la Comisión Coordinadora de Reforma Agraria. El Instituto Nacional de Educación Cooperativa y el Consejo de Bienestar Rural colaboran en el adiestramiento de personal (22).

8. Críticas que se le hacen a la labor desarrollada

No hay duda que en Venezuela se ha actuado con un gran entusiasmo y un ejemplar espíritu crítico. Aun de labios de los funcionarios más comprometidos en el desarrollo del programa de reforma agraria se oyen reparos honestos a algunos aspectos de la labor desarrollada.

Las principales objeciones que se le formulan a lo hecho hasta el momento son las siguientes:

- a) Se ha fallado en la zonificación agrícola lo cual ha llevado a producir cosechas en lugares inapropiados para ellas.

- b) La entrega de títulos de propiedad se ha retrasado exageradamente, lo mismo que, en ocasiones, la propia entrega de tierras.
- c) Las parcelas a veces han sido muy pequeñas (por ejemplo la finca Bergantín en el Estado Anzoátegui, que medía 400 hectáreas se repartió entre 125 campesinos); en otras ocasiones se han entregado parcelas a personas que no son agricultores. Algunas se han llegado a convertir en sitios de veraneo de gentes acomodadas (La Morita en el Estado Aragua).
- d) La asistencia técnica y el crédito han sido insuficientes: en 1960 el 22 por ciento de los asentamientos no recibieron créditos.
- e) No se ha organizado un buen sistema de mercadeo y ha faltado coordinación en escala regional y local entre las entidades conectadas con la reforma agraria (23).

Todas estas críticas junto con muchas que se oyen sobre errores cometidos en uno u otro asentamiento, son apenas una indicación del margen amplio de equivocaciones que es necesario aceptar en tareas de esta clase hechas bajo la presión de las demandas populares y de situaciones sociales que si no se atacan con premura pueden originar graves problemas. Lo importante es que exista la voluntad de modificar profundamente la estructura agraria y de analizar los errores para no repetirlos. Y en el caso venezolano ella existe.

BIBLIOGRAFIA

- (1) VENEZUELA, COMISION DE REFORMA AGRARIA. Informe de la Subcomisión de Economía. Caracas, Venezuela, 1959. Vol. II, Tomo 1, p. 174.
- (2) *Ibid.* p. 191.
- (3) BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Fondo Fiduciario de Progreso Social. Primer Informe Anual 1961. Washington, D. C. 1962. p. 266.
- (4) BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Fondo Fiduciario de Progreso Social. Segundo Informe Anual 1962. Washington, D. C. 1963. pp. 457 - 459.
- (5) VENEZUELA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA. Atlas Agrícola de Venezuela. Caracas, 1960. 49 p.
- (6) COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA. Inventario de la información básica para la programación del desarrollo agrícola en la América Latina. Informe Regional. Washington, D. C., Unión Panamericana, 1963. p. 3.
- (7) VENEZUELA, COMISION DE LA REFORMA AGRARIA. Op. Cit. p. 75.
- (8) UNION PANAMERICANA. Op. Cit. p. 3.
- (9) *Ibid.* pp. 12, 13.
- (10) VENEZUELA, DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. Censo Agropecuario de 1950. Caracas, 1957.
- (11) VENEZUELA, COMISION DE LA REFORMA AGRARIA. Informe de la Subcomisión de Economía. Caracas, 1959. Vol. II, Tomo 2. pp. 21 - 35.
- (12) *Ibid.* pp. 35 - 48.
- (13) *Ibid.* pp. 51 - 74.
- (14) *Ibid.* p. 82.
- (15) GACETA OFICIAL de la República de Venezuela. N° 611 (extraordinario). Caracas, Marzo 19 de 1960.

- (16) POWELL, J. D. A brief political history of agrarian reform in Venezuela. Abstract of M. A. Thesis. University of Wisconsin. 1964. 5p. (mimeógrafo).
- (17) CHAVES, M. El cambio rural en Colombia. *Desarrollo Económico* (Nueva York) 1 (4): 45 - 50. 1964.
- (18) VENEZUELA, INSTITUTO AGRARIO NACIONAL. Informe Anual. Caracas, 1962.
- (19) VENEZUELA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA. Desarrollo agrícola y reforma agraria. Caracas, 1963. p. 220.
- (20) *Ibid.* p. 224.
- (21) *Ibid.* p. 205.
- (22) *Ibid.* pp. 213, 216.
- (23) RIOS, P. Esquema de la reforma agraria en Venezuela. In Seminario Interamericano sobre Problemas de la Reforma Agraria. Campinas, Brasil, 1963. (Mimeógrafo).

Capítulo VIII

COLOMBIA

"Más que un país de peones Colombia debe ser un país de propietarios."

CARLOS LLERAS RESTREPO

1. Condiciones generales

Con 15 millones de habitantes y 1,2 millones de kilómetros cuadrados de extensión territorial ocupa Colombia el cuarto lugar en población y el quinto en área dentro del conjunto de países latinoamericanos.

La población está concentrada en la parte montañosa del territorio y en la costa del Atlántico. En el 40 por ciento del territorio vive el 95 por ciento de la población; el 60 por ciento restante, que corresponde a la costa del Pacífico y a la zona oriental cubierta por los llanos y la amazonía, tiene menos de un habitante por kilómetro cuadrado y contri-

buye muy modestamente a la economía nacional. La agricultura es la principal industria del país. Produce el 36 por ciento del producto interno bruto y de ella se ocupa el 54 por ciento de la población económicamente activa.

En contraste, la industria manufacturera produce el 18 por ciento de los ingresos y ocupa el 12 por ciento de la población activa (1).

De los 2 millones de personas que trabajan en el sector agrícola, 850 mil (o sea el 43 por ciento) son asalariados y 280 mil (o sea el 14 por ciento) son trabajadores familiares no remunerados (2).

El producto bruto interno por habitante se calcula en 300 dólares (3). Como en el resto de los países latinoamericanos el ingreso del campesino es varias veces más bajo que el promedio nacional.

La agricultura contribuye con cerca del 80 por ciento de los bienes que se exportan, siendo el café la principal fuente de divisas con una importancia 6 veces mayor a la del petróleo, que ocupa el segundo lugar en las exportaciones con un valor equivalente al 12,5 por ciento del total (4). El sector agropecuario se desarrolla con mayor lentitud que el resto de la economía.

En el período 1950-59 la tasa de aumento de la producción agropecuaria fue del 3,6 por ciento anual, apenas superior en 0,8 por ciento al ritmo de crecimiento de la población. La producción ganadera ha crecido con mayor lentitud que la agrícola y dentro del panorama de escaso desarrollo es la porción más atrasada del sector campesino (5). La relación producto-capital es en la agricultura propiamente dicha de 0,89 y de 0,20 en la ganadería (6).

2. Uso de la tierra

Se calcula en 29,8 millones de hectáreas la superficie dedicada a la industria agropecuaria, que equivale a la cuarta parte del área total del país (7). La agricultura ocupa 2,9 millones de hectáreas o sea el 9,7 y el 2,6 por ciento, respectivamente, del área agropecuaria y del territorio total.

Hay por lo tanto 84 millones de hectáreas que no se usan en la industria agropecuaria y de la parte utilizada más del 90 por ciento se dedica a una ganadería extensiva, casi en su totalidad en praderas naturales, que sostienen media cabeza de ganado mayor por hectárea. Buena porción de las tierras planas mejor situadas y de mejores condiciones de fertilidad están bajo explotación ganadera (8). El número total de fincas se calcula en 900 mil, lo cual da un tamaño promedio de 33 hectáreas por explotación (9).

3. Distribución de la tierra

Sin considerar las Intendencias y Comisarías y el Departamento del Chocó que constituyen la porción menos desarrollada del país y en donde, por lo tanto, predominan las explotaciones de gran tamaño, las fincas se distribuyen así: (10)

CUADRO No. 19

Colombia: Distribución de unidades de explotación según tamaño, en los departamentos (1959-1960)

Tamaño de las explotaciones	Número %	Superficie %
Menos de 5 hectáreas	62,6	4,5
entre 5 y 10 hectáreas	14,0	4,3
entre 10 y 50 hectáreas	16,6	15,4
entre 50 y 100 hectáreas	3,3	9,8
entre 100 y 500 hectáreas	3,0	25,6
entre 500 y 1.000 hectáreas	0,3	10,0
más de 1.000 hectáreas	0,2	30,4

Está la tierra, por lo tanto, distribuida de manera muy desigual. Más de la mitad de las fincas, que corresponden a 460 mil unidades, tienen menos de 5 hectáreas de superficie constituyendo casi en su totalidad minifundios. Al otro extremo 4.500 propietarios (suponiendo que ninguno poseyera más de una finca) disponen de cerca de una tercera parte del territorio agropecuario en porciones unitarias mayores a 500 hectáreas. Conviven, como en el resto de la América Latina, el minifundio con la finca de gran tamaño.

4. Antecedentes de la reforma agraria

El primer intento gubernamental serio de atacar a través de procedimientos legales la inconveniente estructura agraria del país puede señalarse en el año de 1936 con la aprobación de la llamada "Ley de Tierras" o "Ley 200". Ella fue el resultado de un

largo proceso de conflictos entre los hacendados y los colonos, que en muchos casos degeneraron en violencia, especialmente en la región central del país en donde existían fincas cafeteras de gran extensión. La Ley 200 comienza por establecer la presunción de la propiedad en favor de aquéllos que ocupan la tierra y hacen uso económico de ella. Procura defender a los ocupantes en precario con más de dos años de trabajar una parcela, exigiendo que el propietario pruebe su derecho, pague de contado y en un plazo de 30 días (a partir de la confirmación de su derecho por tribunal competente) las mejoras hechas por aquél y dando un plazo de 90 días para ejercer la acción a partir de la promulgación de la Ley.

Como resultado de estas disposiciones la mayoría de los precaristas o colonos quedaron en posesión de las tierras que habían ocupado y adquirieron título firme sobre ellas (11).

Además, fija en 5 años el plazo para que ocupantes de buena fe adquieran título legítimo de propiedad sobre terrenos privados y permite el desalojo de ocupantes solamente si el propietario actúa en el lapso de 4 meses a partir de la fecha de ocupación.

Finalmente, en el artículo más controvertido, establece que los predios, o la parte de ellos, que no fueran objeto de explotación económica durante diez años, quedan sujetos a la extinción del dominio privado y se incorporarán al Estado con el carácter de baldíos (12). El resultado neto de la Ley 200 es muy discutido y aunque buena parte de su articulado no se aplicó sirvió sin duda para calmar la acrimonia en las relaciones entre propietarios y colonos y para permear el ambiente a un criterio amplio sobre la interpretación de la función social de la propiedad que en la Constitución Colombiana se consagra.

Más tarde la Ley 100 de 1944 buscó fortalecer la confianza de los propietarios a fin de estimular los contratos de aparcería que se habían reducido a raíz de la Ley 200. Se estipuló que el aparcerero o arrendatario no tenía el derecho de sembrar cultivos perennes sin autorización explícita del propietario. Además, se instituyó un programa de parcelaciones en terrenos comprados al contado y por su valor comercial y vendidos luego a los colonos con facilidades amplias de crédito.

Después de la segunda guerra mundial los esfuerzos reformistas se desplazaron hacia la utilización del mecanismo fiscal como herramienta de fragmentación de propiedades mal explotadas y de mejoramiento de la utilización de los suelos. En 1949 una Misión del Banco Mundial, encabezada por el economista Lauchlin Currie, hizo una propuesta de esta clase concretada en el establecimiento de un impuesto progresivo para los terrenos agrícolas cuyos rendimientos económicos fueran menores a un mínimo establecido de acuerdo con su valor (13).

En 1957 se dictó el Decreto 290 que establecía la obligación de cultivar anualmente proporciones variables del área de cada finca, según la clase de tierra de que se tratara. Estos y otros esfuerzos que se hicieron posteriormente no tuvieron ningún resultado práctico. Finalmente, a mediados de 1960 se estableció un Comité, en el cual quedaron representadas las principales fracciones políticas y los más destacados sectores económicos y sociales del país, al cual se le dio el encargo de elaborar un proyecto de ley de reforma agraria (14). El Congreso de la República, luego de prolongados debates sobre este proyecto aprobó la Ley de Reforma Social Agraria en diciembre de 1961, alrededor de la cual se pusieron de acuerdo los dos partidos tradicionales y cuyo resumen se presenta a continuación (15).

5. Resumen de la Ley No. 135 (13 de diciembre de 1961)

5 a) OBJETIVOS. a) Reformar la estructura social agraria previniendo la “inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico” y dotando de tierra a los que no la posean, con preferencia a quienes la trabajen directamente.

b) Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente cultivadas.

c) Aumentar la producción agropecuaria.

d) Mejorar las garantías y el acceso a la propiedad de la tierra de los pequeños arrendatarios y aparceros.

e) Elevar el nivel de vida de la población y asegurar la conservación y utilización adecuada de los recursos naturales (Art. 10).

5 b) TIERRAS AFECTADAS POR LA LEY. a) Las tierras que no hayan sido sometidas a explotación económica durante los últimos 10 años, quedarán sujetas a la extinción del dominio privado y se incorporarán al Estado con el carácter de baldíos* (Cap. VII).

b) Todos los baldíos nacionales (Cap. VIII).

c) Las tierras incultas no cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio (Art. 55).

d) Las tierras inadecuadamente explotadas; el propietario afectado tiene derecho a reservarse hasta 200 hectáreas, de las cuales no más de 100 pueden ser tierras aptas para cultivos agrícolas (Arts. 55 y 59).

* El artículo 24 del D. R. 1902/62, los convirtió en baldíos reservados.

e) Los predios, bien o mal explotados, que en su extensión total o parte importante se trabajen por medio de arrendatarios o aparceros, excepto si el propietario ejerce la dirección de la explotación y participa en los gastos u operaciones de aquella o si los predios son de propiedad de menores o incapaces (Arts. 55 y 58).

f) Las fincas adecuadamente explotadas, cuando deba ensancharse la superficie de una zona de minifundio para hacer posible la concentración parcelaria o facilitar a los pequeños arrendatarios o aparceros la adquisición o ensanche de las parcelas, o para establecer agricultores pequeños de la vecindad y ocupantes de tierras que deban ser puestas fuera de explotación o para facilitar la conducción de aguas, los avenamientos y el tránsito y transporte en las zonas rurales; el propietario afectado tendrá derecho a que se excluya de la expropiación una superficie de 100 hectáreas (Art. 58).

g) Las tierras que puedan ser utilizadas para la formación de unidades agrícolas familiares, en zonas en donde el Estado, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) o entidades delegatarias de éste, decidieran acometer obras de riego, avenamiento, defensa contra las inundaciones, etc.; el propietario afectado puede reservarse hasta 100 hectáreas (Art. 68).

h) Las tierras erosionadas cuando el INCORA no pueda obtener el cambio de explotación o estimare necesario reforestar tales superficies (Art. 93).

5 c) **DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS.** a) Los baldíos se adjudicarán (salvo excepciones que adelante se especifican) únicamente a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de 450 hectáreas; el peticionario deberá demostrar que tiene bajo explotación por lo menos las dos terceras partes de la

superficie cuya adjudicación solicita (Art. 29); en zonas especiales (muy alejadas de centros de actividad económica, de difícil acceso y sabanas en donde no es económicamente factible la siembra de pastos artificiales) señaladas, con base en estudios previos por el INCORA, podrán adjudicarse hasta 1.000 hectáreas; en los Llanos Orientales, hasta 3.000 hectáreas (Art. 30).

b) En terrenos aledaños (a menos de 5 kilómetros) a carreteras transitables por automotores, a ferrocarriles, ríos navegables o puertos marítimos, sólo podrán hacerse adjudicaciones de baldíos hasta de 50 y 150 hectáreas, en terrenos agrícolas y sólo aptos para ganadería, respectivamente (Art. 31).

c) Cuando la empresa que se va a instalar en terrenos baldíos es de especial importancia para la economía nacional, se podrán adjudicar hasta 2.500 hectáreas; en este caso, la adjudicación puede ser a personas jurídicas. (Art. 33).

d) En las zonas de baldíos mejor dotadas de acceso a vías de comunicación y más aptas para cultivos se harán "colonizaciones dirigidas", en las cuales luego de reservar zonas para la conservación de recursos naturales, servicios públicos, etc., se venderá el resto preferentemente a los pequeños colonos vecinos, destinando no menos de un 70 por ciento de los terrenos sobrantes a la creación de "unidades agrícolas familiares", que serán asignadas gratuitamente a trabajadores pobres, quienes se obligan a tener cultivada la mitad del predio antes de 5 años. El colono pagará el costo de las mejoras (Art. 45); las "unidades agrícolas familiares" no podrán traspasarse sin permiso del INCORA, hasta que no se haya expedido el título definitivo de propiedad (Art. 48). Las superficies restantes podrán venderse a quienes contraigan la obligación de explotarlas (un 65 por ciento de la extensión en menos de 5 años) (Art. 45).

e) A los campesinos pobres, (de preferencia a arrendatarios, parceleros o asalariados de los predios afectados y a los trabajadores sin tierra de la zona) se les venderán "unidades agrícolas familiares" (en zonas de parcelación), las cuales no se podrán transferir por acto entre vivos sin permiso del INCORA, hasta que no acaben de pagarse (Art. 81).

5 d) **COMPENSACIÓN A LOS PROPIETARIOS AFECTADOS.** a) El precio de la tierra que se expropie se fijará a través de un avalúo hecho por sendos peritos designados por el Instituto Geográfico, el INCORA y el propietario (Art. 61)*.

b) Las tierras incultas se pagarán con Bonos Agrarios de la Clase B (amortizables en 25 años y con intereses del 2 por ciento anual) (Art. 62).

* Por decreto No. 1904 de julio 18 de 1962, se estableció que el avalúo no podrá exceder en más de un 30 por ciento el avalúo catastral vigente el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

Por Decreto No. 2895 de noviembre 26 de 1963 se estableció que como monto de las indemnizaciones que deben pagarse al propietario o poseedor de un fundo expropiado por causa de utilidad pública o interés social, se tomará el avalúo señalado en los catastros levantados conforme a reglamentación oficial, siempre que no sea anterior en más de dos años a la fecha en que se haga la notificación al propietario de que una entidad de derecho público intenta adquirirlo; sólo se hará avalúo pericial de las mejoras de carácter permanente que se hayan hecho con posterioridad al avalúo hecho para el catastro. Los propietarios de fundos de más de 100 hectáreas tienen la obligación de estimar cada dos años el valor comercial de dichos inmuebles, sin que pueda hacerse por valor inferior al avalúo catastral entonces vigente. Esta estimación, para predios que no hayan sido valuados por el catastro, será el valor máximo en que los peritos podrán fijar el precio de expropiación. La estimación hecha por el propietario o poseedor en cuanto exceda del avalúo que de un inmueble se practique conforme a las disposiciones legales pertinentes, no obliga en manera alguna a la entidad de derecho público que intente adquirir tal inmueble.

c) Las tierras inadecuadamente explotadas y las explotadas por medio de arrendatarios o aparceros se pagarán en dinero efectivo así: un 20% del precio se cubrirá en el momento de la operación (sin exceder 100 mil pesos y sin bajar de 75 mil); el saldo en ocho alicuotas anuales; los saldos a cargo del INCORA devengarán el 4 por ciento de interés anual (Art. 62).

d) Las no contempladas en los ordinales anteriores se pagarán en dinero efectivo así: un 20 por ciento del precio se cubrirá en el momento de la operación (sin exceder 300 mil pesos y sin bajar de 150 mil); el saldo en cinco alicuotas anuales sucesivas; los saldos a cargo del INCORA devengarán el 6 por ciento de interés anual (Art. 62).

e) Los propietarios de las tierras incluidas en c) y d) tienen derecho a reclamar cualquier parte del valor de la operación en Bonos Agrarios de la Clase A, computados a su valor nominal (amortizables en 15 años y con interés del 7 por ciento anual) (Art. 62).

5 e) FORMAS DE PAGO DE LOS BENEFICIARIOS.

a) Los beneficiarios pagarán el valor de la parcela y los intereses en un plazo de 15 años por el sistema de amortización acumulativa; durante los dos primeros años se pagarán intereses del 2 por ciento anual y de allí en adelante del 4 por ciento anual; el principal se comenzará a cobrar a partir del tercer año (Art. 83).

b) El precio de venta al beneficiario no podrá ser superior al de su adquisición por el INCORA; por gastos generales, mensura y amojonamiento no se cobrará al parcelario más de 10 pesos por hectárea; el parcelario pagará además el costo de las mejoras que se hayan introducido o se introduzcan en las condiciones de las parcelas (Art. 82).

c) En zonas de colonización dirigida se asignarán gratuitamente unidades agrícolas familiares a trabajadores pobres o de escasos recursos (Art. 45).

d) Las unidades agrícolas familiares se asignarán a los trabajadores con la obligación de poner bajo explotación a lo menos la mitad del predio dentro de los 5 años siguientes (Art. 48).

e) En el caso de unidades agrícolas familiares no se podrá enajenar el predio sin aprobación del INCORA y éste podrá entonces adquirirlo preferencialmente; en caso de que se arriende o se dé en uso o usufructo a terceros (sin estar el beneficiario físicamente imposibilitado para trabajarlo directamente con su familia) el INCORA podrá comprarlo (Art. 51).

f) Se podrá imponer al adquirente la obligación de destinar una parte razonable de su parcela a aquellos cultivos que el INCORA considere conveniente desarrollar en la zona (Art. 84).

g) Los Bonos Agrarios de la Clase A los recibirá el INCORA, a su valor nominal, como precio de las tierras que venda en zonas de colonización dirigida (Art. 78).

5 f) ORGANOS DE LA REFORMA AGRARIA. a) El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, (Art. 2), encargado de: administrar las tierras baldías de propiedad nacional; administrar el fondo nacional agrario; adelantar, directamente, o por medio de otras entidades públicas o privadas, un estudio metódico de las diferentes zonas del país (tenencia y explotación de las tierras, uso de las aguas, recuperación de superficies inundables y lucha contra la erosión); clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad; promover, auxiliar o ejecutar directamente, la construcción de las vías necesarias para

colonización, parcelaciones o concentración parcelaria; promover, auxiliar o ejecutar directamente labores de recuperación de tierras, reforestación, avenamiento y regadíos; cooperar en la vigilancia de bosques nacionales; hacer dotaciones de tierra en las colonizaciones y dar a los cultivadores, directamente o con la cooperación de otras entidades, la ayuda técnica y financiera para su establecimiento; realizar concentraciones parcelarias; promover la formación de "unidades de acción rural" (concentración local de todos los servicios al agricultor) (Art. 97) y de cooperativas entre propietarios y trabajadores del campo (Art. 3).

b) El INCORA puede delegar funciones en otros organismos o establecimientos públicos, lo mismo que en las Corporaciones Regionales, (Art. 4).

c) El INCORA está dirigido y administrado por un Gerente General, nombrado por el Presidente de la República y una Junta Directiva, de composición política paritaria y formada por 15 miembros así: 2 ministros, sendos representantes de la Caja de Crédito, el Instituto de Abastecimiento, el Instituto Geográfico, las Cooperativas Agrícolas, la Sociedad de Agricultores, la Confederación de Ganaderos (elegidos por el Presidente de la República, de ternas), un representante de las organizaciones de Acción Social Católica y otro de los trabajadores rurales, un miembro del Estado Mayor del Ejército, dos senadores y dos representantes elegidos por las cámaras paritariamente (Art. 8).

d) Como órgano consultivo del gobierno y del INCORA se crea el "Consejo Social Agrario", el cual estudia la política social agraria del país, examina las actividades del INCORA y recomienda la orientación de la Reforma Agraria (Art. 9); se reúne ordinariamente en marzo y septiembre durante 8 días cada vez (Art. 10); está formado por: un represen-

tante de las Facultades de Agronomía, otro de las de Veterinaria, dos economistas elegidos por la Facultad de Economía, un representante de las Asociaciones de Ingenieros Agrónomos, los gerentes de los Institutos Especiales de Fomento de la Producción Agrícola; el Gerente de la Federacafé; tres representantes de las Sociedades de Agricultores; un representante de personas dedicadas a la explotación forestal; tres representantes de Asociaciones de Ganaderos; seis representantes de los trabajadores rurales; dos representantes de las Cooperativas Agrícolas. Los ministros, los funcionarios técnicos que éstos designen, los miembros de la Junta Directiva del INCORA y los gerentes de las corporaciones regionales podrán participar con voz pero sin voto (Art. 11).

e) Procuradores Agrarios (nombrados por el Procurador General de la Nación), quienes obran como agentes del Ministerio Público en actuaciones judiciales (rurales) que sean del caso y velan porque se cumplan las disposiciones legales en el campo, especialmente esta ley (Art. 13).

f) Corporaciones Regionales de Desarrollo a las cuales podrá encomendarse el desarrollo económico de las cuencas fluviales, o de aquellas regiones que constituyen también unidades económicas bien determinadas (Art. 19); tendrán las funciones que les delegue el INCORA y otras que les encomienden las leyes y el gobierno (Art. 19); su funcionamiento se reglamentará; en su Junta Directiva tendrán adecuada representación las entidades públicas que promuevan su establecimiento, el INCORA y los vecinos de la región respectiva, "con observancia de la paridad política". (Art. 21).

g) Consejos Seccionales de Reforma Agraria (uno en cada una de las capitales de departamentos, intendencias y comisarías), formados por: el Gobernador, Intendente o Comisario respectivo, los Secre-

tarios de Agriculturas y Obras Públicas y sendos representantes de la Caja de Crédito, Fondo Ganadero, Oficina Seccional de Catastro, asociaciones locales de agricultores y ganaderos, cooperativas agrícolas, oficina del Promotor Departamental de Acción Comunal, el organismo local de Planeación, Corporación Autónoma Regional, Comité de Cafeteros, facultades locales de Agronomía y Veterinaria, dos representantes de la Asamblea Departamental, un representante de los pequeños propietarios rurales y cuatro de los trabajadores campesinos; dará al INCORA informes y recomendaciones (Art. 101).

h) Comités Municipales formados por el Cura, el Agente de la Caja de Crédito, dos representantes del Consejo Municipal y uno de las juntas locales de Acción Comunal; informará al Consejo Seccional respectivo acerca de los problemas social-agrarios del Municipio y de las medidas que aparezcan más indicadas para solucionarlos (Art. 102).

5 g) FINANCIACIÓN. Se crea el Fondo Nacional Agrario formado por: a) Una partida no menor de 100 millones de pesos* que se incluirá todos los años en el presupuesto de la Nación.

b) El producto de los empréstitos externos e internos que el gobierno o el Instituto contraten con destino al Fondo.

c) Los Bonos Agrarios que emita el Gobierno y entregue al Fondo (Art. 14); los Bonos de la Clase A se emitirán en series anuales sucesivas de 200 millones de pesos cada una (la primera 60 días después de iniciarse el funcionamiento del INCORA), hasta completar mil millones de pesos; los Bonos de la Clase B de acuerdo con solicitudes de la Junta Directiva del INCORA en series sucesivas de cuantía

* En el momento de expedir la Ley, 7 pesos colombianos equivalían a 1 dólar.

no inferior a 5 millones de pesos cada una, hasta 200 millones de pesos (Art. 74). Los Bonos se amortizarán por el sistema de fondo acumulativo de amortización gradual en 60 y 100 trimestres, respectivamente; estarán libres, (tanto el capital como los intereses) de impuestos nacionales, departamentales o municipales distintos al de la renta y sus adicionales (Art. 75); el INCORA no pondrá en circulación los Bonos de la Clase A sino cuando los propietarios que a ello tienen derecho (ver Art. 62) soliciten que se les pague con ellos; el INCORA podrá usar las sumas que reciba del Estado por concepto de amortización e intereses de los bonos para pagar tierras y para obras de riego, etc. (Art. 77).

d) Los recargos en el impuesto predial que la ley autorice establecer (Art. 14).

e) El producto de las tasas de valorización que el INCORA pueda recaudar (Art. 14).

f) Las donaciones y auxilios que se reciban (Art. 14).

g) Las sumas o valores que el INCORA reciba en pago de las tierras que enajene y de los servicios que preste (Art. 14).

h) Las propiedades que el INCORA adquiera a cualquier título (Art. 14).

5 h) DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. a) La "unidad agrícola familiar" debe ajustarse a dos condiciones: 1) que la extensión del predio sea suficiente para que "explotado en condiciones de razonable eficiencia", suministre "a una familia de tipo normal, ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida"; 2) que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razo-

nable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia, sin que esto sea incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola “si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas” (Art. 50).

b) En la adquisición de tierras de propiedad privada, el INCORA dará prioridad a zonas en donde sean notorias la concentración de la propiedad territorial, o la desocupación total o parcial de una numerosa población campesina, donde haya problemas de erosión, imperen relaciones inequitativas de trabajo o niveles de vida campesina comparativamente bajos (Art. 57).

c) Las expropiaciones de tierras se harán de tal modo que preserven, en lo posible, la unidad de la porción que haya de retener para sí el propietario y distribuya proporcionalmente tierras de calidad y condiciones semejantes (Art. 60).

d) Si sobre la tierra adquirida por el INCORA pesa un gravamen hipotecario “el monto de la deuda más los intereses pendientes se distribuirán entre la parte del fundo que se adquiera y aquella que conserve para sí el propietario, conforme al valor de cada parte, sustituyéndose el Instituto al deudor en la proporción que corresponda”; el pago del crédito lo hará el INCORA en la forma prevista en el Artículo 62 y si el acreedor no acepta, se puede expropiar el crédito hipotecario en la parte correspondiente (Art. 67).

e) Las tierras que se beneficien con obras de riego, avenamiento, etc., y que no adquiera el INCORA, pagarán una tasa de valorización (Art. 68).

f) Los fundos de tres o menos hectáreas se considerarán para todos los afectos legales, “como una especie que no admite división material”. Son nulos

los actos o contratos que resulten en la constitución de propiedades de superficie inferior (Art. 87), excepto en caso de donaciones con destino a habitaciones campesinas, fines no agrícolas, o fincas que a pesar de su reducida extensión puedan considerarse como "unidades agrícolas familiares" (Art. 88); en caso de partición hereditaria, se aplicará la misma norma (Art. 89).

g) El INCORA podrá establecer en las zonas de parcelación y colonización, servicios de maquinaria, de beneficio, empaque y transporte de productos, de silos y almacenamiento, de comisariatos, los que faciliten el mejoramiento de las viviendas rurales, pequeñas industrias y grupos de demostración y capacitación, con escuelas complementarias anexas (Art. 96).

h) El INCORA podrá otorgar préstamos a cooperativas de mercadeo y transporte de productos agropecuarios (Art. 99).

i) El INCORA promoverá la organización de cooperativas y les prestará asistencia técnica (Art. 100).

j) Los contratos vigentes con pequeños arrendatarios y aparceros, se considerarán prorrogados a su vencimiento, por el término necesario para completar 5 años contados desde la vigencia de esta ley (Art. 104). El INCORA estudiará la situación de las parcialidades indígenas para promover la redistribución de las tierras, cooperará en la formación de cooperativas de indígenas y podrá constituir resguardos de tierras (Art. 94).

6. Desarrollo y aplicación de la Ley

6 a) **PRIMER AÑO.** Durante 1962, primer año de vigencia de la Ley:

a) se organizó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) y se dictaron los decretos reglamentarios;

b) se incorporó al nuevo Instituto la División de Baldíos del Ministerio de Agricultura, y se procedió a incrementar la titulación de parcelas en favor de los colonos que venían trabajando tierras baldías;

c) se comenzaron a efectuar amplios reconocimientos de campo a fin de iniciar los procesos jurídicos conducentes a ordenar la extinción del dominio privado sobre las tierras que no hubieran sido objeto de explotación económica, según los términos de la Ley 200 de 1936;

d) se aprobaron nueve proyectos de parcelaciones y se comenzó a negociar la adquisición de las tierras necesarias para ellos;

e) se repartieron unas pocas parcelas en el Departamento del Tolima (Cunday, Villarica e Incononzo (Tolima 1); Purificación y Saldaña (Tolima 2));

f) se intervino en la organización de varios distritos de riego en distintas regiones del país (16).

6 b) **SEGUNDO AÑO.** Hasta fines de 1963, o sea después de 24 meses de vigencia de la ley, las realizaciones pueden resumirse así:

a) Se llevaron a cabo varios estudios físicos, económicos y sociológicos a nivel nacional, regional y local;

b) se gestionó la extinción de dominio en cerca de 600 mil hectáreas de propiedad privada las cua-

les ingresaron al patrimonio de la Nación en calidad de baldíos*, la inmensa mayoría de tales terrenos están localizadas en zonas muy poco accesibles o de difícil explotación lo cual explica que hubieran permanecido sin ninguna utilización económica durante los últimos diez años;

c) se legalizó la titulación de 480 mil hectáreas de baldíos en beneficio de 11 mil familias de colonos, que venían ocupándolas y trabajándolas sin título saneado;

d) se adquirieron, por negociación directa, 35 fincas, con una extensión total de 13 mil hectáreas y con un valor de 17 millones de pesos;

e) se entregaron 700 parcelas dentro de 22 proyectos de parcelación distribuidos en todo el país;

f) se inició un programa de adecuación de 200 mil hectáreas de terrenos, en su mayor parte ocupados con praderas naturales, mediante riegos, drenajes y control de inundaciones;

g) se comenzaron a construir 558 kilómetros de vías de penetración y se contribuyó con fondos, a la iniciación de trabajos en una red que adelanta el Fondo Nacional de Caminos Vecinales;

h) se inició un programa de crédito supervisado (17, 18).

7. Críticas que se hacen a la labor del INCORA

Debe reconocerse que aún es prematuro pretender evaluar los resultados de la reforma agraria en Colombia. Sin embargo, no sería conveniente dejar de mencionar algunas de las críticas que técnicos res-

* Recuérdese que la Ley 200 de 1936 establece que los predios, o la parte de ellos, que no fueran objeto de explotación económica durante diez años, quedan sujetos a la "extinción del dominio privado" y se incorporarán al Estado con el carácter de baldíos.

ponsables y prestigiosos le hacen después de haber tenido ocasión de examinar su funcionamiento y sus realizaciones. Las principales son las siguientes:

a) Que ha fragmentado excesivamente sus actividades tratando de iniciar proyectos en cada uno de los 17 departamentos del país dispersando así recursos financieros y técnicos. Además, dicen los críticos, existe el peligro de que un gran número de proyectos dispersos de tamaño limitado no constituyan herramientas efectivas para alterar la estructura de tenencia en el departamento respectivo, y mucho menos en la nación y se transformen en proyectos inanes de colonización en medio de una agricultura feudal o sémi-feudal. En contraste, la concentración de los trabajos en una o dos regiones de gran tamaño permitiría concentrar también las disponibilidades financieras y de personal produciendo un impacto real en la "estructura del poder" en la región y minimizando los costos (19).

b) Que la labor marcha a un ritmo demasiado lento en comparación con la magnitud del problema que se pretende resolver. El Comité de los Nueve al examinar el conjunto de leyes y decretos reglamentarios que constituyen la reforma agraria los consideró "una excelente base para transformar la tenencia de la tierra en Colombia" y calculó que para que su efecto sobre el sector agrícola fuera suficientemente amplio se deberían radicar por lo menos 35 mil familias en los primeros cuatro años y 100 mil en el segundo quinquenio (20).

Hernán Toro Agudelo siendo Ministro de Agricultura de Colombia, presentó un Plan Bienal a la Junta Directiva del INCORA en el cual contemplaba beneficiar con parcelas a 57 mil familias campesinas distribuidas así:

	<i>familias</i>
a) arrendatarios y aparceros (en las tierras que trabajan)	30.000
b) minifundistas	3.750
c) colonos espontáneos (en tierras nuevas)	20.000
d) colonos dirigidos (en tierras nuevas)	2.000
e) parceleros en tierras mejoradas con riego, drenaje, etc.	<u>1.000</u>
TOTAL	56.750

Contemplaba además una asistencia integral (con crédito, vías de comunicación, etc.) en 4 proyectos pilotos con un total de 1.000 pequeños y medianos propietarios (21).

Las realizaciones anuales del INCORA están muy alejadas de esas cifras y astronómicamente distantes de lo que sería necesario para modificar profundamente la estructura de la tenencia de la tierra, que es la finalidad primordial de una reforma agraria (piénsese que hay 460 mil familias de minifundistas y 850 mil asalariados rurales en Colombia).

c) No tendría mucha gravedad que el INCORA apenas le hubiera dado tierra en un año a 700 familias, si ello fuera el resultado de la natural lentitud con que en las etapas iniciales de un plan ambicioso se tiene que proceder, en razón de que los esfuerzos se dedican principalmente a preparar las bases para incrementar las realizaciones en los años posteriores hasta llegar, en forma planeada, a una tasa óptima en la creación de nuevos propietarios. Desgraciadamente, dicen los críticos, la orientación de la institución no permite calcular que esas metas se vayan a alcanzar. El INCORA basa actualmente sus programas sobre la premisa de que son muy escasas las

tierras del país que ofrecen condiciones adecuadas para una alta productividad actual y potencial y que la mayor parte de estas áreas no son objeto de la máxima explotación posible por causa, principalmente, de limitaciones de carácter físico originadas en un irregular suministro de agua (22).

En tal virtud, juzga que su obligación principal como instituto de reforma agraria es la de adecuar tierras y distribuirlas y está dedicando sus mayores esfuerzos financieros y técnicos a la ejecución de costosos proyectos de riego y de drenaje. Aún aceptando la premisa, no parece muy defensible que esa sea la actividad principal de un instituto de reforma agraria y menos en sus años iniciales*.

Sobre estos aspectos parece haber grandes confusiones que llevan a considerar que todo programa encaminado a aumentar la producción agrícola puede acogerse bajo el ala benévola de la reforma agraria. Y eso no es así. La reforma agraria se refiere, básicamente, a un cambio en la tenencia de la tierra, organizado y dirigido por el Estado *y de tal magnitud, que modifique sustancialmente la estructura*

* El actual gerente del INCORA declaraba en 1962, a los pocos meses de estar vigente la ley: "...el objeto de la reforma agraria en cualquier país no es exclusivamente el de producir un impacto sobre la productividad... Básicamente, lo que se persigue es una mejor distribución del ingreso y de la propiedad territorial. En otras palabras, romper la concentración de la propiedad y al mismo tiempo lograr un aumento en los consumos y un cambio fundamental de las actitudes psicológicas del campesino. Con lo cual se espera que se generen nuevas fuerzas que impulsen y democratizen el desarrollo económico de país". Hablaba también de la necesidad de romper la estructura que hacía posible la concentración exagerada de la riqueza y del ingreso lo cual calificaba como "obstáculo insalvable para el desarrollo económico del país". ("El Espectador", Abril 1, 1962). Sería interesante evaluar los factores que han hecho evolucionar al director de la reforma agraria colombiana desde esa posición hasta la actual.

de esa tenencia. La condición indispensable es la redistribución amplia de los *derechos* sobre la tierra, aunque esa redistribución no vaya acompañada del reparto físico (23).

Esto quiere decir que la reforma agraria en algunas circunstancias puede no ser útil o conveniente y también que en general, no es suficiente para remediar las condiciones inconvenientes del sector agrícola. En muchos casos puede no necesitarse y entonces no hay razón para acudir a ella. Casi siempre exige que se complemente con otras medidas como el crédito, la asesoría técnica, el mejoramiento de tierras, el acercamiento de los mercados, la regulación de los precios, la educación rural, etc., medidas todas que son componentes de la *política agrícola o política agraria* de un país y que tienen que tomar rumbo adecuado para que la reforma agraria rinda fruto.

Pero lo adjetivo o complementario no puede reemplazar a lo esencial y así ninguna política que omita la redistribución amplia de los derechos sobre la tierra puede bautizarse con el nombre de reforma agraria. Quiere esto decir, agregan los exégetas de esta posición, que los mayores esfuerzos de un instituto de reforma agraria deben dirigirse a modificar profundamente la estructura de la tenencia de la tierra en el país en donde actúa, buscando minimizar los costos en su tarea primordial de hacer más y mejores propietarios. “La adecuación de tierras al cultivo mediante la irrigación o desecación, decía Toro Agudelo en su propuesta a la Junta Directiva del INCORA (21), merecerá incuestionablemente preeminencia en una etapa posterior de actividades, *superadas ya las metas urgentes de redistribución territorial*”. (La bastardilla es nuestra). Los altos costos envueltos en la irrigación concluyen los críticos, no permiten calcular que con base en proyectos de esta clase se llegue a modificar sustancialmente

la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia ni que sea el camino más económico de lograr esa finalidad, que es la propia e irremplazable de la reforma agraria.

Vale la pena reflexionar serenamente sobre todos estos puntos sin olvidar tampoco que la ley de reforma agraria de Colombia fue el resultado de una transacción entre fuerzas políticas muy distantes en su enfoque de los problemas del campo colombiano y por lo tanto adolece y goza de todos los defectos y ventajas de una ley que tiene que aplicarse previa aquiescencia aún de grupos políticos poderosos que se opusieron tenazmente a su expedición (24).

Debe destacarse además, que uno de los principales obstáculos para la eficaz ejecución de la reforma agraria en Colombia, es la actitud de los propios campesinos a los cuales ella va a beneficiar (25). La desconfianza natural de quienes nunca han recibido ayuda desinteresada, el temor de endeudarse y de perder su libertad de acción, la repulsa a someterse a reglamentaciones inventadas y aplicadas por gentes de la ciudad extrañas al grupo, son todas fuerzas que se conjugan para oponerse al cambio que la reforma agraria significa (25).

Si se aspirara a entrar de lleno a cambiar la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia sería necesario preocuparse seriamente por crearles conciencia de sus derechos y por organizar a los campesinos en asociaciones, dirigidas por gentes ojalá salidas de la propia entraña de la masa campesina, a fin de transformar esta fuerza de oposición en factor dinámico al servicio de la reforma agraria. La tarea no es fácil pero tampoco es empresa pequeña el transformar la estructura tradicional de la tenencia de la tierra. Mientras no exista un apoyo, y hasta una presión, fuertes y bien organizados de los campesinos le será muy difícil a cualquier gobierno ace-

lerar la aplicación de medidas que necesariamente despiertan la oposición de grupos pequeños pero muy poderosos. Asimismo, cuando ese apoyo y esa presión existan le resultará imposible a cualquier gobierno convertir la reforma agraria en una simple empresa de mejoramiento de tierras*.

De cualquier modo y pesando todas las circunstancias, resulta prematuro afirmar, como lo dijo un distinguido economista en un reciente seminario interamericano, que la reforma agraria colombiana ha sido un fracaso (27).

Es verdad que en dos años de desarrollo no ha llenado las aspiraciones de muchos y que no ha tocado aún campos tan importantes y tan claramente señalados en la Ley como el combate del minifundio y la organización de asociaciones campesinas que contribuyan a la eficaz incorporación del pequeño agricultor a la economía del país, pero de cualquier manera se ha vigorizado el ambiente de apoyo al Instituto encargado de implementar la ley lo cual facilitará el entrar más adelante a invertir mayores esfuerzos en tareas más controvertibles que el mejoramiento de tierras y que incidan con mayor fuerza sobre la estructura de la tenencia de la tierra.

* Un Comité de Estudios Técnicos creado por el INCORA se ocupó hace algún tiempo de algo que roza con lo expuesto aquí. Ese Comité hizo recomendaciones "sobre la manera cómo debe ejercer su influencia (el INCORA) respecto a la actitud popular ante el cambio social, actitud que es muy importante para llevar a exitosa realización la reforma agraria en Colombia" (26). Sin entrar a calificar las medidas propuestas por el Comité, las cuales se redujeron a tímidos proyectos de propaganda institucional, vale la pena destacar esta preocupación del INCORA, que está en línea con lo expresado atrás.

BIBLIOGRAFIA

- (1) UNION PANAMERICANA. Estudio económico y social de América Latina, 1961. II. Aspectos sociales. Washington, D. C., 1963. pp. 246, 252.
- (2) Ibid. p. 258.
- (3) CONFERENCIA SOBRE EDUCACION Y DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA, Santiago de Chile, 1962. Informe provisional. Washington, D. C. Unión Panamericana. 1962. 307 p.
- (4) COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y PLANEACION. Plan General de Desarrollo Económico y Social. Parte General. Bogotá, Colombia. 1962. pp. 17, 18.
- (5) Ibid. pp. 25, 26.
- (6) NACIONES UNIDAS. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. El Desarrollo Económico de Colombia. México, 1957. p. 194.
- (7) Ibid. p. 153.
- (8) SUAREZ DE CASTRO, F. Bases para una acción legislativa sobre algunos graves problemas rurales. Revista Nacional de Agricultura (Colombia), 664 : 44 - 48. 1958.
- (9) INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTADISTICA. Op. cit. p. 18.
- (10) COLOMBIA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ESTADISTICA. Directorio nacional de explotaciones agropecuarias 1960. Resumen Nacional (segunda parte). Bogotá. 1964. p. 39.
- (11) AMAYA RAMIREZ G. Curso sintético de legislación agraria. Bogotá, Facultad Nacional de Derecho, 1938. p. 60. (Mimeografiado).
- (12) LLERAS RESTREPO, C. Estructura de la reforma agraria. IN Tierra, 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia. Bogotá, Editorial Tercer Mundo. 1961. p. 57.

- (13) INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. The basis of a development program for Colombia. Washington, D. C., 1950. p. 385.
- (14) HIRSCHMAN, A. O. Journeys toward progress. New York, Twentieth Century Fund, 1963. pp. 95 - 158.
- (15) INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA. Reforma Social Agraria. Ley 135 y Decretos Reglamentarios, con explicaciones de Hernán Toro Agudelo. Bogotá, 1962. 178 p.
- (16) INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA. Informe de Actividades en 1962. Bogotá, 1963. pp. 6 - 12.
- (17) RESULTADOS de la reforma agraria en dos años. Declaraciones de Enrique Peñalosa. *El Tiempo*. Bogotá, Marzo, 2, 1964.
- (18) INCORA. Segundo año de reforma agraria. Informe de actividades en 1963. Bogotá 1964. 109 p.
- (19) FEDER, E. The national implementation of land reform in Colombia and its significance to the Alliance for Progress. *América Latina*, (Brasil) 6 (1) : 81-106. 1963.
- (20) INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA. Op. cit. (16) pp. 6, 7.
- (21) TORO AGUDELO, H. Plan Bienal para la reforma agraria. Anexo a la Carta Agraria No. 90, Bogotá, Caja de Crédito Agrario, 1962. 7 p.
- (22) PEÑALOSA, E. Los programas del INCORA y su justificación. Conferencia ante la Sociedad Antioqueña de Ingenieros. Medellín, Junio 7 de 1963. s.n.t. (Mimeografiado).
- (23) SUAREZ DE CASTRO, F. La reforma agraria y la Alianza para el Progreso. *Agricultura Tropical (Colombia)* 19 (11) : 651 - 661. 1963.
- (24) LAND TENURE CENTER. Land reform and social change in Colombia. Discussion Paper 4. University of Wisconsin, 1963. 22 p.
- (25) CHAVES, M. El cambio rural en Colombia. *Desarrollo Económico (Nueva York)*, 1 (4) : 45 - 50. 1964.
- (26) INCORA. Primer Comité de Estudios Técnicos. Recomendaciones sobre política agraria para Colombia. Bogotá, 1963. pp. 91 - 96.
- (27) FEDER, E. Comentarios sobre inflación y reforma agraria. In Seminario sobre el Financiamiento de la Reforma Agraria. Panamá, mayo 25 - 30, 1964. 7 p. (Mimeografiado).

Capítulo IX

CENTROAMERICA

"Los sistemas de propiedad de la tierra determinan las actitudes y las satisfacciones sociales. Están íntimamente ligados con las tradiciones nacionales y aún con el carácter nacional".

DOBBIN WARRINER.

1. Condiciones generales

Los 5 países que integran Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), miden en conjunto un poco más de 450 mil kilómetros cuadrados y albergan una población de 13 millones de habitantes. La extensión territorial por países varía entre los extremos de 148 mil kilómetros que mide Nicaragua y 20 mil que mide El Salvador; la población entre 4 millones de habitantes en Guatemala, y 1,3 millones en Costa Rica. En promedio hay 25 habitantes por kilómetro cuadrado con extremos en densidad de población tan

distantes como El Salvador, el país más poblado, con 120 personas por kilómetro cuadrado y Nicaragua, el más despoblado, con 10 personas en la misma área (1).

El crecimiento demográfico de la zona es alto, variando entre 2,8 por ciento para El Salvador y 3,9 por ciento anual para Costa Rica (2). Se calcula que en 1980 habrá un 50 por ciento más de agricultores.

La agricultura genera entre el 31 (Guatemala) y el 44 por ciento (Honduras) del producto interno bruto; ocupa entre el 55 (Costa Rica) y el 68 por ciento (Guatemala) de la población activa (3) y produce más del 70 por ciento de las divisas de que dispone el área (1). Es pues muy grande la dependencia de la agricultura, la cual desgraciadamente se desarrolló durante la década 1950-60 a un ritmo muy bajo (2,1 por ciento anual) como resultado primordialmente de la evolución poco favorable de los precios del mercado para sus principales productos de exportación (4).

El producto bruto *per capita* fue (en 1962) en 4 países ligeramente inferior a 200 dólares y sólo en Costa Rica sobrepasó los 300 dólares (3).

2. Distribución de la tierra y del ingreso

En un trabajo reciente sobre la tenencia de la tierra en los países de Centro América se clasificaron las fincas en varias categorías encontrándose la distribución que se muestra en el Cuadro No. 20 (5).

Esto significa que 620 mil unidades de explotación con un tamaño inferior al necesario para absorber el trabajo familiar, ocupan el 12,4 por ciento del área en fincas, en tanto que 2.200 fincas mul-

CUADRO No. 20

Centroamérica: Distribución de fincas por tamaño

Tamaño	No. de fincas	Superficie
	%	%
Sub-familiar	79,8	12,4
Familiar	13,0	13,1
Multifamiliar mediano	7,0	42,0
Multifamiliar grande	0,2	32,5

tifamiliares grandes ocupan cerca de una tercera parte de esa área.

Tomando dos extremos de tamaño, la distribución por países es la siguiente:

CUADRO No. 21

Centroamérica: Número y área de fincas menores de 5 Has. y mayores de 1.000 Has.

País	Menores de 5 Has.		Mayores de 1.000 Has.	
	Número	Area	Número	Area
	%	%	%	%
Costa Rica	62,4	1,5	0,2	34,7
El Salvador	80,6	12,4	0,1	19,9
Guatemala	76,2	9,0	0,1	40,8
Honduras	57,0	8,1	0,1	20,6
Nicaragua	19,8	0,8	0,7	32,8

Convive por lo tanto, la gran propiedad con el minifundio, en grado mayor que el promedio para América Latina (6).

Se calculan en 300 mil los trabajadores sin tierra. De las fincas subfamiliares, apenas el 47 por ciento son manejadas directamente por los propietarios. El ingreso medio en estas fincas de tamaño pequeño se calcula en un poco más de 200 dólares al año, de los cuales habría que deducir los pagos por arrendamiento de tierra y los salarios de los trabajadores remunerados para tener el ingreso neto. En contraste, el ingreso anual para las fincas multifamiliares grandes se acerca a los 70 mil dólares (7). Aún teniendo en cuenta que la deducción por jornales pagados es una proporción mucho más alta en estas fincas que en las subfamiliares, la desproporción en ingresos netos es enorme.

Dentro de este marco general podemos entrar a examinar los esfuerzos de reforma agraria llevados a cabo en algunos países centroamericanos.

3. Costa Rica

3 a) GENERALIDADES. Este país mide 50 mil kilómetros cuadrados en los cuales viven 1,3 millones de personas. Los principales núcleos de población se hallan en el Valle o Meseta Central que ofrece muy buenas condiciones para el cultivo del café y otras actividades agropecuarias, lo mismo que para la vida humana (8). Allí se concentra el 44 por ciento de la población total del país. Se calcula que en Costa Rica existen 47 mil fincas las cuales ocupan 1,8 millones de hectáreas o sea el 35 por ciento del territorio total del país (9). En esa forma, el tamaño de la finca promedio es de 38 hectáreas. De esa exten-

sión, 315 mil hectáreas (6,2 por ciento del territorio total) se dedica a la agricultura y 630 mil (12,4 por ciento del total) a la ganadería (10). El 76 por ciento de las explotaciones son manejadas directamente por sus propietarios y cubren el 89 por ciento del área en fincas (11). Como atrás vimos, más de la mitad del número total de fincas miden unitariamente, menos de 5 hectáreas y ocupan el 1,5 por ciento del área en fincas, en tanto que 0,2 por ciento de ese total, o sea 160 fincas, miden más de mil hectáreas y ocupan el 35 por ciento del área (6). La agricultura genera el 36 por ciento del Producto Interno Bruto (en 1960) y en ella se ocupa el 55 por ciento de la población económicamente activa (12).

En el año de 1961 se dictó la Ley de Reforma Agraria que se resume a continuación.

3 b) RESUMEN DE LA LEY DE TIERRAS Y COLONIZACIÓN N° 2825 DEL 14 DE OCTUBRE DE 1961, REFORMADA POR LEY N° 3033 DEL 25 DE SEPTIEMBRE DE 1962 Y POR LEY N° 3042 DEL 4 DE OCTUBRE DE 1962 (13).

TIERRAS AFECTADAS POR LA LEY. Las reservas nacionales: los fundos rústicos de dominio privado del Estado y los pertenecientes a municipalidades e instituciones autónomas (Art. 12); las tierras de propiedad particular que excedan los límites fijados para el latifundio (Art. 141) (no se fijó ese límite); el minifundio antieconómico a cuyo propietario no se le pueda completar su parcela en la respectiva zona y se niegue a venderla al Instituto (Art. 141); las tierras de propiedad particular situadas en el lugar de las dotaciones y en el cual no existan reservas nacionales utilizables (Art. 145); las tierras indispensables para solucionar un problema agrario de evidente gravedad (Art. 144); las tierras en donde están esta-

blecidos colonos, arrendatarios, aparceros o poseedores en precario (Art. 153); las tierras aptas para los fines de la Ley y que el ITCO considere indispensables (Art. 153); las tierras localizadas en zonas en las cuales se pueden realizar obras de riego o mejores aprovechamientos hidráulicos (Art. 153); las tierras que por su tamaño perjudiquen el adecuado desarrollo económico social de una zona (Art. 153).

Establece las siguientes prelacións para las expropiaciones: las incultas y entre ellas las de mayor extensión; las explotadas indirectamente; las no explotadas en los 5 años anteriores; las propias para agricultura que están dedicadas a ganadería (Art. 144). No se expropiarán las fincas ejemplares o de conveniencia para el país (Art. 154).

DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS. Se repartirán con la siguiente prelación: arrendatarios, aparceros, colonos, ocupantes y trabajadores agrícolas que estén trabajando la tierra objeto de la adjudicación; campesinos sin tierras y minifundistas de la región; campesinos idem de otras regiones vecinas; cualquier persona mayor de 18 años (Art. 63). El solicitante se compromete a trabajar personalmente la parcela. No puede venderla ni arrendarla, subdividirla, o gravarla sin autorización del ITCO, hasta que no acabe de pagarla. Luego el ITCO puede adquirirla (Art. 67).

COMPENSACIÓN A LOS PROPIETARIOS AFECTADOS. El pago de las tierras que expropia el ITCO no podrá exceder al valor declarado con fines fiscales, a partir de la publicación de la ley (Art. 151); se pagarán con dinero efectivo o con bonos del Estado a libre criterio del ITCO (Art. 152).

FORMAS DE PAGO DE LOS BENEFICIARIOS. El valor que deben pagar será igual al costo de adquisición

más el valor de obras de mejoramiento (Art. 58); se pagará en 25 años, con un plazo muerto de 5 años y un interés que no exceda al necesario para cubrir los gastos de administración (Art. 58).

ORGANOS DE LA REFORMA AGRARIA. El Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), autónomo, con patrimonio propio e independencia en gobierno y administración (Art. 15.) Tendrá una Junta Directiva de 5 miembros: el Ministro de Agricultura y 4 más nombrados por el Consejo de Gobierno (Art. 18); el Gerente lo elegirá la Junta Directiva (Art. 32).

FINANCIACIÓN. Formarán el patrimonio del ITCO: las reservas nacionales, las tierras que el Estado le traspase y las que adquiera el Instituto; la parte proporcional del impuesto de cigarrillos (1 céntimo por cada cajetilla de veinte cigarrillos elaborados con tabacos nacionales); las sumas que se incluyan en el presupuesto nacional; las sumas provenientes de venta y arrendamiento de tierras y bosques; el producto de sus utilidades; 4 millones de colones* en bonos; el producto de un impuesto sobre tierras incultas (fincas de más de 100 hectáreas), así: 0,25 por ciento sobre primeras 250 hectáreas; 0,5 por ciento de 250 a 500 hectáreas; 0,75 por ciento de 500 a 1.000 hectáreas; 1 por ciento de 1.000 a 1.500 hectáreas; etc., hasta 2½ por ciento sobre el exceso de 5.000 hectáreas (Art. 41); un empréstito de 20 millones de dólares que se faculta gestionar al Banco Central (Art. 81); emisiones de bonos hasta por 20 millones de dólares (20 años y 7 por ciento) (Art. 182).

* 6,65 colones equivalen a un dólar.

CONFLICTOS ENTRE PROPIETARIOS Y POSEEDORES EN PRECARIO. Los dirime el ITCO buscando arreglo directo antes de expropiar.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. Se define colonización y se dan algunas normas sobre coordinación de la acción del ITCO y el crédito rural (Art. 135, 136 y 139); se faculta al ITCO para fomentar, establecer o participar en aquellas industrias rurales que contribuyan a los fines de esta Ley (Art. 170).

3 c) **DESARROLLO Y APLICACIÓN DE LA LEY.** El Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) comenzó sus actividades el 1º de noviembre de 1962. Su presupuesto ordinario para 1964 fue de 3,6 millones de colones a los cuales se agregaron 10 millones más de presupuesto extraordinario para inversiones. El impuesto sobre tierras incultas no se ha comenzado a cobrar (14).

Hasta el presente se puede resumir la actividad del ITCO en la siguiente forma:

- a) se han legalizado 770 títulos de ocupantes en precario, los cuales cubren 3.800 hectáreas.
- b) Se han comprado a particulares 2.400 hectáreas por un valor de 1,8 millones de colones.
- c) Se han entregado 2.700 hectáreas en parcelas a 247 familias.
- d) Se han instalado dos colonias agrícolas.

Para 1964 se proyectó el asentamiento de mil familias. Además, se comenzó el Proyecto de Colonización de Bataan en la Zona Atlántica en el cual se asentarán 600 familias en 10 mil hectáreas, de las cuales 450 están ya sembradas de cacao, 300 se sembrarán de pasto y 850 de banano; las tres empresas mencionadas se explotarán cooperativamente y el resto de la tierra se dividirá en parcelas familiares de 8 hectáreas cada una. Se calcula un ingreso de 10 mil colones anuales por familia (14).

4. Guatemala

4 a) **GENERALIDADES.** Con un territorio de 108 mil kilómetros cuadrados y con 4 millones de habitantes, Guatemala es el tercer país en extensión y el primero en población del área centroamericana (1). En las tierras altas (altiplano del oeste central) que ocupan cerca de la mitad del país, vive la mayoría de la población, el 75 por ciento de la cual es rural (15).

Predomina la raza indígena (en el censo de 1950 se clasificó como indígena al 50 por ciento de la población) y más del 70 por ciento de la población es analfabeta. La agricultura produce el 31 por ciento del producto interno bruto y de ella se ocupa el 68 por ciento de la población económicamente activa (15). Dos productos agrícolas, el café y el banano, representan cerca del 80 por ciento del valor de las exportaciones totales del país (1). Las fincas suman 348 mil y ocupan 3,7 millones de hectáreas o sea el 30 por ciento del territorio total. En esa forma, la finca promedio mide cerca de 11 hectáreas.

El número de fincas menores de 10 manzanas* sobrepasa las 300 mil unidades y equivale al 88 por ciento del número total; esas fincas cubren apenas 14 por ciento del área total. Las dos terceras partes de estos agricultores minifundistas son indígenas. En el otro extremo, cerca de 500 productores es decir el 0,1 por ciento controla un poco más del 40 por ciento de la tierra en fincas (16).

4 b) **ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA.** Fue el General Justo Rufino Barrios el primer man-

* 1 manzana equivale a 0,7 hectáreas.

datario que tomó medidas encaminadas a aumentar el número de propietarios y a crear una clase media rural. Por decreto presidencial de 1873 se procedió a vender, en lotes de 1 a 5 caballerías*, tierras nacionales. Esa política fue reforzada con decretos posteriores entre los cuales vale la pena mencionar la Ley Agraria y la Ley de Impuesto sobre Eriales y Latifundios dictadas en 1936. En la constitución de 1945 se proscribió el latifundio y en 1952 se dictó el Decreto 900 o Ley de Reforma Agraria en la cual se dispuso: a) la expropiación de las tierras no explotadas o cultivadas indirectamente y de las tierras municipales; b) inafectabilidad de las fincas de tamaño inferior a 90 hectáreas; c) pago de las expropiaciones en bonos (3 por ciento de interés anual y plazos de amortización variable, con un máximo de 25 años) y avalúo de acuerdo con declaración de matrícula fiscal de bienes rústicos; d) la expropiación de las tierras ocupadas por caseríos compuestos de más de 15 familias ubicadas dentro de las fincas; e) entrega de la tierra a los campesinos en usufructo vitalicio, en arrendamiento o en propiedad, en extensiones cercanas a parcelas familiares o multifamiliares pequeñas; f) reparto de las fincas nacionales; g) pago por parte de los beneficiarios de una cuota anual inferior al 5 por ciento del valor de la cosecha (17, 18).

La Ley se comenzó a aplicar con gran actividad y en el lapso de 2 años de su vigencia se entregaron 600 mil hectáreas provenientes de expropiaciones a particulares y 280 mil de fincas nacionales. Se calcula que se beneficiaron 100 mil familias de las cuales 30 mil correspondían a trabajadores de las fincas nacionales (19). Al caer el gobierno de Arbenz en 1954 se anuló, en la práctica, el Decreto

* La caballería equivale a 45 hectáreas.

900 y sus efectos y en un plazo de dos años se evacuó al 99,6 por ciento de los campesinos de las tierras que habían recibido (20).

En 1956 se promulgó un Estatuto Agrario que reformaba y resumía toda la legislación agraria emitida en el país, y con base en el cual se desarrollaron algunas actividades de colonización (17). En 1962 se dictó el Decreto N° 1551, "Ley de Transformación Agraria", el cual está vigente y se resume a continuación (21).

4 c) RESUMEN DEL DECRETO N° 1551
(OCTUBRE 11 DE 1962)

OBJETIVOS DE LA LEY. Normar la garantía constitucional a la propiedad privada; regular las obligaciones y limitaciones a la propiedad; llevar al campesino la justicia social (Considerandos).

TIERRAS AFECTADAS POR LA LEY. a) Las tierras declaradas ociosas y cuya superficie sea igual o superior a 50 hectáreas (Art. 27); se entiende por tierras ociosas aquellas en fincas mayores a 100 hectáreas que carecen de cultivos o "cuyos índices de ganado fueran inferiores a los que establece el reglamento respectivo", y en general, aquellas abandonadas o con rendimientos deficientes (Arts. 12 y 14).

b) Las tierras en fincas localizadas en zonas declaradas de "desarrollo agrario", por el Consejo Nacional de Transformación Agraria, en cuanto excedan el tamaño que se fije en el Plan General de Desarrollo de la Zona que puede ser atribuido a sus propietarios (Art. 46).

c) Las fincas y tierras nacionales (Art. 104).

DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS. a) Se adjudicarán parcelas que constituyan Patrimonio Familiar, a

guatemaltecos, mayores de 18 y menores de 60 años (excepto, en este último caso, si tienen un hijo menor de edad pero capaz de trabajar) física y mentalmente capaces, que no sean propietarios de bienes raíces ni ejerzan actividad comercial, industrial, minera o profesional que les permita "una subsistencia decorosa para él y sus familiares" (Art. 104); también se podrán adjudicar parcelas a "emigrantes especializados en determinados cultivos o técnicas agrícolas, ganaderas o forestales, traídos por el propio Estado" (Art. 104).

b) Los terrenos que por su extensión, situación o cualquier otra circunstancia no sean apropiados para establecer Patrimonios Familiares, se entregarán en lotes de menos extensión (Art. 124).

c) Los beneficiarios cultivarán, directa y personalmente la parcela y en cuanto a cultivo acatarán las normas e instrucciones del Servicio Técnico del Instituto Nacional de Transformación Agraria (Art. 112).

d) Los beneficiados no podrán talar árboles de la parcela "ni introducirle mejoras útiles sin la debida autorización" (Art. 113).

e) Los beneficiados perderán su derecho al Patrimonio Familiar si abandonan su cultivo, sin causa justificada, destinan la tierra a uso distinto al que justificó su adjudicación, observan mala conducta, desobedecen las instrucciones técnicas o faltan al pago de una amortización cualquiera (Art. 114).

COMPENSACIÓN A LOS PROPIETARIOS AFECTADOS. a) Se fijará el valor de los terrenos por sendos peritos de las partes, "teniendo en cuenta todos los elementos, circunstancias y condiciones que puedan influir en dicha valuación sin sujetarse a la declaración fiscal, estimación del catastro municipal o dato cualquiera de otra dependencia del Estado o documento preexistente" (Art. 30).

b) El precio se pagará en moneda legal y en cinco anualidades iguales, devengando los saldos un interés del 4 por ciento anual (Art. 31).

FORMAS DE PAGO DE LOS BENEFICIARIOS. a) El precio de las parcelas que constituyan Patrimonio Familiar, será fijado por el Instituto Nacional de Transformación Agraria, primando un criterio de valor comercial de las tierras y precio de costo de los demás elementos (Art. 107); el beneficiado pagará de contado un 10 por ciento del precio correspondiente a bienes raíces y hogar y el resto en 20 anualidades iguales; el ganado de renta o trabajo y demás elementos de producción (semillas, abonos y similares), los pagará en tres anualidades iguales, sin que los saldos devenguen interés en ningún caso (Art. 108).

b) Los beneficiados recibirán el título de propiedad, tan pronto como satisfagan totalmente el precio en que hubiera sido valorado el patrimonio familiar (Art. 118).

ORGANOS DE LA REFORMA AGRARIA. a) El Instituto Nacional de Transformación Agraria el cual gozará de personería jurídica y autonomía (Art. 1 y 2).

b) El Instituto estará regido por el Consejo Nacional de Transformación Agraria, formado por un presidente y dos vicepresidentes, nombrados por el Presidente de la República, sendos vocales (4) nombrados por los Ministros de Agricultura, Comunicaciones y Obras Públicas, Economía y Salud Pública y Asistencia Social y un Secretario nombrado por el Consejo (Art. 3).

c) El Consejo será el órgano de aplicación y ejecución de esta ley, formulará los programas y presupuesto del Instituto, aprobará el precio y condiciones de adquisición de fincas, fijará precios y con-

diciones de venta de parcelas, acordará la expropiación de tierras ociosas, contratará técnicos, etc. (Art. 4).

d) El Instituto dispondrá de los siguientes bienes: fincas nacionales y terrenos baldíos, tierras ociosas expropiadas, tierras que compre o adquiera en otra forma (Art. 5).

FINANCIACIÓN. a) El presupuesto del Instituto “figurará en el Presupuesto de la Nación” (Art. 7).

b) El Instituto recibirá el 50 por ciento de las amortizaciones del precio de los Patrimonios Familiares y de cualquier otro ingreso que resulte de la aplicación de esta ley (Art. 129).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. a) Las tierras ociosas de propiedad particular pagarán un impuesto anual “según la clase que corresponda, de conformidad con la clasificación que establezca el reglamento” y que fluctúan entre 2,50 quetzales/Ha. para tierras de primera clase y 0,75 quetzales/Ha. para las de quinta clase (Art. 16).

b) Ese impuesto sufrirá un recargo a partir del primer año, del 20 por ciento anual, hasta llegar al 80 por ciento del quinto año en adelante (Art. 18).

c) El Patrimonio Familiar es la empresa agraria atribuida a una sola persona y en la que concurren las siguientes condiciones: suficiencia económica de la producción de la tierra en orden a la satisfacción de las necesidades de una familia campesina (incluyendo ahorro); parcelamiento “conveniente a la buena racionalización del laboreo”; absorción de la capacidad de trabajo de una familia campesina; hogar para la familia campesina del titular (Art. 73).

d) La explotación de la finca que constituye patrimonio familiar deberá realizarse mediante cultivo personal y directo del titular (Art. 73).

e) El Patrimonio Familiar es indivisible, inalienable e inembargable (Art. 78); no podrá gravarse con derecho real alguno, salvo el de hipoteca o los que se establecieren en la ley con carácter forzoso y no responderá del cumplimiento de las obligaciones del titular (Art. 80).

f) Si el titular de un Patrimonio Familiar contraviene "alguno de los preceptos fundamentales de la presente ley" o incumple sus deberes primordiales de familia, se le expropiará (Art. 82).

g) El Instituto suministrará ayuda técnica a los propietarios de patrimonios familiares (Art. 83) cubriendo éstos el costo de tales servicios (Art. 85).

h) Las fincas de la Nación que no use el Instituto para lotificar, podrán darse en arriendo o venderse total o parcialmente por disposición del ejecutivo o explotarse a través de sociedades accionadas, con la participación del Estado el cual podrá reservarse hasta el 49 por ciento de las acciones (Arts. 134 y 136).

i) Los propietarios no podrán cobrar a los campesinos por arriendo de tierras que les concedan, "una renta mayor del 6 por ciento en efectivo o en especie de la producción total del cultivo por cosecha" (Art. 142), excepto en tierras de regadío o de calidades especiales cuyo arrendamiento es de libre contratación (Art. 143).

j) Las partes de terreno comprendidas dentro de los linderos de una propiedad privada que excedan su extensión inscrita (exceso), pertenecen a la nación y sólo podrán titularse gratuitamente cumpliendo las siguientes condiciones: que los colindantes y el síndico municipal conozcan y acepten como ciertos e incuestionables los linderos del inmueble; que la posesión con títulos de dueño haya sido continua, pública, pacífica y de buena fe durante un lapso no menor de 10 años; "que la finca constituya fuente de ingreso del poseedor" (Art. 166).

k) Los excesos también se adjudicarán por precio de avalúo, prefiriéndose al poseedor del exceso (Art. 168).

l) Si tanto la finca como los excesos están cultivados totalmente, éstos podrán adjudicarse en toda su extensión en favor del poseedor; en caso contrario, se limita al 10 por ciento de la cantidad titulada la cantidad de terreno que puede adquirirse por concepto de exceso (Art. 169).

m) Son afectables las aguas de dominio público y las de propiedad privada que excedan del caudal necesario para un aprovechamiento racional de los terrenos (Art. 247).

La ley también contiene disposiciones sobre: procedimiento en materia de excesos y requisitos sobre medidas, remedidas, apeos, deslindes y divisiones.

5. Honduras

5 a) GENERALIDADES. El territorio de Honduras mide cerca de 112 mil kilómetros cuadrados en los cuales viven 2 millones de habitantes. En la agricultura se ocupa el 66 por ciento de la población activo y genera el 44 por ciento del producto interno bruto (22). El ingreso anual per cápita, en 1961 era, en el campo de 170,5 lempiras* en tanto que el ingreso promedio de la población urbana era de 606 lempiras por persona (23).

Las fincas cubren una área total de 2,5 millones de hectáreas que equivalen al 22 por ciento de la superficie del país. El número de fincas se calcula en 156 mil, de las cuales 120 mil, o sea el 77 por ciento, son de tamaño subfamiliar (minifundios).

* Dos lempiras equivalen a 1 dólar.

En el otro extremo 440 fincas multifamiliares grandes, que equivalen al 0,3 por ciento del total, ocupan 487 mil hectáreas o sea el 19 por ciento del área (24).

Los terrenos ejidales, de propiedad de los municipios, ocupan el 25 por ciento del área en fincas y en ellos existen 52 mil explotaciones que equivalen al 34 por ciento del número total (25). Tienen pues una gran importancia dentro del panorama de distribución de las tierras en Honduras.

5 b) RESUMEN DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA, PROMULGADA POR DECRETO N° 2 DEL 24 DE SEPTIEMBRE DE 1962 Y REFORMADA POR DECRETO N° 127 DEL 14 DE JUNIO DE 1963 (26, 27, 28).

OBJETIVOS DE LA LEY. Transformar la estructura social agraria del país; incorporar al pueblo hondureño en general, y particularmente a su población rural, al desarrollo económico, social y político de la Nación; acabar con el latifundio y el minifundio (Art. 1).

TIERRAS AFECTADAS POR LA LEY. a) Las tierras nacionales, ejidales y de propiedad del Estado (Arts. 28 y 31).

b) Las tierras de propiedad privada, que no estén consideradas como inafectables (Art. 28).

c) Las tierras en las que no se cumpla con la función social de la propiedad (Art. 8).

d) Las tierras que el Instituto recupere de manos de particulares, mediante el procedimiento de revisión de expedientes de remedia (Art. 35).

e) Aquellas tierras de particulares declaradas inafectables cuando fuere necesario establecer allí un Centro de Población Agrícola y tales fundos constituyan un obstáculo de orden técnico, económico y social derivado de una presión demográfica campesina (Art. 42).

f) Las tierras de particulares que se encuentren en la zona escogida para la creación de un nuevo Centro de Población Agrícola, cuando no sean suficientes para ese fin las tierras nacionales o ejidales (Art. 45).

g) Las tierras de extensión insuficiente o minifundios en las zonas destinadas por el Instituto a la realización de programas de desarrollo agropecuario (Art. 47).

DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS. Tienen capacidad para obtener una parcela de tierra por dotación, los hondureños por nacimiento, mayores de 16 años, cuya ocupación habitual sean los trabajos agrícolas y que no posean tierras en extensión igual o mayor a la unidad de dotación ni capital en la industria o comercio mayor de mil lempiras o en la agricultura mayor de dos mil lempiras (Art. 68); además, los medianos productores cuyas fincas hayan sido adquiridas o expropiadas totalmente por el Instituto y los propietarios de minifundios para reagruparlos en unidades de dotación (Arts. 42 y 69). El tamaño de la parcela que se adjudique no será menor de diez hectáreas ni mayor de veinte, en tierras de riego o su equivalente en otras clases, excepto en casos especiales (Arts. 71 y 72).

Para las dotaciones de tierra se da un orden de preferencias que comienza por los campesinos que se encuentran trabajando tierras ajenas en las zonas en donde el INA lleva a cabo planes de desarrollo agropecuario; sigue con los que hayan sido desalojados de las tierras objeto de dotación y con los minifundistas y termina con los hondureños solteros mayores de 16 años que sin ser agricultores o ganaderos desean dedicarse a una de estas actividades (Art. 69).

COMPENSACIÓN A LOS PROPIETARIOS AFECTADOS. Toda expropiación de tierras para fines agrarios se llevará a cabo previa indemnización de su valor. El justiprecio del inmueble se hará por tres peritos: dos nombrados por las partes y un tercero de común acuerdo (Art. 51).

FORMAS DE PAGO DE LOS BENEFICIARIOS. Las parcelas se adjudicarán a título oneroso, debiendo pagarse en plazos no menores de diez, ni mayores de veinte años (Art. 74). El adjudicatario no pagará intereses sobre el precio de la parcela si la dotación se hizo con tierras nacionales; pagará un tres por ciento anual, como mínimo, si la dotación se hizo con tierras adquiridas por el INA a título oneroso; un interés de un cuatro por ciento anual, también como mínimo, si se realizó con tierras de propiedad privada (Art. 77). El INA, tomando en cuenta condiciones especiales, tanto de las tierras como de los solicitantes podrá disminuir el precio de las parcelas, ampliar el plazo de pago hasta treinta años y aún concederlas gratuitamente a poseedores que las hubiesen desarrollado conforme a los principios de la función social de la propiedad (Art. 78).

ORGANOS DE LA REFORMA AGRARIA. a) El Instituto Nacional Agrario (INA), organismo que forma parte de la Administración Pública Nacional, el cual funcionará en forma descentralizada, personería jurídica independiente, autonomía administrativa y patrimonio propio (Art. 13); dicho Instituto está constituido por un Director, un sub-Director y el personal administrativo necesario para el eficiente desempeño de sus funciones (Art. 15); el Director y el sub-Director serán de nombramiento y remoción del Presidente de la República y actuarán por un período de seis años (Art. 24).

b) Un Consejo Nacional Agrario integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes de nombramiento del Presidente de la República, que asesorará al Instituto (Arts. 20 y 21); el Director del Instituto fungirá como Presidente del Consejo Nacional Agrario (Art. 22); corresponde al INA la aplicación de la Ley y demás disposiciones en materia de tierras y aguas que tengan relación con la reforma agraria (Art. 13).

FINANCIACIÓN. El patrimonio estará formado por: a) Los bienes muebles e inmuebles que posea en el momento de la expedición de esta Ley y los que adquiera en el futuro.

b) Las tierras nacionales que se destinen a la Reforma Agraria.

c) Una asignación anual no menor de dos millones de lempiras, la cual debe figurar en el Presupuesto General de Egresos e Ingresos del Estado.

d) Las tierras y demás bienes que sean adquiridos y destinados por el Estado para la Reforma Agraria.

e) Los Bonos Agrarios que el Gobierno emita y entregue al Instituto.

f) Los Bonos Agrarios, que con aval del Estado, emita el Instituto.

g) Los ingresos que provengan de servicios, derechos y operaciones que realice el Instituto de acuerdo con esta Ley y sus reglamentos.

h) El producto de la venta de tierras que lleve a cabo el INA de acuerdo con los postulados de esta Ley.

i) Los fondos provenientes de los empréstitos, externos e internos, que el gobierno o el Instituto (con la garantía del Estado) contraten para fines de la Reforma Agraria.

j) Los ingresos que obtenga el Instituto a cualquier título legal, dentro y fuera del país (Art. 17).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. 1) Las tierras incultas u ociosas de propiedad particular pagarán un impuesto progresivo así: durante el primer año 3 por ciento del valor declarado; durante el segundo año 8 por ciento del valor declarado; durante el tercer año 15 por ciento del valor declarado; durante el cuarto año 25 por ciento del valor declarado; durante el quinto año y siguientes 40 por ciento del valor declarado. El anterior impuesto empezará a aplicarse dos años después de entrar en vigencia la Ley (Art. 55).

2) Se declaran tierras inafectables las siguientes: a) hasta cincuenta hectáreas de tierras de riego en explotación, o su equivalente en tierras de otras clases.

b) Las tierras, cualquiera que sea su clasificación o extensión, que estén suficientemente explotadas conforme a los principios de la función social de la propiedad. Se entenderá suficientemente explotado un terreno destinado a la ganadería cuando esté acotado y el propietario posea una cabeza de ganado mayor o cinco de ganado menor por cada dos hectáreas, o cuando se encuentre cultivado con cualquier especie de forraje.

c) Los edificios, las construcciones, las instalaciones industriales o comerciales de las empresas agrícolas particulares, siempre que no sean indispensables para la eficiente explotación de las tierras expropiadas.

d) Las tierras aledañas a las poblaciones en la extensión suficiente para permitir su desarrollo demográfico, así como las destinadas al común aprovechamiento de sus habitantes.

e) Los parques, los bosques nacionales, las reservas forestales y las zonas protegidas, los cauces de los ríos, los lagos y lagunas y las superficies sujetas a procesos de reforestación.

f) Los terrenos ejidales en concesión de dominio útil hasta por 25 hectáreas, si están cercados y cultivados (Art. 29).

Se considera contrario a los principios de la fundación social de la propiedad la existencia y mantenimiento de tierras incultas u ociosas, así como cualquier sistema indirecto de explotación de la tierra (Art. 9); la parcela es indivisible aún en caso de fallecimiento del adjudicatario, quien para esos efectos deberá, desde el momento que tome posesión de ella, entregar al INA una lista de personas en el orden que deban sucederle en el goce de la totalidad de la misma (Art. 89); solamente puede embargarse hasta el 25 por ciento de las cosechas de una parcela para cubrir deudas del poseedor o adjudicatario, siempre que el crédito hubiese sido aprobado por el INA (Art. 97); el adjudicatario o poseedor de una parcela pierde los derechos sobre ella si deja de cultivarla o explotarla, sin causa justificada, durante dos años consecutivos (Art. 101); los pueblos que guarden el estado comunal conservarán el derecho sobre sus tierras. El INA tratará por todos los medios de mejorar las condiciones de vida de esas comunidades (Arts. 144, 145 y 146); el INA tiene facultades para intervenir como árbitro o conciliador en la solución de conflictos o diferencias que surjan con motivo de contratos agrícolas. Su laudo o decisión será de obligatorio cumplimiento (Arts. 164 y 165); en la sección I del Capítulo XIII se establece una serie de disposiciones para regular lo concerniente a los contratos de arrendamiento y otras formas de explotación indirecta de la tierra (Arts. 166 a 173). El régimen de aguas y el de obras de regadío quedan sujetos a especiales disposiciones que contempla la Ley de Reforma Agraria. Por esta ley quedan afectadas a la realización de la Reforma Agraria todas las aguas de dominio público así como las de pro-

riedad privada que excedan del caudal requerido para un aprovechamiento racional de los terrenos de que las mismas sean parte integrante (Arts. 183 a 197). La Ley de Reforma Agraria establece en el Capítulo XVIII las "Responsabilidades y Sanciones" en que puedan incurrir las autoridades, funcionarios y empleados encargados de intervenir en la aplicación de la ley.

BIBLIOGRAFIA

- (1) PROGRESS REPORT: CACM. Latin American Business Highlights. Chase Manhattan Bank. 13 (2) : 8 - 15. 1963.
- (2) UNION PANAMERICANA. Estudio económico, social de América Latina, 1961. Aspectos sociales. Washington, D. C., 1963. p. 226.
- (3) UNION PANAMERICANA. Estudio Económico de América Latina, 1962. Washington, D. C., 1964. pp. 343, 346, 355.
- (4) Ibid. pp. 346, 348.
- (5) MATURANA, S. Op. cit. p. 2.
- (6) CARROL, T. Ed. La creación de nuevas unidades agrícolas. Informe del Segundo Seminario sobre Problemas de la Tierra. Santiago, Chile, 1961. p. 30.
- (7) MATURANA, S. Op. cit. p. 8.
- (8) ROJAS, A. y Escoto L., C. Respuesta de Costa Rica al cuestionario de la Comisión Especial de Expertos para el estudio de las necesidades financieras que plantea la ejecución de planes de reforma agraria. San José, Ministerio de Agricultura, 1960 p. 2.
- (9) COSTA RICA, UNIVERSIDAD. El desarrollo económico de Costa Rica, No. 3: Estudio del sector agropecuario. San José, 1959. p. 14.
- (10) Ibid. p. 10.
- (11) SECRETARIA PERMANENTE DEL TRATADO DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA. Informe de la Primera Reunión de Ministros de Agricultura: Situación de la Agricultura en Costa Rica, 1964. p. 6.
- (12) UNION PANAMERICANA. Op. cit. (3). pp. 346, 355.
- (13) ESCOTO, L. C. Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica (resumen). San José. 1963. 12 p. (mimeografiado).
- (14) COSTA RICA. INSTITUTO DE TIERRAS Y COLONIZACION. Informe de Actividades. San José. 1964. 5 p. (a máquina).

- (15) UNION PANAMERICANA. Op. cit. (3) pp. 346, 355.
- (16) MATURANA, S. Op. cit. p. 61.
- (17) 444 AÑOS DE LEGISLACION AGRARIA. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Guatemala. No. 9912. 1960. 919 p.
- (18) GUATEMALA, LEYES, DECRETOS, etc. Ley de Reforma Agraria. Decreto No. 900. Guatemala, 1952.
- (19) CRUZ, O. R. La reforma agraria en Guatemala. Revista de Economía (México) 21 (12) : 326 - 328. 1958.
- (20) GUATEMALA, DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS AGRARIOS. El problema de la invasión de tierras por campesinos durante la aplicación del Decreto No. 900. Guatemala, 1962. p. 15 (mimeografiado).
- (21) GUATEMALA, LEYES, DECRETOS, ETC. Decreto No. 1551 (Ley de Transformación Agraria). *El guatemalteco*, diario oficial 165 (97) : 1281 - 1290. Octubre 19, 1962.
- (22) UNION PANAMERICANA. Op. cit. (3). pp. 346, 355.
- (23) SECRETARIA PERMANENTE DEL TRATADO DE INTEGRACION ECONOMICA CENTROAMERICANA. Op. cit. Situación de la Agricultura en Honduras. pp. 1, 2.
- (24) MATURANA, S. Op. cit. p. 84.
- (25) ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Informe Oficial de la Misión 105 de Asistencia Técnica Directa a Honduras sobre Reforma Agraria y Desarrollo Agrícola. Washington, D. C., s. f. Tomo I, p. 68.
- (26) ESCOTO LEON, C. Ley de Reforma Agraria de Honduras (Resumen). San José, 1963. 9 p. (mimeografiado).
- (27) HONDURAS, LEYES, DECRETOS, etc. Ley de Reforma Agraria. Decreto No. 2. Tegucigalpa, 1962. 49 p.
- (28) DECRETO No. 127. La Gaceta No. 18010. Junio 28, 1963.

Capítulo X

PANAMA

"La tenencia, distribución y uso de la tierra conlleva el cumplimiento de la función social y económica que le corresponde".

Art. 11, Código Agrario, 1962.

1. Condiciones generales

Setenta y cinco mil kilómetros cuadrados de superficie y 1,2 millones de habitantes, tiene este país localizado en la parte sur del istmo centroamericano, junto a Colombia, de la cual formó parte hasta principios del siglo. A pesar de su posición geográfica, no participa en el movimiento de integración en que se hallan empeñadas las otras 5 naciones del istmo y se le considera separadamente de Centroamérica.

El 58 por ciento de su población es rural (1) y según el Censo Agropecuario de 1961 hay un total de 95 mil fincas las cuales ocupan 1,8 millones de hectáreas que equivalen al 24 por ciento de la superficie total del país (2). La superficie media por explotación es, por lo tanto, de 19 hectáreas.

El 62 por ciento de ese total de fincas, son manejadas por productores sin título (precaristas) y el 6 por ciento por arrendatarios (3). Claramente se ve la importancia que tiene la ocupación sin título. En una encuesta realizada en 1963 se halló que 47 mil de estos precaristas (o sea el 68 por ciento de su número total) ocupaban tierras del Estado y 15 mil (22,3 por ciento) tierras de propiedad privada (4). Las fincas de más de mil hectáreas, que apenas son 119, ocupan un poco más de la cuarta parte del área bajo explotación agropecuaria (5), en tanto que en el otro extremo las fincas de menos de 5 hectáreas que son un poco más de la mitad del total, apenas ocupan el 8,3 por ciento de esa área (6).

Rivera (2) resume así las principales deficiencias de la estructura agraria de Panamá, tomando como base las cifras del Censo Agropecuario de 1961: a) número muy elevado de productores que ocupan la tierra sin poseer título; b) predominio de una magnitud antieconómica de las explotaciones; c) fragmentación excesiva de la propiedad; d) métodos primitivos de cultivo; e) malas vías de comunicación que llevan al predominio del transporte a pie y a caballo.

A fines de 1962 se dictó la Ley No. 37, que sentó las bases para la reforma agraria, la cual se resume a continuación (7):

2. Resumen de la Ley No. 37, por la cual se aprueba el Código Agrario de la República (21 de septiembre de 1962)

2 a) OBJETIVOS DE LA LEY. a) Hacer la reforma agraria integral, abolir el acaparamiento de tierras ociosas o con fines especulativos, y asegurar una distribución equitativa de la propiedad de la

tierra y su explotación racional (Art. 1). b) Fomentar la productividad, propiciar una distribución justa y equitativa del ingreso nacional, dar plena garantía a los derechos de la propiedad privada de la tierra (Art. 2).

2 b) TIERRAS AFECTADAS POR LA LEY. a) "Las tierras estatales de propiedad de la Nación"; se exep-túan las áreas urbanas, las áreas reservadas para el desarrollo de la industria o de los centros poblados, las reservas forestales, las zonas declaradas de valor histórico o turístico, las reservas de indígenas, las costas marítimas excepto las poseídas u ocupadas por personas con derecho a su adjudicación, las cabece-ras y riberas de los ríos navegables (Arts. 26 y 27).

b) Las tierras incultas, ociosas o insuficiente-mente explotadas con extensión superior a 100 hectá-reas; las que no cumplan su función social, si su extensión es superior a 100 hectáreas o que siendo menor a esta área "pertenezcan a personas que no se dediquen exclusivamente a la agricultura o a la ganadería como medio de subsistencia"; las tierras con extensión mayor a 100 hectáreas que sean ne-cesarias para llevar a cabo un proyecto declarado por la Ley de Utilidad Pública (Arts. 35 y 37); el propietario objeto de expropiación podrá reservarse 100 hectáreas, las cuales se podrán expropiar si transcurridos 5 años "no cumple su función social" (Arts. 38 y 40).

c) Las fincas de cualquier área que resulten un obstáculo para la instalación de una colonia agrícola, aunque estén cumpliendo su función social (Art. 4).

2 c) DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS. a) Tienen de-recho a solicitar, y la Comisión de Reforma Agra-ria obligación de adjudicar, parcelas de tierra a título gratuito, los mayores de edad o jefes de familia que

no posean tierra o la posean en extensión insuficiente para obtener "ingresos razonables" de su explotación y que se obliguen" a trabajar la parcela personalmente o con sus familiares" (Arts. 53 y 57).

b) Tienen derecho a solicitar parcelas de tierra a título oneroso los mayores de edad o jefes de familia que no posean tierra o que "las que poseyeren se mantengan totalmente cumpliendo su función social" y que se obliguen a "hacer cumplir la función social de las tierras que soliciten" (Art. 53).

c) La Comisión de Reforma Agraria determinará la extensión de las parcelas procurando que cada una constituya una unidad económica de explotación "suficiente para la subsistencia de la familia del beneficiario y para que logre una utilidad razonable de su trabajo que le permita acrecentar sus bienes de capital" (Art. 54).

d) Para la adjudicación de parcelas serán preferidos en primer término los ocupantes precarios, arrendatarios, aparceros o medieros y trabajadores agrícolas; luego, en su orden, los hijos de trabajadores rurales, los trabajadores rurales, los técnicos o peritos agrícolas, los padres de familia agricultores, los agricultores o criadores, los peones agrícolas, los propietarios de extensiones muy reducidas y, por último, los extranjeros residentes que sean agricultores o criadores (Art. 58).

e) Las tierras estatales podrán ser adjudicadas en forma definitiva cuando la extensión solicitada no exceda de 50 hectáreas y se adjudicarán en forma provisional cuando la solicitud exceda de 50 hectáreas; en este último caso, el beneficiario se comprometerá a hacer cumplir la función social de la propiedad por lo menos en el 20 por ciento de la extensión cada año, de manera que en 5 años esté toda utilizada (Art. 64).

f) A la misma obligación anterior quedan sujetos los terrenos adquiridos por compra (Art. 65). Todo habitante de la República que no posea tierra, cuya renta sea inferior a 600 balboas* anuales y los extranjeros que entren al país para dedicarse a la agricultura, tendrán derecho, si son mayores de edad, a que se les adjudique gratuitamente un lote de tierra estatal equivalente al mínimo vital (Art. 73).

2 d) COMPENSACIÓN A LOS PROPIETARIOS AFECTADOS. a) Por las tierras expropiadas el Estado pagará una indemnización previa al propietario, en efectivo o en bonos del 4 por ciento, si el propietario los acepta, la cual no será mayor del valor catastral promedio en los últimos 5 años (Art. 45 y 46).

b) Las tierras que la Comisión de Reforma Agraria compre se procurarán pagar de conformidad con el avalúo de sendos peritos nombrados por la Comisión, el propietario y el Contralor General de la República (Art. 48).

2 e) FORMAS DE PAGO DE LOS BENEFICIARIOS. a) En cuotas iguales en un plazo no mayor de 20 años, excepto cuando en la venta se incluyan viviendas u otras mejoras, caso en el cual el plazo se ampliará a 30 años (Arts. 114 y 115).

b) La deuda no acusará intereses, excepto en caso de demora en el pago de las cuotas (Art. 115).

c) El precio de venta no podrá ser menor de 6 balboas la hectárea (Art. 114).

2 f) ORGANOS DE LA REFORMA AGRARIA. a) La Comisión de Reforma Agraria, organismo interministerial adscrito al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, bajo la dirección y responsabilidad inmediata del Presidente de la República (Art. 219).

* Un balboa equivale a un dólar.

b) La Comisión de Reforma Agraria estará integrada por 12 miembros así: El Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias; los directores del Departamento de Planificación, del Instituto de Vivienda y Urbanismo, de la Escuela de Agronomía y de la Comisión de Aeropuertos y Muelles; el Gerente del Instituto de Fomento Económico; sendos representantes de las Asociaciones Ganaderas, las Asociaciones Patronales de Explotación Agrícola, los Sindicatos de Trabajadores de Explotaciones Ganaderas, los sindicatos de Trabajadores Agrícolas, de la Sociedad Agronómica y de las Cooperativas Agrícolas y Pecuarias (Art. 223).

c) El Organó Ejecutivo puede reducir a un número no menor de 6 los miembros manteniendo la paridad entre los representantes de entidades oficiales y particulares (Art. 225).

d) El Director General, encargado de la Ejecución de los programas de la Reforma Agraria, será nombrado por el Organó Ejecutivo (Art. 235).

e) La Comisión de Reforma Agraria tiene como funciones: aplicar esta Ley; elaborar y dirigir los proyectos de desarrollo agropecuario; organizar el inventario de tierras estatales y de propiedad privada aptas para el desarrollo agropecuario e industrial; estudiar y sugerir cambios en la legislación para convertir la tierra en instrumento de desarrollo económico; orientar y dirigir la distribución de la población rural; promover, reglamentar y ejecutar la colonización de tierras bajo su administración; conocer, tramitar y resolver las denuncias que se refieran a tierras bajo su administración; colaborar en el desarrollo de planes agropecuarios; coordinar, orientar, proporcionar, reglamentar, fiscalizar y formular los planes de crédito agrícola para los beneficiarios de la reforma agraria; promover, organizar, fiscalizar y estimular cooperativas agropecuarias; regla-

mentar, vigilar y establecer los sistemas más convenientes de comercialización; coordinar sus labores con los Ministerios de Educación, Obras Públicas y Trabajo; educar a los trabajadores del agro, construir caminos de penetración, obras de riego, drenaje, etc.; brindarle a los campesinos y a sus familias servicios médicos y asegurarles los derechos concedidos por la ley a todos los trabajadores; proteger los intereses de los trabajadores del campo; promover y conducir, en coordinación con otros organismos, labores de investigación, experimentación y divulgación agrícola y pecuaria; promover el establecimiento del Seguro Agrícola y la recuperación de tierras estatales ocupadas ilegalmente; regular los cánones de arrendamiento de tierras; velar por el cumplimiento de la función social de la tierra, etc. (Art. 220).

2 g) FINANCIACIÓN. a) Se asignarán en los presupuestos nacionales las partidas necesarias; el Organismo Ejecutivo queda facultado para contratar empréstitos nacionales o extranjeros hasta por 50 millones de balboas, para las necesidades de la reforma agraria; esos dineros los administrará la Comisión de Reforma Agraria (Art. 20 y 241).

b) Se incluirán en los presupuestos nacionales anuales una suma no menor a 600 mil balboas para sufragar los gastos de la Comisión de Reforma Agraria (Art. 241).

c) Los aserraderos pagarán a la Comisión de Reforma Agraria un balboa por millar de pies de madera de construcción que produzcan y dos balboas por la misma cantidad si se trata de caoba o cedro amargo (Art. 469).

d) Los trozos que se exporten también pagarán un impuesto que recibirá la Comisión de Reforma Agraria (Art. 470).

2 h) **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.** a) Se entiende que la propiedad privada cumple su función social cuando, cultivada en pastos, sostenga no menos de un vacuno o caballo por cada dos hectáreas; o cuando se siembren y mantengan bajo cultivo u ocupadas con árboles para la extracción de madera apta para ser procesada industrialmente, no menos de las dos terceras partes de su extensión; o cuando los terrenos se conviertan en áreas urbanas (Art. 30).

b) Se considera contrario al principio de la función social de la propiedad el mantenimiento de fincas ociosas, lo mismo que los sistemas indirectos de cultivo de la tierra como el arrendamiento y la aparcería (Art. 31).

c) Las unidades económicas de explotación que hayan sido adjudicadas por la Comisión de Reforma Agraria, no podrán ser fraccionadas (Art. 82).

d) Las tierras estatales podrán también adjudicarse en arrendamiento mediante contratos en extensión no mayor de 500 hectáreas (Art. 121) y por un término no mayor de 15 años (Art. 122).

La Ley contiene también disposiciones sobre Colonias Agrícolas, sociedades cooperativas, vivienda rural, crédito agrícola, divulgación y asistencia técnica, contratos agrícolas, catastro general de tierras y aguas, recursos naturales y obras de valorización.

BIBLIOGRAFIA

- (1) UNION PANAMERICANA. América en cifras 1961. II Estadísticas económicas: Producciones agropecuaria, extractiva vegetal y pesquera. Washington, D. C., 1963. p. 16.
- (2) RIVERA, J. A. Estructura Agraria de Panamá. IN Reforma Agraria, Tercer Curso Internacional. Panamá, IICA, 1964. p. 5.
- (3) Ibid. p. 6.
- (4) Ibid. p. 10.
- (5) Ibid. p. 6.
- (6) Carroll, T. Edit. La creación de nuevas unidades agrícolas. Informe del Segundo Seminario sobre Problemas de la Tierra. Santiago, Chile, 1961. p. 33.
- (7) PANAMA, LEYES, DECRETOS, etc. Ley No. 37, Apruébase el Código Agrario de la República. Gaceta Oficial 59 (14.726): 1 - 45. 1962.

CONTENIDO

	Página
Introducción general	5

PRIMERA PARTE

PANORAMA GENERAL Y EVOLUCION HISTORICA

Capítulo I

Panorama general de América Latina	11
1.— Introducción	11
2.— Población	12
2a) — Examen general	12
2b) — Diferencias demográficas	15
2c) — Urbanización	18
3.— Consecuencias sociales y económicas del dinamismo demográfico	21
3a) — Crecimiento de la población	21
3b) — Población y desarrollo económico	22
3c) — Urbanización	26
4.— Bases económicas	29
4a) — Desigualdades	29
4b) — Consecuencias de la desigualdad	32
4c) — Crecimiento	33
5.— Educación	35
5a) — Analfabetismo	35
5b) — Escolaridad	36

	Página
5c) — Un enfoque equivocado?	36
6.— Papel y estado de la agricultura	40
6a) — Población rural	40
6b) — Ocupación	41
6c) — Significación económica de la agricultura	43
6d) — Mercados internacionales	44
6e) — El territorio y su distribución	45
6f) — Latifundio y minifundio	48
Bibliografía	53

Capítulo II

Antecedentes históricos de las estructuras agrarias actuales

Antecedentes históricos de las estructuras agrarias actuales	57
1.— Incas, Aztecas y Mayas	57
1a) — Sociedad Incaica	57
1b) — Distribución de la tierra entre los Incas	58
1c) — Trabajo colectivo	59
1d) — Sociedad Azteca y Maya	60
1e) — Distribución de la tierra entre los Aztecas	60
1f) — Distribución de la tierra entre los Mayas	61
2.— La sociedad medioeval	62
2a) — Señores y vasallos	62
2b) — La propiedad en el medioevo	63
2c) — La imprenta y la pólvora	64
2d) — Poder del clero	64
3.— Bases legales de los derechos de España	65
3a) — España y Portugal	65
3b) — Primera base	66
3c) — Segunda base	67
3d) — Tercera base	67
3e) — Cuarta base	68
4.— La Colonia	69
4a) — Mercedes reales	69
4b) — La encomienda	70
4c) — La composición y la confirmación	71
4d) — Resumen	72
5.— La Independencia	73
6.— La República	73
6a) — Fortalecimiento del latifundio	73
6b) — La gran hacienda	76

	Página
6c) — La plantación	79
6d) — Las comunidades indígenas	81
Bibliografía	83

Capítulo III

La finca familiar como base de una estructura agraria	85
1.— La finca familiar	86
2.— La finca subfamiliar	90
3.— La finca multifamiliar mediana	93
Bibliografía	95

SEGUNDA PARTE

ESTRUCTURAS AGRARIAS CONFIGURADAS MEDIANTE REVOLUCIONES

Capítulo IV

México	99
1.— Antecedentes	99
1a) — Ley de Desamortización	100
1b) — Compañías Deslindadoras	101
1c) — Latifundio	101
1d) — Situación social	102
2.— Resumen de la legislación sobre reforma agraria (artículo 27 de la Constitución, Código Agrario y leyes complementarias).	104
2a) — Objetivos de la Ley	104
2b) — Tierras afectadas por la Ley	105
2c) — Distribución de tierras	106
2d) — Compensación a los propietarios afectados	107
2e) — Organos de la reforma agraria	108
2f) — Financiación	108
2g) — Disposiciones complementarias	108

	Página
3.— Desarrollo y aplicación de la reforma agraria	109
4.— Situación actual de los ejidos	111
5.— Desarrollo económico y social de México	115
Bibliografía	117

Capítulo V

Bolivia	119
1.— Antecedentes	119
2.— La situación al iniciarse la reforma agraria	121
3.— Resumen de la Ley de Reforma Agraria de Bolivia (Decreto Legislativo No. 03464 del 2 de agosto de 1953)	124
3a) — Objetivos de la Ley	124
3b) — Tierras afectadas por la Ley	124
3c) — Distribución de tierras	126
3d) — Compensación a los propietarios afectados	127
3e) — Formas de pago de los beneficiarios	127
3f) — Organos de la reforma agraria	127
3g) — Financiación	128
3h) — Otras disposiciones	128
4.— Forma como se ha aplicado la Ley de Reforma Agraria	130
5.— Efectos de reforma agraria	134
Bibliografía	139

Capítulo VI

Cuba	141
1.— Antecedentes	141
1a) — Tierras y su utilización	141
1b) — Tierras del estado	141
1c) — Tierras en manos de precaristas	143
1d) — Situación general de la tenencia	143
1e) — Concentración de la propiedad rural	143
1f) — Producción agropecuaria	145
2.— Resumen de la Ley de Reforma Agraria (17 de mayo de 1959)	147
2a) — Objetivos de la Ley	147
2b) — Tierras afectadas por la Ley	147
2c) — Distribución de tierras	148
2d) — Compensación a los propietarios afectados	149
2e) — Formas de pago de los beneficiarios	150
2f) — Organos de la reforma agraria	150

	Página
2g) — Financiación	150
2h) — Disposiciones complementarias	150
3.— Aplicación de la Ley	152
3a) — Organización del INRA	152
3b) — Las zonas de desarrollo agrícola	153
3c) — Expropiaciones y cooperativas	153
3d) — Fincas de administración directa	154
3e) — Pequeña propiedad	155
3f) — Granjas del pueblo	155
3g) — Ventajas e inconvenientes del nuevo sistema	156
3h) — La ANAP	157
3 i) — Últimos desarrollos	157
3j) — Dificultad de un juicio imparcial	158
Bibliografía	159

TERCERA PARTE

ESTRUCTURAS AGRARIAS EN VIAS DE TRANSFORMACION POR PROCEDIMIENTOS PACIFICOS

Capítulo VII

Venezuela	163
1.— Condiciones generales	163
1a) — Significación del petróleo	163
1b) — Significación de la agricultura	164
2.— Distribución de la tierra	165
3.— Tenencia de la tierra	167
4.— Antecedentes de la reforma agraria	167
5.— Resumen de la Ley de Reforma Agraria (5 de marzo de 1960)....	169
5a) — Objetivos de la Ley	169
5b) — Tierras afectadas por la Ley	170
5c) — Distribución de tierras	171
5d) — Compensación a los propietarios afectados	172
5e) — Formas de pago de los beneficiarios	173
5f) — Organos de la reforma agraria	175

	Página
5g) — Financiación	175
5h) — Disposiciones complementarias	176
6.— Desarrollo y aplicación de la reforma agraria	179
7.— Coordinación de instituciones	182
8.— Críticas que se le hacen a la labor desarrollada	182
Bibliografía	184

Capítulo VIII

Colombia	187
1.— Condiciones generales	187
2.— Uso de la tierra	189
3.— Distribución de la tierra	189
4.— Antecedentes de la reforma agraria	190
5.— Resumen de la Ley No. 135 (13 de diciembre de 1961)	193
5a) — Objetivos	193
5b) — Tierras afectadas por la Ley	193
5c) — Distribución de tierras	194
5d) — Compensación a los propietarios afectados	196
5e) — Formas de pago de los beneficiarios	197
5f) — Organos de la reforma agraria	198
5g) — Financiación	201
5h) — Disposiciones complementarias	202
6.— Desarrollo y aplicación de la Ley	205
6a) — Primer año	205
6b) — Segundo año	205
7.— Críticas que se hacen a la labor del INCORA	206
Bibliografía	213

Capítulo IX

Centroamérica	215
1.— Condiciones generales	215
2.— Distribución de la tierra y del ingreso	216
3.— Costa Rica	218
3a) — Generalidades	218

	Página
3b) — Resumen de la Ley de Tierras y Colonización No. 2825 del 14 de octubre de 1961, reformada por la Ley No. 3033 del 25 de septiembre de 1962 y por la Ley No. 3042 del 4 de octubre de 1962	219
Tierras afectadas por la Ley	219
Distribución de tierras	220
Compensación a los propietarios afectados	220
Formas de pago de los beneficiarios	220
Organos de la reforma agraria	221
Financiación	221
Conflictos entre propietarios y poseedores	222
Disposiciones complementarias	222
3c) — Desarrollo y aplicación de la Ley	222
4.— Guatemala	223
4a) — Generalidades	223
4b) — Antecedentes de la reforma agraria	223
4c) — Resumen del Decreto No. 1551	225
Objetivos de la Ley	225
Tierras afectadas por la Ley	225
Distribución de tierras	225
Compensación a los propietarios afectados	226
Formas de pago de los beneficiarios	227
Organos de la reforma agraria	227
Financiación	228
Disposiciones complementarias	228
5.— Honduras	230
5a) — Generalidades	230
5b) — Resumen de la Ley de Reforma Agraria, promulgada por Decreto No. 2 del 24 de septiembre de 1962 y reformada por Decreto No. 127 del 14 de junio de 1963	231
Objetivos de la Ley	231
Tierras afectadas por la Ley	231
Distribución de tierras	232
Compensación a los propietarios afectados	233
Formas de pago de los beneficiarios	233
Organos de la reforma agraria	233
Financiación	234
Disposiciones complementarias	235
Bibliografía	238

Capítulo X

Panamá	241
1.— Condiciones generales	241
2.— Resumen de la Ley No. 37, por la cual se aprueba el Código Agrario de la República (21 de septiembre de 1962)	242
2a) — Objetivos de la Ley	242
2b) — Tierras afectadas por la Ley	243
2c) — Distribución de tierras	243
2d) — Compensación a los propietarios afectados	245
2e) — Formas de pago de los beneficiarios	245
2f) — Organos de la reforma agraria	245
2g) — Financiación	247
2h) — Disposiciones complementarias	248
Bibliografía	249

INDICE DE CUADROS

	Página
Cuadro No. 1 — Tasa de natalidad y mortalidad, por regiones (1954-58)	13
Cuadro No. 2 — Porcentaje de aumento y tasa anual de crecimiento de la población en América Latina	17
Cuadro No. 3 — Diferencias rural-urbanas en las tasas de crecimiento de la población durante periodos intercensales de varios países latinoamericanos	19
Cuadro No. 4 — Tasa de crecimiento de la población total y urbana en los países de América Latina	20
Cuadro No. 5 — Producto interno bruto por habitante	30
Cuadro No. 6 — Tasas anuales de crecimiento del producto interno bruto	34
Cuadro No. 7 — Distribución del producto bruto y de la población ocupada en América Latina, por actividades	43
Cuadro No. 8 — Uso de la tierra	50
Cuadro No. 9 — Número de explotaciones agropecuarias	51
Cuadro No. 10 — Superficie de explotaciones agropecuarias	52
Cuadro No. 11 — Explotaciones agropecuarias en Centroamérica	90
Cuadro No. 12 — Comparación de rendimientos por hectárea, en kilogramos, en predios ejidales y no ejidales	113
Cuadro No. 13 — Bolivia: Índice de producción agrícola	137
Cuadro No. 14 — Cuba: Uso de la tierra	142
Cuadro No. 15 — Cuba: Tenencia de la tierra, 1957	143
Cuadro No. 16 — Cuba: Distribución de fincas, por tamaño, según el censo de 1945	144
Cuadro No. 17 — Venezuela: Distribución de unidades de explotación según tamaño	166
Cuadro No. 18 — Venezuela: Formas de pago de las tierras expropiadas	172
Cuadro No. 19 — Colombia: Distribución de unidades de explotación, según tamaño, en los departamentos	190
Cuadro No. 20 — Centroamérica: Distribución de fincas por tamaño	217
Cuadro No. 21 — Centroamérica: Número y área de fincas menores de 5 Has. y mayores de 1.000 Has.	217

FECHA DE DEVOLUCION

17 JUN 1997

IICA

SP-5

Autor

Título Estructuras agrarias en la
América Latina

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

C. R.



TREJOS HERMANOS

Precio: dos dólares
Digitized by Google