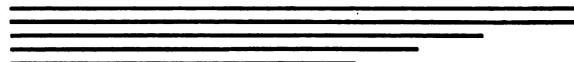


CENTRO
INTERAMERICANO
DE
DESARROLLO
RURAL Y
REFORMA
AGRARIA



Mimeografiado N° 109

EDICION ESPECIAL No. 9



CIRIA

LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS

- O.E.A. -

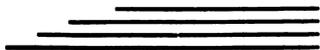
Por: José M. Franco Ortega.

Bogotá, Julio 1968

109
RA
1.184
710



Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA
Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica



"El Proyecto 206, Capacitación y Estudios sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, es una actividad de Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publicación puede dirigirse al Apartado Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA
IICA - CIRA

" POLITICA DE REFORMA AGRARIA " *

Dr. Enrique Torres L.**

I. Elementos que han de intervenir en la Definición de una Política de Reforma Agraria.

A. Para la definición de una política de Reforma Agraria ha de tenerse en cuenta, ante todo, lo siguiente:

1. Que la Reforma Agraria no es un acto sino un proceso de naturaleza especial con dos términos inseparables, o sea, un proceso correlativo.

Su anverso está constituido por el conjunto de acciones destinadas específicamente a eliminar los defectos de estructura que obstaculizan el desarrollo agrícola y el desarrollo económico y social del país, en general.

A la vez, su reverso está constituido por las acciones que deben llevarse a cabo para que, en reemplazo de la estructura que se elimina, surja una nueva estructura apta para la elevación de los niveles de vida de la población campesina, el progreso de la agricultura y el surgimiento de sistemas de propiedad, tenencia, explotación y uso de la tierra compatibles con el desarrollo económico y la justicia social.

2. Es necesario determinar hasta qué punto la realización de la Reforma Agraria, en el país de que se trate, es un condicionante del desarrollo agrícola y del desarrollo económico y social en general. Esto no puede señalarse a priori porque la realidad agraria latinoamericana no es uniforme. El porcentaje de población económicamente activa dedicada a la agricultura; el porcentaje de población que depende de esta actividad económica; su subordinación respecto a factores externos; la naturaleza de los recursos; el grado de desarrollo del sector agrícola, etc. etc. no son los mismos en todos los países latinoamericanos. Teniendo en cuenta estos hechos hay que precisar en qué grado la existencia de defectos de estructura agraria condicionan el propio desarrollo agrícola.

* Síntesis de la Exposición hecha por el Dr. Enrique Torres Llosa en la Sesión de la Comisión Coordinadora de la Reforma Agraria, Celebrada en el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), el Viernes 12 de Julio de 1968.

** Director Proyecto 206.

3. Deben definirse claramente cuáles son los defectos de estructura que obstaculizan el desarrollo agrícola y el desarrollo económico y social.

Esos defectos de estructura suelen ser los siguientes:

a. En las relaciones del hombre con la tierra

- Excesiva concentración de la propiedad rural; o su excesivo fraccionamiento;
- Abandono y mala explotación de las tierras;
- Escasez de tierras de cultivo, sobre todo de riego; y
- Formas antisociales de tenencia, explotación y uso de la Tierra.

b. En el marco institucional del sector agropecuario:

- Concentración de la asistencia técnica y del crédito en pocas manos;
- Difícil acceso del campesino a las instituciones del sector agropecuario: mercadeo, cooperativismo, organización sindical y gremial, etc.; y
- Difícil acceso del campesino a otras instituciones vinculadas al desarrollo: educación, salud, vivienda, transporte, etc.

c. En lo político-social:

- Inestabilidad de la población campesina (migraciones);
- Inmovilidad de la población campesina (falta de dinamismo social);
- Nula participación de la población campesina en los niveles de decisión relativos a la empresa y relativos a la organización política y social de la nación (falta de representatividad en todos los niveles de decisión);
- En una palabra, aislamiento e inmovilización de la población campesina.

B. Teniendo en cuenta lo anterior, definir una política de Reforma Agraria es analizar y responder a tres preguntas fundamentales;

Por qué ha de hacerse la Reforma Agraria;

- En qué ha de consistir este proceso; y
- Para qué ha de llevarse a cabo.

La primera debe responder indicando las causas por las que hay que llevar a cabo el proceso; la segunda indicando la esencia del mismo; y la tercera, sus fines, objetivos y metas.

En general, puede responderse a estas preguntas del siguiente modo:

Primera: Hay que hacer la Reforma Agraria porque hay que eliminar los defectos de estructura que obstaculizan el desarrollo agrícola y el desarrollo económico y social.

Segunda: La Reforma Agraria ha de consistir en un proceso destinado a eliminar radicalmente (de raíz), en forma acelerada y masiva esos defectos, mediante acciones específicas de Reforma Agraria. Estas acciones incidirán, por tanto, en el derecho de propiedad y limitarán su ejercicio a través de normas que permiten el acceso de la población campesina a dicho derecho.

Tercera: El proceso debe llevarse a cabo para que surjan formas de propiedad, tenencia, explotación y uso de la tierra que permitan:

- a) El incremento de la producción y la productividad;
- b) Mejor distribución del ingreso agrícola;
- c) Eliminación de la inestabilidad e inmovilidad de la población campesina; y
- d) Creciente participación de la misma en los niveles de decisión política, económica y cultural.

Una política de Reforma Agraria así concebida dará lugar a una reforma agraria "integral".

La Reforma Agraria debe ser "integral" no en el sentido de constituir una suma de acciones directas de eliminación de obstáculos de estructura más acciones de promoción humana y fomento agrícola; sino que ha de ser "integral" en el sentido de constituir un proceso que tome al hombre campesino en su totalidad de persona humana y no simplemente en su función de "productor Agrícola"; y que promueva globalmente su desarrollo como persona, es decir, como un ser individual y social dotado de libertad y dignidad.

C. Pero todo esto es aún insuficiente. La definición de una política de Reforma Agraria supone además lo siguiente:

- 1.- Considerar que la Reforma Agraria no es un proceso aislado. Tiene que darse dentro del marco de una política de desarrollo rural. Aunque parezca obvio, esto quiere decir que la Reforma Agraria es un proceso vinculado al proceso agrícola; no puede llevarse a cabo

al margen de una política de desarrollo rural. La Reforma Agraria. Muchas veces es más que eso; es un condicionante del mismo; pero aún en este caso no puede concebirse ni realizarse al margen de la política general de desarrollo rural.

Por consiguiente, la definición de una política de Reforma Agraria supone la previa definición de una política de desarrollo agrícola. Los fines de ésta pueden ser uno o más de los siguientes:

- Aumento de la oferta de alimentos;
- Incremento de exportaciones;
- Sustitución de importaciones;
- Diversificación de la agricultura;
- Redistribución del ingreso agrícola;
- Robustecimiento del mercado interno de consumo;
- Oferta de mano de obra para los demás sectores de la economía, etc. etc.

Pero sea cual fuere, en concreto, la formulación de esa política, ha de tenerse en cuenta que no puede hablarse, en América Latina, ni en cada país de la región de "la agricultura" como actividad de un solo género.

En la agricultura latinoamericana hay por lo menos tres tipos o etapas, a saber:

- a) Agricultura de tipo tradicional;
- b) Agricultura de transición; y
- c) Agricultura comercial.

En consecuencia, la política ha de trazarse definiendo qué énfasis ha de ponerse en cada uno de estos tipos de agricultura.

2. La Reforma Agraria debe darse también dentro del marco de una política de desarrollo económico y social. La agricultura está estrechamente vinculada al proceso general de desarrollo. Existe una íntima relación entre el nivel de desarrollo de una economía y dos variables agrícolas:

- Participación de la agricultura en el ingreso nacional; y
- Porcentaje de la población en el medio rural.

Del armónico funcionamiento de esta relación -que es la que determina los "términos de intercambio" entre lo urbano y lo rural- depende el armónico desarrollo de la economía en general. A medida que menos población está ocupada activamente en la agricultura y más población lo esté en los sectores secundario y terciario de la economía, con incremento constante de la productividad de aquélla por persona ocupada, mayor será el grado de desarrollo de una colectividad.

Esto ha sucedido, por ejemplo, en los Estados Unidos. La población en granjas, en 1910, fue de 34.7% del total y en 1956, del 13.2% del total. En el mismo período la contribución de la agricultura al ingreso nacional bajó del 16.3% al 5.1%, con crecientes y espectaculares aumentos de productividad agrícola por persona.

Si se analizan las cifras correspondientes a la América Latina se puede ver que la tendencia, en los últimos diez años, ha sido de disminución del porcentaje de población rural, con incremento de la población urbana, y con disminución también de la participación relativa del producto bruto agrícola en la generación del producto bruto total.

Sin embargo, no podría deducirse de estos hechos que la agricultura y la economía latinoamericana estén en franco florecimiento.

En realidad, la transferencia de población del medio rural al medio urbano que se está operando, no obedece a una absorción de la población campesina por demanda de trabajo en los demás sectores de la economía. Realmente el campo, con sus deplorables niveles de vida, está expulsando a esa población y se está transfiriendo así, desocupación y sub-ocupación (miseria) del campo a la ciudad. Todo esto sin contar que, en muchos casos, no aumentan la producción y productividad agrícolas al ritmo del crecimiento de la población.

Esto es lo que está determinando, en nuestros países, la creciente presión sobre los servicios urbanos -educación, salud, vivienda, trabajo, transporte- con creciente intensificación de los conflictos sociales.

Una política de desarrollo económico y social tiene que afrontar y resolver éste y otros graves problemas. Y de lo que se haga al respecto dependerá la política de desarrollo agrícola y, por ende, la política de Reforma Agraria.

Por tanto, es indispensable una definición respecto a la política general de desarrollo.

¿Quedarán las cosas como están y se esperará que, por natural evolución", se produzcan los ajustes? ¿Estará la política general basada en una política de estabilidad monetaria y equilibrio fis-

cal a costa del desarrollo? ¿Será más bien lo indicado afrontar el desarrollo corriendo el riesgo de la inflación? ¿Se pondrá énfasis en la industrialización o más bien en el desarrollo agrícola? ¿Quién pagará, a todo esto, el costo social?

Sin definiciones claras en este campo, no se logrará insertar en los hechos una Reforma Agraria activa y eficaz. Pero, sea cual fuere la alternativa o alternativas que se escogieran, habrá que tener en cuenta lo siguiente:

- Que el cambio no va a producirse por generación espontánea;
- Que hay que definir el sentido y alcance de la intervención del Estado en la actividad económica;
- Que el desarrollo ha de ser de todos los hombres y de cada hombre; y
- Que el gran cambio consiste en la redistribución de oportunidades para todos los miembros de la colectividad.

3. Otro hecho, finalmente, ha de tenerse en cuenta al trazar una política de Reforma Agraria. Como éste no es un proceso aislado, tendrá que darse también dentro del marco de una política de integración regional.

Ahora bien, sea cual fuere la alternativa que se escogiera -integración que tienda a la constitución de una verdadera "Comunidad de Naciones" con organismos supranacionales que la hagan operante; o integración para la simple constitución de una "zona de libre comercio"-, ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

- Que la integración ha de ser en beneficio de los pueblos y que no ha de lograrse con poblaciones campesinas marginadas; con fuerza de trabajo no tecnificada; con multitudes sin capacidad de ahorro; y con decisiones que no son representativas de la verdadera base nacional.

II. Programación de la Reforma Agraria

Definida la política hay que programar la Reforma Agraria.

Una programación de la Reforma Agraria supone, al menos, contar con lo siguiente:

- a) Una evaluación de los recursos humanos, naturales y financieros;
- b) Un catastro de la propiedad rural; y
- c) Un inventario del equipamiento agrícola y social.

Hay países que, como Chile y Panamá, utilizando la moderna técnica de la aéreo-fotogrametría cuentan, a nivel nacional, con la evaluación, catastro e inventario mencionados. Pero, si un país no los tuviere, hay formas ya ensayadas y métodos ya establecidos para lograrlos en plazo relativamente corto.

A partir de los datos mencionados, la programación misma de la Reforma Agraria comprende, al menos, lo siguiente:

- Planificación agro-económica;
- Planificación física;
- Planificación Social; y
- Plan de inversiones.

Este trabajo de programación debe conducir a una clara determinación de plazos y metas debidamente cuantificadas.

Puede hacerse esto a partir de índices macro-económicos y macro-sociales o a partir de un análisis de la misma realidad.

En verdad, deben utilizarse las dos vías y una forma de hacerlo es a partir de una zonificación del país y de una determinación de áreas por zonas. De este modo, la suma de los programas de áreas dará por resultado la programación total de la Reforma Agraria a nivel nacional.

III. Estrategia para la Acción

La programación debe concretarse en planes de acción a corto, mediano y largo plazo, de alcance local, regional y nacional.

Estos planes deben hacerse a la medida de los reales recursos humanos, técnicos, económicos y financieros disponibles. Es decir, de tal modo que puedan efectivamente realizarse en los plazos previstos.

IV. Plan de Acción Anual

En concordancia con cuanto antecede, cada plan de acción anual no debe ser una acción o conjunto de acciones aisladas y desperdigadas por todo el territorio nacional. Zonificado el país y establecidas las áreas dentro de cada zona, el plan de acción anual debe referirse a una o más áreas o sectores dentro de un área, en el cual o en los cuales pueda efectivamente ejecutarse el programa previsto dentro de las líneas de política definidas. El área o sectores dentro de un área deben escogerse de acuerdo con criterios de prioridad. Pueden ser criterios para ello, iniciar la acción en áreas deprimidas o en áreas en las cuales pueda vislumbrarse un éxito más promisorio y acelerado. Pueden escogerse también aquellas áreas que presentan problemas especialmente conflictivos de carácter social. Pero, una

vez escogida el área, debe concentrarse todo el esfuerzo en la misma y lograrse en el curso del año los objetivos y metas previstos.

Para la ejecución del plan debe contarse también con una organización administrativa que permita la centralización de la función y la descentralización de la acción. Para esto, un esquema general de organización administrativa de la Reforma Agraria debe contar con una unidad central y unidades periféricas de planificación y ejecución de la Reforma Agraria, ubicadas en el área misma de trabajo. La Reforma Agraria no va a lograrse a "control remoto".

V. Financiamiento del Plan

Para afrontar los problemas del financiamiento del plan que distinguir lo siguiente:

- financiamiento de administración y de los gastos de operación, es decir, de la institución encargada de ejecutar el plan;
- financiamiento de las expropiaciones y otras formas de adquisición de las tierras;
- financiamiento del crédito a los campesinos; y

financiamiento de las acciones complementarias de promoción humana y fomento agrícola.

Las fuentes de los recursos para este cuádruple orden de financiamiento no son las mismas. El financiamiento de los gastos de operación debe hacerse con cargo al presupuesto nacional. El financiamiento de la adquisición de las tierras y/o su expropiación debe hacerse mediante el sistema de pago diferido, utilizando cualquiera de las formas ya establecidas en leyes de Reforma Agraria latinoamericanas para el pago de las indemnizaciones con bonos. El financiamiento del crédito puede hacerse con ayuda del crédito internacional. Y el financiamiento de las acciones complementarias debe hacerse coordinando la acción de las instituciones que tienen a su cargo, en el país, las acciones de promoción humana (educación, vivienda, salud, etc.) y fomento agrícola (extensión, asistencia técnica, cooperativismo, mercadeo, etc.).

Pero, en última instancia, debe tenerse en cuenta que el éxito de cualquier programa de financiamiento de un plan de Reforma Agraria debe basarse en la premisa fundamental de que el proceso debe ser auto-financiado.

Ya hay experiencia en América Latina acerca del logro de este objetivo. El hecho fundamental es lograr que los campesinos participen desde el primer momento en el proceso de la Reforma Agraria y tomen la conciencia de que este proceso solamente puede llevarse a cabo con éxito si es que ellos son capaces de afrontarlo con decisión y pleno sentido de responsabilidad. Esto puede llevarse a cabo organizando a los campesinos y logrando que surjan con la Reforma Agraria verdaderas empresas agrícolas -

campesinas capaces de solventar el desarrollo de las tierras, la elevación de los niveles de vida y el incremento de su capacidad de ahorro y de inversión, mediante el incremento de los niveles de producción y productividad, por hectárea y por hombre ocupado.

Naturalmente, lo más opuesto a un objetivo de esta naturaleza es llevar a cabo la Reforma Agraria -o pretender hacerla- con un criterio "paternalista". Nunca se va hacer la Reforma Agraria mientras ésta consista en una acción de "burócratas" o "tecnócratas". O, lo que es peor, cambiando el antiguo paternalismo del patrón de la gran hacienda por el paternalismo innominado de los funcionarios del Estado.

VI. Coordinación Inter-institucional

El éxito en la ejecución de los planes anuales de Reforma Agraria dependerá de una estricta coordinación entre las instituciones encargadas del desarrollo agrícola y del desarrollo económico y social a nivel local.

Para lograr esto no basta con que haya acuerdo entre los altos directivos de dichas instituciones a nivel nacional. La coordinación no se logrará nunca por la simple razón de este acuerdo o la conjunción de "buenas voluntades" a ese nivel. La coordinación debe funcionar en los niveles de ejecución del plan. Y sólo quedará asegurada cuando todas las instituciones implicadas en el desarrollo de un área tengan al plan del área como su objetivo y meta.

VII. Plena Participación del Campesinado

Debe insistirse, una vez más, que, en definitiva, el éxito de cualquier plan anual de Reforma Agraria dependerá de la plena participación que tenga el campesinado en él. Debe recordarse, una vez más que el objetivo final de una Reforma Agraria no es simplemente hacer propietarios de la tierra a los campesinos. Esto es fundamental y constituye una acción irremplazable. Pero no es lo único. Ni mucho menos debe quedarse en el simple "otorgamiento de títulos de propiedad". Esto también es fundamental, porque es la manera jurídico-legal de asegurar la estabilidad del campesino en la tierra. Pero, repito, no es lo único que asegurará el éxito del plan. Una Reforma Agraria hace o debe hacer mucho más que propietarios agrícolas; debe hacer empresarios agrícolas. Esto quiere decir que, en un proceso de Reforma Agraria, lo que se intenta es trasladar al campesino de una economía de subsistencia a una mucho más compleja economía de cambio y de mercado. Esto no puede lograrse si no se tiene al campesino, en la ejecución del plan, como el protagonista fundamental del mismo; y si no se entiende concretamente que el campesino es el sujeto de la Reforma Agraria y no su simple objeto.

Ahora bien, hay que insistir igualmente en que esta participación no se puede lograr si los campesinos no son organizados. Deben ser organizados sindicalmente, es decir, en agrupaciones gremiales que luchen por sus propios intereses frente a la colectividad, incluido el Estado.

Pero deben organizarse también empresarialmente y culturalmente. La mujer campesina no debe ser ajena a este proceso de organización y participación plena en el proceso de la Reforma Agraria.

VIII. Capacitación

La ejecución del plan debe contar con el instrumento fundamental del adiestramiento y capacitación, Tienen que adiestrarse y capacitarse los propios funcionarios encargados de la preparación y ejecución del plan. Pero deben adiestrarse y capacitarse también los propios campesinos.

Pero un plan de capacitación no debe ser ajeno a la acción misma de la Reforma Agraria. Debe formar parte integrante del mismo. Esto quiere decir que no es posible trabajar sobre la hipótesis de que "primero" hay que capacitar al personal y a los campesinos para "después" ejecutar el plan. Esta hipótesis es demasiado irreal y nunca da ni dará resultados. La preparación y ejecución mismas del plan, deben utilizarse como instrumentos de capacitación.

A esto es a lo que se llama "capacitación aplicada". Que quiere decir, en otros términos, "capacitar haciendo" y "hacer capacitando".

" LA REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA "**

Dr. Enrique Torres Llosa**

1. Situación de la Agricultura en América Latina

El lento avance de las Reformas Agrarias en América Latina está en íntima relación con el decaimiento de la agricultura en la región. Por eso es conveniente señalar, a grandes rasgos, cuál es la situación actual de la misma. No es mi propósito hacer una larga digresión al respecto ni repetir cifras de todos conocidas. Me limito, en consecuencia, a transcribir las frases de MITCHELL y SCHATAN, que considero suficientes para este propósito:

"La agricultura en América Latina no está desempeñando cabalmente el papel primordial que le corresponde en el desarrollo de la región. No ha proporcionado los alimentos necesarios para asegurar una buena dieta a la población, ni los productos de exportación indispensables para proveer los recursos externos que necesitan las naciones para su desarrollo. En años recientes, los artículos agrícolas que tradicionalmente exporta la región en mayor volumen han encontrado dificultades de precio y colocación por estar superproducidos. Es el caso del café, el cacao, el azúcar y el algodón. No se aprovechan debidamente ni la tierra ni el esfuerzo de los seres humanos que la trabajan. El desperdicio del suelo se debe en parte al empleo de prácticas de labranza que merman su fertilidad, pero en grado mucho mayor a la falta de buena administración. El desperdicio de los recursos humanos consiste en privar a millones de agricultores de la oportunidad de mejorar su productividad y aumentar sus ingresos" 1/.

2. Fallas Principales

Si ésa es la situación, puede anotarse como fallas principales en el actual desenvolvimiento de la agricultura en América Latina, las siguientes:

Desperdicio de recursos naturales:

- * Síntesis de la Exposición hecha por el Dr. Enrique Torres Llosa, en la sesión de la Comisión Coordinadora de la Reforma Agraria. Celebrada en el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), el Viernes 31 de Mayo de 1968.

** Director Proyecto 206.

- Mal aprovechamiento de los recursos humanos;
- Deficiente suministro de alimentos; y
- Deficiente crecimiento de la producción y la productividad.

3. Principales Obstáculos

Existe ya consenso generalizado respecto a que el principal obstáculo para el desarrollo de la agricultura latinoamericana está constituido por la concentración de la propiedad agraria.

Los autores arriba citados sostienen lo siguiente:

"Uno de los peores impedimentos al aumento de la producción y la productividad radica en las características feudales de la tenencia de la tierra en la América Latina, donde, como ya se hizo notar, las tres cuartas partes de la superficie agrícola de la región corresponden de al 10 ó 15 por ciento de los terratenientes" 2/.

A su vez, en reciente Informe del Comité Interamericano de Desarrollo agrícola (CIDA, UP-GS/058-Rev.3. febrero 1968, mimeografiado) se afirma lo siguiente:

"La hipótesis de que las modalidades existentes de tenencia de la tierra constituyen obstáculos al desarrollo económico y social, ha quedado abrumadoramente confirmada por la evidencia acumulada en los estudios CIDA. Dichas modalidades mantienen y dan legitimidad a la iniqua distribución de las riquezas, del poder y posesión social. Estas condiciones a su vez, impiden el uso eficiente de recursos disponibles, deprimen las tasas de inversión tanto industriales como agrícolas, y hacen imposible la mantención de un mínimo de estabilidad social y política" 3/.

La "concentración de la propiedad rural" constituye un defecto de estructura. Pero, esta palabra estructura tiene, en realidad, sentido más amplio. "Estructura" puede tomarse como equivalente de un orden social, económico, político y cultural prevaleciente. En tal sentido, la estructura actual de la sociedad latinoamericana está constituida, en general, por una trama de actitudes, valores o interrelaciones individuales e institucionales de carácter tradicional, que, en lo social, lo económico, lo político y lo cultural tienen estratificada a la población y mantienen estancado el progreso. Referida a lo agrario el análisis de esa estructura revela lo siguiente:

a) Hay defectos de estructura en la relación hombre-tierra:

- Excesiva concentración de la propiedad rural y su excesivo fraccionamiento;

- Abandono y mala explotación de las tierras;
- Escasez de tierras de cultivo, sobre todo de riego; y
- Formas antisociales de tenencia, explotación y uso de la tierra.

b) Hay defectos de estructura en el marco institucional del sector agropecuario:

- Debilidad crónica de estas instituciones y falta de coordinación entre las mismas;
- Concentración de la asistencia técnica y el crédito en pocas manos;
- Difícil acceso de los campesinos a las instituciones encargadas del fomento agrícola: mercadeo, cooperativismo, organización sindical y gremial, etc.;
- Difícil acceso de los campesinos a las instituciones encargadas de la promoción humana: educación, salud, vivienda, trabajo, etc.

c) Y hay defectos de estructura en el ámbito político-social:

- Inestabilidad de la población campesina (migraciones)
- Inmovilidad de la misma (falta de dinamismo social, estratificación);
- Nula participación en los niveles de decisión relativos a la empresa (lo económico) y relativos a la organización política y social (falta de representatividad);
- En una palabra, aislamiento e inmovilización de la población campesina.

Estos defectos de estructura son los que entorpecen primordialmente el progreso de la agricultura en nuestros países. Hay otros que voy a citar, pero que actúan más bien como efectos o sub-producto de lo anterior. Son los siguientes:

- Monocultivo;
- Bajos rendimientos agrícolas;
- Crédito agrícola insuficiente;
- Extensión agrícola escasa

- Mercadeo deficiente.

4. Las Reformas Agrarias en América Latina

rente a este panorama puede afirmarse que, a nivel continental -salvo excepciones que mencionaré más adelante- la Reforma Agraria está paralizada en América Latina.

Una primera consideración de este hecho hace ver que, en los últimos quince años, se ha avanzado muy poco en la Reforma Agraria directa y se ha venido manteniendo una apariencia de acción en este campo con acciones indirectas de Reforma Agraria. Es decir, se ha avanzado muy poco (en muy pocos países) en la conducción de un proceso acelerado, masivo y radical de transformación de la estructura agraria prevaleciente; y se ha prestado demasiada atención a otro tipo de procesos que no inciden de manera eficaz e inmediata en ese proceso de cambio.

Entre estas acciones indirectas, pueden citarse las siguientes:

a) Colonización

Es bien sabido que, en muchos países, se ha pretendido reemplazar la Reforma Agraria por acciones de incorporación de nuevas tierras, sea por la vía del regadío de tierras áridas, sea por la vía de la colonización vial o ampliación de la frontera agrícola del país. Nadie supone que estas acciones no deben realizarse. Lo que no está bien es que se quiera sustituir las acciones de Reforma Agraria por las de colonización. Si la situación económica y social de un país está condicionada en su progreso por la existencia de los defectos de estructura que arriba he mencionado, "hay que reconocer que la colonización no es un instrumento efectivo para modificar la estructura tradicional de la tenencia de la tierra" 4/.

De hecho, en ningún país de América Latina (y son muchos), donde se ha llevado a cabo preferentemente esta política en los últimos años, siendo urgente y necesaria una Reforma Agraria, ha disminuído, ni mucho menos, la grave tensión social ni han aminorado los problemas ni han progresado significativamente ni la agricultura ni el bienestar social.

b) Regulación de contratos agrarios

También se ha pretendido impulsar la agricultura y paliar los conflictos sociales mediante la regulación de contratos en el campo, referidos a condiciones del trabajo rural, salarios mínimos, tenencia, seguridad social, etc., en reemplazo de acciones efectivas de Reforma Agraria. Estas leyes han estado en vigencia por período suficiente como para juzgar sus resultados, que han sido negativos; "... la evidencia de que se dispone demuestra que estas leyes no han logrado sus fines y a

veces actúan en contra de los intereses de los campesinos... los grandes propietarios siguen teniendo asegurado el grueso del ingreso agrícola... además, la educación elemental y los servicios de salud pública son tan innaccesibles a los campesinos de hoy como lo eran hace dos o tres décadas cuando estas leyes fueron promulgadas" 5/. En el mejor de los casos, el conjunto de esas leyes "sobre la agricultura" ha formado un compendio de "legislación rural"; pero no ha dado origen a un verdadero Derecho Agrario Latinoamericano, capaz de sus tentar, orientar y alentar el verdadero cambio social 6/.

c) Reformas fiscales

También se ha utilizado en los últimos años como sustituto de la Reforma Agraria el expediente de dictar ciertas normas fis cales, especialmente, de tributación territorial. "Los im-- puestos sobre tierras (de preferencia progresivos) pueden forzar a los terratenientes a que usen más intensivamente la tierra o a que la vendan a quienes lo harían... pero no pue-- de pretenderse que los impuestos más altos, en sí aliviaran las tensiones sociales en el sector agrícola" 7/.

El instrumento fiscal, bien concebido y mejor administrado, puede alentar una suelta de la tierra y, en algunos casos, su más eficiente aprovechamiento; pero dejar a este medio indirecto de corrección la generación espontánea de un nue-- vo orden social en el campo, que sea capaz de fundar una a-- gricultura altamente eficiente y concorde con los fines de desarrollo económico y social es pedir demasiado a tan limita-- do instrumento.

d) Industrialización

Se ha visto también el empeño de muchos países latinoamericana-- nos por afrontar los problemas del desarrollo, que reconocen su principal origen en las deficientes condiciones de la agri-- cultura, por la vía de la industrialización, olvidando la Re-- forma Agraria. Ya se reconoce actualmente este error, que ha producido industrias artificiales, que no dan trabajo a mano de obra nativa, que no utilizan materias primas nacionales, que viven en una atmósfera de invernadero creada por tasas protec-- cionistas y que trasladan riqueza al exterior. Es indudable que el progreso no se ha de lograr actuando solamente en el sec-- tor agrícola y que el desarrollo industrial debe proporcionar crecientemente fuente de trabajo para la creciente población ur bana y rural. Pero, "la aritmética del desarrollo prueba la im-- posibilidad de resolver el problema agrario sencillamente por medio del traslado de la población rural pobre a las áreas urba nas". "Programas bien concebidos de promoción industrial, de desarrollo de las industrias y de las comunidades rurales y de asistencia en lo que se refiere a precio, mercado y crédito a-- grícola, jugarán papeles claves en cualquier reforma exitosa de la estructura agraria. Sin embargo, una economía industrial

no puede ser casualmente implantada en una sociedad cuya agricultura e instituciones conexas son inadaptadas e inadaptables a ella" 8/.

5. Nada Puede Reemplazar la Reforma Agraria

Como esos, otros instrumentos indirectos más han sido utilizados; tales como engorrosos procesos de titulación de fincas, solución aislada al problema de los ocupantes precarios, algunos proyectos de asentamiento de familias campesinas en tierras ofrecidas por los terratenientes, etc. Pero todo ello fuera del marco y la decisión de realizar una auténtica transformación de la estructura agraria. Los resultados están a la vista. Y la consecuencia es obvia: nada puede reemplazar a una Reforma Agraria. Esto ha dejado de ser principio doctrinario o simplemente académico, así como postulado de plataformas políticas. Es el consenso de organismos que forman parte del Sistema Interamericano. Es lo que se afirma expresamente, por ejemplo, en la Declaración de Lima, las Recomendaciones de Buenos Aires y la Declaración de Santiago de Chile, emanadas, respectivamente, de las Reuniones del CIES, de Lima y Buenos Aires (1964 y 1966) y de la II Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria (1967), documentos que conviene analizar.

6. Metas y Realizaciones de Reforma Agraria

La lentitud del avance de la Reforma Agraria en América Latina se puede observar mejor si se analiza lo ocurrido con las metas de Reforma Agraria y las realizaciones correspondientes, lo cual aparece en los Cuadros que ofrezco a continuación.

El comentario que puede hacerse a estos Cuadros es el siguiente: 9/

"Como se deduce de la revisión anterior, y aún reconociendo el esfuerzo realizado, el número de familias beneficiadas por la distribución de tierras que hasta ahora se ha hecho en el continente es relativamente muy reducido. Se advierte que en el Cuadro utilizado (Cuadro 2), que se basa casi totalmente en informes oficiales, se incluyen no sólo las tierras distribuidas, ya sea en fincas públicas, semipúblicas o expropiadas, sino también lo que en diferentes países se ha venido haciendo en materia de colonización y regulación de la tenencia para ocupantes precaristas en tierras baldías. Es un conjunto difícil de sumar, pero aún así el total sería todavía muy reducido, si se piensa en la magnitud del problema.

C U A D R O N° I

METAS DE REFORMA AGRARIA EN LOS SIETE PAISES SELECCIONADOS PARA EL ESTUDIO

CIDA (10)

(Miles de familias)

	Argent. (1960)	Brasil (1950)	Chile (1955)	Colom. (1960)	Ecuador (1960)	Guat. (1950)	Perú (1961)	Total
<u>Total de Beneficia- rios Potenciales.</u>	467	3.693	244	961	388	369	960	7.082
<u>Cantidad a ser be- neficiada anualmen- te</u>								
- 5% beneficiarios potenciales	24	185	12	48	19	18	48	354
- Ingremento anual de familias Agrí- colas	8	87	2	14	10	11	29	161
<u>Metas Anuales</u>	32	272	14	62	29	29	77	515

CUADRO N°2

AMERICA LATINA - FAMILIAS BENEFICIADAS Y TIERRAS DISTRIBUIDAS EN PROGRAMAS
DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION (10)

P A I S	PERIODO	FAM. BENEFIC.	SUPERFICIE EN HAS.
Argentina	-	-	-
Bolivia	1953 - 1965	171.932	6'198,232,83
Brasil	1967	2.519	37,296.00
Colombia	1961 - 1966	36.389	1'415,173.00
Costa Rica	1962 - 1965	3.571	83,655.00
Cuba	1959 - 1966	200.000	-
Chile	1964 - 1967	4.827	428,000.00
Ecuador	1964 - 1966	23.180	570,965.00
El Salvador	1950 - 1965	6.200	32,500.00
Guatemala	1955 - 1963	25.174	158,377.00
Honduras	1962 - 1965	2.588	42,293.00
México	1961 - 1965	169,577	11'801,650.00
Nicaragua	1963 - 1966	1.312	28,434.00
Panamá	1963 - 1965	811	9,237.00
Paraguay	1954 - 1965	44.750	1'393,098.00
Perú	1963 - 1966	26.000	920,000.00
R. Dominicana	1962 - 1965	3.348	2.358.00
Uruguay	-	-	-
Venezuela	1959 - 1966	131.250	3'400,000.00

Dichas cifras darían un total de 853.428 familias beneficiadas por el reparto de tierras. Debe observarse que, de ese total, un 80 por ciento aproximadamente es cubierto por México, Bolivia, Cuba y Venezuela (las cifras correspondientes a México corresponden al período contemporáneo, o sea, de 1961 a la fecha; y las de Cuba parecen excluir a campesinos comprendidos en empresas o estructuras estatales). Igualmente, debe destacarse que dicho total cubre un período que va desde 1952 a 1967, es decir, 17 años" 10/ .

Sin embargo, "el CIDA calcula, para siete países, (Cuadro 1) en algo más de siete millones la meta de familias beneficiarias potenciales de la reforma en el período de los próximos diez años. Ello supondría una meta de 515.000 familias anuales beneficiadas en esos siete países.

Es fácil ver la gran distancia entre las metas calculadas por el CIDA y la obra realizada hasta ahora" 11/.

7. Avances Logrados hasta la fecha

Sin embargo en el panorama general del proceso, a nivel continental, pueden tomarse como avances, logrados desde 1961, los siguientes: mayor toma de conciencia respecto al problema; modificación de algunas Constituciones Políticas para permitir el pago diferido de las tierras de dominio privado que se expropien para la Reforma Agraria; promulgación de leyes de Reforma Agraria y modificación importante de algunas; capacitación de personal; y perfeccionamiento de metodologías de programación de la Reforma Agraria a nivel de micro y macro planificación.

Los avances concretos, en realizaciones tangibles, como se ha visto, salvo los casos de México, Bolivia, Cuba y Venezuela, son muy modestos.

En el área centroamericana no se ha avanzado más allá de lo que podría llamarse "etapa organizativa" de la acción, con algunas modificaciones tímidas a leyes anteriores de Colonización o el dictado de algunas que dejan mucho de desear en cuanto instrumentos eficaces para la realización del proceso; la acción se ha limitado al establecimiento de algunas pocas colonias, a trámites de otorgamiento de títulos de propiedad y limitada solución al problema de ocupantes en precario.

Mayores avances se notan en la Zona Andina, donde merecen especial mención los esfuerzos que se hacen en Venezuela y Chile y más recientemente en Colombia. El caso de Bolivia es conocido. Perú y Ecuador se encuentran actualmente en "compás de espera".

En los países del Atlántico la situación no es mejor. Argentina y Uruguay no han adherido a programas de Reforma Agraria; Paraguay ha hecho esfuerzos notables en materia de colonización extensiva de tierras de Selva; y Brasil se encuentra abocado a la tarea de organizar el proceso de acuerdo con el Estatuto de la Tierra, dictado hace tres años. En este país se ha previsto la realización de la Reforma Agraria por "áreas prioritarias", habiéndose declarado como tales a cinco Estados brasileños algunas de las cuales cubren zonas adyacentes de Estados vecinos.

8. Por qué no se avanza más

Tres son las razones principales por las que no se avanza más:

a) Falta de decisión Política

En algunos países no se ha llegado a madurez suficiente como para comprender que es urgente e irremplazable la Reforma Agraria como verdadero motor e impulso de un vasto cambio social y, por ende, político, económico y cultural. A lo más que se ha llegado en ellos es a hacer de la Reforma Agraria "Asunto de una Institución", de existencia a menudo precaria, con financiamiento diminuto, y huérfana de apoyo en general. Habiendo en otros comprensión política para el proceso, no se llega en ellos, salvo muy pocas excepciones, a comprender y actuar de tal modo que la Reforma se convierta en verdadera empresa nacional. La Reforma Agraria no podrá avanzar nunca en el seno de una sociedad tradicional.

Si no se remueven las bases de esa sociedad a fin de crear clima y ambiente propicios al cambio social, las Reformas se verán ahogadas por asfixia, pese a las buenas intenciones. Esto quiere decir, en otros términos, que es indispensable insertar políticamente a la Reforma Agraria en el marco de una acción consciente y planeada del Estado que la haga instrumento esencial del desarrollo agrícola, del desarrollo económico y social y de la integración regional.

b) Falta de bases jurídico-legales

Se nota, en general, a nivel continental, falta de adecuadas bases jurídicas y legales para la Reforma Agraria. No se trata solamente de "tener" leyes de Reforma Agraria, buenas, regulares o malas. Se trata de dinamizar y vivificar desde dentro todo el aparato institucional de nuestros países. En lo que se refiere a la Reforma misma, dar vida a un nuevo Derecho Agrario, a partir de un vasto proceso reflexivo y lúcido, de formación de ese Derecho.

c) Aislamiento de los campesinos

Es, sin duda, la razón principal o el obstáculo fundamental. Muy poco se hace, a nivel continental, por hacer del campesino el verdadero sujeto de la Reforma Agraria. Resulta, en muchos casos, el gran ausente del proceso. Esto hay que corregirlo radicalmente. Ninguna Reforma Agraria podrá hacerse sin la organización de los campesinos; ellos deben actuar como protagonistas efectivos del mismo. A este respecto, son excepciones notables, que hay que resaltar, los casos de Chile, Venezuela y más recientemente Colombia.

Junto a estos obstáculos existen otros, que podría llamarse de carácter técnico. Simplemente mencionaré el ámbito en el cual se presentan:

- Tierras por afectar;
- Compensación a los propietarios;
- Beneficiarios de la Reforma;
- Inversiones y programas complementarios;
- Nuevos sistemas de tenencia y propiedad;
- financiamiento;
- Administración.

(Un desarrollo de las dificultades que se encuentran en estos campos puede verse en: CIDA, op. Cit. pgs. 56-73).

9. Principales Errores

A manera de "experimentación en cabeza ajena" es importante observar los errores que se han cometido (o se siguen cometiendo) en la conducción del proceso. De estos solamente quiero resaltar dos: improvisación y falta de participación de los campesinos.

Ha habido y hay improvisación, o sea, falta de adecuada programación de la acción, tanto en lo que se refiere al proceso de expropiación de tierras y eliminación de la estructura agraria prevaleciente, cuanto en lo que concierne a las acciones destinadas a dar vida a una nueva estructura agraria compatible con el desarrollo económico y el progreso social.

En cuanto a lo primero, en general, no hay un itinerario programado de acción por falta de criterios claros y precisos de afectación de tierras y limitación del derecho de propiedad rural; y, en cuanto a lo segundo, salvo realmente muy pocas excepciones, es muy poco lo que se ha avanzado en la elaboración de normas definidas respecto a nuevos sistemas de tenencia, propiedad, uso y explotación de las tierras que deben surgir por acción de la Reforma Agraria, como base y fundamento del nuevo orden rural.

El segundo gran error, ya comentado, es de la permanente falta de participación de los campesinos en el proceso. (Salvo las excepciones igualmente anotadas).

10. Porvenir de la Reforma Agraria en América Latina

Las presiones para el cambio social se agudizan aceleradamente. Por poco tiempo más podrá disimularse la urgencia y necesidad de la Reforma Agraria. Mientras hay tiempo hay que seguir luchando.

Difundiendo principios, precisando metas y objetivos, perfeccionando metodologías de programación y ejecución, capacitando personal y, sobre todo, presionando a nivel político para que el empeño por la Reforma Agraria se convierta realmente en decisión y empresa nacional.

ETL/ym.-

B I B L I O G R A F I A

- 1/ MITCHELL C. y SCHATAN, J. La Agricultura en América Latina: Perspectivas para su Desarrollo en: El Desarrollo Agrícola de América Latina en la Próxima Década. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Abril 1967. 47-156 pp.
- 2/ _____ . La Agricultura en América Latina: Perspectivas para su Desarrollo Agrícola de América Latina en la Próxima Década. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Abril 1967 54 p.
- 3/ COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA (CIDA). UP/GS/958-Rev. 3 febrero 1968. (Mimeografiado) 41 p.
- 4/ _____ . op. cit. 45 p.
- 5/ _____ . op. cit. 46-47 pp.
- 6/ TORRES LLOSA, ENRIQUE. El Derecho y la Reforma Agraria. Revista Jurídica. Rio de Janeiro, Brasil Año XIV. Volúmen XXXIII Enero-Marzo 1968. 5-27 pp.
- 7/ COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA (CIDA). op. cit. 50-51 pp.
- 8/ _____ . op. cit 53-56 pp.
- 9/ GIMENEZ LANDINEZ, VICTOR. La Reforma Agraria y el Desarrollo de los Países Latinoamericanos en la Próxima Década en: Banco Interamericano de Desarrollo. op.cit. 295 y 299 pp.
- 10/ _____ . loc. cit.
- 11/ _____ . loc. cit.