

23 hojas

1101
E15
567

TENENCIA DE LA TIERRA Y REFORMA AGRARIA EN CENTROAMERICA Y PANAMA

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

18 AGO 1986

IICA — CIBIA



IICA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

DIRECCION DE ANALISIS Y EVALUACION

SEPTIEMBRE, 1983



CIDIA

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
18 AGO 1986
IICA — CIDIA

TENENCIA DE LA TIERRA Y REFORMA AGRARIA EN CENTRO AMERICA

00004834

~~00004834~~

Se nos ha pedido que expresemos nuestro punto de vista en relación a la tenencia de la tierra y la reforma agraria en Centro América, y las acciones que el Instituto ha realizado en este campo. Es una oportunidad para el IICA poder presentar lo realizado en uno de los temas de su competencia.

Los programas del IICA

El IICA es el organismo especializado del Sistema Interamericano, cuyos fines son estimular, promover, y apoyar los esfuerzos de los estados miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. Para ello se ha organizado en 10 programas que corresponden a las áreas problema del desarrollo agrícola y rural y dentro de los cuales enmarca sus acciones a través de proyectos que se van adecuando a la dinámica social, económica y política de los países. En el área de los 7 países de Centro América, Panamá y República Dominicana, el IICA desarrolla 57 proyectos y cuenta para ello con 52 funcionarios permanentes asignados a los países o a proyectos regionales dentro de los 10 programas siguientes:

- Programa I. Educación agrícola formal.
- Programa II. Apoyo a las instituciones nacionales de generación y transferencia de tecnología agropecuaria.
- Programa III. Conservación y manejo de recursos naturales renovables.
- Programa IV. Salud Animal.
- Programa V. Sanidad vegetal.
- Programa VI. Estímulo de la producción agropecuaria y forestal.
- Programa VII. Comercialización agrícola y agroindustria.
- Programa VIII. Desarrollo rural integral.
- Programa IX. Planificación y administración para el desarrollo agrícola y el bienestar rural.
- Programa X. Información para el desarrollo agrícola y el bienestar rural.



La concertación

La selección de las tareas que asume el IICA se realiza a través de la concertación que hacen las oficinas del Instituto en cada país con las autoridades nacionales y de los técnicos con los organismos nacionales a que están asignados. El IICA tiene actualmente en América Latina y el Caribe, 27 oficinas de carácter nacional.

A nivel centroamericano, el IICA acuerda acciones de carácter regional a través de las reuniones periódicas del Comité Técnico y del Consejo de Ministros de Agricultura, del "Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centro América, Panamá y Rep. Dominicana (CORECA) en las reuniones anuales de los Ejecutivos de Reforma Agraria que integran la Junta Directiva del "Programa de Reforma Agraria de Centro América, Panamá y República Dominicana" (PRACA) y en las reuniones de la Junta Directiva del Programa de Mejoramiento del Cultivo del Café, (PROMECAFE), en los cuales el IICA actúa como Secretaría Ejecutiva. Además coordina actividades a través de los otros órganos de carácter regional en los que el IICA participa.

El Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza CATIE, asociado al IICA, llena una importante función como elemento catalizador de la Investigación Agrícola en América Central y Panamá y como centro de excelencia para la educación de postgrado y capacitación de funcionarios de los países de la región.

Rol del IICA en Reforma Agraria

Lo referente a Tenencia de Tierra, Reforma Agraria y apoyo al sector reformado, parte es del Programa VIII que apoya los procesos de Desarrollo Rural Integral y los esfuerzos de ordenamiento de una estructura agraria productiva y participativa.

En relación con la Reforma Agraria, el IICA viene realizando acciones desde 1961; una de las principales que asumió fue la administración del Proyecto No. 206 - Desarrollo Rural y Reforma Agraria del Programa de Cooperación Técnica de la Organización de los Estados Americanos.

La creación del Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA/CIRA) con sede en Bogotá, Colombia, constituyó otro medio de aporte del IICA a través de la capacitación del personal técnico de los países, la realización y apoyo a numerosos estudios e investigaciones, la edición de un gran número de publicaciones especializadas y la formación de una biblioteca sobre el tema.

Progresivamente, las Oficinas del IICA en los países fueron incorporando en sus programas operativos acciones en apoyo de los organismos nacionales de reforma agraria y el IICA/CIRA en 1976 dio por terminada la acción promotora que había asumido y acentuó más el fortalecimiento de los organismos de cada país.

Acciones en América Central

Para América Central, en particular, el IICA organizó las reuniones anuales de ejecutivos de reforma agraria, en la segunda de las cuales, año 1967, los señores directores y presidentes de los organismos nacionales decidieron crear el Programa de Reforma Agraria de Centro América, Panamá y República Dominicana, establecer una reunión anual de ellos como Junta Directiva del PRACA, dotar al mismo de una asignación de fondos aportados por los organismos nacionales y establecer un convenio con el IICA para que en calidad de entidad cooperadora, asumiese la Dirección Ejecutiva.

El PRACA desde 1968, apoyó las actividades de capacitación para profesionales, técnicos, y campesinos en los países miembros, y realizó actividades multinacionales de capacitación. También realizó estudios e investigaciones y publicó los resultados de sus actividades difundiendo conceptos, métodos, y resultados de acciones de reforma agraria.

Históricamente, se percibe una evolución en la temática de las actividades del PRACA que coincide con la evolución de los procesos de reforma agraria de América Central. En los primeros años de la década del 70, el PRACA fundamentalmente divulgó en América Central

conceptos y métodos extraídos de las experiencias en otros países, en especial, América del Sur. Técnicos centroamericanos fueron invitados a participar en actividades de capacitación en el Sur y fueron realizados seminarios, cursos y publicaciones para capacitar personal de diferentes sectores de la población centroamericana, políticos, militares, religiosos, educadores, periodistas y especialmente, funcionarios de los nacientes organismos de reforma agraria.

En los países cuyas circunstancias históricas los llevaron a acrecentar sus acciones de reforma agraria en determinados años, el IICA, a través del PRACA y de sus otros mecanismos de cooperación técnica, ofreció información, asesoramiento y cooperación para la formulación de leyes, reglamentos, planes y sobre todo de intercambio entre técnicos de países con experiencias análogas para que las técnicas creadas en determinados países fueran aprovechadas por los siguientes.

Al ir quedando definido un "sector reformado" como resultado de las adjudicaciones, el IICA fue intensificando sus acciones de capacitación a los beneficiarios para la organización de sus empresas. Para ello apoyó el perfeccionamiento de métodos de promoción y capacitación para la organización empresarial, entrenó técnicos nacionales, realizó y auspició actividades de capacitación de beneficiarios y realizó el más grande intercambio entre campesinos que se haya logrado en el área, mediante lo que denominó capacitación recíproca. El Gobierno de Holanda y el PRACA posibilitaron al IICA la realización de un "Proyecto de Asistencia al Desarrollo de Empresas Comunitarias Campesinas del Istmo Centroamericano" (GOBHOL/IICA/PRACA), el cual entre 1978 y 1981 realizó 194 actividades de capacitación, 16 viajes de intercambio y capacitación recíproca y 165 publicaciones especializadas, además de brindar asesoramiento y colaboración a los técnicos responsables de los organismos públicos de reforma agraria. Este proyecto alcanzó un total de 8644 beneficiarios campesinos, y 1297 técnicos.

El apoyo al desarrollo empresarial de los beneficiarios es el principal objetivo de los organismos nacionales de Reforma Agraria en Centro América, en los primeros años de la presente década. En consecuencia, el IICA, ha pasado el énfasis de sus acciones a la elaboración, selección e implementación de métodos para el desarrollo empresarial. A través de sus mecanismos de concertación, el IICA percibió la problemática de la gestión de las empresas y ha puesto en operación un proyecto en cuatro países de Centro América para el Fortalecimiento de la Capacidad Gerencial de Empresas Asociativas de Producción Agropecuaria, con apoyo financiero y técnico de la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de Francia.

En América Latina y el Caribe han sido creadas durante las décadas del 60 y 70, no menos de 6000 empresas de este tipo que asumen diferentes características en los diversos países de la región. Estas nuevas modalidades empresariales ofrecen numerosas posibilidades frente a las formas tradicionales de organización de la producción, pudiendo resumirse tales ventajas en la posibilidad de combinar favorablemente un crecimiento económico con distribución equitativa de los ingresos y participación significativa en las decisiones de las empresas por parte de campesinos con escaso o nulo control de recursos económicos.

La administración de las EAPA constituye uno de los problemas cruciales para su éxito económico, financiero y social y a este problema se dirige el proyecto llamado FORGE, cuyo objetivo general es fortalecer la capacidad de gestión de las empresas asociativas de producción agropecuaria mediante la capacitación de sus miembros y de los técnicos asesores, tanto de instituciones públicas como de las organizaciones de 2º y 3º grado, así como mediante la creación de unidades específicas de capacitación y asesoría en administración agropecuaria.

El fortalecimiento de la capacidad de gestión a través del Proyecto FORGE se da fundamentalmente a dos niveles: el de las empresas asociativas y el de los técnicos nacionales que las apoyan.

El PRACA en la actualidad, está preparando el perfil de un proyecto multinacional, para probar un modelo de operación que garantice a los beneficiarios la asistencia técnica para la formulación de sus proyectos de inversión, planes de explotación anuales y planes de desarrollo empresarial a largo plazo en coordinación con una disponibilidad oportuna de recursos financieros para ejecutar esos planes y proyectos y con un servicio de capacitación gerencial y técnica que les permita ejecutar sus planes y ser capaces de continuar la dirección de sus empresas sin necesidad de más apoyo especial del estado; es decir, con verdadera capacidad de autogestión. Para la elaboración de este proyecto, se están empleando todas las experiencias y metodologías depuradas en las acciones anteriores del IICA en este campo.

Evolución de la reforma agraria en Centro América

Las acciones del IICA acompañaron los procesos que se fueron dando a nivel de los países. En general, en América Central, como en el total de América Latina, la mayoría de leyes de reforma agraria y la decisión formal de ejecutarla fueron establecidas en fechas cercanas, pero posteriores a la Reunión de Punta del Este; sin embargo, la ejecución efectiva de acciones de reforma agraria en un volumen significativo, se inició en cada país en una oportunidad distinta dentro de determinadas coyunturas políticas.

El hecho de que hayan existido decisiones políticas muy visibles a nivel de presidencia de la república no debe ocultar el transcurso de presión campesina en que se produjeron esos cambios políticos. Ciertamente, la presión de los campesinos no es el único factor para cambios de enfoque gubernamental ni para la reforma agraria, pero la presión campesina estuvo presente en cada caso en América Central y las consecuencias de esta presencia se pueden apreciar en el alcance que lograron las reformas.

Particularmente en Honduras, donde el Decreto No.8 permitió a los campesinos la iniciativa de tomar las tierras que encontraran inexploradas para constituir en ellas empresas asociativas de producción, se produjo cierta regulación entre la presión campesina y las dimensiones de la reforma. Se hizo reforma donde los campesinos tomaron tierras y surgieron así, más de 600 empresas campesinas en el primer año de ejecución de esa reforma agraria. En los demás países, es difícil visualizar la correlación entre presión campesina y reforma real, pero con estudios se podría comprobar que en todos los casos se produce.

En algunos casos, la presión campesina no fue atendida en el mismo lugar donde se produjo porque los organismos de reforma agraria recibieron tierras en áreas nacionales de expansión de la frontera agrícola o adquirieron en áreas menos pobladas con cabida para más beneficiarios. Sin embargo, la atención dada a quienes recibieron tierras, creó una aparente desaparición de la presión campesina, puesto que quienes más presionaban, obtuvieron tierras, con lo cual se incentivó la preocupación por encontrar nuevas soluciones que no pasaran a través de la dotación de tierras a los solicitantes y se aportó del centro de atención a la presión campesina como factor de reforma.

El tema de la presión campesina en América Central necesita un tratamiento especial porque se ha podido apreciar que cuando ésta no es atendida oportunamente, se suma a otras presiones del país hasta configurar fuerzas mayores que luchan por medios más violentos que la ocupación de tierras y que no se dan por satisfechos con acciones de reforma agraria que doten sólo a una parte del campesinado. Además en los países donde la presión dejó ya de ser un principal condicionante de la coyuntura política, ella todavía existe y hace crisis eventuales mediante conflictos localizados, haciendo ver que determinadas circunstancias podrían volver a desencadenar medidas de fuerza por parte de los campesinos no atendidos.

Cobertura de la adjudicación de tierras a campesinos

Para el análisis de este tema se ha elaborado un cuadro anexo que contiene información sobre la cantidad de familias que se han visto beneficiadas con acciones de colonización y reforma agraria durante las dos últimas décadas e información sobre la cantidad de hectáreas que se han adjudicado. En él se nota que en Guatemala se han beneficiado a 28763 familias, en El Salvador 67527, de los cuales 64335 se deben al Decreto 153 de 1980, en Honduras a 39637, en Nicaragua a 59356 de las cuales 54600 son posteriores a 1979, en Costa Rica a 22000 y en Panamá a 19513.

Es de importancia para el análisis distinguir las fechas en que se efectuaron las operaciones, el tipo de movimientos que las impulsó y las circunstancias bajo las cuales tuvo lugar.

Un primer tipo de operaciones que se llevaron a cabo son las que surgieron a instancias de la suscripción por parte de los países americanos, de la Carta de Punta del Este en 1961. Bajo esta inspiración deben considerarse los procesos de colonización y entrega de tierras de Guatemala, 1962, El Salvador 1962, Honduras 1961, Nicaragua 1963, Costa Rica 1961 y Panamá, 1963. Constituyen operaciones de carácter exiguo en algunos casos y en otros de importancia relativamente considerable, dentro del contexto de operaciones realizadas en el área, aunque no muy significativas si se considera la cobertura que representan para el conjunto de cada uno de los países. Dentro de este primer tipo de operaciones surgen con nitidez las operaciones ejecutadas por Honduras que con altibajos, han logrado beneficiar cerca de 40.000 familias de 1973 a 1978. El gobierno hondureño ha ido accediendo paulatinamente a las presiones ejercidas por la población campesina y a las organizaciones de campesinos del país que podrían considerarse como las más fuertes y reconocidas legalmente por el gobierno en el ámbito de los países de la zona. La importancia que asumió el proceso de afectación y adjudicación de tierras en este país ha constituido una "válvula de escape" importante para las condiciones de pobreza y presión campesina existentes en él.

Un segundo tipo de operaciones de afectación y entrega de tierras es llevado a cabo en Nicaragua, resultante de un proceso revolucionario y utilizando, a diferencia de todos los casos restantes de la zona, la herramienta de la confiscación como forma de afectación de tierras. La rapidez del proceso ofrece también una diferencia significativa con respecto a los casos anteriores, ya que en menos de un año se afectaron 4 veces más tierras que en las dos décadas de operaciones de la reforma hondureña, siendo ella la más significativa de la zona en términos de familias.

Otra diferencia significativa es que en Nicaragua, la mayor parte de las hectáreas afectadas, han sido organizadas hasta el momento en forma de propiedad del pueblo o estatal, en tanto que en los otros países lo han sido bajo formas de tenencia individual y asociativa.

Un tercer tipo de operaciones es el de El Salvador, con una cobertura quizás mayor que la de Nicaragua, en términos de familias beneficiadas, aunque de un cuarto de importancia en cuanto a cantidad de tierras, y ejecutado en un lapso muy breve al igual que el proceso nicaragüense. Las operaciones de adjudicación se han realizado primordialmente bajo la forma de tenencia asociativa. La profundidad de este proceso, como fue contemplado originalmente en 1980, se ha detenido por el momento y su continuación es incierta.

Atención al sector reformado

Detrás de la presión campesina por obtener tierras, se encuentra la necesidad que tiene el trabajador agrario por tener un empleo que lo ocupe plenamente, lo remunere suficientemente, le dé condiciones de trabajo estables, de producir alimentos para él y su familia, además de la importancia social que se le concede a la tierra.

Con la intención de atender esta necesidad se pensó que el régimen de latifundio-minifundio, debería ser eliminado porque era en estos tipos de unidades productivas donde los trabajadores

estaban peor empleados y tratados. Se ensayó la adjudicación de parcelas familiares para que la tierra sea para quien la trabaje.

La complejidad y lentitud de los procedimientos para dotar a cada solicitante, hizo que se exacerbara la presión campesina y pusiera en riesgo la capacidad del estado para dirigir el proceso planificadamente. Con base en las experiencias de México y América del Sur, Centro América adoptó modelos de adjudicación grupal de tierras para constituir formas asociativas de producción. Esta decisión definió los principales razgos de las reformas agrarias centroamericanas, porque permitió a los organismos de reforma agraria atender rápidamente a muchos solicitantes, disminuyendo el tiempo de incertidumbre y bajando con relativa rapidez la intensidad de las manifestaciones de la presión campesina; salvo en aquellos casos en que estas medidas ya fueron demasiado tardías y sus resultados sólo se aprecian en el sector de beneficiarios.

En los últimos años, la atención de los organismos nacionales de reforma agraria se ha centrado en la atención a las personas que se han beneficiado con las adjudicaciones de tierras. En todos los países se distingue el denominado "sector reformado" para el cual se dedican recursos materiales y humanos. En este proceso, los organismos de reforma agraria van cambiando su personal jurídico, valorizador y promotor, por personal especializado en técnicos de producción, administración de empresas, comercialización y planificación.

Las funciones de los organismos de reforma agraria son legalmente las mismas, pero en la práctica asumen responsabilidades en la construcción de obras públicas, salud, educación, transporte, comercio, industria y hasta la recreación para el sector reformado, bajo el supuesto que los otros organismos públicos no estarían en capacidad de atender adecuadamente a este sector.

La aparición de estas funciones en los organismos de reforma agraria, plantea tres problemas que requieren solución:

- a. Determinar si es conveniente que los organismos de reforma agraria asuman tareas que corresponden a otros organismos, aún cuando se trata de beneficiarios de procesos de reforma agraria.
- b. Determinar si al asumir estas funciones los organismos de reforma agraria dejan de cumplir adecuadamente sus tareas originales de afectación y adjudicación de tierras, o si se piensa que ya no se transferirá más tierra.
- c. Determinar durante cuánto tiempo o hasta qué límites necesitarán los beneficiarios de la reforma agraria esta atención especial.

Ninguna de estas tres tareas debería ser descuidada; pero para atender a cada una de ellas se requieren instrumentos diferentes. Para la atención del sector reformado, ciertamente las instituciones que prestaban servicios a los anteriores empresarios pueden no ser las más indicadas; pero tampoco es conveniente presuponer que instituciones creadas para transferir propiedad sean adaptables fácilmente a esta otra función. Lo más conveniente, si se tienen en cuenta experiencias en otras latitudes, podría ser la formación de organismos especiales de duración limitada, provistos de capacidad para apoyar la planificación y la financiación de las empresas y la capacitación de sus miembros hasta que, de acuerdo a parámetros predeterminados, estén en capacidad de operar como empresas de autogestión y de autosostener su proceso de desarrollo empresarial.

Para la atención a las solicitudes de tierras o a las presiones campesinas, parece ser aún necesario en cada país de América Central contar con un organismo capaz de detectar y medir necesidades, planear adquisiciones, ejecutar transferencias y financiar estos procesos oportunamente.

Ambos instrumentos, para operar adecuadamente, requerirán que en cada país sean tomadas las decisiones de política agraria con criterios operativos y que sean establecidos los parámetros que las delimitarán:

- a. Delimitar cuántas y cuáles son las tierras que serán transferidas y que se establezca a cuántos beneficiarios nuevos se atenderá, sin propiciar el crecimiento de expectativas no atendibles y sin subestimar las presiones actualmente existentes; y,
- b. establecer los parámetros para determinar hasta qué límite será apoyado cada grupo de beneficiarios, hasta que lleguen a ser capaces de actuar como empresarios autogestionarios en la economía del país.

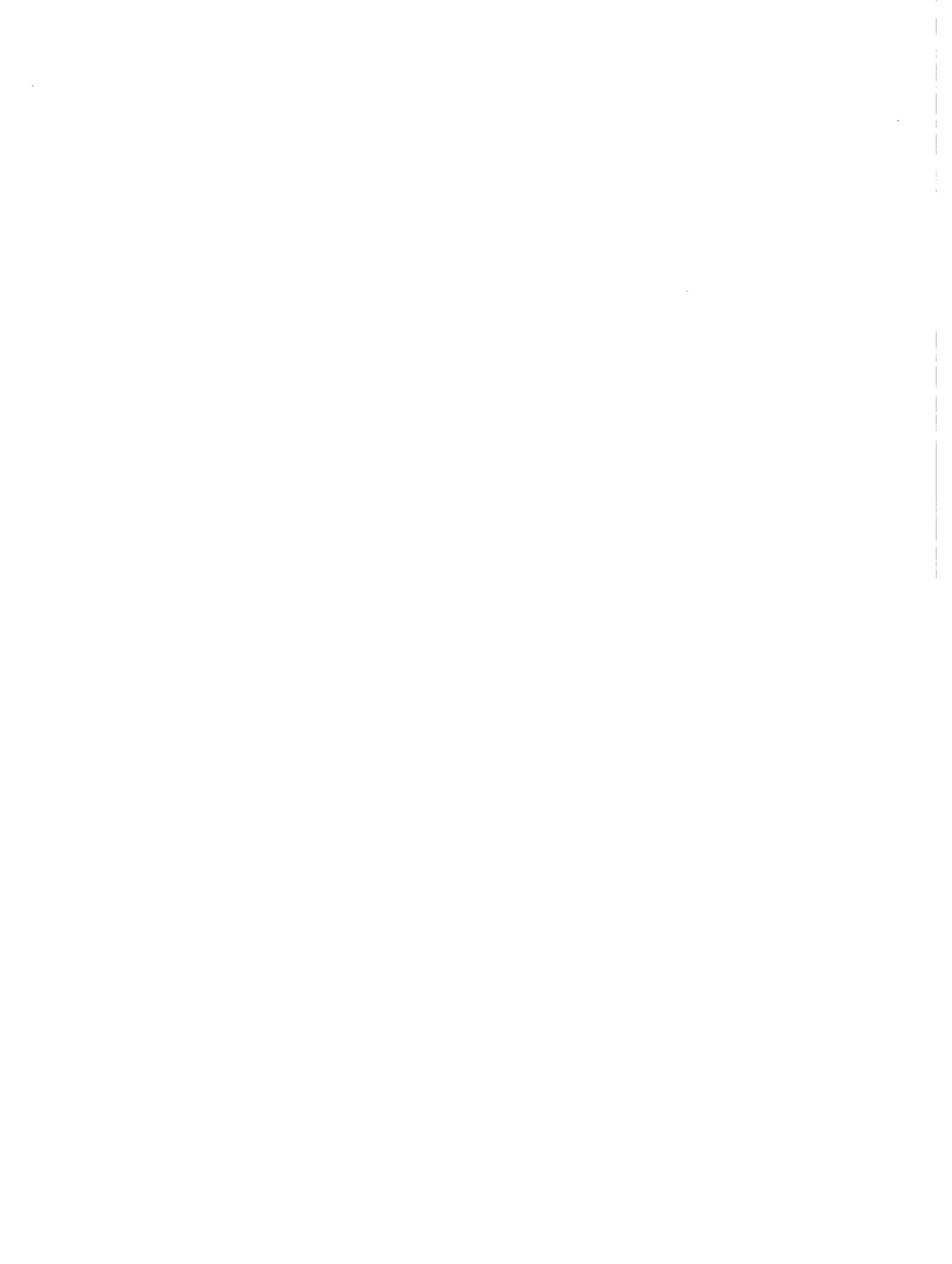
Calidad de vida y estructura agraria

Para el análisis de las condiciones sociales y calidad de vida, (Cuadro No.2) los indicadores ponen de manifiesto que aunque existe heterogeneidad entre los países, hay dos tipos que se asemejan: uno compuesto por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua con mayores problemas socioeconómicos y por consiguiente mayor inestabilidad; por otro lado, Costa Rica y Panamá con menores problemas. Puede notarse la posición privilegiada que ocupa Costa Rica en el contexto de los países de la América Latina y el Caribe.

El Cuadro No. 3, presenta indicadores sobre estructura agraria, población rural e ingresos para los seis países mencionados. En este cuadro pueden observarse también dispersiones considerables para los ocho indicadores.

De los indicadores sobre estructura agraria (Cuadro No.3) puede verse igualmente que los países con menos desigualdad en la distribución de tierra eran en esas fechas Panamá y Costa Rica.

El porcentaje de Trabajadores del Campo sin Tierra (TCST), constituye una aproximación a la Población Económicamente Activa (PEA), en las áreas rurales que no poseen tierras y cuyo nivel de ingresos y beneficios sociales suele ser relativamente bajo. Cuanto más alto sea este porcentaje, mayor será el porcentaje de la PEA que no controla tierras y mayor el "grado" de inestabilidad. Este indicador, al igual que los anteriores contenidos en el cuadro, pretenden poner de manifiesto las condiciones de inestabilidad relativa que pueden presentarse en



las áreas rurales de los países considerados. Puede verse aquí que los países con menor porcentaje de TCST son Panamá y Honduras.

El número de trabajadores temporeros, temporales o de trabajo a tiempo parcial constituye hasta cierto punto un indicador de subocupación de la mano de obra y en consecuencia también un factor de inestabilidad. Puede verse que Costa Rica es el país con menor número de ellos y en caso de disponer de información, posiblemente Panamá revelaría una cantidad relativamente menor que el conjunto del grupo.

Los menores crecimientos de la población rural entre 1960 y 1979, en términos porcentuales, se registraron en Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Los tres países recientemente mencionados arrojan también, aunque en un orden distinto, los menores porcentajes de población económicamente activa en la agricultura. Estos dos indicadores conjuntamente, pueden dar una idea aproximada del aumento en la presión que puede ejercer la población rural sobre la disponibilidad de tierras. Podrían utilizarse otros indicadores de carácter estático para reflejar la situación.

Lamentablemente no se encontraron cifras sobre subempleo de la población económicamente activa en la agricultura más que para cuatro países, pero vienen a ratificar la heterogeneidad existente en la zona y los países que están experimentando menor nivel de presiones en áreas rurales. Efectivamente Costa Rica y Panamá son los que arrojan menor cantidad de población económicamente activa que se encuentra subocupada.

El último de los indicadores, ingreso per capita, aunque no referido a las áreas rurales, sino al conjunto de cada país, evidencia nuevamente la heterogeneidad encontrada en el conjunto de los indicadores anteriores: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua .

son los que ofrecen un panorama más difícil en lo que respecta a la situación económica, social y demográfica, mientras que Costa Rica y Panamá, aunque sean países subdesarrollados y con problemas de consideración, ofrecen menor gravedad de problemas, y según la hipótesis, implícitamente sustentada, están sujetos a menor inestabilidad social y política.

HIPOTESIS Y CONCLUSIONES

Son varias las hipótesis que se pueden extraer de todo lo expuesto. Algunas de ellas son las siguientes:

- (a) Las reformas agrarias se han dado donde la presión campesina es fuerte y creciente;
- (b) los países que ejecutaren reformas agrarias demasiado limitadas para el nivel de pobreza y estructura agraria vigentes se han visto involucradas en mayores conflictos sociales de significación;
- (c) en el caso de Honduras, que también enfrenta problemas considerables de pobreza y estructura agraria, la mayor cobertura de la reforma agraria emprendida, aunque todavía de carácter limitado, ha sido un instrumento relativamente eficiente para ayudar a mantener dentro de límites controlables el nivel del conflicto social;
- (d) en el caso de El Salvador, donde se ha intentado una reforma agraria de cierta importancia, el nivel de conflicto social alcanzado no ha permitido aprovechar el potencial de la reforma agraria como elemento de estabilización;
- (e) en Costa Rica y Panamá, donde los niveles de pobreza y estructura agraria son menos graves que en los restantes países del área los conflictos sociales no han llegado a eclosionar con la misma virulencia. Las operaciones de afectación y adjudicación de tierras, aunque limitadas, han coadyuvando mantener el conflicto social dentro de límites controlables. Sin embargo, no deberá pasar desapercibido que durante los últimos 17 meses han tenido lugar en Costa Rica 39 invasiones de fincas ^{1/}, lo cual ya ha dado lugar a la presentación de varios proyectos de ley tendientes a facilitar las operaciones de transferencia de tierras a campesinos;

1/ La Nación, 5 de setiembre de 1981, p. 6A.

- (f) la reforma agraria en sí misma no tiene signo ideológico. puede ser utilizada con diferentes propósitos. Corresponde a los gobiernos determinar el tipo de reforma agraria a emprender;
- (g) los datos sobre tenencia de tierras, inducen a concluir como muchos autores recomiendan, que sería deseable una modificación en la tenencia de la tierra no sólo como elemento de justicia, sino como factor de disminución de tensiones sociales.

Permítasenos afirmar, de acuerdo a la experiencia de muchos años de trabajo, que la reforma agraria debe ir acompañada de un amplio apoyo financiero, técnico y administrativo a las empresas asociativas y cooperativas y de otras medidas de estímulo al pequeño productor. Por otro lado, son fundamentales las medidas de apoyo a la producción, generación y transferencia de tecnología, comercialización y agroindustria, a fin de lograr un desarrollo agrícola integrado y un desarrollo rural armónico, que contribuya al desarrollo general de la región.

En Centro América, la suerte de la agricultura y de la población rural, gravita fuertemente en la vida social, política y económica de la región. El 51.59% del total de la población del área depende directamente de la agricultura y el 48% de la fuerza de trabajo de la región es agrícola. En el conjunto de las naciones del área, las exportaciones agrícolas significaron en 1979 el 76% del valor total de las exportaciones.

Se ha incrementado las importaciones de alimentos al pasar de un valor superior de 111 millones de dólares en 1970 a casi 505 millones en 1979. El incremento de las exportaciones de alimentos es inquietante, si como parece es consecuencia de la incapacidad del sector agrario y en especial del pequeño productor, de abastecer en mayor cantidad, calidad y eficiencia los rubros tradicionales básicos en forma que pueda satisfacer las necesidades de la población.

El IICA consciente de esta realidad, trabaja en Centro América en la medida de sus limitados recursos en todos los aspectos básicos de desarrollo agrícola y el bienestar rural, tanto a nivel nacional como de toda la región.

Consejo Regional de Cooperación Agrícola CORECA

Deseamos en cuanto a la acción regional, destacar la iniciativa que tomaron los Ministros de Agricultura de los países centroamericanos, Panamá y República Dominicana; formando un foro de discusión, un mecanismo de cooperación y coordinación de los esfuerzos que los sectores públicos agrícolas y sectores de producción agropecuaria vienen haciendo en la región y un organismo que permita aprovechar en mejor forma la cooperación de la comunidad internacional.

Fue así como en 1979, surgió el "Consejo Regional de Cooperación Agrícola" cuya Secretaria de Coordinación está a cargo del IICA mediante un convenio del mismo con los siete Ministros de Agricultura que lo conforma y con la "Regional Office for Central America and Panama" ROCAP/AID del Gobierno de los Estados Unidos de Norte América que apoya con recursos complementarios al presupuesto que aportan los propios países.

En especial, es de trascendencia, el Programa Operativo aprobado por el Comité Técnico y el Consejo de Ministros y que enuncia cuatro estudios básicos, siete estudios de preinversión, nueve proyectos de inversión y cuatro de fortalecimiento institucional, debidamente priorizados y de acuerdo al interés de los países.

Así mismo, es de interés la iniciativa de preparar un programa específico que atienda todo lo referente a la Seguridad Alimentaria, el cual contendrá nueve proyectos para enfrentar esta problemática.

Los países han detectado la importancia de utilizar los recursos humanos especializados con que cuenta la región a través de la cooperación técnica recíproca con el concepto que todas las instituciones públicas agropecuarias conforman un sector agropecuario común en la región, mecanismo que CORECA desea incrementar en el corto plazo.

El IICA tiene a disposición de CORECA un sistema de información bibliográfico, numérico y geográfico y un banco de datos, los cuales han sido incorporados dentro del sistema de información regional que puede ser de utilidad para otras iniciativas regionales.

Finalmente, debemos recordar que en la coyuntura actual de los países de América Central, existe un círculo vicioso en que el deterioro económico es causa del deterioro social y político y éste contribuye de nuevo al deterioro económico.

Para romper este círculo, es necesario que los esfuerzos internos sean complementados con impulsos dinámicos del exterior por la vía de oportunidades de exportación, inversión directa, financiamiento concesional y cooperación técnica.

En este último rubro, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, está en disposición de responder en la medida de sus posibilidades y de los recursos adicionales que reciba a las iniciativas de los países y de la región.

CUADRO 1. FAMILIAS BENEFICIADAS Y HECTAREAS ADJUDICADAS EN PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION EN PAISES DE AMERICA CENTRAL DESDE 1960.

<u>PAIS</u>	<u>FECHA</u>	<u>INSTRUMENTO JURIDICO</u>	<u>NUMERO DE FAMILIAS</u>	<u>HECTAREAS ADJUDICADAS</u>
Guatemala	1956	Decreto Ley 559	28.763 <u>a/</u>	466.278 <u>a/</u>
	1962	Decreto 1551 Colonización		
	1980	Decreto 27-80 Colonización		
El Salvador	1962	Colonización	3.198 <u>b/</u>	7.250 <u>b/</u>
	1980	Decreto 153 Ley de Reforma Agraria	64.335 <u>c/</u>	214.175 <u>c/</u>
Honduras	1961	Decreto 69 Creación INA	39.637 <u>d/</u>	225.493 <u>d/</u>
	1972	Decreto Ley 8		
	1975	Decreto Ley 170 Ley Reforma Agraria		
Nicaragua	1963	Colonización	4.756 <u>b/</u>	195.571 <u>b/</u>
	1979	Decreto 3 y 38 de Confiscación	40.000 <u>e/</u>	980.000 <u>e/</u>
	1981	Decreto 782 "Ley de Reforma Agraria"	14.600 <u>f/</u>	216.300 <u>f/</u>
Costa Rica	1961	Ley 2825 de Tierras y Colonización	15.819 <u>g/</u>	443.969 <u>g/</u>
Panamá	1963	Ley No. 37 que aprueba Código Agrario y pone en funcionamiento la reforma agraria	19.513 <u>h/</u>	523.511 <u>h/</u>

Elaborado por Ernesto Liboreiro con base en:

- a/ Richard Hough, Russell Derossier, et al. Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación. AID/Washington and Development Associate. Guatemala 1982. Anexo 1. Cuadro 15. De este cuadro solamente se tomó la información que comienza con 1960, con operaciones fundamentadas en el Decreto-Ley 559 de 1956 que modificó el 900 s/ref. agraria de 1952.
- b/ BID. Socio-economic progress in Latin America: Social Progress trust fund. Eight annual report. 1968. Washington, D.C. Citado en Terry L. McCoy. La reforma agraria: un análisis político del cambio estructural. Land Tenure Center. University of Wisconsin.
- c/ MAG-OSPA de El Salvador. Información global del desarrollo del proceso de reforma agraria. Mimeo. Octubre 1980. Cuadro No.1 el número de familias se obtuvo dividiendo la cifra de 386.010 personas beneficiadas que presenta el Cuadro 1 de este informe por 6, suponiendo que éste es el tamaño de familia promedio.
- d/ INA-Departamento de Planificación. Situación actual y perspectivas del programa de reforma agraria y desarrollo rural en Honduras. Tegucigalpa. Dic. 1982. Mimeo. p.4 Datos corresponden a julio, 1982.
- e/ Se confiscaron aproximadamente 1.400.000 manzanas, equivalentes a 980.000 has. con las cuales se constituyó el Area de Propiedad del Pueblo en el que laboran más de 40.000 trabajadores. Ver MIDINRA. 3 años de reforma agraria. CIERA. Managua, agosto, 1982. pp. 9, 15 y 44.
- f/ Estimaciones preliminares, no publicadas, referidas al lapso que media desde el comienzo de la aplicación del Decreto 782 (Ley de Reforma Agraria) de octubre de 1981. De las 216.300 Has. se han titulado en forma cooperativa 189.000 Has. con 13.000 familias. El resto son títulos individuales.
- g/ Información no publicada del Departamento de Programación y Evaluación del Instituto de Desarrollo Agrario de Costa Rica al 24 de noviembre de 1982.
- h/ DNDS-MIDA. La Dirección Nacional de Desarrollo Social y los Programas de Desarrollo Rural. Trabajo presentado por Panamá en la Reunión Ordinaria Anual de la Junta Directiva del PRACA. Diciembre, 1982. Anexo No.1. Las 523.511 son hectáreas afectadas. De éstas se han adjudicado, en título individual, 276.000 has.



CUADRO 2

Índice de Calidad Física de Vida

Poly Physical Quality of Life Index (Índice máximo 100)

PAIS	INDICE DE CALIDAD FISICA DE VIDA	INDICE DE ESPERANZA DE VIDA EN LA EDAD DE 1 AÑO	INDICE DE MORTALIDAD INFANTIL	ALFABETISMO 15 AÑOS Y MAS % DEL TOTAL	ESPERANZA DE VIDA A LA EDAD DE 1 AÑO	MORTALIDAD INFANTIL POR 1000 NACIDOS VIVOS	NUMERO DE ORDEN REGIONAL	NUMERO DE ORDEN MUNDIAL 150 PAISES
Barbados	89	83.8	86	98	70.7	38	1	29
Uruguay	87	87.9	82.9	90	72.3	45	2	32
Costa Rica	85	81.5	86	89	69.7	38	3	36
Trinidad y Tobago	85	75.1	87.8	92	67.3	34	4	37
Argentina	85	85.4	76.7	93	71.3	59	5	38
Guyana	85	81.5	85.1	87	69.8	40	6	39
Cuba	84	84.9	90.1	78	71.1	29	7	41
Jamaica	84	79.0	91.4	82	68.8	26	8	43
Surinam	83	74.4	89.6	84	67.0	30	9	48
Panamá	80	76.2	85.1	78	67.7	40	10	54
Venezuela	79	75.1	81.1	82	67.3	49	11	55
Grenada	77	66.9	88.7	76	64.1	32	12	57
Chile	77	74.9	68.5	88	67.2	77	13	58
Guadalupe	76	61.0	83.3	83	61.8	44	14	59
Paraguay	75	70.0	73.9	80	65.3	65	15	61
México	73	72.8	73.4	74	66.4	66	16	63
Colombia	71	73.1	59.5	81	66.5	97	17	65
Ecuador	68	66.9	88.0	68	64.1	78	18	70
Brasil	68	70.3	66.2	66	65.4	82	19	71
El Salvador	64	57.9	77.0	57	60.6	58	20	73
Rep. Dominicana	64	64.9	59.0	68	63.3	98	21	74
Perú	62	61.3	53.6	72	61.9	110	22	75
Guatemala	54	47.7	67.1	46	56.6	80	23	80
Nicaragua	54	54.9	47.7	58	59.4	123	24	81
Honduras	51	56.7	50.5	45	60.1	117	25	84
Bolivia	43	35.1	54.5	40	51.7	108	26	94
Haití	36	50.8	35.6	23	57.8	150	27	107

NOTA: Los datos para formular los índices se tomaron de los primeros años de la década de los 70 (entre 70 y 75) véase pag. 126-127 de la Fuente.

FUENTE: Measuring the conditions of the world's poor—the physical quality of life index by Morris David Morris—Pergamon Policy Studies—Pergamon Prep. 1979 (Elaboración DAP/IICA.)

CUADRO 3. INDICADORES SOBRE ESTRUCTURA AGRARIA, POBLACION RURAL E INGRESOS EN CENTRO AMERICA

PAISES	CONCENTRACION DE TIERRA "GINI" a/	PORCENTAJE DE EXPLITAC. CON MENOS DE 5 Has. b/	% TCST SOBRE PEA EN AGRICULTURA c/	NUMERO DE TRABAJADORES TEMPORARIOS d/ (miles)	CRECIMIENTO POBLACION RURAL ENTRE 1960-79 e/ (%)	PORCENTAJE PEA EN AGRICULTURA EN 1978 f/	SUBEMPLEO EN AGRICULTURA g/ (miles)	INGRESO PER CAPITA EN 1978 h/ (dólares)
Guatemala	0.83 (1960)	87.0 (1964)	54.1	306	83.7	57	n.d.	910
El Salvador	0.83 (1950)	86.7 (1975)	50.4	280	77.1	52	293	660
Honduras	0.78 (1974)	63.9 (1974)	27.0	120	58.8	64	n.d.	480
Nicaragua	0.80 (1960)	35.4 (1963)	47.0	250	22.2	44	59	840
Costa Rica	0.78 (1960)	43.2 (1973)	56.6	80	33.7	29	35	1.540
Panamá	0.74 (1960)	45.4 (1977)	20.8	n.d.	42.0	35	45	1.290

Elaborado por Ernesto S. Liboreiro con base en:

- a/ Indices de concentración "Gini" referido a la distribución del tamaño de las explotaciones agropecuarias. Las cifras entre paréntesis corresponden al año para el cual se calculó el coeficiente de concentración. El dato para El Salvador fue extraído de Russett, Bruce Mark, et. al. World Handbook of Political and Social Indicators. Yale University Press. New Haven. 1964; los datos para 1960 de Alberto R. Berry and William R. Cline. Farm Size, Factor Productivity and Technical Change in Developing Countries, cited as forthcoming in: The World Bank. Labor Force. Employment and Labor Markets in the Course of Economic Development. World Bank Staff Working Paper No. 336. June 1979. P.102; y el dato para Honduras de IDHER. La tenencia de la tierra en Honduras. Colección Siembra No.1 Tegucigalpa, 1981, pp 24 y 73.
- b/ IICA. VIII Conferencia Interamericana de Agricultura. OEA/SER.K/11.8.1 CIES/AGRI/1. San José, Costa Rica. Febrero 1981. Cuadro 11.8 p.55. Los números entre paréntesis se refieren a la fecha que corresponde el dato. El dato para Honduras fue obtenido del Censo Nacional Agropecuario de 1974.
- c/ El porcentaje de Trabajadores del Campo Sin Tierra (TCST) en relación con la Población Económicamente Activa (PEA) en la Agricultura fue obtenido de Ernesto S. Liboreiro. La problemática del pequeño agricultor en el contexto de la reforma agraria y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe. In: FAO. Reforma Agraria, colonización y cooperativas. 1979. No.1 Cuadro 4. p.99.
- d/ Confederación Universitaria de Centro América-CSUCA-Programa Centroamericano de Ciencias de la Salud. Los trabajadores temporeros en la agricultura centroamericana. Costa Rica. 1983. p.6.
- e/ Cálculos basados en datos del BID. Progreso económico y social en América Latina. Informe anual 1979. Cuadros 1 y 2 p. 437.
- f/ The World Bank. World Development Report 1980. August 1980. Table 19.
- g/ OIT/PREALC. El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas. PREALC. Santiago de Chile. Abril 1976. Cuadro 6. p.10. Se aclara en este cuadro que las cifras de esta columna no son personas desempleadas; ellas representan el "desempleo equivalente" de todas las formas de subutilización.
- h/ The World Bank. World Development Report 1980. August 1980. Table 1. p. 170.

Preparado por:

Rodolfo Martínez Ferraté
Ernesto Liboreiro
Luis Flores

Setiembre de 1983.

